

HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LUẬT VỀ CÔNG TI DỊCH VỤ NĂNG LƯỢNG (ESCO) Ở VIỆT NAM TỪ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

ĐÀO GIA PHÚC *

Tóm tắt: Mô hình công ti dịch vụ năng lượng (Energy Service Company - ESCO) được xem là công cụ thị trường có khả năng chuyển hoá khoản tiết kiệm năng lượng trong tương lai thành nguồn hoàn vốn cho dự án hiện tại. Khác với cách tiếp cận chỉ mô tả ESCO như một giải pháp kỹ thuật-tài chính, bài viết tiếp cận ESCO như một vấn đề pháp lý về định danh chủ thể, cấu trúc hợp đồng, phân bổ rủi ro, đo đạc-xác minh khoản tiết kiệm và cơ chế hỗ trợ tài chính. Pháp luật Việt Nam tuy đã bước đầu ghi nhận “tổ chức dịch vụ năng lượng” và “hợp đồng hiệu quả năng lượng” nhưng vẫn thiếu các quy tắc cụ thể về hợp đồng ESCO, đường cơ sở (baseline), đo đạc và xác minh (M&V), chủ thể xác minh độc lập, xử lý tranh chấp và cơ chế tài chính khả thi. Trên cơ sở phân tích kinh nghiệm Hoa Kỳ, Trung Quốc và Thái Lan, bài viết đề xuất các kiến nghị hoàn thiện theo hướng chuẩn hoá có giới hạn, hỗ trợ tài chính dựa trên kết quả và thí điểm triển khai trong khu vực công.

Từ khoá: ESCO; hợp đồng hiệu quả năng lượng; EPC; ESC; đo lường và xác minh (M&V); Super ESCO; quỹ thúc đẩy tiết kiệm năng lượng

Nhận bài: 04/02/2026

Hoàn thành biên tập: 30/5/2026

Duyệt đăng: 30/5/2026

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK FOR ENERGY SERVICE COMPANY (ESCO) IN VIETNAM THROUGH INTERNATIONAL EXPERIENCE

Abstract: The Energy Service Company (ESCO) model is considered a market-based mechanism that can convert future energy savings into present investment recovery. This article approaches ESCO not merely as a technical-financial solution, but as a legal issue concerning the recognition of service providers, contract structure, contractual risk allocation, measurement and verification, and financial support mechanisms. Although Vietnam has recently recognised “energy service organisations” and “energy performance contracts”, the legal framework remains incomplete in relation to ESCO contract standardisation, baseline, measurement and verification, independent verification, dispute settlement, and feasible financial mechanism. Drawing on the experience of the United States, China and Thailand, the article makes some recommendations for limited standardisation, performance-based support, and pilot implementation in the public sector.

Keywords: ESCO; energy performance contract; EPC; ESC; measurement and verification (M&V); Super ESCO; energy efficiency promotion fund

Received: 4 February 2026; Editing completed: 30 May 2026; Accepted for publication: 30 May 2026

1. Đặt vấn đề

Sử dụng hiệu quả nguồn năng lượng ngày càng được nhìn nhận như một “nguồn năng

lượng ẩn” giúp giảm chi phí sản xuất-kinh doanh, tăng năng lực cạnh tranh và góp phần đáng kể vào giảm phát thải khí nhà kính¹.

* Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia Thành phố Hồ Chí Minh
E-mail: phucdg@uel.edu.vn

¹ Michael Bobker (2001), “A Short History of Utility Transformation”, *Strategic Planning for Energy*

Đối với Việt Nam, yêu cầu này có ý nghĩa đặc biệt trong bối cảnh nhu cầu năng lượng, nhất là điện năng tiếp tục gia tăng và gây sức ép lên hệ thống cung ứng². Nếu việc mở rộng nguồn cung năng lượng đòi hỏi vốn đầu tư lớn, thời gian xây dựng dài và có thể kéo theo chi phí môi trường thì việc giảm tiêu thụ thông qua hiệu quả năng lượng lại là giải pháp có thể triển khai nhanh hơn, chi phí xã hội thấp hơn và phù hợp với mục tiêu chuyển dịch năng lượng.

Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy giữa tiềm năng tiết kiệm năng lượng và khả năng hình thành dự án cụ thể vẫn tồn tại khoảng cách đáng kể. Nhiều giải pháp cải tạo hệ thống chiếu sáng, lò hơi, điều hoà không khí, động cơ, dây chuyền công nghiệp hoặc hệ thống quản lý năng lượng có thời gian hoàn vốn hợp lý nhưng không được triển khai do chủ thể sử dụng năng lượng thiếu vốn đầu tư ban đầu, thiếu năng lực lựa chọn công nghệ hoặc không có cơ chế kiểm chứng kết quả tiết kiệm. Khoản tiết kiệm năng lượng là lợi ích phát sinh trong tương lai, trong khi chi phí đầu tư phải bỏ ra ngay tại thời điểm hiện tại; sự không tương thích về thời điểm này làm cho nhiều dự án có hiệu quả về mặt kinh tế nhưng khó được quyết định về mặt tài chính. Bên cạnh đó, bất cân xứng thông tin giữa nhà cung cấp giải pháp và khách hàng khiến khách hàng khó đánh giá liệu cam kết tiết

kiệm có thực chất hay không, còn ngân hàng khó thẩm định dòng tiền dự kiến của dự án để quyết định cấp tín dụng.

