



NGHIÊN CỨU

Hoa quả Việt Nam vượt qua các rào cản của thị trường EU để tận dụng cơ hội từ EVFTA



TRUNG TÂM WTO

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

Friedrich Naumann
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT

NGHIÊN CỨU

Hoa quả Việt Nam vượt qua các rào cản của thị trường EU để tận dụng cơ hội từ EVFTA

Hà Nội, tháng 3/2019

MỤC LỤC

TÓM TẮT	6
BẢNG TỪ VIẾT TẮT.....	11
GIỚI THIỆU.....	12
I. Tổng quan về ngành trái cây Việt Nam và tiềm năng xuất khẩu sang EU 15	
1. Tình hình sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam	15
1.1. Tình hình sản xuất.....	15
1.2. Tình hình xuất khẩu	19
1.3. Nguyên nhân giá trị xuất khẩu trái cây thấp	22
2. Tiềm năng xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang EU.....	26
2.1. Nhu cầu nhập khẩu trái cây nhiệt đới của EU.....	26
2.2. Tình hình nhập khẩu trái cây Việt Nam của EU	30
2.3. Tiềm năng xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang EU và tình hình cạnh tranh ở thị trường EU.....	32
2.4. Những cơ hội từ Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- EU	34
II. Các biện pháp phi thuế quan của EU áp dụng đối với trái cây Việt Nam ..	37
1. Tổng quan về các biện pháp phi thuế quan.....	37
1.1. Định nghĩa và phân loại các biện pháp phi thuế quan	37
2. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU.....	41
2.1. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU lên hàng nhập khẩu nói chung	41
2.2. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU đối với trái cây Việt Nam ...	42
3. Các biện pháp SPS chính mà EU áp dụng đối với mặt hàng trái cây tiềm năng của Việt Nam	45
3.1. Các yêu cầu an toàn thực phẩm.....	46

3.2. Quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất	49
3.3. Kiểm dịch thực vật	56
3.4. Đánh giá sự phù hợp và chế tài	60
4. Các biện pháp TBT chủ yếu của EU áp dụng đối với các sản phẩm trái cây tiềm năng của Việt Nam.....	64
4.1. Các quy định về ghi nhãn.....	64
4.2. Tiêu chuẩn tiếp thị (Marketing standards)	67
III. Những thách thức và kiến nghị với Chính phủ và các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam.....	70
1. Những thách thức mà trái cây Việt Nam phải đối mặt	70
1.1. Thiếu thông tin và hướng dẫn về các quy định của EU	70
1.2. Hạn chế về năng lực và nguồn lực để tuân thủ các tiêu chuẩn cao của EU....	72
1.3. Cơ sở hạ tầng chưa đủ năng lực hỗ trợ xuất khẩu sang thị trường EU	74
2. Khuyến nghị cho Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam	75
2.1. Khuyến nghị cho Chính phủ Việt Nam.....	75
2.2. Khuyến nghị cho các doanh nghiệp trái cây của Việt Nam.....	79
KẾT LUẬN	83

DANH MỤC HÌNH VẼ

Hình 1: Diện tích trồng trái cây của Việt Nam	16
Hình 2: Giá trị xuất khẩu trái cây của Việt Nam giai đoạn 2001-2015	19
Hình 3: 5 thị trường xuất khẩu trái cây lớn nhất của Việt Nam.....	20
Hình 4: Giá trị xuất khẩu vào 5 thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam.....	20
Hình 5: Năng lực tuân thủ của trái cây và rau quả Việt Nam khi xuất khẩu sang một số quốc gia (2002-2010).....	25
Hình 6: 5 nước nhập khẩu trái cây lớn nhất thế giới năm 2015.....	26
Hình 7: Giá trị nhập khẩu trái cây của EU giai đoạn 2001-2015.....	27
Hình 8: Giá trị nhập khẩu trái cây tươi thuộc phân nhóm HS 081090 giai đoạn 2001-2015.....	29
Hình 9: Giá trị nhập khẩu một số loại trái cây đông lạnh và sấy khô của EU giai đoạn 2001- 2015	30
Hình 10: Giá trị nhập khẩu trái cây Việt Nam của EU giai đoạn 2001- 2015.....	31
Hình 11: Xu hướng áp dụng các biện pháp thuế quan và phi thuế quan	39
Hình 12: Chỉ số hạn chế thương mại tổng thể (OTRI)	40
Hình 13: Tỷ lệ xuất khẩu nông sản của Thái Lan sang các nước và tỷ lệ các biện pháp NTM áp dụng với Thái Lan năm 2013.....	42
Hình 14: Số lượng các biện pháp SPS và TBT mà các thị trường nhập khẩu áp dụng đối với trái cây Việt Nam năm 2015	43
Hình 15: Số lượng sản phẩm nông nghiệp bị từ chối trên mỗi đơn vị nhập khẩu theo giá trị trong giai đoạn 2002-2011	61
Hình 16: Số lượng trái cây và rau quả của Việt Nam bị từ chối trên mỗi 1 triệu đô trong giai đoạn 2002-2010	62

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1: Nhóm các loại trái cây được trồng nhiều nhất năm 2015.....	17
Bảng 2: Thứ hạng một số loại trái cây của Việt Nam xét về sản lượng (năm 2014)	18
Bảng 3: 10 trái cây xuất khẩu nhiều nhất của Việt Nam năm 2015.....	21
Bảng 4: Thuế suất áp dụng bởi các nhà xuất khẩu trái cây lớn nhất đối với 5 mặt hàng trái cây xuất khẩu nhiều nhất của Việt Nam	23
Bảng 5: Trái cây Việt Nam được phép xuất khẩu sang một số nước	24
Bảng 6: 10 loại trái cây nhiệt đới được nhập khẩu nhiều nhất vào EU năm 2015	28
Bảng 7: Trái cây Việt Nam có giá trị xuất khẩu sang EU trên 1 triệu đô.....	31
Bảng 8: Các loại trái cây của Việt Nam có tiềm năng xuất sang EU	33
Bảng 9: Năm nước xuất khẩu lớn nhất đối với mỗi sản phẩm trái cây tiềm năng của Việt Nam sang EU.....	34
Bảng 10: Thuế suất MFN trung bình của EU năm 2015 và thuế suất theo EVFTA.....	35
Bảng 11: Bảng phân loại các biện pháp NTMs	38
Bảng 12: Số lượng các biện pháp NTM mà EU áp dụng đối với 9 loại trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam.....	44
Bảng 13: So sánh yêu cầu HACCP của một số nước nhập khẩu trái cây của Việt Nam	47
Bảng 14: So sánh quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật của một số thị trường nhập khẩu trái cây Việt Nam.....	51
Bảng 15: So sánh chỉ số MRL một số loại thuốc bảo vệ thực vật theo quy định của EU, Mỹ, Nhật, Trung Quốc và Codex	52
Bảng 16: So sánh hàm lượng tối đa cho phép của một số tạp chất theo quy định của EU, Mỹ, Trung Quốc và Codex	54

TÓM TẮT

Nghiên cứu này xem xét các biện pháp phi thuế quan mà EU áp dụng đối với hoa quả Việt Nam xuất khẩu sang thị trường này. Mục đích của nghiên cứu là nhằm tìm hiểu một nghịch lý đang tồn tại: Việt Nam là nước có lợi thế về sản xuất nhiều loại trái cây nhiệt đới, nhưng giá trị xuất khẩu sang một trong những thị trường nhập khẩu hoa quả lớn nhất thế giới - EU vẫn còn rất khiêm tốn. Từ đó, nghiên cứu đề xuất các kiến nghị giúp Chính phủ và các doanh nghiệp trái cây của Việt Nam tăng cường tiếp cận thị trường EU. Nghiên cứu sử dụng kết hợp nhiều phương pháp, từ phân tích dữ liệu đến xem xét các quy định pháp luật và nghiên cứu các vụ việc tình huống. Hai nguồn dữ liệu chính được sử dụng là Cơ sở Thống kê Dữ liệu Thương mại của Liên Hợp Quốc (United Nations Comtrade Database- UN Comtrade) và Trang thông tin hỗ trợ thương mại của Ủy ban Châu Âu (European Commission's Trade Helpdesk website).

Nghiên cứu phát hiện ra rằng mặc dù Việt Nam là một trong số ít các nước trên thế giới có sản lượng nhiều loại trái cây cao, nhưng đến 85-90% sản lượng trái cây dành cho tiêu thụ nội địa. Dù xuất khẩu hoa quả đã tăng đáng kể trong một vài năm trở lại đây, giá trị xuất khẩu hàng năm vẫn thấp hơn 1 tỉ đô-la - con số chưa tương xứng với tiềm năng thực sự của ngành này. Thị trường xuất khẩu chính của hoa quả Việt Nam là Trung Quốc, chiếm đến 75% tổng giá trị trái cây xuất khẩu (năm 2015). Nhằm giảm bớt sự phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc, các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam đang cố gắng thâm nhập vào các thị trường khác, đặc biệt là các thị trường phát triển có thu nhập cao, với nhu cầu ổn định và giá bán cao hơn so với Trung Quốc.

Đồng thời, nghiên cứu cũng nhận thấy EU là một thị trường tiềm năng cho trái cây Việt Nam. Năm 2015, EU là nhà nhập khẩu trái cây lớn nhất thế giới, và nhu cầu đối với trái cây nhiệt đới (cả trái cây tươi và đã qua chế biến) tăng đáng kể trong vòng 15 năm qua. Theo số liệu năm 2015, các loại trái cây nhiệt đới được nhập khẩu nhiều nhất vào EU cũng là các loại trái cây sản xuất và xuất khẩu chủ lực của Việt

Nam. Trong đó, nghiên cứu đã xác định ra được 9 mặt hàng trái cây (tươi và đã qua chế biến) có tiềm năng lớn nhất để xuất khẩu sang thị trường EU. Hiện tại, 9 loại trái cây này của Việt Nam hiện đang gặp phải cạnh tranh gay gắt từ các nhà xuất khẩu khác ở thị trường Châu Âu. Tuy nhiên, trong tương lai khi Hiệp định thương mại tự do Việt Nam-EU (EVFTA) có hiệu lực (dự kiến trong 2019), các sản phẩm trái cây của Việt Nam sẽ có lợi thế ở thị trường EU khi thuế quan đối với hầu hết các sản phẩm trái cây này của Việt Nam sẽ được xóa bỏ theo hiệp định này.

Tuy nhiên, rào cản lớn nhất đối với hoa quả xuất khẩu của Việt Nam sang thị trường EU lại nằm ở những biện pháp phi thuế quan chứ không phải thuế quan. Các biện pháp phi thuế quan (Non-tariff measures- NTMs), theo định nghĩa của Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển - UNCTAD (2012), là các biện pháp không phải thuế quan, nhưng có tác động kinh tế lên thương mại hàng hóa giữa các quốc gia. Trên bình diện toàn cầu, NTMs đang thay thế các biện pháp thuế quan để trở thành hàng rào đáng kể nhất đối với thương mại hàng hóa. Trong khi đó, EU nằm trong nhóm các quốc gia thường xuyên sử dụng các biện pháp NTMs, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp. Theo thông tin từ cơ sở dữ liệu UNCTAD TRAINS, hiện tại, EU đang áp dụng 34 biện pháp NTMs lên hoa quả nhập khẩu từ Việt Nam, bao gồm 26 biện pháp kiểm dịch động thực vật (Sanitary and Phytosanitary measures- SPS) và 8 rào cản kỹ thuật với thương mại (Technical Barriers to Trade measures- TBT). Nghiên cứu này sẽ chỉ tập trung vào các biện pháp NTMs nghiêm ngặt nhất đang được EU áp dụng cho 9 mặt hàng trái cây tiềm năng của Việt Nam.

Các biện pháp SPS của EU có tác động lớn nhất đến 9 loại trái cây tiềm năng của Việt Nam là các yêu cầu vệ sinh thực phẩm, quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất, kiểm dịch thực vật, và đánh giá sự phù hợp.

Đối với hoa quả đã chế biến, quy định về vệ sinh thực phẩm của EU yêu cầu các nhà sản xuất phải áp dụng quy trình quản lý an toàn thực phẩm dựa trên nguyên tắc Phân tích các Mối nguy hiểm và Điểm kiểm soát quan trọng (the Hazard Analysis and Critical Control Point- HACCP). Còn đối với hoa quả tươi, các nhà nhập khẩu của EU thường yêu cầu nhà xuất khẩu phải có chứng nhận về Thực hành Nông

nghiệp tốt Toàn cầu (Global Good Agricultural Practices- GLOBAL G.A.P) và các chứng nhận an toàn thực phẩm tư nhân khác.

Ngoài ra, cả trái cây tươi và đã qua chế biến đều phải đáp ứng được các quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất, mà quy định của EU thường nghiêm ngặt hơn các quy định của Ủy ban Tiêu chuẩn Thực phẩm Codex Quốc tế (Codex Alimentarius Commission) hay của các nước khác. Khó khăn cho các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam không chỉ nằm ở việc tuân thủ đúng các quy định trên, mà còn bởi những quy định này thường xuyên được EU thay đổi khiến các nhà xuất khẩu phải liên tục cập nhật.

Do trái cây tươi là một loại thực vật nên sản phẩm này còn phải chịu thêm những quy định về kiểm dịch thực vật của EU. Thậm chí cả vật liệu đóng gói trái cây tươi mà được sản xuất từ gỗ cũng phải được đảm bảo là không chứa sinh vật gây hại. Mặc dù EU không yêu cầu giấy phép nhập khẩu đối với trái cây tươi như nhiều quốc gia phát triển khác, nhưng thay vào đó EU yêu cầu các nhà nhập khẩu trái cây phải có đăng ký chính thức ở một nước thành viên EU. Một số loại trái cây tươi nhập khẩu cũng cần được kèm theo một giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật. Bốn trong số 9 loại hoa quả xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam sang EU phải tuân thủ yêu cầu này.

Cuối cùng, nhằm đảm bảo việc nhập khẩu hoa quả tuân theo tất cả các quy định trên, EU áp dụng các quy trình đánh giá tuân thủ rất chặt chẽ và chế tài xử phạt rất nghiêm khắc dựa trên “Nguyên tắc phòng ngừa”. Các sản phẩm bị phát hiện vi phạm các quy định của EU phải chịu sự kiểm tra tăng cường, áp đặt những điều kiện đặc biệt, hoặc tạm dừng nhập khẩu (một phần hoặc toàn bộ) các sản phẩm đó từ quốc gia xuất khẩu.

Đối với các biện pháp TBT, các quy định về dán nhãn của EU và tiêu chuẩn tiếp thị có tác động lớn nhất đến 9 loại trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam.

Quy định về dán nhãn của EU rất phức tạp và chi tiết. Cả hoa quả tươi được bảo quản trong thùng cac-ton cũng như hoa quả đã chế biến được đóng gói đều phải

tuân thủ một danh sách các tiêu chuẩn về dán nhãn. Trong đó, thùng cac-ton được sử dụng để đóng gói trái cây tươi phải thể hiện số lô của sản phẩm nhằm mục đích truy xuất nguồn gốc thực phẩm; còn bao bì cho trái cây đã qua chế biến phải bao gồm đầy đủ các thông tin bắt buộc theo định dạng quy định (phông chữ, màu sắc và kích thước). Mặc dù không phải chịu nhiều quy định về dán nhãn như hoa quả đã qua chế biến, hoa quả tươi lại phải tuân thủ các quy định tiêu chuẩn tiếp thị của EU. Các tiêu chuẩn này được chia làm 2 loại: tiêu chuẩn tiếp thị riêng (specific marketing standards- SMS) và tiêu chuẩn tiếp thị chung (general marketing standards- GMS). Các sản phẩm dù theo tiêu chuẩn tiếp thị nào cũng phải đáp ứng các tiêu chuẩn về chất lượng và độ chín tối thiểu của EU, mà về cơ bản phù hợp với các tiêu chuẩn của Ủy ban Tiêu chuẩn thực phẩm Codex Quốc tế. Tuy nhiên, các sản phẩm SMS phải có Giấy chứng nhận sản phẩm phù hợp quy chuẩn (Certificate of conformity). Trong số 9 mặt hàng của Việt Nam, chỉ có 1 sản phẩm thuộc diện điều chỉnh của SMS, còn lại tuân thủ theo GMS.

Các biện pháp SPS và TBT của EU ở trên đã tạo ra nhiều thách thức cho các nhà sản xuất, xuất khẩu trái cây của Việt Nam trong việc tăng cường tiếp cận vào thị trường này. Thứ nhất, các nhà sản xuất, xuất khẩu thường thiếu thông tin và hướng dẫn về những quy định của EU trong khi các quy định này thường xuyên được thay đổi. Thứ hai, hầu hết các nhà sản xuất trái cây của Việt Nam có quy mô nhỏ, với nguồn lực tài chính và nhân sự có hạn, do đó khó có thể đáp ứng được những đòi hỏi cao của EU về chất lượng và an toàn thực phẩm của trái cây. Cuối cùng, các cơ sở vật chất ở Việt Nam không đủ khả năng để tạo thuận lợi cho việc xuất khẩu trái cây Việt Nam sang thị trường EU, chẳng hạn giao thông vận tải, công nghệ, phòng kiểm nghiệm...

Trên cơ sở nhận định những khó khăn và thách thức như trên, nghiên cứu đưa ra một số đề xuất và khuyến nghị giúp chính phủ và doanh nghiệp trái cây Việt Nam có thể vượt qua được các biện pháp NTMs của EU. Nghiên cứu đề xuất chính phủ Việt Nam tăng cường phổ biến thông tin và hướng dẫn về các quy định của EU, hoặc thông qua các kênh của chính phủ hoặc thông qua các hiệp hội của doanh nghiệp và

nông dân. Chính phủ cũng nên đầu tư nhiều hơn cho cơ sở vật chất phục vụ xuất khẩu trái cây và công nghệ sản xuất để hỗ trợ các nhà vận hành nâng cao chất lượng và an toàn thực phẩm. Đồng thời, Chính phủ có thể tận dụng một số cam kết SPS có lợi mà EU dành cho Việt Nam trong EVFTA để hỗ trợ các nhà xuất khẩu. Còn với các doanh nghiệp Việt Nam để có thể tuân thủ đúng và đầy đủ các quy định của EU, điều quan trọng đầu tiên là phải có kiến thức và hiểu biết về những quy định này. Sau đó, các doanh nghiệp sản xuất và xuất khẩu trái cây cần cải thiện chất lượng và an toàn thực phẩm để đáp ứng được các yêu cầu cao của EU. Việc này có thể đạt được bằng cách đầu tư vào các hệ thống quản lý chất lượng như HACCP và GLOBAL G.A.P. Để thực hiện hiệu quả các hệ thống này, doanh nghiệp cần phải hợp tác chặt chẽ với những người tham gia khác trong chuỗi cung ứng; đặc biệt là người trồng hoa quả của Việt Nam và các nhà nhập khẩu của EU.

BẢNG TỪ VIẾT TẮT

CBI	Trung tâm Xúc tiến nhập khẩu từ các nước đang phát triển
Codex	Ủy ban Tiêu chuẩn thực phẩm Codex Quốc tế
EC	Ủy ban Châu Âu
EU	Liên minh Châu Âu
EVFTA	Hiệp định thương mại tự do EVFTA
FAO	Tổ chức Nông lương Liên Hợp Quốc
FTA	Hiệp định thương mại tự do
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GLOBALG.A.P	Thực hành nông nghiệp tốt toàn cầu
GSP	Hệ thống ưu đãi phổ cập
HACCP	Phân tích các mối nguy hiểm và điểm kiểm soát quan trọng
ITC	Trung tâm Thương mại Quốc tế
NTMs	Biện pháp phi thuế quan
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
SPS	Kiểm dịch động thực vật
TBT	Rào cản kỹ thuật với thương mại
UNCTAD	Hội nghị Liên Hợp quốc về Thương mại và Phát triển
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp của Liên Hợp Quốc
US	Hoa Kỳ
US FDA	Cục quản lý Thực phẩm và Dược phẩm Hoa Kỳ
USDA	Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ
USTR	Văn phòng Đại diện thương mại Hoa Kỳ
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

GIỚI THIỆU

Việt Nam, một quốc gia nhiệt đới được ưu đãi về điều kiện đất đai và khí hậu, có lợi thế trong việc sản xuất nhiều loại trái cây. Hiện tại có khoảng 40 loại hoa quả nhiệt đới sinh trưởng ở Việt Nam; trong số đó, 27 loại có giá trị thương mại (Nguyễn, 2015). Nhiều loại trái cây Việt Nam có sản lượng lớn, nằm trong nhóm 10 trái cây có sản lượng lớn nhất toàn cầu năm 2014, như vải, thanh long, nhãn, dứa và chanh leo. Tuy nhiên, phần lớn trái cây Việt Nam được tiêu thụ nội địa, với tỷ lệ chiếm đến 85-90% tổng sản lượng trái cây (Thời báo Tài chính, 2016). Mặc dù xuất khẩu trái cây đã tăng đáng kể trong những năm gần đây, tổng giá trị xuất khẩu vẫn còn rất khiêm tốn và chưa tương xứng với tiềm năng thực sự của ngành trái cây.

Trung Quốc trong nhiều năm qua là thị trường xuất khẩu chính của trái cây Việt Nam. Năm 2015, Trung Quốc chiếm tới 75% tổng giá trị xuất khẩu trái cây của Việt Nam (UN Comtrade, 2017). Tuy nhiên, sự phụ thuộc quá lớn vào một thị trường đơn lẻ đã từng dẫn đến nhiều hậu quả tiêu cực cho ngành trái cây của Việt Nam. Các thương nhân Trung Quốc đã nhiều lần dừng mua hoặc giảm số lượng nhập khẩu, gây thiệt hại nghiêm trọng cho các nhà xuất khẩu của Việt Nam. Hơn nữa, các thương nhân Trung Quốc, với ưu thế gần như độc quyền mua nên thường xuyên ép giá, đặc biệt trong mùa bội thu (Hải Luận, 2017). Do đó, ngành trái cây Việt Nam đã và đang tìm cách mở rộng xuất khẩu sang các nước phát triển, để giảm sự phụ thuộc vào thị trường Trung Quốc và tăng giá trị lợi nhuận.

Một trong những thị trường có tiềm năng xuất khẩu trái cây lớn nhất của Việt Nam là EU. Đây là khu vực nhập khẩu trái cây lớn nhất trên thế giới (năm 2015), và có nhu cầu ngày càng tăng với các loại trái cây nhiệt đới mà Việt Nam có thể mạnh. Cùng với đó, Việt Nam và EU gần đây đã kết thúc đàm phán Hiệp định Thương mại Tự do EVFTA, dự kiến sẽ cắt giảm thuế quan và tạo điều kiện thương mại thuận lợi hơn cho trái cây xuất khẩu của Việt Nam sang EU. Tuy nhiên, theo nhận định từ Hiệp hội Trái cây và hầu hết các nhà xuất khẩu Việt Nam, trở ngại chính của xuất khẩu trái cây Việt Nam sang thị trường EU là các biện pháp phi thuế quan (NTMs),

như các biện pháp kiểm dịch động thực vật (SPS) và các rào cản kỹ thuật trong thương mại (TBT). Tuy nhiên, những rào cản này phần lớn không được tiết chế trong EVFTA.

Nếu như thuế quan đơn giản chỉ là một lượng thuế cụ thể được áp lên các sản phẩm nhập khẩu tại biên giới, thì các biện pháp NTMs bao gồm một loạt các quy tắc và thủ tục. Do đó, các biện pháp NTMs thường phức tạp và khó tuân thủ hơn nhiều so với thuế quan. Trong khi đó, EU lại “nổi tiếng” trong việc áp dụng nhiều các biện pháp NTMs gây ra các hạn chế với thương mại, đặc biệt trong lĩnh vực nông nghiệp. Khi EVFTA có hiệu lực, rất có thể các biện pháp NTMs của EU áp dụng lên hàng hóa Việt Nam sẽ tăng lên, để bù đắp cho việc thuế quan bị cắt giảm và để bảo vệ các ngành sản xuất trong nước (Uyên, 2015). Do phần lớn các nhà sản xuất trái cây ở Việt Nam là các hộ gia đình và các doanh nghiệp nhỏ nên họ thường thiếu thông tin và kiến thức về các quy định của thị trường nước ngoài, và do đó gặp nhiều khó khăn trong việc tuân thủ các NTMs của EU (Phạm và cộng sự, 2014). Trong khi đó, sự hỗ trợ của Chính phủ Việt Nam trong ngành này còn rất hạn chế, vì đây không phải là ngành xuất khẩu chủ lực của Việt Nam. Do đó, các biện pháp NTMs của EU có thể sẽ là thách thức lớn nhất mà các nhà xuất khẩu trái cây của Việt Nam sẽ phải đối mặt trong thời gian tới.

Mục đích của nghiên cứu này là nhằm hỗ trợ ngành trái cây của Việt Nam tăng cường xuất khẩu sang thị trường EU, bằng cách phân tích và đánh giá mức độ khó khăn của các biện pháp NTM của EU, những thách thức đối với xuất khẩu trái cây Việt Nam, và các giải pháp khả thi cho các nhà xuất khẩu Việt Nam vượt qua những thách thức này. Đây là nghiên cứu đầu tiên đánh giá toàn diện các biện pháp NTMs của EU áp dụng cho trái cây Việt Nam. Cho đến nay, ngành trái cây nhận được rất ít sự chú ý từ các nhà nghiên cứu, vì ngành này vẫn chưa được coi là một trong những lĩnh vực xuất khẩu chính của Việt Nam. Do đó, nghiên cứu là nguồn tài liệu tham khảo cho người nông dân và nhà sản xuất trong ngành sản xuất trái cây Việt Nam, mà hầu hết là các hộ gia đình và doanh nghiệp nhỏ ở các khu vực nông

thôn, vì họ không đủ nguồn lực để nghiên cứu về các quy định của thị trường nước ngoài.

Nghiên cứu này gồm 3 phần. Phần đầu tiên xem xét thực trạng sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam, và tìm hiểu tiềm năng của thị trường EU với những loại trái cây này, đặc biệt xét trong bối cảnh có Hiệp định EVFTA. Phần thứ hai xem xét việc áp dụng các biện pháp NTMs trên thế giới, và phân tích nội dung, thực tế áp dụng và mức độ khó khăn của các biện pháp NTMs của EU, áp dụng đối với các loại trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam. Phần thứ ba thảo luận về những thách thức đặt ra với các nhà sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam để đáp ứng được những quy định NTMs của EU, từ đó sẽ đưa ra các khuyến nghị cho cả Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam về các biện pháp để vượt qua những thách thức này và thúc đẩy việc xuất khẩu trái cây Việt Nam sang thị trường EU.

Nghiên cứu này được thực hiện trong khuôn khổ hợp tác giữa Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (Trung tâm WTO và Hội nhập) và Viện Friedrich Naumann vì Tự do (FNF). Hy vọng đây sẽ là tài liệu hữu ích cho doanh nghiệp cũng như các nhà nghiên cứu trong quá trình tìm hiểu, đáp ứng các yêu cầu của EU trong bối cảnh Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU sắp được ký kết và có hiệu lực để tăng cường xuất khẩu hoa quả của Việt Nam sang thị trường này.

I. Tổng quan về ngành trái cây Việt Nam và tiềm năng xuất khẩu sang EU

Chương này sẽ: (i) cung cấp một cái nhìn tổng thể về ngành trái cây của Việt Nam thông qua xem xét tình hình sản xuất và xuất khẩu hiện nay, từ đó tìm ra lý do tại sao Việt Nam có thế mạnh về sản xuất trái cây nhưng năng lực xuất khẩu vẫn còn hạn chế; (ii) tìm hiểu những tiềm năng cho trái cây Việt Nam ở thị trường EU bằng cách phân tích nhu cầu của thị trường EU đối với trái cây nhiệt đới từ thế giới và Việt Nam; (iii) xác định những loại trái cây tiềm năng nhất của Việt Nam có thể xuất sang EU, và đánh giá cơ hội từ Hiệp định EVFTA, cũng như những thách thức từ các đối thủ cạnh tranh hiện tại trên thị trường EU với những loại trái cây này.

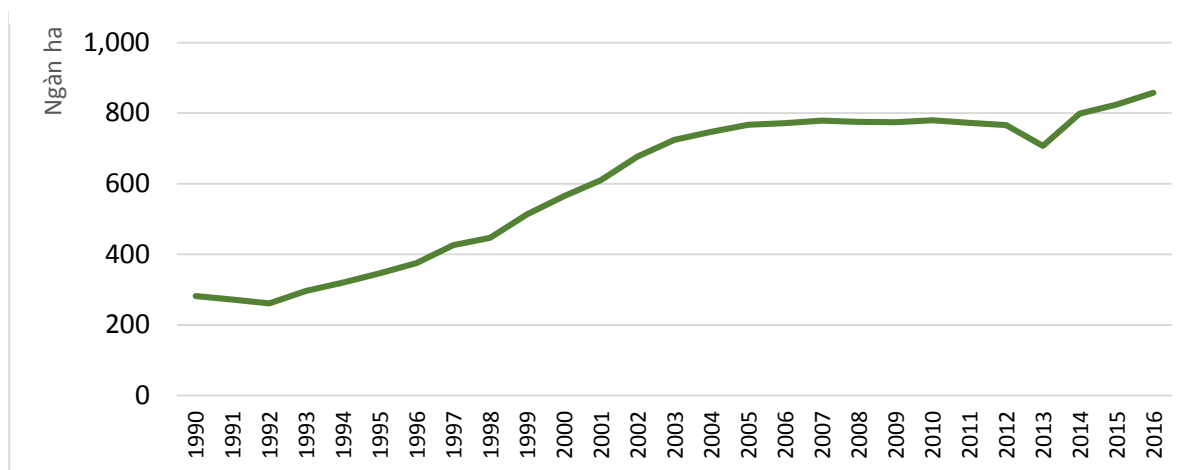
1. Tình hình sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam

1.1. Tình hình sản xuất

Việt Nam là một quốc gia đang phát triển và là một trong những nền kinh tế tăng trưởng nhanh nhất thế giới. Động lực chính cho tăng trưởng kinh tế là ngành công nghiệp và dịch vụ. Ngược lại, ngành nông nghiệp chỉ chiếm vai trò tương đối nhỏ trong nền kinh tế Việt Nam, chiếm khoản 18,1% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) năm 2016. Tuy nhiên, nông nghiệp vẫn giữ vai trò quan trọng với nền kinh tế Việt Nam, với 42% tổng số lao động làm việc trong ngành nông nghiệp (năm 2016) (GSO, 2017). Quan trọng hơn, ngành này cung cấp việc làm cho một lượng lớn lao động có tay nghề thấp ở khu vực nông thôn và miền núi Việt Nam (MOLISA, 2013).

Trong ngành nông nghiệp, ngành trái cây có tiềm năng lớn cả về sản xuất và xuất khẩu, vì Việt Nam là nước nhiệt đới với sự ưu đãi về điều kiện đất đai và khí hậu phù hợp cho sản xuất nhiều loại trái cây. Trong 16 năm qua, tổng diện tích trồng trái cây ở Việt Nam đã tăng gấp 3 lần, từ khoảng 300 nghìn ha năm 1990 lên gần 900 nghìn ha năm 2016 (Hình 1). Sản lượng trái cây cũng tăng đáng kể, đạt 7.5 triệu tấn trong năm 2016 (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2016).

Hình 1: Diện tích trồng trái cây của Việt Nam



Nguồn: Tổng cục Thống kê Việt Nam (GSO), 2017

Hiện nay, có khoảng 40 loại trái cây đang được trồng ở Việt Nam, trong đó 27 loại có giá trị thương mại (Nguyễn, 2015). Bảng 1 cho thấy 12 loại trái cây được trồng nhiều nhất ở Việt Nam năm 2015, chiếm tới 90% tổng diện tích đất trồng trái cây. Trong năm 2015, nhóm những loại trái cây được trồng nhiều nhất gồm chuối, thanh long và xoài. Với quả chôm chôm, vải và chanh leo, dù sản lượng ít hơn nhiều các trái cây khác, nhưng năng lực sản xuất những loại trái cây này đã tăng một cách ấn tượng trong những năm gần đây (Vietrade, 2016).

Bảng 1: Nhóm các loại trái cây được trồng nhiều nhất năm 2015

STT	Loại trái cây	Diện tích (nghìn ha)	Sản lượng (nghìn tấn)
1	Chuối	133	1,943
2	Dưa hấu	54	1,163
3	Thanh long	42	708
4	Xoài	84	703
5	Dứa	40	578
6	Nhãn	73	513
7	Dừa	158	374 ¹
8	Chôm chôm	26	359
9	Chanh	47	358
10	Vải	65	357
11	Chanh leo	10	295

Nguồn: Cục trồng trọt, Bộ NN&PTNT

Việt Nam là một trong số ít các quốc gia trên thế giới sản xuất nhiều loại trái cây nhiệt đới với sản lượng lớn. Năm 2014, Việt Nam có 6 loại trái cây mà sản lượng thuộc top 10 thế giới (Bảng 2).

¹ Số liệu chỉ tính với dừa nạo sấy.

**Bảng 2: Thứ hạng một số loại trái cây của Việt Nam xét về sản lượng
(năm 2014)**

STT	Loại trái cây	Thứ hạng
1	Vải	3
2	Thanh long	5
3	Nhãn	6
4	Dừa	6
5	Chanh leo	10
6	Dưa hấu	10

Nguồn: Worldatlas và các nguồn khác, 2017

Tuy nhiên, sản xuất trái cây ở Việt Nam vẫn còn mang tính nhỏ lẻ và manh mún. Chỉ 5% số nông trại trồng cây có diện tích trồng trên 2 ha trong khi có tới 60% nông trại diện tích trồng dưới 0.2 ha (năm 2011) (Nguyễn, 2016). Hầu hết các nhà sản xuất trái cây ở Việt Nam là các hộ gia đình và các doanh nghiệp nhỏ nằm rải rác ở các khu vực khác nhau. Chỉ có một số ít khu vực chuyên canh trái cây, và phần lớn nằm ở miền Nam Việt Nam. Trong đó, khu vực trái cây lớn nhất là đồng bằng sông Cửu Long, cũng là nơi trồng hầu hết các loại trái cây nhiệt đới ngon nhất của Việt Nam, chẳng hạn như thanh long, xoài và chanh leo.

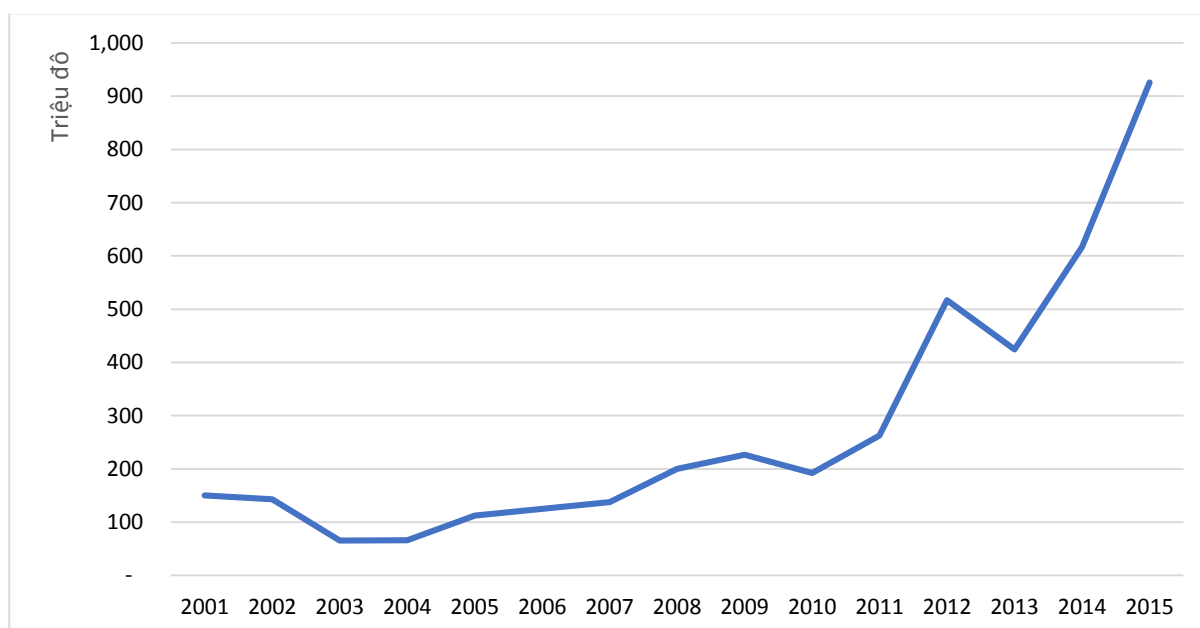
Bên cạnh việc trồng trái cây tươi, trong khoảng 10 năm qua, Việt Nam đã phát triển ngành công nghiệp chế biến trái cây. Ngành này hiện chiếm khoảng 10% tổng sản lượng trái cây toàn quốc (Nguyễn, 2016). Xuất phát từ mong muốn bảo quản trái cây được lâu dài hơn sau khi thu hoạch, để phục vụ cho tiêu thụ và xuất khẩu, cùng với nhu cầu về mặt hàng này ngày càng tăng ở cả thị trường trong nước và quốc tế do tính thuận tiện, dùng được ngay mà vẫn có giá trị dinh dưỡng như sản phẩm tươi, hàng ngàn nhà máy chế biến trái cây được thành lập ở Việt Nam trong 10 năm qua. Tuy nhiên, chỉ có khoảng 100 nhà máy sử dụng công nghệ cao và có khả năng sản

xuất quy mô lớn. Các nhà máy còn lại thường rất nhỏ, với công suất dưới 300.000 tấn sản phẩm/năm (Vietrade, 2016). Năng lực tương đối yếu của ngành chế biến trái cây đồng nghĩa với việc các sản phẩm chế biến chủ yếu của Việt Nam là sấy hoặc đông lạnh; sản xuất nước trái cây vẫn còn hạn chế vì đòi hỏi kỹ thuật xử lý tiên tiến hơn.

1.2. Tình hình xuất khẩu

Giá trị xuất khẩu của ngành công nghiệp trái cây của Việt Nam đã tăng nhanh chóng trong 15 năm qua, từ khoảng 150 triệu đô năm 2001 đến hơn 900 triệu đô năm 2015 (Hình 2). Tốc độ tăng trưởng cao nhất trong giai đoạn 2010-2015, với tốc độ trung bình hàng năm là 53%. Tuy nhiên, giá trị xuất khẩu dưới 1 tỷ đô còn chưa tương xứng với tiềm năng thực sự của ngành. Tiêu thụ nội địa chiếm đến 85-90% tổng sản lượng trái cây (Thời báo Tài chính, 2016). Việc này dẫn đến tình trạng giá cả thị trường trong nước giảm mạnh khi mùa màng bội thu (Vietnamnet, 2017).

Hình 2: Giá trị xuất khẩu trái cây của Việt Nam giai đoạn 2001-2015

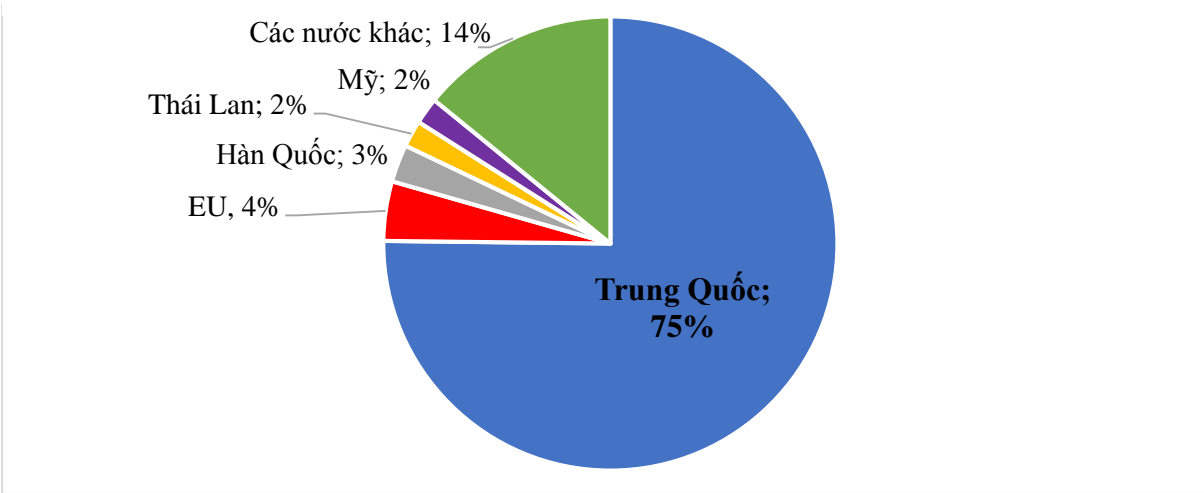


Nguồn: UN Comtrade, 2017

Mặc dù đã được xuất khẩu sang hơn 40 quốc gia, trái cây Việt Nam vẫn phụ thuộc rất nhiều vào thị trường Trung Quốc. Hình 3 thể hiện 5 thị trường xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam trong năm 2015. Từ biểu đồ này, có thể thấy rằng Trung

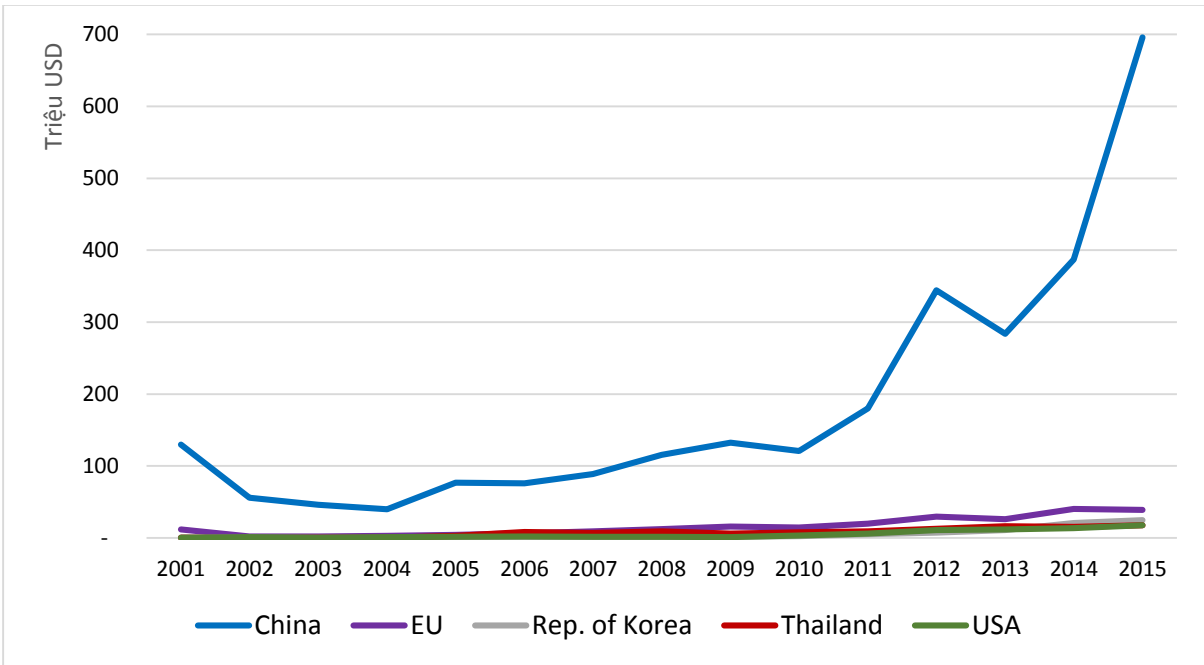
Quốc chiếm một phần rất lớn của thị trường (75%), trong khi tổng thị phần của EU, Mỹ và Hàn Quốc chỉ chiếm 11% tổng giá trị xuất khẩu trái cây của Việt Nam. Hơn nữa, giai đoạn 2011-2015, xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang Trung Quốc tăng lên đáng kể, trong khi xuất khẩu sang các nước khác tăng chậm hơn nhiều (Hình 4).

Hình 3: 5 thị trường xuất khẩu trái cây lớn nhất của Việt Nam



Nguồn: UN Comtrade, 2017

Hình 4: Giá trị xuất khẩu vào 5 thị trường nhập khẩu lớn nhất của Việt Nam



Nguồn: UN Comtrade, 2017

Trái cây nhiệt đới là mặt hàng trái cây xuất khẩu chính của Việt Nam. Bảng 3 thể hiện 10 mặt hàng xuất khẩu trái cây hàng đầu của Việt Nam năm 2015 (mã HS 6 chữ số), bao gồm cả trái cây tươi và được chế biến tối thiểu (sấy và đông lạnh). Nhóm sản phẩm xuất khẩu lớn nhất bao gồm me tươi, mít, vải và chanh leo (mã HS 080190) chiếm 59% tổng giá trị xuất khẩu trái cây; tiếp theo là nhóm trái cây sấy khô (HS 081340) chiếm 10%; các sản phẩm còn lại chỉ chiếm dưới 10% mỗi loại. 10 sản phẩm này chiếm 99% tổng giá trị trái cây xuất khẩu của Việt Nam trong năm 2015.

Bảng 3: 10 trái cây xuất khẩu nhiều nhất của Việt Nam năm 2015

Mã HS	Miêu tả hàng hóa	Giá trị xuất khẩu năm 2015 (triệu đô)	Tỉ trọng trong tổng giá trị trái cây xuất khẩu năm 2015
081090	Quả me, quả mít, quả vải, quả chanh leo tươi, . . .	546	59%
081340	Loại khác, trái cây sấy khô	95	10%
080450	Quả ổi tươi hoặc sấy khô, quả xoài và quả măng cụt	75	8%
080111	Dừa sấy khô	59	6%
081190	Trái cây đông lạnh....	39	4%
080119	Dừa tươi đã bóc vỏ	28	3%
081060	Quả sầu riêng tươi	25	3%
080550	Quả chanh tươi hoặc khô	17	2%
080711	Quả dưa hấu tươi	15	2%
080390	Quả chuối tươi hoặc khô	14	2%
	TỔNG	913	99%

Nguồn: UN Comtrade, 2017

1.3. Nguyên nhân giá trị xuất khẩu trái cây thấp

Có khá nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng Việt Nam dù có lợi thế cạnh tranh cao trong sản xuất nhiều loại trái cây nhưng giá trị xuất khẩu các mặt hàng này vẫn còn rất khiêm tốn. Một số nguyên nhân có thể chỉ ra là do hạn chế của các doanh nghiệp Việt Nam trong việc là việc kinh doanh và xây dựng thương hiệu hay do chi phí bảo quản và vận chuyển trái cây cao vì trái cây là sản phẩm dễ bị hỏng. Tuy nhiên, theo Hiệp hội Trái cây Việt Nam và nhiều chuyên gia trong ngành, lý do chính cho tình trạng này nằm ở tiêu chuẩn chất lượng khắt khe của các nước nhập khẩu hoa quả và các yêu cầu nghiêm ngặt về an toàn vệ sinh thực phẩm (Thu Hương, 2016). Những rào cản này được dựng lên nhiều hơn khi thuế quan giảm dần theo thời gian để phù hợp với các cam kết của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) và các hiệp định thương mại khác với Việt Nam.

Bảng 4 cho thấy thuế suất áp dụng cho 5 loại trái cây xuất khẩu hàng đầu của Việt Nam bởi 10 nhà nhập khẩu trái cây lớn nhất thế giới. Một số loại trái cây vẫn bị áp mức thuế cao bởi một số quốc gia, đặc biệt là Ấn Độ và Hàn Quốc. Tuy nhiên, hầu hết các loại trái cây có thuế bằng 0 hoặc chịu thuế thấp, ngay cả tại những thị trường có “truyền thống” bảo hộ nông nghiệp cao như EU hay Mỹ. Qua đó, có thể thấy rằng thuế quan không phải là rào cản chính hạn chế xuất khẩu của trái cây Việt Nam.

Bảng 4: Thuế suất áp dụng bởi các nhà xuất khẩu trái cây lớn nhất đối với 5 mặt hàng trái cây xuất khẩu nhiều nhất của Việt Nam

STT	10 nhà nhập khẩu trái cây lớn nhất trên thế giới 2015	Thuế suất tương ứng áp dụng lên 5 loại trái cây hàng đầu của Việt Nam năm 2015				
		HS 081090	HS 081340	HS 080450	HS 080111	HS 081190
1	EU	8.8%	4.1%	0%	0%	8.22%
2	Mỹ	1%	2.33%	2.98%	0%	5.74%
3	Trung Quốc	0%	0%	0%	0%	0%
4	Canada	0%	0%	0%	0%	7.67%
5	Nga	0%	0%	0%	0%	3.05%
6	Hồng Kông	0%	0%	0%	0%	0%
7	Ấn Độ	0%	30%	30%	70%	0%
8	Nhật Bản	0.34%	1%	0%	0%	5.19%
9	UAE	0%	5%	0%	5%	5%
10	Hàn Quốc	64.60%	235.50%	30%	0%	30%

Nguồn: ITC Macmap, 2017

Trong khi đó, các nhà xuất khẩu trái cây của Việt Nam thường phản ánh về những khó khăn liên quan đến các yêu cầu nhập khẩu, đặc biệt là tiêu chuẩn an toàn thực phẩm của các nhà nhập khẩu lớn (Vietnamnet, 2017). Một số nhà nhập khẩu, như Hoa Kỳ, Úc, Nhật Bản, New Zealand yêu cầu trái cây cần phải có giấy phép nhập khẩu để có thể tiếp cận thị trường của họ. Thông thường phải mất từ 4-5 năm (nhiều trường hợp thậm chí mất 10 năm) để các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam có

thể có được giấy phép đó (Diệu Thúy, 2016). Hiện chỉ có một số loại trái cây được phép xuất khẩu sang các thị trường lớn trên, được thể hiện trong Bảng 5.

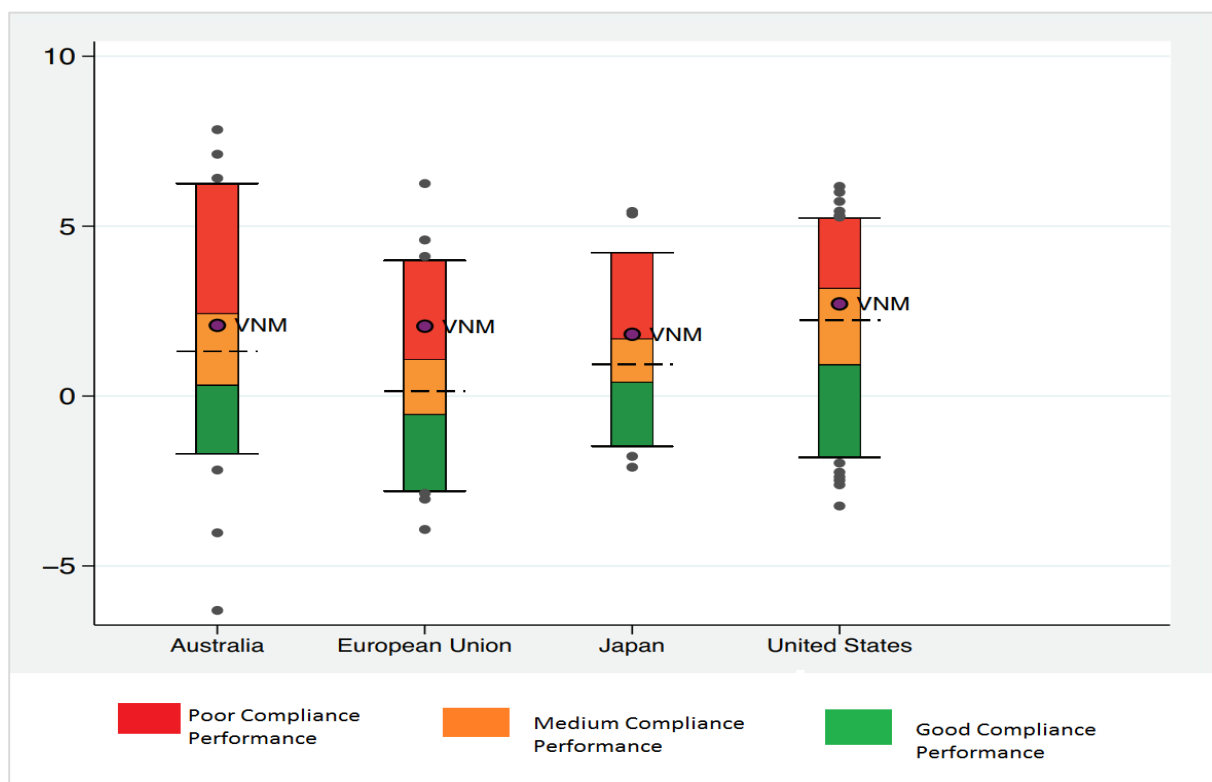
Bảng 5: Trái cây Việt Nam được phép xuất khẩu sang một số nước

Quốc gia nhập khẩu	Trái cây Việt Nam được phép xuất khẩu
Mỹ	Dừa, Thanh long, Vải, Nhãn, Chôm chôm, Vú sữa
Úc	Xoài, Vải, Thanh long
New Zealand	Thanh long
Nhật Bản	Thanh long, Xoài
Hàn Quốc	Thanh long, Xoài

Nguồn: Infonet, 2016

Tuy nhiên, ngay cả các sản phẩm có giấy phép nhập khẩu vẫn có thể bị từ chối nếu chúng không đáp ứng tất cả các yêu cầu do nước nhập khẩu đặt ra. Từ năm 2006 đến 2011, xuất khẩu trái cây và rau quả Việt Nam đã bị Hoa Kỳ từ chối và trả về 160 lần, Nhật Bản 34 lần, EU 34 lần, Úc 23 lần (UNIDO, 2017). Nguyên nhân là do các sản phẩm trái cây của Việt Nam đã vi phạm một số quy định nhập khẩu của các nước này như vi phạm tiêu chuẩn chất lượng, kiểm dịch hoặc các yêu cầu về an toàn thực phẩm. Hình 5 thể hiện năng lực tuân thủ của rau quả Việt Nam ở mức thấp tại thị trường EU và Nhật Bản, ở mức trung bình tại thị trường Mỹ và Úc trong giai đoạn 2002-2010.

Hình 5: Năng lực tuân thủ của trái cây và rau quả Việt Nam khi xuất khẩu sang một số quốc gia (2002-2010)



Nguồn: UNIDO, 2017

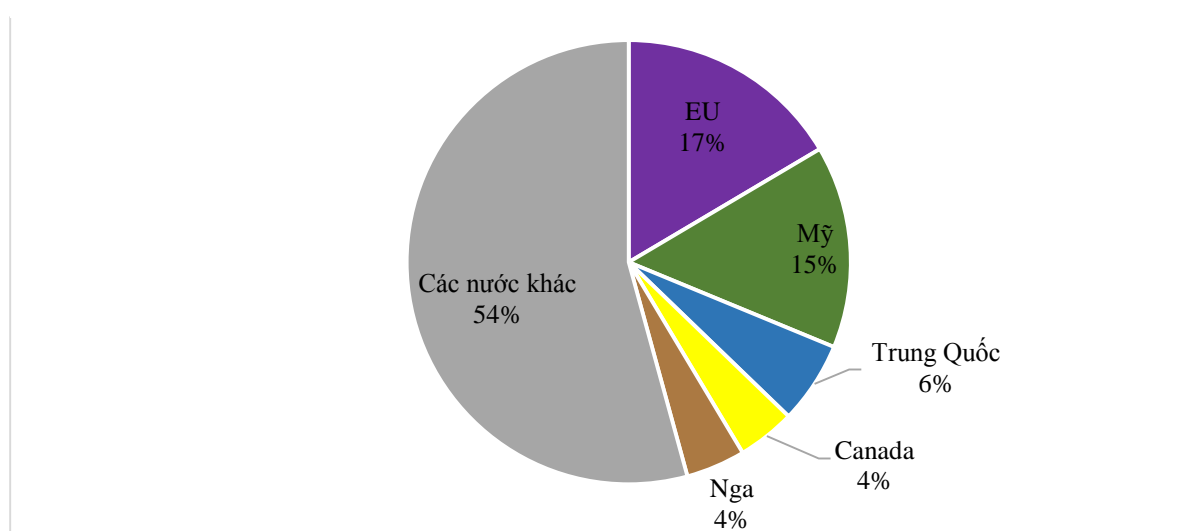
Vì thế, Trung Quốc vẫn là thị trường chính cho trái cây Việt Nam trong nhiều năm, vì quốc gia này có nhu cầu lớn về trái cây, trong khi thuế suất thấp và quan trọng hơn cả là các yêu cầu về chất lượng và an toàn thực phẩm thấp (An Nhiên, 2014). Tuy nhiên, sự phụ thuộc quá mức vào một thị trường có thể dẫn đến hậu quả tiêu cực bất cứ khi nào có sự thay đổi về nhu cầu từ thị trường đó. Điều này thường xuyên xảy ra trong trường hợp xuất khẩu trái cây từ Việt Nam sang Trung Quốc, khi các thương lái Trung Quốc ngừng hoặc giảm mức nhập khẩu, gây nên thiệt hại nghiêm trọng cho nông dân Việt Nam (Vietnamnet, 2017). Hơn nữa, các thương nhân Trung Quốc, với ưu thế độc quyền của mình, thường xuyên ép giá thấp đối với người bán Việt Nam, đặc biệt là trong các vụ bội thu nguồn cung nhiều (Hải Luận, 2017). Sự phụ thuộc quá mức này là lý do vì sao các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam hiện đang cố gắng tăng cường xuất khẩu trái cây sang các nước khác nhằm đa dạng hóa thị trường và nâng cao lợi nhuận.

2. Tiềm năng xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang EU²

2.1. Nhu cầu nhập khẩu trái cây nhiệt đới của EU

Tiêu thụ trái cây ở EU đã tăng đáng kể trong những năm gần đây do nhu cầu tiêu dùng các sản phẩm tự nhiên và tốt cho sức khỏe gia tăng (CBI, 2016a). Nhưng do sản xuất trong nước không đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng lên này nên trong nhiều năm nay, ngành trái cây EU luôn ở tình trạng thâm hụt thương mại lớn. Năm 2015, EU là nước nhập khẩu trái cây lớn nhất thế giới, chiếm 17% tổng lượng nhập khẩu trái cây của thế giới (Hình 6).

Hình 6: 5 nước nhập khẩu trái cây lớn nhất thế giới năm 2015

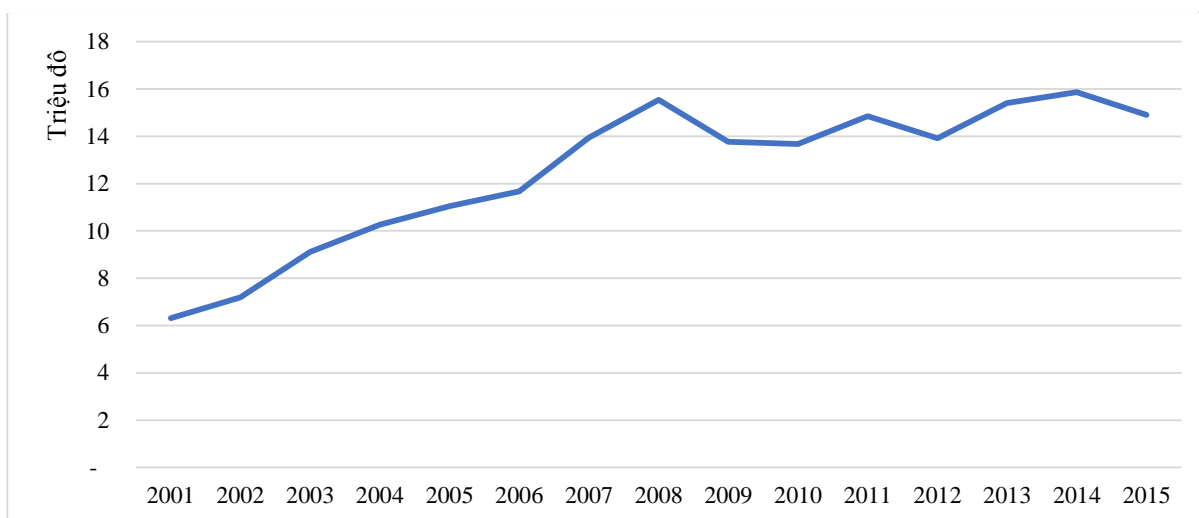


Nguồn: UN Comtrade, 2017

Trong giai đoạn 2001-2015, giá trị nhập khẩu trái cây của EU đã tăng hơn gấp đôi từ 6,3 tỷ đô năm 2001 lên 15 tỷ đô năm 2015. Tuy nhiên, kể từ giai đoạn tăng trưởng cao năm 2001-2008, nhập khẩu trái cây đã tăng chậm lại do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008-2009. Từ đó, giá trị nhập khẩu trái cây của EU dao động ở mức 15 tỷ đô (Hình 7).

² Tất cả số liệu thương mại liên quan đến EU trong phần này đều không bao gồm thương mại nội khối EU. Chẳng hạn, giá trị nhập khẩu trái cây của EU từ thế giới không bao gồm giá trị trái cây được nhập khẩu từ các nước thành viên EU.

Hình 7: Giá trị nhập khẩu trái cây của EU giai đoạn 2001-2015



Nguồn: UN Comtrade, 2017

Những mặt hàng trái cây nhập khẩu chính vào EU là chuối và trái cây truyền thống trái vụ, chẳng hạn như nho, cam và táo (ITC Trademap 2017). Bên cạnh đó, các loại trái cây nhiệt đới phổ biến vốn không được trồng ở EU cũng là những mặt hàng nhập khẩu nhiều, chẳng hạn như bơ, dứa, xoài, và chanh (Bảng 6). Thêm vào đó, EU cũng gia tăng nhập khẩu một số loại trái cây nhiệt đới không phổ biến như quả vải, chanh leo, mít,...khi ngày càng nhiều người EU du lịch vòng quanh thế giới và thử các loại trái cây mới (Vietrade 2017). Giá trị nhập khẩu những mặt hàng trái cây này (hầu hết nằm trong phân nhóm HS 081090) chiếm khoảng 2% tổng giá trị nhập khẩu trái cây của EU trong năm 2015 (Bảng 6).

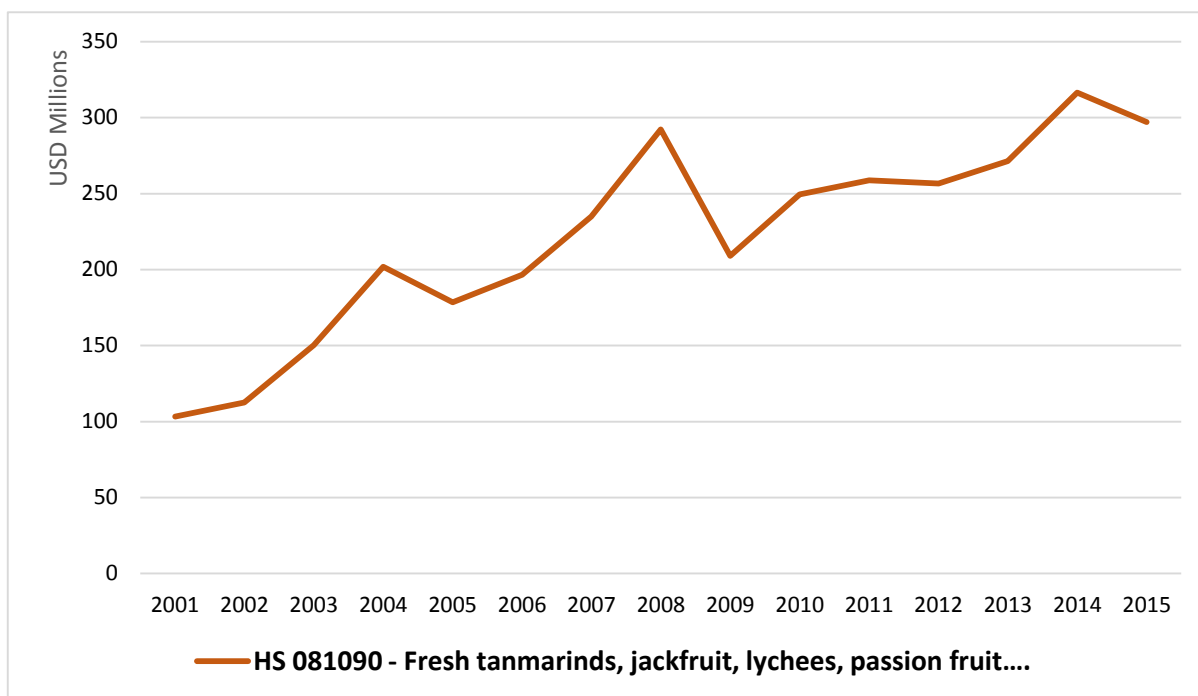
Bảng 6: 10 loại trái cây nhiệt đới được nhập khẩu nhiều nhất vào EU năm 2015

Mã HS	Miêu tả hàng hóa	Giá trị nhập khẩu của EU năm 2015	Tỷ trọng trong tổng giá trị nhập khẩu trái cây của EU 2015
080390	Chuối tươi hoặc sấy khô	3,684	25%
080440	Quả bơ	746	5%
080430	Quả dứa	713	5%
080450	Quả ổi, xoài và măng cụt	580	4%
080550	Quả chanh và chanh lá cam	545	4%
081190	Loại khác, trái cây đông lạnh	439	3%
081090	Quả me, quả mít, quả vải, quả chanh leo tươi, . . .	297	2%
080111	Quả dứa sấy khô	188	1%
080711	Quả dưa hấu	153	1%
081340	Loại khác, trái cây sấy khô	143	1%

Nguồn: UN Comtrade, 2017

Hình 8 cho thấy sự gia tăng nhập khẩu của EU với một số mặt hàng trái cây nhiệt đới lạ ở nhóm mã HS 081090 trong giai đoạn 15 năm (2001-2015). Tổng giá trị nhập khẩu đã tăng gấp 3 lần từ khoảng 100 triệu đô năm 2001 lên gần 300 triệu đô năm 2015. Trong khi giá trị nhập khẩu trái cây của EU không thay đổi nhiều trong giai đoạn 2009-2015 (Hình 7), thì giá trị nhập khẩu trái cây nhiệt đới lạ có sự tăng trưởng đáng kể trong cùng giai đoạn (Hình 8).

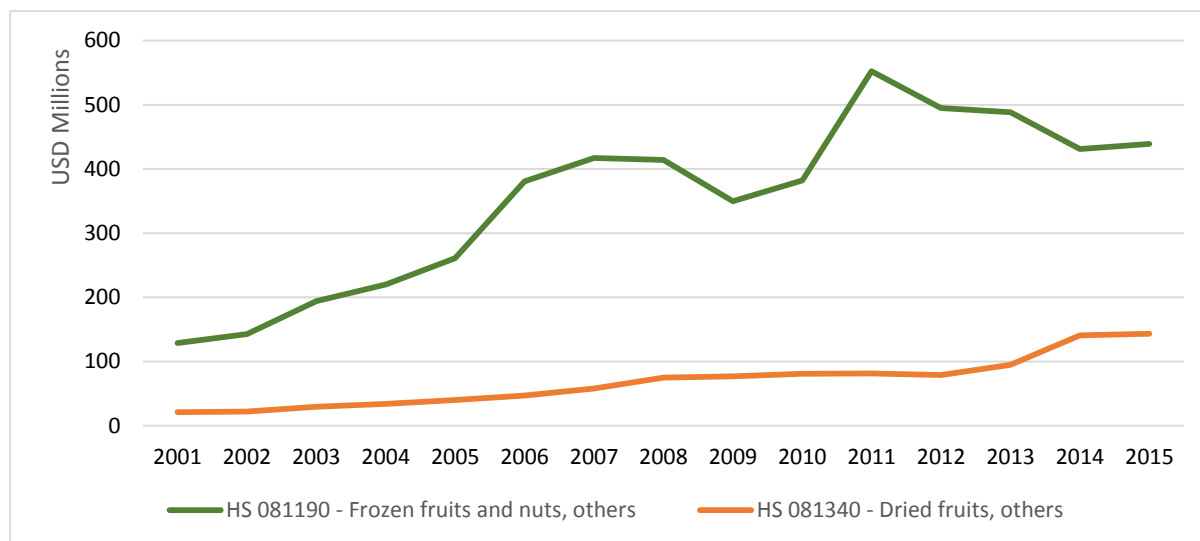
Hình 8: Giá trị nhập khẩu trái cây tươi thuộc phân nhóm HS 081090 giai đoạn 2001-2015



Nguồn: UN Comtrade, 2017

Nhu cầu nhập khẩu đối với trái cây nhiệt đới được chế biến tối thiểu (sấy khô hoặc đông lạnh) cũng có xu hướng tăng, khi nhu cầu của người tiêu dùng EU về đồ ăn nhẹ thuận tiện và dễ chuẩn bị tăng (CBI, 2017). Hình 9 minh họa tốc độ tăng trưởng nhập khẩu một số loại trái cây nhiệt đới đông lạnh mã HS 081190 và trái cây sấy khô mã HS 081340 từ năm 2001 đến năm 2015. Cả hai đều có xu hướng tăng giá trị nhập khẩu trong giai đoạn này, mặc dù giá trị nhập khẩu mặt hàng mã HS 081190 giảm nhẹ trong những năm gần đây.

Hình 9: Giá trị nhập khẩu một số loại trái cây đông lạnh và sấy khô của EU giai đoạn 2001- 2015



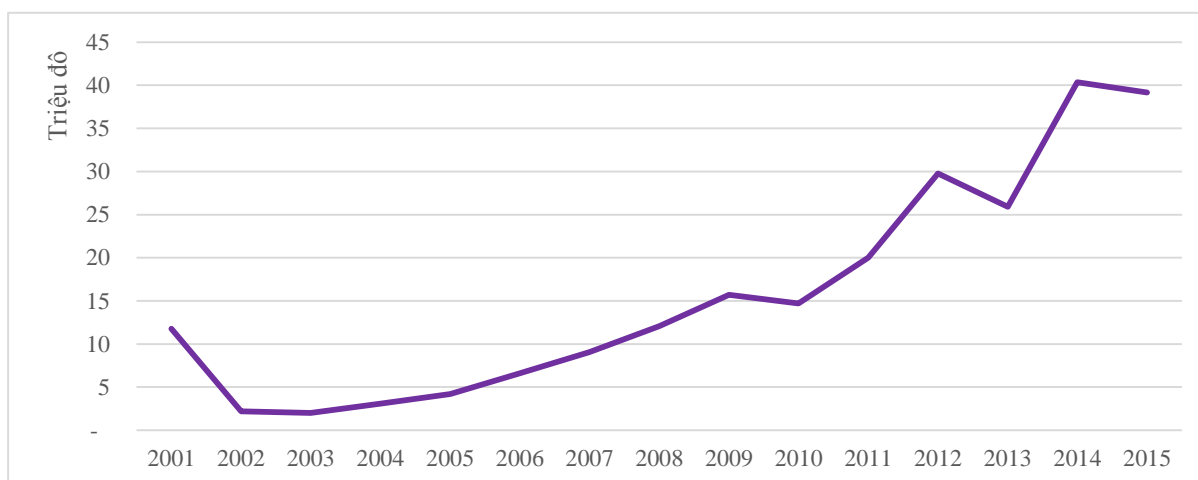
Nguồn: UN Comtrade, 2017

2.2. Tình hình nhập khẩu trái cây Việt Nam của EU

Nhập khẩu trái cây Việt Nam của EU tăng trưởng đáng kể trong giai đoạn 2001-2015 (Hình 10). Từ năm 2009 đến 2015, trong khi tổng giá trị nhập khẩu trái cây của EU dao động và tăng không đáng kể, thì nhập khẩu trái cây từ Việt Nam lại gia tăng khá nhanh. Tuy nhiên, một điểm cần lưu ý là thị phần trái cây Việt Nam trên thị trường EU còn rất nhỏ (0.26%), đặc biệt khi xem xét trong bối cảnh nhu cầu nhập khẩu trái cây của EU rất lớn và tiềm năng xuất khẩu trái cây của Việt Nam khá cao. Trong năm 2015, chỉ có 5 mặt hàng trái cây Việt Nam (mã HS 6 chữ số) có giá trị xuất khẩu hơn 1 triệu đô sang EU, và tỷ trọng của 5 mặt hàng này còn rất hạn chế so với tổng giá trị nhập khẩu của EU (Bảng 7). Những con số này, ngoài việc chỉ ra

tình hình xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang EU còn yếu, cũng cho thấy tiềm năng rất lớn để mở rộng thị phần tại thị trường này.

Hình 10: Giá trị nhập khẩu trái cây Việt Nam của EU giai đoạn 2001- 2015



Nguồn: UN Comtrade, 2017

Bảng 7: Trái cây Việt Nam có giá trị xuất khẩu sang EU trên 1 triệu đô

Mã HS	Miêu tả hàng hóa	Giá trị nhập khẩu của EU từ Việt Nam (triệu đô)	Tỷ trọng trong tổng giá trị nhập khẩu (%)
081090	Quả me, quả mít, quả vải, quả chanh leo tươi, . . .	12.7	4.29
080111	Dừa sấy khô	6.6	3.51
081190	Loại khác, trái cây và hạt đông lạnh	9.1	2.08
080550	Chanh tươi hoặc sấy khô	5.2	0.96
080450	Quả ổi, xoài và mãng cầu tươi hoặc sấy khô	1.6	0.27

Nguồn: UN Comtrade, 2017

2.3. Tiềm năng xuất khẩu trái cây của Việt Nam sang EU và tình hình cạnh tranh ở thị trường EU

Từ những phân tích ở trên, có thể kết luận rằng EU có nhu cầu lớn với nhiều loại trái cây nhiệt đới (Bảng 6), mà trong đó Việt Nam có thế mạnh trồng trọt và sản xuất (Bảng 1,2). Do đó, mặc dù chưa khai thác hiệu quả thị trường này, Việt Nam vẫn còn nhiều cơ hội phát triển. Bảng 8 liệt kê danh sách 10 sản phẩm trái cây (mã HS 6 chữ số) được sản xuất và xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam và 10 loại trái cây nhiệt đới nhập khẩu nhiều nhất của EU. Từ đó có thể xác định ra 9 mặt hàng trái cây (được đánh dấu màu cam) được xem là có tiềm năng xuất khẩu cao sang EU. Việc chọn lựa được dựa trên 2 tiêu chí:

(i) Mặt hàng đó phải nằm trong số 10 loại trái cây được sản xuất hoặc xuất khẩu lớn nhất của Việt Nam, và

(ii) Mặt hàng đó phải nằm trong số 10 loại trái cây nhiệt đới nhập khẩu nhiều nhất của EU.

Bảng 8: Các loại trái cây của Việt Nam có tiềm năng xuất sang EU

STT	Mã HS	Miêu tả hàng hóa	Việt Nam		EU
			Nhóm trái cây được sản xuất nhiều nhất năm 2014	Nhóm 10 trái cây được xuất khẩu nhiều nhất năm 2015	Nhóm 10 trái cây nhiệt đới được nhập khẩu trong năm 2015 (triệu đô)
1	080111	Dừa sấy khô	√	√	√
	080119	Dừa tươi đã nạo vỏ	√	√	
2	080390	Chuối tươi hoặc khô	√	√	√
3	080430	Dứa tươi hoặc khô	√		√
	080440	Bơ tươi hoặc khô			√
4	080450	Ổi, xoài, măng cầu tươi hoặc khô	√	√	√
5	080550	Chanh tươi hoặc khô	√	√	√
6	080711	Dưa hấu tươi	√	√	√
	081060	Sầu riêng tươi		√	
7	081090	Quả me, mít, vải, chanh leo tươi...	√	√	√
8	081190	Loại khác, trái cây đông lạnh	√	√	√
9	081340	Loại khác, trái cây sấy khô	√	√	√

Tuy nhiên, tình hình cạnh tranh hiện tại trên thị trường EU đối với các sản phẩm tiềm năng này là tương đối cao. Bảng 9 chỉ ra 5 đối thủ cạnh tranh lớn nhất trên thị trường EU với mỗi mặt hàng trong số 9 mặt hàng kể trên (năm 2015). Các đối thủ này rất đa dạng, chủ yếu đến từ các nước đang phát triển ở Châu Phi, Nam

Á, Trung và Nam Mỹ. Việt Nam chỉ xuất hiện trong danh sách này với 2 mặt hàng: HS 080111- nạo dừa sấy khô và HS 081090- nhóm các loại trái cây nhiệt đới lạ. Lý do là bởi các loại trái cây nhiệt đới lạ là những sản phẩm đặc trưng, ít nước trồng và sản xuất được, nên gặp cạnh tranh ít hơn các loại trái cây khác (CBI, 2017).

Bảng 9: Năm nước xuất khẩu lớn nhất đối với mỗi sản phẩm trái cây tiềm năng của Việt Nam sang EU

STT	Mã HS	5 nước xuất khẩu lớn nhất sang EU năm 2015
1	080111	Phi-líp-pin, Indonesia, Sri Lanka, Việt Nam , Malaysia
2	080390	Colombia, Ecuador, Costa Rica, Cộng hòa Dominica, Cameroon
3	080430	Costa Rica, Ecuador, Côte d'Ivoire, Ghana, Panama
4	080450	Brazil, Peru, Côte d'Ivoire, Cộng hòa Dominica, Ghana
5	080550	Brazil, Nam Phi, Thổ Nhĩ Kỳ, Mexico, Chilê
6	080711	Morocco, Brazil, Costa Rica, Panama, Thổ Nhĩ Kỳ
7	081090	Colombia, Madagascar, Nam Phi, Peru, Việt Nam
8	081190	Ba Lan, Canada, Serbia, Ukraine, Thụy Điển
9	081340	Thổ Nhĩ Kỳ, Chilê, Trung Quốc, Mỹ, Nam Phi

Nguồn: ITC Trademap, 2017

2.4. Những cơ hội từ Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- EU

Hầu hết các đối thủ cạnh tranh lớn nhất đối với trái cây Việt Nam ở thị trường EU thì hoặc đã ký kết Hiệp định thương mại tự do (FTA) với EU, hoặc đã được cấp chế độ Thuế quan ưu đãi phổ cập (GSP). Do đó, trái cây từ những quốc gia này đã được miễn hoặc giảm thuế khi tiếp cận thị trường EU. Mặt khác, các quốc gia không có FTA hoặc GSP với EU chịu mức thuế Tối huệ quốc (MFN) tương đối cao, như được nêu trong Bảng 10. Việt Nam được hưởng thuế suất GSP cho trái cây, và do đó thấp hơn so với thuế suất MFN. Dù vậy, một số sản phẩm, chẳng hạn như mã HS 080390, HS 090450, HS 081090 có thuế suất GSP vẫn còn cao, lần lượt là 12.5%,

8.95% và 6.93%. Điều này đặt Việt Nam vào thế bất lợi hơn so với các đối tác có ký kết FTA với EU.

Tuy nhiên, Việt Nam và EU gần đây đã hoàn tất đàm phán Hiệp định thương mại tự do Việt Nam- EU (EVFTA), dự kiến sẽ được ký kết trong năm 2019 và có hiệu lực vào năm 2020. Theo EVFTA, thuế suất của tất cả 9 mặt hàng trái cây tiềm năng của Việt Nam vào EU sẽ được xóa bỏ (về 0%) ngay khi Hiệp định có hiệu lực (Bảng 10). Thêm vào đó, EU đã cam kết công nhận 39 chỉ dẫn địa lý³ (GIs) của Việt Nam (trong đó có 17 GIs là sản phẩm trái cây), và cho phép các GI này được bảo hộ tự động tại EU khi Hiệp định EVFTA có hiệu lực⁴. Vì thế, EVFTA là cơ hội rất lớn để Việt Nam có thể cạnh tranh với các đối tác FTA khác của EU và có được lợi thế so với các nhà xuất khẩu trái cây lớn khác không có FTA với EU như Brazil, Phi-líp-pin và Indonesia.

Bảng 10: Thuế suất MFN trung bình của EU năm 2015 và thuế suất theo EVFTA

Mã HS	Thuế suất MFN trung bình EU áp dụng năm 2015	Thuế suất ưu đãi EU dành cho các đối tác ký FTA năm 2015	Thuế suất theo chế độ GSP của EU	Thuế suất trung bình EVFTA tại thời điểm có hiệu lực
080111	0%	0% cho tất cả đối tác	0%	0%
080390	16%	0% cho tất cả đối tác	12.5%	0%
080430	5.8%	0% cho tất cả đối tác	2.3%	0%
080450	0%	0% cho tất cả đối tác	0%	0%

³ Chỉ dẫn địa lý (GIs) là “dấu hiệu đặc trưng được sử dụng để nhận diện sản phẩm có nguồn gốc từ một vùng lãnh thổ của một khu vực, vùng hoặc đất nước cụ thể, nơi mà chất lượng, danh tiếng hoặc các đặc tính khác có mối liên kết với nguồn gốc địa lý” (EC, 2016, p.43)

⁴ Danh sách được thống nhất chưa phải là danh sách cuối cùng và có thể bao gồm nhiều sản phẩm hơn tùy thuộc vào những cuộc đàm phán của Việt Nam và EU trong tương lai.

080550	12.8%	0% cho tất cả đối tác	8.9%	0%
080711	8.8%	0% cho tất cả đối tác	5.3%	0%
081090	8.8%	0% cho tất cả đối tác	5.3%	0%
081190	8.22%	0% cho tất cả đối tác	6.93%	0%
081340	4.1%	0% cho tất cả đối tác	1.25%	0%

Nguồn: WTO TAO, 2017 và Ủy ban Châu Âu, 2016

Tuy nhiên, Hiệp định EVFTA không có nhiều cam kết mới về các biện pháp phi thuế như các biện pháp kiểm dịch động thực vật (SPS) hay các rào cản kỹ thuật với thương mại (TBT). Trong khi đó, những biện pháp này mới được coi là rào cản khó khăn nhất của trái cây và rau quả của Việt Nam khi xuất khẩu sang thị trường EU (Nguyễn và Đặng, 2014). Hầu hết các cam kết về SPS và TBT trong EVFTA đều chỉ khẳng định lại các nghĩa vụ theo Hiệp định SPS và TBT của WTO. Do đó, EVFTA không giúp hạn chế các rào cản phi thuế của EU với trái cây Việt Nam. Thậm chí các hàng rào này còn được dự đoán sẽ gia tăng sau khi thuế nhập khẩu được loại bỏ theo Hiệp định EVFTA (Uyên Hương, 2015).

II. Các biện pháp phi thuế quan của EU áp dụng đối với trái cây Việt Nam

Chương này nghiên cứu các biện pháp phi thuế quan (NTMs) của EU có tác động đến 9 loại trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam. Trước khi đi vào chi tiết từng biện pháp NTM, chương này cung cấp một cái nhìn tổng quát về NTM, cách thức các quốc gia sử dụng NTM và ảnh hưởng của NTM lên thương mại. Tiếp theo, chúng ta sẽ xem xét việc EU áp dụng các biện pháp NTM lên hàng hóa nói chung và trái cây Việt Nam nói riêng. Cuối cùng là các phân tích chi tiết từng biện pháp NTM mà EU áp dụng lên các loại trái cây tiềm năng của Việt Nam. Xuyên suốt Chương, các so sánh và ví dụ tình huống sẽ được sử dụng để minh họa mức độ phức tạp và khó khăn của các biện pháp NTM của EU so với các nước khác.

1. Tổng quan về các biện pháp phi thuế quan

1.1. Định nghĩa và phân loại các biện pháp phi thuế quan

Hiện nay, chưa có định nghĩa chính thức về các biện pháp phi thuế quan (NTMs). Theo Hội nghị Liên Hợp Quốc về Thương mại và Phát triển- UNCTAD (2012), các biện pháp NTMs là các biện pháp không phải biện pháp thuế quan, nhưng “có thể tác động kinh tế lên việc trong đổi hàng hóa giữa các quốc gia”. Đây là một định nghĩa tương đối rộng, xác định NTMs là bất kỳ biện pháp nào, có tác động tích cực hay tiêu cực lên thương mại. Tuy nhiên, cũng có một số định nghĩa hẹp hơn về NTM, trong đó chỉ tập trung đến khía cạnh tiêu cực của NTM. Ví dụ, OECD đưa ra định nghĩa về NTMs là các biện pháp không phải các biện pháp thuế quan và “có tác động **hạn chế** thương mại”. Định nghĩa này đề cập đến NTMs như là rào cản hơn là biện pháp. Bởi rất nhiều các biện pháp NTMs gây ra rào cản với thương mại nên đôi khi còn được gọi là các rào cản phi thuế quan (non-tariff barriers - NTBs). Tuy nhiên, không phải tất cả các biện pháp NTMs đều hạn chế thương mại, thậm chí một số chúng còn giúp tăng cường thương mại giữa các quốc gia⁵ (Kareem, 2014). Hơn nữa, nhiều biện pháp NTM được áp dụng đơn thuần với mục đích phi thương mại

⁵ Điều này là bởi vì khi quốc gia nhập khẩu yêu cầu tiêu chuẩn cao với hàng hóa nhập khẩu, các công ty xuất khẩu cần nâng cấp việc sản xuất của họ. Kết quả là, sản phẩm của họ sẽ có chất lượng tốt hơn và có khả năng tiếp cận nhiều thị trường hơn và tạo ra nhiều hơn lợi nhuận.

(như bảo vệ sức khỏe con người, động vật hoặc môi trường), và được WTO và nhiều hiệp định thương mại tự do khu vực khác công nhận. Do đó, định nghĩa của UNCTAD mang tính khách quan hơn và phạm vi rộng hơn để xác định các biện pháp NTM.

UNCTAD phân các biện pháp NTM thành 2 nhóm: i) Các biện pháp kỹ thuật và ii) Các biện pháp phi kỹ thuật. Mỗi nhóm sau đó được phân chia thành các nhóm nhỏ hơn, và được liệt kê ở Bảng 11. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng việc phân loại này không dựa trên tính chất hạn chế thương mại, tính hợp pháp hoặc sự phân biệt đối xử của các biện pháp NTMs (UNCTAD, 2012).

Bảng 11: Bảng phân loại các biện pháp NTMs

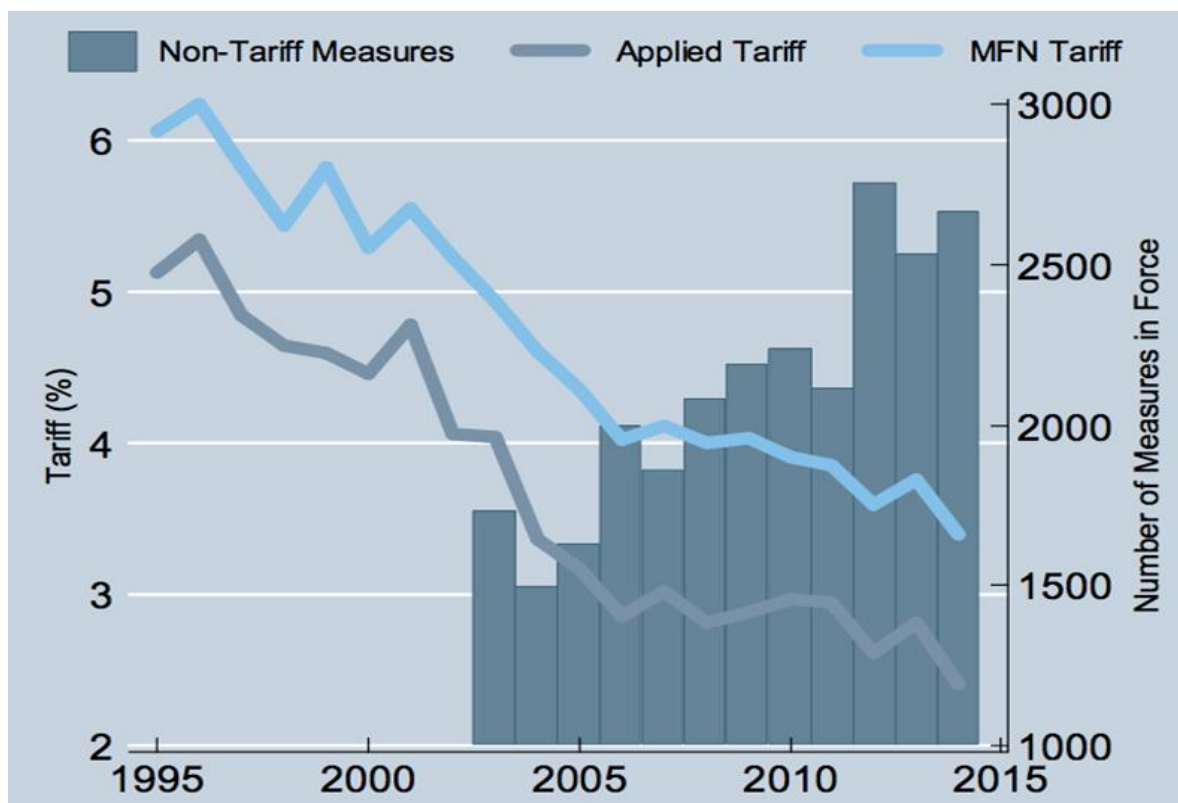
Biện pháp kỹ thuật	<ul style="list-style-type: none"> Các biện pháp vệ sinh dịch tễ (SPS) Các rào cản kỹ thuật với thương mại (TBT) Kiểm tra trước khi giao hàng và các thủ tục khác
Biện pháp phi kỹ thuật	<ul style="list-style-type: none"> Các biện pháp phòng vệ thương mại Cấp phép không tự động, hạn ngạch, biện pháp cấm và các biện pháp kiểm soát chất lượng khác với SPS hoặc TBT Các biện pháp kiểm soát giá, bao gồm các loại thuế và phí bổ sung Các biện pháp tài chính Các biện pháp ảnh hưởng đến cạnh tranh Các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại Hạn chế phân phối Hạn chế về dịch vụ sau bán hàng Trợ cấp (trừ trợ cấp xuất khẩu) Hạn chế mua sắm chính phủ Sở hữu trí tuệ Quy tắc xuất xứ

Nguồn: UNCTAD, 2012

1.2. Xu hướng và ảnh hưởng của các biện pháp NTM

Các biện pháp NTM đang thay thế thuế quan, trở thành rào cản đáng kể nhất với thương mại hàng hóa.

Hình 11: Xu hướng áp dụng các biện pháp thuế quan và phi thuế quan

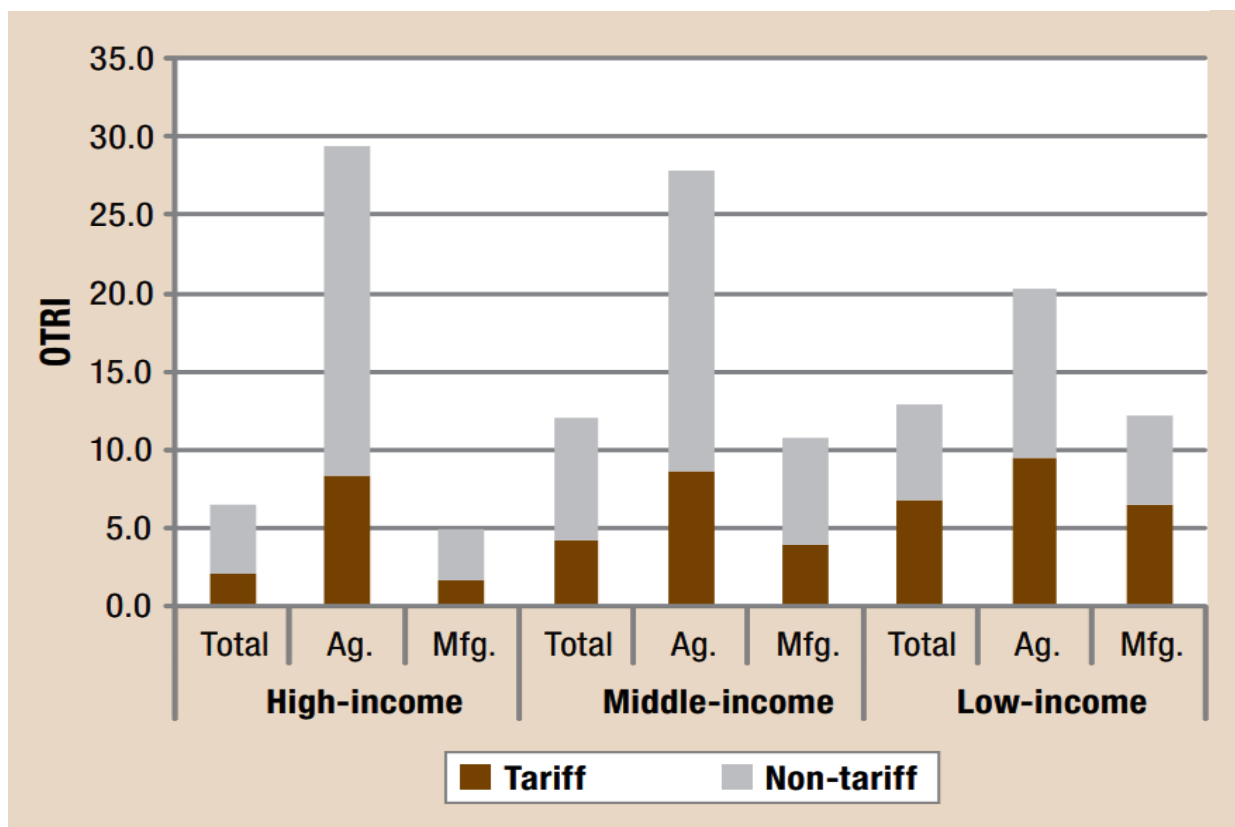


Nguồn: UNCTAD, 2015

Hình 11 cho thấy trong khi thuế quan (cả thuế MFN và thuế áp dụng) có xu hướng suy giảm nhanh chóng trong vòng 20 năm qua thì các biện pháp phi thuế quan ngược lại gia tăng mạnh mẽ. Mức thuế quan áp dụng trung bình giảm một nửa trong 20 năm qua, từ mức hơn 5% năm 1995 xuống khoảng 2,5% trong năm 2015. Trong khi đó, chỉ trong vòng khoảng hơn 10 năm kể từ khi bắt đầu xuất hiện, số lượng các biện pháp NTMs đã tăng gần gấp đôi: từ khoảng 1.600 năm 2003 lên gần 2.700 biện pháp năm 2015. Thuế quan giảm dần là do tác động của các cam kết tự do hóa về hàng hóa trong WTO và các hiệp định thương mại giữa các quốc gia. Tuy nhiên, cùng với đó nhiều quốc gia đã gia tăng các biện pháp NTMs, coi đó là các biện pháp tự vệ để kiểm soát xuất khẩu và bảo vệ các ngành sản xuất trong nước.

Sự xuất hiện của các biện pháp NTMs đã có tác động nhất định lên thương mại, dù những tác động này rất phức tạp và khó có thể tính toán được. Năm 2010, UNCTAD phát triển một chỉ số đo lường để định lượng tác động của các biện pháp NTM lên các sản phẩm nhập khẩu, được gọi là “Chỉ số hạn chế thương mại tổng thể” (overall trade restrictiveness index- OTRI)⁶. Chỉ số này cho thấy các biện pháp NTMs có mức độ hạn chế thương mại tổng thể lớn hơn thuế quan (Hình 12). Trong đó, tác động của các biện pháp NTMs lên các sản phẩm nông nghiệp cao hơn nhiều so với các sản phẩm công nghiệp ở tất cả các quốc gia và mức thu nhập khác nhau. Ngoài ra, các biện pháp NTMs đối với các sản phẩm nông nghiệp áp dụng bởi các nền kinh tế có thu nhập cao có tính hạn chế thương mại cao hơn so với các nước có thu nhập trung bình, và cao hơn nhiều so với các nước có thu nhập thấp.

Hình 12: Chỉ số hạn chế thương mại tổng thể (OTRI)



Nguồn: UNCTAD, 2013

⁶ OTRI được phát triển đầu tiên bởi Kee, Nicita và Olarreaga năm 2009, sau đó được Ngân hàng Thế giới áp dụng. OTRI sau đó được cập nhật bởi UNCTAD dựa trên Cơ sở dữ liệu Hệ thống thông tin phân tích thương mại (TRAINS).

2. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU

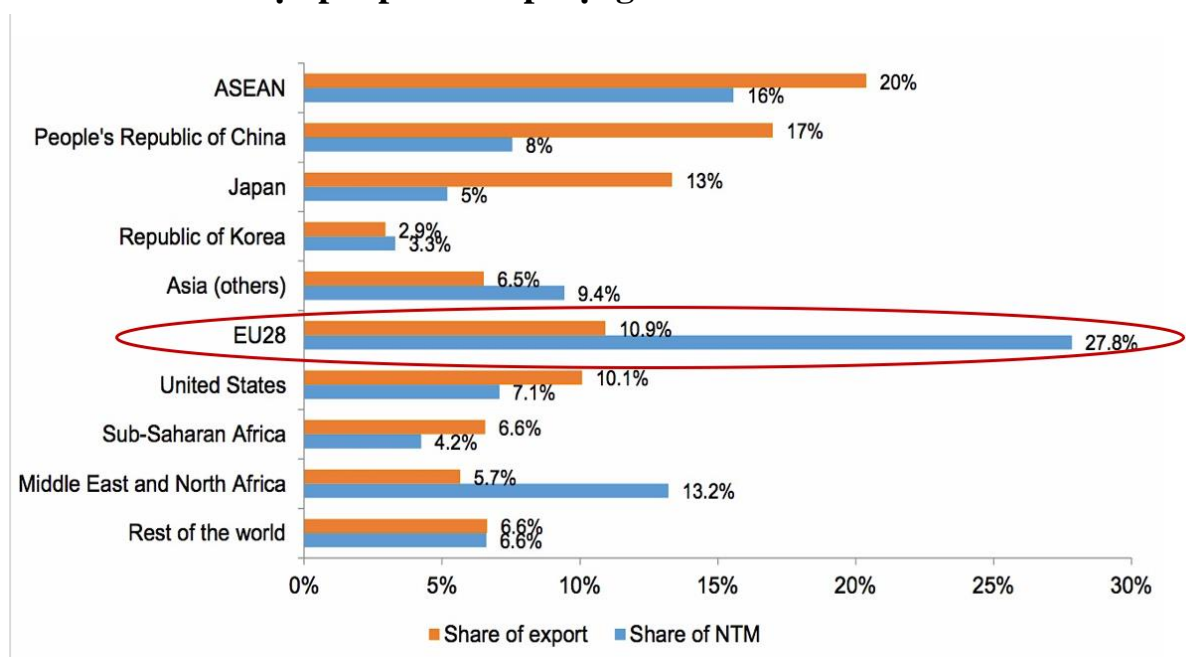
2.1. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU lên hàng nhập khẩu nói chung

Theo một nghiên cứu năm 2013 của UNCTAD, EU là một trong số những nước và vùng lãnh thổ có tần suất áp dụng⁷ và tỷ lệ bao phủ⁸ cao nhất. Đặc biệt, trong lĩnh vực nông nghiệp và thực phẩm, EU thường bị cáo buộc duy trì các chính sách bảo hộ thương mại cao (Vietrade, 2016). Những chính sách này đặc biệt ảnh hưởng lên các nước đang phát triển, vì phần lớn lợi thế cạnh tranh của những nước này nằm ở lĩnh vực nông nghiệp (Đại học Dublin, 2010). Trên trang web chính thức của mình, EU cũng tuyên bố rõ ràng rằng khu vực này “duy trì một trong những tiêu chuẩn an toàn thực phẩm cao nhất thế giới” (EC, 2017, p.1). Mặc dù lý do EU đưa ra là để bảo vệ sức khỏe con người và động vật, nhưng những tiêu chuẩn cao này của họ đang gây ra rất nhiều cản trở đối với các sản phẩm nông nghiệp nhập khẩu. Chẳng hạn, một nghiên cứu gần đây của Trung tâm Thương mại Quốc tế (International Trade Center- ITC) về các biện pháp NTMs mà các nhà xuất khẩu Thái Lan phải đối mặt ở thị trường nước ngoài đã chỉ ra rằng dù thị trường EU chