



HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ MÔ HÌNH DOANH NGHIỆP DỊCH VỤ NĂNG LƯỢNG (ESCO) TẠI VIỆT NAM

Phan Đình Nguyễn

Trường Đại học Luật, Đại học Huế, Đường Võ Văn Kiệt, tp Huế, Việt Nam

*Tác giả liên hệ: **Phan Đình Nguyễn** <phandinhnghuyen@hueuni.edu.vn>

(Ngày nhận bài: 01-10-2025; Ngày chấp nhận đăng: 22-12-2025)

Tóm tắt. Trong bối cảnh Việt Nam cam kết phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, việc nâng cao hiệu quả sử dụng năng lượng trở thành một trong những giải pháp trọng yếu để bảo đảm an ninh năng lượng và hiện thực hóa cam kết quốc tế. Mô hình Doanh nghiệp Dịch vụ Năng lượng (Energy Service Company – ESCO) đã xuất hiện tại Việt Nam gần hai thập kỷ, song đến nay thị trường vẫn còn non trẻ và chưa phát triển tương xứng. Bài viết tập trung phân tích những rào cản pháp lý chủ yếu kìm hãm sự phát triển của ESCO. Trên cơ sở tham chiếu kinh nghiệm quốc tế, tác giả đề xuất các giải pháp nhằm hoàn thiện pháp luật về ESCO tại Việt Nam. Những khuyến nghị này hướng đến việc hình thành một thị trường ESCO minh bạch, bền vững, góp phần thúc đẩy tiến trình chuyển dịch năng lượng quốc gia.

Từ khoá: ESCO, EPC, pháp luật năng lượng Việt Nam, Net-zero 2050

ENHANCING THE LEGAL FRAMEWORK FOR THE ENERGY SERVICE COMPANY (ESCO) MODEL IN VIETNAM

Phan Dinh Nguyen

The University of Law, Hue University, Vo Van Kiet St., Hue, Vietnam

*Correspondence to **Phan Dinh Nguyen** <phandinhnghuyen@hueuni.edu.vn>

(Received: October 01, 2025; Accepted: December 22, 2025)

Abstract. In the context of Vietnam’s commitment to achieving net zero emissions by 2050, improving energy efficiency has become one of the key solutions to ensure energy security and fulfill international obligations. The Energy Service Company (ESCO) model has been present in Vietnam for nearly two decades. However, the market remains immature and underdeveloped. This paper analyzes the main legal barriers hindering the development of ESCOs. By referencing international experience, the author proposes solutions to improve the legal framework governing ESCOs in Vietnam. These recommendations aim to establish a transparent and sustainable ESCO market, thereby contributing to the acceleration of the national energy transition.

Keywords: ESCO, EPC, Vietnamese energy law, Net zero 2050

1. Dẫn nhập

Kể từ khi Thủ tướng Chính phủ công bố mục tiêu phát thải ròng bằng 0 (Net Zero) vào năm 2050 tại COP26 (11/2021), định hướng này đã nhanh chóng được thể chế hóa trong các văn bản “xương sống” của chính sách quốc gia. Nổi bật là Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu đến năm 2050 theo Quyết định 896/QĐ-TTg ngày 26/7/2022, qua đó lồng ghép mục tiêu Net Zero vào định hướng phát triển kinh tế – xã hội dài hạn của Việt Nam¹. Mới đây nhất, ở Nghị Quyết 70 về đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia của Bộ Chính Trị cũng đã nêu rõ việc xác định đột phá trong chiến lược đảm bảo năng lượng là phát triển bền vững và hiện thực hóa cam kết “Net Zero” vào năm 2050².

Ở chiều ngược lại, nền kinh tế Việt Nam đang bước vào giai đoạn tăng trưởng đòi hỏi nguồn điện lớn, liên tục và ổn định. Quy hoạch điện VIII đặt mục tiêu nâng tổng công suất các nhà máy điện phục vụ nhu cầu trong nước 150.489 MW (không bao gồm xuất khẩu, điện mặt trời mái nhà hiện hữu, năng lượng tái tạo để sản xuất năng lượng mới)³. Bước đi này như một sự chuẩn bị cho đảm bảo an ninh năng lượng dài hạn.

Trước bối cảnh này, bên cạnh giải pháp đa dạng hóa nguồn cung, nhiều học giả cho rằng còn một giải pháp nữa chính là năng lượng “tiết kiệm được”. Ở góc nhìn chính sách, nâng hiệu quả sử dụng năng lượng được xem là “nhà máy điện vô hình” khi nó rẻ hơn, nhanh hơn và bền vững hơn so với chỉ tập trung mở thêm nguồn mới. Kinh nghiệm ở Liên minh châu Âu trong giai đoạn khủng hoảng năng lượng 2022 cho thấy, chính các biện pháp tiết kiệm đã giúp giảm

¹ Climate Action Tracker (2023), *Vietnam: Country Summary* (Climate Action Tracker), <https://climateactiontracker.org/countries/vietnam/>, truy cập ngày 15/9/2025.

² Nghị quyết số 70-NQ/TW ngày 20/8/2025 của Bộ Chính trị về bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

³ Thủ tướng Chính phủ (2023), *Quyết định 500/QĐ-TTg ngày 15/5/2023 phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050* (Quy hoạch điện VIII).

tới 20% lượng khí đốt tiêu thụ trong các tháng đầu mùa đông so với trung bình nhiều năm, góp phần vượt qua đợt căng thẳng nguồn cung mà không gây đứt gãy diện rộng⁴.

Thực tế, tư duy này không xa lạ với Việt Nam. Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả 2010 đã đặt nền tảng chuẩn mực hành vi, công cụ quản lý, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể sử dụng năng lượng, từ khu vực công đến doanh nghiệp và hộ gia đình⁵. Mặc dù Luật này đã kiến tạo khung khuyến khích chung, trên thực tế, chính khu vực doanh nghiệp sản xuất mới là chủ thể sớm “trấn trở” về bài toán chi phí năng lượng. Khi nhu cầu “giảm điện nhưng vẫn bảo đảm hiệu suất vận hành” trở nên cấp bách, mô hình Doanh nghiệp Dịch vụ Năng lượng (Energy service company – ESCO) được du nhập và triển khai thí điểm tại Việt Nam như một phản ứng của thị trường. Tuy đã hiện diện gần hai thập kỷ, mô hình ESCO tại Việt Nam dường như vẫn chưa hình thành được một thị trường vận hành bền vững vì nhiều nguyên nhân.

Bước ngoặt thể chế xuất hiện vào tháng 6/2025 vừa qua, khi Quốc hội ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả năm 2010. Việc luật hóa tổ chức dịch vụ năng lượng (ESCO), thừa nhận hợp đồng hiệu quả năng lượng (EPC) là cơ sở thanh toán, và chuẩn hóa chứng chỉ quản lý năng lượng đã tạo nền pháp lý rõ ràng hơn cho hoạt động này. Sự thay đổi đó kéo theo mức độ quan tâm mới đối với ESCO, đồng thời đặt ra các câu hỏi nghiên cứu cần được trả lời trong bài viết, cụ thể: (i) đâu là những nguyên nhân pháp lý khiến ESCO chưa phát triển tương xứng trong giai đoạn trước; (ii) các quy định mới liệu đã đủ để hình thành và phát triển thị trường ESCO hay chưa; và (iii) nếu chưa đủ, lộ trình cải cách nào ở cấp dưới luật nên được triển khai theo thứ tự ưu tiên để bảo đảm khả thi và mở rộng quy mô thị trường ESCO?

2. Hiện trạng mô hình công ty dịch vụ năng lượng (ESCO) tại Việt Nam

2.1. ESCO là gì?

ESCO (Energy service company – ESCO) là mẫu hình công ty chuyên cung cấp giải pháp hiệu quả năng lượng toàn diện, bao gồm tư vấn, thiết kế, triển khai, tài trợ và đảm bảo hiệu quả các dự án tiết kiệm năng lượng thông qua Hợp đồng Hiệu quả Năng lượng (Energy Performance Contract – EPC)⁶. Mục tiêu của ESCO chính là cung cấp các dịch vụ và giải pháp hướng đến việc tiết kiệm năng lượng, giảm chi phí sử dụng năng lượng và tối ưu hóa chi phí vận hành, bảo trì, đồng thời giảm phát thải tại các cơ sở của khách hàng.

⁴ European Commission (2023), *EU action to address the energy crisis*, https://commission.europa.eu/topics/energy/eu-action-address-energy-crisis_en, truy cập ngày 15/9/2025.

⁵ Quốc hội (2010), *Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả* (Luật số 50/2010/QH12), Điều 1.

⁶ Stuart, E., Carvallo, J. P., Larsen, P. H., Goldman, C. A., Gilligan, D. (2018), Understanding recent market trends of the US ESCO industry, *Energy Efficiency*, 11(6), tr. 1303–1314.

Về mặt kỹ thuật, có 02 mô hình chính của ESCO bao gồm: (i) các giải pháp và thiết bị tiết kiệm (tăng hiệu quả sử dụng năng lượng) và (ii) các giải pháp và thiết bị phát điện sử dụng năng lượng tái tạo. Trên thực tế, các ESCO thông thường sẽ cố gắng kết hợp cả 2 mô hình để mang lại hiệu quả tiết kiệm tối đa nhất cho khách hàng. Về chủ thể tham gia dịch vụ của ESCO, các chủ thể chính bao gồm: công ty ESCO, công ty khách hàng, các tổ chức tài chính/tín dụng, các nhà thầu, đơn vị cung cấp vật tư và dịch vụ khác. Về các vấn đề pháp lý, ESCO chịu sự điều chỉnh của 2 môi trường pháp lý chính: (i) môi trường pháp lý điều chỉnh việc thành lập, hoạt động cũng như cung cấp dịch vụ của ESCO (luật quốc gia) và (ii) các vấn đề pháp lý phát sinh từ quan hệ hợp đồng giữa các chủ thể tham gia dự án ESCO.

Bản chất của các doanh nghiệp ESCO là vận hành dựa trên hợp đồng EPC. Theo đó, mặc dù có nhiều kiểu phân loại trên thế giới, Cơ quan Năng lượng Quốc tế (International Energy Agency – IEA) ghi nhận có 2 kiểu EPC chính⁷, tồn tại rất phổ biến bao gồm: mô hình Tiết kiệm Đảm bảo⁸ (Guaranteed Savings – EPC GS) và mô hình Chia sẻ Tiết kiệm⁹ (Shared Savings – EPC SS).

2.2. Hiện trạng ESCO tại Việt Nam

ESCO lần đầu được nhắc đến trong Báo cáo Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (United Nations Development Programme – UNDP) về Dự án UNDP/GEF: Việt Nam – Thúc đẩy tiết kiệm năng lượng trong các doanh nghiệp vừa và nhỏ¹⁰. Đến những năm 2010, khi Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả được ban hành, cùng với Quyết định 280/QĐ-TTg năm 2019 về phê duyệt Chương trình Quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2019-2030, ESCO bắt đầu được thừa nhận trong hệ thống pháp luật của Việt Nam.

