

QUY ĐỊNH VỀ TẬP TRUNG KINH TẾ CÓ ĐIỀU KIỆN THEO PHÁP LUẬT VIỆT NAM - SO SÁNH VỚI PHÁP LUẬT NHẬT BẢN

PHẠM VĂN CAO*

Tập trung kinh tế có điều kiện là cơ chế đặc biệt trong kiểm soát tập trung kinh tế. Bài viết phân tích cơ sở lý luận về biện pháp khắc phục trong kiểm soát tập trung kinh tế, so sánh quy định của pháp luật Việt Nam và pháp luật Nhật Bản về cơ chế tập trung kinh tế có điều kiện. Đồng thời, trên cơ sở đó, bài viết đề xuất hoàn thiện pháp luật Việt Nam theo hướng xác định rõ mục tiêu của biện pháp khắc phục, ưu tiên biện pháp cấu trúc khi phù hợp, hoàn thiện thủ tục đề xuất biện pháp và tăng cường cơ chế thực hiện, giám sát, rà soát sau quyết định.

Từ khóa: Tập trung kinh tế; tập trung có điều kiện; biện pháp khắc phục; kiểm soát tập trung; Việt Nam; Nhật Bản.

Conditional economic concentration is a special mechanism for controlling economic concentration. The article analyzes the theoretical foundations of remedies in economic concentration control and compares Vietnamese and Japanese legal provisions on conditional economic concentration. On this basis, the article proposes improvements to Vietnamese law by clearly defining the objectives of remedies, prioritizing structural remedies where appropriate, improving procedures for proposing remedies, and strengthening mechanisms for implementation, monitoring, and post-decision review.

Keywords: Economic concentration; conditional economic concentration; remedies; concentration control; Viet Nam; Japan.

NGÀY NHẬN: 12/8/2026 NGÀY PHẢN BIỆN, ĐÁNH GIÁ: 10/9/2026 NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 18/9/2026

Email: caopham.per@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.59394/qlnn.369.2026.1643>.

1. Đặt vấn đề

Luật Cạnh tranh năm 2018 đã có bước tiến đáng kể khi thiết lập cơ chế tập trung kinh tế có điều kiện. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành mới chỉ quy định các loại điều kiện có thể áp dụng, chưa quy định đầy đủ các vấn đề về nguyên tắc lựa chọn, thiết kế, thực hiện và giám sát thực hiện biện pháp khắc phục.

Nhật Bản là quốc gia có bề dày kinh nghiệm trong xây dựng và thực thi pháp luật về kiểm soát tập trung kinh tế. Quy định về biện pháp khắc phục trong kiểm soát tập

trung kinh tế và thực tiễn áp dụng tại Nhật Bản có thể gợi mở những định hướng sửa đổi, hoàn thiện pháp luật phù hợp cho Việt Nam.

2. Pháp luật Việt Nam về tập trung kinh tế có điều kiện

2.1. Các loại biện pháp áp dụng đối với tập trung kinh tế có điều kiện

Tại Điều 42 *Luật Cạnh tranh* năm 2018 quy định bốn nhóm điều kiện:

* *ThS, Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, Bộ Công Thương*

Nhóm thứ nhất về cơ bản thuộc biện pháp dạng cấu trúc. Việc chia, tách hoặc bán lại vốn góp, tài sản làm thay đổi cấu trúc sở hữu hoặc phạm vi hoạt động của doanh nghiệp sau giao dịch, qua đó có thể duy trì một chủ thể cạnh tranh độc lập hoặc loại bỏ phần giao dịch tạo ra vấn đề cạnh tranh.

Nhóm thứ hai và một phần nhóm thứ ba có thể được xếp vào biện pháp hành vi. Thay vì thay đổi cấu trúc sở hữu, các biện pháp này giới hạn cách thức doanh nghiệp hành xử sau tập trung kinh tế. Phạm vi của Điều 42 tương đối rộng vì ngoài kiểm soát giá và điều kiện giao dịch, luật còn sử dụng quy định mở về “biện pháp khác nhằm khắc phục khả năng tác động hạn chế cạnh tranh”.

