**HỘI THẢO**

CÔNG BỐ BÁO CÁO “DÒNG CHẢY PHÁP LUẬT KINH DOANH VIỆT NAM 2024” VÀ “BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ VỀ TIÊU CHUẨN VÀ QUY CHUẨN KỸ THUẬT”

**NỘI DUNG THAM LUẬN**

**NHỮNG RÀO CẢN PHÁP LÝ VÀ GIẢI PHÁP ĐẨY MẠNH HIỆU QUẢ ĐẦU TƯ CÁC DỰ ÁN XỬ LÝ CHẤT THẢI RẮN SINH HOẠT PHÁT ĐIỆN TẠI VIỆT NAM**

***ThS., LS. Nguyễn Thanh Hà***

*Phó Giám đốc Công ty Luật TNHH Vietthink*

Thu hút đầu tư vào các dự án điện rác là mục tiêu quan trọng của Việt Nam nhằm giải quyết đồng thời các nhóm vấn đề bức thiết trong bảo vệ môi trường, chống biển đổi khí hậu, phát triển bền vững và xây dựng kinh tế tuần hoàn [1], trong đó cần nâng cao hiệu quả quản lý, xử lý chất thải đô thị theo hướng thúc đẩy công nghệ mới thay thế các công nghệ đốt, chôn lấp lạc hậu và gây ảnh hưởng xấu đến môi trường, thúc đẩy tái tạo năng lượng và các sản phẩm, nhiên liệu tái chế [2],[3]. Với các quốc gia đang phát triển, nhu cầu về chuyển dịch đầu tư công sang khu vực tư sẽ tận dụng được nguồn lực về công nghệ, tài chính và kinh nghiệm quốc tế về đầu tư, xây dựng, vận hành các dự án điện rác. Tuy nhiên, việc thu hút đầu tư vào các dự án điện rác tại Việt Nam gần như không đạt hiệu quả bởi nhiều rào cản pháp lý chưa được tháo gỡ, xuất phát từ sự chồng chéo, bất cập, thiếu quy định hướng dẫn chi tiết trong hệ thống pháp luật về đấu thầu, môi trường, quản lý ngân sách, đầu tư,… Thậm chí, một số địa phương đã được Quốc hội thông qua cơ chế đặc thù cho lĩnh vực này, nhưng cũng chưa thực sự phát huy hiệu quả và chưa thể được tham khảo để áp dụng rộng rãi đối với các địa phương khác [4],[5]. Nhóm chuyên gia tư vấn của Công ty Luật TNHH Vietthink đã tham gia tư vấn, hỗ trợ pháp lý cho hàng chục dự án Nhà máy xử lý chất thải rắn sinh hoạt (CTRSH) phát điện (Dự án điện rác) tại Việt Nam từ năm 2018 đến nay, và nhận thấy phần lớn các dự án điện rác hiện nay đều đang gặp phải nhiều “bế tắc” đối với cả Nhà đầu tư và các cơ quan có thẩm quyền tại địa phương (CQCTQ), khiến cho việc triển khai dự án rất khó khăn và không đạt được tiến độ theo đúng kì vọng [6]. Bằng kinh nghiệm tư vấn thực tiễn và nghiên cứu chính sách, pháp luật trong lĩnh vực điện rác, tại tham luận này, chúng tôi tổng hợp lại một số rào cản pháp lý trọng yếu và đưa ra gợi ý về giải pháp tháo gỡ vướng mắc, nhằm đẩy mạnh hiệu quả thu hút và đầu tư các dự án điện rác tại Việt Nam.

1. **Những rào cản pháp lý đang “kìm chân” nhà đầu tư và gây khó cho cơ quan quản lý địa phương**
	1. **Quy định về đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư và đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH**

Theo quy định của Luật Đầu tư 2020 và Luật Đấu thầu 2023, được hướng dẫn bởi Nghị định số 23/2024/NĐ-CP ngày 27/02/2024, dự án đầu tư xây dựng công trình xử lý CTRSH là dự án thuộc trường hợp phải tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư[[1]](#footnote-0). Theo quy định tại Điều 78 Luật Bảo vệ môi trường 2020 (Luật BVMT), việc lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH phải được ủy ban nhân dân cấp tỉnh lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu, và chỉ lựa chọn theo hình thức đặt hàng và giao nhiệm vụ nếu không thể lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu[[2]](#footnote-1).

