



Phân tích khả năng thay đổi pháp luật phòng vệ thương mại tại Liên minh Châu Âu

Lưu ý cho các doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam



DỰ ÁN MUTRAP DO LIÊN MINH CHÂU ÂU TÀI TRỢ
BỘ CÔNG THƯƠNG VIỆT NAM PHỐI HỢP THỰC HIỆN

Liên minh châu Âu (EU) là một trong những thị trường xuất khẩu trọng điểm của Việt Nam nhưng cũng là khu vực áp dụng nhiều nhất các biện pháp phòng vệ thương mại đối với hàng hóa Việt Nam tính đến nay. Do đó, bất kỳ thay đổi nào trong chính sách, pháp luật hay thực tiễn về phòng vệ thương mại của khu vực này đều có tác động trực tiếp đến tình hình xuất khẩu của chúng ta. Một số động thái gần đây cho thấy EU có khả năng sẽ thay đổi đáng kể trong quy định và thực tiễn áp dụng các biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp đối với hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài. Dưới đây là những phân tích cụ thể về xu hướng này cũng như những lưu ý đối với các hiệp hội và doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam.¹

¹ Nghiên cứu này được thực hiện với sự hỗ trợ tài chính của Liên minh châu Âu. Quan điểm trong Nghiên cứu này là của các tác giả và do đó không thể hiện quan điểm chính thức của Liên minh châu Âu hay Bộ Công Thương



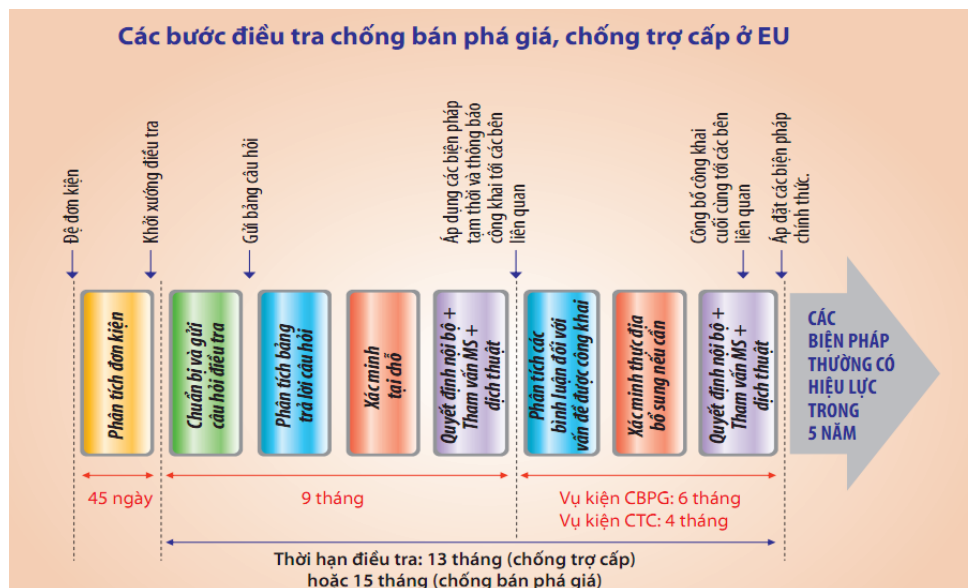
I. Quy định hiện tại của EU về chống bán phá giá/chống trợ cấp - những yếu tố thuận lợi

So với pháp luật các nước khác về chống bán phá giá/chống trợ cấp thì các quy định hiện tại của EU được xem là khá “kiềm chế” trong quy trình điều tra và biện pháp áp dụng theo hướng có lợi hơn cho nhà sản xuất, xuất khẩu nước ngoài so với pháp luật của nhiều nước khác (ví dụ Hoa Kỳ). Cụ thể:

- i) *Quy trình điều tra ngắn và đơn giản*: Theo pháp luật của WTO về chống bán phá giá và chống trợ cấp thì một vụ điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp không được kéo dài quá 18 tháng còn theo pháp luật của EU thì thời hạn này là 15 tháng đối với chống bán phá giá và 13 tháng đối với chống trợ cấp. Ngoài ra, quy trình điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp của EU cũng đơn giản hơn với chỉ 01 cơ quan điều tra cả về phá giá/trợ cấp và thiệt hại là Ủy ban châu Âu – so sánh với Hoa Kỳ có đến 02 cơ quan tham gia vào quá trình điều tra là Bộ Thương mại (điều tra về phá giá/trợ cấp) và Ủy ban Thương mại quốc tế (điều tra về thiệt hại). Thời hạn điều tra càng dài, quy trình càng phức tạp thì càng gây khó khăn cho các doanh nghiệp xuất khẩu bị đơn do gia tăng chi phí theo kiện và đáp ứng đầy đủ các yêu cầu và thủ tục của cơ quan điều tra.



Các bước điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp ở EU



ii) **Điều kiện áp thuế nhiều:** Nếu như WTO quy định (và được nhiều nước áp dụng) việc áp thuế chỉ được thực hiện nếu có đủ 03 điều kiện: i) Có bán phá giá/trợ cấp đáng kể; ii) Có thiệt hại đáng kể đối với ngành sản xuất nội địa; iii) Có mối quan hệ nhân quả giữa việc bán phá giá/trợ cấp và thiệt hại thì EU còn bổ sung thêm một điều kiện quan trọng nữa là iv) Việc áp thuế không ảnh hưởng tới lợi ích Cộng đồng. Trong khi đó “lợi ích cộng đồng” ở EU là bao gồm lợi ích của cả các nhà nhập khẩu và người tiêu dùng ở tất cả các nước trong Liên minh (những người có cùng lợi ích với các nhà xuất khẩu). Đây là yếu tố thuận lợi mà Việt Nam có thể tận dụng để vận động các nhóm có cùng lợi ích với mình trong các vụ điều tra.

iii) Ngoài ra, EU còn áp dụng nguyên tắc “thuế thấp hơn” theo đó cơ quan điều tra EU trong quá trình điều tra sẽ phải tính toán cả biên độ phá giá/trợ cấp và biên độ thiệt hại; mức thuế chống bán phá giá/chống trợ cấp, nếu được áp dụng, sẽ bằng với biên độ nào thấp hơn trong 2 loại biên độ được xác định nêu trên. Điển hình là trong vụ giấy mũ da, nhờ biên độ thiệt hại thấp hơn nên Việt Nam đã được hưởng mức thuế chống

bán phá giá thấp hơn (10%) so với Trung Quốc (16%) dù biên độ phá giá của Việt Nam được xác định cao hơn.

iv) Quyết định áp thuế khó khăn: Theo quy định của EU thì Ủy ban châu Âu chỉ có nghĩa vụ điều tra và lập Đề xuất về việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá/chống trợ cấp, nếu có). Đề xuất này phải tham vấn Ủy ban tư vấn về chống bán phá giá/chống trợ cấp của EU (đây là đơn vị cho ý kiến chuyên môn để Ủy ban châu Âu tham khảo khi xây dựng đề xuất trình Hội đồng châu Âu ra quyết định; ý kiến của Ủy ban tư vấn này không có giá trị bắt buộc đối với Ủy ban châu Âu). Sau đó, Đề xuất được gửi cho Hội đồng châu Âu (với thành phần là các Bộ trưởng đại diện từng nước thành viên EU) để cơ quan này bỏ phiếu và. Đề xuất áp thuế do Ủy ban châu Âu trình sẽ xem như được Hội đồng thông qua trừ khi đa số thành viên trong Hội đồng bỏ phiếu phản đối Đề xuất này. Điều này có nghĩa là dù cuộc điều tra có đi đến kết luận khẳng định đầy đủ cả 4 điều kiện nói trên thì biện pháp áp thuế vẫn có thể không được áp dụng nếu vận động được đa số các nước trong EU phản đối quyết định này. Đây cũng là một yếu tố thuận lợi vì EU là một liên minh gồm nhiều quốc gia có lợi ích khác nhau trong mỗi vụ kiện, do đó các nước xuất khẩu bị điều tra có thể vận động các nước có cùng lợi ích với mình để đạt được kết quả điều tra thuận lợi.

