

ĐỀ CƯƠNG GIỚI THIỆU
LUẬT DẦU KHÍ
*(Tài liệu dành cho Báo cáo viên pháp luật
các cấp trên địa bàn tỉnh Điện Biên)*

Ngày 14 tháng 11 năm 2022 tại Kỳ họp thứ 4, Quốc hội Khóa XV đã thông qua Luật Dầu khí số 12/2022/QH15 (sau đây gọi tắt là Luật Dầu khí năm 2022) gồm 11 chương, 69 điều, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2023 và thay thế Luật Dầu khí ngày 06 tháng 7 năm 1993 được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Luật số 19/2000/QH10, Luật số 10/2008/QH12 và Luật số 35/2018/QH14. Theo đó, Luật Dầu khí năm 2022 được ban hành với những nội dung cơ bản như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

1. Cơ sở chính trị và cơ sở thực tiễn việc ban hành Luật Dầu khí năm 2022

Ngày 06 tháng 7 năm 1993 Quốc hội thông qua Luật Dầu khí, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 9 năm 1993. Luật Dầu khí đã được sửa đổi, bổ sung 02 lần: bởi Luật số 19/2000/QH10 ngày 09 tháng 6 năm 2000 và Luật số 10/2008/QH12 ngày 03 tháng 6 năm 2008. Tại Luật số 35/2018/QH14 ngày 20 tháng 11 năm 2018 của Quốc hội sửa đổi, bổ sung một số điều của 37 luật có liên quan đến quy hoạch, đã bãi bỏ từ “quy hoạch” tại khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí năm 1993.

Luật Dầu khí năm 1993 và các văn bản quy phạm pháp luật (VBQPPL) quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Dầu khí trong những năm qua đã tạo điều kiện cho sự phát triển của ngành dầu khí trong lĩnh vực tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí, đóng góp lớn vào nguồn thu ngân sách nhà nước và phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, góp phần bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia và bảo vệ chủ quyền của Việt Nam trên Biển Đông. Phạm vi điều chỉnh của Luật Dầu khí là 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 nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí có tính đặc thù và rủi ro cao (địa chất phức tạp; rủi ro về trữ lượng, an toàn cháy nổ và bảo vệ môi trường; đặc biệt với các dự án dầu khí ngoài khơi, nước sâu, xa bờ điều kiện làm việc độc lập, môi trường biển khắc nghiệt, có nhiều yếu tố nguy hiểm bất ngờ như sóng, gió bão, dòng chảy...), có gắn kết chặt chẽ với các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, biên giới chủ quyền quốc gia. Bên cạnh đó, giá dầu thô phụ thuộc vào thị trường thế giới, gần đây có những biến động bất thường nằm ngoài dự báo của các tổ chức, tư vấn quốc tế. Ở trong nước, nhiều mỏ dầu khí đã qua giai đoạn khai thác đỉnh cao đang trong đà suy giảm sản lượng nhanh. Các lô dầu khí mở 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.

Theo đánh giá chung, Luật Dầu khí năm 1993 và các VBQPPL dưới Luật mặc dù về cơ bản đảm bảo quyền và trách nhiệm của nước chủ nhà và nhà đầu tư, tiệm cận với thông lệ dầu khí quốc tế, tuy nhiên thời gian qua đã phát sinh một số vướng mắc, bất cập cần được nghiên cứu hoàn thiện. Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Công Thương - cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí tổ chức tổng kết thi hành Luật Dầu khí năm 1993 và các VBQPPL có liên quan đến hoạt động dầu khí cũng như các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia nhằm đánh giá những kết quả đạt được, những tồn tại, vướng mắc và đề xuất giải pháp hoàn thiện nhằm cung cấp các luận cứ thực tiễn cho việc xây dựng Luật Dầu khí. Bộ Công Thương cũng đã nghiên cứu, tham khảo kinh nghiệm của một số nước trong khu vực (Malaysia, Indonesia, Thái Lan, Myanmar, Trung Quốc,...) và các nước khác trên thế giới (Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Nga...), đồng thời đã tiến hành phân tích, đánh giá tác động của các chính sách trong dự án Luật Dầu khí (sửa đổi).