Theo các quy định trên, thì nhà đầu tư của một dự án nhà máy xử lý CTRSH phát điện **đầu tư mới** bằng ngoài vốn ngoài ngân sách sẽ phải tham gia vào hai thủ tục đấu thầu: (i) Đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư để thực hiện dự án theo quy định của pháp luật về đầu tư, đấu thầu và luật chuyên ngành; và (ii) Đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH theo quy định của pháp luật về đấu thầu, đặt hàng đối với dịch vụ dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước. Thực tiễn áp dụng quy định tại Điều 78 của Luật BVMT cho thấy những bất cập sau:

*Một là*, nhiều cơ quan quản lý địa phương chưa phân biệt được hai thủ tục đấu thầu này là khác nhau: Việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án có sử dụng đất thường áp dụng với dự án điện rác đầu tư mới hoặc theo phương thức đối tác công tư (PPP), chứ không áp dụng đối với các dự án hiện hữu chuyển đổi công nghệ (từ công nghệ đốt, chôn lấp cũ sang công nghệ đốt phát điện). Việc tổ chức đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư được thực hiện một lần cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án và được thực hiện trước khi nhà đầu tư thực hiện các bước triển khai, đầu tư dự án. Trong khi đó, đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH là thủ tục để lựa chọn cơ sở được cung cấp dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách Nhà nước, được tổ chức hàng năm hoặc định kỳ theo quy định về quản lý ngân sách, và thông thường nhà đầu tư chỉ có đủ điều kiện tham gia đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH khi đã hoàn thành việc đầu tư, xây dựng nhà máy. Trong thực tiễn tư vấn, nhóm chuyên gia tư vấn của chúng tôi đã gặp phải các cách hiểu, quan điểm không nhất quán về các quy định trên tại một số địa phương[[3]](#footnote-2), dẫn đến việc các cơ quan quản lý địa phương đưa ra các quan điểm và hướng dẫn không đồng nhất cho nhà đầu tư về thủ tục, điều kiện triển khai thực hiện dự án và cung cấp dịch vụ xử lý CTRSH tại địa phương.

*Hai là,* Điều 78 Luật BVMT đưa ra quy định chung về đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH nói chung, không đưa ra quy định riêng cho dự án xử lý CTRSH phát điện, không xét đến tính đặc thù của dự án xử lý CTRSH phát điện so với dự án xử lý CTRSH thông thường là dự án có sử dụng công nghệ hiện đại và suất đầu tư lớn, nên Nhà đầu tư cần có sự cam kết hoặc bảo đảm về đầu vào của dự án. Cụ thể, việc cung cấp CTRSH đầu vào của dự án thuộc quản lý của Nhà nước mà không thuộc quyền tự chủ của Nhà đầu tư, nhưng tính ổn định và đầy đủ của khối lượng rác đầu vào cho toàn bộ thời hạn của Dự án lại là yếu tố tiên quyết đảm bảo đầu ra và hiệu quả tài chính của dự án, gồm các nguồn thu từ giá bán điện, các nhiên liệu và sản phẩm tái chế từ rác, và nguồn thu từ dịch vụ xử lý CTRSH. Như vậy, việc Nhà đầu tư phải bỏ một khoản vốn và nguồn lực đầu tư rất lớn vào dự án nhưng hàng năm phải tham gia đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH tiềm ẩn rủi ro lớn cho nhà đầu tư trong việc đảm bảo hiệu quả tài chính của dự án. Việc phải có cam kết của cơ quan quản lý địa phương về đảm bảo nguồn rác đầu vào là một trong những điều kiện tiên quyết để Nhà đầu tư bỏ vốn đầu tư và Ngân hàng, các tổ chức tín dụng cấp vốn đầu tư cho dự án. Tuy nhiên, với quy định tại Điều 78 Luật BVMT nêu trên, thì các cơ quan quản lý địa phương không thể “vượt rào” để đưa ra cam kết về cung cấp rác đầu vào hoặc quyết định đặt hàng dịch vụ xử lý CTRSH dài hạn cho nhà đầu tư. Một số địa phương đã thông qua cơ chế đặc thù về việc đặt hàng dịch vụ xử lý CTRSH đối với dự án chuyển đổi công nghệ đốt có thu hồi năng lượng như thành phố Đà Nẵng, thành phố Hồ Chí Minh nhưng vẫn chưa được áp dụng triệt để và chưa thể áp dụng đồng loạt cho các địa phương khác trên cả nước. Bởi vướng mắc trên, kể từ khi Luật Bảo vệ môi trường 2020 có hiệu lực, gần như tất cả các dự án điện rác đều gặp bế tắc không thể đẩy nhanh tiến độ triển khai bởi cả Nhà đầu tư và CQTQ đều loay hoay không có giải pháp tháo gỡ vướng mắc trên.

*Ba là*, xét về mục đích, việc đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án xử lý CTRSH và đấu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH đều hướng đến đảm bảo tính cạnh tranh, công bằng, minh bạch, hiệu quả kinh tế của lĩnh vực đầu tư, xử lý CTRSH[[4]](#footnote-3). Tuy nhiên, việc áp dụng cứng nhắc quy định tại Điều 78 Luật BVMT tạo ra những mâu thuẫn, chồng chéo với các quy định về quy hoạch, đầu tư và quản lý rác thải. Cụ thể, đối với cả dự án đầu tư mới hay dự án chuyển đổi công nghệ, thì khi xem xét, chấp thuận cho Nhà đầu tư thực hiện dự án, CQCTQ đã đánh giá, thẩm định sự phù hợp về các loại quy hoạch, trong đó có quy hoạch chung của địa phương và quy hoạch quản lý CTR tại địa phương. Theo quy định của Luật Quy hoạch và Luật BVMT về quy hoạch quản lý CTR, thì các khu xử lý CTR và dự án xử lý CTR đều được đưa vào quy hoạch cấp tỉnh hoặc quy hoạch quản lý rác liên vùng, liên tỉnh. Như vậy về nguyên tắc, CQCTQ đã xác định được lượng rác đầu vào sẽ phân bổ và cung cấp cho từng khu xử lý CTR trong quy hoạch trước khi phê duyệt/chấp thuận dự án đầu tư. Bởi vậy, việc tổ chức đấu thầu dịch vụ xử lý CTR cho các khu xử lý CTR đã nằm trong quy hoạch sẽ không còn cần thiết để đảm bảo các nguyên tắc về cạnh tranh, công bằng, minh bạch.

*Bốn là,* về việc phải đấu thầu để đảm bảo hiệu quả kinh tế và cạnh tranh về giá dịch vụ xử lý CTRSH, chúng tôi cho rằng vẫn có thể được đảm bảo thông qua các cơ chế, nguyên tắc về điều chỉnh giá dịch vụ và chất lượng dịch vụ để đảm bảo đúng các nguyên tắc, quy định về sử dụng kinh phí Nhà nước theo Luật Ngân sách Nhà nước và các văn bản hướng dẫn thi hành. Hơn nữa, thực tiễn tư vấn của chúng tôi cho thấy rằng, nhiều địa phương vẫn quan ngại về việc phải đấu thầu để đảm bảo giá cạnh tranh qua so sánh giá dịch vụ xử lý CTRSH theo công nghệ lạc hậu với giá dịch vụ xử lý CTRSH theo công nghệ hiện đại để đảm bảo cạnh tranh. Chúng tôi cho rằng các quan ngại này là không phù hợp bởi việc tăng chi phí xử lý CTRSH theo công nghệ mới là điều tất yếu khi muốn đạt được mục tiêu thu hẹp dần (tiến đến xoá bỏ) các nhà máy xử lý CTRSH theo công nghệ cũ, lạc hậu để chuyển đổi công nghệ hiện đại theo các chiến lược, mục tiêu về bảo vệ môi trường, chống biến đổi khí hậu và phát triển kinh tế tuần hoàn từ cấp quốc gia, đến cấp vùng, liên vùng cho đến cấp tỉnh.

* 1. **Thiếu quy định, cơ chế để CQCTQ đưa ra cam kết về khối lượng rác đầu vào cho dự án xử lý CTRSH**

Như đã phân tích nêu trên, do dịch vụ xử lý CTRSH thuộc dịch vụ sự nghiệp công sử dụng vốn ngân sách Nhà nước, nên CQCTQ không thể tự mình đưa ra các cam kết bảo đảm cung cấp khối lượng lượng rác đầu vào cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án mà không thông qua đấu thầu, khi chưa có cơ chế đặc thù hay bất kỳ văn bản pháp luật nào hướng dẫn rõ ràng nội dung trên. Mặc dù các cơ quan quản lý địa phương hiểu rất rõ về nhu cầu chính đáng của Nhà đầu tư và những tính chất đặc thù của dự án điện rác so với các dự án xử lý CTRSH thông thường, nhưng Điều 78 Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn thi hành lại không đưa ra chỉ dẫn cụ thể về việc thế nào được xem là thuộc “trường hợp không thể lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu” để xem xét áp dụng hình thức đặt hàng theo quy định.