Trong bối cảnh đó, mô hình công ti dịch vụ năng lượng (Energy Service Company - ESCO) được xem là cơ chế có khả năng “tài chính hoá” lợi ích của việc tiết kiệm năng lượng. Theo mô hình này, ESCO có thể thực hiện một gói dịch vụ từ khảo sát, kiểm toán năng lượng, thiết kế giải pháp, đầu tư-lắp đặt, vận hành, bảo trì đến đo đạc, xác minh kết quả; khoản thanh toán cho ESCO được gắn với mức tiết kiệm năng lượng hoặc hiệu suất đạt được theo hợp đồng. Chính cơ chế gắn thanh toán với kết quả làm cho ESCO khác với nhà thầu cung cấp thiết bị thông thường: ESCO không chỉ bán công nghệ, mà còn tham gia phân bổ và quản trị rủi ro hiệu suất của dự án. Nếu được thiết kế đúng, mô hình ESCO có thể giảm gánh nặng vốn ban đầu cho khách hàng, tạo động lực để nhà cung cấp tối ưu giải pháp, đồng thời mở thêm kênh huy động vốn tư nhân cho các dự án sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả.

Mặc dù vậy, ESCO không tự thân phát triển chỉ nhờ nhu cầu thị trường. Các nghiên cứu quốc tế chỉ ra rằng thị trường ESCO phụ thuộc đáng kể vào chất lượng thể chế, nhất là cách thức pháp luật ghi nhận chủ thể ESCO, chuẩn hoá hợp đồng hiệu quả năng lượng, thiết lập cơ chế đo lường-xác minh và tạo công cụ tài chính phù hợp³. Khoảng trống nghiên cứu hiện nay không nằm ở việc

and the Environment, Vol. 20, No. 3, tr. 50 - 51, DOI: 10.1080/10485230109509554

² Phan Trang (2025), *Nhu cầu điện tăng cao, Bộ Công thương xây dựng kế hoạch cung cấp điện 2025*, <https://baochinhphu.vn/nu-cau-dien-tang-cao-bo-cong-thuong-xay-dung-ke-hoach-cung-cap-dien-2025-102250120175630641.htm>, truy cập 02/02/2026.

³ Bongumusa M.B. Cebekhulu, Tebello N. D. Mathaba và Charles Mbohwa (2024), “Identifying Trends and Research Gaps in ESCO Research: A Systematic Literature Review”, *Energy Strategy Reviews*, Vol. 55, DOI: 10.1016/j.esr.2024.10151

khẳng định ESCO là mô hình có lợi, mà cần thiết xác định pháp luật Việt Nam nên can thiệp ở mức độ nào để vừa tạo niềm tin thị trường, vừa không làm tăng chi phí tuân thủ quá mức. Nếu chuẩn hoá hợp đồng quá cứng nhắc, ESCO khó thích ứng với đặc thù từng dự án; tuy nhiên nếu pháp luật chỉ dừng ở nguyên tắc chung, các tranh chấp về đường cơ sở, đo đạc và xác minh, quyền sở hữu thiết bị và nghĩa vụ thanh toán sẽ tiếp tục làm suy giảm niềm tin.

Trên cơ sở nhận định như vậy, bài viết tập trung làm rõ ba vấn đề: *Thứ nhất*, về mặt lý luận, ESCO cần được hiểu như một thiết chế hợp đồng-tài chính (chứ không chỉ là nhà cung cấp giải pháp kỹ thuật). *Thứ hai*, kinh nghiệm Hoa Kỳ, Trung Quốc và Thái Lan cho thấy các quốc gia thành công đều không chỉ “khuyến khích” ESCO một cách chung chung, mà còn thiết kế các công cụ pháp lý cụ thể như hợp đồng mẫu, quy trình đo đạc và xác minh (Measurement and Verification - M&V) bắt buộc, danh sách ESCO đủ điều kiện, ưu đãi thuế, quỹ hỗ trợ hoặc cơ chế trả bằng khoản tiết kiệm. *Thứ ba*, tại Việt Nam, dù Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả sửa đổi năm 2025 và Nghị định số 30/2026/NĐ-CP đã bước đầu định danh tổ chức dịch vụ năng lượng và hợp đồng hiệu quả năng lượng, khung pháp luật vẫn cần được cụ thể hoá để giải quyết trực tiếp các điểm nghẽn về hợp đồng, tài chính, khu vực công và năng lực xác minh độc lập.

Trên cơ sở đó, bài viết sử dụng phương pháp phân tích, so sánh pháp luật và tổng hợp chính sách để đánh giá khung pháp luật Việt Nam về ESCO. Mục tiêu không chỉ là mô tả

quy định hiện hành, mà còn chỉ ra những rào cản cho việc vận hành thị trường, từ đó đề xuất giải pháp hoàn thiện có tính khả thi.

2. Tổng quan về ESCO và cơ chế hợp đồng

2.1. Khái niệm ESCO và phân bổ rủi ro

Công ti dịch vụ năng lượng (ESCO) được hiểu là một pháp nhân cung cấp các dịch vụ năng lượng hoặc thực hiện các biện pháp cải thiện hiệu quả năng lượng tại cơ sở của khách hàng, đồng thời chấp nhận một mức độ rủi ro tài chính gắn liền với hiệu quả của dự án⁴. Điểm phân biệt mô hình ESCO với các nhà cung cấp thiết bị hoặc dịch vụ kỹ thuật thông thường nằm ở cơ chế thù lao dựa trên hiệu quả: ESCO chỉ được thanh toán toàn bộ hoặc một phần dựa trên mức tiết kiệm năng lượng thực tế được đo lường và xác minh. Như vậy, ESCO là “đối tác chia sẻ rủi ro”, vì doanh thu của ESCO phụ thuộc vào kết quả tiết kiệm năng lượng đạt được, qua đó một phần rủi ro về hiệu suất kỹ thuật được chuyển từ khách hàng sang ESCO. Từ góc độ pháp lý, cách định nghĩa ESCO không chỉ dựa vào tên gọi doanh nghiệp mà còn dựa vào nội dung nghĩa vụ mà doanh nghiệp chấp nhận trong hợp đồng. Một chủ thể chỉ được xem là ESCO khi có nghĩa vụ gắn với kết quả tiết kiệm hoặc hiệu suất năng lượng hoặc có nghĩa vụ thu xếp tài chính/đầu tư gắn với dòng tiền tiết kiệm. Cách tiếp cận theo bản chất nghĩa vụ này giúp phân biệt ESCO với doanh nghiệp kiểm toán năng lượng, nhà thầu lắp đặt thiết bị hoặc đơn vị tư vấn thuần túy.

