

**HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUY HOẠCH VÀ KHUYẾN KHÍCH ĐẦU TƯ  
ĐIỆN MẶT TRỜI GẮN VỚI MỤC TIÊU ỨNG PHÓ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU  
TẠI VIỆT NAM**

**LÝ THÀNH NHÂN\***

*Ngày nhận bài: 10/05/2023*

*Ngày phản biện: 25/07/2023*

*Ngày đăng bài: 30/09/2023*

***Tóm tắt:***

Bài viết tập trung phân tích các quy định về quy hoạch phát triển ngành điện mặt trời, các ưu đãi đầu tư và hỗ trợ đầu tư theo pháp luật đầu tư và pháp luật bảo vệ môi trường. Qua đó, tác giả đưa ra các nhận xét và kiến nghị hướng đến hoàn thiện khung pháp lý khuyến khích phát triển điện mặt trời nhằm thực hiện mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu.

***Abstract:***

The article delves into the analysis of regulations concerning the development planning of the solar power industry, as well as investment incentives and support under both the investment law and the law on environmental protection. Based on this analysis, the author provides comments and recommendations aimed at refining the legal framework to further encourage the development of solar power, in alignment with the objective of climate change adaptation.

***Từ khóa:***

Bảo vệ môi trường, điện mặt trời, ưu đãi đầu tư, biến đổi khí hậu

***Keywords:***

Environmental protection, solar power, investment incentives, climate change

**1. Đặt vấn đề**

Chú trọng và khuyến khích phát triển năng lượng sạch, năng lượng tái tạo là chính sách được ghi nhận tại Điều 5 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và Điều 4 Luật Điện lực năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2012). Cơ chế khuyến khích phát triển các dự án điện mặt trời tại Việt Nam lần đầu tiên được ghi nhận bằng một văn bản quy phạm pháp luật đó là Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11 tháng 4 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ. Cơ

\* ThS., Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: ltnhan@hcmulaw.edu.vn

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

chế khuyến khích này tiếp tục được thay thế bởi Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg ngày 06 tháng 4 năm 2020 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế khuyến khích phát triển điện mặt trời tại Việt Nam. Đây là các cơ sở pháp lý quan trọng khuyến khích phát triển điện mặt trời nhằm hướng đến đa dạng hóa các nguồn cung cấp điện, giảm dần tỉ trọng nguồn điện từ nhiệt điện than. Tuy nhiên, việc phát triển các dự án điện mặt trời trong thời gian vừa qua đã bộc lộ những hạn chế dẫn đến chưa sử dụng hiệu quả nguồn năng lượng này. Yêu cầu đặt ra là cơ chế khuyến khích thông qua quy định về quy hoạch và khuyến khích đầu tư cần gắn kết với các giải pháp khai thác hiệu quả điện mặt trời, tránh lãng phí các nguồn tài nguyên khác như tài nguyên đất, mặt nước và thực hiện mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu.

## **2. Vấn đề quy hoạch phát triển điện mặt trời**

### **2.1. Quy định về quy hoạch phát triển điện mặt trời**

Trong cơ chế khuyến khích phát triển các dự án điện mặt trời tại Việt Nam theo Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg, nội dung về quy hoạch phát triển điện mặt trời được xây dựng thành một chương riêng, có thể nhận diện đây là nội dung quan trọng trong cơ chế phát triển điện mặt trời. Sau khi Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg được triển khai, “Tính đến ngày 10 tháng 6 năm 2018, Bộ Công Thương đã nhận được các đề xuất bổ sung quy hoạch của Ủy ban nhân dân các tỉnh tổng cộng 285 dự án điện mặt trời với tổng công suất là 22.723,42 MWp (tương đương khoảng 19.300 MW)”<sup>1</sup>. Thông tin này cho thấy chính sách quy hoạch theo Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg nhận được sự quan tâm từ nhà đầu tư và kết quả là nhiều dự án điện mặt trời được lập và đề nghị được bổ sung vào quy hoạch.

Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg thay thế Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg tập trung ghi nhận cơ chế khuyến khích thông qua quy định về trách nhiệm mua điện, giá mua điện, ghi nhận ưu đãi về thuế, sử dụng đất và sử dụng mặt nước thực hiện theo quy định pháp luật liên quan. Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg không còn ghi nhận các nội dung về quy hoạch phát triển điện mặt trời. Tuy nhiên, việc không ghi nhận các nội dung quy hoạch phát triển điện mặt trời không đồng nghĩa loại bỏ vấn đề quy hoạch khỏi cơ chế khuyến khích phát triển loại hình năng lượng này.

Nội dung này có thể lý giải gắn với sự ra đời của Luật Quy hoạch năm 2017 có hiệu lực từ ngày 01/01/2019, theo đó việc lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố,

---

<sup>1</sup> Công văn số 4614/BCT-ĐL của Bộ Công thương ngày 11/6/2018 về việc báo cáo tình hình phát triển điện mặt trời

thực hiện, đánh giá, điều chỉnh quy hoạch trong hệ thống quy hoạch quốc gia sẽ được thực hiện thống nhất theo Luật này (Điều 1 Luật Quy hoạch năm 2017). Luật Quy hoạch năm 2017 trở thành cơ sở pháp lý quan trọng để Viện Năng lượng thuộc Bộ Công Thương lập đề án Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2030 tầm nhìn đến năm 2045<sup>2</sup>. Hơn nữa, khoản 2 Điều 4 Luật Quy hoạch năm 2017 ghi nhận nguyên tắc: “Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa quy hoạch với chiến lược và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội bảo đảm kết hợp quản lý ngành với quản lý lãnh thổ; bảo đảm quốc phòng, an ninh; bảo vệ môi trường”. Có thể thấy, quy hoạch ngành điện trong đó có điện mặt trời sẽ được xây dựng trên cơ sở xem xét tính tổng thể và đồng bộ với các quy hoạch, chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và gắn với yêu cầu bảo vệ môi trường.

Quy hoạch phát triển điện lực có đặt ra yêu cầu về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu. Việc tích hợp yếu tố biến đổi khí hậu vào quy hoạch thể hiện yêu cầu đúng đắn về mặt chính sách pháp luật. Trên cơ sở yêu cầu này, các nhiệm vụ, phương tiện và điều kiện thực hiện quy hoạch sẽ được triển khai phù hợp với xu thế biến đổi khí hậu<sup>3</sup>. Căn cứ Mục 8, Phụ lục I ban hành kèm theo Luật Quy hoạch năm 2017, quy hoạch phát triển điện lực được xếp vào nhóm quy hoạch kết cấu hạ tầng thuộc quy hoạch ngành quốc gia. Về nội dung, các hoạt động bảo vệ môi trường và ứng phó biến đổi khí hậu là một trong những nội dung chủ yếu của quy hoạch được quy định tại điểm e khoản 3 Điều 25 Luật Quy hoạch năm 2017. Bên cạnh đó, Điều 18 Luật Quy hoạch năm 2017 yêu cầu về đánh giá môi trường chiến lược theo pháp luật môi trường trong quá trình lập quy hoạch sẽ làm rõ các nội dung quy hoạch có khả năng tác động đến môi trường, tác động của biến đổi khí hậu, dự báo xu hướng tích cực và tiêu cực của các vấn đề môi trường chính khi thực hiện quy hoạch cũng như giải pháp, định hướng bảo vệ môi trường trong quá trình thực hiện quy hoạch<sup>4</sup>.

Quy hoạch phát triển điện lực bảo đảm dự án đầu tư trong lĩnh vực sản xuất năng lượng được lập và đưa vào hoạt động phù hợp với chiến lược phát triển của ngành. Nội dung thẩm định đề nghị chấp thuận chủ trương đầu tư hoặc cấp Giấy chứng nhận đăng ký đầu tư đặt ra yêu cầu đánh giá sự phù hợp của dự án đầu tư với quy hoạch (theo điểm a khoản 3 Điều 33 và điểm c khoản 2 Điều 38 Luật Đầu tư năm 2020). Cụ thể đối với đầu tư

<sup>2</sup> Viện Năng Lượng, Bộ Công Thương (2023), *Đề án Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2030 tầm nhìn đến năm 2050 – Tập 1: Thuyết minh chung*, tr.21.

<sup>3</sup> Phạm Hữu Nghị (2017), *Chính sách pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam – yêu cầu và giải pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7(351) tr.63.

<sup>4</sup> khoản 2 Điều 27 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

phát triển điện lực, khoản 1 Điều 11 Luật Điện lực năm 2004 (sửa đổi, bổ sung năm 2012) còn yêu cầu: “Đầu tư phát triển điện lực phải phù hợp với quy hoạch phát triển điện lực. Dự án đầu tư chưa có trong quy hoạch phát triển điện lực chỉ được thực hiện khi cơ quan lập quy hoạch phát triển điện lực trình cấp có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch cho phép”. Như vậy, quy hoạch phát triển điện lực là cơ sở quan trọng để xác định nhu cầu sử dụng các nguồn điện, trong đó có điện mặt trời. Trên cơ sở nhu cầu đó, các dự án điện mặt trời sẽ được xem xét chấp thuận, đưa vào quy hoạch nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển.

## **2.2. Thực trạng quy hoạch phát triển điện mặt trời**

Quy hoạch phát triển điện mặt trời được mở rộng qua các năm. Ngày 21/7/2011, Quy hoạch điện VII được phê duyệt<sup>5</sup>, trong đó có đề cập đến điện mặt trời, tuy nhiên điện mặt trời tại thời điểm 2011 chỉ được xếp vào nhóm nguồn năng lượng tái tạo và không xác định rõ công suất dành riêng cho điện mặt trời. Quy hoạch điện VII sau đó được điều chỉnh, gọi là Quy hoạch điện VII Điều chỉnh<sup>6</sup>. Nội dung Quy hoạch điện VII Điều chỉnh đã thể hiện cụ thể nhu cầu phát triển điện mặt trời, tại điểm a khoản 3 Điều 1: “Đưa tổng công suất nguồn điện mặt trời từ mức không đáng kể hiện nay lên khoảng 850 MW vào năm 2020, khoảng 4.000 MW vào năm 2025 và khoảng 12.000 MW vào năm 2030. Điện năng sản xuất từ nguồn điện mặt trời chiếm tỷ trọng khoảng 0,5% năm 2020, khoảng 1,6% vào năm 2025 và khoảng 3,3% vào năm 2030”, đồng thời bổ sung danh mục các dự án nguồn điện vào vận hành giai đoạn 2016 – 2020.

Cùng với cơ chế khuyến khích theo Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg và Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg, các dự án điện mặt trời bắt đầu phát triển mạnh mẽ và vượt xa nhu cầu theo Quy hoạch điện VII Điều chỉnh, đặc biệt vào giai đoạn 2019 – 2020: “Đến năm 2019 điện mặt trời (cả điện mặt trời áp mái) mới chỉ đạt khoảng 4,7 GW, tuy nhiên đến hết năm 2020 công suất đặt điện mặt trời toàn quốc đã đạt khoảng 16,7 GW”<sup>7</sup>. Như vậy, chỉ đến cuối năm 2020 công suất điện mặt trời đã vượt gần 20 lần nhu cầu của năm 2020 và gần 1,5 lần so với nhu cầu của năm 2030 theo Quy hoạch điện VII Điều chỉnh. Giai đoạn này cho thấy quy hoạch năng lượng đã không đáp ứng đủ yêu cầu của bối cảnh mới: các chỉ tiêu phát triển năng lượng tái tạo còn thấp, chưa dự liệu đầy đủ các thay đổi về mặt công nghệ, nhiều dự án năng lượng tái tạo (trong đó có điện mặt trời) chưa được đưa vào

---

<sup>5</sup> Theo Quyết định số 1208/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 21/7/2011 về phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 có xét đến năm 2030

<sup>6</sup> Theo Quyết định số 428/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/3/2016 về Phê duyệt Đề án Điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011 - 2020 có xét đến năm 2030

<sup>7</sup> Viện Năng Lượng, Bộ Công Thương (2023), *tlđđ* (2), tr.57.

quy hoạch<sup>8</sup>. Trước thực trạng này, Thủ tướng Chính phủ đã có Công văn số 185/TTg-CN ngày 09/2/2021 yêu cầu Bộ Công Thương rà soát các vấn đề liên quan đến phát triển điện mặt trời ở nước ta với nhận định: “Ngay từ tháng đầu năm 2021, EVN đã phải xây dựng và thực hiện phương án cắt giảm nguồn điện mặt trời, cũng như nguồn điện năng lượng tái tạo khác trong hệ thống điện quốc gia, có thể gây lãng phí nguồn lực xã hội và tâm lý lo lắng, bức xúc của nhiều nhà đầu tư”. Hiện nay, Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (gọi tắt là Quy hoạch điện VIII) đã được phê duyệt theo Quyết định số 500/QĐ-TTg ngày 15/5/2023 của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, quy hoạch đối với điện mặt trời tiếp tục là thách thức khi công suất đăng ký đã vượt quá nhu cầu dự kiến.

Thực trạng nêu trên chủ yếu diễn ra trong giai đoạn quy hoạch phát triển điện lực được lập căn cứ theo Luật Điện lực năm 2004 và trong giai đoạn Luật Đầu tư năm 2014 đang có hiệu lực. Xét thấy dự án đầu tư điện mặt trời trong giai đoạn trên vẫn phải đáp ứng yêu cầu về quy hoạch ngành trước khi được quyết định chủ trương đầu tư (Điều 30 đến Điều 32 Luật Đầu tư năm 2014). Đồng thời dự án đầu tư chưa có trong quy hoạch phát triển điện lực chỉ được thực hiện khi cơ quan lập quy hoạch phát triển điện lực trình cấp có thẩm quyền phê duyệt quy hoạch cho phép (khoản 1 Điều 11 Luật Điện lực năm 2004). Có thể thấy mặc dù các quy định trong giai đoạn này vẫn hướng đến xây dựng quy hoạch là nền tảng để phát triển các dự án theo mục tiêu đề ra, song thực trạng cho thấy có tình trạng dự án phát triển trước và phải chờ để được bổ sung vào quy hoạch. Đây là một nghịch lý so với mục tiêu của quy hoạch là định hướng cho sự phát triển, gây ra sự lãng phí về nguồn lực năng lượng đồng thời lãng phí về quỹ đất, mặt nước sử dụng cho dự án.

Quy hoạch điện lực nói chung trong đó quy hoạch điện mặt trời có vai trò quan trọng trong định hướng phát triển điện mặt trời qua từng thời kỳ, ở các khu vực cụ thể. Tuy nhiên, vấn đề quy hoạch vẫn tồn tại những hạn chế trong giai đoạn trước đây và cần được khắc phục trên cơ sở các quy định hiện hành về quy hoạch, đầu tư, bảo vệ môi trường.

### **3. Các vấn đề về ưu đãi và hỗ trợ đầu tư dự án điện mặt trời**

#### **3.1. Quy định về ưu đãi đầu tư**

Xây dựng quy định khuyến khích đầu tư của đa dạng các thành phần kinh tế, đặc biệt là kinh tế tư nhân và thu hút mạnh nguồn vốn nước ngoài vào phát triển năng lượng tái tạo

---

<sup>8</sup> Nguyễn Đức Dương, Phạm Thị Ngoan (2020), *Nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về năng lượng tái tạo ở Việt Nam*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 28(746), tr.39.

là một trong những giải pháp mà Việt Nam cần tiếp tục hoàn thiện<sup>9</sup>. Luật Đầu tư năm 2020 có nhiều quy định ưu đãi dành cho dự án điện mặt trời, là năng lượng tái tạo nói chung thuộc đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư theo điểm b khoản 1 Điều 16. Việc đưa dự án điện mặt trời vào danh mục ưu đãi đầu tư sẽ góp phần thu hút đầu tư của các nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế khác nhau, trong nước và nước ngoài vào lĩnh vực này. Thông qua chính sách ưu đãi đối với năng lượng tái tạo nói chung và điện mặt trời nói riêng, nguồn điện được đa dạng hóa, góp phần nâng cao chất lượng điện năng và đóng góp cho sự phát triển của nền công nghiệp năng lượng Việt Nam.

Luật Đầu tư năm 2020 đã có sự kế thừa Luật Đầu tư năm 2014 trong các hình thức ưu đãi đầu tư về thuế (bao gồm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu) và về đất đai (tiền thuê đất, thuế sử dụng đất phi nông nghiệp). Ngoài ra, Điều 15 Luật Đầu tư năm 2020 ghi nhận thêm một hình thức ưu đãi mới là *“khấu hao nhanh, tăng mức chi phí được trừ khi tính thu nhập chịu thuế”*. Đây là hình thức ưu đãi cho phép nhà đầu tư được trích khấu hao tài sản cố định vào chi phí sản xuất hợp lý được trừ ở cao hơn mức khấu hao cho phép trong thời gian thông thường. Ưu đãi này giúp nhà đầu tư hạn chế chi phí cho số thu bị giảm trong những năm đầu so với trường hợp không áp dụng khấu hao nhanh, được khôi phục lại một phần trong những năm tiếp theo của vòng đời tài sản. Đây là điểm sáng về ưu đãi cho nhà đầu tư trong lĩnh vực điện mặt trời vì dự án năng lượng mặt trời yêu cầu nguồn vốn đầu tư ban đầu khá lớn. Điển hình như dự án nhà máy điện mặt trời Gelex Ninh Thuận có công suất đặt là 50 MWp, bắt đầu xây dựng từ tháng 6/2018 và vận hành vào tháng 6/2019 với tổng vốn đầu tư 45,97 triệu USD; hay nhà máy điện mặt trời Hồ Bàu Ngự tỉnh Ninh Thuận có công suất đặt là 61,8 MWp, bắt đầu xây dựng từ tháng 3/2018 và vận hành vào tháng 7/2019 cũng ghi nhận tổng vốn đầu tư là 57,98 triệu USD<sup>10</sup>. Ưu đãi về khấu hao nhanh, tăng mức chi phí được trừ khi tính thu nhập chịu thuế này giúp nhà đầu tư an tâm hơn về tình hình tài chính của mình, đảm bảo tập trung đầu tư phát triển công nghệ, sớm hoàn vốn và phát sinh lợi nhuận. Tuy nhiên cũng cần lưu ý rằng, theo điểm a khoản 2 Điều 13 Thông tư số 45/2013/TT-BTC ngày 25 tháng 4 năm 2015 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng và trích khấu hao tài sản cố định, theo đó khi thực hiện

---

<sup>9</sup> Vũ Nhật Quang, Vũ Thị Quế Anh (2022), *Phát triển năng lượng tái tạo Việt Nam: bài học kinh nghiệm từ Đài Loan*, Tạp chí Ngân hàng, số 8, tr.57

<sup>10</sup> Cục Điện lực và Năng lượng tái tạo, Bộ Công Thương (2021), *Cẩm nang Công nghệ sản xuất và lưu trữ điện năng Việt Nam 2021*, tr.80 <http://erec.gov.vn/d6/vi-VN/news/Cong-bo-Cam-nang-Cong-nghe-san-xuat-va-luu-tru-dien-nang-Viet-Nam-2021-6-1322-120>, truy cập 19/02/2023

trích khấu hao nhanh, doanh nghiệp phải đảm bảo kinh doanh có lãi. Như vậy, để được hưởng ưu đãi này đòi hỏi doanh nghiệp phải hoạt động có hiệu quả cao.

*Đối với ưu đãi thuế*, Luật Đầu tư năm 2020 đã dẫn chiếu đến các văn bản pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu.

