

Số: 110B/BC-BCT

Hà Nội, ngày 14 tháng 12 năm 2020

BÁO CÁO**Tổng kết thi hành Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi bổ sung năm 2000 và 2008**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13 năm 2020 và nhiệm vụ được giao tại các văn bản:

(i) Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 23 tháng 7 năm 2015 của Bộ Chính trị về định hướng chiến lược phát triển ngành Dầu khí Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2035 (Nghị quyết số 41-NQ/TW), theo đó: “*Hoàn thiện thể chế phát triển ngành Dầu khí: - Nghiên cứu sửa đổi, bổ sung các văn bản quy phạm pháp luật về dầu khí, trong đó quy định rõ về hoạt động dầu khí... Phân định rõ chức năng quản lý nhà nước từ Trung ương đến địa phương, bảo đảm hiệu lực, tạo điều kiện kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong lĩnh vực dầu khí. - Xây dựng cơ chế, chính sách tăng cường thu hút nguồn lực từ các thành phần kinh tế, các tổ chức tài chính trong và ngoài nước để phát triển ngành Dầu khí. Xây dựng cơ chế, chính sách đặc thù thu hút đầu tư nước ngoài vào phát triển dầu khí trong nước tại những vùng nước sâu, xa bờ, vùng nhạy cảm*” (Điểm 1 Mục III - Nhiệm vụ và giải pháp);

(ii) Nghị quyết Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018) đã nêu: “*Nâng cao năng lực của ngành Dầu khí và các ngành tài nguyên, khoáng sản biển khác; từng bước làm chủ công tác tìm kiếm, thăm dò, khai thác, đáp ứng nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong thời kỳ mới. Đẩy mạnh công tác tìm kiếm, thăm dò, gia tăng trữ lượng dầu khí; nghiên cứu, thăm dò các bể trầm tích mới, các dạng hydrocarbon phi truyền thống; gắn việc tìm kiếm, thăm dò dầu khí với điều tra, khảo sát, đánh giá tiềm năng các tài nguyên, khoáng sản biển khác, khoáng sản biển sâu, đặc biệt là các khoáng sản có trữ lượng lớn, giá trị cao, có ý nghĩa chiến lược*” (Điểm 1 Mục III - Một số chủ trương lớn và khâu đột phá); “*Rà soát, hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật... theo hướng phát triển bền vững*” (Điểm 2 Mục IV - Các giải pháp chủ yếu);

(iii) Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết số 55-NQ/TW), theo đó: “*Sửa đổi, hoàn thiện các luật chuyên ngành về dầu khí, điện lực, sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả...*” (Điểm 1 Mục III - Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu);

(iv) Nghị quyết số 140/NQ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2020 của Chính phủ ban hành chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 55-NQ/TW, theo đó: *“Về Dầu khí: Chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan rà soát các văn bản quy phạm pháp luật, chiến lược, quy hoạch phát triển và cơ chế chính sách đối với ngành dầu khí để đề xuất với Chính phủ các nội dung sửa đổi phù hợp, tạo điều kiện thuận lợi nhất cho ngành dầu khí Việt Nam phát triển từ khâu thượng nguồn đến trung nguồn và hạ nguồn”* (Điều 1 Mục II - Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu);

(v) Quyết định số 1748/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển ngành Dầu khí Việt Nam giai đoạn đến năm 2025 và định hướng đến năm 2035, theo đó: *“Hoàn thiện thể chế phát triển ngành dầu khí”* (Điều 1 Mục III - Nhiệm vụ và giải pháp);

(vi) Thông báo số 2625/TB-TTKQH ngày 30 tháng 01 năm 2019 của Tổng thư ký Quốc hội về kết luận của Chủ tịch Quốc hội tại buổi làm việc với Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) ngày 17 tháng 01 năm 2019, theo đó: *“Về đề xuất kiến nghị sửa đổi liên quan đến Luật Dầu khí... đề nghị Tập đoàn khẩn trương báo cáo cơ quan có thẩm quyền để báo cáo Chính phủ có chỉ đạo rà soát, tổng kết việc thi hành các Luật và trình Quốc hội việc sửa đổi bổ sung theo đúng quy định, thủ tục ban hành văn bản quy phạm pháp luật”*,

Bộ Công Thương đã chủ trì, phối hợp với các cơ quan và tổ chức có liên quan rà soát, đánh giá thực trạng quy định pháp luật và tổng kết thi hành Luật Dầu khí ban hành năm 1993, được sửa đổi, bổ sung vào các năm 2000 và năm 2008, gồm các nội dung chính như sau:

- Đánh giá quá trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật về dầu khí và thực trạng hoạt động dầu khí từ năm 1993 đến nay;

- Đánh giá tình hình thực hiện các quy định của Luật Dầu khí và các văn bản hướng dẫn thi hành.

- Đề xuất xây dựng dự án Luật Dầu khí thay thế Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi bổ sung năm 2000 và 2008 (sau đây gọi tắt là Luật Dầu khí mới).

I. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG, BAN HÀNH VĂN BẢN PHÁP LUẬT VỀ DẦU KHÍ VÀ THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG DẦU KHÍ TỪ NĂM 1993 ĐẾN NAY

1. Quá trình xây dựng, ban hành văn bản pháp luật về dầu khí

Dầu khí là một ngành đặc thù. Các hoạt động tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác dầu khí có rất nhiều rủi ro. Công tác chế tạo, vận chuyển, lắp đặt, vận hành, thu dọn công trình luôn có nhiều nguy cơ mất an toàn. Các hoạt động khoan, khai thác vận hành,... có nguy cơ thường trực về cháy, nổ, dầu khí phun.... đặc biệt với các dự án dầu khí ngoài khơi điều kiện làm việc độc lập, xa bờ trong môi trường biển khắc nghiệt, có nhiều yếu tố khách quan, ngẫu nhiên nguy hiểm như sóng, gió bão, dòng chảy, thủy triều... Điều kiện làm việc lao động trong hoạt động dầu khí ngoài biển trong môi trường có độ ồn cao, nguy

hiểm nhiều rủi ro, thời gian làm việc bị phụ thuộc vào thời tiết, điều kiện sống, gió... Hoạt động dầu khí nói chung và đặc biệt là hoạt động dầu khí ngoài khơi yêu cầu rất cao đối với vấn đề an toàn cho con người, công trình và môi trường. Bên cạnh đó, giá dầu thô phụ thuộc vào thị trường thế giới, vừa qua có những biến động bất thường nằm ngoài dự báo của các tổ chức, tư vấn quốc tế.

Luật Dầu khí của Việt Nam được Quốc hội Việt Nam thông qua ngày 06 tháng 7 năm 1993 mở đầu quan trọng cho việc hình thành khung pháp lý cho hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Từ đó tới nay, Luật Dầu khí đã được sửa đổi, bổ sung:

(i) Luật số 19/2000/QH10 ngày 09 tháng 6 năm 2000 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2000 (gọi tắt là Luật Dầu khí 2000).

(ii) Luật số 10/2008/QH12 ngày 03 tháng 6 năm 2008 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2009 (gọi tắt là Luật Dầu khí 2008).

(iii) Tại Điều 30 Luật số 35/2018/QH14 Sửa đổi bổ sung một số điều của 37 Luật có liên quan đến quy hoạch ngày 20 tháng 11 năm 2018 đã bỏ từ "*quy hoạch*" tại Điểm a Khoản 2 Điều 38 của Luật Dầu khí.

Cùng với Luật Dầu khí và các văn bản bổ sung, sửa đổi Luật Dầu khí, các văn bản dưới luật hướng dẫn thực hiện Luật Dầu khí được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công Thương và các Bộ liên quan ban hành để quy định chi tiết các nội dung được giao tại Luật và hướng dẫn thực hiện các quy định trong phạm vi thẩm quyền của mình.

Danh sách các văn bản quy phạm pháp luật do Đảng, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Công Thương và các Bộ, ngành liên quan ban hành một số để hoàn thiện hệ thống pháp luật về dầu khí, chi tiết các văn bản tại Phụ lục kèm theo.

Ngoài ra, hoạt động dầu khí còn sự điều chỉnh của các văn bản pháp luật chuyên ngành có liên quan như Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp... (chi tiết tại Phụ lục kèm theo).

Luật Dầu khí được xác định là "Luật gốc" trong các hoạt động dầu khí đã đề cập tương đối đầy đủ các nội dung liên quan đến việc quản lý, thực hiện các hoạt động dầu khí. Công tác triển khai thi hành Luật Dầu khí đã được Đảng, Chính phủ chỉ đạo sát sao, kịp thời các Bộ ngành, địa phương thực hiện một cách nghiêm túc, thống nhất, đồng bộ, kịp thời và nhận được sự đồng thuận của các tổ chức, cá nhân, Người điều hành, Nhà thầu dầu khí trong hoạt động dầu khí.

Luật Dầu khí cùng với các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) quy định chi tiết và hướng dẫn trong những năm qua đã tạo điều kiện cho sự phát triển của ngành dầu khí trong lĩnh vực thăm dò, khai thác dầu khí, mang lại

những đóng góp quan trọng vào ngân sách nhà nước, sự phát triển của đất nước. Những nội dung của Luật Dầu khí về cơ bản đã đảm bảo quyền và trách nhiệm của Nước Chủ nhà và nhà đầu tư, tiệm cận với thông lệ dầu khí quốc tế.

2. Thực trạng hoạt động dầu khí từ năm 1993 đến nay

Từ khi ra đời Luật Dầu khí năm 1993 đến hết năm 2019, số lượng hợp đồng dầu khí (PSC, PC, BCC) đã được ký là 84 Hợp đồng dầu khí (hoạt động dầu khí ngoài khơi đầu tiên được thực hiện bởi Hiệp định giữa 2 chính phủ Việt Nam - Liên Xô được ký năm 1981 về việc thành lập Liên doanh dầu khí Vietsovpetro). Nếu tính riêng từ giai đoạn có Luật Sửa đổi bổ sung Luật Dầu khí năm 2008 đến nay là 40 Hợp đồng. Trong giai đoạn kể từ đầu năm 2015 đến nay, với ảnh hưởng của giá dầu thế giới liên tục diễn biến ở mức thấp, số lượng Hợp đồng ký mới đã sụt giảm đáng kể nên chỉ có 4 Hợp đồng được ký kết.

Tính đến thời điểm cuối năm 2019: (i) Có 59 Hợp đồng đang có hiệu lực (19 Hợp đồng trong giai đoạn khai thác, 40 Hợp đồng trong giai đoạn tìm kiếm thăm dò (TKTD)/phát triển); 5 Hợp đồng đã và đang làm thủ tục chấm dứt hiệu lực; (ii) Có 112 phát hiện dầu khí mới với trữ lượng dầu khí tại chỗ đã phát hiện của các bể trầm tích Đệ Tam của Việt Nam khoảng 1,5 tỷ m³ quy dầu, trong đó dầu và condensate chiếm 49% và khí chiếm khoảng 51%; (iii) Có tất cả 52 mô/dự án dầu khí trong nước đưa vào hoạt động/khai thác trong đó giai đoạn từ 2016-2019 chỉ đưa vào được 9 mô/dự án. Các mỏ khai thác dầu phần lớn nằm ở khu vực bể trầm tích Cửu Long trong khi tại khu vực bể Nam Côn Sơn, Sông Hồng, Mã Lai - Thổ Chu, các mỏ mới được đưa vào chủ yếu là mỏ khí hoặc khí condensate.

Các Hợp đồng dầu khí bao phủ hầu hết thêm lục địa và vùng đặc quyền kinh tế 200 hải lý của Việt Nam. Đồng thời một số dự án đã đóng góp tích cực trong việc tạo các căn cứ pháp lý quan trọng trong việc khẳng định chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán của Việt Nam trên Biển Đông.

Về thu hút đầu tư nước ngoài: Tổng chi phí đã đầu tư để thực hiện các cam kết về thăm dò khai thác dầu khí trong các Hợp đồng dầu khí từ năm 2000 đến hết năm 2017 ước tính khoảng 50,5 tỷ USD, trong đó phần đóng góp của các nhà thầu nước ngoài khoảng 36,1 tỷ USD, chiếm 73% tổng chi phí đã thực hiện, phía Việt Nam đã đóng góp khoảng 14,4 tỷ USD, chiếm 27%. Các nhà đầu tư đã thu về khoảng 30 tỷ USD chi phí đã đầu tư.

Đến nay, ngành Dầu khí đã khai thác được trên 400 triệu tấn dầu và trên 150 tỷ m³ khí, góp phần quan trọng bảo đảm ngân sách Nhà nước, bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia và gìn giữ chủ quyền biển đảo. Trong giai đoạn 2006-2015, PVN - Doanh nghiệp nòng cốt của ngành Dầu khí đóng góp trung bình 20-25% tổng thu Ngân sách Nhà nước (NSNN) 18-25% GDP cả nước. Từ năm 2015 đến nay, trong bối cảnh kinh tế thế giới và trong nước gặp nhiều khó khăn, giá dầu giảm mạnh, nhiều thách thức ảnh hưởng tiêu cực tới mọi mặt hoạt động của PVN, tuy nhiên PVN vẫn đóng góp khoảng 10% tổng thu NSNN (trong đó từ dầu thô là 5-6%), 10-13% GDP cả nước. Bên cạnh đó, PVN đã xây dựng được hệ thống công nghiệp dầu khí hoàn chỉnh, đồng bộ từ tìm kiếm, thăm dò và khai

thác dầu khí đến phát triển công nghiệp khí - điện - chế biến và dịch vụ dầu khí, trong đó, lĩnh vực tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí là lĩnh vực cốt lõi.

II. TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA LUẬT DẦU KHÍ VÀ CÁC VĂN BẢN HƯỚNG DẪN

Các nội dung cơ bản của Luật Dầu khí cùng với các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết và hướng dẫn trong những năm qua đã tạo điều kiện cho sự phát triển của ngành dầu khí trong lĩnh vực thăm dò, khai thác dầu khí, cơ bản phù hợp với thông lệ dầu khí quốc tế, đảm bảo quyền và trách nhiệm của quốc gia, PVN và nhà đầu tư mang lại những đóng góp quan trọng vào NSNN, sự phát triển của đất nước.

Luật Dầu khí 1993 gồm 51 Điều (không có tên điều) được chia vào 9 Chương, được bố cục như sau:

- Chương I: Quy định chung (gồm Điều 1, Điều 2, Điều 3), Luật Dầu khí 2000 đã bổ sung thêm Điều 2a.

- Chương II: Hoạt động dầu khí (từ Điều 4 đến Điều 14).

- Chương III: Hợp đồng dầu khí (từ Điều 15 đến Điều 27).

- Chương IV: Quyền và nghĩa vụ của nhà thầu (từ Điều 28 đến Điều 31).

- Chương V: Thuế và Lệ phí (từ Điều 32 đến Điều 37). Luật Dầu khí 2000 sửa đổi Điều 32, Điều 33, Điều 34, Điều 35, Điều 36. Luật Dầu khí 2008 sửa đổi Điều 32 và bãi bỏ các Điều 33, Điều 34, Điều 35, Điều 36, Điều 37. Hiện nay Chương này chỉ còn Điều 32.

- Chương VI: Quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí (Điều 38, Điều 39). Luật Dầu khí 2008 sửa đổi Điều 38 và bãi bỏ Điều 39. Hiện nay Chương này chỉ còn Điều 38.

- Chương VII: Thanh tra các hoạt động dầu khí (từ Điều 40 đến Điều 42).

- Chương VIII: Xử lý vi phạm (từ Điều 43 đến Điều 46).

- Chương IX: Điều khoản thi hành (từ Điều 47 đến Điều 51). Luật Dầu khí 2000 sửa đổi Điều 49.

Đánh giá chi tiết như sau:

1. Về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng của hệ thống pháp luật về dầu khí

1.1. Quy định hiện hành

(i) Luật Dầu khí năm 1993 đã 2 lần được Quốc hội sửa đổi, bổ sung vào các năm 2000, 2008. Tuy nhiên, những lần sửa đổi này không đề cập đến phạm vi điều chỉnh của Luật. Tại thời điểm ban hành Luật Dầu khí năm 1993, hình thức văn bản chưa yêu cầu phải có tên Điều, nhưng qua nội dung của từng Điều có thể hiểu phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí không những được thể hiện trong Điều 1 mà được thể hiện xuyên suốt toàn bộ các Điều của Luật.

"Điều 1: Toàn bộ tài nguyên dầu khí trong lòng đất thuộc đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước Việt Nam thống nhất quản lý".

Theo nội dung này, Luật Dầu khí điều chỉnh toàn bộ tài nguyên dầu khí trong lòng đất thuộc đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam. Để biết được phạm vi của những hoạt động liên quan đến tài nguyên dầu khí, Khoản 1 Điều 3 Luật Dầu khí quy định *"Dầu khí gồm dầu thô, khí thiên nhiên và hydrocarbon ở thể khí, lỏng, rắn hoặc nửa rắn trong trạng thái tự nhiên, kể cả khí than, sulphur và các chất tương tự khác kèm theo hydrocarbon nhưng không bao gồm than, đá phiến sét, bitum hoặc các khoáng sản khác có thể chiết xuất được dầu"*.

Đồng thời, Khoản 4 Điều 3 Luật Dầu khí quy định *"4. Hoạt động dầu khí là hoạt động tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí, kể cả các hoạt động phục vụ trực tiếp cho các hoạt động này"*

Việc xác định toàn bộ tài nguyên dầu khí trong lòng đất thuộc đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước Việt Nam thống nhất quản lý là phù hợp với quy định của Điều 17 Hiến pháp năm 1992, cụ thể:

Điều 17 Hiến pháp 1992 quy định: *"Đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phân vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước, đều thuộc sở hữu toàn dân."*

Nguyên tắc này cũng được kế thừa tại Điều 53 Hiến pháp năm 2013:

"Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý."

Phạm vi điều chỉnh của các văn bản hướng dẫn, quy định chi tiết Luật Dầu khí đã được xác định cụ thể trong văn bản dưới Luật, ví dụ một số văn bản như sau:

(ii) Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí (Nghị định số 95/2015/NĐ-CP)

Nghị định này có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01 tháng 12 năm 2015 và thay thế Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12 tháng 9 năm 2000 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí, Nghị định số 34/2001/NĐ-CP ngày 06 tháng 7 năm 2001 của Chính phủ về ban hành Quy chế đầu thầu dự án tìm kiếm

thăm dò và khai thác dầu khí, Nghị định số 115/2009/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2009 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 48/2000/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Luật Dầu khí và Quy chế đấu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí ban hành kèm theo Nghị định số 34/2001/NĐ-CP.

Điều 1 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định:

“Nghị định này quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí ngày 06 tháng 7 năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 09 tháng 6 năm 2000 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 03 tháng 6 năm 2008 (sau đây gọi chung là Luật Dầu khí) về việc thực hiện hoạt động liên quan đến điều tra cơ bản; đấu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí; tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác dầu khí (kể cả xử lý, thu gom, tàng trữ, vận chuyển dầu khí trong khu vực khai thác cho tới điểm giao nhận và các hoạt động dịch vụ dầu khí); thu dọn các công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí trong phạm vi lãnh thổ đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán quốc gia Việt Nam, được xác định theo pháp luật Việt Nam, điều ước quốc tế về biên giới lãnh thổ mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên và phù hợp với Công ước của Liên hợp quốc về Luật biển năm 1982.”

(iii) Nghị định số 13/2011/NĐ-CP ngày 11 tháng 02 năm 2011 của Chính phủ về an toàn công trình dầu khí trên đất liền và Nghị định số 25/2019/NĐ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 13/2011/NĐ-CP ngày 11 tháng 02 năm 2011 của Chính phủ về an toàn Công trình dầu khí trên đất liền

Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng được thể hiện trong Điều 1:

“Điều 1. Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

1. Nghị định này quy định về an toàn các công trình dầu khí trên đất liền (sau đây gọi là các công trình dầu khí) kể cả các đảo, phạm vi cảng biển, sông, ngòi nhưng không bao gồm các công trình dầu khí ngoài khơi để đảm bảo an toàn cho con người, xã hội, môi trường và tài sản.

2. Nghị định này áp dụng đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam và tổ chức, cá nhân nước ngoài tại Việt Nam có hoạt động liên quan đến công trình dầu khí.”

(iv) Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21 tháng 12 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ về thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí

Tại Điều 1 của Quyết định này quy định việc thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí (sau đây gọi là công trình dầu khí) của tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí tại Việt Nam (sau đây gọi là tổ chức, cá nhân).

Việc thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí cũng là một trong những trách nhiệm của tổ chức, cá nhân khi tiến hành hoạt động dầu khí.

(v) *Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg ngày 15 tháng 12 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế khai thác dầu khí*

Quy chế này quy định về hoạt động khai thác dầu khí trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Các đối tượng áp dụng quy chế này là các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân liên quan đến hoạt động khai thác dầu khí.

1.2. Đánh giá thực trạng thực thi các quy định chung

Dựa vào đặc điểm, ngành công nghiệp dầu khí được chia thành thành 3 lĩnh vực:

- *Thứ nhất, thượng nguồn (tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí - Upstream)*: bao gồm toàn bộ các hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác. Mục đích cuối cùng của hoạt động Thượng nguồn là tìm kiếm phát hiện và đưa dầu, khí vào khai thác. Để có thể phát hiện được dầu khí và đưa chúng vào khai thác, các hoạt động của khâu Thượng nguồn được phân chia làm 2 loại hoạt động: tìm kiếm thăm dò và khai thác.

- *Thứ hai, trung nguồn (vận chuyển, tàng trữ và phân phối dầu, khí - Midstream)*: bao gồm toàn bộ các hoạt động vận chuyển, tàng trữ và phân phối.

- *Thứ ba, hạ nguồn (chế biến, lọc, hóa dầu - Downstream)*: các hoạt động trong lĩnh vực hạ nguồn đã trở thành một lĩnh vực công nghiệp độc lập (công nghiệp lọc, hóa dầu).

Các quy định pháp luật về dầu khí nếu được hiểu theo nghĩa bao quát là các quy định pháp luật điều chỉnh tất cả các hoạt động của ngành dầu khí (từ thượng nguồn, trung nguồn, hạ nguồn, dịch vụ), bao gồm hệ thống pháp luật chung về dân sự - thương mại - đầu tư - xây dựng - đất đai - môi trường - đấu thầu - bảo hiểm - thuế - tài chính/ngân hàng - quản lý công sản - quản lý vốn nhà nước - xuất khẩu, nhập khẩu...

Hiện nay, Luật Dầu khí đang điều chỉnh cho hoạt động thượng nguồn. Đối với các hoạt động của các khâu trung và hạ nguồn đang được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật khác như: Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thương mại... và các hướng dẫn thi hành nằm rải rác ở nhiều văn bản khác nhau. Điều này dẫn đến các nhà đầu tư (trong và ngoài nước) gặp nhiều khó khăn trong việc áp dụng, đặc biệt trong trường hợp nhà đầu tư trong khâu thượng nguồn có kế hoạch phát triển các mỏ khí. Việc dẫn chiếu và áp dụng cùng một lúc nhiều luật và văn bản luật khác nhau đối với chuỗi hoạt động của dự án phát triển khí từ thượng nguồn, trung nguồn đến hạ nguồn được coi là một khó khăn trong hoạt động đầu tư ở Việt Nam của các nhà đầu tư nước ngoài không chỉ bởi quy định pháp luật chưa đồng nhất mà thủ tục ở các luật được quy định có điểm khác biệt. Vì vậy, việc bổ sung vào Luật Dầu khí một số vấn đề của

hoạt động trung và hạ nguồn, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho PVN và nhà đầu tư vào ngành Dầu khí, góp phần cải thiện mức độ hấp dẫn của môi trường đầu tư là rất cần thiết.

Với sự thay đổi toàn diện của ngành công nghiệp dầu khí trong hơn 10 năm trở lại đây, nhiều quy định trong Luật Dầu khí không còn phù hợp, thậm chí cản trở sự phát triển của các hoạt động liên quan đến dầu khí. Cụ thể như sau:

Năm 2008, Luật Dầu khí sửa đổi có tới 17 điểm mới, nhưng vẫn chỉ tập trung vào những điểm như: tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài vào các hoạt động dầu khí; trách nhiệm của cơ quan quản lý Nhà nước về dầu khí; giải quyết các vướng mắc về thủ tục hành chính; bãi bỏ một số điều liên quan đến chính sách thuế áp dụng đối với lĩnh vực dầu khí.

Tuy nhiên, đến thời điểm hiện tại (năm 2020), Luật Dầu khí mới được đề xuất nghiên cứu sửa đổi, bổ sung. Theo đó, cần sửa đổi, bổ sung toàn diện những nội dung chưa được điều chỉnh trong Luật Dầu khí hiện hành.

Bên cạnh đó, Luật Dầu khí chưa có điều khoản khuyến khích phù hợp với các đối tượng dầu khí phi truyền thống như khí than, khí sét, băng cháy... nên chưa thu hút được các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến lĩnh vực này. Một số hợp đồng áp dụng đối với khí than và khí sét đã được các bên nhà thầu ký trên cơ sở các điều kiện khuyến khích tối đa áp dụng cho đối với tượng dầu khí truyền thống nhưng chưa tương xứng và chưa phù hợp với các đối tượng dầu khí phi truyền thống.

Dầu khí phi truyền thống được định nghĩa là “dầu khí thông thường/ truyền thống tồn tại trong các đá chứa có độ thấm thấp”. Loại đá chứa này có thể là cát hoặc các loại đá khác rắn chắc có độ thấm từ 0,0001 - 0,1mD mà theo lý thuyết kinh điển chỉ có thể gọi là đá chắn, không thể gọi là đá chứa. Riêng đối với đá sét, dầu có thể di cư từ nơi khác đến hoặc là phần hydrocarbon còn nằm lại trong đá mẹ, không di cư và lúc đó sét vừa là tầng sinh, vừa là tầng chứa, vừa là tầng chắn. Loại dầu khí này không thể tự chảy vào lòng giếng khai thác với lưu lượng có giá trị kinh tế khi không có sự hỗ trợ của công nghệ khoan giếng ngang/ giếng định hướng cũng như áp dụng công nghệ cao trong quá trình phá vỉa và hoàn thiện giếng nói chung.

Trong thời đại ngày nay, dầu khí trên toàn cầu có nguy cơ cạn kiệt. Ngoài trữ lượng dầu khí truyền thống, các nhà địa chất và khoa học công nghệ dầu khí thế giới cho rằng trên thế giới còn tồn tại trữ lượng dầu khí khổng lồ nằm trong hệ thống chứa - chắn phi truyền thống. Loại dầu khí này không cần phải thay đổi thiết bị nhưng kỹ thuật thăm dò, khai thác phức tạp hơn nhiều.

Tương ứng với việc mở rộng phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí, có điều khoản điều chỉnh cho cả khâu trung nguồn và hạ nguồn, các văn bản dưới luật cũng cần được nghiên cứu để phù hợp với bối cảnh dầu khí hiện nay, đảm bảo tính hấp dẫn đầu tư, đồng thời kiến nghị cần có một định chế phù hợp để điều tiết chuỗi giá trị của ngành dầu khí.

Một thực trạng chung trong các văn bản hướng dẫn Luật Dầu khí là các nội dung được hướng dẫn không được giao trong Luật. Tuy nhiên, việc hướng dẫn được thực hiện nhằm đáp ứng yêu cầu thực tế tại thời điểm ban hành. Theo quy định tại Điều 11 của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, văn bản quy định chi tiết được ban hành để quy định chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản giao quy định chi tiết. Văn bản quy định chi tiết chỉ được quy định nội dung được giao và không được quy định lặp lại nội dung của văn bản được quy định chi tiết. Tuy nhiên, đối chiếu các nội dung được quy định chi tiết trong Nghị định số 95/2015/NĐ-CP thì một số nội dung không được giao cụ thể trong Luật Dầu khí nhưng vẫn được hướng dẫn trong Nghị định.

