



Pioneer
International
Consulting



ADB

**Hỗ trợ phát triển, lập kế hoạch đầu tư và nâng
cao năng lực ngành năng lượng Đông Nam Á**

Phát triển ESCO tại Việt Nam

Nghiên cứu pháp lý và quy định

Nhóm Công tác kỹ thuật VEPCG số 4

Ngày 13 tháng 6 năm 2024



Giới thiệu

ADB

ADB đã cam kết 16,5 tỷ USD cho Việt Nam dưới dạng các khoản vay, viện trợ và hỗ trợ kỹ thuật để tập trung vào việc chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, thúc đẩy khu vực tư nhân và công bằng xã hội.

Từ 2023, ADB đã triển khai hỗ trợ kỹ thuật để phát triển và nhân rộng các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) tại Việt Nam, với sự hợp tác của Vụ Tiết kiệm năng lượng và Phát triển bền vững (Vụ TKNL&PTBV), Bộ Công thương (BCT).

Hỗ trợ kỹ thuật bao gồm một chương trình nghiên cứu nhằm đưa ra các khuyến nghị về cải cách pháp lý để hỗ trợ ESCO theo Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (Luật TKNL) và các luật liên quan.

Nhóm Dự án

Nhóm Dự án bao gồm liên danh Pioneer International Consulting (PIC), VILAF và VICI Law.

PIC là một công ty tư vấn chiến lược có trụ sở tại Singapore với văn phòng tại Hà Nội, tập trung vào chính sách năng lượng và phát triển các dự án năng lượng sạch tại Việt Nam.

VILAF và VICI là các công ty luật hàng đầu tại Việt Nam, hợp tác với nhiều nhà đầu tư và nhà phát triển, cung cấp tư vấn cho cả các cơ quan chính phủ và phi chính phủ.

Chương trình Nghiên cứu pháp lý và quy định Phát triển và nhân rộng quy mô các công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) tại Việt Nam

Nhóm Dự án



Ông Phong Trần
Cố vấn Pháp lý
trong nước



Ông Denzel Eades
Chuyên gia Tư vấn Tài chính
trong nước
Điều phối viên Dự án



Tiến sĩ Shikeb Farooqui
Chuyên gia Tư vấn Tài chính
Quốc tế



Bà Phạm Thương
Cố vấn Pháp lý
trong nước



Tiến sĩ Zeyneb Gurguc
Chuyên gia Tư vấn Tài chính
Quốc tế



Bà Sylvie Lam
Chuyên gia Tư vấn TKNL
trong nước



Ông Lâm Nguyễn
Cố vấn Pháp lý và
TKNL trong nước

**Các luật sư và
chuyên viên
phân tích**

**Dung Đỗ, Minh Phạm,
Phương Vũ, Hằng Hoàng,
Phương Thủy**

Nội dung

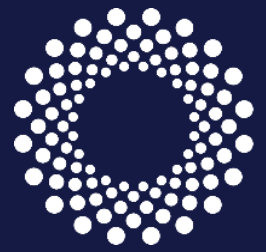
1. Định nghĩa về các mô hình ESCO tại Việt Nam.
2. Đánh giá về thị trường ESCO và super ESCO trong khu vực.
3. Khung pháp lý và quy định cho các ESCO ở Việt Nam.
 - Đánh giá quy định pháp luật hiện hành.
 - Thách thức và khuyến nghị.
4. Super ESCO Việt Nam và quỹ TKNL.

1. Công ty dịch vụ năng lượng (ESCO)

- ESCO là công ty dịch vụ năng lượng, chuyên cung cấp các giải pháp năng lượng toàn diện.
- ESCO có thể là công ty tư nhân hoặc doanh nghiệp nhà nước. Các đơn vị công và khách hàng tự đầu tư vào các biện pháp TKNL cũng có thể đóng vai trò là các ESCO.
- Ba mô hình ESCO cơ bản: (i) chia sẻ TKNL (ESCO đầu tư vào các tài sản TKNL), bảo đảm TKNL (khách hàng đầu tư các tài sản TKNL), hợp đồng cung cấp năng lượng (ESC) (phổ biến đối với điện mặt trời áp mái).