Theo đó, các vướng mắc, bất cập tập trung vào các vấn đề như sau:

Thứ nhất, một số vấn đề thực tế phát sinh mang tính đặc thù của hoạt động dầu khí nhưng chưa được quy định cụ thể bởi Luật Dầu khí và các VBQPPL dưới Luật hoặc quy định chưa phù hợp với thực tiễn đã có những thay đổi, cụ thể:

- Chưa có quy định điều chỉnh đối với đối tượng dầu khí phi truyền thống (như dầu khí sét, băng cháy,...)¹.

- Chưa có quy định về các dự án khai thác dầu khí có hệ thống thiết bị được xây dựng ngoài diện tích hợp đồng đã được xác định ban đầu hoặc triển khai theo chuỗi đồng bộ các hạng mục công trình, thiết bị dầu khí trên đất liền và trên biển.

- 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 hiện hữu đầu tư lâu dài hơn (hợp đồng có thời hạn dài hơn hoặc theo đời mỏ).

- Chưa có quy định phù hợp cho việc tiếp nhận tài sản sau khi nhà thầu 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 lại².

- Các quy định về ưu đãi đầu tư đối với các dự án dầu khí theo lô dầu khí (thông qua hợp đồng dầu khí) đã được ban hành từ lâu (năm 2005), đến nay một số tiêu chí không còn phù hợp với tình hình thực tế (nhất là những vùng nước sâu xa bờ, nhạy cảm về quốc phòng, an ninh); chưa có chính sách ưu đãi đầu tư đặc biệt đối với các dự án dầu khí theo lô, mỏ tận thu dầu khí, cận biên, phi truyền thống,...

¹ Thực tế hoạt động dầu khí trên thế giới cho thấy, các dạng dầu khí phi truyền thống như: dầu khí sét (đá phiến) đã được khai thác thương mại ở nhiều nước (đặc biệt là tại Hoa Kỳ); dạng băng cháy cũng đang được nghiên cứu phát triển ở nhiều nước để có thể khai thác thương mại trong thời gian tới (tại Việt Nam cũng đã có đề án điều tra cơ bản về băng cháy tại thêm lục địa Việt Nam).

² Thực tế hiện nay có nhiều mỏ dầu khí đang ở giai đoạn cuối đời mỏ (Lô 01/17&02/17, Lô 01/97&02/97,...) nhưng chưa có quy định về cơ chế phù hợp cho việc tiếp nhận để khai thác tận thu các mỏ này (đang được xử lý thông qua quyết định cá biệt của Thủ tướng Chính phủ).

- Quy định khung về công tác kế toán, kiểm toán, quyết toán hợp đồng dầu khí chưa đầy đủ³; chưa có quy định về việc xử lý chi phí rủi ro trong giai đoạn tìm kiếm thăm dò dầu khí đối với doanh nghiệp nhà nước⁴.

- Chưa có quy định về việc 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 dụng⁵.

Thứ hai, một số vấn đề được quy định trong Luật Dầu khí năm 1993 nhưng chưa đồng bộ với các quy định pháp luật khác, cụ thể:

- Theo quy định của Luật Dầu khí năm 1993, trình tự, thủ tục triển khai dự án đầu tư dầu khí thực hiện theo quy định của pháp luật về đầu tư (điểm b khoản 2 Điều 38⁶). Tuy nhiên, từ năm 2020 theo quy định của Luật Đầu tư số 61/2020/QH14, trình tự, thủ tục đầu tư kinh doanh, bảo đảm đầu tư đối với hoạt động dầu khí thực hiện theo Luật Dầu khí (điểm đ khoản 3 Điều 4⁷).

- 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 hưởng đến việc triển khai hoạt động dầu khí của Nhà thầu (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...).

- Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (khoản 3 Điều 28⁸) không cho phép việc công ty mẹ - công ty con cùng nhau thực hiện hợp đồng hợp tác kinh doanh (BCC) tương tự hình thức hợp đồng chia sản phẩm dầu khí nhưng hiện nhiều hợp đồng dầu khí (đang có hiệu lực) có sự tham gia của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Tổng công ty Thăm dò Khai thác Dầu khí (PVEP) phù hợp với đặc thù hoạt động dầu khí tại Việt Nam.

Thứ ba, một số vấn đề đang được quy định tại các văn bản dưới Luật 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 có liên quan, cụ thể:

- Quy định các bước thực hiện hoạt động dầu khí/dự án dầu khí⁹.