Nói tóm lại, liên quan đến phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí, cần được sửa đổi, bổ sung để bao quát tổng thể hoạt động dầu khí, đồng thời phù hợp với tình hình thực tế hiện nay cũng như quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

2. Về đấu thầu trong lựa chọn nhà thầu thực hiện hợp đồng dầu khí

2.1. Quy định hiện hành

Điều 16 Luật Dầu khí đã được sửa đổi, bổ sung bởi Luật Dầu khí năm 2000 quy định:

“Tổ chức, cá nhân muốn ký kết hợp đồng dầu khí phải thông qua đấu thầu theo quy định riêng về đấu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí do Chính phủ Việt Nam ban hành.

Trong trường hợp đặc biệt, Thủ tướng Chính phủ có thể chỉ định thầu để chọn đối tác ký kết hợp đồng dầu khí.”

Khoản 4, Điều 1 Luật Đấu thầu quy định:

“4. Lựa chọn nhà thầu trong lĩnh vực dầu khí, trừ việc lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ dầu khí liên quan trực tiếp đến hoạt động tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí theo quy định của pháp luật về dầu khí”.

Như vậy, đấu thầu trong lựa chọn nhà thầu thực hiện hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác dầu khí thực hiện theo quy định của pháp luật về dầu khí.

Để thực hiện đấu thầu thực hiện dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, trước hết phải có các lô dầu khí, theo đó tại Điều 5 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định, PVN nghiên cứu, xây dựng danh mục các lô dầu khí hoặc danh mục các lô dầu khí điều chỉnh hoặc lô dầu khí mới, báo cáo Bộ Công Thương để thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Khi tổ chức một cuộc đấu thầu sẽ phải chọn ra hình thức đấu thầu phù hợp. Theo Điều 6 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, hoạt động đấu thầu trong lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí có 3 hình thức lựa chọn nhà bao gồm: Đấu thầu rộng rãi; Chào thầu cạnh tranh và Chỉ định thầu.

a) Đấu thầu rộng rãi

Đấu thầu rộng rãi là hình thức lựa chọn nhà thầu, nhà đầu tư trong đó không hạn chế số lượng nhà thầu, nhà đầu tư tham dự. Việc lựa chọn nhà thầu theo hình thức đấu thầu rộng rãi được áp dụng trên nguyên tắc cạnh tranh quốc tế và không qua bước sơ tuyển. Mọi tổ chức, cá nhân đều được tham gia dự thầu nếu đáp ứng các điều kiện theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP:

"a) Đối với bên dự thầu là tổ chức:

- Có đăng ký thành lập, hoạt động được cấp theo quy định pháp luật của quốc gia bên dự thầu đang hoạt động;

- Không đang trong quá trình giải thể; không bị kết luận đang lâm vào tình trạng phá sản hoặc không có khả năng trả nợ theo quy định của pháp luật;

- Không đang trong thời gian bị cấm tham dự thầu.

b) Đối với bên dự thầu là cá nhân:

- Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định pháp luật của quốc gia mà cá nhân đó là công dân;

- Không đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

- Không đang trong thời gian bị cấm tham dự thầu.

c) Có đủ năng lực tài chính, kỹ thuật và kinh nghiệm chuyên môn trong lĩnh vực tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí;

d) Đã hoặc đang tham gia tối thiểu hai hợp đồng tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí".

Trường hợp tổ chức, các nhân chưa tham gia tối thiểu hai hợp đồng tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, muốn tham gia hoạt động dầu khí tại Việt Nam thì phải liên doanh với các tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện để tạo thành một liên danh nhà thầu dầu khí theo quy định của Nghị định này. Trong trường hợp này, tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện sẽ làm đại diện cho tất cả các bên trong liên danh nhà thầu dầu khí để tham gia dự thầu và là người điều hành.

Quy trình đấu thầu rộng rãi được quy định cụ thể theo Điều 10 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP gồm các bước như sau:

PVN lập kế hoạch đấu thầu, báo cáo Bộ Công Thương để tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định. Căn cứ vào kế hoạch đấu thầu đã được phê duyệt, PVN ra thông báo mời thầu. Thông báo mời thầu bao gồm danh mục các lô mời thầu; bản đồ khu vực lô mời thầu; thời gian tham khảo tài liệu và các thông tin khác có liên quan. Bên dự thầu gửi đăng ký dự thầu cho PVN cùng các tài liệu chứng minh năng lực tài chính, kỹ thuật và dự kiến việc hình thành liên danh nhà thầu dầu khí (nếu có).

Căn cứ kế hoạch đấu thầu đã được phê duyệt, PVN chuẩn bị hồ sơ mời thầu và phát hành hồ sơ mời thầu cho bên dự thầu. Nội dung hồ sơ mời thầu theo quy định tại Điều 10 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

Về đánh giá hồ sơ dự thầu quy định tại Điều 19 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, theo đó PVN thành lập tổ chuyên gia để đánh giá thầu. Tổ chuyên gia làm việc theo quy chế do PVN quy định.

b) Chào thầu cạnh tranh

Trong đấu thầu các dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí, hình thức chào thầu cạnh tranh được áp dụng trong trường hợp lô dầu khí không nằm trong kế hoạch đấu thầu đã được phê duyệt và có tối thiểu hai tổ chức, cá nhân có đủ điều kiện theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quan tâm và đề xuất ký hợp đồng dầu khí.

Việc chào thầu cạnh tranh được tiến hành khi PVN có văn bản nêu rõ lý do xin áp dụng hình thức chào thầu cạnh tranh trình Bộ Công Thương xem xét, quyết định. Trường hợp Bộ Công Thương cho phép áp dụng hình thức chào thầu cạnh tranh, PVN thông báo tới các nhà thầu mong muốn tham gia chào thầu về hồ sơ và thời gian nộp hồ sơ chào thầu cạnh tranh. Hồ sơ chào thầu cạnh tranh theo quy định tại Điều 22 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

Việc đánh giá kết quả chào thầu cạnh tranh hiện nay chưa được luật hóa bằng các tiêu chí rõ ràng, PVN quy định các tiêu chí cụ thể có thể làm ảnh hưởng đến tính khách quan của việc đánh giá.

c) Chỉ định thầu

Chỉ định thầu được quy định cụ thể tại Điều 23 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, theo đó Thủ tướng Chính phủ quyết định việc chỉ định thầu đối với trường hợp lô dầu khí chỉ có một tổ chức, cá nhân hoặc liên danh nhà thầu dầu khí có đủ điều kiện theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quan tâm và đề xuất ký hợp đồng dầu khí hoặc trường hợp đặc biệt liên quan đến chủ quyền quốc gia, biên giới, hải đảo. Trình tự chỉ định thầu quy định tại Khoản 2 Điều 23 Nghị định này.

PVN đánh giá hồ sơ, trình Bộ Công Thương về đề xuất chỉ định thầu, bao gồm các nội dung như diện tích hoặc lô xin chỉ định thầu; lý do chỉ định thầu; tổ chức, cá nhân được đề xuất chỉ định thầu và các chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật, thương mại cơ bản của hợp đồng dầu khí đã được đề xuất.

Như vậy, cũng giống như trường hợp chào thầu cạnh tranh, PVN đánh giá hồ sơ sẽ đánh giá hồ sơ chỉ định thầu của các nhà thầu, các tiêu chí đánh giá, tổ chuyên gia đánh giá sẽ được PVN xây dựng mà không luật hóa các vấn đề này, do đó, việc đánh giá hồ sơ chỉ định thầu có thể không đảm bảo tính khách quan trong việc lựa chọn các nhà thầu trong các dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí.

2.2. Đánh giá thực trạng thực thi các quy định

Luật Dầu khí và các văn bản dưới luật hướng dẫn thực hiện Luật Dầu khí về đấu thầu trong lựa chọn nhà thầu thực hiện dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí đã tương đối hoàn thiện, tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà thầu tìm hiểu, tiếp cận và tham gia hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí,

đồng thời đáp ứng xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế trong lĩnh vực dầu khí. Tuy nhiên, trong quá trình nghiên cứu, rà soát và thực thi nhận thấy một số vướng sau:

Theo Điều 16 Luật Dầu khí quy định, “trường hợp đặc biệt” chỉ định thầu đối với các dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, tuy nhiên Luật không giải thích trường hợp nào là đặc biệt, đồng thời Điều 23 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định cụ thể việc chỉ định thầu nhưng cũng không được quy định chi tiết hoặc giải thích về trường hợp đặc biệt. Do đó, việc này có thể gây khó khăn khi thực hiện.

3. Về Hợp đồng dầu khí

3.1. Quy định hiện hành

Hợp đồng dầu khí là các hợp đồng liên quan đến hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, hay còn gọi là hợp đồng khâu thượng nguồn (upstream). Đây là một trong những loại hợp đồng có quy mô đầu tư tài chính lớn, có cấu trúc nội dung đặc thù, tiềm năng mức độ rủi ro khó hơn nhiều so với các hợp đồng kinh tế khác. Nhưng nếu thành công thì có thể thu được lợi nhuận rất cao.

Do đặc thù của hoạt động thăm dò khai thác dầu khí là cần nguồn vốn đầu tư lớn, công nghệ và kỹ thuật cao, rủi ro lớn nên đối với một đất nước có tiềm lực kinh tế và kỹ thuật hạn chế như Việt Nam, việc đầu tư cho hoạt động thăm dò khai thác dầu khí tại thềm lục địa Việt Nam từ trước đến nay được thực hiện chủ yếu bởi các nhà thầu dầu khí nước ngoài thông qua việc thực hiện các hợp đồng dầu khí nhằm tận dụng được nguồn lực (vốn đầu tư, trình độ công nghệ và quản lý) của nước ngoài, chia sẻ rủi ro, tận dụng công nghệ và học hỏi kinh nghiệm quản lý, vận hành.

Các công ty dầu khí ký hợp đồng dầu khí với nước chủ nhà (có thể ký trực tiếp với cơ quan quản lý về dầu khí của nước chủ nhà hoặc thông qua đại diện của nước chủ nhà) để giành độc quyền triển khai hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí trong một diện tích xác định (thường gọi là lô dầu khí). Bên nhà thầu dầu khí (nhà đầu tư) bỏ ra tiền tài, vật lực, công nghệ, bên chủ nhà (hoặc đại diện nước chủ nhà) cam kết tạo mọi điều kiện về chính sách đối với nhà thầu (bao gồm cả nhà thầu quốc tế và Việt Nam đều được đối xử công bằng) và hỗ trợ cần thiết để nhà thầu thực hiện việc tìm kiếm, thăm dò, thăm lượng, phát triển và khai thác dầu khí. Nếu thành công, nhà thầu được quyền thu hồi chi phí đã đầu tư và phải thực hiện các nghĩa vụ tài chính như nộp các loại thuế, phí... phần còn lại là lãi thì được chia giữa nhà thầu và nước chủ nhà theo tỷ lệ của thang sản lượng đã quy định ngay từ đầu trong hợp đồng dầu khí. Ngược lại, thất bại thì nhà thầu phải gánh chịu toàn bộ rủi ro. Loại hợp đồng này gọi là Hợp đồng chia sản phẩm Dầu khí (PSC - Production Sharing Contract). Ngoài PSC còn có các loại hợp đồng dầu khí khác như Hợp đồng Đặc nhượng (Concession Contract), Hợp đồng Liên doanh (Joint Venture Contract), Hợp đồng Dịch vụ (Service Contract).

Luật Dầu khí của Việt Nam được ban hành năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí được ban hành năm 2000 và Luật sửa đổi, bổ

sung một số điều của Luật Dầu khí được ban hành năm 2008 đã quy định, PVN với tư cách là công ty nhà nước được tiến hành các hoạt động dầu khí và ký kết hợp đồng dầu khí với tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí theo quy định của pháp luật.

Hiện nay các vấn đề liên quan đến hợp đồng dầu khí đang được quy định tại Luật Dầu khí, Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, Nghị định số 33/2013/NĐ-CP.

a) Về hình thức hợp đồng dầu khí

Điều 15 Luật Dầu khí quy định hợp đồng dầu khí được ký kết dưới các hình thức hợp đồng chia sản phẩm, hợp đồng liên doanh hoặc các hình thức khác. Hợp đồng dầu khí phải tuân thủ Hợp đồng mẫu do Chính phủ Việt Nam ban hành. Điều 25 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định hợp đồng dầu khí được ký kết theo hình thức hợp đồng chia sản phẩm dầu khí hoặc hình thức khác do PVN thỏa thuận với nhà thầu và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận. Hợp đồng dầu khí phải tuân thủ hợp đồng mẫu do Chính phủ ban hành, trừ trường hợp khác do Thủ tướng Chính phủ quyết định.

b) Đàm phán hợp đồng dầu khí

Điều 26 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định PVN có trách nhiệm đàm phán hợp đồng dầu khí trên cơ sở kết quả đấu thầu, chào thầu cạnh tranh hoặc chỉ định thầu đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Thời gian đàm phán hợp đồng dầu khí không quá chín mươi (90) ngày, kể từ ngày PVN thông báo kết quả lựa chọn thầu. Nếu quá thời hạn chín mươi (90) ngày mà việc đàm phán hợp đồng dầu khí chưa kết thúc, PVN báo cáo Bộ Công Thương lý do và đề xuất xin gia hạn thời gian đàm phán để Bộ Công Thương xem xét, quyết định. Thời gian gia hạn đàm phán không quá sáu mươi (60) ngày. Trường hợp quá thời gian gia hạn đàm phán quy định tại Khoản 2 Điều này mà việc đàm phán hợp đồng dầu khí vẫn chưa kết thúc, PVN báo cáo Bộ Công Thương tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

c) Nội dung cơ bản của hợp đồng dầu khí

Điều 15 Luật Dầu khí quy định hợp đồng dầu khí phải tuân thủ Hợp đồng mẫu do Chính phủ Việt Nam ban hành, trong đó có những nội dung chính sau đây:

- Tư cách pháp lý của tổ chức, cá nhân tham gia ký kết hợp đồng;
- Đối tượng của hợp đồng;
- Giới hạn diện tích và tiến độ hoàn trả diện tích hợp đồng;
- Thời hạn hợp đồng;
- Điều kiện chấm dứt hợp đồng trước thời hạn hoặc kéo dài thời hạn hợp đồng;
- Cam kết về tiến độ công việc và đầu tư tài chính;
- Quyền và nghĩa vụ của các bên ký kết hợp đồng;

- Việc thu hồi vốn đầu tư, xác định lợi nhuận và phân chia lợi nhuận; quyền của nước chủ nhà đối với tài sản cố định sau khi hoàn vốn và sau khi chấm dứt hợp đồng;

- Điều kiện chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ của các bên ký kết hợp đồng; quyền của PVN được tham gia vốn đầu tư;

- Cam kết đào tạo và ưu tiên sử dụng lao động, dịch vụ Việt Nam;

- Trách nhiệm bảo vệ môi trường và bảo đảm an toàn trong khi tiến hành hoạt động dầu khí;

- Phương thức giải quyết tranh chấp phát sinh từ hợp đồng và luật áp dụng.

Ngoài những quy định trong Hợp đồng mẫu, các bên ký kết hợp đồng được thỏa thuận các điều khoản khác nhưng không được trái với quy định của Luật này và các quy định khác có liên quan của pháp luật Việt Nam.

Các bên ký kết hợp đồng dầu khí có thể thỏa thuận cử một bên tham gia hợp đồng dầu khí làm Người điều hành hoặc thuê Người điều hành hoặc thành lập Công ty điều hành chung theo quy định của Chính phủ Việt Nam.

Trong trường hợp được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, các bên ký kết hợp đồng dầu khí có thể thỏa thuận không áp dụng Hợp đồng mẫu nhưng hợp đồng ký kết vẫn phải bao gồm các nội dung chính theo quy định tại Điều này.

Ngoài ra, ngày 22 tháng 04 năm 2013, Chính phủ còn ban hành Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ban hành Hợp đồng mẫu của Hợp đồng Chia sản phẩm dầu khí. Hợp đồng Chia sản phẩm dầu khí phải tuân thủ Hợp đồng mẫu ban hành kèm theo Nghị định này. PVN và Nhà thầu chỉ đàm phán các nội dung được trích yếu “*phụ thuộc vào kết quả đấu thầu hoặc đàm phán*” tương tự như quy định tại Điều 20.7 của Hợp đồng mẫu. Trong trường hợp được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, các bên ký kết hợp đồng có thể thỏa thuận không áp dụng Hợp đồng mẫu.

d) Thời hạn Hợp đồng dầu khí

Điều 17 Luật Dầu khí quy định thời hạn hợp đồng dầu khí không quá hai mươi lăm năm, trong đó giai đoạn tìm kiếm thăm dò không quá năm năm. Đối với các dự án khuyến khích đầu tư dầu khí và dự án tìm kiếm thăm dò, khai thác khí thiên nhiên, thời hạn hợp đồng dầu khí không quá ba mươi năm, trong đó giai đoạn tìm kiếm thăm dò không quá bảy năm. Thời hạn hợp đồng dầu khí có thể được kéo dài thêm, nhưng không quá năm năm; thời hạn của giai đoạn tìm kiếm thăm dò có thể được kéo dài thêm, nhưng không quá hai năm. Trong trường hợp đặc biệt, việc cho phép tiếp tục kéo dài thời hạn tìm kiếm thăm dò hoặc thời hạn hợp đồng dầu khí do Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Điều 27 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định trường hợp hợp đồng dầu khí chỉ quy định thời hạn chung, không phân biệt thời hạn đối với dầu và khí, thời hạn đó sẽ được áp dụng cho cả dầu và khí. Trường hợp hợp đồng dầu khí chỉ quy định thời hạn đối với khí nhưng có cả phát hiện dầu trong diện tích hợp đồng, thời hạn hợp đồng dầu khí đối với dầu như sau: Thời hạn hợp đồng đối với

dầu không quá hai mươi lăm (25) năm; Đối với các dự án khuyến khích đầu tư dầu khí, thời hạn hợp đồng đối với dầu không quá ba mươi (30) năm. Trường hợp hợp đồng dầu khí chỉ quy định thời hạn đối với dầu nhưng có phát hiện khí trong diện tích hợp đồng, thời hạn hợp đồng dầu khí đối với khí không quá ba mươi (30) năm. Trường hợp hợp đồng dầu khí quy định cụ thể cả thời hạn đối với dầu và với khí, thời hạn hợp đồng dầu khí được áp dụng theo quy định trong hợp đồng.

Giai đoạn tìm kiếm thăm dò quy định tại Điều 17 Luật Dầu khí có thể được chia thành các giai đoạn nhỏ. Thời hạn của các giai đoạn nhỏ do các bên tham gia hợp đồng dầu khí thỏa thuận. Vấn đề quy trình, tần suất xem xét, phê duyệt việc kéo dài thời hạn của giai đoạn tìm kiếm thăm dò và hợp đồng dầu khí được quy định tại Điều 29 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

d) Thẩm định và phê duyệt hợp đồng dầu khí

Điều 23 Luật Dầu khí quy định hợp đồng dầu khí phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và có hiệu lực theo quy định tại Giấy chứng nhận đầu tư.

Điều 37 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP hồ sơ thẩm định hợp đồng dầu khí bao gồm:

- Văn bản đề nghị thẩm định hợp đồng dầu khí của PVN;
- Bản giải trình kinh tế, kỹ thuật do PVN chuẩn bị;
- Bản sao có chứng thực giấy chứng nhận đăng ký hoạt động đối với tổ chức; giấy chứng minh nhân dân hoặc hộ chiếu đối với nhà đầu tư là cá nhân tham gia hợp đồng dầu khí;
- Thư bảo lãnh thực hiện nghĩa vụ hợp đồng của nhà thầu hoặc từng nhà thầu trong liên danh nhà thầu do ngân hàng có uy tín trên thế giới hoặc công ty mẹ của nhà thầu hoặc từng nhà thầu trong liên danh nhà thầu phát hành và được PVN chấp thuận;
- Dự thảo hợp đồng dầu khí;
- Điều lệ công ty, báo cáo tài chính (nếu có) và các tài liệu pháp lý khác có liên quan làm cơ sở đàm phán hợp đồng dầu khí.

PVN trình Bộ Công Thương hai (02) bộ hồ sơ gốc và tám (08) bộ hồ sơ bản sao.

Quy trình thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt hợp đồng dầu khí được thực hiện theo quy định tại Điều 81 Nghị định này.

Trên cơ sở phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ đối với dự thảo hợp đồng dầu khí, PVN và nhà thầu tiến hành ký kết hợp đồng dầu khí.

Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hợp đồng dầu khí gốc đã ký kết do PVN trình, Bộ Công Thương xem xét, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư.

e) Vấn đề chuyển nhượng hợp đồng dầu khí

Điều 24 Luật Dầu khí quy định về Việc chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần hợp đồng dầu khí của các bên tham gia hợp đồng phải đáp ứng các điều kiện sau đây:

- Bên nhận chuyển nhượng cam kết thực hiện các nội dung của hợp đồng dầu khí đã được bên chuyển nhượng ký kết;
- Bảo đảm các điều kiện về chuyển nhượng vốn, dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Việc chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần hợp đồng dầu khí phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và có hiệu lực theo quy định tại Giấy chứng nhận đầu tư đã được điều chỉnh.

PVN được quyền ưu tiên mua lại một phần hoặc toàn bộ hợp đồng dầu khí được chuyển nhượng. Bên chuyển nhượng có nghĩa vụ nộp thuế, lệ phí theo quy định của pháp luật về thuế, phí và lệ phí.

Điều 38 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định việc chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí được thực hiện theo quy định tại Điều 24 Luật Dầu khí và hợp đồng dầu khí. Trường hợp vì lý do an ninh, quốc phòng, sau khi nhận được đề nghị của nhà thầu về chuyển nhượng quyền lợi tham gia trong hợp đồng dầu khí, PVN báo cáo Bộ Công Thương danh sách, đánh giá sơ bộ về tổ chức, cá nhân mong muốn nhận chuyển nhượng.

Trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản của PVN, Bộ Công Thương xem xét, quyết định.

Hồ sơ thẩm định chuyển nhượng quyền lợi và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí bao gồm:

- Văn bản đề nghị thẩm định của PVN về việc chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ của nhà thầu dầu khí trong hợp đồng dầu khí;

- Bản sao có chứng thực giấy chứng nhận đăng ký hoạt động, điều lệ công ty và báo cáo tài chính năm gần nhất đối với tổ chức; giấy chứng minh nhân dân hoặc hộ chiếu đối với nhà đầu tư là cá nhân nhận chuyển nhượng quyền lợi tham gia trong hợp đồng dầu khí;

- Hợp đồng chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí, trong đó có cam kết về việc thực hiện nghĩa vụ thuế chuyển nhượng của các bên liên quan và các nghĩa vụ tài chính liên quan theo quy định của pháp luật Việt Nam;

- Thỏa thuận sửa đổi hợp đồng dầu khí;

- Bảo lãnh thực hiện nghĩa vụ hợp đồng của nhà thầu nhận chuyển nhượng quyền lợi tham gia trong hợp đồng dầu khí do ngân hàng có uy tín trên thế giới phát hành hoặc bảo lãnh của công ty mẹ của nhà thầu hoặc hình thức bảo lãnh khác theo yêu cầu của PVN;

- Tờ kê khai thuế và giải trình số thuế chuyển nhượng do bên chuyển nhượng thực hiện.

PVN trình Bộ Công Thương hai (02) bộ hồ sơ gốc và tám (08) bộ hồ sơ bản sao.

Quy trình thẩm định, trình Thủ tướng Chính xem xét, phê duyệt việc chuyển nhượng quyền lợi và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí được thực hiện theo quy định tại Điều 81 Nghị định này. Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được ý kiến phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ đối với đề nghị chuyển nhượng quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí, Bộ Công Thương xem xét, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư điều chỉnh.

g) Tạm dừng việc thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí

Vấn đề tạm dừng việc thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí được quy định tại Điều 32 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP. Theo đó, việc tạm dừng này được quy định trong trường hợp bất khả kháng và trong trường hợp đặc biệt.

Trường hợp tạm dừng thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí vì lý do an ninh, quốc phòng, Bộ Công Thương chủ trì thẩm định theo quy định tại Điều 81 Nghị định này để trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định.

Các trường hợp tạm dừng thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong hợp đồng dầu khí trong trường hợp đặc biệt khác (trừ trường hợp vì lý do an ninh quốc phòng), Thủ tướng Chính phủ ủy quyền Bộ Công Thương xem xét, quyết định trong thời hạn 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận được văn bản đề nghị của nhà thầu và PVN.

h) Chấm dứt hợp đồng dầu khí

Điều 43 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định các trường hợp chấm dứt hợp đồng dầu khí bao gồm:

- Kết thúc thời hạn hợp đồng dầu khí nhưng không được Thủ tướng Chính phủ cho phép gia hạn;
- Nhà thầu chấm dứt hợp đồng dầu khí theo quy định trong hợp đồng dầu khí;
- Trường hợp quy định tại Khoản 3 Điều 41 Nghị định này;
- Chấm dứt hợp đồng dầu khí theo quy định tại Điều 42 Nghị định này;
- Hợp đồng dầu khí chấm dứt do PVN và nhà thầu thỏa thuận khác (nếu có).

Việc chấm dứt hợp đồng dầu khí quy định tại Điểm a, b, c và d của Khoản 1 Điều này, nhà thầu phải thực hiện các công việc sau:

- Trong thời hạn sáu (06) tháng kể từ ngày hợp đồng dầu khí kết thúc hoặc chấm dứt, nhà thầu phải hoàn thành các nghĩa vụ theo quy định của hợp đồng dầu khí và được PVN có văn bản xác nhận về việc hoàn thành nghĩa vụ;

- PVN và nhà thầu trình Bộ Công Thương một (01) bộ hồ sơ gốc và hai (02) bộ hồ sơ bản sao về việc chấm dứt hợp đồng dầu khí.

Sau khi nhận được văn bản chấp thuận chấm dứt hợp đồng dầu khí của Bộ Công Thương, nhà thầu có trách nhiệm hoàn thành các công việc liên quan đến nghĩa vụ thuế, lao động, tiền lương, chấm dứt văn phòng điều hành (nếu có), công ty điều hành chung (nếu có) và các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.

3.2. Đánh giá thực trạng thực thi các quy định

a) Thực trạng việc ký kết và thực hiện các hợp đồng dầu khí tại Việt Nam

Hoạt động thăm dò khai thác dầu khí đều được triển khai thông qua các hợp đồng/dự án thăm dò khai thác dầu khí. Ngoài Liên doanh dầu khí Việt Nga Vietsovpetro (VSP) được thành lập trên cơ sở hiệp định liên Chính phủ được ký kết giữa Việt Nam và Liên Xô/Liên bang Nga, các hợp đồng dầu khí được ký kết chủ yếu theo hình thức hợp đồng chia sản phẩm nhưng dưới các tên gọi khác nhau như Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí (PSC), hợp đồng dầu khí (PC), hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC).

Tính từ khi có chính sách mở cửa nền kinh tế đến ngày 31 tháng 12 năm 2018, 107 hợp đồng dầu khí đã được PVN ký với các nhà thầu để thực hiện thăm dò khai thác dầu khí tại thềm lục địa Việt Nam, trong đó 46 hợp đồng đã kết thúc và 61 hợp đồng đang có hiệu lực. Trong tổng số 61 hợp đồng dầu khí đang có hiệu lực, có 51 PSC, 09 PC và 01 BCC.

Đối với các hợp đồng/dự án tham gia theo hình thức hợp đồng PC, Tổng công ty Thăm dò Khai thác dầu khí (PVEP) tham gia ngay từ khi ký kết hợp đồng với tỷ lệ khá cao (từ 30-50%). Các dự án được ký kết theo hình thức PSC, PVN/PVEP tham gia với tỷ lệ từ 15-25% từ khi có phát hiện dầu khí thương mại và với tỷ lệ từ 15-60% khi tham gia ngay từ khi hợp đồng được ký kết.