Tuy nhiên, sau nhiều năm tồn tại, thị trường ESCO Việt Nam vẫn chưa có nhiều phát triển vì nhiều nguyên nhân. Theo số liệu thống kê, hiện có hơn 200 tổ chức và doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tư vấn và cung cấp dịch vụ tiết kiệm năng lượng, nhưng số lượng doanh nghiệp được coi là mô hình ESCO thực sự lại không nhiều¹¹. Phần lớn các chủ thể đang

⁷ IEA (n.d.), *Energy Service Companies (ESCOs)*, <https://www.iea.org/reports/energy-service-companies-escos-2>, truy cập ngày 15/9/2025.

⁸ Ở mô hình này, ESCO cam kết đạt một mức tiết kiệm năng lượng nhất định trên hóa đơn năng lượng của khách hàng. ESCO chỉ phải chịu trách nhiệm về kỹ thuật liên quan đến hiệu suất dự án. Trong khi đó, khách hàng sẽ chịu rủi ro về tài chính, có nghĩa rằng họ phải sử dụng vốn tự có hoặc vay ngân hàng để thanh toán các khoản phí theo hợp đồng cho ESCO và ngân hàng, đồng thời giữ lại phần chênh lệch từ tiết kiệm năng lượng.

⁹ Trong EPC SS, ESCO không chỉ thiết kế và triển khai dự án mà còn có thể tài trợ toàn bộ chi phí đầu tư. Phần tiết kiệm năng lượng thu được sẽ được chia sẻ giữa ESCO và khách hàng theo tỷ lệ thỏa thuận. ESCO sẽ chịu cả rủi ro kỹ thuật và rủi ro tín dụng của khách hàng, nhưng bù lại khách hàng không cần đầu tư vốn ban đầu và trả cho ESCO từ phần tiết kiệm thực tế. Với mô hình này, ESCO gần như phải chịu toàn bộ rủi ro của dự án.

¹⁰ UNDP (2006), *Evaluation of UNDP/GEF Project: Vietnam – Promoting Energy Conservation in Small and Medium Scale Enterprises*, <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/2256>, truy cập ngày 17/9/2025.

¹¹ Nguyễn Nhiều Lộc (2025), *ESCO: Từ mô hình triển vọng thành khái niệm mơ hồ ở Việt Nam*, <https://www.phs.vn/tin-tuc/esco-tu-mo-hinh-trien-vong-thanh-khai-niem-mo-ho-o-viet-nam/6319652>, truy cập vào 9/2025.

cung cấp dịch vụ liên quan đến hiệu quả năng lượng như tư vấn, cung cấp và lắp đặt thiết bị tiết kiệm, đều được xem là các doanh nghiệp ESCO. Mặc dù mục tiêu của những chủ thể này là giúp khách hàng tiết kiệm hoặc sử dụng năng lượng hiệu quả, điều đó không đồng nghĩa với mô hình ESCO theo đúng nghĩa, tức là doanh nghiệp hoạt động dựa trên hợp đồng hiệu quả năng lượng EPC. Do đó, con số 200 theo các khảo sát dường như hơi quá so với số doanh nghiệp ESCO thực sự tại Việt Nam. Với một thị trường nhỏ như vậy, sự dè dặt của các nhà đầu tư là điều dễ hiểu.

Một nguyên nhân quan trọng khác khiến thị trường ESCO ị ạch là khung pháp lý về ESCO tại Việt Nam chưa thực sự hoàn chỉnh. Trong một thời gian dài, hệ thống luật Việt Nam không thừa nhận địa vị pháp lý của ESCO, khiến thuật ngữ này chỉ tồn tại như một khái niệm trong ngành. Đi kèm với đó là nhiều rủi ro kinh doanh, cùng những mối lo ngại về tính hợp pháp của các giao dịch, vay vốn, làm nhà đầu tư e dè. Hệ quả là các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong lĩnh vực gặp khó khăn trong việc tiếp cận nguồn vốn để phát triển và mở rộng mô hình. Tất cả những yếu tố này gộp lại đã khiến thị trường ESCO tại Việt Nam khó phát triển. Mặc dù việc sửa đổi Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả 2010 vào tháng 6 vừa qua đã định nghĩa rõ thuật ngữ ESCO là tổ chức dịch vụ năng lượng và làm rõ nội hàm của hợp đồng hiệu quả năng lượng EPC tại các Khoản 12, 13 Điều 3, việc chính thức hóa ESCO và EPC chỉ mới thể hiện sự thừa nhận bước đầu của Việt Nam đối với mô hình doanh nghiệp này¹². Vẫn còn đó nhiều vấn đề pháp lý khác liên quan đến ESCO và EPC chưa được quy định, tạo ra mối lo ngại về một thị trường ESCO tại Việt Nam thiếu ổn định về khung pháp lý.

Ở nhiều quốc gia có sự phát triển của mô hình ESCO, kinh nghiệm cho thấy khi thị trường còn non trẻ, nhà nước thường thành lập hoặc hỗ trợ một “Super ESCO” (Siêu ESCO) đóng vai trò “người dẫn dắt” để thúc đẩy sự phát triển của mô hình này và thu hút nguồn vốn quốc tế¹³. Nhìn lại trường hợp Việt Nam, một hướng đi tương tự đang được cân nhắc với việc phát triển mô hình Siêu ESCO do EVN làm đầu tàu. Theo đánh giá của ADB, EVN là “phù hợp nhất” để đảm nhiệm vai trò này¹⁴. Tuy nhiên, các báo cáo của ADB cũng chỉ ra rằng mặc dù EVN từng có ý định phát triển EVNESCO, nhưng kinh doanh hiệu quả năng lượng không phải là lĩnh vực cốt lõi của EVN. Bên cạnh đó, các quy định nghiêm ngặt về quản lý tài chính của doanh nghiệp nhà nước khiến EVN khó cạnh tranh về giá so với các ESCO tư nhân.