Thực tiễn gần đây cho thấy, biện pháp khắc phục về hành vi đã được sử dụng. Một trong các điều kiện của Lian SGP Holding và nhóm doanh nghiệp liên kết không được phân biệt đối xử về điều kiện thương mại trong các giao dịch tương tự khi cung cấp được chất API kháng sinh cho Imexpharm và các doanh nghiệp khác tại Việt Nam. Quyết định của cơ quan cạnh tranh còn yêu cầu duy trì ổn định chiến lược sản xuất kinh doanh và bảo đảm nguồn cung thuốc kháng sinh chất lượng cao cho người tiêu dùng Việt Nam (Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia, 2025).

Nhóm điều kiện thứ tư là “biện pháp khác nhằm tăng cường tác động tích cực của tập trung kinh tế”. Nhóm này phản ánh đặc trưng của mô hình Việt Nam: không chỉ đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh mà còn đánh giá tác động tích cực và thực hiện đánh giá tổng hợp hai nhóm tác động trước khi quyết định về giao dịch.

2.2. Cơ chế xác lập và thực hiện các điều kiện

Luật Cạnh tranh năm 2018 xác định rõ các loại điều kiện có thể áp dụng, nhưng chưa thiết kế tương ứng một quy trình chi tiết về việc lựa chọn áp dụng biện pháp. Điều 42 tập trung vào nội dung của điều kiện, trong khi chưa xác định đầy đủ các vấn đề như thời điểm doanh nghiệp có thể đề xuất biện pháp khắc phục; trình tự trao đổi, sửa đổi hoặc hoàn thiện đề xuất áp dụng biện pháp; tiêu

chí để cơ quan cạnh tranh lựa chọn giữa biện pháp cấu trúc và biện pháp hành vi.

Quy định hiện hành cho phép áp dụng biện pháp thoái vốn nhưng chưa hình thành một khuôn khổ chi tiết về phạm vi của tài sản phải chuyển nhượng, khả năng tồn tại độc lập của phần hoạt động kinh doanh được chuyển nhượng, tiêu chuẩn đối với bên nhận chuyển nhượng, thời hạn hoàn thành hay nghĩa vụ bảo toàn giá trị tài sản trong thời gian chờ chuyển nhượng.

3. Biện pháp khắc phục kiểm soát tập trung kinh tế của Nhật Bản

Pháp luật Nhật Bản không thiết kế “tập trung kinh tế có điều kiện” thành một loại quyết định độc lập. Thay vào đó, cơ chế này được xây dựng trên nền tảng các quy định của *Luật Chống độc quyền* năm 1947 về kiểm soát hoạt động kết hợp doanh nghiệp và được cụ thể hóa trong Hướng dẫn về Kiểm soát hoạt động kết hợp doanh nghiệp do JFTC ban hành.

3.1. Mục tiêu và nguyên tắc lựa chọn biện pháp khắc phục

JFTC xác định rằng ngay cả khi một giao dịch tập trung kinh tế có khả năng hạn chế đáng kể cạnh tranh, vấn đề vẫn có thể được giải quyết nếu các bên thực hiện những biện pháp thích hợp. Nhật Bản xác định nguyên tắc lựa chọn biện pháp khắc phục và nên ưu tiên biện pháp cấu trúc (JFTC, 2019).

Hai yêu cầu này phản ánh khá rõ triết lý của cơ chế về biện pháp khắc phục trong kiểm soát tập trung kinh tế. *Thứ nhất*, biện pháp khắc phục phải gắn với tác động cạnh tranh của chính giao dịch và hướng tới khôi phục cạnh tranh bị mất, chứ không đơn thuần tạo ra một lợi ích kinh tế khác để bù trừ cho tổn hại cạnh tranh. *Thứ hai*, biện pháp khắc phục dạng cấu trúc được xác định là giải pháp mang tính nguyên tắc. Việc chuyển nhượng một hoạt động kinh doanh, giảm hoặc chấm dứt quan hệ sở hữu có thể tạo ra hoặc duy trì một chủ thể cạnh tranh độc lập, qua đó, tác động trực tiếp vào nguồn gốc cấu trúc của vấn đề cạnh tranh. Cách tiếp cận này cho rằng, “các biện pháp khắc phục cấu trúc

làm thay đổi động cơ của doanh nghiệp, trong khi các biện pháp khắc phục hành vi đặt ra những giới hạn đối với hành vi của doanh nghiệp” (John Kwoka, 2017).

