

# THỎA THUẬN HẠN CHẾ CẠNH TRANH THEO CHIỀU NGANG BỊ CẤM TUYỆT ĐỐI THEO LUẬT CẠNH TRANH VIỆT NAM HIỆN HÀNH

● TRẦN THỊ PHƯƠNG LIÊN

## TÓM TẮT:

Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối đều được các quốc gia trên thế giới quy định kiểm soát hết sức nghiêm ngặt do tính chất nghiêm trọng của hành vi. Luật Cạnh tranh 2018 của Việt Nam cũng có sự thay đổi trong cách quy định kiểm soát đối với các hành vi này. Bài viết bàn về thực trạng điều chỉnh hành vi Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (TTHCCT) theo pháp luật cạnh tranh hiện hành và đề xuất một số kiến nghị.

**Từ khóa:** Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối, Luật Cạnh tranh.

## 1. Khái quát về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang

Thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (TTHCCT) nằm trong chuỗi hành vi được pháp luật quy định là hạn chế cạnh tranh - là hành vi tất yếu nảy sinh trong hoạt động kinh doanh và ở một chừng mực nhất định sẽ làm ảnh hưởng đến quyền tự do kinh doanh của mỗi người dân, một quyền quan trọng được Hiến pháp bảo vệ. Chính vì vậy hành vi này cần được kiểm soát. Và dù không quy định chi tiết nhưng Luật Cạnh tranh 2004 và Luật Cạnh tranh 2018 đều có quy định kiểm soát các TTHCCT theo chiều ngang và TTHCCT theo chiều dọc. Trong khuôn khổ bài viết tác giả tập trung nghiên cứu về các TTHCCT theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối.

Luật Cạnh tranh của đa số các nước trên thế giới đều phân biệt rõ giữa “thỏa thuận theo chiều ngang” và “thỏa thuận theo chiều dọc”. Các thỏa thuận giữa các đối thủ cạnh tranh thường được

gọi là thỏa thuận theo chiều ngang, đây là những thỏa thuận ngầm hoặc công khai gây hạn chế khả năng hành động một cách độc lập của các đối thủ cạnh tranh, bao gồm những hành vi từ liên doanh, liên kết trong hoạt động quảng cáo và marketing, hoạt động của hiệp hội kinh doanh đến ấn định giá và gian lận trong đấu thầu. Một trong những hình thức đặc biệt nguy hiểm của thỏa thuận ngang là “hardcore-cartel” có tác động hạn chế cạnh tranh trên thị trường một cách nghiêm trọng.

Thực tế tại một số nước, các thỏa thuận cartel được xem là bất hợp pháp bất kể hệ quả như thế nào. Ví dụ tại Hoa Kỳ, người kiện chỉ cần chứng minh đã có sự thỏa thuận và sự thỏa thuận có thể mang tính phản cạnh tranh. Ở Châu Âu, các thỏa thuận cartel khi vi phạm Điều 81 Hiệp ước Rome sẽ bị phạt rất nặng nếu mục tiêu hay tác động của chúng là ngăn ngừa, hạn chế hoặc bóp méo cạnh tranh.

Ở Việt Nam, Luật Cạnh tranh năm 2004 và Luật Cạnh tranh năm 2018 dù không sử dụng thuật ngữ “thỏa thuận theo chiều ngang” hay “thỏa thuận theo chiều dọc”, nhưng với việc xác định cấm dựa trên yếu tố thị phần kết hợp hay theo các chủ thể thực hiện hành vi TTHCCT có cùng thị trường liên quan hay không, Luật Cạnh tranh 2004 hay Luật Cạnh tranh 2018 đã mở rộng phạm vi các TTHCCT bị kiểm soát, bao gồm cả các TTHCCT theo chiều ngang và chiều dọc.

Có thể hiểu TTHCCT theo chiều ngang là sự thỏa thuận giữa các doanh nghiệp trong cùng cấp độ của chuỗi quá trình sản xuất kinh doanh (hay còn gọi là các đối thủ cạnh tranh của nhau).

