

BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI TRONG CÁC HIỆP ĐỊNH THƯƠNG MẠI TỰ DO

Ông Lương Kim Thành

Cục Phòng vệ thương mại – Bộ Công Thương

1. Tổng quan về các biện pháp phòng vệ thương mại

Trong quá trình tự do hoá thương mại quốc tế, mỗi quốc gia đều xây dựng và thực thi nhiều chính sách khác nhau nhằm đảm bảo tối đa hoá lợi ích cho quốc gia đó. Trong xu hướng tự do hoá và toàn cầu hoá hiện nay, với sự ra đời của WTO, các nước đã cam kết dỡ bỏ hoặc cắt giảm một số chính sách mang tính cản trở quá trình hội nhập. Tuy nhiên, bên cạnh những lợi ích to lớn mà tự do hoá thương mại mang lại, xu thế này có thể sẽ tạo ra nhiều rủi ro và tiềm ẩn những nguy cơ gây thiệt hại cho các thành viên. Do đó, khi xây dựng các hiệp định của WTO, các nước vẫn cho phép thực hiện những chính sách mang tính rào cản nhất định để bảo vệ mình trước các hành vi thương mại không lành mạnh hoặc trong bối cảnh gia tăng đột biến hàng nhập khẩu gây thiệt hại cho ngành sản xuất trong nước của thành viên. Thông thường, các rào cản thương mại được hiểu là những biện pháp thuế quan hoặc phi thuế quan nhằm mục đích hạn chế/làm giảm sự dịch chuyển hàng hoá giữa các vùng lãnh thổ được thể hiện qua các công cụ thuế quan/phi thuế quan.

Các biện pháp phòng vệ thương mại (PVTM) được xem là một phần quan trọng trong chính sách thương mại quốc tế của mỗi quốc gia, bao gồm các biện pháp: chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ¹⁰⁷. Các biện pháp PVTM đều giống nhau ở mục đích áp dụng là bảo vệ/hỗ trợ ngành sản xuất trong nước bị thiệt hại từ hàng hoá nhập khẩu. Thêm vào đó, các biện pháp muốn được áp dụng cần phải qua quá trình điều tra tuân thủ các quy định của các Hiệp định có liên quan của WTO. Ngoài ra, các biện pháp này, trong trường hợp bị áp dụng sai so với các quy định của WTO sẽ là đối tượng bị khởi kiện ra cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO.

Tuy nhiên, các biện pháp nói trên cũng có sự khác nhau nhất định, đặc biệt là giữa biện pháp chống bán phá giá, biện pháp chống trợ cấp và biện pháp tự vệ. Về bản chất, biện pháp chống bán phá giá, biện pháp chống trợ

¹⁰⁷ Điều 67 – Luật Quản lý ngoại thương, 2017

cấp được áp dụng để đối phó với hành vi cạnh tranh không lành mạnh hay không công bằng của hàng hóa nhập khẩu. Trong khi biện pháp chống bán phá giá là để đối phó với hành vi bán sản phẩm với giá thấp nhằm chiếm lĩnh thị trường và tiến tới loại bỏ dần các đối thủ cạnh tranh thì biện pháp chống trợ cấp được áp dụng để loại bỏ tác động tiêu cực gây ra cho ngành sản xuất hàng hóa nội địa xuất phát từ các chính sách trợ cấp của chính phủ nước xuất khẩu.

Đối với biện pháp tự vệ, công cụ này không nhằm đối phó với hành vi thương mại không lành mạnh như phá giá, trợ cấp mà được dùng để hỗ trợ các doanh nghiệp sản xuất trong nước trước sự gia tăng của hàng nhập khẩu mà dẫn đến những thiệt hại mang tính “nghiêm trọng” cho ngành sản xuất trong nước.