¹² Quốc hội (2025), *Luật số 77/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả*.

¹³ Một ví dụ điển hình là Ấn Độ, EESL là một doanh nghiệp do Bộ Điện lực Ấn Độ thành lập đã triển khai các chương trình thay thế đèn LED quy mô lớn, như dự án Vizag. Dự án này sau đó đã thu hút khoảng 200 triệu USD từ Ngân hàng Thế giới (World Bank – WB) và 250 triệu USD từ Ngân hàng Phát triển Châu Á (Asian Development Bank – ADB). Xem thêm: World Bank (2015), *India: Energy-Efficient Street Lighting – Implementation and Financing Solutions*, https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/DocumentLibrary/India%20EE%20Street%20Lighting%20Implementation%20and%20Financing%20%28P149482%29%20June%202027%202015_Optimized.pdf, truy cập 17/9/2025.

¹⁴ ADB (2023), *Báo cáo của Nhóm công tác kỹ thuật VEPG 4 về Cơ sở phát triển, lập kế hoạch đầu tư và xây dựng năng lực ngành năng lượng Đông Nam Á*, https://vepg.vn/wp-content/uploads/2023/11/6_EN_ADB_VEPG-ESCO-Presentation-November-2023-PIC20231115.pdf, truy cập 17/9/2025.

3. Những rào cản của ESCO trong pháp luật Việt Nam hiện hành

Mặc dù Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm & hiệu quả sửa đổi năm 2025 đã “chỉ mặt, đặt tên” cho loại hình tổ chức dịch vụ năng lượng (ESCO) và thừa nhận cơ sở pháp lý trong các giao dịch của loại hình này dựa trên hợp đồng hiệu quả năng lượng (EPC), vẫn còn đó những điểm nghẽn tồn tại để thị trường ESCO tại Việt Nam có thể vận hành một cách trơn tru. Tác giả sẽ phân tích ngay sau đây.

3.1. Rào cản về khung pháp lý

Đầu tiên, mặc dù hợp đồng Hiệu quả năng lượng (EPC) đã được chính thức hóa, nhưng nó chỉ mới được xác lập khái niệm¹⁵. Ngoài ra Luật mới chưa hề có thêm bất kỳ quy định nào về các vấn đề chi tiết trong hợp đồng liên quan tới các giao dịch hiệu quả năng lượng như chính cái tên của nó.

Trong Hợp đồng hiệu quả năng lượng thông thường, chuẩn Đo lường & Xác minh (Measurement & Verification – M&V) là yếu tố then chốt để xác định lượng năng lượng tiết kiệm được. Lượng năng lượng tiết kiệm được cũng chính là căn cứ thanh toán trong hợp đồng hiệu quả EPC. Kinh nghiệm quốc tế chỉ ra rằng, thông thường các dự án ESCO đều phải có kế hoạch M&V riêng mô tả một mức chuẩn hay còn gọi là “đường cơ sở” (baseline) và các quy định về cách điều chỉnh baseline này khi điều kiện vận hành thay đổi và cách báo cáo lượng năng lượng tiết kiệm¹⁶. Đơn cử như tại Ấn Độ, EESL doanh nghiệp ESCO do Bộ Điện Lực của nước này thành lập đã đưa M&V thành một phần bắt buộc trong hồ sơ mời thầu¹⁷. Hơn thế nữa, Bộ Điện Lực của Ấn Độ thậm chí đã chuẩn hóa M&V vào hợp đồng EPC mẫu của nước này, đặt ra tiêu chuẩn chung cho các ESCO tại đây. Một ví dụ khác tại Hoa Kỳ, Bộ Năng Lượng của nước này yêu cầu các chuẩn M&V phải có ở các giai đoạn của quy trình mua sắm cho hợp đồng tiết kiệm hiệu quả năng lượng (ESPCs)¹⁸. Đồng thời, Bộ này cũng quy định M&V phải là một “điều khoản cứng” của ESPCs trong các giao dịch với chủ thể công cho thấy tầm quan trọng của chuẩn M&V trong hợp đồng hiệu quả năng lượng¹⁹.

¹⁵ Theo đó, EPC là hợp đồng “được hình thành giữa khách hàng và tổ chức dịch vụ năng lượng, làm cơ sở để khách hàng thanh toán cho tổ chức dịch vụ năng lượng khi thực hiện dự án sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả”. Quốc hội (2025), Luật số 77/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, Khoản 13, Điều 3.

¹⁶ Efficiency Valuation Organization (2011), *M&V Fundamentals & International Performance Measurement and Verification Protocol*, https://unece.org/fileadmin/DAM/energy/se/pp/eneff/eneff_feei_Skopje_EE_RE_IntTrainBPlan_June2011/29/06_IPMVP.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.

¹⁷ EESL (2025), *Detailed Invitation For Bids (IFB)*, https://eeslindia.org/wp-content/uploads/2025/09/RFP_Docs.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.

¹⁸ Mặc dù tên gọi khác, bản chất của hợp đồng này tại Hoa Kỳ cũng giống EPC.

¹⁹ US Department of Energy (2021), *Measurement and Verification for Federal Energy Savings Performance Contracts*, <https://www.energy.gov/femp/measurement-and-verification-federal-energy-savings-performance-contracts>, truy cập ngày 18/9/2025.