Trong khi đó, khi xem xét các điều kiện để áp dụng hình thức đặt hàng theo khoản 2 Điều 12 Nghị định 32/2019/NĐ-CP ngày 10/4/2019 của Chính phủ quy định về giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách Nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên, thì có đến 2 trên 3 điều kiện khó có thể áp dụng trước khi nhà đầu tư hoàn thành việc xây dựng nhà máy gồm: (i) chứng minh được tính đặc thù liên quan đến sở hữu trí tuệ hoặc chỉ có một nhà cung cấp đăng ký thực hiện; và đặc biệt là điều kiện (ii) phải có định mức kinh tế kỹ thuật và đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công do cơ quan có thẩm quyền ban hành làm cơ sở để đặt hàng.

Để hỗ trợ Nhà đầu tư nhưng vẫn đảm bảo có cơ sở để áp dụng hình thức đặt hàng dịch vụ xử lý CTRSH cho nhà máy điện rác, một số địa phương còn xem xét việc tổ chức đấu thầu để có cơ sở chứng minh trường hợp “chỉ có một nhà cung cấp đăng ký thực hiện” theo khoản 2 Điều 12 Nghị định 32/2019/NĐ-CP hoặc thuộc trường hợp không thể tổ chức đấu thầu theo Điều 78 Luật BVMT. Tuy nhiên sau đó, các cơ quan quản lý địa phương cũng gặp lúng túng trong việc xây dựng các điều kiện, tiêu chí của gói thầu do chưa có hướng dẫn chi tiết cho việc đầu thầu lựa chọn cơ sở xử lý CTRSH đối với các dự án điện rác, và chưa có định mức kinh tế kỹ thuật và đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công được ban hành [7]. Nếu tiếp cận theo cách trên, thì kể cả việc đấu thầu được tổ chức thành công, thì việc đặt hàng cũng không thể thực hiện cho toàn bộ thời gian hoạt động của dự án.

Thành phố Đà Nẵng là một trong số ít các địa phương được Quốc hội thông qua cơ chế đặc thù về đặt hàng đối với dự án xử lý CTRSH tự nguyện chuyển đổi toàn bộ công nghệ của dự án sang xử lý CTRSH có thu hồi năng lượng. Nghị quyết 136/2024/QH15 có hiệu lực từ 01/01/2025 nhưng đến nay, Nhà đầu tư vẫn chưa được các cơ quan quản lý địa phương chấp thuận cho áp dụng hình thức đặt hàng cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án, với những lí do, vướng mắc phổ biến là chưa có văn bản hướng dẫn chi tiết, và Nghị quyết 136 cũng không nêu rõ có hay không được đặt hàng dịch vụ xử lý CTRSH cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án của Nhà đầu tư, thời điểm chấp thuận đặt hàng là trước hay sau khi nhà máy hoàn thành xây dựng và đi vào vận hành, và trước hay sau khi có định mức kinh tế kỹ thuật và đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công được ban hành. Vì vậy đã 4 tháng kể từ ngày Nghị quyết này có hiệu lực và hơn 1 năm Nhà đầu tư liên tục kiến nghị, đề xuất tháo gỡ vướng mắc nhưng các CQCTQ vẫn không có giải pháp tháo gỡ [8].