Về thuế thu nhập doanh nghiệp, thay vì phải nộp thuế với mức thuế suất 20% thu nhập như các doanh nghiệp khác thì doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực điện mặt trời được hưởng thuế suất ưu đãi 10% trong thời hạn 15 năm. Thời gian áp dụng được tính liên tục từ năm đầu tiên doanh nghiệp có doanh thu từ dự án đầu tư mới được hưởng ưu đãi thuế<sup>11</sup>. Tuy nhiên, thời gian trên có thể được kéo dài nếu dự án đầu tư sản xuất năng lượng mặt trời có quy mô lớn và công nghệ cao hoặc công nghệ mới, hoặc cần đặc biệt thu hút đầu tư. Nếu thỏa mãn các điều kiện trên, dự án điện mặt trời sẽ được kéo dài thời gian hưởng thuế suất ưu đãi, thời gian kéo dài thêm không quá 15 năm. Như vậy, chỉ cần doanh nghiệp có phát sinh doanh thu thì sẽ bắt đầu tính thời gian hưởng ưu đãi thuế, không cần xem xét đến việc doanh nghiệp đã phát sinh lợi nhuận hay chưa. Ngoài ưu đãi về thuế suất, thu nhập từ dự án điện mặt trời còn được ưu đãi theo hình thức miễn thuế 4 năm, giảm 50% số thuế phải nộp trong 9 năm tiếp theo. Thời gian miễn thuế, giảm thuế được tính liên tục từ năm đầu tiên doanh nghiệp có thu nhập chịu thuế từ dự án đầu tư mới được hưởng ưu đãi thuế<sup>12</sup>. Mặc dù thời gian triển khai đầu tư dự án điện mặt trời có thể ngắn hơn các dự án điện than, thủy điện, song chi phí đầu tư ban đầu cao có thể kéo dài thời gian thu hồi vốn. Do đó, nếu chỉ căn cứ vào doanh thu để tính toán thời gian ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp thì có thể dẫn đến tình trạng doanh nghiệp đã có phát sinh doanh thu nhưng chưa phát sinh lợi nhuận thì thời gian hưởng ưu đãi đã hết, khó khuyến khích phát triển các dự án quy mô, chi phí đầu tư lớn.

Về thuế nhập khẩu, doanh nghiệp thực hiện dự án điện mặt trời được hưởng ưu đãi về thuế nhập khẩu. Theo đó, dự án được miễn thuế đối với hàng hóa nhập khẩu tạo tài sản cố định và miễn thuế nhập khẩu trong thời hạn 5 năm đối với nguyên liệu vật tư, linh kiện trong nước chưa sản xuất được nhập khẩu phục vụ dự án<sup>13</sup>.

*Đối với ưu đãi về đất đai*, nhà đầu tư dự án điện mặt trời được hưởng ưu đãi về đất đai, bao gồm tiền thuê đất và thuế sử dụng đất phi nông nghiệp. Dự án điện mặt trời được hưởng chế độ miễn giảm tiền thuê đất theo trường hợp sử dụng đất vào mục đích sản xuất,

---

<sup>11</sup> khoản 1 Điều 10, điểm b khoản 1 Điều 13 Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2008

<sup>12</sup> khoản 1 Điều 14 Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2008

<sup>13</sup> khoản 11, Điều 16 Luật Thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu năm 2016

kinh doanh thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư hoặc địa bàn ưu đãi đầu tư, căn cứ điểm a khoản 1 Điều 110 Luật Đất đai năm 2013. Đồng thời, tùy thuộc vào việc dự án năng lượng mặt trời là đối tượng được hưởng ưu đãi đầu tư hay ưu đãi đặc biệt mà sẽ được miễn thuế sử dụng đất hoặc được giảm số thuế phải nộp, căn cứ khoản 1 Điều 9 và khoản 1 Điều 10 Luật Thuế sử dụng đất phi nông nghiệp năm 2010.

Bên cạnh đó, từ ngày 6/10/2021, trường hợp dự án điện mặt trời có quy mô vốn lớn, đáp ứng điều kiện về đối tượng được hưởng ưu đãi, hỗ trợ đầu tư đặc biệt thì sẽ được hưởng các ưu đãi được quy định tại Quyết định số 29/2021/QĐ-TTg. Theo đó, tùy vào tổng vốn đầu tư mà chủ đầu tư các dự án này sẽ được miễn tiền thuê đất, thuê mặt nước trong 18 năm hoặc 20 năm hay 22 năm và giảm 55% hoặc 65% hay 75% tiền thuê đất, thuê mặt nước cho thời gian còn lại<sup>14</sup>.

Cùng với hình thức ưu đãi về thuế và đất đai nêu trên, *nhà đầu tư dự án điện mặt trời còn được hưởng các ưu đãi về vốn từ nhiều nguồn khác nhau*. Cụ thể, nhằm phát triển một kênh thu hút vốn mới mẻ và hiệu quả cho các giải pháp thích nghi và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu tại Việt Nam, đồng thời hướng đến chuyển biến tích cực cho các dự án năng lượng tái tạo, hai công cụ ưu đãi vốn là “tín dụng xanh” và “trái phiếu xanh” đã được ghi nhận tại Điều 149 và Điều 150 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020. Theo đó, tín dụng xanh được hiểu là việc các tổ chức tín dụng cho vay đối với các nhu cầu tiêu dùng, đầu tư, sản xuất kinh doanh mà không gây rủi ro đến môi trường, góp phần bảo vệ hệ sinh thái chung, được cấp cho các dự án sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên, ứng phó với biến đổi khí hậu<sup>15</sup>. Cùng với tín dụng xanh, trái phiếu xanh là “trái phiếu do Chính phủ, chính quyền địa phương, doanh nghiệp phát hành theo quy định của pháp luật về trái phiếu để huy động vốn cho hoạt động bảo vệ môi trường, dự án đầu tư mang lại lợi ích về môi trường”<sup>16</sup> trong đó có hoạt động phát triển nguồn năng lượng tái tạo. Với quy định về tín dụng xanh và trái phiếu xanh, Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã tạo nên chính sách khuyến khích phát triển các công cụ huy động vốn đặc thù hơn trong lĩnh vực năng lượng. Tuy nhiên, các quy định về tín dụng xanh và trái phiếu xanh vẫn cần tiếp tục có những hướng dẫn chi tiết để nhà đầu tư có thể tiếp cận và trở thành nguồn huy động vốn hấp dẫn dành cho lĩnh vực đầu tư không gây rủi ro đến môi trường, góp phần bảo vệ hệ sinh thái

