

**BẢO ĐẢM QUYỀN CON NGƯỜI TRONG PHÁT TRIỂN ĐIỆN NĂNG LƯỢNG
MẶT TRỜI TẠI VIỆT NAM: PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN**

PHAN ĐÌNH MINH*

Ngày nhận bài: 06/08/2025

Ngày phản biện: 20/08/2025

Ngày đăng bài: 30/09/2025

Tóm tắt:

Quyền con người được sống trong môi trường trong lành là một bộ phận của quyền con người và đã được ghi nhận trong Hiến pháp của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và nhiều văn kiện, công ước quốc tế từ trước đến nay. Trong quá trình thực hiện việc xây dựng quy định pháp luật về phát triển điện NLMT đòi hỏi cần có sự tuân thủ với nguyên tắc này. Tuy nhiên, hiện nay pháp luật phát triển điện NLMT chủ yếu được lồng ghép trong các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ môi trường và một số văn bản pháp luật khác, tồn tại nhiều khoảng trống trong quy định pháp luật, phát triển điện NLMT hiện nay chủ yếu tập trung vào chính sách, cơ chế khuyến khích đầu tư phát triển mà thiếu vắng đi quy định về quản lý, kiểm soát tác động tiêu cực trong quá trình phát triển điện NLMT và chính sách bảo vệ quyền con người. Bài viết phân tích, làm rõ mối quan hệ giữa vấn đề bảo đảm

Abstracts:

The human right to live in a clean environment is a part of human rights and has been recognized in the Constitution of the Socialist Republic of Vietnam and many international documents and conventions up to now. In the process of implementing the development of legal regulations on solar power development, it is necessary to comply with this principle. However, currently, the law on solar power development is mainly integrated into legal documents on environmental protection and some other legal documents. There are many gaps in legal regulations. Current solar power development mainly focuses on policies and mechanisms to encourage investment and development, but lacks regulations on management and control of negative impacts in the process of solar power development and policies to protect human rights. The article analyzes and clarifies the relationship between the issue

* ThS., Giảng viên Trường Đại học Luật, Đại học Huế; Email: minhpd@hul.edu.vn

quyền sống trong môi trường trong lành và vấn đề phát triển điện NLMT, cũng như phân tích thực trạng pháp luật tồn tại những khoảng trống về cơ chế xử lý pin NLMT, vai trò của cộng đồng và những thách thức của việc thực hiện nguyên tắc này trong quá trình phát triển điện NLMT. Từ đó, đưa ra những quan điểm, định hướng hoàn thiện khung pháp luật trong việc bảo đảm yêu cầu giữa thực hiện quyền được sống trong môi trường trong lành trong phát triển điện NLMT.

Từ khóa:

Quyền con người, quyền sống trong môi trường trong lành, phát triển, điện năng lượng mặt trời, pháp luật, thực tiễn.

of ensuring the right to live in a clean environment and the issue of solar power development, as well as analyzes the current legal status of gaps in the mechanism for handling solar batteries, the role of the community and the challenges of implementing this principle in the process of developing solar power. From there, it provides viewpoints and orientations to improve the legal framework in ensuring the requirements between implementing the right to live in a clean environment in solar power development.

Keywords:

Human rights, right to live in a clean environment, development, solar power, law, practice

1. Đặt vấn đề

Quyền con người sống trong môi trường trong lành là một bộ phận của quyền con người, đây là một trong những quyền cơ bản được ghi nhận trong nhiều văn kiện pháp lý quốc tế và pháp luật Việt Nam. Việc phát triển điện năng lượng mặt trời (NLMT) không chỉ góp phần bảo đảm nguyên tắc về quyền được sống trong môi trường trong lành mà còn đặt ra nhiều yêu cầu cần được đánh giá, xem xét một cách toàn diện và cân trọng. Vấn đề phát triển điện NLMT hiện nay tại Việt Nam bên cạnh những kết quả đạt được trong việc xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích phát triển điện NLMT vẫn còn đó những hạn chế về thực trạng pháp luật trong việc quy hoạch phát triển, quản lý, kiểm soát ô nhiễm môi trường từ dạng năng lượng này cũng như thực tiễn thực hiện, từ đó, đặt ra những thách thức và yêu cầu hoàn thiện pháp luật một cách hiệu

quả nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững và không ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường và cuộc sống con người. Quy định về phát triển điện NLMT hiện nay xuất hiện trong cơ chế về bảo đảm quyền nội dung và quyền hình thức trong đó: (1) Quy định về quyền và nghĩa vụ của cá nhân, tổ chức liên quan từ quy hoạch, cấp phép đầu tư, quản lý, kiểm soát tác động và xử lý chất thải; (2) Quy định về trình tự thực hiện có liên quan đến cấp phép đầu tư cũng như cơ chế xử lý khi xảy ra sai phạm. Trong phạm vi nghiên cứu, tác giả tập trung vào việc phân tích, đánh giá quy định pháp luật liên quan đến nhóm quyền nội dung về phát triển điện NLMT gắn liền với việc bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành.

2. Khái quát về quyền con người được sống trong môi trường trong lành và mối quan hệ trong vấn đề phát triển điện năng lượng mặt trời tại Việt Nam

Quyền con người là những quyền tự nhiên, cơ bản, vốn có và bất khả xâm phạm, không thể bị tước đoạt và nó được thừa nhận, bảo vệ bởi pháp luật. Nội hàm quyền con người bao gồm các quyền cơ bản như: quyền dân sự và chính trị; quyền kinh tế, xã hội và văn hóa; quyền thế hệ mới như: quyền phát triển, quyền hòa bình và quyền được sống trong môi trường trong lành. Như vậy, quyền con người được sống trong môi trường trong lành không tách rời mà ngược lại là một phần cấu thành của quyền con người nói chung. Về nội hàm, quyền con người có tính tổng quát hơn, còn quyền được sống trong môi trường trong lành thuộc nhóm quyền thế hệ mới, phản ánh mục tiêu phát triển bền vững của con người trong thời đại mới, thể hiện sự kết nối giữa pháp luật về nhân quyền và pháp luật về môi trường. Bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành là một quyền tự nhiên của con người đã được ghi nhận trong một số tuyên bố quốc tế và văn bản quy phạm pháp luật tại Việt Nam. Pháp luật bảo vệ môi trường tạo ra cơ chế thực thi có hiệu quả nhằm đảm bảo quyền tự nhiên chính đáng này của con người. Theo tuyên bố Xtóc khôm của Liên hợp quốc về môi trường con người năm 1972 đã chỉ rõ: “Con người có quyền cơ bản được sống trong môi trường chất lượng, cho phép cuộc sống có phẩm giá và phúc lợi mà con người có trách nhiệm long trọng bảo vệ, cải thiện cho thế hệ hôm nay và mai sau”¹. Nguyên tắc 1 trong tuyên bố Rio d’Janeiro cũng tiếp tục khẳng định: “Con người là trung tâm của các mối quan tâm về sự phát triển lâu dài. Con người có quyền được hưởng một cuộc sống hữu ích, lành

¹ United Nation Doc A/CONF/48/14/REV.1, Principle 1 of the 1972 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration).

manh và hài hòa với thiên nhiên”². Có thể thấy rằng, quyền con người được sống trong môi trường trong lành có một quá trình xây dựng, hình thành, củng cố và phát triển lâu dài cho đến nay, được ghi nhận trong nhiều tuyên bố chung, văn kiện và công ước quốc tế. Có quan điểm cho rằng: Quyền này không chỉ là các quyền nội dung mà còn bao hàm cả các quyền thủ tục thực thi quyền nội dung”³. Vượt lên trên những nguyên tắc về đáp ứng nhu cầu sống của hiện tại, nhóm quyền này đã khẳng định rằng “Mọi người đều có quyền sống trong môi trường không nguy hại cho sức khỏe hoặc hạnh phúc và Bảo vệ môi trường cho các thế hệ hiện tại và tương lai thông qua các biện pháp lập pháp và biện pháp thích hợp khác...”⁴ Lần đầu tiên quyền được sống trong môi trường trong lành được ghi nhận trong Hiến pháp nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam: “Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành”⁵. Đồng thời, luật bảo vệ môi trường hiện hành đã quy định: “Bảo vệ môi trường gắn kết hài hòa với an sinh xã hội, quyền trẻ em, bình đẳng giới, bảo đảm quyền mọi người được sống trong môi trường trong lành”⁶. Như vậy, quyền con người được sống trong môi trường trong lành là một trong những nguyên tắc cơ bản, quyền tự nhiên của con người và được tiếp cận ở nhiều góc độ khác nhau, tuy nhiên, về quyền con người được sống trong môi trường trong lành được luật hóa bao gồm nhóm quyền nội dung và nhóm quyền hình thức:

(1) Nhóm quyền nội dung tập trung vào những quy định liên quan đến: tiêu chuẩn môi trường sống của con người, quyền được khai thác, sử dụng nguồn lợi từ tài nguyên thiên nhiên, quyền tiếp cận thông tin về môi trường, quyền được sử dụng các biện pháp cần thiết để hạn chế, bồi thường khắc phục hậu quả môi trường nếu xảy ra.

(2) Nhóm quyền hình thức tập trung vào những quy định liên quan đến: Quyền được tham gia giám sát, tham vấn ý kiến trong hoạt động đánh giá tác động môi trường với các dự án đầu tư, quyền được yêu cầu thương lượng, hòa giải bồi thường thiệt hại; quyền được thực hiện thủ tục khiếu nại, khiếu kiện, khởi kiện ra tòa. Cả 2 nhóm quyền

² United Nation Doc A/CONF.151.26 (Vol.I) Principle 1 of the 1992 Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio Declaration)

³ Đặng Công Cường, (2020) *Pháp luật bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam*, tạp chí Công thương, truy cập tại <https://tapchicongthuong.vn/phap-luat-bao-dam-quyen-duoc-song-trong-moi-truong-trong-lanh-o-viet-nam-71531.htm>, truy cập ngày 21/07/2025

⁴ Nguyễn Thị Quỳnh Trang, Phạm Thị Khánh Ly (2023), *Hoàn thiện pháp luật về quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi người ở Việt Nam*, tạp chí Dân chủ và pháp luật kỳ 1 (Số 380), tháng 05 năm 2023, truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quyen-duoc-song-moi-truong-trong-lanh-cua-moi-nguoi-o-viet-nam-4243.html>, truy cập ngày 18/09/2025

⁵ Điều 43, Hiến pháp nước CHXHCN Việt Nam 2013

⁶ Khoản 3 điều 4 Luật BVMT năm 2022

này nhằm hướng tới việc xem con người là trung tâm trong mối quan hệ lợi ích giữa kinh tế, xã hội và môi trường nhằm hướng tới mục tiêu phát triển bền vững.