Các Hiệp định về PVTM trong WTO hiện tại được phát triển từ các quy định tương đối đơn giản trong Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại GATT 1947. Quá trình chi tiết hóa các quy định tại GATT 1947 trong khuôn khổ Vòng đàm phán Uruguay thực chất là quá trình đàm phán, đấu tranh, nhân nhượng giữa nhóm các nước muốn sử dụng các công cụ này (vào thời điểm đó chủ yếu là các nước phát triển, đặc biệt là Hoa Kỳ, EU) và nhóm nước không muốn sử dụng chúng (chủ yếu là các nước đang phát triển với thế mạnh xuất khẩu). Những hiệp định này quy định các biện pháp PVTM chỉ có thể được áp dụng sau khi tiến hành các cuộc điều tra và phải tuân thủ các điều kiện nhất định căn cứ theo từng biện pháp mà cơ quan điều tra tiến hành.

Các biện pháp PVTM mà một quốc gia áp dụng với một quốc gia thành viên khác phải thỏa mãn yêu cầu của các quy định tại GATT và các hiệp định liên quan khác của WTO bao gồm: Hiệp định thực thi điều VI của GATT (Hiệp định chống bán phá giá - ADA); Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng (SCM) và Hiệp định Tự vệ (SGA).

	Chống bán phá giá	Chống trợ cấp	Tự vệ
Quy định GATT 1994	Điều VI của GATT 1994	Điều VI và XVI của GATT 1994	Điều XIX của GATT 1994
Hiệp định chuyên ngành	Hiệp định thực thi điều VI của GATT 1994 (Hiệp định ADA)	Hiệp định trợ cấp và các biện pháp đối kháng (SCM)	Hiệp định Tự vệ (SGA)

2. Sự cần thiết của các biện pháp phòng vệ thương mại trong các FTA

Theo các nhà nghiên cứu đánh giá, nguyên nhân chủ yếu khiến các FTA cần có những điều khoản về PVTM đó là sự lo ngại về những hệ quả tiêu cực tác động tới ngành sản xuất trong nước từ các Hiệp định. Hầu hết các FTA đều có mục tiêu xóa bỏ toàn bộ các rào cản đối với thương mại, do vậy, hầu hết các thành viên tham gia FTA được kỳ vọng là sẽ hạn chế/không áp dụng các biện pháp PVTM trong nội khối. Trên thực tế khi đàm phán để tiến tới FTA hay thỏa thuận thương mại tự do đã có những cam kết cho rằng, loại bỏ các biện pháp PVTM là yêu cầu theo điều XXIV của GATT 1994 để đạt được thỏa thuận. Đoạn 8(b) của GATT yêu cầu các thành viên khi xây dựng hiệp định về ưu đãi thương mại cần “xóa bỏ thuế và các điều khoản hạn chế thương mại”. Do đó, một số chuyên gia cho rằng, cần loại bỏ các điều khoản hạn chế thương mại khác bao gồm cả PVTM. Tuy nhiên, việc loại bỏ rào cản thuế quan trong FTA có thể tạo ra những yêu cầu đòi hỏi phải áp dụng các biện pháp PVTM vì các ngành sản xuất cạnh tranh với nhập khẩu sẽ vẫn tiếp tục tìm kiếm sự bảo vệ ở bất kỳ biện pháp nào mà họ có thể tìm thấy. Mặc dù các biện pháp PVTM được áp dụng tách biệt đối với những áp lực của ngành sản xuất trong nước nhưng các quốc gia vẫn có thể tác động gián tiếp thông qua việc ban hành và triển khai các quy tắc và luật có liên quan đến PVTM.

Khi chính phủ tham gia FTA, các ngành sản xuất cạnh tranh với hàng nhập khẩu cần phải được đảm bảo rằng họ có công cụ để bảo vệ chính mình trước những hệ quả chưa lường trước được khi thực hiện các cam kết. Việc duy trì các biện pháp PVTM trong FTA sẽ có thể hỗ trợ hữu ích cho quá trình tìm kiếm sự ủng hộ của các doanh nghiệp đối với đàm phán, thực thi hiệp định. Theo ý nghĩa đó, những cam kết về PVTM cũng sẽ giống như những nội dung tương tự khác như: kéo dài giai đoạn chuyển đổi, quy định phức tạp về quy tắc xuất xứ và quy định những ngành nhạy cảm... trong một hiệp định FTA, tất cả vì mục tiêu hỗ trợ/bảo vệ những ngành hàng cạnh tranh nhạy cảm đối với hàng nhập khẩu. Thay vì trực tiếp làm giảm tác động của FTA khi đưa ra lộ trình giảm thuế, các biện pháp PVTM có cách tiếp cận khác làm giảm tác động của FTA bằng việc thiết lập cụ thể các điều kiện mà có thể tạm thời trì hoãn các nghĩa vụ thực thi.

Tuy nhiên, căn cứ từng FTA cụ thể (thành viên, mục tiêu... của nước tham gia đàm phán) mà các biện pháp PVTM sẽ được quy định ở các mức độ

và loại hình khác nhau. Các cấp độ thông thường của các biện pháp phòng vệ thương mại được quy định tại các FTA bao gồm:

(i) Đối với biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp:

Cấp độ của các quy định chống bán phá giá và trợ cấp trong FTA được phân loại như sau: (1) không chấp nhận biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp áp dụng đối với thành viên của FTA; (2) quy định một cách không cụ thể; (3) quy định cụ thể biện pháp chống bán phá giá và trợ cấp áp dụng đối với thành viên FTA.

(ii) Đối với biện pháp tự vệ:

Các FTA thường phân loại biện pháp tự vệ làm hai nhóm, nhóm (1) biện pháp tự vệ song phương hoặc trong khuôn khổ FTA (2) biện pháp tự vệ toàn cầu. Trong đó nhóm (1) chỉ được áp dụng đối với các thành viên của FTA nhằm ứng phó với hệ quả khi thực hiện cam kết trong hiệp định như giảm thuế, hàng nhập khẩu gia tăng gây thiệt hại cho sản xuất trong nước. Nhóm (2) là biện pháp tự vệ theo ý nghĩa của điều XIX – GATT và hiệp định tự vệ của WTO. Cấp độ của biện pháp tự vệ cũng được phân loại tương tự chống bán phá giá và trợ cấp gồm: không cho phép, quy định không cụ thể và quy định chi tiết.

3. Sử dụng các biện pháp phòng vệ thương mại trong các FTA mà Việt Nam đã tham gia đàm phán, ký kết

3.1. Tổng quan về PVTM trong các FTA của Việt Nam

Trong hầu hết các FTA đều có những nội dung, điều khoản về các biện pháp PVTM, tùy theo từng Hiệp định cụ thể và PVTM được quy định thành chương riêng hay chỉ là các điều khoản trong thương mại hàng hóa.

Trong các nội dung về PVTM cam kết trong FTA, hầu như các quy định thường dẫn chiếu đến các hiệp định liên quan của WTO và bổ sung thêm một số điều khoản về quy trình thủ tục điều tra, áp dụng biện pháp PVTM. Các FTA thế hệ mới còn có thêm các điều khoản về điều tra, áp dụng biện pháp PVTM với các thành viên nội khối (chủ yếu là biện pháp tự vệ song phương; hoặc áp dụng với thành viên của FTA).

Tuy nhiên, trong số 10 FTA trên, có những FTA đưa ra những yêu cầu cao hơn so với các Hiệp định của WTO về chống bán phá giá, chống trợ cấp chủ yếu về quy trình, thủ tục điều tra, áp dụng. Mặt khác, đối với biện pháp tự

vệ song phương/tự vệ trong khuôn khổ FTA, nhiều quy định có yêu cầu cao hơn khá nhiều so với Điều XIX của GATT 1994 và Hiệp định Tự vệ WTO.