⁴ Elizabeth Stuart và các tác giả khác (2018), “Understanding Recent Market Trends of the US ESCO Industry”, *Energy Efficiency*, Vol. 11, No. 6, tr. 1303 - 1324.

2.2. Hợp đồng hiệu quả năng lượng

Để triển khai dự án theo mô hình ESCO, các bên thường sử dụng hợp đồng hiệu quả năng lượng (Energy Performance Contract - EPC). Theo cách hiểu phổ biến trong pháp luật và thực tiễn quốc tế, EPC là thoả thuận giữa khách hàng và bên cung cấp giải pháp cải thiện hiệu quả năng lượng, trong đó khoản thanh toán cho bên cung cấp được xác định dựa trên mức cải thiện hiệu quả năng lượng hoặc tiêu chí hiệu suất khác đã được đo đạc, xác minh trong thời hạn hợp đồng⁵. Vì vậy, EPC là hợp đồng có yếu tố kết quả rõ nét: không chỉ ghi nhận nghĩa vụ lắp đặt thiết bị, mà còn ghi nhận nghĩa vụ đạt hoặc bảo đảm một mức tiết kiệm nhất định⁶.

Điểm dễ phát sinh tranh chấp của EPC là “khoản tiết kiệm” không phải là đại lượng tự xuất hiện trên hoá đơn, mà được xác định bằng cách so sánh mức tiêu thụ sau dự án với đường cơ sở giả định trong trường hợp không có dự án. Hợp đồng EPC phải xử lý tối thiểu bốn vấn đề: cách xác lập đường cơ sở; sự kiện làm điều chỉnh đường cơ sở; phương pháp M&V; chủ thể xác minh độc lập⁷. Vì vậy loại hợp đồng này cần xác định các điều khoản bắt buộc tối thiểu nhằm bảo vệ cấu trúc rủi ro của giao dịch, thay vì một

mẫu hợp đồng chung cho mọi dự án. Các điều khoản thương mại cụ thể như tỉ lệ chia sẻ, thời hạn hoàn vốn, mức bảo đảm tiết kiệm vẫn cần để các bên tự do thoả thuận.

Vấn đề chi phí tuân thủ cũng cần được cân nhắc. Đối với dự án quy mô lớn hoặc có sử dụng vốn/quỹ hỗ trợ của nhà nước, M&V độc lập nên là yêu cầu bắt buộc. Đối với dự án nhỏ, có thể áp dụng phương pháp M&V giản lược, dựa trên công thức và dữ liệu đo đếm định kì để tránh làm chi phí xác minh vượt quá lợi ích tiết kiệm.

2.3. Hợp đồng cung cấp năng lượng

Bên cạnh EPC, mô hình ESCO còn có thể được thực hiện dưới dạng hợp đồng cung cấp năng lượng (Energy Supply Contract - ESC). Khác với EPC tập trung vào việc giảm tiêu thụ năng lượng nhờ các giải pháp tiết kiệm, hợp đồng ESC tập trung vào việc cung cấp năng lượng ngay tại cơ sở của khách hàng⁸. Theo đó, ESCO chịu trách nhiệm đầu tư và vận hành một hệ thống cung cấp năng lượng và bán năng lượng đầu ra cho khách hàng theo đơn giá thoả thuận trong hợp đồng. ESC thường áp dụng đối với hệ thống hơi, khí nén, nước nóng, nước lạnh, đồng phát điện-nhiệt hoặc điện mặt trời tại chỗ. Hợp đồng này thường có thời hạn dài, do đó cần quy định rõ quyền sở hữu thiết bị, nghĩa vụ vận hành, cơ chế điều chỉnh giá, sự kiện chấm dứt hợp đồng và phương án chuyển giao tài sản khi kết thúc thời hạn.

2.4. Một số mô hình ESCO phổ biến khác

Mô hình bảo đảm mức tiết kiệm (Guaranteed Savings) là mô hình trong đó khách hàng tự thu xếp vốn đầu tư, còn

⁵ Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, Article 2(27).

⁶ Dong Qian và Ju'e Guo (2014), “Research on the Energy-Saving and Revenue Sharing Strategy of ESCOs under the Uncertainty of the Value of Energy Performance Contracting Projects”, *Energy Policy*, Vol. 73, tr. 710 - 721.

⁷ Efficiency Valuation Organization (2022), International Performance Measurement and Verification Protocol (IPMVP), Core Concepts, EVO 10000-1:2022.

⁸ Elizabeth Stuart và các tác giả khác, *ttđđ*, tr. 1303 - 1324.

ESCO cam kết một mức tiết kiệm tối thiểu⁹. Rủi ro tài chính chủ yếu thuộc về khách hàng nhưng rủi ro hiệu suất thuộc về ESCO; nếu mức tiết kiệm thấp hơn cam kết, ESCO phải bồi hoàn hoặc giảm thù lao theo thỏa thuận. Mô hình này phù hợp với khách hàng có khả năng vay vốn, nhất là khu vực công tại các nước có cơ chế ngân sách cho phép trả nợ bằng khoản tiết kiệm.