³ Hiện đang vận dụng theo quy định của pháp luật về đầu tư, xây dựng chưa điều chỉnh các vấn đề đặc thù của hoạt động dầu khí (rủi ro cao,...).

⁴ Hiện nay, việc quyết toán chi phí rủi ro trong giai đoạn tìm kiếm thăm dò dầu khí (đặc thù của hoạt động dầu khí) chưa được quy định trong Luật Dầu khí. Đối với PVN đang thực hiện theo Nghị định về Quy chế quản lý tài chính đối với Công ty mẹ - PVN; đối với các doanh nghiệp nhà nước khác chưa có quy định.

⁵ Như việc sử dụng hệ thống đường ống dẫn khí hiện hữu có tính độc quyền tự nhiên của PVN và các đơn vị thành viên để tránh lãng phí trong đầu tư.

⁶ Điểm b khoản 2 Điều 38 Luật Dầu khí hiện hành 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 đầu tư...”.

⁷ Điểm đ khoản 3 Điều 4 Luật Đầu tư quy định: “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”.

⁸ Khoản 3 Điều 28 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp quy định: “3. Các trường hợp không được đầu tư ra ngoài doanh nghiệp: ... b) Góp vốn cùng công ty con để thành lập công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc thực hiện hợp đồng hợp tác kinh doanh”.

⁹ Hiện đang được quy định tại Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí (Nghị định số 95/2015/NĐ-CP).

- Quy định về nghĩa vụ thu dọn công trình dầu khí¹⁰.

Mặt khác, trong bối cảnh quốc tế và trong nước đã có nhiều thay đổi, tác động lớn đến sự phát triển của ngành dầu khí; tình hình Biển Đông tiếp tục diễn biến 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 Đông của Việt Nam thì việc hoàn thiện thể chế phát triển ngành dầu khí được đánh giá là hết sức cần thiết và cấp bách, đã được ghi nhận trong các Nghị quyết của Bộ Chính trị và Chính phủ. Cụ thể:

- Tại 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) đã nêu: *“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...; Tăng cường phân công, phân cấp 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).

- Tại 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...”* (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).

- Tại 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) đã nêu: *“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).

- Tại 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, Chính phủ giao Bộ Công Thương: *“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...”* (Điểm 1 Mục II - Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu).

¹⁰ Hiện đang được quy định tại Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21/12/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc thu dọn các công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí.

Như vậy, xuất phát từ thực tiễn quản lý, thực trạng thi hành pháp luật và bối cảnh tình hình hiện nay, việc xây dựng Luật Dầu khí (sửa đổi) để thay thế Luật Dầu khí năm 1993 là hết sức cần thiết, nhằm tăng cường hiệu quả, hiệu lực trong quản lý nhà nước, loại bỏ rào cản, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho nhà đầu tư, góp phần cải thiện mức độ hấp dẫn của môi trường đầu tư trong lĩnh vực dầu khí.

II. QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU CHÍNH SÁCH CỦA LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

Việc xây dựng Luật Dầu khí năm 2022 đáp ứng yêu cầu đặt lợi ích quốc gia, dân tộc lên trên hết, trước hết, gắn với xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, các cân đối lớn của nền kinh tế nhất là về năng lượng; bảo vệ, khai thác hiệu quả tài nguyên, chủ quyền quốc gia bao gồm cả chủ quyền pháp lý, xây dựng thể chế hội nhập, khẳng định vị thế của Việt Nam là quốc gia có trách nhiệm với cộng đồng quốc tế; tăng cường năng lực quản lý nhà nước, đẩy mạnh phân cấp, tránh lợi ích cục bộ của các bộ, các ngành. Quan điểm, mục tiêu xây dựng Luật Dầu khí năm 2022 được xác định như sau:

1. Quan điểm

- Thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng, Nhà nước đối với các điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí.

- Tăng cường hiệu lực, hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước về điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí; phát huy hơn nữa vai trò, trách nhiệm của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, địa phương; tạo sự minh bạch rõ ràng, phòng chống tham nhũng, lãng phí, lợi ích nhóm trong quản lý và thực hiện 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 điều tra cơ bản về dầu khí và 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.

- Cơ bản không làm phát sinh thêm các thủ tục hành chính mới.

2. Mục tiêu

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

- Bảo đảm điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí được an toàn cho con người và tài sản, nâng cao hiệu quả khai thác tài nguyên gắn với bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, bảo tồn đa dạng sinh học, 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. Điều tra cơ bản về dầu khí phải đi trước một bước, làm cơ sở để định hướng và triển khai hoạt động dầu khí.