3.2. Nội dung và thực tiễn áp dụng biện pháp khắc phục

Biện pháp khắc phục dạng cấu trúc trong thực tiễn Nhật Bản, bao gồm: chuyển nhượng hoạt động kinh doanh, tài sản hoặc quyền; giảm tỷ lệ sở hữu; chấm dứt quan hệ vốn hoặc các mối liên kết khác tạo ra vấn đề cạnh tranh. Biện pháp khắc phục dạng hành vi có thể bao gồm nghĩa vụ cung cấp, quyền tiếp cận, không phân biệt đối xử, cấp phép hoặc giới hạn việc sử dụng dữ liệu. Ví dụ, vụ tập trung kinh tế giữa Google/Fitbit năm 2021 thể hiện rõ khả năng sử dụng biện pháp khắc phục dạng hành vi trong thị trường số. Mặc dù giao dịch không đạt ngưỡng phải thông báo trước theo *Luật Chống độc quyền*, JFTC vẫn tiến hành thẩm định do giá trị giao dịch lớn và có nguy cơ ảnh hưởng đến người tiêu dùng Nhật Bản (JFTC, 2021a). JFTC chấp nhận một loạt nghĩa vụ, trong đó Google cam kết không sử dụng một số dữ liệu sức khỏe của người dùng Fitbit cho hoạt động quảng cáo số và duy trì việc tách biệt các dữ liệu này khỏi những tập dữ liệu khác của Google. Việc tuân thủ được một bên thứ ba độc lập giám sát và báo cáo cho JFTC sáu tháng một lần trong thời hạn 10 năm (JFTC, 2021b).

Tiếp theo, vụ tập trung kinh tế giữa Korean Air/Asiana Airlines năm 2024. JFTC xác định giao dịch có vấn đề cạnh tranh đối với một số tuyến vận tải hành khách giữa Nhật Bản và Hàn Quốc cũng như vận tải hàng hóa quốc tế. Các bên đề xuất chuyển nhượng slot, cơ chế Open Slot Commitment, các biện pháp hỗ trợ hãng hàng không nhận slot và chuyển nhượng hoạt động vận tải hàng hóa bằng máy bay chuyên dụng của Asiana cho bên thứ ba độc lập. JFTC yêu cầu bên nhận chuyển nhượng hoạt động hàng hóa phải độc lập với các bên, có nguồn lực tài chính, kinh nghiệm và động cơ cần thiết để duy trì và phát triển hoạt động được chuyển nhượng như một đối thủ cạnh tranh khả thi (JFTC, 2024).

Điều đáng chú ý là cơ chế này không kết thúc tại thời điểm JFTC chấp nhận biện pháp khắc phục. Các bên còn phải chỉ định chủ thể giám sát để liên tục giám sát việc thực hiện và định kỳ báo cáo cho JFTC.

4. So sánh pháp luật Việt Nam và pháp luật Nhật Bản về biện pháp khắc phục trong kiểm soát tập trung kinh tế

Pháp luật Việt Nam và Nhật Bản đều không tiếp cận kiểm soát tập trung kinh tế theo mô hình nhị phân tuyệt đối giữa cho phép và cấm giao dịch. Tuy nhiên, sự tương đồng về chức năng này không đồng nghĩa với sự giống nhau về kỹ thuật pháp lý.

Một là, khác biệt về bản chất pháp lý và mục tiêu của biện pháp khắc phục. *Luật Cạnh tranh* năm 2018 đặt trọng tâm vào trạng thái pháp lý của giao dịch: giao dịch được phép thực hiện, nhưng việc thực hiện gắn với một hoặc một số nghĩa vụ. Pháp luật Nhật Bản tiếp cận từ hướng ngược lại. Trọng tâm là xác định liệu giao dịch có làm hạn chế đáng kể cạnh tranh trong một lĩnh vực thương mại nhất định hay không. Khi xuất hiện vấn đề cạnh tranh, các bên có thể đưa ra biện pháp khắc phục. JFTC đánh giá liệu sau khi tính đến biện pháp đó, giao dịch còn gây ra hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể hay không. Vì vậy, biện pháp khắc phục không chỉ là “điều kiện kèm theo” một quyết định cho phép mà trở thành một bộ phận của chính quá trình đánh giá tác động cạnh tranh.

Sự khác biệt này tác động trực tiếp tới mục tiêu của biện pháp khắc phục. *Luật Cạnh tranh* Việt Nam cho phép áp dụng cả “biện pháp khác nhằm khắc phục khả năng tác động hạn chế cạnh tranh” và “biện pháp khác nhằm tăng cường tác động tích cực của tập trung kinh tế”. Ngược lại, JFTC xác định rõ mục đích của biện pháp khắc phục là khôi phục cạnh tranh bị mất do tập trung kinh tế gây ra.

Hai là, khác biệt trong lựa chọn giữa biện pháp cấu trúc và biện pháp hành vi. JFTC xác định nguyên tắc ưu tiên áp dụng đối với biện pháp dạng cấu trúc. Tuy nhiên, ưu tiên biện pháp khắc phục dạng cấu trúc không đồng

nghĩa với việc Nhật Bản loại trừ biện pháp khắc phục dạng hành vi. Vụ Google/Fitbit cho thấy, JFTC sẵn sàng sử dụng nghĩa vụ về tiếp cận API và hạn chế sử dụng dữ liệu sức khỏe trong quảng cáo khi đặc điểm của thị trường số khiến việc chia tách tài sản không nhất thiết là giải pháp phù hợp. Điều này thể hiện một nguyên tắc linh hoạt: ưu tiên biện pháp khắc phục dạng cấu trúc khi có thể xử lý trực tiếp và bền vững vấn đề cạnh tranh nhưng sử dụng biện pháp khắc phục dạng hành vi hoặc biện pháp khắc phục hỗn hợp khi bản chất của thị trường và lý thuyết về tác động hạn chế cạnh tranh đòi hỏi giải pháp khác.

Luật Cạnh tranh năm 2018 của Việt Nam không thiết lập thứ tự ưu tiên. Việc chưa có nguyên tắc lựa chọn tương ứng có thể dẫn đến xu hướng sử dụng biện pháp khắc phục về hành vi vì chúng ít làm thay đổi giao dịch hơn và có vẻ dễ áp dụng tại thời điểm ra quyết định. Tuy nhiên, nghĩa vụ kiểm soát giá hoặc điều kiện giao dịch có thể đòi hỏi cơ quan cạnh tranh giám sát doanh nghiệp trong thời gian dài.

Ba là, khác biệt về vai trò của doanh nghiệp và thiết kế biện pháp khắc phục. Pháp luật Việt Nam trao cho Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia quyền quyết định tập trung kinh tế có điều kiện nhưng chưa hình thành một cơ chế cụ thể nhất quán, trong đó xác định thời điểm doanh nghiệp có thể đề xuất biện pháp khắc phục, thủ tục sửa đổi đề xuất, việc trao đổi với cơ quan cạnh tranh hoặc kiểm chứng đối với biện pháp được đề xuất. Điều này không có nghĩa doanh nghiệp Việt Nam không thể đề xuất biện pháp trong thực tế mà cho thấy, quy trình đó chưa được chuẩn hóa thành một cấu phần độc lập của pháp luật về biện pháp khắc phục trong kiểm soát tập trung kinh tế.

Trong mô hình Nhật Bản, trách nhiệm đề xuất biện pháp khắc phục trước hết thuộc về các bên tham gia giao dịch. JFTC đánh giá xem đề xuất đó có đủ để loại bỏ vấn đề cạnh tranh hay không. Cách thiết kế này hợp lý về mặt phân bổ thông tin: doanh nghiệp thường hiểu rõ hơn cơ quan cạnh tranh về cấu trúc tài

sản, khả năng chia tách, quan hệ cung ứng và những hạn chế kỹ thuật của giao dịch; trong khi cơ quan cạnh tranh giữ vai trò xác định quan ngại về cạnh tranh và đánh giá tính đầy đủ của giải pháp.

Bốn là, khác biệt về cơ chế thực hiện và giám sát. Pháp luật Việt Nam cho phép yêu cầu bán lại tài sản nhưng chưa phát triển thành hệ thống quy tắc chi tiết về thoái vốn/chuyển nhượng, tính khả thi của hoạt động kinh doanh được chuyển nhượng, tiêu chuẩn bên mua lại, bảo toàn tài sản trước chuyển nhượng hoặc cơ chế xử lý nếu doanh nghiệp không tìm được bên mua thích hợp. Tương tự, biện pháp khắc phục dạng hành vi chưa có một khuôn khổ chung về bên giám sát độc lập, thời hạn rà soát hoặc điều khoản kết thúc. Do đó, những yếu tố này được xem là một phần của biện pháp khắc phục. Một biện pháp thoái vốn chỉ có giá trị cạnh tranh khi tài sản được chuyển cho đúng chủ thể và chủ thể đó có khả năng trở thành một nguồn cạnh tranh thực sự. Tương tự, một biện pháp khắc phục dạng hành vi chỉ có ý nghĩa nếu nghĩa vụ đủ rõ để có thể xác định khi nào doanh nghiệp tuân thủ và tồn tại cơ chế giám sát đủ hiệu quả.

5. Một số kiến nghị

So sánh pháp luật cho thấy, kinh nghiệm của Nhật Bản nên được tiếp thu theo các định hướng sau:

Thứ nhất, xác định rõ mục tiêu và nguyên tắc áp dụng biện pháp khắc phục. Pháp luật Việt Nam cần xác định nguyên tắc cơ bản rằng, biện pháp khắc phục phải trực tiếp loại bỏ hoặc kiểm soát tác động hạn chế cạnh tranh (được xác định từ giao dịch tập trung kinh tế, có phạm vi tương xứng với tác động đó) và có khả năng thực hiện hiệu quả. Nguyên tắc này tạo ra mối liên hệ bắt buộc giữa lý thuyết tác động hạn chế cạnh tranh và biện pháp khắc phục tương ứng. Việc luật hóa hoặc hướng dẫn rõ nguyên tắc này sẽ hạn chế nguy cơ điều kiện được áp dụng vượt quá phạm vi cần thiết để xử lý tác động cạnh tranh.

Thứ hai, thiết lập nguyên tắc lựa chọn giữa biện pháp cấu trúc và biện pháp hành vi. Có

thể xác định ưu tiên biện pháp khắc phục dạng cấu trúc khi chúng có khả năng xử lý trực tiếp và bền vững nguồn gốc của tác động hạn chế cạnh tranh; đồng thời, vẫn cho phép sử dụng biện pháp khắc phục dạng hành vi hoặc biện pháp kết hợp khi đặc điểm của giao dịch và thị trường làm cho biện pháp này phù hợp hơn. Tuy nhiên, không nên quy định biện pháp khắc phục dạng cấu trúc luôn có giá trị ưu tiên tuyệt đối. Tiêu chí quyết định phải là khả năng xử lý hiệu quả vấn đề quan ngại về cạnh tranh.

Thứ ba, xây dựng thủ tục để doanh nghiệp chủ động đề xuất biện pháp khắc phục. Trong đó, quyền chủ động đề xuất biện pháp khắc phục sau khi được thông tin đầy đủ về quan ngại cạnh tranh mà cơ quan cạnh tranh xác định; đồng thời, được sửa đổi, bổ sung đề xuất trong quá trình trao đổi với cơ quan thẩm định. Cơ chế này tạo ra sự phân công hợp lý: cơ quan cạnh tranh xác định lý thuyết tác động hạn chế cạnh tranh và tiêu chuẩn mà biện pháp khắc phục phải đáp ứng.

Thứ tư, xây dựng quy định chi tiết về thực hiện và giám sát biện pháp khắc phục. Đối với biện pháp thoái vốn, pháp luật không nên chỉ quy định quyền yêu cầu “bán lại một phần vốn góp, tài sản” mà cần xác định tối thiểu: phạm vi hoạt động hoặc tài sản phải chuyển nhượng; yêu cầu về khả năng tồn tại và cạnh tranh độc lập của phần được chuyển nhượng; thời hạn thực hiện; nghĩa vụ duy trì giá trị tài sản trong thời gian chờ chuyển nhượng; và tiêu chuẩn đối với bên nhận chuyển nhượng.

Thứ năm, thiết lập cơ chế rà soát, sửa đổi và chấm dứt biện pháp khắc phục. Pháp luật cần cho phép doanh nghiệp đề nghị sửa đổi hoặc chấm dứt nghĩa vụ khi chứng minh rằng điều kiện thị trường đã thay đổi đáng kể và việc tiếp tục duy trì biện pháp khắc phục không còn cần thiết. Đối với biện pháp khắc phục dạng hành vi dài hạn, quyết định nên xác định rõ thời hạn áp dụng hoặc cơ chế rà soát định kỳ. Ngược lại, việc chấm dứt biện pháp khắc phục phải dựa trên đánh giá cạnh tranh của cơ quan có thẩm quyền chứ không phát sinh tự động chỉ vì đã hết một khoảng thời gian nhất định.

6. Kết luận

Tập trung kinh tế có điều kiện là công cụ quan trọng giúp cơ quan cạnh tranh xử lý linh hoạt các giao dịch làm phát sinh quan ngại cạnh tranh mà không cần cấm tuyệt đối giao dịch. So sánh với pháp luật Nhật Bản cho thấy, pháp luật Việt Nam đã có cơ sở tương đối rộng để áp dụng các biện pháp khắc phục nhưng chưa hình thành đầy đủ khuôn khổ về lựa chọn, thiết kế, thực hiện và giám sát biện pháp khắc phục. Trọng tâm của cơ chế này cần đặt vào khả năng xử lý trực tiếp và hiệu quả tác động hạn chế cạnh tranh; đồng thời, bảo đảm tính tương xứng và khả thi của biện pháp. Vì vậy, hướng hoàn thiện pháp luật Việt Nam là xây dựng một cơ chế về biện pháp khắc phục hoàn chỉnh, bao quát từ xác định tác động cạnh tranh, lựa chọn biện pháp để thực hiện, giám sát và rà soát sau quyết định □

Tài liệu tham khảo:

- ICN (2016a). *Merger Remedies Guide*. ICN Merger Working Group, 2016, p. 2-3.
- ICN (2016b). *Merger Remedies Guide*. ICN Merger Working Group, 2016, p. 3.
- ICN (2016c). *Merger Remedies Guide*, ICN Merger Working Group, p.2.
- John Kwoka (2017). *Merger Remedies: An Incentives/Constraints Framework*. *The Antitrust Bulletin*. Vol. 62, No. 2, 2017, p. 367-381.
- JFTC (2019). *Guidelines to Application of the Antimonopoly Act Concerning Review of Business Combinations*, Part VII
- JFTC (2021a). *The JFTC Reviewed the Proposed Acquisition of Fitbit. Inc.* by Google LLC.
- JFTC (2021b). *Google LLC/Fitbit. Inc., in The Status of Notifications Regarding Business Combinations and the Results of Reviews of Major Business Combinations in Fiscal Year 2020*, p. 72-73.
- JFTC (2024). *The JFTC's Review Results Concerning Acquisition of Asiana Airlines Inc.* by Korean Air Co., Ltd., p. 39-41, 44-47.
- OECD (2005). *Merger Remedies*. *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Vol. 7, No. 2, p.70.
- OECD (2025). *Recommendation of the Council on Merger Review*. OECD/LEGAL/0333, Part IV.3, p.5.
- Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia (2025). *Quyết định số 424/QĐ-CT ngày 29/12/2025 về việc tập trung kinh tế có điều kiện*.