

MIỄN TRỪ THÔNG BÁO TẬP TRUNG KINH TẾ - KINH NGHIỆM CỦA MỘT SỐ QUỐC GIA TRÊN THẾ GIỚI VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VIỆT NAM

■ ThS. LÊ THỊ BÍCH THỦY*

Tóm tắt: Tập trung kinh tế là quá trình giảm số lượng doanh nghiệp độc lập trên thị trường thông qua sáp nhập, hợp nhất, mua lại hoặc liên doanh nhằm mở rộng quy mô và nâng cao khả năng cạnh tranh. Hành vi này giúp tối ưu nguồn lực nhưng cũng tiềm ẩn nguy cơ hạn chế cạnh tranh, dẫn đến độc quyền, ảnh hưởng tiêu cực đến thị trường và người tiêu dùng. Pháp luật cạnh tranh của Mỹ, Liên minh châu Âu, Nhật Bản kiểm soát tập trung kinh tế qua quy định về thông báo giao dịch và các trường hợp miễn trừ thông báo đối với hành vi tập trung kinh tế ít tác động đến thị trường. Từ kinh nghiệm của những quốc gia này về các trường hợp được miễn thông báo tập trung kinh tế, nghiên cứu đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam.

Từ khóa: Tập trung kinh tế; doanh nghiệp; miễn trừ.

Nhận bài: 10/02/2025

Hoàn thành biên tập: 25/02/2025

Duyệt đăng: 06/3/2025

EXEMPTION FROM NOTIFICATION OF ECONOMIC CONCENTRATION - EXPERIENCE OF SOME COUNTRIES IN THE WORLD AND RECOMMENDATIONS FOR IMPROVING VIETNAMESE LAW

Abstract: Economic concentration is the process of reducing the number of independent enterprises in the market through mergers, consolidations, acquisitions or joint ventures to expand scale and improve competitiveness. This act helps optimize resources but also has the potential to limit competition, leading to a monopoly, negatively affecting the market and consumers. Competition law of the US, the European Union, and Japan controls economic concentration through regulations on transaction notification and exemptions from notification for economic concentration acts that have little impact on the market. Based on the experience of these countries in cases of exemption from notification of economic concentration, the study makes some recommendations to improve Vietnamese law.

Keywords: Economic concentration; enterprise; exemption.

Article received: 10/02/2025

Editing completed: 25/02/2025

Approved for publication: 06/3/2025

Đặt vấn đề

Luật Cạnh tranh năm 2018 được ban hành đánh dấu bước phát triển quan trọng, phản ánh sự thay đổi của nền kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế. Một trong những thay đổi lớn của Luật Cạnh tranh năm 2018 so với Luật Cạnh tranh năm 2004 về tập trung kinh tế là mở rộng tiêu chí kiểm soát tập trung

kinh tế, gồm cả các yếu tố như tổng doanh thu, tổng tài sản hoặc giá trị giao dịch, không chỉ dừng lại ở thị phần. Thay đổi này đã nâng cao khả năng ngăn chặn các tập trung kinh tế có nguy cơ làm suy giảm cạnh tranh. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể các trường hợp được miễn trừ thông báo tập trung kinh tế, dẫn đến khó khăn cho doanh nghiệp

* Khoa luật, Trường Đại học Kinh tế, Đại học Đà Nẵng

trong việc tuân thủ các quy định về kiểm soát tập trung kinh tế.

1. Khái quát về tập trung kinh tế

Tập trung kinh tế trên thị trường là quá trình mà số lượng các doanh nghiệp độc lập cạnh tranh trên thị trường bị giảm đi thông qua các hành vi sáp nhập hoặc tăng trưởng nội sinh của doanh nghiệp trên cơ sở mở rộng năng lực sản xuất. Tập trung kinh tế là quyền của các doanh nghiệp trên thị trường, được thực hiện thông qua các hành vi của doanh nghiệp. Có thể khẳng định, tập trung kinh tế là biện pháp hữu hiệu nhất giúp doanh nghiệp giải quyết nhu cầu tích tụ các nguồn lực phục vụ cho nhu cầu tồn tại và phát triển của doanh nghiệp từ các nhà đầu tư trên thị trường, là giải pháp hiệu quả cho các doanh nghiệp trong việc cơ cấu lại hoạt động kinh doanh, nhất là trong điều kiện doanh nghiệp gặp khó khăn, có nhu cầu mở rộng quy mô sản xuất kinh doanh mà tự bản thân doanh nghiệp không thể đáp ứng được¹. Tuy nhiên, hành vi tập trung kinh tế được coi là một trong các hành vi làm giảm, sai lệch, cản trở cạnh tranh trên thị trường. Hệ quả của hành vi này có thể dẫn tới việc giảm số lượng doanh nghiệp tham gia trên thị trường liên quan, do vậy, có khả năng gia tăng các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường hoặc lạm dụng vị trí độc quyền gây thiệt hại đến lợi ích của xã hội nói chung cũng như lợi ích của các doanh nghiệp khác và của người tiêu dùng nói riêng. Do vậy, Nhà nước cần phải kiểm soát hành vi tập trung kinh tế².