## **2. Các hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối**

Sơ với Luật Cạnh tranh 2004, Luật Cạnh tranh 2018 đã liệt kê các dạng hành vi TTHCCT theo hướng mở, nhằm mở rộng phạm vi của các dạng hành vi này. Theo đó, các hành vi quy định tại khoản 4,5,6 Điều 11 Luật Cạnh tranh 2018 là những hành vi bị cấm tuyệt đối, không kể doanh nghiệp thực hiện hành vi có cùng thị trường liên quan hay không. Sở dĩ những hành vi này bị cấm tuyệt đối là do hậu quả bất lợi của hành vi gây ra đối với môi trường cạnh tranh, Luật Cạnh tranh 2018 không tiếp cận kiểm soát TTHCCT chỉ dựa vào tiêu chí thị phần như Luật cũ, mà kiểm soát hành vi trên cơ sở bản chất, tác động hoặc khả năng gây tác động hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể của hành vi.

Tương tự pháp luật cạnh tranh của Liên minh Châu Âu cũng chỉ ra các vụ việc TTHCCT điển hình về “hardcore-cartel” bao gồm thỏa thuận ấn định giá, gian lận thầu, hạn chế sản lượng hoặc sản ngạch, phân chia thị trường (1). Pháp luật cạnh tranh của Hoa Kỳ lại phân chia TTHCCT ra thành các TTHCCT bị cấm tuyệt đối theo nguyên tắc “per se illegal” và những TTHCCT bị cấm có điều kiện theo nguyên tắc hợp lý “rule of reason”.

Trong đó những TTHCCT bị cấm tuyệt đối theo nguyên tắc mặc nhiên cấm thường được đề cập bao gồm thỏa thuận ấn định giá đầu ra hoặc đầu vào; thông đồng trong đấu thầu, thỏa thuận phân chia thị trường (2). Như vậy có thể thấy pháp luật cạnh tranh Việt Nam đã có sự kế thừa

và kết hợp một cách chọn lọc những quy định của thông lệ quốc tế về hành vi TTHCCT. Luật Cạnh tranh 2018 vẫn giữ những hành vi TTHCCT bị cấm tuyệt đối như ở Luật Cạnh tranh 2004 là những hành vi quy định tại khoản 4,5,6 Điều 11, đồng thời quy định về các dạng hành vi TTHCCT theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối bao gồm: thỏa thuận ấn định giá hàng hóa, dịch vụ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp; thỏa thuận phân chia khách hàng, phân chia thị trường tiêu thụ, nguồn cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ; thỏa thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ. Những quy định này sẽ góp phần giúp cơ quan cạnh tranh Việt Nam kiểm soát các hành vi TTHCCT trên thực tế một cách có hiệu quả hơn.

## **3. Thực tiễn thi hành pháp luật Việt Nam về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối**

Trước khi có sự ra đời cho đến khi Luật Cạnh tranh 2004 có hiệu lực thi hành, những TTHCCT ở Việt Nam không những nhiều lại còn mang tính chất công khai. Đó là những TTHCCT có đối tượng khởi xướng, giám sát là các Hiệp hội ngành nghề, đơn cử như vụ việc ngừng bán đường từ ngày 1/6/2003 của 8 doanh nghiệp thuộc Công ty cổ phần Biên Hòa nhằm tăng giá sản phẩm, gây thiệt hại cho người tiêu dùng cho đến vụ việc của 19 doanh nghiệp bảo hiểm vào năm 2008 kí văn bản thỏa thuận tăng mức phí tối thiểu với bảo hiểm vật chất xe ô tô đã công khai văn bản làm việc lên hẳn trang chủ hiệp hội khi Luật Cạnh tranh 2004 đã có hiệu lực thi hành. Hậu quả của thỏa thuận công khai này là án phạt 1.807.000.000 đồng dành cho 19 doanh nghiệp bảo hiểm (3).

Nếu đặt ra một so sánh ở quốc gia khác ít có trường hợp xuất hiện TTHCCT công khai như vậy. Ví dụ một vụ việc về phân chia thị trường trên thế giới có hình phạt rất nặng: Năm 2009, Ủy ban Châu Âu đã đưa ra mức phạt tổng cộng là 67.644.000 euro đối với 07 công ty - ABB, AREVA T&D, ALSTOM, Fuji Electric, Hitachi và Toshiba - do vi phạm các quy định cấm của Hiệp ước Châu Âu về cartel và các hành vi hạn chế kinh doanh (Điều 81).

Từ năm 1999 và 2003, các nhà sản xuất máy biến áp điện của Nhật Bản và Châu Âu đã tiến hành một thỏa thuận phân chia thị trường miền, thường được gọi là "Hiệp định Quân tử". Theo đề xuất này, họ gặp nhau một đến hai lần một năm, tại Châu Á và Châu Âu để xác nhận về thỏa thuận (3).