---

<sup>14</sup> Điều 5, 6, 7 Quyết định số 29/2021/QĐ-TTg ngày 06 tháng 10 năm 2021 của Thủ tướng Chính phủ quy định về ưu đãi đầu tư đặc biệt

<sup>15</sup> Điều 149 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020

<sup>16</sup> Điều 150 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020



chung, được cấp cho các dự án sử dụng hiệu quả nguồn tài nguyên, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Bên cạnh đó, các dự án điện mặt trời còn nhận được sự quan tâm và thu hút nguồn vốn ưu đãi từ các tổ chức và định chế tài chính khác, trong đó có thể kể đến Ngân hàng Phát triển Châu Á. Chẳng hạn, vào tháng 1/2020, ngân hàng này đã ký kết một thỏa thuận cho vay trị giá 37,8 triệu USD với Công ty cổ phần Đầu tư Phát triển năng lượng TTC để cung cấp nguồn tài trợ dài hạn cho việc xây dựng và vận hành nhà máy điện mặt trời công suất 50 MW tại tỉnh Tây Ninh<sup>17</sup>. Nguồn vốn hấp dẫn thông qua cơ chế tài trợ dự án sáng tạo này đảm bảo khả năng thu hút thêm vốn của các nhà đầu tư trong lĩnh vực năng lượng tái tạo, trong đó có điện mặt trời.

### **3.2. Quy định về hỗ trợ đầu tư**

Bên cạnh công cụ ưu đãi đầu tư, Luật Đầu tư năm 2020 còn xây dựng các quy định về hỗ trợ đầu tư. Căn cứ khoản 2 Điều 18 Luật Đầu tư năm 2020, các đối tượng được nhận hỗ trợ đầu tư gồm có: “doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học và công nghệ, tổ chức khoa học và công nghệ, doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, doanh nghiệp đầu tư vào giáo dục, phổ biến pháp luật và các đối tượng khác”. Các hình thức hỗ trợ đầu tư được ghi nhận đa dạng như: hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong và ngoài hàng rào dự án đầu tư; hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; hỗ trợ tín dụng và những hình thức khác. Việc quy định nhiều hình thức hỗ trợ thể hiện nỗ lực và cam kết của Nhà nước trong việc khuyến khích đầu tư. Song cũng cần nhận thấy rằng, các quy định nêu trên cần được hướng dẫn chi tiết cùng với các chương trình hành động được xây dựng cụ thể thì nhà đầu tư sẽ có cơ hội nhận được lợi ích thiết thực. Việc chưa có các quy định chi tiết và các thủ tục cụ thể dẫn đến các quy định về hỗ trợ đầu tư hiện nay chỉ dừng lại ở mức độ là chính sách khuyến khích.

### **3.3. Thực trạng quy định về ưu đãi và hỗ trợ đầu tư dự án điện mặt trời**

Ưu đãi, hỗ trợ đầu tư được nhận định là một trong những giải pháp pháp lý nhằm ứng phó biến đổi khí hậu<sup>18</sup>. Gắn với mục tiêu ứng phó biến đổi khí hậu, pháp luật về đầu tư đã phản ánh được chính sách khuyến khích các nhà đầu tư tham gia vào các chương trình, dự án ứng phó với biến đổi khí hậu. Những quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư trong lĩnh vực

<sup>17</sup> The Asian Development Bank (2020), *ADB Loan to Unlock Long-Term Financing for Solar Power in Viet Nam*, <https://www.adb.org/news/adb-loan-unlock-long-term-financing-solar-power-viet-nam>, truy cập 20/02/2023

<sup>18</sup> Trần Lệ Thu (2020), *Hoàn thiện pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam hiện nay*, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 21 (347), tr.21

điện mặt trời nhìn chung rất đa dạng, thể hiện sự quan tâm của Nhà nước đối với loại hình năng lượng tái tạo này. Tuy nhiên, các quy định này còn chưa có bước đột phá. Các ưu đãi chỉ tập trung về miễn giảm các nghĩa vụ tài chính, chưa có nhiều biện pháp mới nhằm tăng tính hấp dẫn đối với nhà đầu tư. Thêm vào đó, Luật Đầu tư năm 2020 cũng không quy định trực tiếp về hình thức, mức ưu đãi và thời gian ưu đãi dành cho nhà đầu tư mà dẫn chiếu đến nhiều quy định có liên quan theo pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, pháp luật về đất đai. Việc quy định theo hướng vừa nêu có thể mạnh trong đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ của các chính sách ưu đãi nhưng lại tạo rào cản cho nhà đầu tư khi tiếp cận với các vấn đề pháp lý này. Theo đó, nhà đầu tư điện mặt trời không chỉ yêu cầu tìm hiểu các quy định chung về ưu đãi đầu tư theo luật chung là Luật Đầu tư năm 2020 mà còn phải rà soát các quy định chi tiết trong pháp luật liên quan để tối ưu quyền lợi trước khi lập, triển khai dự án.