Các hình thức bảo đảm về khối lượng rác đầu vào mà Nhà đầu tư đề xuất cơ quan quản lý địa phương có thể là (i) thông qua một hợp đồng dài hạn giữa CQCTQ và Nhà đầu tư, trong đó quy định về khối lượng rác mà địa phương sẽ cung cấp cho Nhà máy (thường chính là khối lượng rác đã được duyệt trên Chấp thuận chủ trương đầu tư) trong suốt thời gian thực hiện Dự án [9]; Đơn giá dịch vụ xử lý CTRSH tạm tính do Nhà đầu tư đề xuất theo các nguyên tắc xác định giá tại Thông tư số 02/2022/TT-BTNMT ngày 10/01/2022 của Bộ Tài nguyên và Môi trường quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT; và quyền, nghĩa vụ của các bên trong từng giai đoạn thực hiện dự án,..; hoặc/và (ii) một văn bản/quyết định hành chính của CQCTQ về việc cam kết cung cấp đủ khối lượng rác đầu vào cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án và Đơn giá dịch vụ xử lý CTRSH tạm tính. Tuy nhiên, ở góc độ thẩm định của các tổ chức tín dụng và ngân hàng cấp vốn, thì một hợp đồng dài hạn giữa CQCTQ và Nhà đầu tư mới đảm bảo được đủ cơ sở pháp lý để thẩm định về hiệu quả tài chính và hạn chế được các rủi ro về thay đổi chính sách, pháp luật so với văn bản hành chính của CQCTQ. Tuy nhiên, như đã phân tích nêu trên, các 2 phương thức này đều gặp khó khăn do các cơ quan quản lý địa phương không tìm thấy các văn bản pháp luật hướng dẫn chi tiết các nội dung trên, cũng không có mẫu hợp đồng dài hạn được hướng dẫn bởi Bộ quản lý chuyên ngành nên các địa phương còn nhiều e ngại trong việc vận dụng, tham khảo một số hợp đồng dài hạn đã được kí kết giữa Nhà đầu tư và các địa phương khác như Hà Nội, Phú Thọ.

* 1. **Thiếu quy định về đảm bảo tài chính, hỗ trợ thu xếp vốn, cơ chế chia sẻ doanh thu**

Hiện chỉ có dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP) là thể áp dụng quy định về cơ chế chia sẻ phần tăng, giảm doanh thu của dự án mà chưa có quy định về việc CQCTQ hỗ trợ Nhà đầu tư thực hiện các thủ tục, điều kiện thu xếp vốn vay hay chia sẻ doanh thu từ CQCTQ. Trong thực tiễn tư vấn, chúng tôi thấy điều này gây ra nhiều vướng mắc và rủi ro cho Nhà đầu tư như:

*Một là*, như phân tích nêu trên, Nhà đầu tư bị phụ thuộc vào việc cung cấp khối lượng rác đầu vào từ CQCTQ và giá dịch vụ xử lý CTRSH theo các quy định về quản lý ngân sách, nhưng hiện chưa có các quy định về các cơ chế, biện pháp hỗ trợ đảm bảo tài chính, hỗ trợ thu xếp vốn hoặc cơ chế chia sẻ rủi ro khác. Trái lại, trong quá trình tư vấn thực tiễn, chúng tôi còn gặp phải quan điểm của một số cơ quan quản lý địa phương về việc không có trách nhiệm phải hỗ trợ hay đưa ra các cam kết về bảo đảm lượng rác đầu vào cho nhà máy, bởi trách nhiệm huy động vốn và làm việc với các ngân hàng, tổ chức tín dụng là trách nhiệm riêng của Nhà đầu tư. Quan điểm này dẫn đến nhiều khó khăn cho Nhà đầu tư trong quá trình tiếp cận vốn vay, làm việc, giải trình với Ngân hàng để chứng minh hiệu quả tài chính của Dự án khi toàn bộ đầu vào của dự án phụ thuộc vào thẩm quyền quyết định của CQCTQ.

*Hai là*, do đặc thù về công nghệ phải nhập khẩu hoặc liên kết, hợp tác với Nhà đầu tư nước ngoài; rất nhiều chi phí đầu tư xây dựng và vận hành (mua sắm, thay thế máy móc thiết bị, thuê nhà thầu EPC, nhà thầu xây dựng và quản lý, vận hành nước ngoài,…) nhưng đơn giá dịch vụ xử lý CTRSH phải ấn định bằng Đồng Việt Nam nên chưa có cơ chế cho Nhà đầu tư được đàm phán giá dịch vụ xử lý CTRSH bằng ngoại tệ hoặc đề xuất điều chỉnh giá dịch vụ xử lý CTRSH khi có biến động về tỷ giá ngoại tệ.