Nhưng trong thời gian trở lại đây, tại Việt Nam những vụ việc TTHCCT ngày càng có xu hướng "ngầm hoá" do các bên tham gia thỏa thuận luôn muốn che giấu hành vi vi phạm nhằm né tránh trách nhiệm pháp lý cho thấy các doanh nghiệp đã ý thức về sự tồn tại và điều chỉnh của Luật Cạnh tranh. Tuy nhiên cũng đặt ra nhiều thách thức cho cơ quan cạnh tranh trong việc phát hiện và thu thập thông tin, chứng cứ về hành vi TTHCCT sẽ ngày càng trở nên khó khăn hơn.

Để hỗ trợ cho cơ quan cạnh tranh kịp thời phát hiện các TTHCCT, kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới như Úc, Canada, Trung Quốc, Đức, Nhật Bản, Hàn Quốc... đã xây dựng và thể chế hóa chương trình khoan hồng, theo đó cho phép miễn hoặc giảm mức phạt đối với một hoặc một số bên tham gia thỏa thuận. Vì vậy, nhằm tăng cường hiệu quả thực thi các quy định kiểm soát hành vi TTHCCT, Luật Cạnh tranh 2018 đã có quy định mới bổ sung thêm các quy định về chính sách khoan hồng, theo đó miễn hoặc giảm nhẹ mức xử phạt đối với doanh nghiệp tự nguyện khai báo giúp cơ quan cạnh tranh Việt Nam kịp thời phát hiện, điều tra và xử lý các hành vi TTHCCT.

Hiện nay, khi nhìn trên thị trường, theo quan điểm người viết, chúng ta có quyền nghi ngờ có những thỏa thuận ngầm về thỏa thuận ấn định giá, thỏa thuận phân chia thị trường, thỏa thuận hạn chế số lượng, khối lượng, thỏa thuận thông đồng trong đấu thầu hay thỏa thuận ngăn cản không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển sản xuất - kinh doanh...

*Thứ nhất*, về thỏa thuận ấn định giá cả hàng hóa, dịch vụ là một hành vi diễn ra tương đối phổ biến trên thị trường Việt Nam, tuy nhiên do tính chất của hành vi này khá bí mật và khó phát hiện nên số lượng các vụ việc đã chính thức được đưa ra xử lý là không nhiều. Nhưng kể đến những vụ việc có dấu hiệu có thỏa thuận ấn định giá hàng

hóa, dịch vụ thì có thể điểm qua một số vụ việc tiêu biểu sau:

Thị trường sữa bột nhập khẩu chiếm hơn 80% thị trường sữa của Việt Nam, vì vậy, giá sữa phụ thuộc rất nhiều vào giá nguồn nguyên liệu nhập khẩu. Tuy nhiên giá sữa thị trường không biến động theo xu hướng giá sữa trên thế giới và khu vực và cũng không theo giá sữa nguyên liệu nhập khẩu. Thực tế cho thấy, trong khi giá sữa nguyên liệu trên thế giới có xu hướng giảm mạnh thì giá sữa bột tại Việt Nam hầu như không giảm. Bộ Tài chính và Bộ Công Thương đã tổ chức thanh tra, kiểm tra tìm hiểu thực tế giá sữa nhưng không thu thập được chứng cứ về sự tồn tại của thỏa thuận ấn định giá sữa giữa các doanh nghiệp.

Cơ quan cạnh tranh cũng đã tiến hành thu thập thông tin liên quan đến một số vụ việc có dấu hiệu vi phạm quy định của pháp luật cạnh tranh như thông tin về tăng giá thép của các doanh nghiệp; thông tin về việc tăng giá gas; thông tin về việc thống nhất giá mua bán quyền truyền hình giải bóng đá ngoại hạng Anh...