Mô hình chia sẻ mức tiết kiệm (Shared Savings) là mô hình trong đó ESCO thu xếp vốn đầu tư và thu hồi vốn từ phần tiết kiệm được chia theo tỉ lệ thỏa thuận¹⁰. Mô hình này có ưu điểm là giảm gánh nặng vốn ban đầu cho khách hàng nhưng đặt ESCO trước rủi ro kép: rủi ro hiệu suất và rủi ro tín dụng của khách hàng. Vì vậy, mô hình chia sẻ mức tiết kiệm thường cần đi kèm cơ chế bảo lãnh, bán khoản phải thu, quỹ hỗ trợ hoặc đánh giá tín dụng khách hàng.

Mô hình quản lý năng lượng thuê ngoài (Outsourced Energy Management) thường gắn với ESC. ESCO đầu tư và vận hành cơ sở năng lượng độc lập, bán năng lượng hoặc dịch vụ năng lượng cho khách hàng theo hợp đồng dài hạn¹¹. Mô hình này phù hợp với các dịch vụ tiện ích công nghiệp có thể đo đếm đầu ra rõ ràng như hơi nước, khí nén, nước

lạnh hoặc chiếu sáng. Tuy nhiên, thời hạn hợp đồng dài và sự phụ thuộc vào tài sản cố định làm cho mô hình này cần khung pháp lý ổn định về quyền sở hữu tài sản, bảo đảm thực hiện nghĩa vụ và xử lý trường hợp thay đổi chính sách hoặc khách hàng mất khả năng thanh toán.

2.5. Mô hình tổ chức dịch vụ năng lượng đầu mối

Trong bối cảnh nhiều quốc gia muốn thúc đẩy thị trường ESCO nhưng khu vực tư nhân chưa đủ năng lực, Mô hình tổ chức dịch vụ năng lượng đầu mối (Super Energy Service Company - Super ESCO) ra đời như một loại hình ESCO đặc biệt do nhà nước thành lập hoặc chi phối để triển khai các dự án hiệu quả năng lượng trong khu vực công, đồng thời đóng vai trò trung gian phát triển thị trường ESCO tư nhân¹². Super ESCO có thể ký hợp đồng với cơ quan công, tập hợp dự án, chuẩn hoá hồ sơ, huy động vốn và thuê các ESCO tư nhân làm nhà thầu phụ. Bằng cách này, Super ESCO không thay thế thị trường tư nhân mà tạo nguồn việc, nâng năng lực và giảm chi phí giao dịch cho thị trường¹³.

Từ góc độ pháp luật, Super ESCO chỉ khả thi nếu quy định rõ 3 nhóm vấn đề: thẩm quyền thành lập và cấp vốn; quan hệ giữa Super ESCO với cơ quan công và ESCO tư

⁹ Rafał Cieślak (2025), “The Risk of Guaranteed Savings in Energy Performance Contracts in the EU and Polish Perspective”, *Energy Efficiency*, Vol. 18, No. 5, bài số 42.

¹⁰ Tiancheng Shang và các tác giả khác (2015), “What to Allocate and How to Allocate? Benefit Allocation in Shared Savings Energy Performance Contracting Projects”, *Energy*, Vol. 91, tr. 60 - 71.

¹¹ Shirley J. Hansen, Pierre Langlois và Paolo Bertoldi (2009), *Western Europe, ESCOs World*, River Publishers.

¹² Arif Künar, Tanay Sidki Uyar và Moaz Bilito (2022), “ESCO and EPC Models for Energy Efficiency Transformation”, *Renewable Energy Based Solutions*, Tanay Sidki Uyar và Nader Javani (chủ biên), Springer International Publishing, tr. 241 - 272.

¹³ Kathrin Hofer, Dilip Limaye và Jas Singh (2016), *Fostering the Development of ESCO Markets for Energy Efficiency*, Live Wire số 2016/54, World Bank, Washington, DC, <https://hdl.handle.net/10986/23949>, truy cập 02/02/2026.

nhân; cơ chế mua sắm, lựa chọn nhà thầu và kiểm soát xung đột lợi ích.

3. Quy định pháp luật về ESCO tại một số quốc gia trên thế giới

3.1. Hoa Kỳ

Hoa Kỳ là thị trường ESCO phát triển sớm và có mức độ thể chế hoá cao, đặc biệt trong khu vực công. Điểm nổi bật của pháp luật Hoa Kỳ là việc Nhà nước không trực tiếp cấp vốn cho mọi dự án mà cho phép cơ quan công sử dụng hợp đồng hiệu quả năng lượng như một công cụ huy động vốn tư nhân để cải tạo hạ tầng. Ở cấp Liên bang, việc sử dụng Hợp đồng hiệu suất tiết kiệm năng lượng (Energy Savings Performance Contracts - ESPCs) được ghi nhận trong 42 U.S.C. § 8287 và các quy định mua sắm liên bang có liên quan. ESPC là một dạng hợp đồng hiệu quả năng lượng (EPC) được áp dụng trong khu vực công liên bang Hoa Kỳ. Theo Bộ Năng lượng Hoa Kỳ, ESPC Liên bang có các đặc điểm pháp lý quan trọng như tiết kiệm được bảo đảm là bắt buộc; M&V là bắt buộc; khoản tiết kiệm phải lớn hơn khoản thanh toán trong từng năm hợp đồng; thời hạn hợp đồng không vượt quá 25 năm¹⁴.