2. Super ESCO

- Super ESCO có thể được thành lập bởi Nhà nước và/hoặc tư nhân. Super ESCO cung cấp các dịch vụ toàn diện liên quan tới hợp đồng hiệu suất năng lượng (EPC), bao gồm tài trợ trên quy mô lớn.
- Super ESCO thường là một đơn vị có vốn nhà nước giám sát các dự án trong khu vực công.
- Super ESCO tại Việt Nam được dự kiến sẽ là một công ty điện lực nhà nước.



Đánh giá về thị trường ESCO và super ESCO trong khu vực

Một phân tích so sánh đã được thực hiện với việc phát triển ESCO tại Trung Quốc, Ấn Độ, Thái Lan, Hoa Kỳ và Hàn Quốc.

- Mô hình ESCO:** Bên cạnh ba mô hình EPC cơ bản và phổ biến nhất, các thị trường khu vực đã chứng kiến sự phát triển của các mô hình mới bao gồm mô hình tiết kiệm quy ước tại Ấn Độ (VD: TKNL được tính toán và thỏa thuận trên cơ sở lý thuyết) và mô hình TKNL mới tại Hàn Quốc (VD: ESCO đảm bảo lượng TKNL định kỳ và chia sẻ chi phí thực tế về năng lượng đã tiết kiệm được với khách hàng).
- Super ESCO:**
 - Phát triển của một super ESCO phụ thuộc vào hoàn cảnh của thị trường năng lượng, chính sách và chiến lược của một quốc gia cụ thể. Super ESCO được khuyến nghị thành lập trong quá trình hình thành thị trường ESCO.
 - Super ESCO thường là một công ty điện lực nhà nước áp dụng phương pháp tài trợ trên hóa đơn (OBF).
 - Công ty dịch vụ tiết kiệm năng lượng (EESL) tại Ấn Độ được đánh giá là super ESCO thành công nhất trên thế giới đến nay.
- Hệ thống tiêu chuẩn:** Một hệ thống tiêu chuẩn toàn diện với các nguyên tắc, phương pháp và biện pháp đồng nhất cho các hoạt động TKNL nói chung và các chỉ số mục tiêu cụ thể cho mỗi ngành và ngành công nghiệp rất quan trọng cho sự phát triển của một thị trường ESCO.

4. Cơ chế khuyến khích:

- Các ESCO trên thế giới nhận được các hình thức hỗ trợ khác nhau, cả về tài chính và các hỗ trợ khác.
- Một quỹ TKNL là một sáng kiến phổ biến để khuyến khích các hoạt động TKNL và thúc đẩy sự phát triển giai đoạn đầu của thị trường ESCO.
- Phát triển cơ chế chống lại việc trốn thuế song song với phát triển các ưu đãi thuế.

5. Cơ quan giải quyết tranh chấp :

- Các cơ quan quyết tranh chấp thông thường là Tòa án và trọng tài.
- Một cơ quan nhà nước có liên quan có thể được bổ nhiệm để xử lý các tranh chấp giữa các ESCO và khách hàng.
- Khuyến khích việc lựa chọn các cơ quan có đủ khả năng kỹ thuật, dù với mục đích ngăn chặn hoặc giải quyết các tranh chấp.

6. Thu thập dữ liệu và chứng nhận năng lực:

- Thực hiện thành công hệ thống mục tiêu năng lượng quốc gia và địa phương. Ngoài ra, thống kê và quản lý dữ liệu góp phần vào quản lý TKNL của đất nước và hỗ trợ phát triển thị trường ESCO.
- Các hiệp hội ESCO đã được chứng minh là một phương tiện hiệu quả để điều phối chính sách và hoạt động thị trường.
- Áp dụng các chương trình chứng nhận và khóa học đào tạo có liên quan để xây dựng năng lực.

Khung pháp lý và quy định cho ESCO tại Việt Nam

Thách thức và khuyến nghị

1. Các bên liên quan

- Các bên liên quan chủ chốt: Thủ tướng Chính phủ và Bộ Công thương (BCT)
- Các bên liên quan chính: Bộ Tài chính (BTC), Bộ Khoa học và Công nghệ (BKHCN), Ủy ban Quản lý Vốn Nhà nước tại Doanh nghiệp (CMSC), Bộ Kế hoạch và Đầu tư (BKHDĐT), và, EVN;
- Các bên liên quan khác: Ủy ban nhân dân tỉnh (UBND tỉnh), Hội Khoa học và Công nghệ sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả Việt Nam (VECEA), các tổ chức tài chính và các nhà phát triển ESCO (tư nhân).