Hiện tại, ngoài Hiệp định Liên Chính phủ giữa Việt Nam và Liên bang Nga về việc hợp tác thăm dò khai thác dầu khí tại Lô 09-1, hoạt động dầu khí ở Việt Nam được thực hiện thông qua các văn bản hợp đồng có các tên gọi khác nhau như Hợp đồng chia sản phẩm (Production Sharing Contract - PSC) – đây là tên gọi được sử dụng phổ biến, và Hợp đồng dầu khí (Petroleum Contract - PC) nhưng về bản chất đều là loại hình hợp đồng chia sản phẩm dầu khí đang được áp dụng rộng rãi trên thế giới. Điểm khác biệt chính của các văn bản hợp đồng đó là về tổ chức của Người điều hành và mức độ tham gia của phía Việt Nam trong hợp đồng cả về đầu tư và quản lý, điều hành hoạt động dầu khí theo quy định tại hợp đồng.

Trong quá trình tiến hành hoạt động dầu khí, PVN từ chỗ chỉ thay mặt Chính phủ ký hợp đồng dầu khí với nhà thầu và thực hiện quyền tham gia của nước chủ nhà khi có phát hiện dầu khí trong các diện tích hợp đồng cụ thể, PVN và các công ty chi nhánh của mình đã tích lũy vốn và kinh nghiệm, từng bước trưởng thành và đã có đủ khả năng để tự thực hiện hoạt động dầu khí.

Hợp đồng phân chia sản phẩm (Production Sharing Contract - PSC) là hình thức Hợp đồng dầu khí được áp dụng chủ yếu trong hoạt động dầu khí thượng nguồn ở trong nước cũng như các dự án PVN đã và đang tham gia ở nước ngoài. Trong khuôn khổ hệ thống pháp luật của Việt Nam, hợp đồng mẫu của hợp đồng phân chia sản phẩm dầu khí đã được Chính phủ ban hành thông qua Nghị định số 139/2005/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2005 và sau đó được thay thế hợp đồng mẫu qua Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ban hành ngày 22 tháng 4 năm 2013. Theo hình thức này, PVN đại diện cho Chính Phủ Việt Nam để ký hợp đồng với các công ty dầu khí quốc tế và quốc gia (IOCs và NOCs). Các công ty dầu khí sẽ tự đầu tư trong giai đoạn tìm kiếm thăm dò và chấp nhận rủi ro nếu không tìm thấy dầu khí. Khi có phát hiện thương mại, PVN có quyền lựa chọn tham gia vào giai đoạn phát triển và khai thác với tỷ lệ đã thỏa thuận trước trong hợp đồng. PVN có thể tự mình tham gia vào Hợp đồng dầu khí ở Việt Nam với cả hai vai trò (1) đại diện nước chủ nhà và (2) bên nhà thầu (hoặc ủy quyền cho một công ty con của PVN thay mặt mình tham gia). Còn đối với các dự án ở nước ngoài, PVN sẽ tham gia đầu tư với vai trò là nhà thầu như các công ty dầu khí khác.

Tuy nhiên, hiện nay Việt Nam đang đứng trước một thực tế là số lượng hợp đồng ký được hàng năm từ năm 2013 trở lại đây giảm mạnh (đặc biệt trong năm 2015 chỉ có 01 hợp đồng được ký). Nguyên nhân khách quan của thực tế này là các phát hiện mới ở Việt Nam trong thời gian qua phần lớn có trữ lượng nhỏ, các diện tích mở còn lại đều được đánh giá có tiềm năng ở mức hạn chế, chủ yếu là khí, tập trung ở khu vực thuộc đối tượng của chính sách khuyến khích đầu tư theo quy định của Luật Dầu khí, giá dầu trên thế giới tiếp tục ở mức thấp và chưa có dấu hiệu phục hồi còn do tính hấp dẫn của cơ chế chính sách chưa cao. Bởi vậy, để ứng phó với thực tế đó, việc đánh giá đúng hiện trạng của các điều khoản tài chính của hợp đồng dầu khí và hệ thống các văn bản pháp lý so với các nước trong khu vực được coi là việc cần làm để có thể có được chính sách khuyến khích phù hợp với bối cảnh hiện nay, tạo ra lợi thế cạnh tranh cho lĩnh vực hoạt động dầu khí của Việt Nam so với các nước khác trong khu vực.

Sau khi Nghị định số 33/2013/NĐ-CP có hiệu lực, trong quá trình triển khai Hợp đồng mẫu để đàm phán, hoàn thiện hợp đồng dầu khí, PVN đã phải mất rất nhiều thời gian để giải thích, thuyết phục các nhà thầu đối với những nội dung mới, bổ sung, hiệu chỉnh mà theo đó ảnh hưởng đến quyền và nghĩa vụ của nhà thầu hoặc có sự thay đổi về quy trình, thủ tục phê duyệt. Kể từ khi Nghị định số 33/2013/NĐ-CP có hiệu lực đến ngày 31 tháng 12 năm 2015, PVN đã ký được 07 hợp đồng dầu khí, trong đó chỉ có PSC Lô 115/09 là nhà thầu nước ngoài chấp nhận gần như toàn bộ các quy định của hợp đồng mẫu. Đối với các hợp đồng dầu khí còn lại, nhà thầu nước ngoài yêu cầu bổ sung, sửa đổi tương đối nhiều nên thời gian đàm phán, thẩm định hợp đồng kéo dài.

b) Một số vướng mắc, bất cập tại các quy định pháp luật về hợp đồng dầu khí

(i) Các bất cập pháp lý chung

- Điều 15 Luật Dầu khí quy định hợp đồng dầu khí được ký kết dưới các hình thức PSC, hợp đồng liên doanh hoặc các hình thức khác. Hợp đồng dầu khí phải tuân thủ Hợp đồng mẫu do Chính phủ Việt Nam ban hành. Tuy nhiên, hiện nay Chính phủ mới chỉ ban hành hợp đồng mẫu của hình thức PSC tại Nghị định số 33/2013/NĐ-CP. Các hình thức hợp đồng khác của hợp đồng dầu khí chưa có quy định cụ thể về hợp đồng mẫu.

- Điều 22 Luật Dầu khí chỉ quy định về thẩm quyền Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí và hợp đồng có hiệu lực theo Giấy chứng nhận đầu tư. Luật Dầu khí chưa có quy định cụ thể về việc thẩm định, ký kết, chuyển nhượng, chấm dứt hợp đồng dầu khí và cấp Giấy chứng nhận đầu tư cùng các vấn đề liên quan đến hợp đồng dầu khí. Các vấn đề này hiện nay lại được điều chỉnh tại Nghị định số 95/2015/NĐ-CP trong khi Luật Dầu khí không giao thẩm quyền cho Chính phủ quy định hướng dẫn các nội dung này.

- Quy định về diện tích hợp đồng hiện tại trong các văn bản pháp lý chưa có quy định cho trường hợp thực tế phát sinh khi hệ thống thiết kế khai thác của dự án khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu (áp dụng cho tuyến ống, hệ thống làm sạch khí...). Quy định về diện tích hợp đồng chưa được cập nhật để phản ánh tình huống phát sinh thực tế là hệ thống thiết bị của một dự án khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu (gồm tuyến ống dẫn sản phẩm từ mỏ về bờ, nhà máy chế biến khí ở trên bờ, đường ống dẫn khí thương phẩm tới các hộ tiêu thụ (như trường hợp dự án Cá Voi Xanh). Do vậy cần có quy định về nguyên tắc cho các trường hợp phát sinh như trên. Cần có văn bản pháp luật quy định cụ thể về phần diện tích nằm ngoài hợp đồng này (mở rộng diện tích hợp đồng nếu chưa có hợp đồng hoặc quy định về cùng tìm kiếm thăm dò khai thác dầu khí (nếu đã có hợp đồng với nhà thầu khác).

- Nghiên cứu và bổ sung các quy định có liên quan đến vấn đề chuyển nhượng quyền lợi tham gia trong hợp đồng (trực tiếp và gián tiếp) trong hợp đồng và hoàn thiện các văn bản về thuế chuyển nhượng vốn trong mỗi trường hợp để nhà đầu tư biết và tuân thủ ngay từ khi đàm phán hợp đồng chuyển nhượng. Luật Dầu khí và các văn bản dưới luật chưa có quy định cụ thể điều chỉnh trường hợp chuyển nhượng quyền lợi tham gia gián tiếp (thông qua chuyển nhượng cổ phần của công ty nắm giữ quyền lợi tham gia trong Hợp đồng dầu khí hoặc sáp nhập hoặc chuyển nhượng cổ phần của Công ty mẹ của nhà thầu tham gia trong Hợp đồng dầu khí), trừ quy định tại Hợp đồng dầu khí mẫu được ban hành theo Nghị định 33/2013/NĐ-CP, nhưng chỉ dừng lại ở việc xác định nghĩa vụ.

- Quy định của các văn bản pháp luật mới được ban hành trong một số trường hợp chưa phù hợp với quy định của các hợp đồng dầu khí đã được ký kết trước đó hoặc không thống nhất, đặc biệt là các quy định có ảnh hưởng đến lợi ích kinh tế của nhà đầu tư (quỹ thu dọn mỏ, tiền thuê mặt nước, thuế chuyển nhượng gián tiếp, mở tài khoản vốn đầu tư trực tiếp trong nước, việc các nhà thầu bán chung các sản phẩm của hoạt động dầu khí là đối tượng miễn trừ của

luật cạnh tranh...) nên khó khăn trong việc hướng dẫn nhà thầu thực hiện nghĩa vụ tại thời điểm phát sinh, tiềm ẩn các khả năng phát sinh tranh chấp. Do đó, quy định rõ nguyên tắc ổn định pháp luật và nguyên tắc không hồi tố nhằm tránh các tranh cãi có thể xảy ra trong quá trình triển khai hoạt động đầu khí theo quy định của các hợp đồng đầu khí.

(ii) Các bất cập quy định tại Nghị định số 33/2013/NĐ-CP

Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ban hành ngày 22 tháng 4 năm 2013 về PSC mẫu còn nhiều điều khoản chưa được quy định rõ ràng hay còn vướng mắc bất cập, chưa phù hợp với tình hình phát triển của ngành hiện nay cũng như để gia tăng hiệu quả hoạt động thu hút đầu tư:

Thứ nhất, tại Điều 1.1.39 Chương I có định nghĩa về “*Kế hoạch Phát triển*” để tiến hành các hoạt động xây dựng công trình, lắp đặt thiết bị và khai thác vỉa sản phẩm, tầng sản phẩm hoặc mỏ. Định nghĩa này chưa đầy đủ, cũng không cần thiết phải liệt kê các hoạt động vì còn nhiều hoạt động khác. Trong Hợp đồng mẫu này đã có khái niệm rõ ràng về các “Hoạt động Phát triển”, do đó phân định nghĩa về “Kế hoạch Phát triển” chỉ cần ghi “Kế hoạch Phát triển” là kế hoạch... để tiến hành các Hoạt động Phát triển.

Thứ hai, tại Điều 2.1.7 Chương II quy định “*Trong trường hợp Bất Khả kháng hoặc trong trường hợp đặc biệt khác, các bên có thể thỏa thuận phương thức tạm dừng việc thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong Hợp đồng và phụ thuộc vào phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ*”. Định nghĩa này không đảm bảo logic vì theo quy định của Luật Dầu khí và quy định tại Chương 19, khi xảy ra “Bất khả kháng” thì nhà thầu có quyền dừng hoạt động đầu khí mà không phụ thuộc vào phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Nên chăng cần tách riêng hai trường hợp “Bất khả kháng” và “trường hợp đặc biệt khác” hoặc sửa lại điều này như sau: “2.1.7. Trong trường hợp đặc biệt khác, phụ thuộc vào phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, các bên có thể thỏa thuận phương thức tạm dừng việc thực hiện một số quyền và nghĩa vụ trong Hợp đồng”. Trường hợp “Bất khả kháng” có thể không cần nhắc tới trong chương này vì hợp đồng đã có quy định cụ thể cho trường hợp “Bất khả kháng” trong Chương 19.

Thứ ba, Điều 2.1.8 quy định “*Trường hợp vì lý do quốc phòng, an ninh, Thủ tướng Chính phủ sẽ xem xét, quyết định việc gia hạn thêm giai đoạn tìm kiếm thăm dò Hợp đồng. Chậm nhất 90 ngày trước ngày kết thúc giai đoạn tìm kiếm thăm dò hoặc chậm nhất 1 năm trước ngày kết thúc hợp đồng, nhà thầu gửi Tập đoàn Dầu khí Việt Nam để trình cơ quan có thẩm quyền thẩm định, báo cáo Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định*”. Quy định này không chính xác vì việc gia hạn giai đoạn tìm kiếm thăm dò chỉ xảy ra trong và cuối thời kỳ tìm kiếm thăm dò chứ không xảy ra trước khi kết thúc hợp đồng.

Thứ tư, tại Điều 8.2.1 Chương VIII trong nội dung có nhắc tới việc giá khí được thỏa thuận giữa người mua và người bán và có lưu ý rằng “bao gồm nhưng không chỉ giới hạn giá condensate được tạo thành từ khí”. Nội dung câu chữ ở đây không rõ ràng, gây khó hiểu. Nên bỏ nội dung nhắc đến condensate trong nội

dung của điều này vì thực tế trong nội dung của khái niệm dầu thô đã bao gồm cả Condensate được tạo thành từ khí nên đương nhiên được xử lý theo dầu.

Thứ năm, Điều 17 Chương XVII quy định rằng trong trường hợp khẩn cấp, Chính phủ Việt Nam có thể yêu cầu nhà thầu bán tại thị trường Việt Nam nhiều hơn lượng Dầu Thô theo kế hoạch đã thỏa thuận... nhưng không có quy định về nguyên tắc xử lý đối với các chi phí phát sinh liên quan đến lượng dầu bán bổ sung cho nội địa đó (các chi phí phát sinh không thực hiện được hợp đồng đối với bên thứ ba bởi phải tăng lượng bán ở thị trường nội địa vì lý do khẩn cấp). Trong trường hợp này, nếu nhà thầu yêu cầu hoàn trả các chi phí (với điều kiện nhà thầu phải cung cấp các chứng từ hợp lệ) thì cũng là hợp lý...

Thứ sáu, Điều khoản ổn định trong Hợp đồng mẫu hiện nay chỉ áp dụng cho 03 mức thuế suất cơ bản, thấp nhất hơn so với quy định tại Hợp đồng PSC cũ (ban hành theo Nghị định số 139/2005/NĐ-CP). Thực tế triển khai các hợp đồng dầu khí cho thấy rất khó thuyết phục các nhà thầu chấp nhận, về lâu dài trở thành rào cản lớn cho nhà đầu tư, làm giảm nghiêm trọng mức hấp dẫn đầu tư nhất là trong bối cảnh hiện nay khi tiềm năng dầu khí của Việt Nam ngày càng giảm và ngành đang gặp nhiều thách thức lớn từ các nguyên nhân khách quan khác.

So với Hợp đồng mẫu được ban hành theo Nghị định số 139/2005/NĐ-CP thì điều khoản ổn định quy định tại Nghị định số 33/2013/NĐ-CP có phạm vi hẹp hơn. Nếu ở Điều 18 Hợp đồng mẫu ban hành kèm theo Nghị định số 139/2005/NĐ-CP, điều khoản ổn định được viện dẫn khi có sự thay đổi pháp luật làm ảnh hưởng bất lợi tới quyền lợi kinh tế của nhà thầu thì ở Nghị định số 33/2013/NĐ-CP chỉ giới hạn điều khoản ổn định khi sự thay đổi của pháp luật làm ảnh hưởng tới quyền lợi về thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế xuất khẩu, còn các sắc thuế khác phải áp dụng theo quy định hiện hành.

Về khía cạnh pháp luật, điều khoản ổn định là một điều khoản quan trọng để bảo đảm quyền lợi của nhà đầu tư nước ngoài trong trường hợp trong quá trình thực hiện dự án có sự thay đổi pháp luật dẫn đến ảnh hưởng quyền, lợi ích kinh tế của nhà đầu tư so với thời điểm bắt đầu tiến hành đầu tư.

Đây là một điều khoản đã được quy định xuyên suốt trong quá trình xây dựng và sửa đổi hệ thống pháp luật về đầu tư của Việt Nam.

Trong khi đó, quy định ổn định trong Luật Đầu tư bao hàm các quyền lợi, lợi ích kinh tế (phạm vi bảo đảm rộng hơn) gây tâm lý không yên tâm cho các nhà đầu tư và có thể dẫn đến các tranh cãi trong quá trình triển khai hoạt động dầu khí theo quy định của các Hợp đồng dầu khí và pháp luật Việt Nam. Để cụ thể hóa các quy định về bảo đảm đầu tư, Luật Đầu tư năm 2014 đã quy định cụ thể về điều khoản này như sau:

“Điều 13. Bảo đảm đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật

1. Trường hợp văn bản pháp luật mới được ban hành quy định ưu đãi đầu tư cao hơn ưu đãi đầu tư mà nhà đầu tư đang được hưởng thì nhà đầu tư được

hưởng ưu đãi đầu tư theo quy định của văn bản pháp luật mới cho thời gian hưởng ưu đãi còn lại của dự án.

2. Trường hợp văn bản pháp luật mới được ban hành quy định ưu đãi đầu tư thấp hơn ưu đãi đầu tư mà nhà đầu tư được hưởng trước đó thì nhà đầu tư được tiếp tục áp dụng ưu đãi đầu tư theo quy định trước đó cho thời gian hưởng ưu đãi còn lại của dự án.

3. Quy định tại khoản 2 Điều này không áp dụng trong trường hợp thay đổi quy định của văn bản pháp luật vì lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đả o đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng, bảo vệ môi trường.

4. Trường hợp nhà đầu tư không được tiếp tục áp dụng ưu đãi đầu tư theo quy định tại khoản 3 Điều này thì được xem xét giải quyết bằng một hoặc một số biện pháp sau đây:

- a) Khấu trừ thiệt hại thực tế của nhà đầu tư vào thu nhập chịu thuế;*
- b) Điều chỉnh mục tiêu hoạt động của dự án đầu tư;*
- c) Hỗ trợ nhà đầu tư khắc phục thiệt hại”.*

Như vậy, đối chiếu với các quy định trong Luật Đầu tư có thể thấy rằng, điều khoản ổn định quy định tại Điều 18 Hợp đồng mẫu ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP đang có phạm vi hẹp hơn so với quy định của Luật đầu tư, cụ thể là chỉ ổn định quyền lợi của nhà đầu tư liên quan đến 3 sắc thuế là thuế tài nguyên, thu nhập doanh nghiệp và thuế xuất khẩu. Điều này là một rào cản rất lớn trong quá trình thu hút đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực dầu khí. Thực tế triển khai hoạt động dầu khí từ khi ban hành Nghị định số 33/2013/NĐ-CP đến nay cũng cho thấy, nhà thầu rất khó chấp nhận quy định về ổn định tại hợp đồng mẫu mới và rất khó khăn cho PVN trong việc thuyết phục nhà thầu tuân thủ quy định này. Về lâu dài, quy định như vậy là một rào cản rất lớn cho hoạt động đầu tư của nhà đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp dầu khí. Do vậy, cần kiến nghị áp dụng điều khoản ổn định một cách linh hoạt trên cơ sở bảo đảm ưu đãi đầu tư cho nhà thầu khi có sự thay đổi về pháp luật phù hợp với quy định của Chương II Điều 10, 11, 12, 13 Luật Đầu tư năm 2020.

Thứ bảy, chuyển nhượng quyền lợi tham gia (trực tiếp và gián tiếp) trong hợp đồng dầu khí được quy định tại Điều 12.2 Hợp đồng mẫu PSC ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP. Tuy nhiên, quy định này chưa rõ ràng, chỉ dừng lại ở việc xác định nghĩa vụ. Quy định này chưa rõ về thuế chuyển nhượng vốn trong mỗi trường hợp để nhà đầu tư biết và tuân thủ ngay từ khi đàm phán hợp đồng chuyển nhượng. Thời gian hoàn tất văn bản và thủ tục phê duyệt chuyển nhượng kéo dài, đặc biệt là vấn đề thuế chuyển nhượng. Việc không quy định tường minh dẫn đến xung đột lợi ích, các bên liên quan phải hòa giải (như chuyển nhượng trong PSC Lô 06.1 giữa BP và TNK/BP), đưa ra trọng tài (như chuyển nhượng trong PC 15-1 giữa ConocoPhillips và Perenco). Do đó, cần phải nghiên cứu và bổ sung các quy định cụ thể liên quan đến vấn đề chuyển nhượng quyền lợi tham gia trong hợp đồng, vấn đề mua công ty và đặc biệt là vấn đề thuế chuyển nhượng.

Thứ tám, quy trình đàm phán, thẩm định, phê duyệt các hợp đồng dầu khí quá dài làm nản lòng các nhà đầu tư (cho đến cuối tháng 5/2019, Dự án Lô 15-2/17 đã trải qua gần 3 năm mà vẫn chưa nhận được phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ để có thể ký được hợp đồng) trong khi từ năm 2017 đến nay PVN không ký được hợp đồng dầu khí mới.

Thứ chín, Điều 7.10 Nghị định số 33/2013/NĐ-CP quy định "*Nếu pháp luật Việt Nam quy định những mức thuế suất hoặc có chế độ ưu đãi hơn cho công nghiệp dầu khí, NHÀ THẦU sẽ, với sự hỗ trợ của PETROVIETNAM và phê duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền được áp dụng những mức thuế suất hoặc chế độ ưu đãi đó*". Tuy nhiên, để đảm bảo công bằng với các doanh nghiệp khác, để Nhà thầu có thể áp dụng ngay các ưu đãi, đề nghị sửa đổi thành: "*Nếu pháp luật Việt Nam quy định những mức thuế suất, hoặc có chế độ ưu đãi hơn cho công nghiệp dầu khí, NHÀ THẦU sẽ được quyền áp dụng các mức thuế, hoặc chế độ ưu đãi đó phù hợp với pháp luật mới về thuế kể từ ngày quy định đó có hiệu lực, và không phải yêu cầu bất kỳ chấp thuận, hoặc phê duyệt nào của cơ quan nhà nước*".

4. Về quy trình, thủ tục đầu tư dự án trong hoạt động dầu khí

4.1. Quy định hiện hành

Hoạt động đầu tư của Việt Nam (dưới hình thức đầu tư của doanh nghiệp nhà nước) cho lĩnh vực thăm dò, khai thác dầu khí, được điều chỉnh bởi nhiều luật. Ngoài Luật Dầu khí, có 2 luật quan trọng điều chỉnh hoạt động này là Luật Đầu tư, Luật Quản lý sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật Quản lý vốn) và một số luật có liên quan như Luật Đầu tư công, Luật Xây dựng...

4.1.1. Thẩm quyền quản lý nhà nước

a) Theo quy định pháp luật về dầu khí

- Điểm b Khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định trách nhiệm của Bộ Công Thương: "*Chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp luật về dầu tư...*".

- Điều 82 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định Bộ Công Thương là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí nói chung.

b) Theo quy định pháp luật về đầu tư

- Điều 68 Luật Đầu tư năm 2014 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đầu tư tại Việt Nam và ra nước ngoài.

- Điều 69 Luật Đầu tư năm 2020 quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đầu tư tại Việt Nam và đầu tư từ Việt Nam ra nước ngoài.

- Điểm d khoản 1 Điều 31 Luật Dầu tư năm 2014 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án thăm dò, khai thác, chế biến dầu khí thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

- Điểm đ khoản 1 Điều 31 Luật Dầu tư năm 2020 quy định thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án đầu tư chế biến dầu khí thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

Theo đó, Luật Dầu tư 2020 đã bỏ thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Thủ tướng Chính phủ đối với dự án thăm dò, khai thác.

4.1.2. Về quy trình, thủ tục đầu tư dự án

a) Theo quy định pháp luật về dầu khí

- Theo quy định tại Khoản 4 Điều 1 Luật Dầu khí năm 2000 sửa đổi Điều 16 Luật Dầu khí năm 1993:

“Tổ chức, cá nhân muốn ký kết hợp đồng dầu khí phải thông qua đấu thầu theo quy định riêng về đấu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí do Chính phủ Việt Nam ban hành.

Trong trường hợp đặc biệt, Thủ tướng Chính phủ có thể chỉ định thầu để chọn đối tác ký kết hợp đồng dầu khí”.

- Theo quy định tại khoản 10 Điều 1 Luật Dầu khí năm 2008 sửa đổi Điều 23 Luật Dầu khí năm 1993: *“Hợp đồng dầu khí phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và có hiệu lực theo quy định tại Giấy chứng nhận đầu tư”.*

- Khoản 18 Điều 1 Luật Dầu khí năm 2008 sửa đổi Điều 38 Luật Dầu khí năm 1993 quy định Bộ Công Thương chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp Luật về đầu tư.

Như vậy, pháp luật dầu khí dẫn chiếu việc thực hiện dự án đầu tư dầu khí theo pháp luật về đầu tư. Luật Dầu khí hiện hành không có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục đầu tư dự án dầu khí.

- Điều 37 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP về quy trình thẩm định hợp đồng dầu khí và cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư quy định:

“1. Hồ sơ thẩm định hợp đồng dầu khí bao gồm:

a) Văn bản đề nghị thẩm định hợp đồng dầu khí của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam;

b) Bản giải trình kinh tế, kỹ thuật do Tập đoàn Dầu khí Việt Nam chuẩn bị;

c) Bản sao có chứng thực giấy chứng nhận đăng ký hoạt động đối với tổ chức; giấy chứng minh nhân dân hoặc hộ chiếu đối với nhà đầu tư là cá nhân tham gia hợp đồng dầu khí;

d) Thư bảo lãnh thực hiện nghĩa vụ hợp đồng của nhà thầu hoặc từng nhà thầu trong liên danh nhà thầu do ngân hàng có uy tín trên thế giới hoặc công ty

mẹ của nhà thầu hoặc từng nhà thầu trong liên danh nhà thầu phát hành và được Tập đoàn Dầu khí Việt Nam chấp thuận;

đ) Dự thảo hợp đồng dầu khí;

e) Điều lệ công ty, báo cáo tài chính (nếu có) và các tài liệu pháp lý khác có liên quan làm cơ sở đàm phán hợp đồng dầu khí.

Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trình Bộ Công Thương hai (02) bộ hồ sơ gốc và tám (08) bộ hồ sơ bản sao.

2. Quy trình thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt hợp đồng dầu khí được thực hiện theo quy định tại Điều 81 Nghị định này.

3. Trên cơ sở phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ đối với dự thảo hợp đồng dầu khí, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và nhà thầu tiến hành ký kết hợp đồng dầu khí.

4. Trong thời hạn 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận được hợp đồng dầu khí gốc đã ký kết do Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trình, Bộ Công Thương xem xét, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư”.

Hợp đồng dầu khí được ký giữa PVN và các Nhà thầu tham gia Dự án trên cơ sở các điều khoản kinh tế - kỹ thuật và thương mại cơ bản đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (Theo quy định tại Điều 15 Luật Dầu khí và Hợp đồng mẫu PSC ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP). Theo quy định pháp luật nêu trên, tổ chức, cá nhân muốn ký kết hợp đồng dầu khí phải thông qua đầu thầu.

Sau đó, PVN trình Thủ tướng Chính phủ hồ sơ đề nghị phê duyệt PSC và gửi Bộ Công Thương thẩm định theo quy định tại Điều 15, Điều 16 Luật Dầu khí và Điều 25, Điều 26 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí. Bộ Công Thương là cơ quan chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo quy định tại Điều 23 Luật Dầu khí và Điều 37 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

Trên cơ sở phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ đối với dự thảo hợp đồng dầu khí, PVN và nhà thầu tiến hành ký kết hợp đồng dầu khí.