*Thứ hai*, về những vụ việc có dấu hiệu vi phạm thỏa thuận phân chia thị trường hay kiểm soát số lượng điển hình, như: Vụ việc sản xuất lịch block năm 2011. Hội Xuất bản đã gửi thông báo tới các nhà xuất bản với tổng số lượng xuất bản lịch năm 2011 là 16,2 triệu bản. Trên cơ sở "số lượng" được ấn định này sẽ được chia đều 59 nhà xuất bản, mỗi nhà xuất bản được sản xuất 270.000 block các loại. Những nhà xuất bản không ký thỏa thuận tham gia nhóm cũng chỉ sản xuất theo "số lượng quota" là 270.000 cuốn. Trong tổng số 59 nhà xuất bản, có 55 nhà sản xuất tham gia ký bản thỏa thuận theo cơ chế độc quyền thông qua việc phân bổ quota cho từng "nhà" (5). Như vậy, đây là một vụ việc thỏa thuận kiểm soát số lượng sản xuất của Hội Xuất bản.

Hay như thị trường bia Việt Nam bị nghi ngờ phân chia theo địa bàn. Bởi lẽ, thị trường bia Việt hiện do 4 "ông lớn" thống trị, gồm Sabeco, Heineken, Habeco và Bia Huế. Trong đó, ngoài Heineken, 3 thương hiệu còn lại phân chia vị trí thống lĩnh 3 miền, thể hiện ngay ở tên gọi. Habeco dẫn đầu thị trường miền Bắc với Bia Hà Nội; Bia Huế (Huda, Halida) do Carlsberg sở hữu

manh ở khu vực miền Trung, Sabeco là Bia Sài Gòn, thị phần lớn nhất khu vực miền Nam. Ngoài ra, Heineken hiện diện tại cả khu vực miền Bắc, Trung và miền Nam (6).

#### **4. Một số kiến nghị**

*Thứ nhất*, về chính sách khoan hồng lần đầu tiên được ghi nhận trong Luật Cạnh tranh 2018 khi doanh nghiệp tự nguyện khai báo giúp Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia phát hiện, điều tra và xử lý hành vi TTHCCT bị cấm.

Kinh nghiệm của các quốc gia cho thấy, để thực thi tốt chính sách khoan dung, cần phải đề cao hai yếu tố là khả năng dự đoán (predictability) và minh bạch hóa thông tin (transparency). Trong các quốc gia có lịch sử áp dụng chính sách khoan hồng thì Hàn Quốc là quốc gia trong khu vực Châu Á áp dụng chính sách khoan hồng trong điều tra các hành vi hạn chế cạnh tranh sớm nhất vì được giới thiệu vào năm 1997 chỉ áp dụng cho chủ thể khai báo đầu tiên và trước khi cơ quan cạnh tranh tiến hành điều tra. Tuy nhiên, mãi tới năm 2001 khi chính sách khoan hồng của Ủy ban Thương mại lành mạnh Hàn Quốc (KFTC) thay đổi thì số vụ việc nộp đơn xin hưởng khoan hồng mới tăng lên đáng kể.

Hiện nay Việt Nam vẫn đang đứng trước thách thức lần đầu tiên ban hành và áp dụng chính sách khoan hồng nhằm phát hiện, điều tra các vụ việc hạn chế cạnh tranh. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Cạnh tranh 2018, việc miễn giảm hình phạt chỉ được thực hiện trước khi cơ quan có thẩm quyền ra quyết định điều tra. Điều này sẽ khiến Việt Nam có thể rơi vào tình trạng giống như Hàn Quốc những năm đầu áp dụng chính sách khoan hồng, các chủ thể vi phạm sẽ không mặn mà với việc áp dụng chính sách này. Nếu như cơ quan cạnh tranh công khai những vụ việc đang tiến hành điều tra, và vẫn có cơ chế hưởng khoan hồng cho những chủ thể tự nguyện giao nộp chứng cứ chứng minh hành vi vi phạm, sẽ hấp dẫn các chủ thể vi phạm hơn nhiều. Kinh nghiệm này của Hàn Quốc là một trong những bài học quý báu cho cơ quan cạnh tranh Việt Nam nhằm áp dụng chính sách khoan hồng tốt hơn trong tương lai.

*Thứ hai*, xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan trong xử lý hành vi TTHCCT theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối.

Theo Luật Cạnh tranh 2018, sự phối hợp giữa cơ quan cạnh tranh và cơ quan điều tra chỉ được quy định trong quá trình điều tra đối với hành vi hạn chế cạnh tranh có dấu hiệu của tội phạm. Cụ thể như Điều 85 Luật Cạnh tranh 2018: "Trong quá trình điều tra, khi phát hiện có dấu hiệu của tội phạm, điều tra viên vụ việc cạnh tranh phải báo cáo Thủ trưởng Cơ quan điều tra vụ việc cạnh tranh xem xét, kiến nghị Chủ tịch Ủy ban Cạnh tranh Quốc gia chuyển một phần hoặc toàn bộ hồ sơ liên quan đến dấu hiệu của tội phạm đến cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý theo quy định của pháp luật.". Tuy nhiên, việc phân định thẩm quyền điều tra hình sự vẫn dựa theo nguyên tắc lãnh thổ, loại vụ việc, mà không có cơ quan điều tra hình sự chuyên trách nào phụ trách vụ việc cạnh tranh.

Trong khi đó, TTHCCT là một hành vi mang tính chất đặc biệt, đòi hỏi sự phân tích đánh giá tác động hạn chế cạnh tranh của hành vi trên thị trường. Do đó, nếu không phải là một cơ quan chuyên trách về cạnh tranh, sẽ rất khó để điều tra và đưa ra kết luận chính xác. Kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới như Hoa Kỳ và Nhật Bản đều cho thấy, thẩm quyền điều tra vụ việc hạn chế cạnh tranh, dù là vụ việc hạn chế cạnh tranh có dấu hiệu của tội phạm vẫn thuộc về cơ quan cạnh tranh. Trong tương lai nên kiến nghị để cơ quan cạnh tranh Việt Nam có thể trực tiếp tiến hành điều tra các vụ việc hạn chế cạnh tranh có dấu hiệu hành vi tội phạm. Sau khi cơ quan cạnh tranh có báo cáo điều tra mới cần sự giúp đỡ của các cơ quan tổ tụng khác như viện kiểm sát để đưa vụ việc ra cơ quan xét xử.

Tóm lại, để kiểm soát những hành vi TTHCCT theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối Luật Cạnh tranh 2018 đã kịp thời có những bổ sung phù hợp nhất là quy định liên quan đến chính sách khoan hồng. Hi vọng trong thời gian tới, các quy định pháp luật về TTHCCT theo chiều ngang bị cấm tuyệt đối sẽ ngày càng hoàn thiện góp phần hạn chế, phát hiện loại trừ các hành vi này trên thực tế ■

## TÀI LIỆU THAM KHẢO:

- (1) Muttrap & VCCI, *Hành vi hạn chế cạnh tranh, một số vụ việc điển hình của châu Âu*, trang 18.
- (2) US FTC & US DOJ, *Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors*.
- (3) Xem. *Quyết định của Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh số 14/QĐ-HĐXL* ngày 29/07/2010 về xử lý vụ việc cạnh tranh số KNCT-HCCT-0009.
- (4) Xem thêm vụ việc trong bài: "Ủy ban Châu Âu phạt các nhà sản xuất máy biến áp điện 67,6 triệu euro do tham gia cartel phân chia thị trường" trên trang: <http://www.pvcm.gov.vn/NewsDetail.aspx?ID=2201&CateID=272>.
- (5) Nguyễn Thị Nhung, *Pháp luật điều chỉnh các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh ở Việt Nam hiện nay (sách chuyên khảo)*, trang 110-111.
- (6) Xem thêm bài viết "Thị trường bia đang phân chia theo địa bàn như thế nào?" trên trang: <http://cafebiz.vn/quan-hung-tranh-ba-thi-truong-bia-4-dai-gia-dang-phan-chia-dia-ban-the-nao-20161124150322891.chn>

Ngày nhận bài: 18/6/2020

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 29/6/2020

Ngày chấp nhận đăng bài: 8/7/2020

*Thông tin tác giả:*

**ThS. TRẦN THỊ PHƯƠNG LIÊN**

Khoa Luật Kinh tế - Đại học Luật Hà Nội

## HORIZONTAL AGREEMENTS IN COMPETITION ARE STRICTLY PROHIBITED UNDER THE 2018 LAW ON COMPETITION OF VIETNAM

● Master. **TRAN THI PHUONG LIEN**

Faculty of Economic Law

Hanoi Law University

### ABSTRACT:

Horizontal agreements in competition are strictly prohibited around the world due to its serious violations of competition. The 2018, Law on Competition of Vietnam also has changes in the regulations regarding the horizontal agreements in competition. This article presents the current situation of controlling the horizontal agreements under the 2018 Law on Competition and proposes some recommendations.

**Keywords:** Horizontal agreements in competition. Law on Competition.