Thiết kế này cho thấy pháp luật Hoa Kỳ giải quyết đồng thời ba rủi ro của dạng hợp đồng dựa trên hiệu quả tiết kiệm năng lượng này. *Thứ nhất*, rủi ro ngân sách được xử lý bằng cơ chế “trả bằng khoản tiết kiệm”, giúp cơ quan công không cần vốn đầu tư ban đầu. *Thứ hai*, rủi ro hiệu suất được xử lý bằng nghĩa vụ bảo đảm tiết kiệm của ESCO.

Thứ ba, rủi ro thông tin được xử lý bằng M&V bắt buộc và quy trình hợp đồng mẫu do Chương trình quản lý năng lượng liên bang của Hoa Kỳ (Federal Energy Management Program – FEMP) thuộc Bộ Năng lượng Hoa Kỳ ban hành. Tuy vậy, kinh nghiệm Hoa Kỳ cũng cho thấy M&V không chỉ là thủ tục kỹ thuật. Các nghiên cứu chỉ ra rằng một số báo cáo tiết kiệm trong ESPC có thể bị thổi phồng nếu thay đổi vận hành hoặc sử dụng cơ sở không được ghi nhận, từ đó đòi hỏi cơ chế giám sát và đánh giá thường xuyên hơn¹⁵.

Như vậy, nếu muốn triển khai ESCO trong khu vực công, mô hình của Hoa Kỳ cho thấy pháp luật không nên chỉ cho phép “khuyến khích” chung mà cần thiết kế cơ chế hợp đồng đủ cụ thể: thời hạn hợp đồng dài hơn chu kỳ ngân sách, nghĩa vụ tiết kiệm bảo đảm, M&V bắt buộc đối với dự án dùng ngân sách hoặc tài sản công và danh sách ESCO đủ điều kiện.

3.2. Trung Quốc

Trung Quốc tạo cơ sở pháp lý cho ESCO thông qua Luật Tiết kiệm năng lượng năm 1997 (sửa đổi các năm 2007, 2016, 2018). Điều 22 Luật Khuyến khích phát triển các tổ chức dịch vụ tiết kiệm năng lượng và hỗ trợ các tổ chức này cung cấp dịch vụ tư vấn, thiết kế, đánh giá, kiểm toán, chứng nhận liên quan đến tiết kiệm năng lượng. Điều 66 quy định Nhà nước sử dụng chính sách tài chính, thuế và giá để hỗ trợ các biện pháp

¹⁴ U.S. Department of Energy, About Federal Energy Savings Performance Contracts, <https://www.energy.gov/cmei/femp/about-federal-energy-savings-performance-contracts>, truy cập 04/5/2026.

¹⁵ U.S. Government Accountability Office (2015), *Energy Savings Performance Contracts: Additional Actions Needed to Improve Federal Oversight*, GAO-15-432, <https://www.gao.gov/products/gao-15-432>, truy cập 04/5/2026.

tiết kiệm năng lượng như quản lý nhu cầu, hợp đồng quản lý năng lượng và thỏa thuận tự nguyện¹⁶. Như vậy, ESCO không chỉ được nhìn nhận là sáng kiến kinh doanh, mà là công cụ chính sách được luật định.

Trên nền tảng này, Trung Quốc phát triển hệ thống chính sách tài chính-thuế cho “cơ chế quản lý năng lượng theo hợp đồng”. Các chính sách của Quốc vụ viện và cơ quan tài chính từng áp dụng ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn/giảm thuế giá trị gia tăng và hỗ trợ theo kết quả tiết kiệm đối với dự án EPC đủ điều kiện¹⁷. Điểm đáng chú ý là ưu đãi không dành cho mọi hoạt động tư vấn năng lượng, mà gắn với dự án EPC và kết quả tiết kiệm được xác nhận. Bên cạnh đó, Trung Quốc từng áp dụng cơ chế đăng kí/chứng nhận ESCO, công khai thông tin và danh sách tín nhiệm, qua đó xử lý bất cân xứng thông tin trong thị trường mới phát triển¹⁸.

Bài học từ mô hình Trung Quốc cho thấy ưu đãi tài chính chỉ có sức kích hoạt thị trường nếu gắn với tiêu chí dự án và kết quả tiết kiệm được xác minh. Nếu quỹ hỗ trợ

hoặc ưu đãi thuế chỉ thiết kế theo tư cách chủ thể mà không gắn với kết quả, chính sách dễ bị dàn trải.

3.3. Thái Lan

Thái Lan là trường hợp tiêu biểu trong khu vực về việc kết hợp quy định bắt buộc và cơ chế tài chính chuyên biệt. Luật Khuyến khích bảo tồn năng lượng năm 1992 (Energy Conservation Promotion Act - ENCON Act, sửa đổi năm 2007) đặt nền tảng cho chương trình tiết kiệm năng lượng quốc gia, trong đó có Quỹ Khuyến khích bảo tồn năng lượng (Energy Conservation Promotion Fund – Quỹ ENCON) để hỗ trợ đầu tư vào các dự án sử dụng năng lượng hiệu quả¹⁹. Trên cơ sở đó, Thái Lan triển khai Quỹ quay vòng hiệu quả năng lượng (Energy Efficiency Revolving Fund - EERF), sử dụng vốn công làm vốn “mồi” thông qua ngân hàng thương mại để cho vay lãi suất thấp đối với dự án tiết kiệm năng lượng²⁰.

Đối với ESCO, Thái Lan phát triển các công cụ hỗ trợ đa dạng hơn so với cho vay truyền thống như đồng đầu tư, vốn mạo hiểm, cho thuê thiết bị và bảo lãnh tín dụng. Cách tiếp cận này phù hợp với bản chất dự án ESCO: giá trị dự án thường nằm ở dòng tiền tiết kiệm trong tương lai chứ không nằm ở tài sản thế chấp hiện hữu. Do đó, quỹ công không thay thế ngân hàng, mà giảm

¹⁶ Energy Conservation Law of the People's Republic of China (1997), (sửa đổi các năm 2007, 2016, 2018), <https://faolex.fao.org/docs/pdf/chn76322Eoriginal.pdf>, truy cập 04/5/2026.