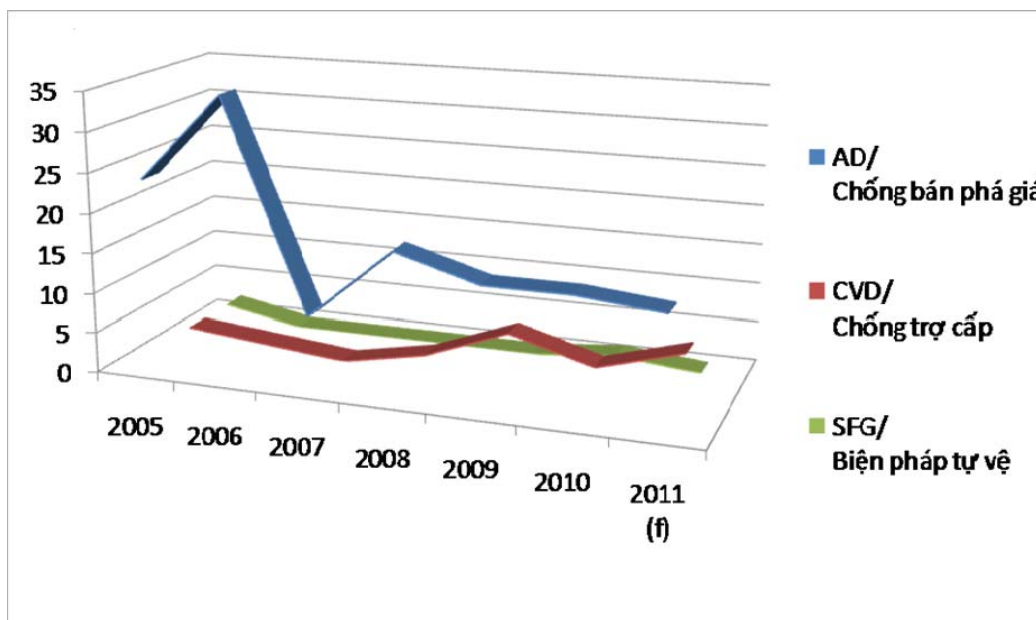


II. Xu hướng mới trong sử dụng các biện pháp thương mại của EU – Những dấu hiệu bất lợi

Theo thống kê các vụ khởi xướng điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ của EU trong giai đoạn từ năm 2005 đến tháng 6/2011 thì số lượng các vụ điều tra chống bán phá giá biến động không đều với xu hướng giảm nhẹ trong vài năm gần đây trong khi các vụ chống trợ cấp thì lại có xu hướng tăng dần, đặc biệt trong giai đoạn 6 tháng đầu năm 2011.

Trong thời gian tới, những xu hướng này sẽ biến động như thế nào phụ thuộc rất nhiều vào những thay đổi trong chính sách, pháp luật liên quan của EU.

Thống kê các vụ khởi xướng điều tra của EU (2005-2011)



Từ góc độ chính sách, đã bắt đầu xuất hiện những dấu hiệu bất lợi cho các nhà sản xuất, xuất khẩu nước ngoài khi bán hàng vào EU.