So sánh quy định PVTM trong một số FTA song phương của Việt Nam

	VJCEP	FTA VN-CHILE	FTA VN-EAEU	VKFTA
Vị trí quy định PVTM trong FTA	Không có chương riêng về PVTM	Lập thành Chương riêng	Lập thành Chương riêng	Lập thành Chương riêng
Chống bán phá giá và chống trợ cấp	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	- Tuân theo Hiệp định WTO - Bổ sung một số quy định WTO+
Tự vệ toàn cầu	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	- Tuân theo Hiệp định WTO - Bổ sung một số quy định WTO+
Tự vệ song phương/trong khuôn khổ FTA	Lập thành một điều khoản Quy định chi tiết	Quy định chi tiết	Quy định chi tiết	Quy định chi tiết

So sánh quy định về PVTM trong ATIGA và 5 FTA ASEAN + 1

	ATIGA	ACFTA	AIFTA	AANZFTA	AKFTA	AJCEP
Vị trí quy định PVTM trong FTA	Lập thành Chương riêng	Không có chương riêng về PVTM	Không có chương riêng về PVTM	Không có chương riêng về PVTM	Không có chương riêng về PVTM	Không có chương riêng về PVTM
Chống bán phá giá và trợ cấp	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Không đề cập	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO
Tự vệ toàn cầu	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO	Tuân theo Hiệp định WTO
Tự vệ trong khuôn khổ FTA	Không quy định	Lập thành một điều khoản quy định chi tiết	Lập thành một điều khoản quy định chi tiết	Lập thành Chương riêng quy định chi tiết	Lập thành một điều khoản quy định chi tiết	Lập thành một điều khoản quy định chi tiết

3.2. Sử dụng các điều khoản trong FTA nhằm bảo vệ ngành sản xuất trong nước

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế, tự do hóa thương mại sâu rộng, hàng hóa sản xuất trong nước phải chịu sức ép cạnh tranh gay gắt với hàng hóa nhập khẩu, gây ra những tác động tiêu cực và khó khăn cho các doanh nghiệp và ngành sản xuất trong nước. Trước tình hình ngành sản xuất trong nước gặp nhiều khó khăn và thiệt hại do hàng hóa nhập khẩu bán phá giá hoặc gia tăng đột biến, Việt Nam đã tiến hành nhiều vụ việc điều tra phòng vệ thương mại nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của các doanh nghiệp sản xuất trong nước.

Mặc dù pháp luật về phòng vệ thương mại đã được ban hành hơn 10 năm nhưng các biện pháp này mới chỉ bắt đầu thực sự được sử dụng trong khoảng 5 năm trở lại đây. Cụ thể, tính đến hết tháng 10 năm 2018, Việt Nam đã tiến hành liên tiếp 11 vụ việc điều tra PVTM (04 vụ việc chống bán phá giá, 06 vụ việc tự vệ và 01 vụ việc chống lẩn tránh thuế)¹⁰⁸.

Trong 04 vụ việc chống bán phá giá, ngoại trừ Đài Loan, các nước bị khởi kiện và áp dụng biện pháp đều có FTA với Việt Nam gồm: Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Hàn Quốc. Mặt khác, cả 04 vụ việc đều liên quan đến sản phẩm thép, trong đó 03 vụ việc đã ban hành kết luận cuối cùng và trong thời kỳ áp dụng biện pháp. Bên cạnh việc tuân thủ các quy định của ADA, Việt Nam còn phải tuân thủ các cam kết trong FTA có liên quan như: ASEAN– Trung Quốc; VKFTA; ATIGA.

Đối với các biện pháp tự vệ toàn cầu, tương tự vụ việc chống bán phá giá, cơ quan điều tra của Việt Nam một mặt phải đáp ứng các điều kiện về nội dung, quy trình thủ tục trong SGA đồng thời tuân thủ chặt chẽ các nội dung trong những FTA có hiệu lực thực thi mà Việt Nam là thành viên, chủ yếu liên quan đến yêu cầu về quy trình thủ tục như: nghĩa vụ thông báo, tham vấn.

Bản chất của FTA là xóa bỏ hàng rào thuế quan và ngay lập tức thị trường Việt Nam sẽ được mở cửa hàng hóa. Nếu như trong WTO, Việt Nam chỉ cam kết cắt giảm thuế cho khoảng 1/3 số dòng thuế thì trong hầu hết các FTA đã ký Việt Nam cam kết xóa bỏ tới 80 - 90% số dòng thuế. Như vậy, với mức độ mở cửa lớn hơn, hàng hóa từ các nước đối tác FTA của Việt Nam có

¹⁰⁸ Số liệu tổng hợp của Cục Phòng vệ thương mại

thể dễ dàng hơn vào thị trường Việt Nam mà không phải chịu các rào cản về thuế, đồng thời việc các doanh nghiệp xuất khẩu nước ngoài có các hành vi cạnh tranh không lành mạnh cũng có xu hướng gia tăng. Điều này khiến sức ép về cạnh tranh với hàng nhập khẩu đối với các ngành sản xuất của Việt Nam là rất lớn. Trong bối cảnh đó, PVTM là biện pháp duy nhất được cho phép trong FTA mà các doanh nghiệp Việt Nam có thể sử dụng để bảo vệ mình hoặc tạm thời giảm áp lực của sự gia tăng của hàng nhập khẩu để có thời gian phục hồi và tự điều chỉnh.

Trên cơ sở đó, việc nắm được các quy định về PVTM trong các FTA là tối quan trọng, giúp doanh nghiệp hiểu rõ quyền và nghĩa vụ của mình trong từng hiệp định và trong các hiệp định khác nhau để đảm bảo rằng trong trường hợp khởi kiện, doanh nghiệp hiểu được quy trình điều tra sẽ gồm các bước nào, điều kiện cần đáp ứng là gì, quyền và nghĩa vụ của mình là gì... để có thể phối hợp với cơ quan điều tra tốt nhất, đảm bảo tối đa quyền và lợi ích của doanh nghiệp.

Ngoài việc nắm rõ quy định về PVTM trong FTA, doanh nghiệp cần ý thức toàn diện và sâu sắc về các công cụ PVTM có trong tay. Hiện tại, Việt Nam đã có một hệ thống quy định pháp luật về PVTM phù hợp với quy định của WTO, thông lệ quốc tế để tiến hành khởi xướng điều tra, áp dụng các biện pháp PVTM nhằm bảo vệ lợi ích của mình trong bối cảnh thực thi FTA. Mặt khác, để đáp ứng các quy định mới trong các FTA, hiện nay pháp luật về phòng vệ thương mại đã có thêm một số thay đổi bổ sung cho phù hợp. Vậy có thể nói hành lang pháp lý của Việt Nam không thiếu, cái thiếu chính là mức độ quan tâm và quyết tâm của doanh nghiệp trong việc sử dụng các biện pháp PVTM để bảo vệ lợi ích của mình. Mặc dù cơ quan điều tra có thể tự khởi xướng một vụ điều tra, tuy nhiên hầu hết các vụ việc PVTM được khởi xướng dựa trên đơn kiện của các nhà sản xuất trong nước. Vì các nhà sản xuất trong nước là người trực tiếp tiếp cận và phát hiện được các hành vi cạnh tranh không công bằng của các nhà xuất khẩu nước ngoài hoặc hiểu được những thiệt hại mà ngành sản xuất mình đang gặp phải hơn ai hết. Trong trường hợp các doanh nghiệp trong nước không gửi đơn kiện, cơ quan có thẩm quyền khó có thể tiến hành cuộc điều tra, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của doanh nghiệp.

3.3. Vấn đề ứng phó với các vụ kiện phòng vệ thương mại từ các nước/vùng lãnh thổ mà Việt Nam đã ký kết FTA

Khi nói đến việc áp dụng các biện pháp PVTM trong các FTA, bên cạnh việc khởi kiện, cần lưu ý đến cả khía cạnh kháng kiện, tức là khi Việt Nam bị các nước đối tác FTA khởi xướng điều tra PVTM đối với hàng xuất khẩu của Việt Nam.

Khi các nước đối tác FTA cam kết xóa bỏ hàng rào thuế quan, hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam cũng được hưởng lợi từ điều này. Như đã phân tích ở trên, xuất khẩu Việt Nam sang một số đối tác FTA đã gia tăng đáng kể trong thời gian gần đây hoặc sau khi FTA có hiệu lực. Tuy nhiên, lợi ích cũng đi kèm với rủi ro. Hàng xuất khẩu của Việt Nam có thể đứng trước nguy cơ bị các nước đối tác FTA điều tra, áp dụng các biện pháp PVTM nhiều hơn. Điều này càng có cơ sở khi các đối tác FTA của Việt Nam nằm trong số những nước sử dụng công cụ PVTM nhiều nhất trên thế giới (ví dụ: Trung Quốc, Ấn Độ, Indonesia, Malaysia, Thái Lan...).

Thực tế đã cho thấy, tính đến nay các nước đối tác FTA đã tiến hành 33 vụ điều tra chống bán phá giá, 4 vụ việc chống trợ cấp và 16 vụ điều tra tự vệ toàn cầu đối với Việt Nam/có ảnh hưởng đến Việt Nam, cụ thể: Ấn Độ (17 vụ); Hàn Quốc (2 vụ); Indonesia (6 vụ); Úc (9 vụ); Thái Lan (7 vụ); Malaysia (5 vụ), Philippines (06 vụ); Trung Quốc (01 vụ). Nhật Bản chưa có vụ việc nào khởi kiện đối với Việt Nam. Như vậy, tổng số vụ việc do các nước FTA tiến hành khởi xướng điều tra và áp dụng biện pháp là **53 vụ**, chiếm tới 37% tổng số vụ việc PVTM khởi xướng điều tra và áp dụng đối với Việt Nam. Các sản phẩm bị các thành viên FTA khởi kiện và áp dụng biện pháp chống bán phá giá bao gồm: các sản phẩm thép (17 vụ, chiếm 32% tổng số vụ việc), sợi (2 vụ), giấy BOPP (2 vụ), còn lại là các sản phẩm khác. Con số này có thể tiếp tục gia tăng trong thời gian tới. Vì vậy, doanh nghiệp cần chuẩn bị sẵn sàng tâm lý, nguồn lực, chiến lược ứng phó cho các vụ việc trong tương lai có thể xảy ra.

Tuy nhiên thực tế hiện nay, nhiều doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam còn bị động, chưa thực sự nhận thức rõ ràng về nguy cơ xảy ra các vụ việc điều tra PVTM cũng như hệ quả bất lợi của các vụ việc này đối với hoạt động sản xuất, xuất khẩu của doanh nghiệp và thậm chí là của cả ngành. Bên cạnh

đó, các doanh nghiệp đôi khi cũng chưa chủ động và tích cực trong việc chuẩn bị, ứng phó với các vụ điều tra PVTM. Nhiều doanh nghiệp còn có tâm lý né tránh, không tham gia hoặc tham gia không đầy đủ vào công tác kháng kiện dẫn tới kết quả bất lợi đối với các doanh nghiệp. Trong trường hợp bị điều tra và áp dụng biện pháp PVTM, các doanh nghiệp có thể đánh mất lợi ích có được từ việc cắt giảm thuế trong FTA, gây ảnh hưởng đến khả năng xuất khẩu và thậm chí có thể đánh mất thị trường xuất khẩu.

Khi gặp vướng mắc, cần tư vấn về quy định PVTM của WTO, của các nước và trong FTA... hoặc cập nhật những thông tin các vụ việc PVTM, doanh nghiệp có thể liên hệ tới Cục PVTM để được trợ giúp trong việc giải quyết, ứng phó với các vụ việc PVTM. Theo dõi diễn biến các vụ việc kháng kiện tại trang web chính thức của Cục PVTM.