¹⁷ The State Council of the People's Republic of China (2010), Opinions on Accelerating the Implementation of Contract Energy Management and Promoting the Development of the Energy Saving Service Industry, Guo Ban Fa [2010] No. 25.

¹⁸ Luke Allan, Michael Otreba và Qinhua Wang (2022), “Creating a Business Model Framework for New Small and Medium-Sized Enterprise Energy Service Provision Companies in China”, *Energy Efficiency in Domestic Appliances and Lighting*, Springer International Publishing, tr. 457 - 481.

¹⁹ Energy Conservation Promotion Act B.E. 2535 (1992) của Thái Lan, được sửa đổi năm 2007, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/tha41045.pdf>, truy cập 04/5/2026.

²⁰ UNFCCC/UNEP (2012), The Thai Energy Efficiency Revolving Fund, https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/fs-unep_thai_eerf_final_2012.pdf, truy cập 04/5/2026.

rủi ro để ngân hàng và nhà đầu tư tư nhân tham gia thị trường²¹.

Kinh nghiệm từ Thái Lan cho thấy cơ chế tài chính cho ESCO không nên chỉ giới hạn ở một hình thức cho vay ưu đãi. Cần thiết kế “hộp công cụ” gồm bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ chi phí chuẩn bị dự án, đồng đầu tư có giới hạn, tài trợ M&V và cơ chế hỗ trợ theo kết quả.

4. Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về ESCO tại Việt Nam

4.1. Thực trạng pháp luật

Trước năm 2025, khung pháp luật Việt Nam về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả mới chủ yếu điều chỉnh nghĩa vụ kiểm toán năng lượng, quản lý cơ sở sử dụng năng lượng trọng điểm, nhân năng lượng và trách nhiệm của cơ quan nhà nước. Quyết định số 280/QĐ-TTg ngày 13/3/2019 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả giai đoạn 2019 – 2030 đã đặt mục tiêu nghiên cứu, xây dựng cơ chế chính sách đối với mô hình kinh doanh dịch vụ tiết kiệm năng lượng (ESCO) nhưng quy định này mới mang tính định hướng chính sách, chưa đủ để tạo cơ chế hợp đồng và tài chính cho thị trường. Hệ quả là ESCO được khuyến khích trong chính sách nhưng chưa được định danh đầy đủ trong pháp luật kinh doanh, pháp luật hợp đồng, ngân sách và tài sản công.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả đã tạo bước tiến quan trọng khi bổ sung khái niệm “tổ chức dịch vụ năng lượng” và “hợp đồng hiệu quả năng lượng”. Theo đó, tổ chức dịch vụ năng lượng là tổ chức cung cấp dịch vụ, giải pháp kỹ thuật và tài chính, thực hiện dự án đầu tư về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả dựa trên hợp đồng hiệu quả năng lượng; hợp đồng hiệu quả năng lượng là cơ sở để khách hàng thanh toán cho tổ chức dịch vụ năng lượng khi thực hiện dự án. Luật cũng giao Chính phủ xây dựng cơ chế hỗ trợ, khuyến khích hình thành hệ thống tổ chức dịch vụ năng lượng và giao Bộ Công thương hướng dẫn yêu cầu kỹ thuật, biểu mẫu thông báo, công khai danh sách tổ chức hoạt động trong lĩnh vực này²².

Nghị định số 30/2026/NĐ-CP ngày 21/01/2026 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp để tổ chức, hướng dẫn thi hành Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả tiếp tục cụ thể hoá một số nội dung về quản lý, giám sát sử dụng năng lượng, cơ sở sử dụng năng lượng trọng điểm, kiểm toán năng lượng, sử dụng năng lượng trong cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách nhà nước, dán nhãn năng lượng, Quỹ thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả và biện pháp thúc đẩy tổ chức dịch vụ năng lượng. Tuy nhiên, xét dưới góc độ vận hành thị trường ESCO, các quy định hiện hành mới dừng ở “khung định danh” và “khung hỗ trợ”, chưa hình thành đầy đủ các quy tắc giao dịch cần thiết cho EPC/ESC.

²¹ Jitendra Saxena (2022), “Implementation of Energy Efficiency and Conservation Projects”, *Energy Efficiency and Conservation in Metal Industries: With Selected Cases of Investment Grade Audit*, CRC Press, Boca Raton, FL.

²² Luật số 77/2025/QH15 ngày 18/6/2025 sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả có hiệu lực từ ngày 01/01/2026.