Có thể hiểu, tập trung kinh tế là quá trình giảm số lượng các doanh nghiệp độc lập cạnh tranh trên thị trường, thông qua các hành vi sáp nhập (theo nghĩa

rộng) hoặc tăng trưởng nội sinh của doanh nghiệp bằng việc mở rộng năng lực sản xuất. Bên cạnh đó, tập trung kinh tế còn có thể được hiểu là sự gia tăng vốn thông qua việc hợp nhất nhiều nguồn vốn lại với nhau hoặc khi một nguồn vốn thu hút nguồn vốn khác. Theo Từ điển thuật ngữ kinh tế công nghiệp và Luật Cạnh tranh của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD)³, tập trung kinh tế được xem là mức độ tập trung tư bản, gồm các thành tố như doanh thu, tài sản hay việc làm trong ngành của các doanh nghiệp. Tập trung kinh tế là tình trạng khi một số ít công ty thực hiện một khối lượng lớn hoạt động kinh tế trên thị trường dựa trên tổng doanh thu, tài sản hoặc lao động sử dụng.

Luật Cạnh tranh năm 2018 không đưa ra định nghĩa về tập trung kinh tế mà chỉ liệt kê các hành vi được coi là tập trung kinh tế: sáp nhập doanh nghiệp, hợp nhất doanh nghiệp, mua lại doanh nghiệp, liên doanh giữa các doanh nghiệp, các hình thức tập trung kinh tế khác theo quy định của pháp luật (Điều 29). Có thể thấy, tập trung kinh tế mang những bản chất sau:

Thứ nhất, chủ thể của tập trung kinh tế là các doanh nghiệp hoạt động trên thị trường. Các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế có thể là các doanh nghiệp hoạt động trong cùng hoặc không cùng thị trường liên quan.

Thứ hai, tập trung kinh tế gồm: sáp nhập, hợp nhất, mua lại và liên doanh giữa các doanh nghiệp và các trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Để tập trung kinh tế có thể diễn ra, cần có sự tồn tại của nhiều doanh nghiệp khác nhau trên thị trường. Nói cách khác, hành vi tập trung kinh tế không phải

1. Ủy ban Cạnh tranh quốc gia, “*Sự tác động của tập trung kinh tế và sự thiết phải kiểm soát*”, https://www.bvntd.gov.vn/tintuc_sukien/su-tac-dong-cua-tap-trung-kinh-te-va-su-thiet-phai-kiem-soat/, truy cập ngày 23/01/2024.

2. Cục Quản lý cạnh tranh, “*Sổ tay pháp luật cạnh tranh*”, tr. 7, <https://iav.vn/Upload/3.TapTrungKinhTe.pdf>, truy cập ngày 23/01/2025.

3. OECD (2018), “*Đánh giá của OECD về Luật và Chính sách Cạnh tranh*”, <http://oe.cd/vtn>, truy cập ngày 23/01/2025.

là hành vi đơn phương của doanh nghiệp. Bằng việc sáp nhập, hợp nhất, liên doanh, mua lại, các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế đã chủ động tích tụ các nguồn lực kinh tế như vốn, lao động, kỹ thuật, năng lực quản lý, tổ chức kinh doanh... mà chúng đang nắm giữ riêng lẻ để hình thành một khối thống nhất hoặc phối hợp hình thành các nhóm doanh nghiệp, các tập đoàn kinh tế.