Trong xu hướng phát triển của thế giới hiện nay, phát triển điện NLMT là giải pháp quan trọng để giải quyết các vấn đề về môi trường, điện NLMT là nguồn điện thân thiện với môi trường, không phát thải khí carbon trong quá trình sản xuất, kinh doanh, không gây ô nhiễm không khí và không tạo ra chất thải độc hại trong quá trình vận hành, nó khác hẳn so với nguồn năng lượng hóa thạch như than đá, dầu mỏ phát thải rất nhiều khí thải độc hại gây ô nhiễm môi trường không khí trong quá trình vận hành. Chính sách phát triển điện NLMT không đối lập với quyền được sống trong môi trường trong lành, mà ngược lại, phát triển dạng năng lượng này là một trong những bước đi quan trọng để bảo đảm nguyên tắc con người được sống trong môi trường trong lành được thực thi. Yêu cầu cơ bản của nguyên tắc này là tất cả quy định pháp luật môi trường nói chung và chính sách về môi trường nói riêng phải lấy việc bảo đảm bảo nhu cầu sống của con người, trong đó điều kiện môi trường sống trong lành làm ưu tiên số một⁷. Phát triển điện NLMT không chỉ cung cấp một nguồn năng lượng thân thiện với môi trường, có tính bền vững, mà còn góp phần bảo vệ môi trường sinh thái mà còn cải thiện sức khỏe và chất lượng sống của con người, bảo đảm nguồn an ninh năng lượng tại Việt Nam.

Tuy nhiên, bên cạnh những tác động tích cực, việc phát triển nguồn năng lượng này tồn tại một số rủi ro, tác động tiêu cực đối với nhu cầu đời sống xã hội trong vấn đề khi triển khai đầu tư xây dựng các dự án điện NLMT có quy mô công suất cao, sử dụng diện tích đất lớn sẽ tiềm ẩn nguy cơ xung đột, tranh chấp đất đai, vấn đề chuyển đổi mục đích sử dụng đất không minh bạch có thể dẫn đến ảnh hưởng quyền lợi của người dân, gây mâu thuẫn cộng đồng và làm phá vỡ không gian quy hoạch đất hiện tại như: chiếm dụng đất nông nghiệp, rừng tự nhiên gây mất diện tích canh tác đất, ảnh hưởng đến sinh kế và an ninh năng lượng. Ngoài ra, vấn đề xử lý, thu hồi và tái chế pin NLMT có thể tiềm ẩn nguy cơ gây ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng nếu xử lý không đúng cách, đặc biệt ở những khu vực có trình độ khoa học kỹ thuật, nhận thức dân trí chưa cao. Vấn đề phát triển dạng năng lượng này vẫn đang đối diện với nhiều thách thức lớn, tác động tiêu cực đối với yêu cầu bảo vệ môi trường, trong đó, việc triển khai xây dựng

⁷ Trường Đại học Luật Hà Nội (2015), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân, tr. 44

các dự án điện NLMT, phủ các tấm pin NLMT có thể làm phá hỏng các thảm thực vật, chia cắt cảnh quan sinh sống của động vật hoang dã, ảnh hưởng đến đa dạng sinh học. Các nhà khoa học đã đưa ra những cảnh báo trong vấn đề gây ô nhiễm môi trường không khí, đất và nguồn nước từ quá trình sản xuất các tấm pin NLMT sử dụng nhiều hóa chất độc hại nếu không được xử lý đúng quy trình, các tấm pin NLMT sau vòng đời 25 – 30 năm sử dụng có thể suy giảm hiệu suất và cần thay thế. Về mặt pháp lý, quy định về phát triển điện NLMT hiện nay xuất hiện trong cơ chế về bảo đảm quyền nội dung và quyền hình thức. Tuy nhiên, nhóm quyền này không được quy định như một thiết chế pháp lý có tính độc lập thông qua việc ban hành một đạo luật NLMT có tính chuyên biệt mà thay vào đó những quy định liên quan nằm rải rác, lồng ghép trong nhiều quy định pháp luật bảo vệ môi trường nói chung và ở nhiều văn bản hướng dẫn khác nhau cũng như xuất hiện nhiều khoảng trống pháp luật trong quản lý, kiểm soát tác động tiêu cực từ rác thải pin điện NLMT.

Vì vậy, để bảo đảm nguyên tắc quyền con người trong vấn đề phát triển điện NLMT cần đáp ứng các yêu cầu sau:

(1) Việc xây dựng khung pháp lý trong phát triển điện NLMT cần gắn kết với bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, hài hòa lợi ích phát triển kinh tế và yêu cầu bảo vệ môi trường. Việc bảo đảm thực hiện quyền này không chỉ là đáp ứng về tiêu chuẩn môi trường sống mà còn đảm bảo lợi ích về mặt kinh tế và nhu cầu hưởng thụ của con người, những rủi ro trong quy hoạch phát triển điện NLMT thiếu đồng bộ, sự thiếu kiểm soát, quản lý trong vấn đề phát triển điện NLMT hoàn toàn sẽ trở thành những tác động tiêu cực và đi ngược lại với nguyên tắc này. Nói cách khác, việc bảo đảm quyền sống trong môi trường trong lành trong quy định phát triển điện NLMT đòi hỏi một cách tiếp cận toàn diện, kết hợp nhiều giải pháp từ chính sách, công nghệ đến sự tham gia của cộng đồng và giải pháp quản lý chất thải trong quá trình phát triển dạng năng lượng này.