- Tạo điều kiện thuận lợi cho điều tra cơ bản về dầu khí và 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 trên Biển Đông.

- Phát triển kinh tế gắn với bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của quốc gia trên biển phù hợp với luật pháp quốc tế, đồng thời góp phần duy trì môi trường hòa bình và ổn định trên biển để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, phù hợp với Chiến lược phát triển bền vững kinh tế biển Việt Nam.

III. BỐ CỤC, NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

1. Bố cục

Luật Dầu khí năm 2022 được bố cục gồm 11 Chương, 69 điều.

- Chương I - Những quy định chung. Chương này gồm 9 điều (từ Điều 1 đến Điều 9).

- Chương II - Điều tra cơ bản về dầu khí. Chương này gồm 5 điều (từ Điều 10 đến Điều 14).

- Chương III - Lựa chọn nhà thầu ký kết hợp đồng dầu khí. Chương này gồm 11 điều (từ Điều 15 đến Điều 25).

- Chương IV - Hợp đồng dầu khí. Chương này gồm 16 điều (từ Điều 26 đến Điều 41).

- Chương V - Hoạt động dầu khí. Chương này gồm 11 điều (từ Điều 42 đến Điều 52).

- Chương VI - Ưu đãi trong hoạt động dầu khí và chính sách khai thác tài nguyên đối với mỏ, cụm mỏ, lô dầu khí khai thác tận thu. Chương này gồm 3 điều (từ Điều 53 đến Điều 55).

- Chương VII - Công tác kế toán, kiểm toán, quyết toán trong hoạt động dầu khí. Chương này gồm 2 điều (Điều 56 và Điều 57).

- Chương VIII - Quyền và nghĩa vụ của nhà thầu. Chương này gồm 2 điều (Điều 58 và Điều 59).

- Chương IX - Chức năng, nhiệm vụ, quyền và nghĩa vụ của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam. Chương này gồm 5 điều (từ Điều 60 đến Điều 64).

- Chương X - Quản lý nhà nước và trách nhiệm của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp về điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí. Chương này gồm 2 điều (Điều 65 và Điều 66).

- Chương XI - Điều khoản thi hành. Chương này gồm 3 điều (từ Điều 67 đến Điều 69)¹¹.

2. Nội dung cơ bản của Luật Dầu khí năm 2022

Luật Dầu khí năm 2022 điều chỉnh nội dung điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí có tính đặc thù về chuyên ngành kỹ thuật, công nghệ, mức độ rủi ro, quy mô đầu tư, tính chất quốc tế hóa, liên quan đến tài nguyên, quốc phòng, an ninh, chủ quyền biển đảo quốc gia.

Nội dung Luật Dầu khí năm 2022 đã bảo đảm thể chế hóa đầy đủ chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước tại 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 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 và 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; phù hợp với các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên và thông lệ công nghiệp dầu khí quốc tế; bảo đảm tính khả thi, sự thống nhất, đồng bộ với hệ thống pháp luật hiện hành.

Nội dung Luật Dầu khí năm 2022 đã bảo đảm các mục tiêu, quan điểm, định hướng, chính sách lớn đã đề ra của việc xây dựng dự án Luật về: thiết lập hành lang pháp lý cho điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí; có cơ chế, chính sách thu hút nguồn lực đầu tư từ các thành phần kinh tế, các tổ chức tài chính trong và ngoài nước; đẩy mạnh phân cấp, phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, giảm bớt các đầu mối trong quản lý nhà nước, đơn giản hóa các thủ tục đầu tư; giải quyết những vấn đề tồn tại, vướng mắc, bất cập trên thực tế; dự liệu những vấn đề có thể phát sinh để có quy định phù hợp, cân bằng hài hòa giữa nguyên tắc quản lý nhà nước bảo đảm chặt chẽ và kiến tạo môi trường đầu tư dầu khí thuận lợi.

a) Phạm vi điều chỉnh và đối tượng áp dụng

Luật Dầu khí năm 2022 quy định về điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí trong phạm vi đất liền, hải đảo và vùng biển của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trên cơ sở kế thừa các quy định của Luật Dầu khí năm 1993 và tham khảo pháp luật về dầu khí của nhiều nước trên thế giới¹², Luật Dầu khí năm 2022 cũng quy định hoạt động dầu khí chỉ là hoạt động dầu khí thượng nguồn, có đặc thù về triển khai hoạt động điều tra cơ bản, lập và thực hiện chương trình thăm lượng, lập báo cáo tài nguyên, trữ lượng dầu khí (RAR), kế hoạch đại cương phát triển mỏ dầu khí (ODP), kế hoạch khai thác sớm mỏ dầu khí (EDP), kế hoạch phát triển mỏ dầu khí (FDP), kế hoạch thu dọn mỏ, thực hiện dự án khoan và khai thác...