- Về việc cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (GCNĐKĐT): PVN trình Bộ Công Thương hồ sơ đề nghị cấp GCNĐKĐT theo quy định tại Điều 23, Điều 38 Luật Dầu khí và Điều 37 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP. Kể từ ngày nhận được hợp đồng dầu khí gốc đã ký kết do PVN trình, Bộ Công Thương xem xét, cấp giấy chứng nhận đăng ký đầu tư theo quy định tại Điều 37 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

- Đối với đầu tư dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí mới, khoản 3 Điều 24 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định:

“3. Đối với đầu tư dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí mới

a) Tập đoàn Dầu khí Việt Nam lập hồ sơ dự án đầu tư trình Bộ Công Thương thẩm định.

b) Hồ sơ dự án đầu tư bao gồm:

- Kế hoạch triển khai nghiên cứu tài liệu, thu nổ địa chấn, khoan, các hoạt động khác (nếu có);
- Chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật, thương mại cơ bản áp dụng đối với dự án;
- Chi phí và nguồn kinh phí thực hiện đầu tư;
- Đánh giá hiệu quả đầu tư;
- Các tài liệu khác có liên quan (nếu có);
- Kiến nghị.

Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trình Bộ Công Thương hai (02) bộ hồ sơ gốc và tám (08) bộ hồ sơ bản sao.

c) Quy trình thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt dự án đầu tư tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí mới được thực hiện theo quy định tại Điều 81 Nghị định này.

d) Trong quá trình triển khai dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, trường hợp Tập đoàn Dầu khí Việt Nam nhận được đề xuất tham gia đầu tư dự án của tổ chức, cá nhân đáp ứng điều kiện quy định tại Điều 8 của Nghị định này, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam thỏa thuận các chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật, thương mại cơ bản với tổ chức, cá nhân để trình Bộ Công Thương thẩm định theo quy định tại Khoản 2 và 3 Điều 23 Nghị định này và trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định về chủ trương ký hợp đồng đầu tư.

Sau khi được Thủ tướng Chính phủ quyết định về chủ trương ký hợp đồng đầu tư, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam và tổ chức, cá nhân nêu trên đàm phán, ký kết hợp đồng đầu tư theo quy định của Nghị định này và pháp luật có liên quan.

b) Theo quy định pháp luật về đầu tư

- Khoản 2 Điều 4 Luật Đầu tư năm 2014 quy định: “Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật này và luật khác về ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh, ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, trình tự, thủ tục đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật này, trừ trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh theo quy định tại Luật chứng khoán, Luật các tổ chức tín dụng, Luật kinh doanh bảo hiểm và Luật Dầu khí”.

Khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư năm 2020 (sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2021) quy định: Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư trừ thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Dầu khí.

Như vậy, Luật Đầu tư năm 2020 quy định thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Dầu khí.

Hồ sơ, trình tự, thủ tục quyết định chủ trương đầu tư thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ quy định tại Điều 34 Luật Đầu tư 2015.

Điểm b khoản 3 Điều 52 Nghị định số 118/2015/NĐ-CP giao trách nhiệm cho Bộ Công Thương: “*Định kỳ hằng quý báo cáo về tình hình cấp, điều chỉnh, chấm dứt hoạt động và kết quả hoạt động của các dự án đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực thăm dò và khai thác dầu khí tại Việt Nam. Thời điểm báo cáo trước ngày 12 của tháng đầu quý sau quý báo cáo*”.

Mặc dù Luật Đầu tư năm 2020 có một số khác biệt về thủ tục quyết định chủ trương đầu tư so với Luật Đầu tư 2014, tuy nhiên nhìn chung cùng một dự án phải trình qua các cấp (lên Thủ tướng 2 lần): Một lần cho phép đầu tư theo Luật Dầu khí, một lần xin chủ trương đầu tư theo Luật Đầu tư.

4.1.3. Về quy định pháp luật về quản lý vốn, luật đầu tư công và các pháp luật có liên quan

Ngoài việc thay mặt nhà nước quản lý hoạt động dầu khí, PVN và các công ty con của PVN hoạt động trong lĩnh vực E&P còn tham gia trực tiếp vào các hợp đồng/ dự án dầu khí với vai trò là nhà đầu tư. Như vậy, PVN/PVEP là các doanh nghiệp nhà nước khi tham gia đầu tư vào hoạt động TDKT dầu khí thì ngoài việc tuân thủ theo Luật Dầu khí còn chịu sự điều chỉnh của các bộ Luật khác như: Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý và sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp...

a) Theo quy định pháp luật về quản lý vốn

Khoản 1 Điều 24 Luật Quản lý và sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp quy định:

“Điều 24. Đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định

1. Thẩm quyền quyết định dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định của doanh nghiệp:

a) Căn cứ chiến lược, kế hoạch đầu tư phát triển 05 năm và kế hoạch sản xuất, kinh doanh hằng năm của doanh nghiệp, Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định từng dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định với giá trị không quá 50% vốn chủ sở hữu được ghi trên báo cáo tài chính quý hoặc báo cáo tài chính năm của doanh nghiệp tại thời điểm gần nhất với thời điểm quyết định dự án nhưng không quá mức vốn của dự án nhóm B theo quy định của Luật đầu tư công.

Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty phân cấp cho Tổng giám đốc hoặc Giám đốc quyết định các dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định theo quy định tại điều lệ hoặc quy chế tài chính của doanh nghiệp;

b) Trường hợp dự án đầu tư, xây dựng, mua, bán tài sản cố định có giá trị lớn hơn mức quy định tại điểm a khoản này, Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, phê duyệt”.

b) Theo quy định pháp luật đầu tư công

Điều 8, Điều 9 Luật Đầu tư công 2019 quy định tiêu chí phân loại dự án nhóm A và nhóm B, theo đó dự án có tổng mức đầu tư 2300 tỷ trở lên thuộc lĩnh vực khai thác dầu khí thuộc dự án nhóm A và dự án có tổng mức đầu tư từ 120 tỷ đến 2300 tỷ thuộc lĩnh vực khai thác dầu khí thuộc dự án nhóm B.

Theo quy định tại Khoản 4 Điều 17 Luật Đầu tư công 2019 về thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án:

“4. Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư chương trình, dự án sau đây:

a) Dự án quy định tại khoản 1 Điều 8 của Luật này; dự án nhóm A khác sử dụng vốn ngân sách trung ương do Bộ, cơ quan trung ương quản lý;

b) Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn vay ODA và vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài, trừ chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình đầu tư công quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều này;

c) Chương trình, dự án đầu tư sử dụng vốn ODA viện trợ không hoàn lại trong các trường hợp sau: chương trình, dự án nhóm A và nhóm B; chương trình, dự án kèm theo khung chính sách; chương trình, dự án trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, tôn giáo; chương trình tiếp cận theo ngành; mua sắm các loại hàng hóa thuộc phải được Thủ tướng Chính phủ cho phép; sự tham gia của Việt Nam vào các chương trình, dự án khu vực;

d) Dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA, vốn vay ưu đãi của các nhà tài trợ nước ngoài để chuẩn bị dự án đầu tư”.

Như vậy, theo quy định pháp luật nêu trên, thẩm quyền của PVN chỉ giới hạn ở mức 2300 tỷ đồng, nếu vượt quá mức này thì phải báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định.

4.2. Đánh giá thực trạng thực thi các quy định

Mặc dù, hệ thống các văn bản điều chỉnh và nội dung các quy định về đầu tư trong hoạt động dầu khí đã đầy đủ và chi tiết, tuy nhiên cũng đã phát sinh các chồng chéo, ảnh hưởng chung đến tiến độ dự án. Cụ thể các nội dung sau:

4.2.1. Về việc áp dụng pháp luật

Đối với hoạt động đầu tư các dự án dầu khí trong nước, để phù hợp với nguyên tắc ưu tiên áp dụng luật theo Điều 4 của Luật Đầu tư 2014 và theo nguyên tắc của Luật Ban hành Văn bản quy phạm pháp luật 2015 (Điều 156 - Áp dụng văn bản quy phạm pháp luật), Luật Dầu khí là bộ luật chuyên ngành sẽ được ưu tiên áp dụng. Tuy nhiên, theo quy định tại điểm b khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí, Bộ Công Thương trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Hợp đồng đầu khí và dự án đầu tư dầu khí theo quy định của Luật Đầu tư.

Như vậy, có sự dẫn chiếu qua lại giữa Luật Dầu khí và Luật Đầu tư năm 2014 về việc áp dụng thủ tục đầu tư. Trong khi đó, Luật Dầu khí chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục đầu tư dự án.

Điểm d khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư năm 2020 quy định: Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư trừ thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Dầu khí. Như vậy, quy định tại Luật Đầu tư năm 2020 ưu tiên áp dụng luật chuyên ngành liên quan đến thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Dầu khí.

Mặc dù Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định tương đối rõ về trình tự, thủ tục đầu tư nhưng do Luật Đầu tư năm 2020 quy định trình tự, thủ tục đầu tư đối với hoạt động dầu khí theo quy định của Luật Dầu khí, thay vì pháp luật về dầu khí. Do đó, trong thời gian tới cần sửa đổi Luật Dầu khí trong đó quy định cụ thể về trình tự, thủ tục đầu tư đối với hoạt động dầu khí để đảm bảo thống nhất giữa hệ thống pháp luật và tránh gây khó khăn, lúng túng cho doanh nghiệp và các nhà đầu tư khi thực hiện triển khai.

- Về việc chưa thống nhất liên quan đến quy định cơ quan quản lý nhà nước giữa Luật Đầu tư và Luật Dầu khí:

Điều 68 Luật Đầu tư 2014 và Điều 69 Luật Đầu tư năm 2020 (sẽ có hiệu lực kể từ ngày 01 tháng 01 năm 2021) quy định Bộ Kế hoạch và Đầu tư là cơ quan có trách nhiệm giúp Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đầu tư tại Việt Nam và ra nước ngoài.

Trong khi đó, Điều 38 Luật Dầu khí và Điều 82 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý Nhà nước về hoạt động dầu khí.

4.2.2. Về chủ trương đầu tư

a) Về việc lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi

Do Luật Dầu khí không đưa ra quy định đặc thù trong lĩnh vực này nên việc thực hiện dự án dầu khí ngoài việc thực hiện theo pháp luật chuyên ngành còn phải thực hiện theo pháp luật khác có liên quan.

Theo quy định Luật Xây dựng, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đầu tư xây dựng là tài liệu trình bày các nội dung nghiên cứu sơ bộ về sự cần thiết, tính khả thi và hiệu quả của việc đầu tư xây dựng làm cơ sở xem xét quyết định chủ trương đầu tư xây dựng. Do đó, trước khi xin chủ trương đầu tư, các dự án dầu khí vẫn phải lập báo cáo nghiên cứu tiền khả thi.

Tuy nhiên, lĩnh vực tìm kiếm thăm dò dầu khí có tính rủi ro cao, sau khi ký Hợp đồng dầu khí, nhà thầu mới tiến hành tìm kiếm, thăm dò. Trong trường hợp tìm kiếm thăm dò không thành công, các nhà thầu sẽ chấm dứt hợp đồng PSC và chấm dứt đầu tư. Trường hợp thăm dò thành công, có phát hiện các cấu

tạo dầu khí có đủ tính thương mại và trữ lượng được phê duyệt, các Nhà thầu mới lập phương án phát triển, đánh giá tính kinh tế tại ODP và FDP trình cấp có thẩm quyền.

Do đó, đối với dự án thăm dò mà xây dựng Báo cáo đầu tư, báo cáo nghiên cứu tiền khả thi như yêu cầu của Luật Xây dựng thì kết quả tính toán không thể chính xác, có độ rủi ro cao.

b) Về chủ trương đầu tư

Trong quá trình triển khai hoạt động dầu khí theo quy định của các Hợp đồng Dầu khí, các nhà thầu Việt Nam là (i) doanh nghiệp nhà nước (PVN) hoặc (ii) doanh nghiệp 100% vốn của doanh nghiệp nhà nước (PVEP) bên cạnh việc phải tuân theo các quy định của Luật Dầu khí và Hợp đồng dầu khí như các nhà thầu nước ngoài khác, còn phải tuân thủ các quy định của pháp luật khác của Việt Nam như: Luật Đầu tư, Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp... Do có sự khác biệt này nên quá trình triển khai các dự án dầu khí của PVN và PVEP trong thời gian vừa qua đã gặp một số vướng mắc, đặc biệt liên quan đến các thủ tục đầu tư đối với dự án dầu khí do chưa có quy định rõ ràng về chủ trương đầu tư đối với dự án dầu khí: theo quy định tại khoản 1 Điều 31 Luật Đầu tư năm 2014 thì thẩm quyền quyết định “chủ trương đầu tư” đối với các dự án tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí thuộc Thủ tướng Chính phủ.

Tuy nhiên, đối chiếu sang các quy định của Luật Dầu khí, không có khái niệm “chủ trương đầu tư” trong Luật Dầu khí. Thực tiễn ký kết các hợp đồng dầu khí cho thấy, hợp đồng dầu khí thực hiện thủ tục 2 bước: (i) Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kết quả lựa chọn nhà thầu và điều kiện cơ bản về kinh tế- kỹ thuật- thương mại của hợp đồng dầu khí; (ii) trên cơ sở phê duyệt tại bước (i), PVN sẽ đàm phán với nhà thầu hợp đồng dầu khí hoàn chỉnh và Thủ tướng Chính phủ sẽ phê duyệt hợp đồng này trước khi PVN đại diện cho nước chủ nhà ký kết với nhà thầu. Như vậy, liệu thủ tục PVN/các nhà thầu thực hiện như tại bước (i) nêu trên có được coi là thực hiện thủ tục trình, phê duyệt “chủ trương đầu tư” theo quy định của Luật Đầu tư.

Mặc dù Luật Đầu tư 2020 vừa được Quốc hội thông qua đã bỏ quy định về yêu cầu “chấp thuận chủ trương đầu tư” của Thủ tướng Chính phủ đối với dự án thăm dò, khai thác dầu khí, tuy nhiên do Luật Dầu khí chưa có khái niệm về “chủ trương đầu tư” đối với dự án dầu khí nói chung nên doanh nghiệp dầu khí vẫn phải thực hiện thủ tục, quy trình đầu tư như đang áp dụng theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2014.

c) Về thủ tục trình, phê duyệt điều chỉnh đầu tư hoặc tổng mức đầu tư

- Luật Dầu khí chưa có các quy định cụ thể cho trường hợp Nhà đầu tư là doanh nghiệp nhà nước. Nghị định số 95/2015/NĐ-CP mới chỉ có quy định duy nhất cho trường hợp hoạt động dầu khí do PVN tự thực hiện đầu tư dự án dầu khí mới. Do đó, với vai trò nhà đầu tư, PVN/PVEP khi tham gia đầu tư các dự án dầu khí cùng với các nhà thầu nước ngoài khác đều phải tuân thủ theo nhiều bộ

Luật khác ngoài Luật Dầu khí. Do đó, thủ tục đầu tư còn qua quá nhiều khâu, nhiều bộ phận, thậm chí chỉ một nội dung cũng phải lập nhiều báo cáo, thông qua nhiều cơ quan khác nhau, chưa kể các văn bản các tài liệu, văn bản này còn mâu thuẫn với nhau.

- Quy định giữa Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và Điều lệ PVN về thẩm quyền quyết định đầu tư của PVN đối với các dự án dầu khí trong nước do PVN làm chủ đầu tư có những điểm không rõ ràng dẫn đến khó khăn trong quá trình áp dụng. Điều 24 Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước quy định thẩm quyền của PVN chỉ giới hạn ở mức 2300 tỷ đồng, nếu vượt quá mức này thì phải báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu xem xét, quyết định. Tuy nhiên, theo quy định tại Điểm a Khoản 10 Điều 38 Nghị định số 07/2018/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của PVN: *"Quyền quyết định dự án đầu tư, xây dựng trong nước quyết định đầu tư các dự án đầu tư quy định tại Điều 31 Luật đầu tư năm 2014 sau khi được Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư"*. Theo đó, Hội đồng thành viên PVN được quyết định dự án đầu tư sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chủ trương đầu tư mà không phụ thuộc vào quy mô nguồn vốn trên mức 2300 tỷ đồng, do vậy đối với các dự án này PVN đều phải báo cáo Thủ tướng Chính phủ theo quy định tại Điều lệ và báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu phê duyệt.

Trên thực tế, dự án dầu khí thường là các dự án thăm dò, khai thác, chế biến dầu khí với chi phí lớn, nên hầu hết thẩm quyền phê duyệt đầu tư/điều chỉnh đầu tư dự án thuộc Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (UBQLV) và Thủ tướng Chính phủ. Đặc biệt thủ tục trình, phê duyệt điều chỉnh đầu tư/tổng mức đầu tư tại UBQLV cũng thường kéo dài, làm chậm tiến độ dự án đầu tư của PVN.

Như vậy, về trình tự, thủ tục triển khai đầu tư dự án dầu khí, PVN buộc phải gửi 02 bộ hồ sơ: (i) gửi Bộ Công Thương thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ về chấp thuận chủ trương đầu tư; (ii) gửi UBQLV để xem xét, phê duyệt/quyết định/thông qua. Việc này làm phức tạp thủ tục đầu tư, gây chậm trễ, thậm chí đặc biệt khó khăn, bất cập đối với PVN khi có ý kiến khác nhau giữa các Cơ quan có thẩm quyền là Bộ Công Thương và UBQLV.

Trường hợp PVN bán hoặc nhận chuyển nhượng quyền tham gia trong các hợp đồng dầu khí, điều chỉnh tổng mức đầu tư khi có thay đổi/điều chỉnh tổng mức đầu tư thì quy định về thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện theo các quy định của pháp luật hiện hành (Luật Đầu tư, Luật Quản lý vốn, Luật Giá và các quy định của pháp luật hiện hành) là rất khó khăn cho PVN khi thực hiện dự án dầu khí do các dự án thăm dò, khai thác dầu khí có một đặc điểm cơ bản là mang tính không chắc chắn cao do tại thời điểm phê duyệt chưa thể dự báo chính xác tuyệt đối mọi vấn đề (từ trữ lượng, số lượng giếng khai thác, số lượng giàn, đường ống, các thiết bị xử lý đi kèm, công suất tàu chứa, đến tổng mức đầu tư), vì vậy, trong quá trình triển khai 1 dự án phải điều chỉnh, bổ sung nhiều lần.

Về nguyên tắc, tất cả những điều chỉnh, thay đổi này đều phải trình 2 lần qua các cấp có thẩm quyền lên cấp đã phê duyệt là Thủ tướng (thậm chí lên tận Quốc hội). Điều này càng làm cho tăng thủ tục hành chính cho nhà đầu tư.

Việc ứng dụng công nghệ thông tin còn hạn chế, không có sự kết nối thông tin giữa các cơ quan quản lý nên thường một nội dung phải báo cáo nhiều lần cho nhiều cơ quan quản lý khác nhau.

Những vướng mắc nêu trên trong quy trình thủ tục đầu tư làm mất nhiều thời gian, chi phí của nhà đầu tư, điều này đôi khi còn làm mất cơ hội đầu tư. Đặc biệt đối với PVN/PVEP trong vai trò là nhà đầu tư, phải tuân thủ nhiều hệ thống Luật cùng lúc (Luật Dầu khí, Luật Đầu tư, Luật Quản lý sử dụng vốn Nhà nước, Luật Doanh nghiệp, các Luật Thuế...) trong khi nhiều quy định chưa rõ ràng dẫn đến lúng túng/vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện thi hành Luật.

5. Về trữ lượng dầu khí, phát triển mỏ, thu dọn công trình cố định, thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí

5.1. Quy định hiện hành

Quy định về trữ lượng dầu khí, phát triển mỏ, thu dọn công trình cố định, thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí được điều chỉnh bởi hệ thống văn bản QPPL về Dầu khí từ cấp Luật, Nghị định, Quyết định, Thông tư, cụ thể các văn bản tại Phụ lục kèm theo.

a) Trữ lượng dầu khí và phát triển mỏ

Theo khoản 4 Điều 3 Luật Dầu khí, Phát triển mỏ là hoạt động dầu khí (khoản 4 Điều 3) và theo quy định tại Điều 21 Luật Dầu khí đã được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 10/2008/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí có quy định như sau:

"Ngay sau khi phát hiện thấy dầu khí, Nhà thầu và Tập đoàn dầu khí Việt Nam phải báo cáo và cung cấp mọi thông tin cần thiết về việc phát hiện thấy dầu khí cho cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền.

Nếu xét thấy dầu khí đã phát hiện có giá trị thương mại, Nhà thầu phải tiến hành ngay chương trình thăm lượng, lập báo cáo trữ lượng, sơ đồ phát triển mỏ và khai thác trình cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền phê duyệt."

Điều b khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định trách nhiệm của Bộ Công Thương như sau:

"b) Chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp luật về đầu tư, báo cáo trữ lượng, kế hoạch tổng thể phát triển mỏ và kế hoạch phát triển mỏ, kết quả đấu thầu lô dầu khí và hợp đồng dầu khí, phương án hợp tác để triển khai hoạt động dầu khí tại các vùng chồng lấn với nước ngoài, kéo dài thời hạn tìm kiếm thăm dò hoặc thời hạn hợp đồng dầu khí, thời hạn tạm dừng hợp đồng dầu khí trong trường hợp bất khả kháng, trường hợp đặc biệt;"

Trên cơ sở nhiệm vụ được giao tại Điều 38 Luật Dầu khí, Bộ Công Thương đã trình cấp có thẩm quyền ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy phạm pháp luật, chiến lược, kế hoạch phát triển ngành dầu khí, trong đó có Nghị định 33/2013/NĐ-CP ban hành hợp đồng mẫu của hợp đồng phân chia sản phẩm dầu khí; Nghị định số 95/2015/NĐ-CP để quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí ngày 06 tháng 7 năm 1993; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 09 tháng 6 năm 2000 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí ngày 03 tháng 6 năm 2008 (sau đây gọi chung là Luật Dầu khí) về việc thực hiện hoạt động liên quan đến điều tra cơ bản; đầu thầu dự án tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí; tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác dầu khí (kể cả xử lý, thu gom, tàng trữ, vận chuyển dầu khí trong khu vực khai thác cho tới điểm giao nhận và các hoạt động dịch vụ dầu khí); thu dọn các công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí. Cụ thể các quy định như sau:

(i) Báo cáo trữ lượng dầu khí (RAR)

Theo Điều 63 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, khi có phát hiện dầu khí, nhà thầu thực hiện một số công việc, trong đó có việc phải trình báo cáo đánh giá tổng hợp trữ lượng dầu khí tại chỗ của phát hiện đã thăm lượng cho Bộ Công Thương và PVN.

Và theo quy định tại Điều 64 Nghị định này, khi nhà thầu tuyên bố phát hiện thương mại, nhà thầu phải lập báo cáo trữ lượng dầu khí gửi Bộ Công Thương thẩm định thông qua Hội đồng và báo cáo trữ lượng dầu khí phải được trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Cụ thể quy định như sau:

"1. Trong thời hạn chín mươi (90) ngày kể từ khi tuyên bố phát hiện thương mại, nhà thầu cùng Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trình Bộ Công Thương và Hội đồng thẩm định báo cáo trữ lượng dầu khí hồ sơ về báo cáo trữ lượng dầu khí."

"3. Trong thời hạn 30 ngày kể từ khi nhận đủ hồ sơ, Bộ Công Thương và Hội đồng thẩm định báo cáo trữ lượng dầu khí tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt báo cáo trữ lượng dầu khí."

Hồ sơ trình về báo cáo trữ lượng được quy định tại khoản 2 Điều này.

Bên cạnh đó, Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định: Trong quá trình thăm dò, thăm lượng bổ sung, phát triển và khai thác dầu khí, nếu có thay đổi trữ lượng dầu khí, nhà thầu phải đăng ký điều chỉnh trữ lượng với PVN. Trường hợp trữ lượng dầu khí thay đổi với mức chênh lệch lớn hơn 15% so với phê duyệt gần nhất, nhà thầu phải lập báo cáo tính lại trữ lượng dầu khí và trình duyệt theo quy định tại Điều 64 Nghị định này và văn bản pháp luật có liên quan.

Đồng thời, Bộ Công nghiệp nay là Bộ Công Thương đã ban hành Quyết định số 38/2005/QĐ-BCN ngày 06 tháng 12 năm 2005 quy định phân cấp tài nguyên trữ lượng dầu khí và lập báo cáo trữ lượng dầu khí với mục đích thống nhất việc phân cấp tài nguyên, trữ lượng dầu khí và lập báo cáo trữ lượng dầu khí và hiện nay Quyết định này đã bị thay thế bởi Thông tư số 24/2020/TT-BCT,

trong đó quy định chi tiết về lập, phê duyệt, đăng ký và cấp nhập báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí.

Ngoài ra, tại Hợp đồng mẫu hợp đồng (PSC) ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP, tại Điều 4.2 cũng quy định: “*NHÀ THẦU trình PETROVIETNAM Báo cáo đánh giá tổng hợp Trữ lượng Dầu khí tại chỗ để PETROVIETNAM xem xét, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt phù hợp với các quy định pháp luật về quản lý trữ lượng hiện hành*”.

(ii) Kế hoạch đại cương phát triển mỏ (ODP)

Theo khoản 6 Điều 3 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định: “*Kế hoạch đại cương phát triển mỏ là kế hoạch tổng thể do nhà thầu lập và được phê duyệt theo quy định của Nghị định này nhằm lựa chọn phương án phát triển thích hợp (phát triển sớm hoặc toàn mỏ) có tính đến khả năng phát triển mở rộng của mỏ hoặc khu vực (nếu có) trong tương lai.*”

Theo Điều 68 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP có quy định: Khi Báo cáo trữ lượng dầu khí được phê duyệt, Nhà thầu cùng PVN trình kế hoạch đại cương phát triển mỏ để Bộ Công Thương thẩm định và phê duyệt. Hồ sơ, quy trình, thẩm định và phê duyệt Báo cáo kế hoạch đại cương phát triển mỏ được quy định tại Điều 68 này.

Nội dung chính Báo cáo kế hoạch đại cương phát triển mỏ được quy định tại Điều 4 Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg.

(iii) Kế hoạch khai thác sớm (EDP)

Theo khoản 7 Điều 3 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định: “*Kế hoạch khai thác sớm là tài liệu do nhà thầu lập và được phê duyệt theo quy định của Nghị định này nhằm áp dụng công nghệ và giải pháp phù hợp để thu thập thông tin về vỉa hay mỏ hoặc thu thập thông tin về động thái khai thác với mục tiêu tối ưu hóa việc phát triển mỏ.*”

Theo đó, Nhà thầu đề xuất kế hoạch khai thác sớm trong các trường hợp sau (Điều 69 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP) :

(1) Các thông tin hiện có không cho phép xác định phương án khai thác hợp lý theo thông lệ dầu khí quốc tế được chấp nhận chung mà cần phải thu thập bổ sung số liệu trên cơ sở theo dõi động thái khai thác thực tế của mỏ, tăng sản phẩm và vỉa;

(2) Tỷ lệ cấp trữ lượng P1/2P không thấp hơn 40%, trừ trường hợp đặc biệt do Bộ Công Thương quyết định.

Quy trình trình, thẩm định và thẩm quyền phê duyệt Kế hoạch khai thác sớm được quy định tại Điều 69 Nghị định số 95/2016/NĐ-CP, theo đó Nhà thầu lập Kế hoạch khai thác sớm và cùng với PVN trình Bộ Công Thương thẩm định và phê duyệt.

Khoản 4 Điều 6 Quyết định 84/2010/QĐ-TTg quy định, các nội dung của Kế hoạch khai thác sớm được lập bao gồm các nội dung của Kế hoạch phát triển mỏ.

(iv) Kế hoạch phát triển mỏ (FDP)

Theo khoản 7 Điều 3 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định: “*Kế hoạch phát triển mỏ là tài liệu do nhà thầu lập và được phê duyệt theo quy định của Nghị định này nhằm tiến hành các hoạt động xây dựng công trình, lắp đặt thiết bị và khai thác mỏ.*”

Theo Điều 70 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP có quy định: Khi Báo cáo Kế hoạch đại cương được phê duyệt hoặc thời hạn sáu (06) tháng trước khi kết thúc kế hoạch khai thác sớm, nhà thầu cùng với PVN báo cáo Bộ Công Thương, Hội đồng thẩm định kế hoạch phát triển mỏ dầu khí để tổ chức thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt.