(2) Vấn đề xây dựng khung pháp lý về phát triển điện NLMT hướng tới bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành cần hài hòa về quyền và lợi ích hợp pháp giữa các chủ thể liên quan bao gồm: cơ quan quản lý nhà nước, cá nhân, tổ chức có liên quan, đồng thời việc phát triển dạng năng lượng này hướng tới mục tiêu đảm bảo an ninh năng lượng và sức khỏe cộng đồng, cải thiện chất lượng cuộc

sống, người dân ở những khu vực khó khăn, vùng sâu vùng xa dễ dàng tiếp cận với nguồn điện. Phát triển điện NLMT không chỉ góp phần giảm sự phụ thuộc vào nguồn năng lượng hóa thạch gây ô nhiễm mà còn giảm sự phụ thuộc vào lưới điện quốc gia khi người dân có thể triển khai lắp đặt các hệ thống điện NLMT mái nhà, tự sản xuất tại chỗ, giảm tải những rủi ro về sự cố điện và nâng cao chất lượng đời sống hằng ngày.

2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện vấn đề phát triển điện năng lượng mặt trời tại Việt Nam nhằm bảo đảm nguyên tắc quyền con người được sống trong môi trường trong lành

Tại Việt Nam hiện nay, quy định pháp luật về phát triển điện NLMT chủ yếu tập trung vào xây dựng cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư phát triển điện NLMT nhằm đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế, xã hội, tuy nhiên, xuất phát từ thực tiễn thực hiện việc phát triển dạng năng lượng này tiềm ẩn nhiều nguy cơ tác động tiêu cực, xung đột diện tích sử dụng đất, rác thải pin NLMT gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng. Điều này có ảnh hưởng không nhỏ đến vấn đề bảo đảm hài hòa giữa vấn đề phát triển kinh tế và vấn đề bảo vệ môi trường, đi ngược lại với nguyên tắc về quyền được sống trong môi trường trong lành.

Thứ nhất, phát triển điện NLMT hiện nay tại Việt Nam bên cạnh những kết quả đạt được như đã kịp thời ban hành quy hoạch điện VIII⁸ và văn bản điều chỉnh quy hoạch điện VIII⁹, vẫn tồn tại những thách thức, hạn chế trong quy hoạch và sử dụng đất hiệu quả. Trong lập quy hoạch phát triển nói chung và phát triển điện NLMT nói riêng, cơ quan lập quy hoạch có trách nhiệm tổ chức lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược theo quy định của luật bảo vệ môi trường 2020, nội dung báo cáo đánh giá môi trường chiến lược được thực hiện theo quy định về bảo vệ môi trường và báo cáo đánh giá môi trường chiến lược sẽ được lập thẩm định đồng thời tới quá trình lập, thẩm định quy hoạch.¹⁰ Trong quy hoạch phát triển điện NLMT đặt ra nguyên tắc về bảo đảm an ninh năng lượng, khuyến khích phát triển các dự án điện NLMT phù hợp với vùng miền, địa phương¹¹. Tuy nhiên, trong thực tiễn triển khai đầu tư xây dựng các dự án

⁸ Quyết định số 500/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2023, tầm nhìn đến năm 2050.

⁹ Quyết định 768/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến 2050.

¹⁰ Điều 18, Luật Quy hoạch 2017

¹¹ Điều 20, Luật Điện lực 2024

trang trại điện NLMT có công suất lớn cần sử dụng một diện tích đất không hề nhỏ. Nếu chỉ theo đuổi mục tiêu tăng trưởng sản lượng điện và số lượng dự án điện NLMT nhưng không quy hoạch hiệu quả hoàn toàn có thể gây ra sự xung đột với diện tích đất nông nghiệp, đất rừng, khu vực có không gian môi trường, giá trị sinh học cao. trong thời gian qua vấn đề thiếu đồng bộ giữa quy hoạch phát triển nguồn điện NLMT và quy hoạch lưới điện truyền tải là một trong những hạn chế lớn kìm hãm sự phát triển của điện NLMT. Bất cập trong trường hợp này là việc thuê đất để xây dựng trang trại điện NLMT có thể đánh mất đi mục đích sử dụng đất trong thời gian dài nếu hợp đồng cho thuê đất kéo dài đến hàng chục năm, điều này cho thấy sẽ tồn tại sự xung đột trong việc phát triển điện NLMT với quy định luật đất đai và các lĩnh vực pháp luật khác có liên quan khi mục tiêu phát triển và quy hoạch dự án điện NLMT không đáp ứng yêu cầu bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành. Các dự án điện NLMT quy mô lớn khi được triển khai đã xảy ra tình trạng lấn chiếm đất rừng, đất nông nghiệp, gây thiệt hại trực tiếp đến tài nguyên thiên nhiên. Cụ thể trường hợp tại tỉnh Bình Phước (nay là tỉnh Đồng Nai) đối với 149 ha đất làm dự án điện NLMT Lộc Ninh 3 đến thời điểm thanh tra Chính phủ ra kết luận, Thủ tướng Chính phủ chưa có ý kiến về việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ đất rừng sản xuất do công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên cao su Lộc Ninh quản lý, sử dụng sang đất công trình năng lượng theo đề nghị của UBND tỉnh Bình Phước (nay là tỉnh Đồng Nai). Do đó, diện tích đất này chưa được UBND tỉnh cho chuyển đổi mục đích sử dụng, chưa cho công ty cổ phần năng lượng Lộc Ninh 3 thuê đất, như vậy việc công ty cổ phần năng lượng Lộc Ninh 3 đã tự ý xây dựng nhà máy điện NLMT Lộc Ninh 3 là hành vi bị nghiêm cấm theo quy định của Luật Đất đai, chủ đầu tư dự án điện NLMT Lộc Ninh 3, 4 và 5 đã khởi công khi chưa được bàn giao mặt bằng, chưa được cấp phép xây dựng đã vi phạm quy định của luật Xây dựng 2014¹².