Có thể chỉ ra bốn nhóm khoảng trống. *Thứ nhất*, phạm vi “tổ chức dịch vụ năng lượng” còn rộng, chưa phân biệt rõ ESCO thực hiện nghĩa vụ theo kết quả với doanh nghiệp kiểm toán năng lượng, tư vấn hoặc nhà thầu thiết bị. Nếu không có tiêu chí phân loại, cơ chế ưu đãi và danh sách công khai thì ESCO có thể bị mở rộng quá mức cho các chủ thể không chịu rủi ro hiệu suất. *Thứ hai*, pháp luật chưa quy định các điều khoản tối thiểu của hợp đồng hiệu quả năng lượng, nhất là phương pháp điều chỉnh đường cơ sở, M&V, nghĩa vụ vận hành của khách hàng và chế tài khi kết quả tiết kiệm không đạt. Đây là khoảng trống trực tiếp có thể làm phát sinh tranh chấp, bởi “mức tiết kiệm” luôn là kết quả của một phép so sánh giả định, không phải dữ liệu hiển nhiên. *Thứ ba*, chưa có cơ chế xác minh độc lập đủ rõ. Luật quy định Bộ Công thương hướng dẫn yêu cầu kỹ thuật và công khai danh sách chủ thể hoạt động trong lĩnh vực năng lượng nhưng chưa xác định ai có quyền xác minh kết quả M&V, điều kiện năng lực của tổ chức xác minh, trách nhiệm pháp lý khi xác minh sai và việc phân bổ chi phí xác minh. Nếu chi phí M&V quá cao, dự án nhỏ không thể triển khai; tuy nhiên, nếu không có xác minh độc lập, quỹ hỗ trợ, ngân hàng và khách hàng lại thiếu cơ sở tin cậy. *Thứ tư*, pháp luật về ngân sách, đấu thầu, tài sản công và thuế chưa tương thích hoàn toàn với mô hình “trả bằng khoản tiết kiệm”. Cơ quan công lập khó ký hợp đồng dài hạn nếu nguồn thanh toán phụ thuộc vào khoản tiết kiệm trong nhiều năm; việc chuyển giao tài sản sau hợp đồng có thể gặp vướng mắc về quản lý tài sản công và chi

phí đầu tư tiết kiệm năng lượng chưa có cơ chế ưu đãi thuế rõ ràng.

4.2. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về ESCO

Thứ nhất, cần chuẩn hoá hợp đồng hiệu quả năng lượng theo hướng “bắt buộc tối thiểu, linh hoạt thương mại”. Kinh nghiệm Hoa Kỳ cho thấy tiết kiệm bảo đảm, M&V và nguyên tắc khoản tiết kiệm phải đủ trả nghĩa vụ thanh toán là các yếu tố cốt lõi của ESPC. Vì vậy, Việt Nam nên giao Bộ Công thương ban hành mẫu hợp đồng EPC/ESC tham khảo kèm bộ điều khoản tối thiểu bắt buộc đối với dự án sử dụng vốn nhà nước, quỹ hỗ trợ hoặc ưu đãi thuế. Các điều khoản này có thể gồm: phương pháp xác định, sự kiện điều chỉnh đường cơ sở; phương án M&V; chủ thể xác minh; nghĩa vụ cung cấp dữ liệu của khách hàng; cơ chế bồi hoàn khi không đạt mức tiết kiệm; cơ chế giải quyết tranh chấp chuyên môn. Đối với dự án tư nhân không sử dụng hỗ trợ nhà nước, mẫu hợp đồng nên có giá trị khuyến nghị để tránh can thiệp quá mức vào tự do hợp đồng²³.

Thứ hai, cần thiết lập cơ chế M&V để bảo đảm tính khả thi. Đối với dự án quy mô lớn, dự án khu vực công hoặc dự án nhận hỗ trợ từ Quỹ thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả, báo cáo M&V phải được xác minh bởi tổ chức độc lập có năng lực, được Bộ Công thương công khai danh sách. Đối với dự án nhỏ, pháp luật nên cho phép M&V giản lược theo phương pháp chuẩn và dữ liệu đo đếm định kỳ. Chi phí M&V cần

²³ Xem thêm: Luật Ngân sách nhà nước năm 2015; Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017; Luật Đấu thầu năm 2023.

được coi là chi phí hợp lệ của dự án và có thể được Quỹ hỗ trợ một phần trong giai đoạn đầu. Tranh chấp về M&V nên được xử lý trước hết bởi cơ chế chuyên gia độc lập hoặc hội đồng kỹ thuật do các bên thỏa thuận, trước khi đưa ra trọng tài hoặc tòa án. Cách làm này giúp giảm chi phí tranh tụng và bảo đảm tranh chấp kỹ thuật được giải quyết bởi người có chuyên môn.

Thứ ba, Quỹ thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả cần vận hành như đòn bẩy tài chính và dựa trên kết quả. Từ kinh nghiệm Trung Quốc và Thái Lan, quỹ không nên cấp hỗ trợ dàn trải theo hồ sơ chủ thể, mà cần gắn với dự án đủ điều kiện và mức tiết kiệm được xác minh. Các công cụ nên bao gồm: bảo lãnh tín dụng cho ESCO; hỗ trợ chi phí chuẩn bị dự án; đồng đầu tư có giới hạn đối với dự án mẫu; cho vay ưu đãi thông qua ngân hàng thương mại; hỗ trợ một phần chi phí M&V. Về tính khả thi, các công cụ này có thể triển khai từng bước trên cơ sở Quỹ đã được luật định, không nhất thiết phải sửa luật ngay, mà trước hết cần quy chế vận hành quỹ, tiêu chí dự án đủ điều kiện và cơ chế kiểm soát rủi ro.

Thứ tư, cần thí điểm ESCO trong khu vực công trước khi áp dụng đại trà. Kinh nghiệm Hoa Kỳ cho thấy khu vực công là thị trường “môi” quan trọng nhưng cũng là khu vực cần quy tắc ngân sách và mua sắm đặc thù. Việt Nam có thể thí điểm trong các lĩnh vực dễ đo lường như chiếu sáng công cộng, tòa nhà hành chính, bệnh viện và trường học. Quy định thí điểm cần cho phép hợp đồng dài hạn; thanh toán ESCO từ khoản chi phí năng lượng tiết kiệm; lựa chọn nhà thầu dựa trên giá trị hiện tại ròng hoặc mức tiết kiệm

bảo đảm thay vì chỉ dựa trên giá thiết bị; cơ chế xử lý tài sản sau khi kết thúc hợp đồng. Cách thí điểm theo lĩnh vực giúp giảm rủi ro pháp lý, đồng thời tạo dữ liệu thực nghiệm để hoàn thiện quy định chung.