Thứ ba, tập trung kinh tế đã hình thành nên doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh tổng hợp hoặc liên kết thành nhóm doanh nghiệp, tập đoàn kinh tế. Từ đó, làm thay đổi cấu trúc thị trường và tương quan cạnh tranh hiện có trên thị trường. Các hình thức sáp nhập, hợp nhất sẽ làm cấu trúc thị trường thay đổi theo hướng giảm đi số lượng doanh nghiệp đang hoạt động bằng cách dồn tất cả năng lực vào một doanh nghiệp duy nhất (doanh nghiệp được sáp nhập hoặc doanh nghiệp mới hình thành). Việc mua lại hoặc liên doanh sẽ hình thành nên các liên kết giữa các doanh nghiệp độc lập theo mô hình sở hữu để tạo ra nhóm kinh doanh theo kiểu tập đoàn. Cho dù tập trung được thực hiện theo mô hình tích tụ hay liên kết năng lực kinh doanh thì cuối cùng đều dẫn đến kết quả là tương quan cạnh tranh trên thị trường sau khi tập trung kinh tế sẽ thay đổi so với trước đó. Việc tập trung kinh tế không làm cho thị phần của các doanh nghiệp còn lại trên thị trường giảm đi, song lại làm thay đổi vị trí cạnh tranh của chúng khi so sánh với doanh nghiệp được hình thành từ tập trung kinh tế.

Tuy nhiên, khi thực hiện quá trình này, các doanh nghiệp có khả năng tiến tới thế độc quyền hoặc giữ vị trí thống lĩnh trên thị trường, từ đó, dễ xảy ra hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh hoặc vị trí độc quyền để gây hại đến các doanh nghiệp khác, ảnh hưởng đến trật tự cạnh tranh và quyền lợi của người tiêu dùng. Lúc này, tập trung kinh tế được hiểu là các hành vi của các doanh nghiệp để thực hiện quá trình tăng trưởng ngoại sinh gây hạn chế cạnh tranh và cản

được pháp luật điều chỉnh.

Tùy thuộc vào các tiêu chí khác nhau sẽ có các hình thức tập trung kinh tế khác nhau:

(i) Dựa vào mức độ liên kết từ hành vi tập trung kinh tế, có thể chia thành hai loại là tập trung kinh tế chặt chẽ (hoặc còn gọi là tổ hợp) và tập trung không chặt chẽ (gọi là liên minh lý tài).

Hình thức tập trung chặt chẽ hay còn gọi là hình thức ủy thác (trust) là việc các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế chấm dứt tồn tại để hình thành nên một doanh nghiệp thống nhất. Như vậy, việc thống nhất đã hoàn thành cả ở phương diện pháp lý lẫn quản trị doanh nghiệp. Hình thức tập trung kinh tế này thường được thực hiện bằng biện pháp sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp.

Hình thức tập trung không chặt chẽ là việc các doanh nghiệp tham gia vẫn là những chủ thể độc lập dưới góc độ pháp luật, song chúng chịu sự chi phối bởi các doanh nghiệp khác. Bằng các hành vi mua lại hoặc liên doanh, các doanh nghiệp đã thiết lập được mối quan hệ với nhau để tạo thành một liên minh hoặc một nhóm doanh nghiệp theo mô hình tập đoàn. Trong đó, bằng quyền của chủ sở hữu, các doanh nghiệp có thể chi phối các doanh nghiệp khác mà nó có phần vốn góp hoặc cổ phần.

(ii) Dựa vào vị trí của các doanh nghiệp tham gia tập trung kinh tế trong các cấp độ kinh doanh của ngành kinh tế - kỹ thuật, tập trung kinh tế gồm tập trung theo chiều ngang, tập trung theo chiều dọc hoặc tập trung theo đường chéo (tập trung hỗn hợp).

Hình thức tập trung kinh tế theo chiều ngang chủ yếu diễn ra tại các doanh nghiệp tham gia cung ứng cùng một loại sản phẩm hoặc các sản phẩm có khả năng thay thế mật thiết cho nhau. Khái niệm tập trung kinh tế theo chiều ngang ngầm ý rằng, các doanh nghiệp tồn tại trên cùng một cấp trong chuỗi sản xuất, cung ứng sản phẩm. Trước khi thực hiện tập trung kinh tế, các doanh nghiệp này thường là những đối thủ

cạnh tranh trực tiếp hoặc đối thủ tiềm năng. Tập trung theo chiều ngang, về lý thuyết, có thể tạo ra những tác động tích cực và tiêu cực. Theo lý thuyết cạnh tranh, sự gia tăng tập trung theo chiều ngang sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc phối hợp hành động giữa các doanh nghiệp, từ đó, dẫn đến hạn chế cạnh tranh theo giá. Sáp nhập theo chiều ngang được coi là có khả năng gây quan ngại đến cạnh tranh trên thị trường nhất do việc tập trung kinh tế trực tiếp làm suy giảm số lượng đối thủ cạnh tranh độc lập trên thị trường.