Với trường hợp của Việt Nam, khi chưa có quy định về mẫu EPC và chuẩn M&V quốc gia, nhiều rủi ro trong giao dịch ESCO sẽ xảy ra. Thứ nhất, các bên trong dự án ESCO sẽ phải tự mình đưa ra các điều khoản trong EPC, nhiều trường hợp dựa trên kinh nghiệm của các bên sẽ dẫn đến nguy cơ xảy ra tranh chấp. Thứ hai, hiệu suất sử dụng năng lượng có thể biến thiên liên tục tùy thuộc rất nhiều vào các điều kiện như thời tiết, quy mô sản xuất, hay các vấn đề không thể dự báo trước khác. Vì thế, nếu các bên không có thỏa thuận về chuẩn M&V trong hợp đồng EPC chắc chắn sẽ để lại hậu quả pháp lý tiêu cực, ảnh hưởng đến việc kinh doanh của cả hai.

3.2. Rào cản về cơ chế tài chính

Đối với các dự án năng lượng, đặc điểm chung của những dự án này chính là cần nguồn vốn lớn ban đầu bởi phải đầu tư cho các thiết bị, cơ sở vật chất để đáp ứng các tiêu chuẩn kỹ thuật khắt khe nhằm đảm bảo hiệu quả hiệu suất năng lượng. Chưa kể đến các chi phí khác cho thiết kế, thi công, lắp đặt, bảo hành và các khâu khác trong dự án sẽ yêu cầu nhà đầu tư phải bỏ vốn khá lớn ban đầu. Tùy vào mô hình EPC đã liệt kê ở phần trên mà chủ thể trả các chi phí này có thể là ESCO hoặc bên khách hàng của ESCO. Nhưng tóm lại, thông thường các dự án ESCO sẽ rất cần nguồn tiền từ vay vốn hoặc đầu tư của các nhà đầu tư khác.

Tuy nhiên, thực tiễn ở Việt Nam cho thấy rằng, để các ESCO vay vốn thực hiện dự án là tương đối khó khăn vì nhiều nguyên nhân.

- Thứ nhất, vì Việt Nam chưa có quy định về EPC mẫu và chuẩn M&V nên ngân hàng rất khó trong việc định lượng rủi ro của dự án. Dòng tiền thanh toán theo lượng năng lượng tiết kiệm được vì thế chưa được coi là đủ ổn định để cấp tín dụng như một dòng tiền hợp đồng điển hình.

- Thứ hai, về vấn đề tài sản đảm bảo của các khoản vay, đa phần các thiết bị, cơ sở vật chất trong các dự án ESCO sẽ phải đặt tại cơ sở của khách hàng, kéo theo quyền sở hữu, chuyển giao trong thời hạn EPC thường đan xen, gây nhiều nghi ngại cho ngân hàng trong các vấn đề liên quan tới tài sản đảm bảo, góp phần vào việc khó xử lý khi phát sinh tranh chấp.

- Thứ ba, một đặc điểm chung khác của các dự án năng lượng là thời gian hoàn vốn của nó thường kéo dài 5-7 năm, thậm chí lâu hơn đối với các dự án lớn. Vì vậy, việc tiếp cận nguồn vốn tín dụng thương mại sẽ gặp nhiều khó khăn bởi kỳ hạn của những khoản vay này thường ngắn hơn thời gian hoàn vốn của dự án. Chưa kể, như đã phân tích ở trên, quy mô các doanh nghiệp được cho là doanh nghiệp ESCO tại thị trường Việt Nam đa phần là doanh nghiệp vừa và nhỏ, trong khi chi phí để thẩm định vay vốn khá lớn cũng gián tiếp ảnh hưởng tới quyết định vay vốn của các ESCO Việt Nam.

3.3. Rào cản về cơ chế giải quyết tranh chấp

Tầm quan trọng của điều khoản về cơ chế giải quyết tranh chấp trong hợp đồng là không thể bàn cãi. Trong các hợp đồng hiệu quả năng lượng EPC, điều khoản quyết định cơ chế giải quyết tranh chấp cũng là một công cụ để xác định tranh chấp của hợp đồng nếu xảy ra sẽ phải được giải quyết ở đâu, bằng phương thức nào. Dù các bên có lựa chọn phương thức giải quyết tranh chấp bằng tòa án hay các phương thức giải quyết tranh chấp thay thế (Alternative Disputes Resolution – ADR) như trọng tài, thương lượng, hòa giải,... thì có một điểm chung chính là người giải quyết tranh chấp (thẩm phán hay trọng tài viên, hòa giải viên,...) phải có chuyên môn về lĩnh vực năng lượng.

Đặc thù của giao dịch ESCO thường mang đậm yếu tố kỹ thuật với các chỉ số M&V, đường baseline, các hệ thống kỹ thuật phức tạp đòi hỏi cơ quan tài phán cần năng lực kỹ thuật để đọc hiểu hồ sơ dữ liệu đo đếm, thuật toán tính tiết kiệm. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, các trường hợp như Ấn Độ hay Hoa Kỳ kể trên đều yêu cầu lập kế hoạch M&V như một phụ lục bắt buộc của hợp đồng EPC và còn khuyến nghị nêu cơ chế xử lý bất đồng về M&V ngay trong kế hoạch. Điều này trùng khớp với ưu thế của trọng tài khi các bên được chọn trọng tài viên hoặc các chuyên gia để đọc hiểu dữ liệu M&V và chuẩn kỹ thuật. Chưa kể đến khả năng thi hành quốc tế theo Công ước New York 1958 nếu có nhà đầu tư nước ngoài đầu tư vào dự án.