Bên cạnh những tín hiệu tích cực từ việc bùng nổ đầu tư xây dựng các dự án sản xuất điện NLMT ở nhiều khu vực trên cả nước thì vấn đề quá tải lưới điện hay nói cách khác hệ thống truyền tải của lưới điện không đáp ứng được, thiếu tính đồng bộ dẫn đến tình trạng cắt giảm công suất vẫn xảy ra, gây thiệt hại cho doanh nghiệp, tình trạng này

¹² Bảo Sơn (2024), *Nhà máy điện mặt trời 149 ha xây dựng trái phép trên đất rừng, địa phương biết nhưng làm ngơ?*, truy cập tại <https://cand.com.vn/dieu-tra-theo-don-ban-doc/nha-may-dien-mat-troi-149-ha-xay-dung-trai-phep-tren-dat-rung-dia-phuong-biet-nhung-lam-ngor-i744655/>, truy cập ngày 17/09/2025

xảy ra phổ biến ở các tỉnh có nhiều dự án điện NLMT, dẫn đến hàng tỷ kWh điện bị cắt giảm trong giai đoạn 2020 – 2022 tại Việt Nam¹³. Như vậy, trong khi rất nhiều khu vực ở trong tình trạng thiếu hụt điện năng sử dụng thì sự quy hoạch thiếu đồng bộ khiến điện NLMT sản xuất dư thừa phải bị cắt giảm công suất và nguồn điện NLMT không thể hòa lưới đến tay người tiêu dùng, doanh nghiệp sản xuất. Ngoài ra, nghị định 58/2025/NĐ-CP hiện nay tồn tại một số bất cập trong việc yêu cầu giấy phép xây dựng và phòng cháy chữa cháy cho hộ gia đình trong khi đó phần lớn các hộ gia đình, đặc biệt ở những khu vực vùng sâu, vùng xa ở Việt Nam không có giấy phép xây dựng hoặc không đủ điều kiện phòng cháy chữa cháy¹⁴, vì vậy, quy định này vô tình gây khó khăn trong việc phát triển dự án điện NLMT nhỏ lẻ, phân tán, người dân khó tiếp cận nguồn điện NLMT tại các khu vực này. Bên cạnh đó, nghị định cũng chưa xây dựng một quy định rõ ràng về mô hình cộng đồng năng lượng hay một cơ chế trao đổi, chia sẻ điện giữa các cá nhân, hệ thống điện NLMT lân cận trong nội bộ khu vực phân tán, điều này dẫn đến việc khó tối ưu hóa điện năng được sản xuất tại chỗ, điện dư thừa không thể được chia sẻ cho hệ thống phụ tải xung quanh, giảm hiệu quả hiệu suất sử dụng điện phân tán, đồng thời tạo gánh nặng cho lưới điện quốc gia vào thời gian cao điểm sử dụng điện thay vì có thể tận dụng nguồn điện tại chỗ.

Thứ hai, theo lộ trình từ năm 2025 sản phẩm điện và điện tử bao gồm pin NLMT sẽ thực hiện EPR¹⁵, như vậy với quy định này các tấm pin NLMT đã vào danh mục các sản phẩm mà các nhà sản xuất, nhập khẩu phải thực hiện thu hồi và tái chế¹⁶. Đồng thời, căn cứ theo Nghị định 08/2022/NĐ-CP quy định rõ về tỷ lệ tái chế bắt buộc tối thiểu theo trọng lượng sản phẩm và bao bì đưa vào thị trường đối với đối nhà sản xuất, nhập khẩu. Các tỷ lệ này sẽ được điều chỉnh tăng dần mỗi 3 năm và đạt được mục tiêu tái chế

¹³ Thông báo số 3116/TB-TTCT ngày 25 tháng 12 năm 2023 của Thanh tra chính phủ về kết luận thanh tra việc chấp hành chính sách, pháp luật trong quản lý, thực hiện quy hoạch và đầu tư xây dựng các công trình điện theo quy hoạch điện VII và Quy hoạch điện VII điều chỉnh, tr4-5.

¹⁴ Khoản 3, điều 10, điều 17, điều 23 và điều 24 Nghị định 58/2025/NĐ-CP ngày 03 tháng 03 năm 2025 quy định chi tiết một số điều của Luật Điện lực về phát triển điện năng lượng tái tạo, điện năng lượng mới

¹⁵ EPR (Extended Producer Responsibility) là một chính sách môi trường mà các nhà sản xuất phải chịu trách nhiệm tài chính và/hoặc trách nhiệm quản lý về xử lý chất thải của các sản phẩm họ sản xuất ra, từ khi sản phẩm đó được tiêu thụ cho đến khi hết vòng đời của nó. Khi thực hiện EPR, nhà sản xuất phải tham gia vào các hoạt động như thu gom, tái chế, hoặc tái xử lý sản phẩm sau khi người tiêu dùng đã sử dụng và thải bỏ. Chính sách này nhằm khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm bền vững hơn, dễ tái chế, và có ít tác động tiêu cực đến môi trường. Việt Nam đã ban hành Luật bảo vệ môi trường 2020, trong đó có các quy định về EPR được làm rõ tại điều 54, điều 55 của luật này.