Hình thức tập trung kinh tế theo chiều dọc thường diễn ra giữa các doanh nghiệp ở cấp độ khác nhau trong cùng một chuỗi sản xuất, cung ứng sản phẩm. Nói cách khác, các vụ việc này phát sinh khi các doanh nghiệp đang hoặc sẽ có mối quan hệ mua - bán sản phẩm. Tập trung kinh tế theo chiều dọc không làm giảm số lượng đối thủ cạnh tranh trên thị trường liên quan, tuy nhiên, cũng có thể gây ra những quan ngại đáng kể đối với cạnh tranh trên thị trường. Ví dụ, trường hợp một doanh nghiệp sản xuất tiến hành tập trung kinh tế với các nhà cung cấp nguyên liệu đầu vào thiết yếu và từ chối cung cấp nguyên liệu thiết yếu đó cho các đối thủ cạnh tranh khác. Khi một doanh nghiệp có vị thế rất mạnh ở một khâu nào đó (theo nghĩa thị trường một sản phẩm) trong chu trình kinh doanh, họ có thể tận dụng quyền lực này để gây sức ép đối với khâu có liên quan trước và sau đó (thị trường những người cung ứng hoặc những người tiêu thụ). Sự tập trung kinh tế theo chiều dọc của các doanh nghiệp sẽ gây khó khăn cho những người mới gia nhập thị trường bởi khả năng nâng cao năng lực hoặc hỗ trợ tài chính và bí quyết kỹ thuật giữa các khu vực thị trường.

Hình thức tập trung kinh tế dạng hỗn hợp diễn ra khi các bên tham gia hoạt động sản xuất, kinh doanh trong các lĩnh vực khác nhau. Điển hình là, các công ty không cùng sản xuất một loại sản phẩm và cũng không có mối quan hệ mua - bán hiện hữu hoặc tiềm năng. Các vụ sáp nhập theo dạng tổ hợp được coi là

những hình thức tập trung kinh tế ít gây quan ngại nhất đến cạnh tranh trên thị trường và thường được miễn trừ trong các quy định của Luật Cạnh tranh năm 2018.

Theo Điều 29 Luật Cạnh tranh năm 2018 về hình thức biểu hiện, tập trung kinh tế gồm các hành vi: sáp nhập, hợp nhất, mua lại và liên doanh giữa các doanh nghiệp. Cụ thể:

- Sáp nhập doanh nghiệp là việc một hoặc một số doanh nghiệp chuyển toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình sang một doanh nghiệp khác, đồng thời, chấm dứt hoạt động kinh doanh hoặc sự tồn tại của doanh nghiệp bị sáp nhập.

- Hợp nhất doanh nghiệp là việc hai hoặc nhiều doanh nghiệp chuyển toàn bộ tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình để hình thành một doanh nghiệp mới, đồng thời, chấm dứt hoạt động kinh doanh hoặc sự tồn tại của các doanh nghiệp bị hợp nhất.

- Mua lại doanh nghiệp là việc một doanh nghiệp trực tiếp hoặc gián tiếp mua toàn bộ hoặc một phần vốn góp, tài sản của doanh nghiệp khác đủ để kiểm soát, chi phối doanh nghiệp hoặc một ngành, nghề của doanh nghiệp bị mua lại.

- Liên doanh giữa các doanh nghiệp là việc hai hoặc nhiều doanh nghiệp cùng nhau góp một phần tài sản, quyền, nghĩa vụ và lợi ích hợp pháp của mình để hình thành một doanh nghiệp mới.

- Các hình thức tập trung kinh tế khác theo quy định của pháp luật.

2. Pháp luật một số nước về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế

2.1. Pháp luật Mỹ

Pháp luật Mỹ quy định về miễn trừ thủ tục thông báo tập trung kinh tế trong khuôn khổ Đạo luật Hart-Scott-Rodino (HSR) về cải cách chống độc quyền năm 1976 do Ủy ban Thương mại Liên bang (FTC) và Bộ Tư pháp Mỹ (DOJ) giám sát và thực thi.

Theo Đạo luật HSR, các giao dịch mua bán, sáp nhập hoặc tập trung kinh tế đạt ngưỡng tài chính nhất định phải được thông báo trước cho FTC và DOJ để đánh giá tác động cạnh tranh. Quy định này nhằm bảo đảm các cơ quan thực thi có thời gian xem xét và ngăn chặn các giao dịch có khả năng làm giảm cạnh tranh trên thị trường trước khi chúng được hoàn tất. Không phải mọi giao dịch đều cần tuân thủ thủ tục thông báo. HSR quy định một số trường hợp được miễn trừ nhằm giảm gánh nặng hành chính cho các doanh nghiệp và tập trung nguồn lực vào các giao dịch thực sự có khả năng ảnh hưởng đến cạnh tranh. Một số trường hợp phổ biến gồm:

Thứ nhất, ngưỡng giá trị giao dịch thấp. Các giao dịch có giá trị không vượt quá một ngưỡng nhất định (được điều chỉnh hàng năm, khoảng 111,4 triệu USD vào năm 2024⁴) thường không phải thông báo. Mục tiêu là tránh việc xem xét các giao dịch nhỏ, ít có khả năng gây ảnh hưởng đến cạnh tranh.

Thứ hai, tăng sở hữu nhỏ. Việc mua thêm cổ phần nếu tỷ lệ sở hữu không vượt quá một mức nhất định (dưới 10%) có thể được miễn trừ, đặc biệt, khi việc mua chỉ nhằm mục đích đầu tư, không nhằm kiểm soát doanh nghiệp mục tiêu.

Thứ ba, giao dịch trong nội bộ tập đoàn. Các giao dịch xảy ra giữa các thực thể thuộc cùng một tập đoàn hoặc doanh nghiệp mẹ không cần thông báo, vì chúng không làm thay đổi cấu trúc sở hữu hoặc cạnh tranh trên thị trường.

Thứ tư, tài sản vô hình hoặc phi cạnh tranh. Giao dịch liên quan đến việc chuyển nhượng tài sản vô hình như bản quyền, sáng chế hoặc các tài sản không tác động trực tiếp đến cạnh tranh có thể được miễn thông báo.

Thứ năm, một số loại giao dịch đặc thù. Các giao dịch liên quan đến tổ chức phi lợi nhuận, hợp tác nghiên cứu và phát triển hoặc chuyển nhượng tài sản theo quyết định Tòa án đôi khi cũng được miễn trừ. Dù miễn trừ, doanh nghiệp vẫn phải tự đánh giá cẩn thận xem giao dịch của mình có thuộc phạm vi miễn trừ hay không. Việc không thông báo một cách không hợp lệ có thể dẫn đến phạt nặng (hàng triệu USD).

Miễn trừ giúp giảm bớt gánh nặng hành chính, cho phép các cơ quan thực thi tập trung vào các giao dịch có nguy cơ thực sự làm giảm cạnh tranh.

2.2. Pháp luật Liên minh châu Âu

Ở Liên minh châu Âu (EU), quy định về thông báo tập trung kinh tế được điều chỉnh bởi Quy chế Sáp nhập EU (EU Merger Regulation - EUMR) do Ủy ban châu Âu (European Commission) giám sát. Hệ thống pháp luật của EU cũng quy định các trường hợp được miễn trừ thông báo tập trung kinh tế, với mục tiêu bảo đảm hiệu quả thực thi và tránh gây gánh nặng không cần thiết cho doanh nghiệp. Quy chế Sáp nhập EU yêu cầu các giao dịch có phạm vi tác động nội khối EU (community dimension) phải được thông báo và phê duyệt trước khi thực hiện.

Các giao dịch mua bán, sáp nhập hoặc tập trung kinh tế đạt ngưỡng phải thông báo tập trung kinh tế được xác định dựa trên doanh thu của các bên liên quan, gồm: doanh thu toàn cầu của các doanh nghiệp tham gia vượt 05 tỷ EUR; doanh thu nội bộ EU của ít nhất hai doanh nghiệp tham gia vượt 250 triệu EUR, trừ khi các doanh nghiệp đạt được ít hơn 2/3 doanh thu nội bộ EU tại một quốc gia thành⁵. Tuy nhiên, không phải tất cả các giao dịch tập trung kinh tế đều phải thông báo. Quy chế Sáp nhập EU cho phép miễn trừ trong các trường hợp sau:

4. Đạo luật Hart-Scott-Rodino (HSR), <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/hart-scott-rodino-antitrust-improvements-act-1976>, truy cập ngày 23/01/2024.

5. Quy chế Sáp nhập EU, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj>, truy cập ngày 23/01/2024.

Một là, không đạt ngưỡng doanh thu xác định trong quy chế sẽ không phải thông báo. Các giao dịch này sẽ thuộc thẩm quyền xem xét của cơ quan cạnh tranh tại quốc gia thành viên, nếu có ảnh hưởng trong phạm vi quốc gia.