Ở Việt Nam, các khung pháp lý như Bộ Luật Dân sự 2015, Luật Giám định tư pháp 2012, Luật Trọng tài thương mại 2010,... đều có điều khoản cho phép tòa án hay trọng tài sử dụng chuyên gia kỹ thuật và giám định hỗ trợ trong quá trình giải quyết tranh chấp. Nhưng việc chưa có các quy phạm dưới luật chuyên biệt cho lĩnh vực năng lượng hay năng lượng tái tạo vẫn gây ra nhiều cản trở cho quá trình giải quyết tranh chấp.

4. Khuyến nghị để hoàn thiện pháp luật về ESCO tại Việt Nam

Về mặt chính trị, ngày 16/9/2025, phát biểu tại Hội nghị toàn quốc để quán triệt và triển khai thực hiện 4 nghị quyết hết sức quan trọng của Bộ Chính trị, Tổng Bí thư Tô Lâm yêu cầu triển khai ngay các nội dung Nghị Quyết 70 của Bộ Chính Trị về đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Theo Tổng Bí thư:

“Mục tiêu cốt lõi là hệ thống năng lượng phải an toàn, ổn định, có dự phòng tin cậy; cung cấp đủ cho sản xuất và đời sống; chuyển dịch theo hướng xanh, phát thải thấp; vận hành thông minh trên nền tảng số và đảm bảo chi phí hợp lý, minh bạch. Từ nay đến năm 2030, chúng ta phân đầu dự phòng công suất tối thiểu 15%, giảm tổn thất điện năng đáng kể; tăng tỷ trọng năng lượng sạch phù hợp quy hoạch; xây dựng các cơ chế thị trường điện cạnh tranh, minh bạch, có lộ trình vững chắc”.

Với định hướng đẩy mạnh tiết kiệm năng lượng, quản lý nhu cầu, hoàn thiện thể chế thị trường điện, và đặc biệt nhấn mạnh đột phá chiến lược theo hướng phát triển bền vững gắn với hiện thực hóa cam kết Net Zero năm 2050, việc hoàn thiện khung pháp lý cho ESCO không chỉ là yêu cầu kỹ thuật của một phân khúc dịch vụ, mà là điều kiện thực thi các mục tiêu mà Chính phủ Việt Nam đã đặt ra.

Để làm được điều đó, bài viết đề xuất một số định hướng như sau:

Thứ nhất, về khung pháp lý, Việt Nam cần sớm thiết lập cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển dự án ESCO, đồng thời ưu tiên các chính sách hỗ trợ mô hình bảo đảm tiết kiệm (ESCO GS), đặc biệt trong khu vực công (ví dụ lắp đặt điện mặt trời mái nhà tại cơ quan, đơn vị sự nghiệp). Với ESCO GS, doanh nghiệp ESCO không gánh rủi ro tài chính chính yếu mà tập trung vào nghĩa vụ kỹ thuật và cam kết hiệu suất. Điều này phù hợp với thực tế phần lớn ESCO trong nước là doanh nghiệp vừa và nhỏ, giúp mở rộng số lượng chủ thể tham gia vào thị trường. Khung pháp lý về đấu thầu cũng cần bổ sung tiêu chí lựa chọn nhà thầu theo “giá tốt nhất” thay vì chỉ “giá thấp nhất”, bởi EPC là hợp đồng dịch vụ về hiệu quả tiết kiệm năng lượng, càng nhiều năng lượng tiết kiệm được, giá trị hợp đồng càng cao. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy giai đoạn khởi động thị trường, khu vực công thường đóng vai trò tạo “cầu mồi” (chẳng hạn các chương trình cải tạo tòa nhà do EESL ở Ấn Độ), trước khi lan tỏa sang khu vực tư. Thêm vào đó, có thể xem xét hoàn thiện khung pháp lý cho giao dịch năng lượng trực tiếp giữa các bên nhằm khuyến khích các cơ sở tiêu thụ tối ưu hóa và thương mại hóa phần điện (hoặc tiết kiệm) của mình, qua đó gia tăng động lực đầu tư cho hiệu quả năng lượng.

Thứ hai, về các cơ chế tài chính, Việt Nam nên thành lập các gói công cụ tài chính như các quỹ dành riêng cho phát triển ESCO, đi kèm việc minh bạch hóa khung pháp lý về hợp đồng mẫu EPC và chuẩn M&V để tăng khả năng vay vốn của dự án. Các công cụ tài chính này nên có tiêu chí cho phép mở rộng cơ sở bảo lãnh một phần rủi ro cho khoản vay dựa trên dòng tiền sau M&V, thay vì lệ thuộc vào tài sản bảo đảm đặt tại cơ sở khách hàng, có thể bổ sung bảo lãnh nghĩa vụ hiệu suất theo mẫu chuẩn để đồng bộ với EPC/M&V. Thực tiễn nhiều nước cho thấy mô hình quỹ tín dụng chuyên biệt và cơ chế chia sẻ rủi ro giúp hạ chi phí vốn và mở rộng quy mô thị trường. Bên cạnh đó, cần rà soát các quy định về thuế, kế toán, kiểm toán liên quan đến ghi nhận doanh thu, chi phí và khấu hao trong giao dịch EPC để bảo đảm thống nhất, dự báo được.