*Ba là*, hiện nay giá bán điện là nguồn thu chính của Dự án, cũng có rủi ro bị thay đổi theo quyết định của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) và Bộ Công Thương mà không thuộc quyền chủ động của Nhà đầu tư[[5]](#footnote-4), nhưng lại chưa có quy định về cơ chế hỗ trợ cho nhà đầu tư để đảm bảo hiệu quả tài chính của Dự án [10]. Mới đây, Công ty mua bán điện EVN (EPTC) đã báo cáo, đề xuất EVN xem xét việc điều chỉnh khung giá điện cho các loại hình nhà máy điện, trong đó khung giá đối với nhà máy điện rác được đề xuất giảm từ  2.114 đồng/kWh (tương đương 10,05 UScents/kWh) theo Quyết định số 31/2014/QĐ-TTg ngày 05/5/2014 về cơ chế hỗ trợ phát triển các dự án phát điện sử dụng CTRSH tại Việt Nam xuống còn 1.914,37 đồng/kWh, tức là giảm khoảng gần 44%. Khung giá này nếu được thông qua dự đoán là sẽ tác động rất lớn tới các dự án điện rác đã được triển khai và sắp triển khai tại Việt Nam, ảnh hưởng đến phương án tài chính của Nhà đầu tư.

Như vậy có thể thấy, hiện mới chỉ có dự án điện rác đầu tư theo hình thức PPP là đã có cơ chế và quy định về cơ chế chia sẻ phần tăng/giảm doanh thu của dự án, nhưng thực tế việc thu hút đầu tư dự án điện rác theo hình thức này vẫn đang dậm chân tại chỗ kể từ ngày Luật PPP có hiệu lực, đến nay chưa địa phương này thực hiện thành công việc thu hút đầu tư, lựa chọn nhà đầu tư và ký kết hợp đồng dự án điện rác theo hình thức PPP [6]. Đối với các dự án điện rác đầu tư mới hoặc chuyển đổi công nghệ, rủi ro về tài chính liên quan đến biến động về các chi phí đầu tư, vận hành và rủi ro thay đổi giá bán điện, giá dịch vụ xử lý CTRSH vào là rất cao, nhưng chưa có quy định về việc đảm bảo hoặc hỗ trợ về thu xếp vốn hoặc hỗ trợ tài chính hoặc các cơ chế hỗ trợ khác cho nhà đầu tư được đảm bảo hiệu quả tài chính của dự án. Đây là một trong những rào cản cần được lưu ý trong việc đẩy mạnh hiệu quả thu hút đầu tư và bảo đảm đầu tư cho nhà đầu tư các dự án điện rác tại Việt Nam.

* 1. **Chưa đảm bảo tính khoa học, đồng bộ giữa các quy hoạch liên quan đến quản lý CTRSH**

Qua quá trình tư vấn thực tiễn cho các Dự án điện rác tại một số địa phương, chúng tôi nhận thấy một trong các lí do chính dẫn đến việc các địa phương chưa dám đưa ra cam kết về khối lượng rác đầu vào cho dự án điện rác gồm:

*Một là,* mặc dù các địa phương đều đã có quy hoạch về quản lý chất thải cấp tỉnh, cấp huyện, nhưng thống kê về lượng CTRSH được thu gom, vận chuyển, xử lý tại các khu xử lý chất thải thực tế thường không trùng khớp với lượng CTR trên quy hoạch được duyệt. Trong quá trình thẩm định dự án xử lý CTRSH phát điện, thì các CQCTQ thường chỉ dựa trên các quy hoạch đã được phê duyệt và công bố, mà không có trách nhiệm phải tổ chức đánh giá lại hoặc lấy ý kiến tổng hợp, thống kê về khối lượng CTRSH thực tế của từng địa bàn có liên quan. Điều này dẫn dến hiện trạng là một số cơ quan quản lý địa phương không thể đưa ra cam kết bảo đảm về khối lượng rác cho Dự án điện rác trong trường hợp kết quả khảo sát, thống kê thực tế cho thấy lượng rác thực tế có thể cung cấp là thấp hơn lượng rác ghi nhận trong quy hoạch được duyệt.

*Hai là,* để thu gom đủ khối lượng rác cho một nhà máy điện rác (thường có công suất tối thiểu là 500 tấn đến 1.000 tấn CTRSH/ngày đêm, có nhà máy đạt công suất khoảng 5.000 tấn CTRSH/ ngày đêm), thì các địa phương có thể phải dừng phân bổ, cung cấp rác cho một số nhà máy đang hoạt động theo công nghệ cũ, và phải đối mặt với các vấn đề có thể phát sinh liên quan đến chấm dứt, thu hồi các dự án đang hoạt động theo công nghệ cũ, lạc hậu nhưng vẫn còn thời hạn hoạt động.