Hai là, tăng sở hữu nhỏ hoặc mang tính đầu tư. Việc mua cổ phần không dẫn đến quyền kiểm soát (ví dụ, tỷ lệ sở hữu nhỏ dưới 25% mà không có quyền phủ quyết hoặc kiểm soát hoạt động) thường không cần thông báo. Các giao dịch mang tính đầu tư, không ảnh hưởng đến quyền kiểm soát hoặc quản lý, cũng được miễn trừ.

Ba là, thay đổi cơ cấu nội bộ. Giao dịch diễn ra trong nội bộ tập đoàn, như tái cấu trúc hoặc chuyển nhượng tài sản giữa các công ty con thuộc cùng một tập đoàn, được miễn trừ do không làm thay đổi cấu trúc thị trường.

Bốn là, giao dịch có ảnh hưởng hạn chế. Các giao dịch không làm suy giảm cạnh tranh đáng kể trên thị trường hoặc có ảnh hưởng cạnh tranh không đáng kể có thể không cần thông báo.

Năm là, hợp tác tạm thời. Hợp tác tạm thời nhằm mục đích nghiên cứu và phát triển, chia sẻ chi phí hoặc khai thác chung tài nguyên thường được miễn thông báo nếu không tạo ra quyền kiểm soát lâu dài.

Dù giao dịch được miễn thông báo, các bên liên quan vẫn phải tự đánh giá cẩn thận để bảo đảm không vi phạm. Nếu bị phát hiện không thông báo sai quy định, doanh nghiệp có thể đối mặt với các hình phạt nghiêm khắc.

2.3. Pháp luật Nhật Bản

Kiểm soát tập trung kinh tế được quy định trong Luật Chống độc quyền Nhật Bản (Antimonopoly Act - AMA). Luật này được giám sát và thực thi bởi Ủy ban Thương mại Công bằng Nhật Bản (Japan

Fair Trade Commission - JFTC). Nhật Bản cũng có các quy định về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế, tương tự các hệ thống pháp luật cạnh tranh của Mỹ và EU, nhưng có những đặc điểm riêng phù hợp với nền kinh tế và mô hình quản lý của quốc gia này.

Tại Nhật Bản, các giao dịch sáp nhập, mua lại hoặc thành lập công ty liên doanh phải thông báo trước cho JFTC nếu đạt các ngưỡng doanh thu được quy định trong AMA. Mục đích chính của thông báo là để JFTC đánh giá và ngăn chặn các giao dịch có khả năng hạn chế cạnh tranh đáng kể trên thị trường Nhật Bản. Giao dịch phải thông báo nếu tổng doanh thu toàn cầu của tất cả các doanh nghiệp tham gia vượt 20 tỷ JPY và doanh thu nội địa Nhật Bản của ít nhất một trong các doanh nghiệp tham gia vượt 05 tỷ JPY⁶. Nếu không đạt các ngưỡng này, giao dịch được miễn thông báo. JFTC quy định một số trường hợp không yêu cầu thông báo, nhằm giảm bớt gánh nặng hành chính và tập trung vào các giao dịch thực sự quan trọng. Các trường hợp miễn trừ gồm:

Một là, giao dịch không đạt ngưỡng doanh thu. Nếu doanh thu toàn cầu hoặc doanh thu tại Nhật Bản của các doanh nghiệp tham gia không vượt qua các ngưỡng quy định, giao dịch được miễn thông báo.

Hai là, giao dịch trong nội bộ tập đoàn. Việc sáp nhập hoặc chuyển nhượng tài sản giữa các công ty thuộc cùng một tập đoàn được miễn trừ, vì không làm thay đổi cấu trúc cạnh tranh trên thị trường.

Ba là, tăng sở hữu nhỏ hoặc không ảnh hưởng đến kiểm soát. Giao dịch chỉ nhằm tăng tỷ lệ sở hữu nhỏ (ví dụ, dưới 10%) mà không dẫn đến quyền kiểm soát doanh nghiệp mục tiêu, thường được miễn thông báo.

Bốn là, các giao dịch có tác động cạnh tranh không đáng kể. Nếu JFTC xác định giao dịch không làm

6. Luật Chống độc quyền Nhật Bản, https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/amended_ama09/index.html, truy cập ngày 23/01/2024.

thay đổi đáng kể cấu trúc cạnh tranh trên thị trường Nhật Bản (do thị phần hoặc quy mô nhỏ), giao dịch có thể được miễn thẩm định sâu.