Hồ sơ, thời hạn trình Kế hoạch phát triển mỏ được quy định tại khoản 2, khoản 3 và khoản 4 Điều 70 Nghị định này.

Nội dung Báo cáo Kế hoạch phát triển mỏ dầu khí cần bổ sung, cập nhật và chi tiết hóa các thông tin trong Kế hoạch đại cương phát triển mỏ bao gồm các nội dung cơ bản quy định tại khoản 2 Điều 5 Quyết định 84/2010/QĐ-TTg.

(v) Thực hiện kế hoạch phát triển mỏ dầu khí

Theo quy định tại Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, Nhà thầu trình PVN về chương trình công tác hàng năm theo quy định của hợp đồng dầu khí để thực hiện các hạng mục công việc trong kế hoạch phát triển mỏ đã được phê duyệt.

Định kỳ hàng quý, nhà thầu báo cáo Bộ Công Thương và PVN kế hoạch thực hiện các hạng mục công việc trong kế hoạch phát triển mỏ dầu khí và các tài liệu liên quan.

Trong quá trình phát triển mỏ, nếu cần khoan thăm lượng bổ sung ngoài kế hoạch phát triển dầu khí đã được phê duyệt, nhà thầu cùng PVN trình Bộ Công Thương xem xét, quyết định.

Sau khi kế hoạch phát triển mỏ được phê duyệt, nếu nhà thầu không tiến hành phát triển mỏ và khai thác dầu khí theo thời hạn đã quy định trong văn bản phê duyệt thì Bộ Công Thương được quyền thu hồi mỏ.

Bên cạnh đó, Nghị định số 95/2015/NĐ-CP và Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg, quy định sửa đổi, bổ sung kế hoạch khai thác sớm và kế hoạch phát triển mỏ trong một số trường hợp sau:

- Thay đổi mức đầu tư trên 10% so với tổng mức đầu tư đã được phê duyệt; thay đổi hoặc phát sinh các hạng mục thiết bị cơ bản hiện có của mỏ; triển khai tại vỉa hay mỏ chương trình thử nghiệm hay chương trình khai thác khác với kế hoạch phát triển mỏ dầu khí hoặc kế hoạch khai thác sớm đã được phê duyệt;

- Hoạt động khai thác hoặc thông tin địa chất mới cho thấy cần phải thay đổi phương án phát triển và khai thác nhằm đạt được hiệu quả tổng thể cao nhất;

- Việc tăng hệ số thu hồi dầu khí theo hướng đạt hiệu quả kinh tế cao hơn nhờ ứng dụng phương pháp hoặc công nghệ mới.

b) Thu dọn công trình cố định, thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí

(i) Các quy định

Theo Điều 13 Luật Dầu khí đã được sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 10/2008/QH12 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí có quy định như sau:

"Trong quá trình tiến hành hoạt động dầu khí, sau khi kết thúc từng công đoạn hoặc từng giai đoạn hoặc kết thúc hợp đồng dầu khí, tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động dầu khí phải thu dọn các công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí không còn sử dụng và phục hồi môi trường theo quy định của pháp luật."

Theo Điều d khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định trách nhiệm của Bộ Công Thương như sau:

"đ) Phê duyệt chương trình, kế hoạch khai thác sớm tại các khu vực diện tích hợp đồng; phê duyệt kế hoạch, kiểm tra, xử lý vi phạm trong việc thu dọn các công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí không còn sử dụng và việc phục hồi môi trường theo quy định của pháp luật;"

Theo khoản 10 Điều 3 Nghị định số 95/2017/NĐ-CP quy định:

"Kế hoạch thu dọn công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí (sau đây gọi là kế hoạch thu dọn mỏ) là tài liệu bao gồm những nội dung có liên quan đến phương án, giải pháp kỹ thuật, công nghệ, môi trường, tổng chi phí, tiến độ thu dọn các công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí."

Điều 77 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP quy định nghĩa vụ thu dọn mỏ, trong đó quy định nhà thầu phải lập kế hoạch thu dọn và trích lập quỹ thu dọn công trình cố định, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí, trình Bộ Công Thương xem xét, phê duyệt.

Bên cạnh đó, tại hợp đồng mẫu phân chia tài sản dầu khí cũng có quy định trách nhiệm của nhà thầu về thu dọn bao gồm việc lập kế hoạch thu dọn, trích lập quỹ đảm bảo nghĩa vụ tài chính...

(ii) Quỹ thu dọn mỏ

Việc bảo đảm nghĩa vụ tài chính cho việc thu dọn mỏ phải được thực hiện theo phương thức lập quỹ.

Trong thời hạn một (01) năm, kể từ ngày khai thác thương mại đầu tiên, tổ chức, cá nhân phải lập quỹ thu dọn mỏ.

Quỹ thu dọn mỏ được trích lập hàng năm. Mức trích lập quỹ của mỗi tổ chức, cá nhân tương ứng với tỷ lệ phần tham gia của tổ chức, cá nhân đó trong hợp đồng dầu khí và được tính vào chi phí thu hồi.

Điều chỉnh, quyết toán, quản lý và sử dụng quỹ thu dọn mỏ được quy định tại Điều 79 và Điều 80 Nghị định số 95/2015/NĐ-CP. Đồng thời, Chương IV Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg quy định chi tiết phương thức, thời điểm, nguyên tắc trích lập quỹ, nghĩa vụ trích lập quỹ, sử dụng quyết toán quỹ để đảm bảo nghĩa vụ tài chính.

(iii) Kế hoạch thu dọn

Theo quyết định số 49/2017/QĐ-TTg, trong thời hạn 9 tháng, kể từ khi khai thác thương mại hoặc 1 năm kể từ ngày đưa công trình dầu khí vào hoạt động, tổ chức, cá nhân phải lập kế hoạch thu dọn công trình dầu khí, trình Bộ Công Thương xem xét, phê duyệt.

Hồ sơ, quy trình thẩm định và phê duyệt kế hoạch thu dọn được quy định chi tiết tại Điều 6 và Điều 7 Quyết định này. Bên cạnh đó, Quyết định cũng quy định trong một số trường hợp tổ chức, cá nhân phải cập nhật, điều chỉnh kế hoạch thu dọn công trình dầu khí.

Ngoài ra, Quyết định cũng quy định trong thời hạn 9 tháng kể từ khi hoàn thành khi kết thúc hoạt động thu dọn, tổ chức, cá nhân phải lập báo cáo hoàn thành việc thu dọn công trình dầu khí, trình Bộ Công Thương phê duyệt. Nội dung cơ bản của báo cáo và trình tự, thủ tục phê duyệt được quy định tại Điều 9 Quyết định này.

(iv) Thu dọn công trình dầu khí

Việc thu dọn công trình dầu khí được phân thành 2 hoạt động sau:

* Thu dọn công trình tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí bao gồm:

- Thu dọn công trình cố định trên biển
- Thu dọn phương tiện nổi
- Thu dọn đường ống nội mỏ trên biển
- Bảo quản hoặc hủy bỏ giếng khoan dầu khí
- Thu dọn công trình tìm kiếm thăm dò, phát triển và khai thác dầu khí trên đất liền.

Riêng đối với việc bảo quản hoặc hủy bỏ giếng khoan dầu khí được quy định chi tiết tại Quy chế ban hành kèm theo Quyết định số 37/2005/QĐ-BCN và Quyết định này hiện nay bị thay thế bởi Thông tư số 17/2020/TT-BCT.

* Thu dọn công trình khí bao gồm:

- Thu dọn các công trình, thiết bị phục vụ cho việc thu gom, xử lý, vận chuyển khí và đường ống dẫn khí trên biển
- Thu dọn đường ống dẫn khí trên bờ, qua sông, hồ, công trình cố định
- Thu dọn công trình nhà máy chế biến - xử lý khí

* Yêu cầu chung với kế hoạch thu dọn công trình dầu khí:

- Về công tác đảm bảo an toàn: Trước khi tiến hành thu dọn công trình dầu khí, tổ chức, cá nhân phải trình Bộ Công Thương xem xét, phê duyệt các tài liệu an toàn, bao gồm: chương trình quản lý an toàn; báo cáo đánh giá rủi ro và kế hoạch ứng cứu khẩn cấp.

- Về xử lý và quản lý chất thải: tổ chức, cá nhân có trách nhiệm xử lý và quản lý theo quy định của pháp luật.

- Công tác bảo vệ môi trường: Trước khi thu dọn và sau khi thu dọn, tổ chức, cá nhân phải lập báo cáo quan trắc môi trường, báo cáo Bộ Tài nguyên môi trường.

*** Hoàn thu dọn, để lại công trình dầu khí:**

- Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò khai thác dầu khí hoặc tổ chức, cá nhân sở hữu công trình khí liên quan có thể đề xuất việc hoàn thu dọn công trình dầu khí theo các điều kiện cụ thể và phải được Bộ Công Thương phê duyệt.

- Tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò khai thác dầu khí hoặc tổ chức, cá nhân sở hữu công trình khí liên quan có thể đề xuất việc hoàn thu dọn công trình dầu khí trong một số trường hợp cụ thể và phải gửi đề xuất để Bộ Công Thương xem xét, phê duyệt.

5.2. Đánh giá thực trạng thực thi các quy định

5.2.1. Những kết quả đạt được

Các quy định về trữ lượng, phát triển mỏ và thu dọn công trình cố định, thiết bị phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí đã đầy đủ, đảm bảo công tác quản lý của cơ quan nhà nước cũng như tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân thực hiện, cụ thể như sau:

Về trữ lượng dầu khí được quản lý thực hiện thông qua Báo cáo trữ lượng dầu khí nhằm quản lý tài nguyên, phát hiện đánh giá tài nguyên, dầu khí tại chỗ, số lượng dự kiến ban đầu, đã giúp công tác quản lý nhà nước của các cơ quan có thẩm quyền hiệu quả theo đúng quy định của pháp luật, đồng thời đã tạo điều kiện thuận lợi cho tổ chức, cá nhân thực hiện có liên quan thực hiện việc thăm dò, khai thác dầu khí.

Về quản lý phát triển mỏ được thực hiện thông qua Kế hoạch đại cương phát triển mỏ và Kế hoạch phát triển mỏ, theo đó pháp luật đã quy định chi tiết và hướng dẫn cụ thể việc lập, trình các loại báo cáo này, khi báo cáo đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, cần phải có kế hoạch thực hiện các hạng mục công việc theo kế hoạch phát triển mỏ, trên cơ sở đó tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp tổ chức thực hiện mang lại hiệu quả cao trong hoạt động tìm kiếm, khai thác dầu khí, đồng thời giúp cơ quan quản lý nhà nước theo dõi, tiến độ kế hoạch mình đã phê duyệt.

Về thu dọn công trình cố định, thiết bị phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí đã được quy định chi tiết, đầy đủ giúp cho doanh nghiệp đảm bảo tất cả hoạt động thu dọn được thực hiện một cách an toàn và tuân thủ theo các quy định về

quản lý an toàn trong hoạt động dầu khí và hoạt động hàng hải. Đồng thời, tuân thủ đúng công tác bảo vệ môi trường, quản lý chất thải theo quy định của pháp luật.

5.2.2. Hạn chế

Ngoài những thành tựu mang lại cho hoạt động khai thác dầu khí nói chung và hoạt động về trữ lượng dầu khí, phát triển mỏ, thu dọn công trình cố định, thiết bị phụ vụ hoạt động dầu khí nói riêng, hiện nay, một số vấn đề phát sinh trong thực tiễn thực thi các quy định hoặc cũng có nhưng quan điểm chỉ ra cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động dầu khí cho phù hợp thông lệ dầu khí quốc tế và tình hình thực tế hiện nay.

Hơn nữa, Báo cáo RAR được phê duyệt sau đó mới thực hiện Báo cáo kế hoạch tổng thể triển mô (khi phát hiện có giá trị thương mại, phải tiến hành ngay chương trình thăm lượng và báo cáo trữ lượng dầu khí, báo cáo kế hoạch tổng thể được thực hiện sau khi báo cáo trữ lượng được phê duyệt), bên cạnh đó, Báo cáo kế hoạch tổng thể là cơ sở để tiếp nối cho Báo cáo phát triển mỏ (nội dung báo cáo Kế hoạch phát triển mỏ chi tiết hơn về các nội dung của báo cáo kế hoạch tổng thể phát triển mỏ), nhằm mục đích quản lý tốt tài nguyên dầu khí (phần nào khai thác tốt Nhà thầu sẽ khai thác hết và đẩy lại phần khai thác không hiệu quả cho doanh nghiệp nhà nước thực hiện).

Riêng đối với vấn đề thủ tục lập, trình, thẩm định, phê duyệt các Báo cáo RAR, FDP, ODP nên được xem xét, chỉnh sửa trong quá trình xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là Nghị định số 95/2015/NĐ-CP.

Bên cạnh đó, đề nghị xem xét bổ sung các quy định về tỷ số P1/2P đối với các trường hợp: có thể lập kế hoạch phát triển sớm, lập kế hoạch tổng thể phát triển mỏ hoặc bổ sung trong Quy chế Khai thác hoặc văn bản luật tương đương để nhà thầu có thể căn cứ viện dẫn khi lập kế hoạch phát triển mỏ, phù hợp và dễ dàng trong phê duyệt.

Báo cáo trữ lượng dầu khí (RAR) và Báo cáo Kế hoạch đại cương phát triển mỏ (ODP) được quy định trong hợp đồng phân chia tài sản dầu khí (PSC) ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP, tại các Điều 4.2, 4.3, 4.9 của Hợp đồng mẫu có quy định về các báo cáo này, theo đó: quy định nhà thầu thực hiện việc lập, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt báo cáo RAR - Điều 4.2, Báo cáo ODP-Điều 4.3, trong đó quy định nghiên cứu về mô hình mô phỏng trong báo cáo Kế hoạch phát triển mỏ (FDP), tuy nhiên báo cáo ODP chưa có quy định rõ, đề nghị xem xét, quy định rõ.

* Về phát triển mỏ:

- Về thẩm quyền phê duyệt các báo cáo liên quan đến phát triển mỏ: Theo quy định hiện hành thẩm quyền phê duyệt các báo cáo như sau:

- i) Thủ tướng Chính phủ phê duyệt: Báo cáo Kế hoạch phát triển mỏ (FDP)
- ii) Bộ Công Thương phê duyệt: Báo cáo Kế hoạch đại cương phát triển mỏ (ODP); Kế hoạch khai thác sớm (EDP).

Ngoài ra, tại khoản 4 Điều 68 quy định: “Trường hợp cần thiết, nhà thầu có thể trình kế hoạch đại cương phát triển mỏ điều chỉnh. Quy trình trình, phê duyệt kế hoạch đại cương phát triển mỏ điều chỉnh thực hiện theo quy định tại Điều này.”. Tuy nhiên, không rõ trường hợp nào là cần thiết dẫn đến Nhà thầu không biết trường hợp nào phải thực hiện điều chỉnh Kế hoạch đại cương phát triển mỏ. Do đó, đề nghị làm rõ các trường hợp cần thiết phải chỉnh sửa Kế hoạch phát triển đại cương phát triển mỏ.

Cuối cùng, đề nghị thống nhất một số thuật ngữ: “Kế hoạch đại cương phát triển mỏ”, “Kế hoạch phát triển mỏ”, “Kế hoạch đại cương phát triển mỏ dầu khí”, “Kế hoạch phát triển mỏ dầu khí”, “Kế hoạch phát triển đại cương”, “Kế hoạch phát triển” theo Luật Dầu khí hiện hành vì các cụm từ này hiện đang được sử dụng khác nhau tại các văn bản quy định chi tiết (Nghị định 33/2013/NĐ-CP, Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg).

* Về thu dọn công trình cố định, thiết bị, phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí:

- Trong hoạt động thu dọn công trình dầu khí có ý kiến đề nghị xem xét bổ sung quy định cụ thể về nghĩa vụ, trách nhiệm và kế hoạch thu dọn đối với việc thu dọn các thiết bị sau điểm giao nhận (xem xét bổ sung cùng với việc bổ sung quy định rõ hơn về diện tích hợp đồng của dự án khí trong trường hợp hệ thống thiết bị của dự án khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu).

- Trong thu dọn mỏ: Điều 14.3 của Hợp đồng mẫu ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP mới chỉ đề cập tới việc mỏ chung cho các Lô Hợp đồng dầu khí có mỏ đi vào khai thác, chưa quy định cho các mỏ đã khai thác nhưng Nhà thầu trả lại do việc khai thác không còn hiệu quả kinh tế (ví dụ Mỏ Sông Đốc thuộc Lô 46/02 nay Nhà thầu đã hoàn trả và ký lại hợp đồng thuộc Lô 46/13), do đó đề nghị: (i) đối với dự án tận khai thác: Nhà thầu được tiếp nhận toàn bộ quỹ thu dọn mỏ từ dự án trước để lại (ii) trong trường hợp dự án có hiệu quả kém đối với nhà thầu, PVN xem xét chia sẻ một phần hoặc toàn bộ nghĩa vụ thu dọn mỏ.

6. Về thuế, lệ phí trong lĩnh vực dầu khí

6.1. Quy định hiện hành

a) Người nộp thuế

Theo Điều 32 Luật Dầu khí năm 1993, được sửa đổi bổ sung bởi Khoản 13 Điều 1 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí số 19/2000/QH10 và Khoản 17 Điều 11 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí số 10/2008/QH12:

“1. Tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động dầu khí, người nước ngoài, người Việt Nam làm việc cho Nhà thầu dầu khí, Xi nghiệp liên doanh dầu khí và Nhà thầu phụ phải nộp các khoản thuế theo quy định của pháp luật về thuế.”

Điều 2 Thông tư số 36/2016/TT-BTC quy định về người nộp thuế:

"1. Người nộp thuế là các bên nhà thầu tham gia trong hợp đồng dầu khí. Người nộp thuế ủy quyền cho người điều hành, doanh nghiệp liên doanh, công ty điều hành chung thực hiện khai thuế và người nộp thuế tự thực hiện nộp các khoản thuế phát sinh theo quy định; hoặc Người nộp thuế ủy quyền cho người điều hành, doanh nghiệp liên doanh, công ty điều hành chung thực hiện khai, nộp các khoản thuế phát sinh theo quy định.

2. Trường hợp hợp đồng dầu khí có thỏa thuận Tập đoàn Dầu khí Việt Nam thay mặt các nhà thầu nộp các loại thuế thì Tập đoàn Dầu khí Việt Nam ủy quyền cho người điều hành, doanh nghiệp liên doanh, công ty điều hành chung thực hiện khai thuế và Tập đoàn tự thực hiện nộp các khoản thuế phát sinh theo quy định; hoặc Tập đoàn Dầu khí Việt Nam ủy quyền cho người điều hành, doanh nghiệp liên doanh, công ty điều hành chung thực hiện khai, nộp các khoản thuế phát sinh theo quy định.

3. Người nộp thuế đối với hoạt động chuyển nhượng quyền lợi tham gia hợp đồng dầu khí thực hiện theo hướng dẫn tại Điều 23 Mục 4 Chương II Thông tư này."

Người nộp thuế tài nguyên trong một số trường hợp được quy định như sau:

- Doanh nghiệp khai thác tài nguyên được thành lập trên cơ sở liên doanh thì doanh nghiệp liên doanh là người nộp thuế;

- Tổ chức, cá nhân (gọi là nhà thầu) tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác dầu thô và khí thiên nhiên tại Việt Nam theo quy định của Luật Dầu khí thì người nộp thuế được xác định từng trường hợp như sau:

- + Đối với hợp đồng dầu khí được ký kết dưới hình thức hợp đồng chia sản phẩm, người nộp thuế là người điều hành thực hiện hợp đồng.

- + Đối với hợp đồng dầu khí được ký kết dưới hình thức hợp đồng điều hành chung, người nộp thuế là công ty điều hành chung.

- + Đối với hợp đồng dầu khí được ký kết dưới hình thức hợp đồng liên doanh, người nộp thuế là doanh nghiệp liên doanh.

- + Đối với trường hợp PVN hoặc các Tổng công ty, công ty thuộc PVN tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu thô, khí thiên nhiên, người nộp thuế là PVN hoặc các Tổng công ty, Công ty thuộc PVN.

- Tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên nhỏ, lẻ bán cho tổ chức, cá nhân làm dầu mồi thu mua và tổ chức, cá nhân làm dầu mồi thu mua cam kết chấp thuận bằng văn bản về việc kê khai nộp thay thuế tài nguyên cho tổ chức, cá nhân khai thác thì tổ chức, cá nhân làm dầu mồi thu mua là người nộp thuế.

- Đối với tài nguyên thiên nhiên cấm khai thác hoặc khai thác trái phép bị bắt giữ, tịch thu thuộc đối tượng chịu thuế tài nguyên và được phép bán ra thì tổ chức được giao bán phải nộp thuế tài nguyên.

b) Đối tượng chịu thuế

Theo Điều 7 Thông tư số 36/2016/TT-BTC, hướng dẫn thực hiện quy định về thuế đối với các tổ chức, cá nhân tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí theo quy định của Luật Dầu khí, quy định về đối tượng chịu thuế tài nguyên như sau:

Đối tượng chịu thuế tài nguyên là toàn bộ sản lượng dầu thô và khí thiên nhiên thực tế khai thác và thu được từ diện tích hợp đồng dầu khí, được đo tại điểm giao nhận (sản lượng dầu thực, sản lượng khí thực) bao gồm:

- Dầu thô là hydrocarbon ở thể lỏng trong trạng thái tự nhiên, asphalt, ozokerite và hydrocarbon lỏng thu được từ khí thiên nhiên bằng phương pháp ngưng tụ hoặc chiết xuất.

- Khí thiên nhiên là toàn bộ hydrocarbon ở thể khí, khai thác từ giếng khoan, bao gồm cả khí ẩm, khí thô, khí dầu giếng khoan và khí còn lại sau khi chiết xuất hydrocarbon lỏng từ khí ẩm.

- Khí than là hydrocarbon, thành phần chính là methane ở thể khí hoặc lỏng, được chứa trong các vỉa than hoặc trong các vỉa chứa lân cận.

Trường hợp Chính phủ Việt Nam sử dụng lượng khí đồng hành của người nộp thuế, không trao đổi, không bán thu tiền thì người nộp thuế tài nguyên với lượng khí đồng hành này.

Trường hợp trong quá trình khai thác dầu thô và khí thiên nhiên, người nộp thuế được phép khai thác tài nguyên khác, thuộc đối tượng chịu thuế tài nguyên thì thực hiện nộp thuế tài nguyên đối với từng trường hợp cụ thể theo quy định tại Luật thuế Tài nguyên và văn bản hướng dẫn thi hành.

c) Đồng tiền khai, nộp thuế dầu khí

Theo Điều 3 Thông tư 36/2016/TT-BTC quy định về đồng tiền khai, nộp thuế:

"1. Đồng tiền khai, nộp các loại thuế hướng dẫn tại Thông tư này gồm thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế chuyển nhượng quyền lợi tham gia hợp đồng dầu khí là đô la Mỹ.

2. Trường hợp dầu thô, khí thiên nhiên được bán tại thị trường Việt Nam, giá bán được xác định trên cơ sở đô la Mỹ thì đồng tiền nộp thuế là đồng Việt Nam.

Việc quy đổi từ đô la Mỹ sang đồng Việt Nam để tính thuế, nộp thuế được thực hiện theo tỷ giá mua vào theo hình thức chuyển khoản của Hội sở chính Ngân hàng thương mại cổ phần Ngoại thương Việt Nam tại thời điểm lập hóa đơn.

3. Trường hợp dầu thô, khí thiên nhiên được bán và thu bằng đô la Mỹ nhưng người nộp thuế nộp thuế bằng đồng Việt Nam theo quy định của Chính phủ thì đồng tiền nộp thuế là đồng Việt Nam.

Việc quy đổi từ đô la Mỹ sang đồng Việt Nam để thanh toán cho khoản nghĩa vụ phải nộp bằng ngoại tệ được thực hiện theo quy định tại Luật Quản lý

thuế, Luật sửa đổi, bổ sung và các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành."

d) Thu nhập chịu thuế

Thu nhập từ hoạt động khai thác dầu thô, khí thiên nhiên được xác định theo công thức sau để tính thu nhập chịu thuế:

Các tổ chức, cá nhân nước ngoài cung cấp hàng hóa, dịch vụ để tiến hành hoạt động tìm kiếm, thăm dò, phát triển và khai thác dầu, khí nộp thuế theo phương pháp khấu trừ do bên Việt Nam khấu trừ nộp thay.

Hiện nay, Luật Thuế Giá trị gia tăng (GTGT) đã quy định hai phương pháp tính thuế GTGT là phương pháp khấu trừ thuế và phương pháp tính trực tiếp trên GTGT và quy định rõ đối tượng áp dụng từng phương pháp tính thuế GTGT để phù hợp với tình hình kinh tế, xã hội Việt Nam.

Việc quy định hai phương pháp tính thuế GTGT như nêu ở trên cũng được nhiều nước trên thế giới áp dụng để góp phần lành mạnh hóa, nâng cao tính minh bạch của môi trường kinh doanh, khuyến khích các doanh nghiệp tăng cường sử dụng hóa đơn, chứng từ trong sản xuất, kinh doanh. Đối với các doanh nghiệp cả trong và ngoài nước hoạt động trong lĩnh vực tìm kiếm, thăm dò, phát triển và khai thác dầu, khí đều áp dụng phương pháp khấu trừ thuế khi tính thuế GTGT.

6.2. Những bất cập, vướng mắc

Các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động dầu khí thực hiện nghĩa vụ nộp thuế theo pháp luật, bao gồm:

- Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu: Hàng hóa được xuất khẩu, nhập khẩu qua biên giới Việt Nam có nghĩa vụ nộp thuế theo quy định của Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (hiện hành là Luật số 107/2016/QH14). Các thiết bị, máy móc, vật tư loại trong nước chưa sản xuất được thì được miễn thuế theo quy định. Dầu thô, khí thiên nhiên xuất khẩu nộp thuế xuất khẩu theo mức quy định (hiện hành 10%). Tuy nhiên quy định về thuế trong lĩnh vực dầu khí thực hiện theo Luật Thuế nên không có được mức thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp thấp dưới khung để đảm bảo hiệu quả cho nhà đầu tư khi thực hiện các dự án tận khai thác (sau khi Nhà thầu chuyển giao tài sản và hoạt động khai thác cho nước chủ nhà vào thời điểm kết thúc hợp đồng dầu khí hoặc chấm dứt sớm hợp đồng vì lý do kinh tế), dự án EOR, hoạt động đầu tư để phát triển các mỏ nhỏ, cận biên.

- Các loại thuế khác như: Thuế tài nguyên từ 6% đến 29%, lũy tiến theo sản lượng khai thác. Thuế tiêu thụ đặc biệt áp dụng đối với sản phẩm xăng (7% đến 10%). Thuế giá trị gia tăng (GTGT) thuế suất 10% đối với dầu thô, khí thiên nhiên và các sản phẩm lọc hóa dầu, chế phẩm dầu khí. Dầu thô hoặc khí thiên nhiên xuất khẩu thì không thu thuế GTGT nhưng cũng không được khấu trừ, không được hoàn lại thuế đầu vào. Ưu đãi dành cho giai đoạn tìm kiếm, thăm dò là việc hoàn lại thuế GTGT đã nộp đối với hàng hóa, vật tư mà nhà thầu dầu khí

đã mua vào để sử dụng cho tìm kiếm thăm dò trong giai đoạn chưa có phát hiện thương mại.

- Các quy định về nghĩa vụ tài chính liên quan đến hoạt động chuyển nhượng quyền lợi, nghĩa vụ theo hợp đồng dầu khí thông qua các hình thức chuyển nhượng trực tiếp/gián tiếp, cũng như các quy định về nghĩa vụ tài chính trong tương lai liên quan đến việc tiếp nhận quyền và nghĩa vụ của Bên nhận chuyển nhượng (liên quan đến quyền thu hồi chi phí) chưa cụ thể, điều này đã làm phát sinh nhiều tranh chấp trong thời gian vừa qua, phần nào có ảnh hưởng đến tính hấp dẫn của môi trường đầu tư.