*Ba là*, tùy theo tính chất về địa lý và hiện trạng CTRSH của từng địa phương, việc thu gom CTR từ nhiều địa bàn khác nhau về một hoặc các khu xử lý CTRSH tập trung sẽ phát sinh chi phí về thu gom và vận chuyển CTR. Mặc dù việc thu gom, vận chuyển và xử lý rác tại các khu xử lý tập trung, sử dụng công nghệ cao đều nằm trong định hướng, mục tiêu quy hoạch của các địa phương, nhưng các CQCTQ vẫn gặp vướng mắc trong việc phải giải trình về các khoản tăng chi ngân sách phát sinh từ việc thu gom, vận chuyển CTR nêu trên.

Bất cập ở chỗ, mặc dù những vấn đề trên chưa được các CQCTQ giải quyết triệt để với nhà đầu tư đã có dự án trên địa bàn tỉnh, nhưng một số tỉnh, thành phố vẫn kêu gọi các dự án điện rác mới trên địa bàn tỉnh, bởi các dự án kêu gọi, thu hút đầu tư đã nằm trong quy hoạch phát triển của tỉnh được duyệt. Hiện trạng này cho thấy, trong quá trình lập quy hoạch cấp tỉnh và quy hoạch quản lý CTRSH tại địa phương, những vấn đề được phân tích nêu trên chưa được để ý làm rõ. Việc cơ quan quản lý địa phương chưa đảm bảo cam kết được khối lượng rác đầu vào cho một dự án, nhưng lại tiếp tục xúc tiến, kêu gọi đầu tư cho các dự án điện rác khác trên địa bàn dễ dẫn đến những vướng mắc, tranh chấp tiền ẩn giữa nhà đầu tư và chính quyền liên quan đến việc phân bổ, quản lý CTR . Nếu xét ở góc độ của nhà đầu tư, chúng tôi cũng thấy rằng hiện trạng này dễ dẫn đến rủi ro không bảo đảm được sự ổn định của môi trường đầu tư và có thể gặp nhiều các vướng mắc, khó khăn tương tự như việc thu hút đầu tư ồ ạt đối với các dự án năng lượng tái tạo khác.

1. **Một số gợi ý về giải pháp tháo gỡ rào cản pháp lý và nâng cao hiệu quả đầu tư các dự án điện rác tại Việt Nam**

Từ kinh nghiệm thực tiễn trong tư vấn đầu tư các dự án điện rác tại Việt Nam và quá trình nghiên cứu chuyên sâu về các chính sách, quy định pháp luật có liên quan đến lĩnh vực này, chúng tôi đưa ra một số giải pháp mang tính gợi ý, để tháo gỡ các rào cản pháp lý và nâng cao hiệu quả đầu tư các dự án điện rác tại Việt Nam:

*Một là,* cần bổ sung các cơ chế đặc thù và văn bản quy phạm cho phép được áp dụng theo hình thức đặt hàng dịch vụ xử lý CTRSH đối với các dự án điện rác. Để đảm bảo tính minh bạch, hiệu quả kinh tế trong việc lựa chọn và chi trả dịch vụ xử lý CTRSH theo quy định về quản lý ngân sách, thì có thể bổ sung các điều kiện chi tiết về áp dụng hình thức đặt hàng, thời điểm và thời hạn đặt hàng, các nguyên tắc về điều chỉnh giá dịch vụ, … áp dụng riêng cho dự án điện rác;

*Hai là*, cần có cơ chế đặc thù và văn bản quy phạm quy định về các hình thức mà cơ quan quản lý địa phương có thể cam kết về việc cung cấp khối lượng rác đầu vào cho các dự án điện rác đã được phê duyệt phù hợp với các quy hoạch về … và quy hoạch quản lý CTRSH có liên quan. Trong đó, có thể xem xét ban hành hợp đồng mẫu về dịch vụ xử lý CTRSH phát điện áp dụng riêng cho dự án điện rác.

*Ba là*, cần rà soát và hoàn thiện quy hoạch quản lý chất thải cấp tỉnh, vùng, liên vùng, đảm bảo phân bổ các cơ sở xử lý chất thải phù hợp và đảm bảo phân luồng thu gom, vận chuyển và xử lý CTR về các khu xử lý tập trung. Nếu các dự án xử lý CTRSH phát điện và các khu xử lý CTR tập trung đã được phân bổ phù hợp trong quy hoạch tỉnh và quy hoạch quản lý chất thải cấp tỉnh, vùng, liên vùng và địa phương, thì sẽ tháo gỡ được các vướng mắc về đảm bảo khối lượng rác đầu vào cho các dự án điện rác.