2. Khung pháp lý hiện tại

Nhóm Nghiên cứu đã đánh giá:

- Các chính sách của Đảng Cộng sản Việt Nam;
- Quy định pháp luật về TKNL, đầu tư, đấu thầu, tài chính;
- Chính sách của Chính phủ về TKNL, bảo vệ môi trường, giảm phát thải khí nhà kính và thích ứng với biến đổi khí hậu;
- Tiêu chuẩn kỹ thuật;
- Tham vấn giữa các cơ quan chính phủ về TKNL và mô hình EPC (BCT và BTC);
- Các cam kết quốc tế của Việt Nam liên quan;
- Quy định pháp lý áp dụng cho EVN (super ESCO được đề xuất);
- Ý kiến từ các bên liên quan có liên quan.

Thách thức – Khuyến nghị

Vấn đề	Thách thức	Khuyến nghị
<p>Ngành nghề và xử lý thuế đối với các chi phí của ESCO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Chi phí của dự án TKNL không được phân loại là các chi phí có thể khấu trừ, gây ra vấn đề cho các nhà cung cấp ESCO và khách hàng. Các hoạt động TKNL của các ESCO hiện không được xác định trong hệ thống ngành kinh tế của Việt Nam. 	<ul style="list-style-type: none"> Sửa đổi Luật TKNL để định nghĩa (i) các hoạt động kinh doanh của các ESCO và phân loại các chi phí liên quan đến những hoạt động đó là các khoản được khấu trừ, và (ii) chuyển nhượng tài sản bởi các đơn vị công và các doanh nghiệp nhà nước khác khi đóng vai là là ESCO/super ESCO. Phát triển một cơ chế để ngăn chặn các doanh nghiệp hưởng lợi trái phép từ các chi phí được khấu trừ của ESCO. Bổ sung Quyết định 27/2018/QĐ-TTg với một định nghĩa chung về các hoạt động TKNL của các ESCO. Hướng dẫn về Luật Thuế TNDN và Nghị định 31/2021/NĐ-CP để phân loại các chi phí liên quan đến hoạt động TKNL và việc sử dụng dịch vụ của ESCO là các Khoản được khấu trừ.
<p>Chuyển nhượng tài sản</p>	<p>Các đơn vị công bị hạn chế trong việc chuyển/nhận tài sản tới/từ các tổ chức tư nhân khi kết thúc các hợp đồng EPC chia sẻ TKNL (phải thông qua đấu giá).</p>	<ul style="list-style-type: none"> Bổ sung các Nghị định về các quy định quản lý tài chính của các doanh nghiệp Nhà nước muốn hoạt động như một ESCO. Sửa đổi Nghị định 151/2017 để tạo điều kiện thuận lợi cho các ESCO công chuyển nhượng tài sản TKNL cho khách hàng.

Thách thức – Khuyến nghị

Vấn đề	Thách thức	Khuyến nghị
Biện pháp bảo vệ cho ESCO trong Hợp đồng EPC và giải quyết tranh chấp	<ul style="list-style-type: none"> • Các ESCO phải đối mặt với rủi ro tài chính và hồi vốn cho các tài sản được phát triển/tài trợ bởi ESCO nhưng được đặt tại khuôn viên của khách hàng. • Không có cơ chế bảo vệ cho các ESCO trong các hợp đồng EPC và không có cơ quan chuyên biệt để giải quyết các tranh chấp phát sinh từ mô hình ESCO. 	<ul style="list-style-type: none"> • Phát triển một cơ chế bảo vệ cho các ESCO. • Ban hành một EPC mẫu bao gồm một phương pháp giải quyết tranh chấp cho các bên tham gia thị trường tham khảo. • Cho phép BCT/một cơ quan dưới sự điều hành của BCT hoạt động như một cơ quan giải quyết tranh chấp hoặc thiết lập một cơ quan giải quyết tranh chấp ngoài nhà nước.
Cơ chế OBF	<ul style="list-style-type: none"> • Các công ty điện lực hiện không được phép nhận thanh toán từ các dự án TKNL qua hóa đơn điện. • Thanh toán hóa đơn điện yêu cầu tuân thủ các mức giá điện được quy định. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sửa đổi Luật Điện lực và Nghị định 137/2013/NĐ-CP nhằm quy định các dòng doanh thu phát sinh từ các dự án TKNL trong hóa đơn tiền điện. • Trong trường hợp không áp dụng OBF, EVN sẽ nhận được khoản thanh toán từ khách hàng dựa trên thỏa thuận trong EPC.
Nhu cầu sử dụng dịch vụ ESCO	<p>Việc sử dụng dịch vụ cung cấp bởi ESCO không phải là một giải pháp TKNL bắt buộc đối với người sử dụng năng lượng theo Luật TKNL hoặc các văn bản dưới luật.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Giảm áp lực từ việc cắt giảm ngân sách của các tổ chức công nhờ tiết kiệm chi phí năng lượng. • Luật TKNL nên quy định dịch vụ của các ESCO là giải pháp TKNL hỗ trợ cho người sử dụng năng lượng.

Thách thức – Khuyến nghị

Vấn đề	Thách thức	Khuyến nghị
Ưu đãi và cơ chế hỗ trợ của Nhà nước	<ul style="list-style-type: none"> ● Hỗ trợ tài chính hạn chế cho các chương trình điều chỉnh phụ tải (DR) theo Thông tư 23/2017/TT-BCT. ● Không có khung pháp lý cho các ưu đãi và cơ chế hỗ trợ của Nhà nước cho các ESCO và các hoạt động TKNL. ● Các cơ quan công có thể đối mặt với việc cắt giảm ngân sách khi chi phí giảm do TKNL. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Cung cấp các ưu đãi bao gồm ưu đãi thuế, phí, và miễn giảm nghĩa vụ. ● Thiết lập một Quỹ TKNL để cung cấp hỗ trợ tài chính cho các ESCO.
Tài trợ và tài chính	<ul style="list-style-type: none"> ● Chi phí ban đầu cao trong mô hình chia sẻ TKNL và ESC (Ví dụ: trang thiết bị được đầu tư bởi các ESCO). ● Hạn chế trong việc tiếp cận tới nguồn tài chính và không có hỗ trợ tài chính hoặc ưu đãi tài chính cho các ESCO. 	

Thách thức – Khuyến nghị

Vấn đề	Thách thức	Khuyến nghị
Hệ thống đo lường TKNL	Không có hệ thống đo lường TKNL chuẩn.	<ul style="list-style-type: none"> ● Phát triển một hệ thống tiêu chuẩn để đo lường và xác minh giá trị TKNL với đa dạng các lựa chọn cho các tình huống khác nhau.
Hợp đồng cung cấp năng lượng (ESC)	<ul style="list-style-type: none"> ● ESC không được công nhận là một loại hợp đồng EPC trong lĩnh vực TKNL, mà được coi là sản xuất điện theo quy định về điện lực. ● Các rào cản của ESC là một hình thức của EPC là (i) sự chông chéo giữa Luật TKNL và Luật Điện lực, (ii) khó khăn trong quản lý của Nhà nước. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Công bố hợp đồng EPC mẫu cho các bên tham gia thị trường tham khảo. ● Phát triển các chứng chỉ Chuyên gia Đo lường và Xác minh Chứng nhận (CMVP) và Chuyên gia Quản lý Năng lượng Chứng nhận (CEM).
Hiệp hội ESCO	Không có hiệp hội riêng cho các ESCO hoặc hiệp hội riêng thúc đẩy thị trường ESCO.	Thiết lập một hiệp hội ESCO độc lập so với VECEA. Hiệp hội Năng lượng Việt Nam (VEA) có thể thực hiện chức năng này.

Super ESCO Việt Nam

Thách thức – Khuyến nghị

- EESL ở Ấn Độ được đánh giá là một ví dụ phù hợp cho mục đích thiết lập một super ESCO tại Việt Nam.
- Hiện tại, EVN là chủ thể phù hợp nhất để thực hiện vai trò một super ESCO. Đề xuất rằng EVN thành lập một công ty con mới để hoạt động như một super ESCO trong khuôn khổ dự án thí điểm 5 năm được phê duyệt theo một Nghị định của Chính phủ.
- Một đơn vị công hoặc tư nhân sẽ được cân nhắc để thay thế trong việc thực hiện chức năng super ESCO sau thời kỳ dự án thí điểm.
- Số vốn ban đầu cần thiết cho super ESCO Việt Nam được đề xuất từ 79,42 triệu USD đến 140,79 triệu USD.
- ADB sẵn sàng hỗ trợ Chính phủ và BCT trong việc phát triển super ESCO.

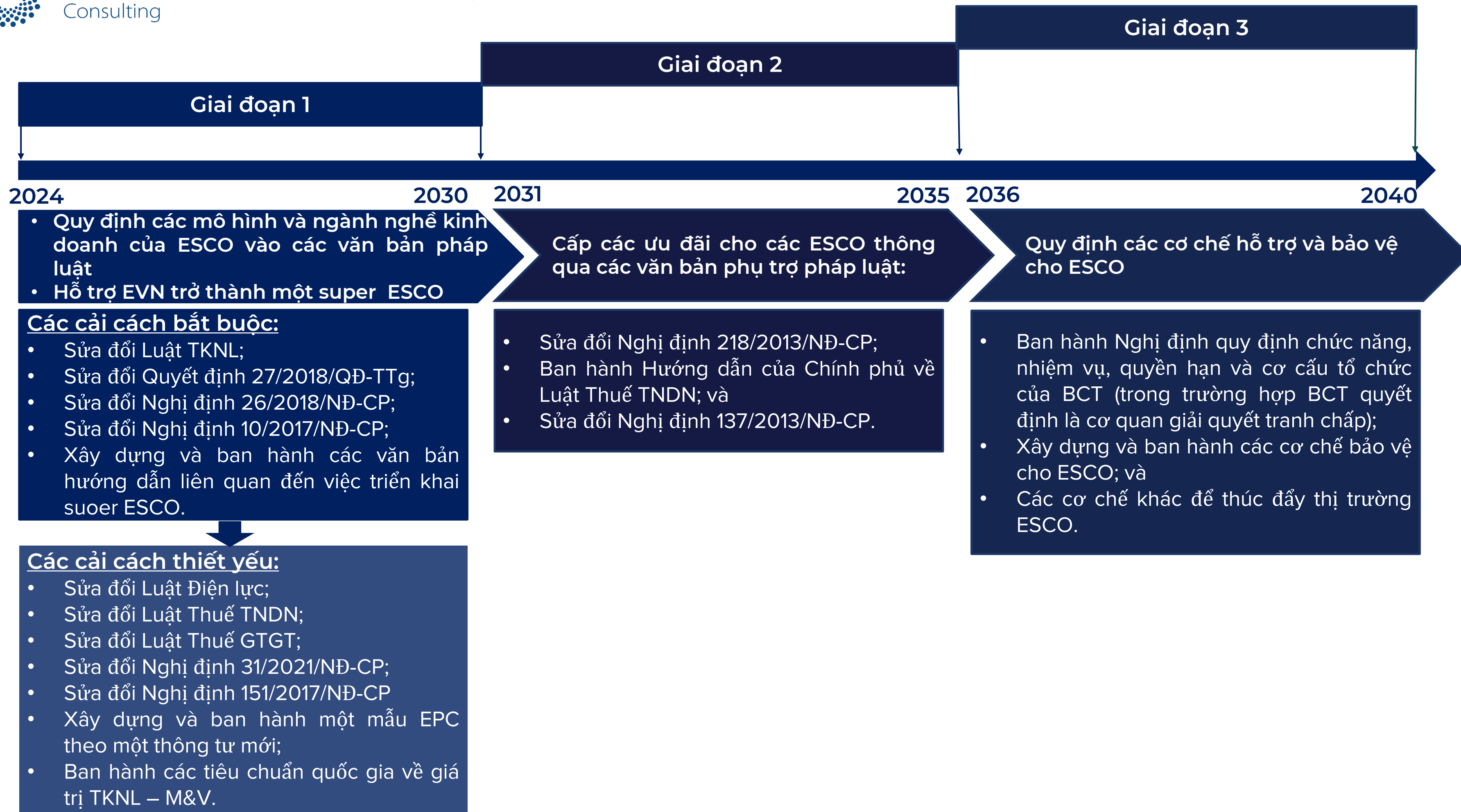
Thách thức	Khuyến nghị
<ul style="list-style-type: none"> • Các hoạt động kinh doanh TKNL không phải là lĩnh vực cốt lõi của EVN. Hiện tại phạm vi của ngành nghề kinh doanh của EVN hoặc bất kỳ DNNN nào khác không bao gồm trách nhiệm cần thiết cho super ESCO. • EVN không có khả năng cạnh tranh với các ESCO khác với mức giá cạnh tranh do các quy định nghiêm ngặt về quản lý tài chính của các DNNN. • EVN không được phép chuyển giao tài sản TKNL trực tiếp cho khách hàng khi kết thúc hợp đồng (như đã thỏa thuận) do quy trình đấu giá bắt buộc. • Việc thực hiện chức năng của một super ESCO (i) hiện không phải là nhiệm vụ Chính phủ giao cho EVN và (ii) phụ thuộc vào sự đánh giá của EVN về các lợi ích kinh tế và chiến lược. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cải cách pháp lý và quy định chính sách cần thiết cho toàn bộ thị trường ESCO. • Bổ sung Nghị định 26/2018/NĐ-CP về điều lệ của EVN để phản ánh các ngành nghề kinh doanh ESCO và vai trò của super ESCO. • Ban hành một Nghị định mà EVN được yêu cầu thực hiện trách nhiệm của mình như một super ESCO với (i) phạm vi cụ thể của các hoạt động TKNL, (ii) lộ trình triển khai, và (iii) hỗ trợ và ưu đãi cụ thể.