- Theo Thông tư số 36/2026/TT-BTC quy định về thuế hoạt động thăm dò khai thác dầu khí:

"Giá tính thuế tài nguyên đối với dầu thô là giá bán tại điểm giao nhận theo giao dịch song phẳng từng lần xuất bán không bao gồm thuế giá trị gia tăng (nếu có)

Giá tính thuế tài nguyên đối với khí thiên nhiên là giá bán tại điểm giao nhận theo từng lần xuất bán không bao gồm thuế giá trị gia tăng (nếu có). Trường hợp người nộp thuế tách riêng được chi phí vận chuyển khí thiên nhiên trên hóa đơn thì giá tính thuế tài nguyên đối với khí thiên nhiên là giá bán tại điểm giao nhận theo từng tháng xuất bán, không bao gồm chi phí vận chuyển, thuế giá trị gia tăng (nếu có)."

Như vậy, Thông tư 36 cho phép loại bỏ chi phí vận chuyển khí và thuế VAT khi xác định giá tính thuế tài nguyên. Thực tiễn áp dụng cho thấy với quy định như vậy là chưa đủ, cụ thể như sau:

Điểm giao nhận khí của bên bán không cố định, có thể ở ngoài khơi, trong diện tích của hợp đồng khí của bên bán (1), ngoài khơi trong diện tích của hợp đồng dầu khí khác (2) hoặc trong bờ (3).

+ Trong trường hợp (1), quy định của Thông tư 36 là phù hợp, giá tính thuế tài nguyên chính là giá bán khí thực tế do giá tính thuế tài nguyên không bao gồm VAT.

+ Trong trường hợp (2), thường xảy ra khi hệ thống xử lý khí của bên bán không đủ năng lực hoặc không hiệu quả nếu nhà đầu tư, phải thuê bên thứ 3 thuộc hợp đồng dầu khí khác thực hiện việc xử lý khí (tách CO₂, tách nước, ...) nhằm đảm bảo khí sau xử lý đủ chất lượng xuất bán, giá bán khí sẽ bao gồm cả chi phí xử lý này. Mặc dù bên bán nhận được doanh thu bao gồm cả chi phí xử lý nhưng phần phí xử lý này là chi phí của bên bán phải trả cho bên thứ 3. Vì vậy, cần quy định rõ giá tính thuế tài nguyên không bao gồm phí xử lý.

+ Trong trường hợp (3), sau quá trình được vận chuyển vào bờ, một lượng khí ngưng tụ thành condensate, được coi là dầu thô khi kê khai, nộp thuế. Lượng condensate ngưng tụ này không thể bán tại điểm giao nhận mua bán khí, mà sẽ được vận chuyển về kho, thực hiện các bước xử lý cần thiết và lưu kho chờ bán. Bên bán sẽ phải thanh toán các chi phí phát sinh tương ứng bao gồm chi phí vận

chuyển condensate từ điểm giao nhận khí về kho, chi phí xử lý condensate và chi phí thuê kho. Tuy nhiên, việc bán condensate lại tổ chức chào bán cạnh tranh và nguyên tắc tính giá như dầu thô, nên trong giá bán không có quy định cấu thành giá bán như đối với hợp đồng bán khí trong nước, tức là “không thể tách riêng được chi phí vận chuyển, xử lý, lưu kho trên hóa đơn”. Do vậy, tương tự như trường hợp (2) đã nêu trên, bên bán cần được loại trừ các chi phí “không thể tách riêng trên hóa đơn” này khi xác định giá tính thuế tài nguyên đối với lượng condensate hình thành trong quá trình đưa khí vào bờ.

- Trong quá trình quản lý thuế đối với hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, mặc dù thời gian qua cơ quan thuế Việt Nam đã tích cực đưa ra nhiều giải pháp quản lý hiệu quả, song do việc tìm kiếm thăm dò khai thác dầu khí chủ yếu nằm ở ngoài khơi, quá trình hoạt động luôn phát sinh những tình huống cá biệt hoặc phát sinh mới, kể cả những vấn đề liên quan đến chủ quyền, lãnh thổ giữa các quốc gia khiến cho công tác quản lý còn một số khó khăn vướng mắc cần được xem xét, xử lý thỏa đáng để đảm bảo quyền lợi của cả doanh nghiệp lẫn quốc gia.

Chẳng hạn như vấn đề thuế thu nhập đối với việc nhà thầu chuyển nhượng vốn, quyền tham gia các hợp đồng dầu khí. Thuế TNDN, thuế TNCN đối với nhà thầu phụ cung cấp dịch vụ cho nhà thầu dầu khí theo điều khoản về cơ sở thường trú theo các hiệp định thuế. Vấn đề thuế TNDN đối với việc chuyển nhượng vốn/tài sản gián tiếp (chuyển nhượng của các tập đoàn đa quốc gia, có nhiều tầng nấc).

- Thuế đối với trường hợp có vùng chồng lấn (bể dầu/khí liên thông xuyên lãnh thổ 2 quốc gia); thuế đối với khu vực hợp tác tìm kiếm, thăm dò, khai thác chung... là những vấn đề Việt Nam rất cần có sự tham khảo, học hỏi kinh nghiệm của các nước trong khu vực và trên thế giới nhằm tiến tới sự quản lý thuế đối với lĩnh vực này khoa học, hiệu quả, đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế.

- Đối với các loại hàng hóa thông thường, thời điểm giao hàng trùng với thời điểm phát hành hóa đơn, tức là doanh thu thực hiện chính là doanh thu theo hóa đơn đã phát hành.

Theo thông lệ bán dầu, thời điểm giao hàng chưa xác định được giá bán, do đó hóa đơn chỉ được xuất cho bên mua khi giá bán chính thức được xác lập. Hiện tại giá bán chính thức đối với Dầu thô/condensate được xác định ở tháng N+1 so với tháng giao hàng.

Đối với khí, do phức tạp về việc xác định lượng khí giao và tỷ giá thanh toán, thời điểm xuất hóa đơn muộn hơn 2 kỳ (N+2) so với thời điểm giao hàng.

Như vậy, đối với dầu và khí, thời điểm giao hàng và thời điểm phát hành hóa đơn không trùng nhau, tức là sẽ có sự khác biệt về doanh thu thực hiện (theo thời điểm giao hàng) và doanh thu theo hóa đơn đã phát hành.

Theo quy định của Thông tư 36, “thuế giá trị gia tăng đầu vào của hàng hóa, dịch vụ sử dụng cho hoạt động tìm kiếm, thăm dò và phát triển mỏ dầu khí đến ngày khai thác đầu tiên hoặc ngày sản xuất đầu tiên được khấu trừ toàn bộ”.

Bước sang giai đoạn khai thác, người điều hành trong hợp đồng dầu khí sẽ tiếp tục tập hợp VAT đầu vào như các giai đoạn trước nhưng chỉ được kê khai khấu trừ toàn bộ trong trường hợp toàn bộ sản phẩm xuất bán được tiêu thụ trong nước, thuộc diện chịu VAT. Trong trường hợp bên bán có thực hiện xuất khẩu dầu thô hoặc condensate, người điều hành phải xác định tỷ lệ doanh thu giữa các sản phẩm xuất bán thuộc đối tượng chịu VAT (dầu, condensate xuất khẩu) để xác định tỷ lệ VAT đầu vào được kê khai, khấu trừ tương ứng.

Do có sự khác biệt về doanh thu thực hiện và doanh thu theo hóa đơn đã phát hành, trong khi quy định hiện tại không nêu rõ doanh thu sử dụng để xác định tỷ lệ trên đây là doanh thu nào dẫn đến sự không thống nhất trong việc áp dụng giữa các địa phương, đồng thời các bên nộp thuế cũng không có đủ căn cứ để thực hiện tính đúng, tính đủ, tính chính xác trong việc xác định VAT đầu vào được kê khai, khấu trừ.

- Thông tư 36 phân chia quy định về thuế thu nhập doanh nghiệp thành hai phần: quy định đối với thu nhập từ hoạt động khai thác dầu thô, khí thiên nhiên.

Thu nhập từ hoạt động khai thác dầu thô, khí thiên nhiên lại được chia thành 2 phần là thu nhập từ hoạt động khai thác dầu khí trong kỳ tính thuế (1) và thu nhập khác liên quan trực tiếp đến hoạt động dầu khí trong kỳ tính thuế (2). Thực tế áp dụng cho thấy nhà đầu tư dầu khí đều có vướng mắc trong việc thực hiện các mục (1) và (2) đã nêu trên đây, cụ thể như sau:

Đối với mục (1), Điều 17 Thông tư 36 quy định các khoản chi phí muốn được giảm trừ tính thuế thu nhập doanh nghiệp phải đáp ứng các điều kiện gồm:

(a) Khoản chi thực tế liên quan đến hoạt động tìm kiếm thăm dò, khai thác, và tiêu thụ sản phẩm dầu thô, khí thiên nhiên bao gồm:

+ Thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu, phụ thu khi giá dầu thô biến động tăng, phí bảo vệ môi trường;

+ Khoản chi phí được phép thu hồi thực tế phát sinh liên quan đến hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu thô, khí thiên nhiên nhưng không vượt quá số chi phí được xác định bằng doanh thu bán dầu thô, khí thiên nhiên nhân (x) tỷ lệ chi phí thu hồi tương ứng thỏa thuận tại hợp đồng dầu khí.

(b) Khoản chi có đủ hóa đơn, chứng từ theo quy định của pháp luật.

(c) Đối với hóa đơn mua hàng hóa, dịch vụ từng lần có giá trị từ 20 triệu đồng trở lên phải có chứng từ thanh toán không dùng tiền mặt theo quy định tại pháp luật thuế thu nhập doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thi hành.

Căn cứ vào quy định trên, có sự không thống nhất trong nội dung (a). Trong khi quy định chung của điểm (a) cho phép giảm trừ chi phí tiêu thụ sản phẩm khi xác định thu nhập chịu thuế thì các nội dung liệt kê chi tiết của điểm (a) lại không có điểm nào đề cập tới các chi phí này. Thêm vào đó, chi phí tiêu thụ sản phẩm cũng không được liệt kê là khoản chi không được trừ khi xác định thu nhập chịu thuế tại mục b.2 khoản 1 điều 17 thông tư 36.

Mặt khác, căn cứ vào điều 32 Luật số 10/2008/QH12 ngày 03 tháng 6 năm 2008 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Dầu khí thì tổ chức, cá nhân tiến hành các hoạt động dầu khí, ... phải nộp các khoản thuế theo quy định của pháp luật về thuế. Vì vậy, để xác định các nhà thầu dầu khí có được trừ phí tiêu thụ sản phẩm khí xác định thu nhập chịu thuế CIT trong bối cảnh nội dung điều 17 Thông tư 36 không thống nhất thì cần xem xét quy định của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp và các Nghị định hướng dẫn có giá trị pháp lý cao hơn Thông tư 36.

Ngoài ra, thực tế hiện nay khu vực thăm dò dầu khí phải ra vùng nước sâu, vùng nhạy cảm, vùng khó khăn phát triển hoặc những phát hiện mỏ nhỏ/cận biên. Tuy nhiên, Luật Dầu khí chưa có chính sách thuế khuyến khích cụ thể cho từng khu vực hoặc mỏ nhỏ/cận biên và đang phụ thuộc vào đàm phán của từng lô (case by case), như vậy sẽ không có chiến lược cụ thể và thu hút đầu tư.

7. Về giải quyết tranh chấp, thanh tra và xử lý vi phạm trong hoạt động dầu khí

7.1. Quy định hiện hành

a) Giải quyết tranh chấp

Về cơ bản, hoạt động đầu tư, khai thác, kinh doanh dầu khí là một hoạt động thương mại, do đó trong quá trình giải quyết tranh chấp phát sinh từ hoạt động dầu khí, tùy theo nội dung, tính chất của vụ việc, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền có thể vừa phải áp dụng quy định của pháp luật chuyên ngành (dầu khí), vừa phải áp dụng quy định của pháp luật chung (dân sự, thương mại) để tiến hành thụ lý và giải quyết tranh chấp. Tuy nhiên trong khuôn khổ Chuyên đề này, nhóm tác giả chỉ tập trung nghiên cứu đối với các quy định về giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực dầu khí theo quy định của pháp luật dầu khí hiện hành.

Qua rà soát, hiện nay, theo quy định của pháp luật dầu khí, quy định về giải quyết tranh chấp phát sinh trong lĩnh vực dầu khí được ghi nhận tại Điều 27 Luật Dầu khí và các Điều 15.1, 15.2, 15.3 của Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí (*ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ ban hành Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí*) (sau đây gọi tắt là *Hợp đồng mẫu*).

Sở dĩ Hợp đồng mẫu được coi là căn cứ pháp lý quan trọng trong việc giải quyết tranh chấp phát sinh giữa các bên bởi theo quy định của Điều 15 Luật Dầu khí và Điều 2 Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ ban hành Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí, hợp đồng dầu khí phải tuân thủ mẫu do Chính phủ Việt Nam ban hành, các bên chỉ có thể đàm phán về những vấn đề Hợp đồng mẫu chưa quy định hoặc điều khoản của Hợp đồng mẫu chưa quy định cụ thể (Ví dụ: đàm phán về việc lựa chọn trung tâm trọng tài giải quyết tranh chấp,...). Mặt khác, Luật Dầu khí và Nghị định số 33/2013/NĐ-CP cũng đặt ra ngoại lệ trong trường hợp được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận, PVN và Nhà thầu có thể thỏa thuận không áp dụng Hợp đồng mẫu. Mặc dù vậy, nhìn chung trong đa số trường hợp, các bên phải sử dụng

Hợp đồng mẫu do Chính phủ Việt Nam ban hành, trong đó quy định về phương thức giải quyết tranh chấp phát sinh từ hợp đồng và luật áp dụng là một trong những nội dung chính của Hợp đồng mẫu theo khoản 12 Điều 15 Luật Dầu khí hiện hành.

Điều 27 Luật Dầu khí quy định:

“Các tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dầu khí trước hết phải được giải quyết thông qua thương lượng và hòa giải.

Trong trường hợp thương lượng, hòa giải không đạt kết quả, nếu các bên tranh chấp là tổ chức, cá nhân Việt Nam, thì vụ tranh chấp được giải quyết tại trọng tài hoặc Tòa án Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam; nếu một trong các bên tranh chấp là tổ chức, cá nhân nước ngoài, thì vụ tranh chấp được giải quyết theo phương thức được ghi trong hợp đồng dầu khí; nếu các bên thỏa thuận giải quyết tranh chấp tại trọng tài quốc tế, trọng tài của nước thứ ba hoặc trọng tài do các bên thỏa thuận lựa chọn, thì vụ tranh chấp được tiến hành theo các thủ tục tổ tụng của các trọng tài này.”

Theo đó, Luật Dầu khí đã quy định đầy đủ bốn (04) phương thức giải quyết tranh chấp được ghi nhận tại Điều 317 Luật Thương mại năm 2005, bao gồm thương lượng, hoà giải, giải quyết tại trọng tài và giải quyết tại toà án. Tuy nhiên, Luật Dầu khí không đề các bên có quyền tự do thỏa thuận về việc áp dụng phương thức giải quyết tranh chấp mà quy định trình tự áp dụng các phương thức nói trên một cách cụ thể, trong đó các bên phải thực hiện giải quyết tranh chấp trong hợp đồng dầu khí qua thương lượng, hoà giải; trường hợp thương lượng, hoà giải không đạt kết quả, các bên mới có thể tiến hành thủ tục tổ tụng trọng tài (theo thỏa thuận trọng tài) hoặc thủ tục tổ tụng tại toà án theo thỏa thuận giữa các bên và/hoặc theo quy định của Bộ luật Tố tụng dân sự.

Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ ban hành Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí

Dựa trên quy định tại Điều 27 của Luật Dầu khí, nhà làm luật đã xây dựng các quy định về giải quyết tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dầu khí tại Hợp đồng mẫu theo hướng cụ thể và chi tiết hơn. Theo đó, bên cạnh các phương thức thương lượng, hoà giải bắt buộc phải tiến hành theo quy định của Điều 27 Luật Dầu khí, Hợp đồng mẫu còn ghi nhận hai phương thức giải quyết tranh chấp khác là trọng tài thương mại (Điều 15.1) và quyết định của chuyên gia (Điều 15.3).

Về cơ bản, các tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dầu khí đều có thể được giải quyết tại trọng tài thương mại nếu các bên không thể đàm phán trong một thời hạn nhất định theo Điều 15.1. Tuy nhiên, đối với các tranh chấp liên quan chủ yếu tới các vấn đề kỹ thuật (*sau đây gọi là tranh chấp về kỹ thuật*), bao gồm: “tranh chấp, tranh cãi hoặc khiếu nại kỹ thuật liên quan đến việc áp dụng Thông lệ Công nghiệp Dầu khí Quốc tế được chấp nhận chung” hoặc “tranh chấp liên quan đến bất đồng kỹ thuật đối với khối lượng, đo lường và định giá trị đầu thô hoặc khí thiên nhiên theo Hợp đồng” hoặc “bất kỳ quyết định nào đối với một

tranh chấp được dẫn chiếu cụ thể trong Hợp đồng” hoặc “bất kỳ vấn đề nào khác được quy định trong Hợp đồng”, các bên có thể lựa chọn giải quyết tranh chấp thông qua **quyết định của chuyên gia** theo trình tự, thủ tục được quy định tại Điều 15.3. Điều này không có nghĩa là trọng tài thương mại không có thẩm quyền giải quyết tranh chấp về kỹ thuật mà được hiểu là khi phát sinh loại tranh chấp này, các bên có quyền lựa chọn giải quyết tranh chấp tại trọng tài hoặc chuyển vụ việc tới chuyên gia quyết định theo quy định của hợp đồng.

Nhìn chung, quy trình tố tụng trọng tài hay quyết định của chuyên gia đều được tiến hành dựa trên thoả thuận của các bên, hay nói cách khác, các bên phải thoả thuận về việc giải quyết tranh chấp bằng trọng tài hoặc thông qua quyết định của chuyên gia thì các phương thức này mới được áp dụng. Theo quy định tại Điều 15.1, các bên sẽ phải tiến hành thoả thuận về quy tắc tố tụng trọng tài, Trung tâm Trọng tài giải quyết tranh chấp, ngôn ngữ được sử dụng, nơi phân xử, thủ tục tố tụng,... Còn đối với quy trình giải quyết tranh chấp bằng quyết định của chuyên gia, trước hết phương thức giải quyết tranh chấp này phải được hợp đồng ghi nhận và các bên phải cùng thống nhất tranh chấp đang xảy ra là tranh chấp về kỹ thuật thì phương thức giải quyết tranh chấp này mới có thể được áp dụng. Trường hợp các bên không thống nhất được rằng một tranh chấp hoặc khiếu nại có liên quan chủ yếu đến các vấn đề kỹ thuật hay không và họ không giải quyết được tranh chấp đó trong thời hạn sáu mươi (60) ngày thì tranh chấp đó sẽ được giải quyết cuối cùng bởi trọng tài theo Điều 15.1.

Như vậy, một tranh chấp dù được giải quyết bằng phán quyết của trọng tài hay quyết định của chuyên gia thì đều phải trải qua thương lượng (đàm phán, thoả thuận). Nếu các bên không thể tiến hành hoặc đàm phán không đạt được kết quả trong một thời hạn nhất định theo quy định của Hợp đồng thì các bên mới có quyền tiến hành thủ tục giải quyết tranh chấp tại trọng tài.

Ngoài ra, Hợp đồng mẫu cũng quy định về việc miễn trừ có tính chủ quyền tại Điều 15.2 nhằm đảm bảo hiệu lực thi hành của phán quyết trọng tài. Theo đó, các bên thoả thuận khước từ rõ ràng, dứt khoát quyền miễn trừ và đồng ý không đòi hỏi hoặc cho phép ai thay mặt mình hoặc bất kỳ đại lý hoặc chi nhánh nào của mình đòi hỏi quyền miễn trừ này và đồng thời cũng khước từ quyền đòi hỏi miễn trừ nào theo pháp luật Việt Nam hoặc của bất kỳ tài phán nào trên thế giới.

b) Quy định về thanh tra và xử lý vi phạm trong lĩnh vực dầu khí

Về kiểm tra, thanh tra trong hoạt động dầu khí

(i) Luật Thanh tra 2010

Khoản 3 Điều 3 Luật Thanh tra 2010 quy định “*Thanh tra chuyên ngành là hoạt động thanh tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo ngành, lĩnh vực đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong việc chấp hành pháp luật chuyên ngành, quy định về chuyên môn - kỹ thuật, quy tắc quản lý thuộc ngành, lĩnh vực đó*”, khoản 6 Điều 3 Luật Thanh tra 2010 quy định kết nối “*Cơ quan được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành là cơ quan thực hiện nhiệm vụ quản lý*

nhà nước theo ngành, lĩnh vực, bao gồm tổng cục, cục thuộc bộ, chỉ cục thuộc sở được giao thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành”.

Căn cứ Nghị định số 98/2017/NĐ-CP ngày 18 tháng 8 năm 2017 của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Công Thương thì Bộ Công Thương là cơ quan quản lý ngành đối với lĩnh vực dầu khí. Từ quy định đó, Nghị định số 127/2015/NĐ-CP ngày 14 tháng 12 năm 2015 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của thanh tra ngành Công Thương và Nghị định số 54/2020/NĐ-CP ngày 18 tháng 5 năm 2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 127/2015/NĐ-CP (có hiệu lực thi hành kể từ ngày 07 tháng 7 năm 2020) giao các Cục, Tổng cục thuộc Bộ Công Thương thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành Công Thương đối với các ngành, lĩnh vực được Chính phủ giao thực hiện chức năng quản lý nhà nước, trong đó có lĩnh vực dầu khí và các lĩnh vực liên quan dầu khí.

(ii) Luật Dầu khí 1993, sửa đổi, bổ sung năm 2000, năm 2008

Khoản 3 Điều 38 Luật Dầu khí quy định nội dung quản lý nhà nước bao gồm cả hoạt động kiểm tra, thanh tra và giám sát các hoạt động dầu khí, theo đó Luật Dầu khí 1993 quy định riêng một Chương (Chương 7) về thanh tra các hoạt động dầu khí. Quy định này cho thấy vai trò, vị trí của hoạt động dầu khí trong phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia và tầm quan trọng của công tác quản lý nhà nước nói chung, hoạt động thanh tra, kiểm tra hoạt động đối với lĩnh vực dầu khí nói riêng.

Ngoài ra Luật Dầu khí 2008 quy định giao Bộ Công Thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí, trong đó có nhiệm vụ *“kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm và giải quyết khiếu nại, tố cáo về hoạt động dầu khí”*.

Như vậy, từ các quy định trên của Luật Thanh tra 2010 và Luật Dầu khí có thể đánh giá chính sách pháp luật về thanh tra, kiểm tra được quy định cụ thể trực tiếp tại các đạo luật đã tương đối đầy đủ, đồng bộ, đặc biệt về mặt thẩm quyền thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại tố cáo, các đạo luật đã giao nhiệm vụ, quyền hạn cho cơ quan quản lý nhà nước là Bộ Công Thương thống nhất thực hiện (bên cạnh thẩm quyền của Thanh tra Chính phủ theo Luật Tổ chức Chính phủ và các văn bản liên quan).

c) Quy định về xử lý vi phạm trong lĩnh vực dầu khí

(i) Luật Dầu khí 1993

Tương tự chế định về thanh tra hoạt động dầu khí, Luật Dầu khí 1993 cũng quy định một Chương riêng (Chương 8) về việc xử lý vi phạm trong hoạt động dầu khí, các quy định tại Chương 8 Luật Dầu khí 1993 chủ yếu mang tính nguyên tắc.

(ii) Luật Xử lý vi phạm hành chính 2013

Dầu khí với vai trò là ngành kinh tế mũi nhọn, bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia, bảo đảm tăng trưởng kinh tế của đất nước nhanh và bền vững,

cũng như bảo vệ an ninh, chủ quyền quốc gia trên biển, đồng thời có những đóng góp quan trọng trong hội nhập kinh tế quốc tế, phát triển khoa học công nghệ, đóng góp rất quan trọng vào tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Đồng thời, ngành dầu khí và PVN giữ vai trò rất quan trọng trong Chiến lược kinh tế biển của đất nước trong giai đoạn tới.

Nghị định số 99/2020/NĐ-CP ngày 26 tháng 8 năm 2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, kinh doanh xăng dầu và khí

Có thể đánh giá, Nghị định số 99/2020/NĐ-CP (thay thế Nghị định số 99/2017/NĐ-CP) đã quy định một cách tương đối đầy đủ, đồng bộ các biện pháp chế tài hành chính trong lĩnh vực dầu khí đã được pháp luật chuyên ngành (Luật Dầu khí) và các văn bản dưới luật xác lập hành vi cấm, trên cơ sở đó Nghị định số 99/2020/NĐ-CP được xây dựng theo nguyên tắc xác lập chế tài và biện pháp xử lý trên cơ sở các hành vi phạm đã được quy định tại pháp luật nội dung, điều này đảm bảo sự chặt chẽ, đầy đủ nhất có thể của chế tài hành chính.

Về mặt chính sách đã đảm bảo được tính đồng bộ, đầy đủ của các quy định pháp luật, tuy nhiên theo đánh giá, tổng kết của các cơ quan được giao thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính, từ năm 2013 đến nay các cơ quan quản lý nhà nước chưa phải thực hiện biện pháp xử phạt vi phạm hành chính đối với các hoạt động trong lĩnh vực này.

d) Bộ luật Hình sự 2015

Bên cạnh các chế tài về mặt hành chính, các hành vi phạm pháp luật trong lĩnh vực dầu khí còn phải chịu sự ràng buộc của hệ thống pháp luật về hình sự bởi tính chất quan trọng của ngành hàng dầu khí liên quan đến không chỉ thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội, đóng vai trò thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, mà còn là mặt hàng liên quan đến an ninh năng lượng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội... Vì vậy, Bộ luật Hình sự 2015 đã có các quy định xử lý hình sự đối với các hành vi vi phạm trong hoạt động dầu khí cụ thể “Điều 227. Tội vi phạm các quy định về nghiên cứu, thăm dò, khai thác tài nguyên

Bên cạnh Nghị định số 99/2020/NĐ-CP, Chính phủ quy định cơ bản đầy đủ hành vi, chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực dầu khí, Nghị định số 155/2016/NĐ-CP còn quy định các chế tài liên quan đối với hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực dầu khí, cụ thể tại Điều 27 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP. “*phạt tiền tối đa đến 150.000.000 đồng đối với hành vi để, lưu giữ phương tiện vận tải, kho tàng, các công trình khai thác dầu khí trên biển quá thời gian phải xử lý*”.

Ngoài ra, Điều 33 Nghị định số 155/2016/NĐ-CP quy định các hành vi liên quan đến trách nhiệm bảo vệ môi trường trong hoạt động dầu khí cụ thể Hành vi vi phạm liên quan đến hoạt động dầu khí ngoài khơi có nguy cơ xảy ra sự cố tràn dầu”

7.2. Đánh giá thực trạng các quy định

Qua các quy định pháp luật hiện hành có thể thấy, đến thời điểm hiện tại các chính sách pháp luật về kiểm tra, thanh tra và xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực dầu khí đã tương đối đầy đủ, đồng bộ với các chính sách pháp luật liên quan, đáp ứng được yêu cầu thực tiễn công tác quản lý nhà nước và xử lý vi phạm pháp luật trong hoạt động dầu khí. Các chính sách nêu trên được cho là công cụ hữu hiệu giúp cơ quan nhà nước có thẩm quyền nâng cao hơn nữa hiệu quả quản lý nhà nước đối với lĩnh vực dầu khí. Tuy nhiên, hiện nay một số quy định đã phát sinh một số hạn chế, bất cập cụ thể như sau:

7.2.1. Quy định về việc các bên phải tiến hành thương lượng, hoà giải trước khi giải quyết tranh chấp tại toà án hoặc trọng tài của Luật Dầu khí

Căn cứ theo quy định tại Điều 27 Luật Dầu khí, “Các tranh chấp phát sinh từ hợp đồng dầu khí trước hết phải được giải quyết thông qua thương lượng và hoà giải”.