¹¹ Luật đang được quy định tại Quyết định số 49/2017/QĐ-TTg ngày 21/12/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc thu dọn công trình, thiết bị và phương tiện phục vụ hoạt động dầu khí". So với Luật Dầu khí năm 1993 thì Luật Dầu khí năm 2022 nhiều hơn 2 Chương và 18 Điều.

¹² Quy định về hoạt động dầu khí là các quy định về hoạt động dầu khí thượng nguồn (hoạt động tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ, khai thác dầu khí, thu dọn mỏ).

gắn kết chặt chẽ với các lĩnh vực quốc phòng, an ninh, đối ngoại, đối với các dự án ngoài khơi còn liên quan đến chủ quyền biển đảo quốc gia.

Đối với các hoạt động dầu khí trung nguồn (vận chuyển, tồn trữ và phân phối) và hạ nguồn (xử lý, chế biến) thực hiện theo quy định tại Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường và các luật có liên quan; không có đặc thù cần quy định riêng so với các hoạt động đầu tư khác.

Đối tượng áp dụng là các cơ quan, tổ chức, cá nhân Việt Nam và nước ngoài có liên quan đến điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí.

b) Quyền và nghĩa vụ cơ bản của cá nhân, tổ chức thuộc phạm vi đối tượng áp dụng (cần cụ thể hơn)

Quyền và nghĩa vụ của nhà thầu dầu khí (nhà đầu tư) trong nội dung Luật Dầu khí năm 2022 được kế thừa và bổ sung các Điều khoản về quyền và nghĩa vụ của nhà thầu trong Luật Dầu khí năm 1993. Đảm bảo tính kế thừa, đồng bộ, tương thích tạo điều kiện thuận lợi cho các nhà thầu dầu khí.

Quy định về việc nhà thầu dầu khí có quyền tiếp cận các cơ sở hạ tầng có sẵn của ngành dầu khí và nghĩa vụ chia sẻ công trình dầu khí, cơ sở hạ tầng sẵn có nhằm sử dụng tối ưu, hiệu quả hệ thống hạ tầng cơ sở sẵn có.

c) Những nội dung chính sách, quy định mới; những quy định được sửa đổi, bổ sung, thay thế hoặc bãi bỏ (cần phân tích kỹ hơn, không chỉ nêu nội dung)

Luật Dầu khí năm 2022 bao gồm các điểm mới, sửa đổi, bổ sung như sau:

(i) Bổ sung chính sách về điều tra cơ bản về dầu khí là hoạt động điều tra, khảo sát ban đầu nhằm đánh giá tiềm năng, triển vọng dầu khí làm căn cứ cho việc định hướng hoạt động tìm kiếm thăm dò dầu khí (từ Điều 10 đến Điều 14, Chương II). Quy định về điều tra cơ bản về dầu khí đang được quy định trong văn bản hướng dẫn Luật dầu khí (Nghị định 95/2015/NĐ-CP). Việc bổ sung các quy định về nội dung, trách nhiệm của cơ quan, quyền và nghĩa vụ và việc tổ chức thực hiện đề án điều tra cơ bản về dầu khí là cần thiết để khuyến khích các tổ chức, các nhân tham gia hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí. Quy định cụ thể về nội dung, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân thực hiện đề án điều tra cơ bản về dầu khí để tương thích, đồng bộ với quy định điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản tại Luật Khoáng sản và điều tra cơ bản tài nguyên, môi trường biển và hải đảo tại Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo.

(ii) Bổ sung, hoàn thiện các quy định về hợp đồng dầu khí theo hướng thuận lợi, linh hoạt hơn cho nhà thầu; thống nhất thời hạn hợp đồng dầu khí đối với khai thác dầu và khai thác khí, cụ thể: quy định thời hạn hợp đồng dầu khí là 30 năm¹³ đối với cả dầu và khí (thống nhất thời hạn để đảm bảo thống nhất về thời hạn trong trường hợp lô vừa có phát hiện dầu, vừa có phát hiện khí). Các lô dầu khí được hưởng chính sách ưu đãi đầu tư và ưu đãi đầu tư đặc biệt, để tương đồng với các nước trong khu vực nhằm tăng tính thu hút đối với các nhà đầu tư. (từ Điều 26 đến Điều 41, Chương IV).

¹³ Theo Luật Dầu khí hiện hành, thời hạn hợp đồng dầu khí đối với dầu là 25 năm và đối với khí là 30 năm.

(iii) Bổ sung, hoàn thiện các quy định về trình tự phê duyệt các bước triển khai hoạt động dầu khí, dự án dầu khí bảo đảm tính tương đồng với hệ thống pháp luật về đầu tư, xây dựng và pháp luật có liên quan (từ Điều 42 đến Điều 52, Chương V).

(iv) Bổ sung, hoàn thiện các quy định về dự án phát triển mỏ dầu khí có chuỗi đồng bộ các hạng mục công trình, thiết bị dầu khí trên đất liền và trên biển nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của dự án phát triển mỏ dầu khí (Điều 42, Chương V).

(v) Bổ sung chính sách ưu đãi đặc biệt áp dụng đối với các lô, mỏ dầu khí thông qua hợp đồng dầu khí nhằm tăng cường thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí (các Điều 53 và 54, Chương VI). Bổ sung quy định điều chỉnh đối với đối tượng dầu khí phi truyền thống (dầu khí sét, băng cháy...).

(vi) Bổ sung chính sách về khai thác tài nguyên đối với mỏ dầu khí khai thác tận thu nhằm tạo cơ chế đột phá, mang lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước (Điều 41, Chương IV và Điều 55, Chương VI).

(vii) Bổ sung, hoàn thiện quy định về công tác kế toán, kiểm toán, quyết toán và xử lý chi phí trong hoạt động dầu khí phù hợp với đặc thù của hoạt động dầu khí và thông lệ công nghiệp dầu khí quốc tế (các Điều 56 và 57, Chương VII).

(viii) Tăng cường phân cấp cho Bộ Công Thương, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trong phê duyệt các bước triển khai hoạt động dầu khí (các Điều tại Chương V); phân cấp cho Hội đồng thành viên Tập đoàn Dầu khí Việt Nam trong phê duyệt việc sử dụng vốn của Tập đoàn và doanh nghiệp 100% vốn của Tập đoàn, phù hợp với chủ trương của Chính phủ về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền đi kèm với tăng cường kiểm tra, giám sát (Điều 63, Chương IX).

(ix) Quy định rõ chức năng, quyền và nghĩa vụ của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam nhằm phân định rõ hai vai trò chính của Tập đoàn là thực hiện nhiệm vụ được Chính phủ giao và tham gia hợp đồng dầu khí với vai trò nhà thầu (từ Điều 60 đến Điều 64, Chương IX).

(x) Chính sách quy định về việc cho phép bên thứ ba tiếp cận các cơ sở hạ tầng có sẵn của ngành dầu khí và nghĩa vụ chia sẻ công trình dầu khí, cơ sở hạ tầng sẵn có nhằm sử dụng tối ưu, hiệu quả hệ thống hạ tầng cơ sở sẵn có, tránh lãng phí trong đầu tư (Điều 5, Chương II; các Điều 58 và 59, Chương VIII).

Sau gần 40 năm phát triển, ngành dầu khí đã xây dựng được các cơ sở hạ tầng phục vụ cho hoạt động dầu khí (các công trình xử lý dầu khí, kho chứa/xử lý nổi ngoài biển, hệ thống đường ống vận chuyển khí vào bờ...), trong đó nhiều hạng mục mang tính độc quyền tự nhiên. Việc bổ sung các quy định về vấn đề này vào trong Luật là phù hợp với thực tiễn và đặc thù hoạt động dầu khí tại Việt Nam và thông lệ công nghiệp dầu khí quốc tế.