Quỹ TKNL tại Việt Nam

- Quỹ TKNL là một sáng kiến được quy định trong Quyết định 280/QĐ-TTg về VNEEP3.
- Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam (Quỹ BVMT) được đánh giá là một ví dụ phù hợp cho mục đích thiết lập một Quỹ TKNL.
- Quỹ TKNL được đề xuất sẽ được tài trợ bởi cả ngân sách nhà nước và nguồn tài trợ hợp pháp bên ngoài, ví dụ như tài trợ của ADB.
- Sự hỗ trợ của Quỹ TKNL dành cho cả super ESCO và các ESCO thường, ESCO công và tư dưới hình thức cho vay với lãi suất ưu đãi và bảo lãnh (có tính phí). Trong tương lai, các hình thức khác có thể được xem xét.
- Chế độ quản lý: tương tự như của Quỹ BVMT. BCT sẽ là cơ quan chủ trì, các bộ liên quan khác bao gồm BTC, NHNN, BKHĐT và BTNMT. Các thành viên ban quản lý nên làm việc theo chế độ chuyên trách.
- Các quỹ TKNL thành công tại các khu vực: Ấn Độ (Quỹ bảo đảm rủi ro một phần cho hiệu quả năng lượng (PRGFEE), Quỹ đầu tư mạo hiểm cho hiệu quả năng lượng (VCFEE)), Thái Lan (Quỹ quay vòng tiết kiệm năng lượng Thái Lan (EERF), Quỹ quay vòng ESCO Thái Lan (Quỹ ESCO)).
- Vốn điều lệ đề xuất của Quỹ TKNL dao động từ 55,594 triệu USD đến 112,632 triệu USD.
- ADB sẵn sàng hỗ trợ Chính phủ và BCT trong việc phát triển Quỹ TKNL thông qua nhiều kênh khác nhau như hỗ trợ kỹ thuật, các khoản vay ưu đãi và viện trợ không hoàn lại.



Lộ trình cải cách pháp luật



PIC Contact



SINGAPORE

16 Raffles Quay,
#33-03, Hong Leong Building,
Singapore

Tel +852 2892 7301



VIỆT NAM

56 Phó Đức Chính,
Ba Đình,
Hà Nội, Việt Nam

Tel +84 (0) 24 320 43048

Denzel Eades

Giám đốc điều hành

denzel.eades@pioneer-pic.com

Cảm ơn.