Về việc sử dụng công cụ chống bán phá giá, sự “kiềm chế” về số lượng các vụ kiện này ở EU giai đoạn 2006-2010 có nguồn gốc từ những tranh luận về chính sách đối với các biện pháp chống bán phá giá ở EU thời gian này. Cụ thể, những quan điểm theo hướng phản đối việc lạm dụng các biện pháp chống bán phá giá mà ông Peter Mandelson (trong Báo cáo *Đánh giá việc sử dụng công cụ phòng vệ thương mại của EU trong tình hình thực tế mới trong bối cảnh kinh tế toàn cầu* phát hành cuối năm 2006) đã làm dấy lên tranh luận về vấn đề này ở EU. Không ít ý kiến tỏ ra đặc biệt quan ngại về tác động bất lợi của các biện pháp chống bán phá giá đối với người tiêu dùng và các công ty đa quốc gia gốc EU. Có ý kiến thậm chí còn lật lại vấn đề có nên xem bán phá giá là hành vi cạnh tranh không lành mạnh cần phải bị trừng phạt hay không bởi khá nhiều trường hợp hành vi bán hàng như vậy là bình thường trong thương mại hiện đại. Tuy nhiên, trong tình hình EU chưa hoàn toàn thoát khỏi ảnh hưởng bất lợi từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009 thì đã vướng ngay vào mớ bòng bong nợ công và bất ổn kinh tế như hiện nay, dường như tư tưởng bảo hộ lại lên ngôi. Người ta thậm chí còn tính tới việc sử dụng công cụ này không chỉ để bảo vệ EU khỏi các hành vi bán phá giá mà còn cả những hành vi khác được cho là nguồn gốc của những méo mó thương mại nhưng chưa có công cụ xử lý thích hợp như hiện tượng hai giá, phân biệt đối xử thông qua thuế xuất khẩu hay các vi phạm tiêu chuẩn lao động, môi trường. Thực tế này khiến tình hình sử dụng các biện pháp chống bán phá giá của EU trong thời gian tới được dự báo là sẽ rất phức tạp và nhiều khả năng sẽ bất lợi hơn cho các nhà sản xuất, xuất khẩu nước ngoài, trong đó có các doanh nghiệp Việt Nam.

Liên quan đến các vu kiện chống trợ cấp, tình hình cũng không mấy sáng sủa hơn (thậm chí những biểu hiện của việc gia tăng sử dụng công cụ này ở EU đã thể hiện khá rõ trong 6 tháng đầu năm 2011). Nguyên do của hiện tượng này là những nghi ngại trong nội bộ EU rằng nhiều nước đối tác của EU đang sử dụng ồ ạt những biện pháp trợ cấp cho doanh nghiệp của họ và khiến các doanh nghiệp EU phải chịu thiệt hại trong cạnh tranh quốc tế. Phản ứng lại điều này, một mặt EU đưa ra đề xuất thắt chặt hơn nữa các biện pháp trợ cấp trong khuôn khổ WTO, mặt khác EU gần như đồng thuận trong quyết tâm tăng cường sử



dụng các biện pháp chống trợ cấp để bảo vệ lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp EU. Vì vậy nguy cơ các vụ kiện chống trợ cấp, và các vụ kiện đúp (cả chống trợ cấp và chống bán phá giá) ở thị trường này cũng tăng lên.

Từ góc độ pháp luật, hiện đang có nhiều khả năng EU sẽ thay đổi một số yếu tố quan trọng trong quy trình điều tra chống bán phá giá, chống trợ cấp đối với hàng hóa nước ngoài nhập khẩu vào EU. Những thay đổi này được dự báo sẽ tạo ra những tác động cả tích cực và tiêu cực đối với các doanh nghiệp xuất khẩu nước ngoài.

Cụ thể, những thay đổi đáng kể nhất có thể được thực hiện liên quan đến quy trình ra quyết định áp đặt thuế chống bán phá giá/chống trợ cấp theo hướng:

- Tăng cường thẩm quyền của Ủy ban tư vấn về chống bán phá giá/chống trợ cấp: Ủy ban này sẽ có quyền bác bỏ Đề xuất áp thuế chống bán phá giá của Ủy ban châu Âu với đa số phiếu đặc biệt (đối với Đề xuất áp dụng biện pháp tạm thời) hoặc đa số phiếu thông thường (đối với Đề xuất áp dụng biện pháp chính thức) thay vì chỉ có quyền đưa ý kiến tham khảo như hiện tại;
- Tăng quyền quyết định cho Ủy ban châu Âu: Ủy ban châu Âu vừa là cơ quan điều tra vừa là cơ quan có quyền quyết định việc áp dụng biện pháp chống bán phá giá/chống trợ cấp thay vì chỉ có quyền điều tra và đưa ra đề xuất để Hội đồng châu Âu quyết định.