IV. CÁC ĐIỀU KIỆN ĐẢM BẢO THI HÀNH LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

1. Nguồn kinh phí để triển khai Luật

Sau khi Luật Dầu khí năm 2022 được ban hành, dự kiến kinh phí thực thi gồm:

- Kinh phí để xây dựng các VBQPPL quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Dầu khí.

- Kinh phí tuyên truyền, phổ biến Luật Dầu khí và các văn bản dưới Luật.

- Kinh phí thanh tra, kiểm tra, giám sát và chi phí phục vụ tình hình thực thi Luật Dầu khí theo thời gian định kỳ hoặc đột xuất được thực hiện lồng ghép trong ngân sách chi thường xuyên của các cơ quan trung ương, ngành, địa phương, tổ chức, cá nhân.

2. Dự kiến nguồn nhân lực, cơ sở vật chất

- Chính phủ cùng các cơ quan, tổ chức, địa phương có liên quan có đủ nguồn nhân lực, bộ máy, điều kiện cơ bản để thực thi Luật Dầu khí năm 2022.

- Chính phủ chỉ đạo Bộ Công Thương, các bộ, ngành liên quan và PVN chuẩn bị nhân lực, bộ máy, đảm bảo các cán bộ được đào tạo và có năng lực để triển khai Luật trong phạm vi, chức năng, nhiệm vụ được Luật giao.

V. DỰ BÁO TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH CỦA LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

Với các chính sách mới nêu trên, Luật Dầu khí năm 2022 kỳ vọng sẽ tạo môi trường và điều kiện thuận lợi để tăng cường thu hút đầu tư vào hoạt động dầu khí, góp phần tăng thu ngân sách nhà nước, bảo đảm an ninh năng lượng và bảo vệ chủ quyền biển đảo của Việt Nam.

Các chính sách mới của Luật Dầu khí năm 2022 sẽ có tác động tích cực đến các nhà thầu dầu khí (nhà đầu tư), các cơ quan, tổ chức, cá nhân liên quan đối với các hoạt động điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí.

VI. TRIỂN KHAI HOẠT ĐỘNG THI HÀNH LUẬT DẦU KHÍ NĂM 2022

Luật Dầu khí năm 2022 có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2023, để bảo đảm các nội dung của Luật được triển khai thực hiện có hiệu quả, Bộ Công Thương đang phối với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ cùng các bộ, cơ quan có liên quan thực hiện các nhiệm vụ sau đây:

1. Xây dựng văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn Luật Dầu khí năm 2022

(i) Xây dựng và trình Chính phủ ban hành Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí năm 2022; xây dựng và ban hành các Thông tư hướng dẫn chi tiết các nội dung được giao theo đúng quy định.

Tại Quyết định số 1529/QĐ-TTg ngày 12 tháng 12 năm 2022 của Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục và phân công cơ quan chủ trì soạn thảo văn bản quy định chi tiết các luật, nghị quyết được Quốc hội khóa XV thông qua tại Kỳ họp thứ 4, Bộ Công Thương được giao chủ trì, phối hợp cùng các Bộ, ngành liên quan xây dựng Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí năm 2022.

Dự thảo Nghị định quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí năm 2022 đã được lấy ý kiến từ ngày 18 tháng 01 năm 2023 (Văn bản số 274/BCT-DKT ngày 18 tháng 01 năm 2023 của Bộ Công Thương). Dự thảo Nghị định này sẽ thay thế Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16 tháng 10 năm 2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Dầu khí và 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).

(ii) Nghiên cứu, tham mưu đối với các VBQPPL liên quan đến điều tra cơ bản về dầu khí và hoạt động dầu khí do các Bộ ngành liên quan ban hành.

2. Về tổ chức thực thi luật sau khi ban hành

- Xây dựng và ban hành kế hoạch triển khai thi hành Luật Dầu khí năm 2022 với các hình thức phù hợp với từng đối tượng: cơ quan quản lý nhà nước, các tổ chức, cá nhân liên quan, các người điều hành, liên doanh, nhà thầu dầu khí, các hội nghề nghiệp, người lao động, doanh nghiệp.

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến rộng rãi Luật Dầu khí năm 2022 và các văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn Luật.

- Tổ chức quán triệt, phổ biến cho các cán bộ công chức, viên chức,

- Rà soát, kiện toàn, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ, công chức bảo đảm đủ năng lực để tổ chức triển khai thi hành Luật Dầu khí năm 2022

- Phối hợp với các cơ quan liên quan trong việc kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật./.