Thứ ba, khung pháp lý về cơ chế giải quyết tranh chấp giao dịch ESCO cũng cần được hoàn thiện. Trọng tài nên được xác lập như lựa chọn mặc định trong EPC, không phải vì “trọng tài nhanh hơn tòa” mà bởi trọng tài cho phép các bên lựa chọn hội đồng trọng tài là những chuyên gia có năng lực kỹ thuật phù hợp. Đặc biệt, với các dự án có yếu tố nước ngoài, bảo đảm khả năng thi hành theo Công ước New York là một điểm mấu chốt để thu hút nhà đầu tư quốc tế. Cấu trúc điều khoản nên theo hướng đa tầng có sự kết hợp của chuyên gia trong lĩnh vực

này. Điều khoản trọng tài cần được ghi nhận ngay trong EPC mẫu, nhằm định hướng thực hành thống nhất và củng cố niềm tin của nhà đầu tư, ngân hàng đối với cơ chế thực thi trong lĩnh vực ESCO.

Cuối cùng, ở tầm nhìn dài hạn, một phương án khả thi là thí điểm mô hình “Siêu ESCO” do EVN làm hạt nhân, được Nhà nước trao cơ chế thử nghiệm và áp dụng gói chính sách đã nêu. Sau giai đoạn thử nghiệm, nếu các chỉ số hiệu quả được kiểm chứng, mô hình có thể mở rộng toàn thị trường, tạo động lực quy mô cho lĩnh vực dịch vụ hiệu suất năng lượng. Một tham chiếu hữu ích nữa là mô hình ba bên tại Thái Lan (Nhà nước – ESCO – khách hàng)²⁰. Trong đó, Nhà nước thiết kế chính sách và bảo đảm khung pháp lý; ESCO chịu trách nhiệm giải pháp kỹ thuật; khách hàng đảm nhận rủi ro tài chính (vay vốn/đầu tư) và hưởng lợi từ phân tiết kiệm. Cách phân bổ rủi ro minh bạch này đã giúp hình thành danh mục dự án đáng kể, qua đó nâng tín nhiệm thị trường.

Tóm lại, vẫn còn đó khá nhiều công cụ chính sách Việt Nam có thể cân nhắc để phát triển thị trường ESCO, bối cảnh hiện tại của thị trường này vẫn đang ở giai đoạn sơ khởi, khung pháp lý vẫn chưa hoàn thiện, do đó, tác giả chỉ đưa ra những khuyến nghị “vừa” và “hợp” với Việt Nam trong thời điểm hiện tại. Những khuyến nghị này ưu tiên khả năng thi hành ngay trong điều kiện pháp luật và thị trường hiện có, đồng thời tạo dư địa để mở rộng về sau.

5. Kết luận

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh chuyển dịch năng lượng nhằm thực hiện cam kết phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, mô hình Doanh nghiệp Dịch vụ Năng lượng (ESCO) không chỉ là một giải pháp kỹ thuật – tài chính mà còn mang ý nghĩa thể chế quan trọng. Khác với các biện pháp mở rộng nguồn cung truyền thống, ESCO hướng đến “nguồn năng lượng tiết kiệm được” – một dạng “nhà máy điện vô hình” có chi phí thấp hơn, ít rủi ro hơn và bền vững hơn. Việc hoàn thiện pháp luật về ESCO do đó gắn trực tiếp với mục tiêu kép: vừa bảo đảm an ninh năng lượng, vừa đáp ứng các cam kết quốc tế về giảm phát thải. Qua phân tích có thể thấy, dù đã được du nhập gần hai thập kỷ, thị trường ESCO tại Việt Nam vẫn đang ở giai đoạn sơ khởi, chưa tạo dựng được một cấu trúc ổn định. Nguyên nhân không chỉ đến từ hạn chế về quy mô doanh nghiệp hay nguồn lực tài chính, mà cốt lõi là do khoảng trống pháp lý: (i) Hợp đồng hiệu quả năng lượng (EPC) mới được luật hóa nhưng chưa có quy định chi tiết về chuẩn đo lường, xác minh (M&V) hay hợp đồng mẫu; (ii) Cơ chế tài chính cho dự án ESCO chưa đủ hấp dẫn đối với ngân hàng, nhà đầu tư, khiến dòng vốn bị nghẽn; (iii) Cơ chế giải quyết tranh chấp

²⁰ UNDP (2012), *Case Study Report: Thailand Energy Conservation Fund*, https://files.acquia.undp.org/public/migration/asia_pacific_rbap/APRC-EE-2012-NCF-CaseStudy-Thailand.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.; Xem thêm: OECD (2021), *Clean Energy Finance and Investment Roadmap of Thailand*, https://files.acquia.undp.org/public/migration/asia_pacific_rbap/APRC-EE-2012-NCF-CaseStudy-Thailand.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.

trong giao dịch ESCO chưa được chuyên biệt hóa, làm giảm niềm tin vào khả năng thực thi và bảo vệ quyền lợi hợp pháp của các bên. Đây là những điểm nghẽn thể chế cần được tháo gỡ nếu Việt Nam muốn hình thành một thị trường ESCO thực sự.

Trong bối cảnh đó, các khuyến nghị được đề xuất trong bài viết không chỉ mang tính kỹ thuật lập pháp mà còn là định hướng chính sách. Việc sớm ban hành EPC mẫu kèm chuẩn M&V quốc gia sẽ giúp chuẩn hóa thị trường, giảm thiểu tranh chấp và nâng cao niềm tin của các tổ chức tín dụng. Việc thiết lập các gói công cụ tài chính, quỹ hỗ trợ hoặc cơ chế bảo lãnh rủi ro sẽ giúp khơi thông nguồn vốn, đặc biệt đối với doanh nghiệp vừa và nhỏ, vốn chiếm đa số trong lĩnh vực này. Song song, việc quy định trọng tài thương mại là cơ chế giải quyết tranh chấp mặc định trong EPC, đồng thời cho phép lựa chọn trọng tài viên có chuyên môn kỹ thuật, sẽ củng cố niềm tin pháp lý và tạo thuận lợi cho sự tham gia của nhà đầu tư quốc tế. Ở tầm nhìn dài hạn, việc thí điểm mô hình “Siêu ESCO” với sự dẫn dắt của EVN hoặc một định chế công tương đương có thể là bước đi chiến lược, tạo động lực quy mô và thu hút nguồn vốn quốc tế vào thị trường Việt Nam.