¹⁶ Điểm b, khoản 4, điều 77 Nghị định 08/2022

quốc gia và yêu cầu bảo vệ môi trường, nhà sản xuất hoặc nhập khẩu có thể tự thực hiện việc tái chế sản phẩm của mình hoặc ủy quyền cho bên thứ ba có chức năng phù hợp.¹⁷ Ở một số quốc gia trên thế giới quy định về EPR đã được xây dựng thành một thiết chế luật định độc lập như tại Đức, luật Bao bì (Packaging Act 2019) được ban hành yêu cầu các doanh nghiệp đóng và đưa sản phẩm ra thị trường phải đăng ký trong cơ quan trung tâm bao bì, các doanh nghiệp này phải tham gia vào một hệ thống quản lý và đóng phí tái chế, các phí này được sử dụng cho việc thu gom, phân loại và tái chế rác thải bao bì, điểm nổi bật của thiết chế này là tính minh bạch và nhấn mạnh chế tài xử lý vi phạm đối với doanh nghiệp không đăng ký sẽ bị cấm kinh doanh, bán sản phẩm. Tuy nhiên, việc thực thi EPR trong thời gian qua tại Việt Nam vẫn còn hạn chế từ hệ thống quy định pháp luật có liên quan hiện nay còn phân tán, thiếu đồng bộ chưa thuận tiện cho doanh nghiệp cũng như cơ quan quản lý trong quá trình tra cứu và thực hiện. Cụ thể, hiện nay các nội dung quy định liên quan đến EPR tồn tại trong Luật Bảo vệ môi trường và nhiều văn bản hướng dẫn như Nghị định 08/2022/NĐ-CP và nghị định 05/2025/NĐ-CP, đồng thời các quy định hiện hành chưa đầy đủ, thiếu các hướng dẫn chi tiết nên nhiều cá nhân, tổ chức khá lung túng khi triển khai nghĩa vụ tái chế, thu gom xử lý chất thải. Hạn chế này có thể xuất phát từ thực tiễn thực hiện, trong đó, chưa xem vấn đề xử lý chất thải từ pin NLMT là cấp bách. Có thể thấy rằng, tuổi thọ của pin NLMT là vấn đề khó dự đoán để xác định vòng đời và khối lượng chất thải, thời gian tuổi thọ pin NLMT kéo dài từ 20 đến 30 năm hiện nay chỉ mang tính dự báo, khiến việc dự đoán chính xác thời điểm cần tái chế và số lượng chất thải phát sinh trở nên khó khăn, nói cách khác, việc thu gom xử lý rác thải từ pin NLMT hiện nay trong thực tế chưa được thực hiện vì thực chất, chất thải từ pin NLMT là câu chuyện của tương lai sau 20 đến 30 năm sau mới thực hiện, đồng thời, chi phí tái chế các sản phẩm công nghệ sau khi hết hạn sử dụng như pin NLMT thường khá cao so với chi phí xử lý bằng cách chôn lấp pin, đây có thể xem là một rào cản tâm lý về mặt kinh tế khiến các doanh nghiệp giảm sự quan tâm đến hoạt động tái chế, từ đó thực tiễn đó dẫn đến khó quản lý chất thải từ pin NLMT bảo đảm quyền con người sống trong môi trường trong lành.

¹⁷ Điều 78 và phụ lục XXII của Nghị định 08/2022

3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về phát triển điện năng lượng mặt trời tại Việt Nam nhằm bảo đảm nguyên tắc con người được sống trong môi trường trong lành.

Để bảo đảm nguyên tắc quyền con người được sống trong môi trường trong lành, vấn đề phát triển điện NLMT cần có chính sách phát triển có tính bền vững, xem xét toàn diện từ giai đoạn quy hoạch, thi công, vận hành cho đến giai đoạn xử lý chất thải sau khi các thiết bị điện NLMT hết vòng đời sử dụng. Vì vậy, hoàn thiện quy định pháp luật về phát triển điện NLMT góp phần bảo đảm quyền con người được sống trong môi trường trong lành, việc tháo gỡ khó khăn quy định pháp luật về quy hoạch, các quy định kiểm soát phát triển điện NLMT phân tán sẽ thúc đẩy quá trình chuyển dịch sử dụng điện NLMT hạn chế sự phụ thuộc vào năng lượng hoá thạch gây ô nhiễm, xây dựng quy trình thu gom, xử lý, tái chế pin NLMT nhằm thúc đẩy việc quản lý tài nguyên có tính bền vững, ngăn ngừa suy thoái môi trường và kiểm soát những tác động tiêu cực đến môi trường, đồng thời, bảo vệ quyền tiếp cận tài nguyên, năng lượng của cộng đồng địa phương.