Thứ năm, cần định vị Super ESCO như công cụ chuyển tiếp chứ không phải chủ thể độc quyền. Trong giai đoạn thị trường tư nhân còn yếu, Super ESCO có thể tập hợp dự án khu vực công, chuẩn hóa hồ sơ, huy động vốn và thuê ESCO tư nhân làm nhà thầu phụ. Tuy nhiên, để tránh lấn át thị trường, pháp luật cần giới hạn vai trò Super ESCO ở chức năng tạo lập thị trường, công khai quy trình lựa chọn nhà thầu phụ, kiểm soát xung đột lợi ích và đặt lộ trình giảm dần can thiệp khi thị trường tư nhân đủ năng lực.

Như vậy, trọng tâm hoàn thiện pháp luật về ESCO không phải là bổ sung khẩu hiệu khuyến khích, mà là xây dựng các quy tắc giao dịch cụ thể giúp các bên tin tưởng vào khoản tiết kiệm được tạo ra. Hợp đồng, M&V, quỹ hỗ trợ, cơ chế khu vực công và Super ESCO cần được thiết kế như một chỉnh thể thống nhất: hợp đồng xác định rủi ro; M&V xác nhận kết quả; quỹ hỗ trợ chia sẻ rủi ro tài chính; khu vực công tạo thị trường ban đầu; Super ESCO hỗ trợ chuẩn hóa trong giai đoạn chuyển tiếp.

Kết luận

Bài viết đã phân tích mô hình công ti dịch vụ năng lượng (ESCO) như một cơ chế hợp đồng-tài chính nhằm huy động nguồn lực cho các dự án sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Về lý luận, ESCO không chỉ là nhà cung cấp giải pháp kỹ thuật mà là chủ thể tham gia phân bổ rủi ro hiệu suất, rủi ro tài chính và rủi ro thông tin thông qua các

hợp đồng EPC, ESC và các biến thể như Super ESCO. Về kinh nghiệm quốc tế, Hoa Kỳ cho thấy vai trò của hợp đồng mẫu, M&V bắt buộc và cơ chế trả bằng khoản tiết kiệm trong khu vực công; Trung Quốc nhấn mạnh việc luật hoá dịch vụ tiết kiệm năng lượng và ưu đãi dựa trên kết quả; Thái Lan cho thấy tầm quan trọng của quỹ chuyên biệt, bảo lãnh và công cụ tài chính đa dạng.

Đối với Việt Nam, Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả sửa đổi năm 2025 và Nghị định số 30/2026/NĐ-CP đã tạo nền tảng quan trọng khi ghi nhận tổ chức dịch vụ năng lượng, hợp đồng hiệu quả năng lượng và Quỹ thúc đẩy sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả. Tuy nhiên, khung pháp luật hiện hành vẫn cần được cụ thể hoá ở các vấn đề then chốt: hợp đồng ESCO, đường cơ sở, M&V, xác minh độc lập, cơ chế quỹ, ưu đãi tài chính, triển khai trong khu vực công và mô hình Super ESCO. Việc hoàn thiện các nội dung này theo hướng chuẩn hoá có giới hạn, hỗ trợ dựa trên kết quả và thí điểm có kiểm soát sẽ góp phần tạo niềm tin thị trường, khơi thông dòng vốn tư nhân và thúc đẩy mục tiêu sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả tại Việt Nam./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Arif Künar, Tanay Sidki Uyar và Moaz Bilto (2022), “ESCO and EPC Models for Energy Efficiency Transformation”, *Renewable Energy Based Solutions*, Tanay Sidki Uyar và Nader Javani (chủ biên), Springer International Publishing.
2. Bongumusa M.B. Cebekhulu, Tebello N.D. Mathaba và Charles Mbohwa (2024), “Identifying Trends and Research Gaps in ESCO Research: A Systematic Literature Review”, *Energy Strategy Reviews*, Vol. 55, DOI: 10.1016/j.esr.2024.10151
3. Dong Qian và Ju’e Guo (2014), “Research on the Energy-Saving and Revenue Sharing Strategy of ESCOs under the Uncertainty of the Value of Energy Performance Contracting Projects”, *Energy Policy*, Vol. 73.
4. Elizabeth Stuart và các tác giả khác (2018), “Understanding Recent Market Trends of the US ESCO Industry”, *Energy Efficiency*, Vol. 11, No. 6.
5. Luke Allan, Michael Otreba và Qinhua Wang (2022), “Creating a Business Model Framework for New Small and Medium-Sized Enterprise Energy Service Provision Companies in China”, *Energy Efficiency in Domestic Appliances and Lighting*, Paolo Bertoldi (chủ biên), Springer Proceedings in Energy, Springer International Publishing, DOI: 10.1007/978-3-030-79124-7_28
6. Michael Bobker (2001), “A Short History of Utility Transformation”, *Strategic Planning for Energy and the Environment*, Vol. 20, No. 3.
7. Rafał Cieślak (2025), “The Risk of Guaranteed Savings in Energy Performance Contracts in the EU and Polish Perspective”, *Energy Efficiency*, Vol. 18, No. 5.
8. Shirley J. Hansen, Pierre Langlois và Paolo Bertoldi (2009), *Western Europe, ESCOs World*, River Publishers.
9. Tiancheng Shang và các tác giả khác (2015), “What to Allocate and How to Allocate? Benefit Allocation in Shared Savings Energy Performance Contracting Projects”, *Energy*, Vol. 91.