Bên cạnh đó, các quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư chưa cho thấy vai trò chủ động của Nhà nước trong thu hút đầu tư. Cụ thể, để được áp dụng ưu đãi đầu tư, nhà đầu tư điện mặt trời phải “tự xác định ưu đãi đầu tư và thực hiện thủ tục hưởng ưu đãi đầu tư tại cơ quan thuế, cơ quan tài chính, cơ quan hải quan và cơ quan khác có thẩm quyền tương ứng với từng loại ưu đãi đầu tư” (Điều 17 Luật Đầu tư năm 2020). Hay nói cách khác, ưu đãi đầu tư không tự động được áp dụng đối với dự án mà nhà đầu tư phải tự tìm hiểu các điều kiện, đăng ký những ưu đãi mà mình đủ điều kiện ghi nhận tại nhiều cơ quan nhà nước khác nhau. Điều này khiến quy trình áp dụng ưu đãi đầu tư trở nên phức tạp. Kết quả phỏng vấn nhà đầu tư và các đơn vị triển khai dự án năng lượng tái tạo thuộc Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP) cho thấy sự mong muốn của các chủ thể này về một khung pháp lý đơn nhất và hiệu quả về việc cho phép thực hiện và chế độ ưu đãi đối với dự án năng lượng tái tạo (trong đó có điện mặt trời)<sup>19</sup>. Nhận thấy rằng đây là mong muốn chính đáng của nhà đầu tư về một cơ chế ưu đãi có tính hệ thống và cụ thể.

Ngoài ra, cơ chế ưu đãi, hỗ trợ nhà đầu tư cần gắn kết với nghĩa vụ của nhà đầu tư về bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu trong đầu tư dự án điện mặt trời. Đơn cử như trường hợp để đầu tư vào một dự án điện mặt trời, chủ đầu tư phải lắp đặt một số lượng lớn các tấm pin năng lượng mặt trời. “Đến năm 2050, khi hầu hết các tấm panel điện mặt trời lắp đặt thời gian này được tháo dỡ do hết tuổi thọ hoạt động, khối lượng loại chất thải này

---

<sup>19</sup> United National Development Programme (2018), *Private funding opportunities for renewable energy and energy efficiency investments in Viet Nam*, page 5, <https://www.undp.org/vietnam/publications/private-funding-opportunities-renewable-energy-and-energy-efficiency-investments-viet-nam>, truy cập 20/6/2023

ước tính khoảng 6,3 – 8,7 triệu tấn”<sup>20</sup>. Nếu đầu tư phát triển ồ ạt mà không có các biện pháp gắn nghĩa vụ bảo vệ môi trường của nhà đầu tư thì lượng chất thải rắn do loại hình năng lượng này gây ra sẽ rất lớn, ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường. Đặc biệt, vấn đề xử lý các tấm pin năng lượng mặt trời này vẫn còn là một vấn đề mới vì chỉ mới được thực hiện ở các nước có nền công nghiệp hiện đại như các nước Châu Âu, Nhật Bản và chi phí xử lý rất cao (khoảng 200 - 220EUR/tấn). Do đó, cần cân nhắc quy định các nghĩa vụ đối ứng của nhà đầu tư dự án điện mặt trời nhằm bảo đảm dự án được triển khai đáp ứng các nhu cầu về năng lượng và phụ vụ ứng phó với biến đổi khí hậu.

#### **4. Kiến nghị hoàn thiện pháp luật về quy hoạch và khuyến khích đầu tư điện mặt trời gắn với ứng phó biến đổi khí hậu**

Trên cơ sở trình bày các quy định và thực trạng pháp luật về khuyến khích phát triển điện mặt trời, tác giả kiến nghị như sau:

*Thứ nhất*, hoạt động lập quy hoạch và điều chỉnh quy hoạch điện lực cần tuân thủ Luật Quy hoạch năm 2017, chú trọng đến các yêu cầu về bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Quy hoạch điện lực trong đó có điện mặt trời giữ đúng vai trò định hướng phát triển ngành năng lượng này. Trên cơ sở đó, các quy định về ưu đãi, hỗ trợ sẽ được áp dụng đúng đối tượng, mục tiêu và quy mô dự án theo định hướng, đúng địa phương có tiềm năng và nhu cầu phát triển ngành điện. Có như vậy, các dự án điện mặt trời đi vào hoạt động đạt công suất theo mục tiêu, tránh lãng phí tài nguyên đất và mặt nước cho phát triển dự án ngoài quy hoạch.