Thứ nhất, cần xây dựng và ban hành quy định pháp luật về phát triển điện NLMT có tính chuyên biệt, đảm bảo việc thực hiện chiến lược quy hoạch phát triển điện NLMT dài hạn, rõ ràng, nhất quán, ổn định và bền vững. Trong đó ưu tiên mục tiêu phát triển, quy hoạch mô hình điện NLMT phân tán để hạn chế xung đột vấn đề đất đai và giảm tải lưới điện quốc gia, các chính sách ưu tiên hỗ trợ cần đơn giản hóa thủ tục hành chính, khuyến khích mô hình lắp đặt điện NLMT nhỏ lẻ, mái nhà hộ gia đình. Các mô hình điện NLMT tập trung, sử dụng đất kết hợp phát triển điện NLMT và nông nghiệp mặc dù được khuyến khích nhưng cần có quy định rõ ràng để đảm bảo hài hòa lợi ích an ninh năng lượng và an ninh lương thực. Sự thành công trong việc phát triển điện NLMT không chỉ đến từ những số liệu về sản lượng, công suất lắp đặt, truyền tải mà đến từ mục tiêu phát triển bền vững, lâu dài và có tính ổn định, hạn chế tác động tiêu cực đến môi trường, tránh sử dụng đất nông nghiệp màu mỡ để giảm thiểu xung đột về an ninh lương thực và sinh kế của người dân. Vì vậy, cần phải bỏ yêu cầu liên quan đến quy định về phòng cháy chữa cháy và giấy phép xây dựng đối với hệ thống điện NLMT phân tán, trên mái nhà theo hình thức tự sản xuất, tự tiêu thụ của người dân ở Nghị định 58/2025/NĐ-CP để phát triển mô hình điện phân tán, điều này góp phần đa dạng hóa nguồn cung, người dân dễ dàng tiếp cận với việc lắp đặt điện NLMT theo mô hình tự

sản xuất, tự tiêu thụ, từ đó, giảm áp lực triển khai các dự án điện NLMT tập trung ở ạt, phá vỡ quy hoạch và xung đột diện tích sử dụng đất đang xảy ra hiện nay. Đồng thời, nhằm đẩy mạnh chiến lược phát triển mô hình điện NLMT phân tán từ mái nhà các hộ gia đình cần thiết lập quy định về cơ chế khai báo trực tuyến, trao quyền chủ động cho người dân được lựa chọn việc phát điện dư thừa lên lưới hoặc tích trữ sử dụng trong hộ gia đình, việc này sẽ do đơn vị lắp đặt hệ thống điện chịu trách nhiệm thực hiện nhằm tiết kiệm nguồn lực quản lý, chi phí cho Nhà nước. Đồng thời, Nghị định 58/2025/NĐ-CP cần bổ sung quy định về mô hình cộng đồng năng lượng chia sẻ, cơ chế bù trừ sản lượng điện hoặc cơ chế mua lại điện dư thừa giữa các hộ gia đình tự tiêu thụ, nhằm tối ưu hóa hiệu suất nguồn điện phân tán, đảm bảo quyền chủ động trong việc tiếp cận và sử dụng năng lượng tại chỗ cho người dân, giảm áp lực cho lưới điện quốc gia vào mùa cao điểm, nhu cầu sử dụng điện tăng vọt, đáp ứng an toàn, an ninh năng lượng quốc gia.

Thứ hai, xây dựng và ban hành quy định pháp luật có tính đồng bộ, thống nhất, không phân tán về quản lý pin NLMT tại Nghị định 08/2022/NĐ-CP và Nghị định 05/2022, trong đó, xây dựng quy trình về thu gom, tái chế, xử lý pin NLMT hết niên hạn sử dụng, thiết lập quy định về trách nhiệm của nhà sản xuất và chủ nguồn chất thải trong việc xử lý pin NLMT, buộc các nhà sản xuất pin NLMT phải có trách nhiệm trong suốt vòng đời của sản phẩm từ pin NLMT, phối hợp với chủ nguồn chất thải kiểm soát ô nhiễm từ pin NLMT. Xây dựng và ban hành các quy định chi tiết về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) đối với tấm pin và pin lưu trữ năng lượng, bao gồm các định mức chi phí tái chế rõ ràng để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào lĩnh vực này, quy định bắt buộc nhà sản xuất và nhập khẩu tấm pin phải đăng ký, đóng góp tài chính vào quỹ thu gom-tái chế, đảm bảo tỷ lệ thu hồi tối thiểu. Xây dựng các tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn quốc gia về thu gom, vận chuyển, xử lý và tái chế tấm pin NLMT hết hạn, đặc biệt là các quy định về quản lý chất thải nguy hại từ các vật liệu độc hại. Đồng thời, Việt Nam cần sớm ban hành các nghị định hướng dẫn chi tiết hơn, có tính chuyên biệt đối với việc thực thi EPR để đảm bảo tính đồng bộ, minh bạch và dễ thực thi đối với các cá nhân, tổ chức liên quan. Bên cạnh đó, các quy định về tỷ lệ thu hồi bắt buộc, quy định tái chế và chế tài xử phạt đối với vấn đề xử lý rác thải pin NLMT cần được cụ thể hóa rõ ràng hơn để tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho việc thực thi. Bên cạnh đó, cần đưa ra cơ chế tài chính có tính bền vững cho hoạt động tái chế, có thể tham khảo một số

kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới trong việc tính chi phí tái chế như tại Bỉ, nơi chi phí tái chế được tính trực tiếp vào giá sản phẩm với 1,5 euro/1 tấm pin, đây là một trong những giải pháp hiệu quả cần được quy định rõ để khắc phục những rào cản về mặt chi phí tái chế cao hơn chi phí chôn lấp, đảm bảo nguồn tài chính ổn định cho hoạt động tái chế, thu gom và xử lý rác thải pin NLMT đảm bảo môi trường sống trong lành, hạn chế ảnh hưởng đến sức khỏe, môi trường và sinh kế của người dân.

4. Kết luận

Bảo đảm nguyên tắc con người được sống trong môi trường trong lành là một trong những nguyên tắc cơ bản, tự nhiên của con người, lấy con người là trung tâm trong việc thực hiện nguyên tắc này. Vì vậy, xây dựng và hoàn thiện quy định pháp luật về phát triển điện NLMT có tác động tích cực đến quyền con người được sống trong môi trường trong lành, từ việc giảm phát thải khí nhà kính, thúc đẩy chuyển dịch việc khai thác, sử dụng năng lượng NLMT thân thiện với môi trường góp phần bảo vệ sức khỏe cộng đồng, thực hiện cam kết quốc tế, thúc đẩy phát triển bền vững và cải thiện chất lượng sống của cộng đồng, đây là bước đi quan trọng nhằm giúp Việt Nam thực hiện mục tiêu giảm phát thải carbon về 0% theo cam kết tại COP26¹⁸. Tuy nhiên, quy định pháp luật vẫn còn tồn tại những hạn chế, đặc biệt trong vấn đề quy hoạch phát triển dạng năng lượng này, vấn đề quản lý chất thải và phân bổ lợi ích xã hội cần sớm được điều chỉnh và hoàn thiện, nếu không sớm có những giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật theo hướng đồng bộ, minh bạch, gắn kết chặt chẽ giữa phát triển điện NLMT và bảo đảm quyền con người sẽ dẫn đến những vi phạm ảnh hưởng đến sức khỏe, sinh kế và môi trường sống của con người.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Nghị định 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường
2. Nghị định 05/2022/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2025 Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường

¹⁸ United Nations (2019), *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of first session*, 2nd – 5th December 2018, Katowice

3. Nghị định 58/2025/NĐ-CP ngày 03 tháng 03 năm 2025 quy định chi tiết một số điều của Luật Điện lực về phát triển điện năng lượng tái tạo, điện năng lượng mới.
4. Quốc hội (2020), *Luật Bảo vệ Môi trường* số 72/2020/QH14 BVMT ban hành ngày 17 tháng 11 năm 2020.
5. Quốc hội (2024), *Luật Điện lực* số 61/2024/QH15 BVMT ban hành ngày 30 tháng 11 năm 2024.
6. Quốc hội (2017), *Luật Quy hoạch* số 21/2017/QH14 ban hành ngày 25 tháng 11 năm 2017
7. Thủ tướng (2023), Quyết định số 500/QĐ-TTg phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2023, tầm nhìn đến năm 2050.
8. Thủ tướng (2025), Quyết định 768/QĐ-TTg phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia thời kỳ 2021 – 2030, tầm nhìn đến 2050.
9. Thông báo số 3116/TB-TTCP ngày 25 tháng 12 năm 2023 của Thanh tra chính phủ về kết luận thanh tra việc chấp hành chính sách, pháp luật trong quản lý, thực hiện quy hoạch và đầu tư xây dựng các công trình điện theo quy hoạch điện VII và Quy hoạch điện VII điều chỉnh
10. Bảo Sơn (2024), *Nhà máy điện mặt trời 149 ha xây dựng trái phép trên đất rừng, địa phương biết nhưng làm ngơ?*, truy cập tại <https://cand.com.vn/dieu-tra-theo-don-ban-doc/nha-may-dien-mat-troi-149-ha-xay-dung-trai-phep-tren-dat-rung-dia-phuong-biet-nhung-lam-ngo--i744655/>, truy cập ngày 17/09/2025
11. Đặng Công Cường, (2020) *Pháp luật bảo đảm quyền được sống trong môi trường trong lành ở Việt Nam*, tạp chí Công thương, truy cập tại <https://tapchicongthuong.vn/phap-luat-bao-dam-quyen-duoc-song-trong-moi-truong-trong-lanh-o-viet-nam-71531.htm>, truy cập ngày 21/07/2025
12. Nguyễn Thị Quỳnh Trang, Phạm Thị Khánh Ly (2023), *Hoàn thiện pháp luật về quyền được sống trong môi trường trong lành của mọi người ở Việt Nam*, tạp chí Dân chủ và pháp luật kỳ 1 (Số 380), tháng 05 năm 2023, truy cập tại <https://danchuphapluat.vn/hoan-thien-phap-luat-ve-quyen-duoc-song-moi-truong-trong-lanh-cua-moi-nguoi-o-viet-nam-4243.html>, truy cập ngày 18/09/2025
13. Trường Đại học Luật Hà Nội (2015), *Giáo trình Luật Môi trường*, NXB Công an nhân dân.

14. United Nations (2019), *Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on the third part of first session*, 2nd – 5th December 2018, Katowice/

15. United Nation Doc A/CONF/48/14/REV.1, Principle 1 of the 1972 *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* (Stockholm Declaration). Link: <https://docs.un.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1>

16. United Nation Doc A/CONF.151.26 (Vol.I) Principle 1 of the 1992 *Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio Declaration).