Thứ nhất, các bên chỉ có quyền áp dụng các phương thức giải quyết tranh chấp khác sau khi đã thực hiện thương lượng và hoà giải. Tuy nhiên, tại Hợp đồng mẫu, Điều 15.1 không ghi nhận việc các bên phải tiến hành thủ tục hoà giải mà chỉ quy định các bên phải tiến hành đàm phán để giải quyết tranh chấp trong thời hạn chín mươi (90) ngày sau khi có thông báo của bất kỳ bên nào về một tranh chấp, sau thời hạn này nếu các bên không đạt được thỏa thuận thì tranh chấp sẽ được giải quyết tại trung tâm trọng tài mà các bên đã lựa chọn. Như vậy, quy định về giải quyết tranh chấp tại Hợp đồng mẫu chưa phù hợp với Điều 27 của Luật Dầu khí do không bắt buộc các bên phải thực hiện thủ tục hoà giải trước khi đưa vụ việc tranh chấp ra trọng tài.

Thứ hai, theo Điều 11 Luật Thương mại năm 2005 quy định về nguyên tắc tự do, tự nguyện thoả thuận trong hoạt động thương mại, việc lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp là quyền của các bên, nhà nước tôn trọng và bảo hộ các quyền đó. Đồng thời, căn cứ quy định tại Điều 6 Nghị định số 22/2017/NĐ-CP ngày 24 tháng 02 năm 2017 của Chính phủ về hoà giải thương mại, các bên tranh chấp có thể thoả thuận giải quyết tranh chấp bằng hoà giải trước, sau khi xảy ra tranh chấp hoặc tại bất cứ thời điểm nào của quá trình giải quyết tranh chấp. Tương tự, tại bất cứ thời điểm nào của quá trình giải quyết tranh chấp, các bên có thể thực hiện thương lượng để giải quyết tranh chấp và chấm dứt quá trình tố tụng hoặc thi hành phán quyết của trọng tài hay bản án, quyết định của toà án theo quy định của Luật Trọng tài thương mại năm 2010, Bộ luật Tố tụng dân sự năm 2015 và Luật Thi hành án dân sự hiện hành. Do đó việc quy định các bên phải thực hiện thương lượng, hoà giải trước khi đưa tranh chấp ra giải quyết tại trọng tài hoặc toà án là không cần thiết và vi phạm nguyên tắc tự do thoả thuận giữa các bên trong thương mại.

Thứ ba, một bên trong tranh chấp có thể lợi dụng quy định về việc buộc các bên phải thực hiện thủ tục đàm phán trong một thời hạn tương đối dài (90 ngày) để cố ý kéo dài thời gian giải quyết tranh chấp, gây thiệt hại cho bên còn lại hoặc tẩu tán hồ sơ, tài liệu bất lợi cho mình trước khi vụ việc được đưa ra giải quyết tại cơ quan tài phán.

7.2.2. Phương thức giải quyết tranh chấp thông qua quyết định của chuyên gia chưa được Luật Dầu khí quy định

Luật Dầu khí hiện hành chỉ quy định bốn (04) phương thức giải quyết tranh chấp là thương lượng, hoà giải, giải quyết tranh chấp thông qua trọng tài thương mại hoặc toà án. Giải quyết tranh chấp thông qua quyết định của chuyên gia không phải là thương lượng hay hoà giải bởi: (i) việc thương lượng được tiến hành chỉ có sự tham gia của các bên tranh chấp; (ii) theo quy định của khoản 1 Điều 3 Nghị định số 22/2017/NĐ-CP ngày 24 tháng 02 năm 2017 của Chính phủ về hoà giải thương mại, hoà giải thương mại là phương thức giải quyết tranh chấp thương mại do các bên thỏa thuận và được hòa giải viên thương mại làm trung gian hòa giải hỗ trợ giải quyết tranh chấp theo quy định của Nghị định này. Hoà giải viên phải đáp ứng tiêu chuẩn theo khoản 1 Điều 7 và phải đăng ký hoà giải viên thương mại vụ việc nếu người đó không phải hoà giải viên của tổ chức hoà giải thương mại theo Điều 8 Nghị định số 22/2017/NĐ-CP. Qua rà soát, quy định của Hợp đồng mẫu hiện nay chưa xác định tiêu chuẩn cụ thể của chuyên gia được tiến hành giải quyết tranh chấp đầu khí, theo đó, chuyên gia có thể không phải là hoà giải viên hoặc không đáp ứng tiêu chuẩn của hoà giải viên theo khoản 1 Điều 7 Nghị định số 22/2017/NĐ-CP; và đồng thời, các bên cũng không yêu cầu chuyên gia phải giải quyết tranh chấp với tư cách là hoà giải viên hoặc phải đăng ký hoà giải viên vụ việc theo quy định của pháp luật. Do đó, không thể đồng nhất phương thức giải quyết tranh chấp thông qua quyết định của chuyên gia với thương lượng, hoà giải.

Tuy nhiên, việc Hợp đồng mẫu quy định phương thức này là cần thiết bởi quy trình giải quyết nhanh chóng, các bên không phải tiêu tốn nhiều thời gian, tiền bạc như các phương thức hoà giải, giải quyết tranh chấp tại trọng tài hay toà án. Đồng thời, tranh chấp về kỹ thuật thường phát sinh trong quá trình các bên thực hiện quyền và nghĩa vụ theo hợp đồng, thông thường các bên đều mong muốn tiếp tục thực hiện hợp đồng sau khi thống nhất cách hiểu về các vấn đề kỹ thuật đang tranh chấp, do đó vụ việc cần phải được giải quyết càng sớm càng tốt để phù hợp với nguyện vọng và giảm thiểu tối đa thiệt hại đối với các bên.

7.2.3. Thẩm quyền của chuyên gia và trọng tài thương mại chưa được phân định rõ ràng tại Hợp đồng mẫu

Theo quy định của Hợp đồng mẫu, một tranh chấp nếu được các bên thống nhất xác định là tranh chấp có liên quan chủ yếu tới vấn đề kỹ thuật có thể được giải quyết bởi chuyên gia hoặc trọng tài thương mại. Tuy nhiên, nội dung quy định của Điều 15.3 Hợp đồng mẫu hiện nay có thể khiến các bên lầm tưởng rằng tranh chấp về kỹ thuật (đã được các bên thống nhất) chỉ có thể được giải quyết thông qua quyết định của chuyên gia mà không thể đưa ra trọng tài thương mại.

Bên cạnh đó, quy định tại Điều 15.3 Hợp đồng mẫu: "... Nếu các Bên không thống nhất được rằng một tranh chấp hoặc khiếu nại có liên quan chủ yếu đến các vấn đề kỹ thuật hay không và họ không giải quyết được tranh chấp đó trong thời hạn sáu mươi (60) ngày thì tranh chấp đó sẽ được giải quyết cuối

cùng bởi Trọng tài phù hợp với Điều 15.1" đang tồn tại một số bất cập gây khó khăn cho các bên và chủ thể có thẩm quyền giải quyết tranh chấp, cụ thể:

Thứ nhất, Điều 15.3 Hợp đồng mẫu quy định các bên phải xác định tranh chấp hoặc khiếu nại có liên quan chủ yếu tới các vấn đề kỹ thuật trong thời hạn 60 ngày nhưng không xác định rõ thời điểm bắt đầu tính thời hạn.

Thứ hai, căn cứ theo quy định nêu trên, trong 60 ngày nếu các bên không thể thống nhất xác định tranh chấp đang xảy ra là tranh chấp về kỹ thuật thì tranh chấp đó sẽ được giải quyết bởi trọng tài theo Điều 15.1. Tuy nhiên, Hợp đồng mẫu chưa quy định rõ ràng về việc sau khi đã không thể thống nhất xác định vấn đề tranh chấp trong 60 ngày trước đó, các bên có tiếp tục phải tiến hành đàm phán trong thời hạn 90 ngày kể từ khi có thông báo của một bên về tranh chấp trước khi đưa vụ việc ra giải quyết tại trọng tài thương mại hay không.

Thứ ba, Điều 15.3 chưa quy định rõ trường hợp các bên thỏa thuận chấm dứt tố tụng trọng tài và cùng thống nhất xác định tranh chấp liên quan chủ yếu tới vấn đề kỹ thuật thì có được chuyển vụ việc tranh chấp tới chuyên gia quyết định hay không.

7.2.4. Giải quyết tranh chấp tại toà án không được áp dụng do các bên có thỏa thuận trọng tài tại Hợp đồng mẫu

Giải quyết tranh chấp tại toà án vẫn đang là phương thức giải quyết tranh chấp trong hoạt động thương mại phổ biến tại Việt Nam hiện nay. Theo quy định của Luật Dầu khí, các bên có quyền lựa chọn trọng tài hoặc toà án để giải quyết tranh chấp sau khi đã thực hiện thủ tục thương lượng, hoà giải. Mặc dù vậy, Hợp đồng mẫu là hợp đồng bắt buộc các bên phải áp dụng khi đàm phán, ký kết hợp đồng chia sản phẩm dầu khí lại không có quy định về phương thức giải quyết tranh chấp này. Bên cạnh đó, Điều 6 Luật Trọng tài thương mại năm 2017 cũng quy định toà án phải từ chối thụ lý vụ việc nếu các bên đã có thỏa thuận trọng tài hợp pháp. Như vậy, Luật Dầu khí tuy có quy định các bên quyền lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp tại trọng tài hoặc toà án sau khi thương lượng, hòa giải không đạt kết quả nhưng phương thức giải quyết tranh chấp tại toà án khó được áp dụng để giải quyết tranh chấp do các bên đã có thỏa thuận trọng tài theo Hợp đồng mẫu.

Mỗi phương thức giải quyết tranh chấp đều có các ưu điểm và hạn chế riêng, theo đó, trong từng vụ việc cụ thể, các bên sẽ có sự cân nhắc và lựa chọn phương thức giải quyết được coi là tối ưu nhất để đảm bảo quyền lợi của họ. Thêm vào đó, Luật Thương mại năm 2005 ghi nhận về nguyên tắc tự do, tự nguyện thỏa thuận trong hoạt động thương mại và Luật Dầu khí cũng quy định quyền được lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp của các bên. Do đó cần nghiên cứu xây dựng quy định của các văn bản liên quan theo hướng đảm bảo quyền của các bên trong việc lựa chọn phương thức để giải quyết tranh chấp.

7.2.5. Luật Dầu khí chưa quy định về việc giải quyết tranh chấp giữa Nhà nước Việt Nam và nhà đầu tư nước ngoài

Luật Dầu khí và Hợp đồng mẫu mới chỉ quy định điều khoản về giải quyết tranh chấp giữa PVN và nhà thầu đối tác mà chưa đề cập tới cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư quốc tế. Trong các thập niên gần đây, các công ty dầu khí nghiêng về sử dụng các trọng tài quốc tế giữa nước chủ nhà và nhà đầu tư để giải quyết các tranh chấp có nội dung rộng lớn giá trị lớn giữa các bên tranh chấp. Các tài liệu tham khảo về chủ đề này thường nêu hai (02) ví dụ điển hình để minh họa, đó là trường hợp tranh chấp giữa ConocoPhillips và Chính phủ Venezuela khi Chính phủ này quốc hữu hóa tài sản của Tập đoàn ConocoPhillips và trường hợp tranh chấp giữa Chính phủ Nga với công ty dầu khí tư nhân Yukos của Nga. Trong trường hợp đầu, ConocoPhillips không chấp nhận Tòa án Caracas (Venezuela) đứng ra phân xử, mà tìm một trọng tài quốc tế độc lập để giải quyết vụ tranh chấp đòi đền bù 30 tỷ USD mà Chính phủ Venezuela phải trả cho Tập đoàn ConocoPhillips. Trong trường hợp thứ hai, các chi nhánh của công ty Yukos đòi Chính phủ Nga phải đền bù cho họ 100 tỷ USD thông qua một trọng tài quốc tế thay vì kiện Chính phủ Nga tại các tòa án Nga. Tới nay, các công ty dầu mỏ đã sử dụng hơn 60 cơ quan trọng tài giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư tương tự như vậy để nhà đầu tư chống lại các chính phủ (nước ngoài, hoặc trong nước) mà họ là một bên liên đới. Theo đó, có thể thấy cơ chế giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư được áp dụng tương đối rộng rãi bởi các công ty dầu khí.

Mặc dù quy định về giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư không được quy định tại Luật Dầu khí nhưng trong nhiều hiệp định về bảo hộ đầu tư đã có quy định về vấn đề này, điển hình là Hiệp định Đối tác thương mại toàn diện và tiên bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) và Hiệp định Bảo hộ đầu tư EU - Việt Nam (IPA). Khi phát sinh tranh chấp, nhà đầu tư có quyền khởi kiện Nhà nước Việt Nam theo quy định của hiệp định bảo hộ đầu tư mà Việt Nam là thành viên. Nhà đầu tư không có quyền khởi kiện nếu giữa Việt Nam và quốc gia mà nhà đầu tư đó mang quốc tịch chưa ký kết hiệp định bảo hộ đầu tư. Để thể hiện Nhà nước Việt Nam sẵn sàng hội nhập kinh tế thế giới, mở cửa chào đón các nhà đầu tư quốc tế, cần xem xét, nghiên cứu để thể chế hoá quy định về giải quyết tranh chấp giữa nhà nước và nhà đầu tư tại văn bản luật.

8. Nội dung các điều ước, hiệp định quốc tế mà Việt Nam tham gia trong lĩnh vực dầu khí

8.1. Các điều ước hiệp định quốc tế mà Việt Nam tham gia

Trên cơ sở rà soát, đề cập đến nội dung dầu khí, Việt Nam có ký kết hoặc tham gia các điều ước quốc tế đa phương và song phương. Tuy nhiên, nội dung thỏa thuận nhiều nhất, mang tính toàn diện lại được thể hiện tại điều ước quốc tế song phương với nội dung trực tiếp về lĩnh vực liên quan đến dầu khí.

- a) Cam kết của Việt Nam trong CPTPP;
- b) Cam kết của Việt Nam trong EVFTA;
- c) Các điều ước quốc tế song phương:

(i) Hiệp định giữa Cộng hòa xã hội chủ Việt Nam và Nhật Bản ngày 14 tháng 11 năm 2003 về tự do, xúc tiến và bảo hộ đầu tư

Việt Nam cam kết lĩnh vực "thăm dò và khai thác dầu khí và khoáng sản quý hiếm" ngoại trừ tại Điều 2 và Điều 4 Hiệp định.

Điều 2

1. Mỗi Bên Ký kết, trong Khu vực của mình, sẽ dành cho các nhà đầu tư của Bên Ký kết kia và những đầu tư của họ sự đối xử không kém thuận lợi hơn so với sự đối xử dành cho các nhà đầu tư và những đầu tư của nước mình, trong cùng một hoàn cảnh tương tự như nhau trong việc thành lập, mua lại, mở rộng, hoạt động, quản lý, duy trì, sử dụng, thu lợi và bán hoặc một hình thức chuyển nhượng đầu tư khác (sau đây gọi là "các hoạt động đầu tư").

2. Mỗi Bên Ký kết, trong Khu vực của mình, sẽ dành cho nhà đầu tư của Bên Ký kết kia và những đầu tư của họ sự đối xử không kém thuận lợi hơn sự đối xử dành cho các nhà đầu tư của bất kỳ nước thứ ba nào và những đầu tư của họ, trong cùng một hoàn cảnh tương tự như nhau đối với các hoạt động đầu tư.

Điều 4

1. Không Bên Ký kết nào được áp đặt hoặc thực thi bất kỳ một yêu cầu nào dưới đây, trong Khu vực của mình, như là một điều kiện đối với các hoạt động đầu tư của nhà đầu tư của Bên Ký kết kia, trong các yêu cầu sau:

(a) xuất khẩu một mức hoặc một tỷ lệ nhất định hàng hóa hoặc dịch vụ;

(b) đặt một mức hoặc một tỷ lệ nhất định hàm lượng nội địa;

(c) mua, sử dụng hoặc dành ưu tiên cho hàng hóa sản xuất hoặc dịch vụ cung cấp trong Khu vực của mình, hoặc phải mua hàng hóa hoặc dịch vụ của các thể nhân, pháp nhân hoặc bất kỳ một chủ thể khác trong Khu vực của mình;

(d) ràng buộc số lượng hoặc giá trị nhập khẩu với số lượng hoặc giá trị xuất khẩu hoặc nguồn thu ngoại tệ gắn với đầu tư của nhà đầu tư đó;

(e) hạn chế việc bán hàng hóa hoặc dịch vụ trong Khu vực của mình, mà do đầu tư của nhà đầu tư đó sản xuất hoặc cung ứng, do có sự ràng buộc về số lượng hoặc giá trị xuất khẩu hoặc các khoản thu ngoại tệ;

(f) chỉ định quản trị viên, giám đốc hoặc thành viên hội đồng quản trị là các cá nhân thuộc bất kỳ một quốc tịch cụ thể nào;

(g) chuyển giao công nghệ, quy trình sản xuất hoặc một kiến thức độc quyền khác cho một thể nhân hoặc một pháp nhân hoặc bất kỳ một chủ thể khác trong Khu vực của mình, trừ khi yêu cầu đó: (i) được áp dụng hoặc thực hiện bởi tòa án, tòa hành chính hoặc cơ quan có thẩm quyền về cạnh tranh bồi thường cho sự vi phạm pháp luật cạnh tranh; hoặc (ii) liên quan đến việc chuyển giao quyền sở hữu trí tuệ được thực hiện dưới hình thức không mâu thuẫn với Hiệp định về các Khía cạnh về Quyền Sở hữu Trí tuệ Liên quan đến Thương mại, Phụ lục 1C của Hiệp định Marrakesh về Thành lập Tổ chức Thương mại Thế giới;

(h) đặt trụ sở chính của nhà đầu tư cho một khu vực cụ thể hoặc thị trường thế giới trong Khu vực của mình;

(i) đạt được một mức độ hoặc giá trị nhất định của việc nghiên cứu và phát triển trong Khu vực của mình; hoặc

(j) cung cấp một hoặc nhiều sản phẩm do nhà đầu tư sản xuất hoặc dịch vụ, mà nhà đầu tư cung cấp cho một khu vực cụ thể hoặc thị trường thế giới, không loại trừ kể cả từ Khu vực của Bên Ký kết đó.

2. Các quy định thuộc khoản 1 nêu trên không ngăn cản các Bên Ký kết trong việc đặt điều kiện đối với việc nhận hoặc tiếp tục nhận các ưu đãi cho các hoạt động đầu tư của nhà đầu tư của Bên Ký kết kia trong Khu vực của mình, theo các yêu cầu được quy định tại khoản 1 điểm (f) đến (j) nêu trên.

(ii) Hiệp định giữa Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Chính phủ Liên bang Nga về tiếp tục hợp tác trong lĩnh vực thăm dò địa chất và khai thác dầu khí tại thềm lục địa Việt Nam trong khuôn khổ Liên doanh Việt - Nga "Vietsopectro"

Mặc dù là Hiệp định, tuy nhiên nội dung tại Hiệp định được quy định rất chi tiết và đưa ra những thỏa thuận tương tự như một hợp đồng giữa 02 bên là Chính phủ Việt Nam và Chính phủ Liên bang Nga.

Tại Hiệp định, hai bên thỏa thuận những nội dung sau:

Thứ nhất: về chủ thể thực hiện và tỷ lệ đóng góp giữa các bên. Chủ thể được quy định tại Hiệp định là liên doanh giữa PVN và Công ty Cổ phần mở Zarubezhneft, trong đó tỷ lệ vốn góp vào Vốn điều lệ của bên Việt Nam là 51%, bên Nga là 49%.

Thứ hai: về đối tượng hoạt động của liên doanh. Hoạt động chính của liên doanh là tiến hành các công tác nghiên cứu khoa học, khảo sát thiết kế, thăm dò địa chất, thiết kế các mỏ và khai thác dầu và khí, thu gom và xử lý dầu, khí và condensate, bán các sản phẩm dầu khí.

Thứ ba: về khu vực hoạt động. Khu vực hoạt động của Liên doanh tại Hiệp định này gồm vùng biển trong giới hạn của lô 09-1; khu đất có các công trình sản xuất và sinh hoạt công cộng cũng như các công trình cần thiết cho việc thực hiện cho các hoạt động dầu khí tại lô 09-1.

Thứ tư: quy chế, trách nhiệm, thu nhập của Liên doanh

Thứ năm: các quy định về phân chia sản phẩm hàng hóa (dầu, khí, condensate);

Thứ sáu: các khoản thuế, phí áp dụng cho Liên doanh.

8.2. Tác động của việc ký kết điều ước quốc tế, hiệp định đối với ngành dầu khí Việt Nam và đề xuất kiến nghị

Như đã phân tích tại các mục nêu trên, Việt Nam đã ký kết các điều ước quốc tế đa phương, song phương, trong đó có những thỏa thuận rất cụ thể trong hoạt động dầu khí. Đối với Hiệp định giữa Chính phủ Việt Nam và Liên bang

Nga trong khuôn khổ Liên doanh Việt - Nga "Vietsopetro", Liên doanh này cũng đã thăm dò và phát hiện một số mỏ dầu khí và tiến hành khai thác được dầu tại các mỏ này. Đồng thời, Liên doanh cũng cung cấp một số các dịch vụ cho các giếng khoan thăm dò của các lô dự án mới, cung cấp dịch vụ cho giai đoạn xây dựng và phát triển mỏ cũng như cung cấp dịch vụ vận hành khai thác mỏ.

Đề xuất, kiến nghị

Khoản 17 Điều 1 Luật Dầu khí số 19/2000/QH10 ngày 09 tháng 6 năm 2000 quy định:

"17. Điều 49 được sửa đổi, bổ sung như sau:

"Điều 49 Trong trường hợp điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác với quy định của Luật này, thì áp dụng quy định của điều ước quốc tế đó."

Theo quy định trên, pháp luật Việt Nam thừa nhận các quy định của điều ước quốc tế, trong trường hợp có quy định khác với Luật Dầu khí. Do vậy, về nguyên tắc có thể áp dụng trực tiếp các điều khoản của Hiệp định.

Tuy nhiên, trên cơ sở phân tích Hiệp định và pháp luật về dầu khí, một số nội dung của Hiệp định nếu áp dụng trực tiếp cũng chưa thể hiện rõ ràng, khó áp dụng khi đối chiếu với quy định pháp luật trong nước do các quy định hiện hành không thể hiện nội dung như quy định tại Hiệp định.

Trên cơ sở đó, để có cơ sở áp dụng, cần thiết sửa đổi, bổ sung hoặc nội luật hóa các nội dung Hiệp định, cụ thể:

Làm rõ quy định về thuế hải quan được áp dụng theo Hiệp định;

Làm rõ loại thuế tương tự thuế tiêu thụ đặc biệt áp dụng đối với hàng hóa tiêu thụ nội địa.

9. Nhận xét và đánh giá chung

Các quy định của Pháp luật về dầu khí điều chỉnh lĩnh vực cốt lõi của ngành dầu khí là hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí (thượng nguồn) chủ yếu diễn ra tại các vùng biển, thềm lục địa Việt Nam có tính rủi ro cao, điều kiện môi trường, thời tiết khắc nghiệt. Các hoạt động của các lĩnh vực khác (trung nguồn, hạ nguồn, dịch vụ) được điều chỉnh bởi các văn bản pháp luật khác như: Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Đất đai,... Trong thời gian qua, các Cơ quan Trung ương, Chính phủ, Bộ, ngành đến địa phương, doanh nghiệp đơn vị, nhà đầu tư, Người điều hành dầu khí... đã thực hiện tương đối tốt các quy định của Luật Dầu khí và các VBQPPL hướng dẫn.

Luật Dầu khí đã được ban hành từ năm 1993, được sửa đổi bổ sung vào các năm 2000 và 2008, do vậy trên thực tế việc áp dụng Luật Dầu khí đã phát sinh một số bất cập, vướng mắc sau:

(i) Một số vấn đề thực tế mang tính đặc thù nhưng chưa được điều chỉnh bởi Luật Dầu khí và các VBQPPL hướng dẫn Luật hoặc quy định chưa phù hợp. Do vậy khi thực hiện phải tham chiếu các quy định pháp luật có liên quan song

các quy định này chưa hoàn toàn phù hợp với đặc thù của hoạt động dầu khí nên việc vận dụng gặp khó khăn hoặc chưa đồng bộ.

(ii) Một số vấn đề được quy định trong Luật Dầu khí nhưng chưa đồng bộ, chồng chéo với các quy định pháp luật khác (như Luật Đầu tư, Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp).

(iii) Một số vấn đề đang được quy định tại các văn bản hướng dẫn Luật Dầu khí cần được quy định trong Luật Dầu khí để nâng cao hiệu lực thi hành và đảm bảo tính đồng bộ, tương thích với các Luật khác.

(Chỉ tiết được nêu tại phần dưới đây).

Hiện nay, hệ thống pháp luật chung có nhiều thay đổi, trong những năm gần đây nhiều Luật đã được ban hành mới hoặc sửa đổi, bổ sung tác động đến Luật Dầu khí và các hoạt động dầu khí (Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng số 62/2020/QH14; Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13, Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14, Luật Đầu tư số 67/2014/QH13, Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, Luật Đất đai số 45/2013/QH13, Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo số 82/2015/QH13, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13...).

Trên cơ sở rà soát hệ thống pháp luật về dầu khí hiện hành, Bộ Công Thương tổng hợp các tồn tại, vướng mắc như sau:

9.1. Một số vấn đề thực tế phát sinh mang tính đặc thù của hoạt động dầu khí nhưng chưa được điều chỉnh bởi Luật Dầu khí và các VBQPPL hướng dẫn Luật hoặc quy định chưa phù hợp

(i) Chưa có quy định điều chỉnh đối với đối tượng dầu khí phi truyền thống (như khí sét, băng cháy,).

(ii) Chưa có quy định để phản ánh tình huống phát sinh thực tế là hệ thống thiết bị của các dự án khai thác dầu khí có thể phải được xây dựng ở ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu (gồm tuyến ống dẫn sản phẩm từ mỏ về bờ, nhà máy xử lý khí ở trên bờ, đường ống dẫn khí thương phẩm tới các hộ tiêu thụ, như trường hợp Dự án phát triển mỏ Cá Voi Xanh, Lô 117-118-119), được xây dựng, lắp đặt trên đất liền nên có vướng mắc, khó khăn trong quá trình triển khai dự án.

(iii) Quy định về thời hạn hợp đồng, gia hạn của hợp đồng dầu khí chưa linh hoạt để khuyến khích, ưu tiên cho nhà thầu dầu khí hiện hữu đầu tư lâu dài hơn (hợp đồng có thời hạn dài hơn hoặc theo đời mỏ).

(iv) Chưa có quy định cụ thể cho trường hợp Nhà đầu tư thực hiện đầu tư cả chuỗi dự án từ khâu tìm kiếm thăm dò, khai thác, vận chuyển, xử lý, tăng trữ,

chế biến dầu khí để khuyến khích các nhà thầu dầu khí đầu tư cho cả chuỗi dự án dầu khí.

(v) Chưa có khung pháp lý phù hợp cho việc tiếp nhận tài sản sau khi Nhà thầu hoạt động khai thác chuyển giao cho nước chủ nhà vào thời điểm kết thúc hợp đồng dầu khí để có thể khai thác tận thu tối đa nguồn tài nguyên trong thời gian còn lại (khoảng từ 3 đến 5 năm) hoặc tiếp tục đầu tư tận thăm dò, gia tăng sản lượng khai thác (như trường hợp Lô 01/97&02/97, Lô 46/13,...).