*Thứ hai*, các quy định về ưu đãi và hỗ trợ đầu tư đối với phát triển điện mặt trời cần được ghi nhận một cách tổng hợp và đầy đủ trong cùng một văn bản pháp luật, đơn cử có thể sửa đổi bổ sung các nội dung này vào Quyết định số 13/2020/QĐ-TTg. Một giải pháp khác có thể cân nhắc đó là Bộ Công Thương tiến hành soạn thảo và công bố cẩm nang hướng dẫn đầu tư đối với dự án điện mặt trời, ghi nhận quy trình đầu tư cùng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ cụ thể. Đây là một hình thức hỗ trợ thiết thực dành cho nhà đầu tư khi muốn tiếp cận, nhận diện các công cụ ưu đãi, từ đó nhanh chóng đánh giá các lợi ích mà mình có được khi tiến hành đầu tư vào dự án năng lượng này.

*Thứ ba*, cần thiết có quy định thêm về nghĩa vụ bảo vệ môi trường của nhà đầu tư như một điều kiện để được hưởng ưu đãi. Theo đó, nhà đầu tư cần lựa chọn thiết bị, pin có vòng đời dài, công nghệ sản xuất điện ít tác động xấu đến môi trường, cho hiệu suất cao;

<sup>20</sup> Viện Năng Lượng, Bộ Công Thương (2023), *tlđđ* (2), tr.661.

đồng thời có cam kết và phương án thu hồi, xử lý các thiết bị khi hết thời hạn sử dụng. Các nghĩa vụ này vừa giảm thiểu tối đa các tác động xấu đến môi trường còn tồn tại của dự án điện mặt trời, vừa thể hiện ý nghĩa của hoạt động khuyến khích đầu tư vào nguồn năng lượng tái tạo gắn với ứng phó biến đổi khí hậu.

## 5. Kết luận

Thúc đẩy năng lượng tái tạo trong đó có điện mặt trời là một xu hướng tích cực phục vụ mục tiêu phát triển bền vững, ứng phó biến đổi khí hậu. Chính sách khuyến khích phát triển điện mặt trời đã được ghi nhận tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật, tạo cơ sở pháp lý để thực hiện các giải pháp thúc đẩy phát triển nguồn năng lượng này. Với vị trí đó, điện mặt trời đã trở thành đối tượng thu hút nhiều nguồn đầu tư phát triển, với quy mô công suất ngày càng được mở rộng.

Tuy nhiên, quá trình đầu tư phát triển điện mặt trời trong thời gian vừa qua đã bộc lộ những hạn chế dẫn đến nguồn năng lượng này chưa được khai thác hiệu quả. Từ các số liệu và nguyên nhân được chỉ ra cho thấy các yếu tố về quy hoạch, các công cụ ưu đãi và hỗ trợ đầu tư dự án điện mặt trời cần được hoàn thiện. Bên cạnh đó, để phát triển điện mặt trời theo hướng bền vững, cần giải quyết bài toán về quản lý chất thải trong quá trình vận hành và khi kết thúc dự án. Giải quyết tốt các vấn đề về quy hoạch và cơ chế ưu đãi, hỗ trợ đầu tư sẽ góp phần tạo môi trường đầu tư thuận lợi để phát triển điện mặt trời, đáp ứng mục tiêu phát triển nguồn năng lượng này gắn với ứng phó biến đổi khí hậu.

## DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Công văn số 4614/BCT-ĐL của Bộ Công thương ngày 11/6/2018 về việc báo cáo tình hình phát triển điện mặt trời.
2. Cục Điện lực và Năng lượng tái tạo, Bộ Công Thương (2021), “*Cẩm nang Công nghệ sản xuất và lưu trữ điện năng Việt Nam 2021*”, <http://erea.gov.vn/d6/vi-VN/news/Cong-bo-Cam-nang-Cong-nghe-san-xuat-va-luu-tru-dien-nang-Viet-Nam-2021-6-1322-120>, truy cập 19/02/2023.
3. Nguyễn Đức Dương, Phạm Thị Ngoan (2020), “*Nâng cao chất lượng quản lý nhà nước về năng lượng tái tạo ở Việt Nam*”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 28(746).
4. Phạm Hữu Nghị (2017), “*Chính sách pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam – yêu cầu và giải pháp*”, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 7(351).

5. Trần Lê Thu (2020), “*Hoàn thiện pháp luật ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam hiện nay*”, Tạp chí Tài nguyên và Môi trường, số 21 (347).
6. Viện Năng Lượng(2023), “*Đề án Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2030 tầm nhìn đến năm 2050 – Tập 1: Thuyết minh chung*”, Bộ Công Thương.
7. Vũ Nhật Quang, Vũ Thị Quế Anh (2022), “*Phát triển năng lượng tái tạo Việt Nam: bài học kinh nghiệm từ Đài Loan*”, Tạp chí Ngân hàng, số 8.
8. United National Development Programme (2018), “*Private funding opportunities for renewable energy and energy efficiency investments in Viet Nam*”, page 5, <https://www.undp.org/vietnam/publications/private-funding-opportunities-renewable-energy-and-energy-efficiency-investments-viet-nam>, truy cập 20/6/2023.
9. The Asian Development Bank (2020), “*ADB Loan to Unlock Long-Term Financing for Solar Power in Viet Nam*”, <https://www.adb.org/news/adb-loan-unlock-long-term-financing-solar-power-viet-nam>, truy cập 20/02/2023.