Giai đoạn thông báo sơ bộ: doanh nghiệp phải nộp thông báo trước khi giao dịch hoàn tất (thường trước ít nhất 30 ngày). Nếu giao dịch được miễn trừ hoặc không thuộc phạm vi phải thông báo, doanh nghiệp không cần phải thực hiện bước này. Đánh giá chính thức (nếu cần): JFTC chỉ mở cuộc điều tra sâu hơn nếu giao dịch vượt ngưỡng và có nguy cơ làm giảm cạnh tranh đáng kể. Quy định của JFTC không yêu cầu thông báo bắt buộc với các giao dịch không đạt ngưỡng, giúp giảm chi phí và thời gian cho doanh nghiệp tập trung vào cạnh tranh thực chất. Các quy định miễn trừ của Nhật Bản giúp JFTC tập trung vào các giao dịch lớn, có nguy cơ làm giảm cạnh tranh, thay vì giám sát không cần thiết các giao dịch nhỏ.

Pháp luật Nhật Bản về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế đặt trọng tâm vào quy mô doanh thu và tác động thực tế của giao dịch, tương tự Mỹ và EU nhưng đơn giản và linh hoạt hơn. Điều này phản ánh triết lý quản lý cạnh tranh của Nhật Bản, vừa bảo vệ thị trường vừa thúc đẩy môi trường kinh doanh thuận lợi. Có thể thấy, Nhật Bản, Mỹ và EU đều có quy định về các trường hợp miễn trừ thông báo tập trung kinh tế và điểm chung là đều quy định miễn trừ thông báo tập trung kinh tế trong trường hợp các giao dịch trong nội bộ tập đoàn. Việc sáp nhập hoặc chuyển nhượng tài sản giữa các công ty thuộc cùng một tập đoàn được miễn trừ, vì không làm thay đổi cấu trúc cạnh tranh trên thị trường.

3. Thực trạng pháp luật Việt Nam về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế và kiến nghị hoàn thiện

Pháp luật Việt Nam nói chung và Luật Cạnh tranh năm 2018 nói riêng chưa đề cập đến trường hợp được miễn trừ thông báo tập trung kinh tế. Trên thực tế, trong quá trình hoạt động theo định hướng

kinh doanh cũng như theo xu hướng thị trường, nhiều doanh nghiệp trong cùng một tập đoàn cũng thực hiện một số hoạt động tái cấu trúc nội bộ thông qua việc sắp xếp lại các mảng kinh doanh hoặc công ty thành viên. Việc tái cấu trúc nội bộ này có thể dẫn đến việc thành lập công ty mới, giải thể, sáp nhập hoặc hợp nhất công ty thành viên với nhau hoặc chuyển nhượng vốn của các công ty thành viên trong nội bộ tập đoàn. Việc tái cấu trúc nội bộ này không gây tác động làm hạn chế cạnh tranh ra bên ngoài thị trường, không làm thay đổi các yếu tố như thị phần, doanh thu, tỷ lệ sở hữu, tổng tài sản... trên thị trường qua các lần tái cấu trúc nội bộ. Tuy nhiên, khi tập trung kinh tế của các doanh nghiệp trong tập đoàn (chuyển nhượng vốn nội bộ, sáp nhập, hợp nhất nội bộ), ngoài thủ tục đăng ký doanh nghiệp, thuế... còn phải thực hiện thủ tục thông báo tập trung kinh tế theo Điều 13 Nghị định số 35/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Cạnh tranh, nhằm đánh giá tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của việc tập trung kinh tế theo Điều 31 Luật Cạnh tranh năm 2018. Việc thực hiện thủ tục này kéo dài từ 04 - 06 tháng và có thể lên đến hơn 01 năm mà chủ yếu là các thủ tục hành chính, vì về bản chất, việc tái cấu trúc nội bộ của tập đoàn không ảnh hưởng đến khả năng và quy mô cạnh tranh của công ty thành viên hoặc của tập đoàn. Luật Cạnh tranh năm 2018 không quy định rõ việc miễn trừ thủ tục thông báo tập trung kinh tế đối với các giao dịch tái cấu trúc nội bộ, dẫn đến toàn bộ các doanh nghiệp đều phải thực hiện thủ tục hành chính này. Thực tiễn các nước phát triển như Nhật Bản, Mỹ, EU đều quy định về miễn trừ thủ tục cạnh tranh đối với tái cấu trúc nội bộ.