Từ những phân tích trên, có thể khẳng định rằng việc hoàn thiện pháp luật về ESCO không chỉ đơn thuần là điều chỉnh một loại hình doanh nghiệp dịch vụ, mà còn là đòn bẩy thể chế cho tiến trình chuyển dịch năng lượng quốc gia. Nếu các rào cản pháp lý được xử lý kịp thời, thị trường ESCO hoàn toàn có thể trở thành một trụ cột quan trọng trong việc hiện thực hóa cam kết Net Zero, đồng thời góp phần bảo đảm an ninh năng lượng, thúc đẩy đổi mới sáng tạo và nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn tới. Đây chính là ý nghĩa sâu xa của việc luật hóa và phát triển mô hình ESCO: biến tiết kiệm năng lượng thành một ngành công nghiệp dịch vụ đúng nghĩa, có khả năng lan tỏa và đóng góp tích cực cho sự phát triển bền vững của đất nước.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. ADB (2023), Báo cáo của Nhóm công tác kỹ thuật VEPG 4 về Cơ sở phát triển, lập kế hoạch đầu tư và xây dựng năng lực ngành năng lượng Đông Nam Á, https://vepg.vn/wp-content/uploads/2023/11/6_EN_ADB_VEPG-ESCO-Presentation-November-2023-PIC20231115.pdf, truy cập ngày 17/9/2025.
2. Bộ Chính trị (2020), Nghị quyết 70-NQ/TW về bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia.
3. Climate Action Tracker (2023), Vietnam: Country Summary (Climate Action Tracker), <https://climateactiontracker.org/countries/vietnam/>, truy cập ngày 15/9/2025.
4. EESL (2025), Detailed Invitation For Bids (IFB), https://eeslindia.org/wp-content/uploads/2025/09/RFP_Docs.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.

5. Efficiency Valuation Organization (2011), M&V Fundamentals & International Performance Measurement and Verification Protocol, https://unece.org/fileadmin/DAM/energy/se/pp/eneff/eneff_feei_Skopje_EE_RE_IntTrainBPlan_June2011/29/06_IPMVP.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.
6. European Commission (2023), EU action to address the energy crisis, https://commission.europa.eu/topics/energy/eu-action-address-energy-crisis_en, truy cập ngày 15/9/2025.
7. IEA (n.d.), Energy Service Companies (ESCOs), <https://www.iea.org/reports/energy-service-companies-escos-2>, truy cập ngày 15/9/2025.
8. Nguyễn Nhiều Lộc (2025), ESCO: Từ mô hình triển vọng thành khái niệm mơ hồ ở Việt Nam, <https://www.phs.vn/tin-tuc/esco-tu-mo-hinh-trien-vong-thanh-khai-niem-mo-ho-o-viet-nam/6319652>, truy cập ngày 09/2025.
9. OECD (2021), Clean Energy Finance and Investment Roadmap of Thailand, https://files.acquia.undp.org/public/migration/asia_pacific_rbap/APRC-EE-2012-NCF-CaseStudy-Thailand.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.
10. PHS (2023), ESCO: Từ mô hình triển vọng thành khái niệm mơ hồ ở Việt Nam, <https://www.phs.vn/tin-tuc/esco-tu-mo-hinh-trien-vong-thanh-khai-niem-mo-ho-o-viet-nam/6319652>, truy cập ngày 01/10/2025.
11. Quốc hội (2010), Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (Luật số 50/2010/QH12).
12. Quốc hội (2025), Luật số 77/2025/QH15 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.
13. Stuart, E., Carvallo, J. P., Larsen, P. H., Goldman, C. A., Gilligan, D. (2018), Understanding recent market trends of the US ESCO industry, *Energy Efficiency*, 11(6), tr. 1303–1314.
14. Thủ tướng Chính phủ (2023), Quyết định 500/QĐ-TTg ngày 15/5/2023 phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quy hoạch điện VIII).
15. UNDP (2006), Evaluation of UNDP/GEF Project: Vietnam – Promoting Energy Conservation in Small and Medium Scale Enterprises, <https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/2256>, truy cập ngày 17/9/2025.

16. UNDP (2012), Case Study Report: Thailand Energy Conservation Fund, https://files.acquia.undp.org/public/migration/asia_pacific_rbap/APRC-EE-2012-NCF-CaseStudy-Thailand.pdf, truy cập ngày 18/9/2025.
17. US Department of Energy (2021), Measurement and Verification for Federal Energy Savings Performance Contracts, <https://www.energy.gov/femp/measurement-and-verification-federal-energy-savings-performance-contracts>, truy cập ngày 18/9/2025.
18. World Bank (2015), India: Energy-Efficient Street Lighting – Implementation and Financing Solutions, https://www.esmap.org/sites/esmap.org/files/DocumentLibrary/India%20EE%20Street%20Lighting%20Implementation%20and%20Financing%20%28P149482%29%20June%2027%202015_Optimized.pdf, truy cập ngày 17/9/2025.