(vi) Chưa có các cơ chế khuyến khích phù hợp cho việc phát triển khai thác các mỏ nhỏ cận biên, các hoạt động đầu tư bổ sung nhằm nâng cao hệ số thu hồi dầu (EOR/IOR).

(vii) Các quy định pháp luật về khuyến khích đầu tư đối với các dự án dầu khí được ban hành từ lâu (năm 2005), đến nay một số tiêu chí không còn phù hợp với tình hình thực tế, chưa tương thích với việc ưu đãi và hỗ trợ đầu tư của pháp luật về đầu tư; chưa có quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí đối với các diện tích hợp đồng còn mở hiện tại vùng nước sâu xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh...

(viii) Điều khoản ổn định pháp luật trong Luật Dầu khí (Điều 48 - "*Chính phủ Việt Nam bảo đảm các quyền lợi về kinh tế của các bên đã ký kết các Hiệp định, hợp đồng dầu khí và đã được Chính phủ Việt Nam chuẩn y trước ngày Luật này có hiệu lực*") và trong Hợp đồng mẫu Hợp đồng Chia sản phẩm dầu khí ban hành kèm theo Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ (Điều 18.1.3) mới chỉ tập trung vào quyền lợi và nghĩa vụ thuế (thuế tài nguyên, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu) trong khi quy định về bảo đảm đầu tư trong Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có phạm vi rộng hơn (*Bảo đảm: quyền sở hữu tài sản, hoạt động đầu tư kinh doanh, quyền chuyển tài sản của nhà đầu tư nước ngoài ra nước ngoài, đầu tư kinh doanh trong trường hợp thay đổi pháp luật;...*) gây tâm lý không yên tâm cho các nhà đầu tư và có thể dẫn tới các tranh cãi trong quá trình triển khai hoạt động dầu khí theo quy định của các Hợp đồng dầu khí và pháp luật Việt Nam. Các quy định về Luật áp dụng và giải quyết tranh chấp trong các Hợp đồng dầu khí cần được cập nhật, bổ sung phù hợp với thông lệ quốc tế trong bối cảnh Việt Nam đã hội nhập quốc tế sâu rộng.

(ix) Chưa có quy định về quyết toán dự án phù hợp với đặc thù của hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí và thông lệ quốc tế. Hiện mới chỉ có hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc vận dụng quyết toán dự án đầu tư xây dựng cơ bản theo Luật Xây dựng.

(x) Chưa có quy định cho phép bên thứ ba được tiếp cận các hạ tầng cơ sở sẵn có của ngành dầu khí để nâng cao hiệu quả sử dụng.

9.2. Một số vấn đề được quy định trong Luật Dầu khí nhưng chưa đồng bộ, chồng chéo với các quy định pháp luật khác

(i) Một số VBQPPL mới được ban hành phát sinh các vấn đề chưa được quy định trong Hợp đồng dầu khí ký kết theo quy định của Luật Dầu khí ảnh

hường đến việc triển khai hoạt động dầu khí của Nhà thầu (như: áp dụng tiền thuê mặt nước, mở tài khoản vốn đầu tư trực tiếp trong nước, việc các nhà thầu bán chung các sản phẩm của hoạt động dầu khí là đối tượng miễn trừ của Luật Cạnh tranh...) nên rất khó khăn trong việc hướng dẫn nhà thầu thực hiện nghĩa vụ tại thời điểm phát sinh, tiềm ẩn các khả năng phát sinh tranh chấp.

(ii) Theo Luật Dầu khí và các Nghị định hướng dẫn, đối với dự án dầu khí, PVN trình Bộ Công Thương (hồ sơ Dự án đầu tư dầu khí, Hợp đồng dầu khí, Kế hoạch phát triển mỏ,...) chủ trì xem xét, thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Tại Điểm b Khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí quy định: *“Bộ Công Thương chịu trách nhiệm... chủ trì trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt hợp đồng dầu khí, dự án đầu tư dầu khí theo quy định của pháp luật về đầu tư”*.

Tuy nhiên, theo quy định tại Khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư số 61/2020/QH14 có hiệu lực từ ngày 01 tháng 01 năm 2021: *“Trường hợp có quy định khác nhau giữa Luật Đầu tư và luật khác đã được ban hành trước ngày Luật Đầu tư có hiệu lực thì hành về trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư thì thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư, trừ các trường hợp sau đây: ... đ) Thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh theo quy định của Luật Các tổ chức tín dụng, Luật Kinh doanh bảo hiểm, Luật Dầu khí”*.

Do vậy, cần có quy định cụ thể về thẩm quyền, trình tự, thủ tục, điều kiện đầu tư kinh doanh trong pháp luật về dầu khí thay vì dẫn chéo sang Luật Đầu tư.

Bên cạnh đó, đối với PVN (doanh nghiệp nhà nước), PVEP (công ty 100% vốn của doanh nghiệp nhà nước) còn phải tuân thủ quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các VBQPPL hướng dẫn Luật (hiện còn có quy định chồng chéo về các bước duyệt dự án: chủ trương đầu tư, báo cáo đầu tư,...). Do vậy, cần có sự nhất quán về việc phê duyệt các bước triển khai dự án tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí theo Luật Dầu khí, Luật Đầu tư và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp để tạo môi trường đầu tư thuận lợi cho các doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực dầu khí.

(iii) Hệ thống chuẩn mực kế toán Việt Nam đã được xây dựng dựa trên nền tảng của hệ thống chuẩn mực kế toán quốc tế. Hiện nay một số chuẩn mực kế toán quốc tế đã được các công ty dầu khí quốc tế áp dụng trong đó có 2 chuẩn mực ảnh hưởng lớn đối với lĩnh vực thăm dò và khai thác dầu khí bao gồm: (1) IAS 36 - Tồn thất tài sản: chuẩn mực này cho phép doanh nghiệp xác định tài sản có khả năng bị tồn thất và hướng dẫn cách ghi nhận/phản ánh giá trị tồn thất tài sản này vào báo cáo tài chính của doanh nghiệp; (2) IFRS 6 - Thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản: chuẩn mực này quy định việc trình bày báo cáo tài chính đối với doanh nghiệp hoạt động thăm dò và đánh giá các tài nguyên khoáng sản. Chuẩn mực này một lần nữa cũng quy định doanh nghiệp cần phải xem xét sự giảm giá của tài sản khi có dấu hiệu cho thấy giá trị còn lại của tài sản sử dụng cho khai thác và đánh giá tài nguyên lớn hơn giá trị có thể thu hồi. Do vậy:

- Các chi phí tìm kiếm thăm dò rủi ro không được ghi giảm ngay vào kỳ báo cáo mà đang được theo dõi trên bảng cân đối kế toán tại hạng mục tài sản dài hạn chờ phân bổ dần theo tỷ lệ sản lượng khai thác khi có phát hiện thương mại.

- Ngay cả trong quá trình khai thác, một số dự án gặp rủi ro trong dự báo trữ lượng thu hồi/sản lượng khai thác, một số dự án có giá thành cao hơn giá bán (đặc biệt khi giá dầu giảm sâu) nên hiệu quả kinh tế suy giảm, không thể thu hồi hết chi phí đã đầu tư, tuy nhiên các chi phí khai thác của các dự án này chỉ được hạch toán phân bổ hàng tháng theo tỷ lệ sản lượng khai thác trong kỳ trên trữ lượng khai thác còn lại dự kiến đến hết đời mỏ.

(iv) Theo quy định tại Khoản 9 Điều 3 Luật Dầu khí số 67/2014/QH13, Khoản 14 Điều 3 Luật Dầu khí số 61/2020/QH14, Hợp đồng dầu khí được coi như là hình thức Hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC). Theo quy định tại Khoản 3 Điều 28 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, cấm công ty mẹ - công ty con cùng nhau thực hiện BCC. Do vậy, các Hợp đồng dầu khí trước đây đã ký có sự tham gia của PVN và PVEP là chưa phù hợp với quy định hiện hành.

9.3 Một số vấn đề đang được quy định tại các văn bản hướng dẫn Luật Dầu khí cần được quy định trong Luật Dầu khí để nâng cao hiệu lực thi hành và đảm bảo tính đồng bộ, tương thích với các Luật khác

(i) Quy định về nghĩa vụ thu dọn công trình dầu khí mới chỉ được quy định tại Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí (Nghị định số 95/2015/NĐ-CP) và Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21 tháng 12 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ về thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí (Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg), cần thiết phải đưa vào Luật Dầu khí để nâng cao tính hiệu lực.

(ii) Quy định cụ thể hơn về các bước thực hiện dự án dầu khí (hiện đang được quy định tại Nghị định số 95/2015/NĐ-CP) để nâng cao hiệu lực thi hành và đảm bảo tính đồng bộ, tương thích với các Luật khác, gồm:

- Đầu thầu Lô dầu khí và đàm phán, ký kết Hợp đồng dầu khí.
- Cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư (GCNĐKĐT).
- Công tác tìm kiếm thăm dò dầu khí theo PSC.
- Việc lập, thẩm định, phê duyệt Báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí.
- Việc lập, thẩm định, phê duyệt Kế hoạch đại cương phát triển mỏ (ODP).
- Việc lập, thẩm định, phê duyệt Kế hoạch khai thác sớm (EDP).
- Việc lập, thẩm định, phê duyệt Kế hoạch phát triển mỏ (FDP), Kế hoạch phát triển mỏ điều chỉnh.
- Việc lập, thẩm định, phê duyệt Kế hoạch thu dọn mỏ, công trình dầu khí.

Ngoài những nội dung nêu trên, trong những năm gần đây nhiều Luật mới đã được ban hành, tác động tới nội dung, kết cấu của Luật Dầu khí và các hoạt động của ngành dầu khí như: Luật Xây dựng số 50/2014/QH13, Luật số 62/2020/QH14 Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Xây dựng, Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13, Luật Doanh nghiệp số 59/2020/QH14; Luật Đầu tư số 67/2014/QH13, Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13, Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14, Luật Đất đai số 45/2013/QH13, Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13, Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo số 82/2015/QH13, Luật Quy hoạch số 21/2017/QH14, Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 Luật liên quan đến quy hoạch số 35/2018/QH14, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật số 80/2015/QH13,...

III. ĐỀ XUẤT XÂY DỰNG LUẬT DẦU KHÍ MỚI

1. Bối cảnh và một số yêu cầu xây dựng Luật Dầu khí mới

Luật Dầu khí ra đời năm 1993 là mốc quan trọng đánh dấu sự hình thành của hệ thống các văn bản pháp lý về dầu khí và được bổ sung, sửa đổi vào năm 2000 và năm 2008 để từng bước hoàn thiện.

Tuy nhiên, bối cảnh quốc tế và trong nước đã có nhiều thay đổi, tác động lớn đến sự phát triển của ngành dầu khí Việt Nam. Tình hình Biển Đông tiếp tục diễn biến theo hướng phức tạp, căng thẳng và mất ổn định hơn, đưa đến nhiều khó khăn, thách thức mới đối với hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí trên biển của Việt Nam. Nhiều mỏ dầu khí đã qua giai đoạn khai thác đỉnh cao đang trong đà suy giảm sản lượng nhanh. Các Lô dầu khí mới có tiềm năng dầu khí hạn chế, trữ lượng nhỏ, thuộc vùng nước sâu, xa bờ hoặc có địa chất phức tạp, kết hợp với giá dầu biến động khó lường nên công tác kêu gọi đầu tư gặp rất nhiều khó khăn.

Như đã phân tích tại Mục I của Báo cáo này, trong quá trình thực hiện hoạt động dầu khí đã phát sinh một số bất cập, vướng mắc chưa được điều chỉnh bởi Luật Dầu khí và các VBQPPL hướng dẫn Luật hoặc quy định chưa phù hợp hoặc chưa đồng bộ, chồng chéo với các quy định pháp luật khác. Do vậy, hoạt động của các doanh nghiệp dầu khí khâu thượng nguồn cũng như công tác quản lý nhà nước đã gặp phải không ít vướng mắc, lúng túng.

Bên cạnh đó, những năm gần đây nhiều VBQPPL mới được ban hành tác động đến phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí và các hoạt động dầu khí.

Do vậy, việc xây dựng Luật Dầu khí mới (thay thế Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi, bổ sung năm 2000 và 2008) cho phù hợp với bối cảnh mới là cần thiết để loại bỏ các bất cập, vướng mắc phát sinh, đồng thời tạo hành lang pháp lý thuận lợi hơn cho nhà đầu tư, góp phần cải thiện môi trường đầu tư trong lĩnh vực dầu khí là cần thiết.

2. Một số mục tiêu, định hướng lớn xây dựng Luật Dầu khí mới

Trên cơ sở định hướng chỉ đạo, thực hiện nhiệm vụ của Đảng (Nghị quyết số 55-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 11 tháng 02 năm 2020, Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 23 tháng 7 năm 2015) và Chính phủ (Nghị quyết số 140/NQ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2020), cùng các kiến nghị của các cơ quan nhà nước, PVN, các nhà đầu tư, người điều hành dầu khí từ thực tiễn triển khai, thi hành Luật Dầu khí có thể nêu một số mục tiêu, định hướng, quan điểm xây dựng Luật Dầu khí mới, cụ thể như sau:

a. Mục đích

- Nâng cao tính thực tiễn, khả thi của Luật Dầu khí, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất của hệ thống luật pháp trong các hoạt động dầu khí, phù hợp với các cam kết quốc tế và thông lệ dầu khí quốc tế.

- Bảo đảm hoạt động dầu khí được an toàn cho con người và tài sản, bảo vệ tài nguyên, môi trường, đem lại hiệu quả, quyền lợi của quốc gia cũng như các nhà đầu tư trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, an ninh quốc gia của Việt Nam và tuân thủ pháp luật Việt Nam.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động dầu khí, hạn chế tối đa những khó khăn, vướng mắc do cơ chế, sự không rõ ràng, chồng chéo, bất cập của hệ thống pháp luật.

- Tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài và tư nhân trong lĩnh vực tìm kiếm, thăm dò và khai dầu khí trong bối cảnh hoạt động dầu khí ngày càng khó khăn, phức tạp nhất là những khu vực nước sâu, xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng - an ninh.

b. Quan điểm

- Thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng, Nhà nước đối với các hoạt động dầu khí.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về các hoạt động dầu khí; phát huy hơn nữa vai trò, trách nhiệm của các Bộ, cơ quan ngang Bộ; tạo sự minh bạch rõ ràng, trong các quy trình, thủ tục triển khai các hoạt động dầu khí.

- Kế thừa và phát triển các quy định của pháp luật dầu khí hiện hành, đáp ứng yêu cầu thực tiễn trong hoạt động dầu khí.

- Bảo đảm tính ổn định, nguyên tắc không hồi tố trong Luật Dầu khí để tránh các vướng mắc có thể xảy ra trong quá trình thực hiện các hợp đồng dầu khí đã ký kết.

- Dự kiến không phát sinh các thủ tục hành chính mới.

3. Các vấn đề, nguyên tắc chính trong việc xây dựng Luật Dầu khí mới

Nghiên cứu xem xét sửa đổi, bổ sung các quy định mang tính đặc thù của hoạt động dầu khí chưa được quy định đầy đủ, rõ ràng; khắc phục những bất

cập, chồng chéo với các quy định pháp luật có liên quan; bổ sung các cơ chế chính sách ưu đãi đầu tư phù hợp với tình hình thực tế. Cụ thể như sau:

a) Bổ sung đặt tên Điều của Luật Dầu khí và bố cục lại các Chương, Điều cho phù hợp, thống nhất.

b) Điều chỉnh, bổ sung các quy định về Hợp đồng dầu khí theo hướng thời hạn hợp đồng cần linh hoạt hơn, có chính sách ưu tiên gia hạn cho Nhà thầu dầu khí hiện tại; chưa cho phép giữ lại phát hiện nhỏ chưa có điều kiện phát triển ở hiện tại, nhưng có tiềm năng ở những kế hoạch khác (hợp tác phát triển chung, công nghệ mới...).

c) Hoàn thiện điều khoản ổn định pháp luật trong Luật Dầu khí, luật áp dụng và xử lý tranh chấp, đồng bộ, nhất quán với pháp luật về đầu tư và pháp luật có liên quan.

d) Bổ sung các quy định để mở rộng phạm vi đầu tư của dự án dầu khí thượng nguồn cho cả một số hạng mục trên bờ (trước đây thuộc dự án trung nguồn và hạ nguồn) để tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho việc đầu tư vào chuỗi giá trị khí của ngành dầu khí, góp phần cải thiện mức độ hấp dẫn của môi trường đầu tư trong lĩnh vực dầu khí.

đ) Bổ sung khung pháp lý phù hợp cho việc tiếp nhận tài sản sau khi Nhà thầu hoạt động khai thác chuyển giao cho nước chủ nhà vào thời điểm kết thúc hợp đồng dầu khí để có thể khai thác tận thu tối đa nguồn tài nguyên trong thời gian còn lại (khoảng từ 3 đến 5 năm) hoặc tiếp tục đầu tư tận thăm dò, gia tăng sản lượng khai thác.

e) Bổ sung cơ chế khuyến khích phù hợp cho việc phát triển khai thác các mỏ nhỏ căn biên, các hoạt động đầu tư bổ sung nhằm nâng cao hệ số thu hồi dầu (EOR). Hoàn thiện quy định về dự án khuyến khích đầu tư dầu khí; bổ sung quy định về dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư dầu khí cùng các định hướng về các chính sách thuế phù hợp (thuế tài nguyên, thuế xuất khẩu, thuế thu nhập doanh nghiệp,...).

g) Bổ sung quy định cụ thể về các bước triển khai dự án dầu khí thượng nguồn, bảo đảm đồng bộ với pháp luật đầu tư và quản lý vốn nhà nước. Cụ thể:

- Bổ sung các bước triển khai, phê duyệt đối với trong các hoạt động dầu khí mà trước đây được quy định trong các văn bản hướng dẫn Luật; bổ sung quy định về việc ưu tiên áp dụng pháp luật dầu khí (Luật chuyên ngành) trong việc thực hiện các thủ tục đầu tư dự án dầu khí.

- Đối với các doanh nghiệp nhà nước (PVN, PVEP,...):

+ Làm rõ các bước trong Luật Dầu khí tương đương với các bước theo pháp luật về đầu tư và pháp luật về quản lý vốn nhà nước bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất và đặc thù của ngành dầu khí.

+ Xác định hình thức đầu tư các dự án dầu khí trong nước (là đầu tư dự án thông thường hay đầu tư ra ngoài doanh nghiệp để có cơ chế xử lý rõ ràng).

+ Xác định thẩm quyền, trình tự, thủ tục chấp thuận/phê duyệt dự án dầu khí khi PVN thực hiện quyền tham gia của nước chủ nhà hoặc thực hiện quyền ưu tiên mua trước trong hợp đồng dầu khí.

+ Bổ sung quy định về thủ tục/quy trình nhượng bán/quyền lợi tham gia của PVN/PVEP phù hợp với đặc thù hoạt động dầu khí.

h) Nghiên cứu việc các nhà thầu dầu khí (không thành lập pháp nhân mới tại Việt Nam) trong Hợp đồng dầu khí được bán chung các sản phẩm dầu khí của hoạt động dầu khí là đối tượng miễn trừ của Luật Cạnh tranh,...

i) Bổ sung quy định cụ thể về việc trích lập quỹ phục vụ việc thu dọn công trình dầu khí và phục hồi môi trường; nghĩa vụ, trách nhiệm và quá trình tiến hành việc thu dọn công trình đảm bảo an toàn cho con người, công trình và môi trường.

k) Bổ sung một số quy định về chuẩn mực kế toán, công tác quyết toán, kiểm toán đối với hoạt động dầu khí.

l) Bổ sung làm rõ thêm một số khái niệm về hoạt động dầu khí, dự án đặc biệt khuyến khích đầu tư, các đối tượng dầu khí phi truyền thống: dầu khí sét (Shale Oil/Gas), băng cháy (Gas Hydrate),... vào phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí. Có các điều khoản ưu đãi hợp lý để thu hút vốn đầu tư cho hoạt động tìm kiếm, thăm dò và khai thác các đối tượng dầu khí phi truyền thống vì tiềm năng của các đối tượng này ở Việt Nam chưa được đánh giá tổng thể.

m) Xem xét, bổ sung quy định cho phép bên thứ ba tiếp cận các hạ tầng cơ sở sẵn có của ngành dầu khí.

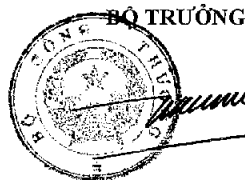
Trong bối cảnh đất nước ta đang hội nhập quốc tế sâu rộng, việc xây dựng Luật Dầu khí mới (thay thế Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi bổ sung năm 2000 và 2008) là hết sức cần thiết và kịp thời để tạo hành lang pháp lý đẩy mạnh công tác tìm kiếm thăm dò gia tăng trữ lượng và sản lượng khai thác dầu khí tại các khu vực tiềm năng, nước sâu, xa bờ gắn với nhiệm vụ bảo vệ chủ quyền quốc gia trên biển và góp phần vào sự phát triển bền vững của nền kinh tế đất nước.

Trên đây là báo cáo tổng kết thi hành Luật Dầu khí năm 1993, sửa đổi bổ sung năm 2000 và năm 2008 và một số định hướng xây dựng Luật Dầu khí mới trong thời gian tới./.

Bộ Công Thương kính báo cáo Chính phủ./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Phó Thủ tướng Chính phủ (để b/c);
- Các Thành viên Chính phủ;
- Lãnh đạo Bộ;
- VPCP;
- Bộ TP;
- Lưu: VT, DKT.



Trần Tuấn Anh

PHỤ LỤC

Các văn bản kèm theo

I. CÁC BÁO CÁO, VĂN BẢN

1. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 23 tháng 7 năm 2015 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển ngành dầu khí Việt Nam giai đoạn đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2035.

2. Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2035, tầm nhìn đến năm 2045.

3. Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 22 tháng 10 năm 2018 của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa XII về Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

4. Nghị quyết số 140/NQ-CP ngày 02 tháng 10 năm 2020 của Chính phủ ban hành chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 55-NQ/TW ngày 11 tháng 02 năm 2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2035, tầm nhìn đến năm 2045.

5. Quyết định số 1748/QĐ-TTg ngày 14 tháng 10 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển ngành Dầu khí Việt Nam đến năm 2025 và định hướng đến năm 2035.

6. Thông báo số 2625/TB-TTKQH ngày 30 tháng 01 năm 2019 của Tổng thư ký Quốc hội về kết luận của Chủ tịch Quốc hội tại buổi làm việc với Tập đoàn Dầu khí Việt Nam ngày 17 tháng 01 năm 2019.

7. Công văn số 1462/BC-UBKHCMNT14 ngày 21 tháng 8 năm 2019 của Ủy ban Khoa học Công nghệ và Môi trường gửi Ủy ban Thường vụ Quốc hội về báo cáo kết quả làm việc tại Tập đoàn Dầu khí Việt Nam.

8. Công văn số 241-CV/BCSĐ ngày 12 tháng 9 năm 2019 và Tờ trình số 10-TTr/BCSĐ ngày 23 tháng 9 năm 2019 của Ban Cán sự đảng Bộ Công Thương trình Bộ Chính trị về Báo cáo đánh giá 3 năm thực hiện Nghị quyết 41-NQ/TW ngày 23 tháng 7 năm 2015 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển ngành dầu khí Việt Nam đến năm 2025 và tầm nhìn đến năm 2035.

9. Các Văn bản số 440/DKVN-HĐTV ngày 22 tháng 01 năm 2016, số 2228/DKVN-PC&KTr ngày 24 tháng 4 năm 2019; số 2992/DKVN-QLHĐ ngày 05 tháng 6 năm 2019; số 237/DKVN-PC&KTr ngày 15 tháng 01 năm 2020 của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam về việc đánh giá tổng kết các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật Dầu khí

10. Văn bản số 442/TDKT-PC&TT ngày 04 tháng 3 năm 2020 của Tổng công ty Thăm dò Khai thác dầu khí về việc đánh giá tổng kết các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật Dầu khí.

11. Văn bản số 374/VDKVN-PTTT ngày 15 tháng 01 năm 2020 của Viện Dầu khí Việt Nam về việc đánh giá tổng kết các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật Dầu khí.

12. Các Văn bản góp ý về việc đánh giá tổng kết các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện Luật Dầu khí của các Người điều hành/Liên doanh điều hành: Vietsovpetro, JVPC, BDPOC, PQPOC, HLHVJOC, CLJOC, ONGC, KrisEnergy, Idemitsu, ENI Vietnam, ExxonMobil, PremierOil, PVEP POC, Rosneft.

II. CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT DƯỚI LUẬT DẦU KHÍ DO CHÍNH PHỦ, THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ BAN HÀNH

1. Nghị định số 07/2018/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2018 của Chính phủ ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam. (thay thế Nghị định số 149/2013/NĐ-CP ngày 31 tháng 10 năm 2013 của Chính phủ).

2. Nghị định số 124/2017/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2017 của Chính phủ quy định về đầu tư trực tiếp ra nước ngoài trong hoạt động dầu khí.

3. Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí (thay thế các Nghị định số 48/2000/NĐ-CP ngày 12 tháng 9 năm 2000, số 34/2001/NĐ-CP ngày 06 tháng 7 năm 2001 và số 115/2009/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2009 của Chính phủ).

4. Nghị định số 33/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 4 năm 2013 của Chính phủ ban hành Hợp đồng mẫu của Hợp đồng chia sản phẩm dầu khí (thay thế Nghị định số 139/2005/NĐ-CP ngày 11 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ).

5. Nghị định số 06/2015/NĐ-CP ngày 13 tháng 01 năm 2015 về việc ban hành Quy chế Tài chính của Công ty mẹ - Tập đoàn Dầu khí Việt Nam.

6. Nghị định số 13/2011/NĐ-CP ngày 11 tháng 02 năm 2011 của Chính phủ về an toàn công trình dầu khí trên đất liền và Nghị định số 25/2019/NĐ-CP ngày 07 tháng 3 năm 2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 13/2011/NĐ-CP ngày 11 tháng 02 năm 2011 của Chính phủ về an toàn công trình dầu khí trên đất liền.

7. Nghị định số 100/2009/NĐ-CP ngày 03 tháng 11 năm 2009 của Chính phủ quy định thu phụ thu đối với phần dầu lãi được chia của nhà thầu dầu khí khi giá dầu thô biến động tăng.

8. Nghị định số 03/2002/NĐ-CP ngày 07 tháng 01 năm 2002 của Chính phủ về bảo vệ an ninh, an toàn dầu khí.

9. Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21 tháng 12 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ về thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí (thay thế Quyết định số 40/2007/QĐ-TTg ngày 21 tháng 3 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ).

10. Quyết định số 04/2015/QĐ-TTg ngày 20 tháng 01 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ quy định về quản lý an toàn trong hoạt động dầu khí (thay thế Quyết định số 41/1999/QĐ-TTg ngày 08 tháng 3 năm 1999 của Thủ tướng Chính phủ).

11. Quyết định số 84/2010/QĐ-TTg ngày 15 tháng 12 năm 2010 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế khai thác dầu khí (thay thế Quyết định số 163/1998/QĐ-TTg ngày 07 tháng 9 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ).

12. Quyết định số 143/2008/QĐ-TTg ngày 29 tháng 10 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế trích lập, quản lý và sử dụng Quỹ tìm kiếm thăm dò dầu khí (đã được bãi bỏ bởi Quyết định số 01/2020/QĐ-TTg ngày 03 tháng 01 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ).

13. Quyết định số 84/2005/QĐ-TTg ngày 20 tháng 4 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc sửa đổi bổ sung danh mục các lỗ thuộc diện khuyến khích đầu tư dầu khí.

14. Quyết định số 46/2004/QĐ-TTg ngày 26 tháng 3 năm 2004 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế đảm bảo an toàn hệ thống đường ống vận chuyển khí trên đất liền./.