*Bốn là*, cần sớm ban hành các quy định hướng dẫn chi tiết và hợp đồng mẫu đối với các dự án điện rác có định hướng kêu gọi, lựa chọn nhà đầu tư tham gia theo hình thức PPP./.

***Tài liệu tham khảo:***

1. Ban Chấp hành Trung Ương (2022). Nghị quyết số 24-NQ/TW của Bộ Chính trị về Phát triển kinh tế - xã hội và bảo đảm quốc phòng, an ninh vùng Đông Nam Bộ đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045.

2. Thủ tướng Chính phủ (2021). Quyết định số 1658/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ Phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050.

3. Thủ tướng Chính phủ (2022). Quyết định số 896/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050.

4. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2024). Nghị quyết số 136/2024/QH15 của Quốc hội về tổ chức chính quyền đô thị và thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Đà Nẵng.

5. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2023). Nghị quyết số 98/2023/QH15 của Quốc hội về thí điểm một số cơ chế, chính sách đặc thù phát triển thành phố Hồ Chí Minh.

6. Đậu Anh Tuấn, Phạm Ngọc Thạch, Phạm Văn Hùng (2024), *Thủ tục đầu tư Nhà máy điện rác: Rào cản và giải pháp*, Báo cáo, Liên đoàn Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI).

7. Phạm Thiệu (2025). Vướng mắc trong xác định đơn giá xử lý rác sinh hoạt ở Ninh Bình. Báo Nông nghiệp & Môi trường, <https://nongnghiepmoitruong.vn/vuong-mac-trong-xac-dinh-don-gia-xu-ly-rac-sinh-hoat-o-ninh-binh-d747118.html>, truy cập: 21/04/2025.

8. Linh Đan (2025). Đà Nẵng đề xuất bỏ chủ trương đầu tư dự án nhà máy xử lý rác 1.000 tấn/ngày. Báo Đầu tư Online, <https://baodautu.vn/da-nang-de-xuat-bo-chu-truong-dau-tu-du-an-nha-may-xu-ly-rac-1000-tanngay-d247025.html>, truy cập: 21/04/2025.

9. Tâm An (2025). Điện rác gặp khó chồng chất, một dự án mất 5-8 năm mới hoàn thành. Vietnamnet, <https://vietnamnet.vn/dien-rac-gap-kho-chong-chat-mot-du-an-mat-5-8-nam-moi-hoan-thanh-2387083.html>, truy cập: 21/04/2025.

10. Tâm An (2024). Điện rác đã khó càng khó thêm nếu phải đàm phán giá điện. Vietnamnet, <https://vietnamnet.vn/dien-rac-da-kho-cang-kho-them-neu-phai-dam-phan-gia-dien-2241653.html>, truy cập: 21/04/2025.

1. Điểm b Khoản 3 Điều 2 Luật Đấu thầu số 22/2023/QH15 ngày 23/6/2023, được hướng dẫn bởi Điểm b Khoản 4 Điều 1 Nghị định số 115/2024/NĐ-CP của Chính phủ ngày 27/02/2024 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Đấu thầu về lựa chọn nhà đầu tư thực hiện dự án thuộc trường hợp phải đấu thầu theo quy định của pháp luật quản lý ngành, lĩnh vực. [↑](#footnote-ref-0)
2. Khoản 2 Điều 78 Luật Bảo vệ môi trường số 72/2020/QH14 ngày 17/11/2020. [↑](#footnote-ref-1)
3. Vì lí do bảo mật thông tin chưa được phép công bố vào thời điểm tham luận, chúng tôi không đề cập đến thông tin chi tiết của từng dự án, địa phương mà nhóm chuyên gia đã tham gia tư vấn trong bài Tham luận này. [↑](#footnote-ref-2)
4. Khoản 8 Điều 4 Luật Đấu thầu số 22/2023/QH15 ngày 23/6/2023 [↑](#footnote-ref-3)
5. Thông tư 09/2025/TT-BCT ngày 01/02/2025/TT-BCT ngày 01/02/2025 của Bộ Công Thương về quy định hồ sơ, trình tự, thủ tục xây dựng, phê duyệt khung giá phát điện; quy định hồ sơ, trình tự, thủ tục xâyd ựng, phê duyệt khung giá nhập khẩu điện. [↑](#footnote-ref-4)