Với dự kiến thay đổi quan trọng này, dường như EU đang đi theo hướng tăng cường tính kỹ thuật trong khi giảm yếu tố chính trị trong cơ chế ra quyết định áp dụng biện pháp chống bán phá giá/chống trợ cấp mới (bởi Ủy ban tư vấn và Ủy ban châu Âu là các đơn vị mang nặng tính chuyên môn trong khi Hội đồng châu Âu lại là thiết chế mang tính chính trị thuần túy). Điều này được hy vọng có thể giúp quy trình ra quyết định của EU nhanh chóng hơn, chuyên nghiệp hơn. Tuy vậy, đối với các nước xuất khẩu, thay đổi này khiến cho khả năng vận động hành lang để có được sự ủng hộ về mặt chính trị ở các nước thành viên EU mà các nước xuất khẩu thường hay thực hiện (và có hiệu quả) sẽ không còn nhiều ý nghĩa như trước đây. Ngoài ra quy trình cho ý kiến của Ủy ban tư vấn hay vấn đề “thương lượng” giữa Ủy ban châu Âu với các nước thành viên có thể sẽ phức tạp hơn.



III. Chủ động đối phó với những nguy cơ mới – khuyến nghị cho doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam

Với 10 vụ kiện chống bán phá giá mà EU đã từng tiến hành đối với hàng hóa Việt Nam thì việc “bị kiện” tại thị trường này không phải là vấn đề quá mới đối với các doanh nghiệp Việt Nam. Tuy nhiên, làm thế nào để đối phó hiệu quả với một vụ kiện chống bán phá giá/chống trợ cấp tại nước ngoài thì vẫn còn là vấn đề rất khó khăn đối với chúng ta. Trong hoàn cảnh những nguy cơ kiện ở EU đang gia tăng do tình hình kinh tế khó khăn, những thay đổi trong chính sách thương mại quốc tế và khả năng có thay đổi quan trọng trong pháp luật chống bán phá giá, chống trợ cấp của EU, thách thức với các nước như Việt Nam lại càng lớn hơn.

Vậy Việt Nam phải làm gì để có thể bảo vệ lợi ích của mình tại thị trường xuất khẩu quan trọng này? Từ phía chính phủ, Việt Nam có thể đưa ra những bình luận, đề xuất thể hiện quan điểm của mình trong các cuộc đối thoại, đàm phán song phương với EU như đàm phán Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU trong thời gian tới nhằm tác động đến quá trình điều chỉnh chính sách, pháp luật của EU theo hướng phù hợp. Việt Nam cũng có thể kiện EU ra WTO trong trường hợp những chính sách, quy định mới của EU không phù hợp và gây cản trở đối với thương mại.

Về phía các hiệp hội, doanh nghiệp, cần chủ động tìm hiểu thông tin, cập nhật tình hình và phân tích các nguy cơ để kịp thời phòng tránh. Cụ thể, doanh nghiệp cần giữ liên lạc với các nhà nhập khẩu EU để có được thông tin sớm nhất về các thay đổi ở thị trường này. Doanh nghiệp cũng có thể nhận được thông tin và tư vấn thông qua Hội đồng tư vấn về phòng vệ thương mại của VCCI. Trong trường hợp vụ kiện xảy ra, cần phối hợp chặt chẽ với chính phủ đặc biệt trong các vụ kiện chống trợ cấp để có phương án đối phó hiệu quả nhất.