Từ kinh nghiệm quốc tế về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế, nghiên cứu đề xuất bổ sung quy định về các trường hợp được miễn trừ thông báo tập trung kinh tế như sau:

Một là, xác định rõ phạm vi tái cấu trúc nội bộ. Cần quy định rõ tái cấu trúc nội bộ là các giao dịch không làm thay đổi thực chất quyền kiểm soát hoặc cấu trúc cạnh tranh trên thị trường, gồm: sáp nhập, hợp nhất giữa các công ty trong cùng một tập đoàn hoặc cùng một nhóm công ty có quan hệ sở hữu chặt chẽ. Chuyển nhượng tài sản hoặc cổ phần giữa các công ty con thuộc cùng một công ty mẹ, không làm thay đổi quyền kiểm soát đối với thị trường. Tái cấu trúc theo yêu cầu tuân thủ quy định của pháp luật (ví dụ, chia, tách công ty theo quy định về quản trị hoặc tài chính nhưng không thay đổi chủ thể kiểm soát thực sự).

Hai là, quy định các trường hợp miễn trừ thông báo tập trung kinh tế gồm: tập trung kinh tế chỉ diễn ra trong nội bộ một tập đoàn, không có tác động cạnh tranh thực tế bên ngoài; giao dịch nội bộ nhằm mục đích tổ chức lại doanh nghiệp mà không tạo ra sức mạnh thị trường vượt trội; các giao dịch giữa các công ty con có cùng một công ty mẹ kiểm soát trên 50% vốn hoặc quyền biểu quyết trước và sau giao dịch; việc tái cấu trúc do yêu cầu của cơ quan quản lý nhà nước (ví dụ, trong quá trình tái cơ cấu ngân hàng, doanh nghiệp nhà nước hoặc giải quyết khó khăn tài chính).

Ba là, cơ chế miễn trừ và kiểm soát. Doanh nghiệp có thể gửi thông báo miễn trừ thay vì thông báo tập trung kinh tế đầy đủ, trong đó, nêu rõ giao dịch chỉ liên quan đến tái cấu trúc nội bộ.

Cơ quan cạnh tranh có quyền xem xét lại nếu phát hiện dấu hiệu lạm dụng, tránh trường hợp doanh nghiệp lợi dụng miễn trừ để thực hiện giao dịch có tác động cạnh tranh đáng kể.

Kết luận

Việc kiểm soát tập trung kinh tế là công cụ quan trọng trong pháp luật cạnh tranh nhằm ngăn chặn các hành vi có thể làm suy giảm môi trường cạnh tranh lành mạnh trên thị trường. Luật Cạnh tranh năm 2018 đã có những bước tiến quan trọng trong việc mở rộng

tiêu chí kiểm soát tập trung kinh tế, tuy nhiên, quy định về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế chưa được cụ thể hóa, gây khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình tuân thủ pháp luật.

Kinh nghiệm từ các quốc gia như Mỹ, EU và Nhật Bản cho thấy, việc thiết lập các tiêu chí miễn trừ hợp lý giúp giảm bớt gánh nặng hành chính cho doanh nghiệp và cơ quan quản lý, đồng thời, bảo đảm hiệu quả giám sát đối với các giao dịch có nguy cơ ảnh hưởng đến cạnh tranh. Việt Nam có thể tham khảo và vận dụng linh hoạt các mô hình này để hoàn thiện quy định về miễn trừ thông báo tập trung kinh tế, từ đó, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho hoạt động kinh doanh, đồng thời, duy trì được sự minh bạch và công bằng trong thị trường □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Cục Quản lý cạnh tranh, “Sổ tay pháp luật cạnh tranh”, <https://iav.vn/Upload/3.TapTrungKinhTe.pdf>, truy cập ngày 23/01/2025.
2. OECD (2018), “Đánh giá của OECD về Luật và Chính sách Cạnh tranh”, <http://oe.cd/vtn>, truy cập ngày 23/01/2025.
3. Ủy ban Cạnh tranh quốc gia, “Sự tác động của tập trung kinh tế và sự thiết phải kiểm soát”, https://www.bvntd.gov.vn/tintuc_sukien/su-tac-dong-cua-tap-trung-kinh-te-va-su-thiet-phai-kiem-soat/, truy cập ngày 23/01/2025.
4. Đạo luật Hart-Scott-Rodino (HSR), <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/hart-scott-rodino-antitrust-improvements-act-1976>, truy cập ngày 23/01/2025.
5. Luật Chống độc quyền Nhật Bản (Antimonopoly Act - AMA), https://www.jftc.go.jp/en/legislation_gls/amended_ama09/index.html, truy cập ngày 23/01/2025.
6. Quy chế Sáp nhập EU (EU Merger Regulation - EUMR), <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2004/139/oj>, truy cập ngày 23/01/2025.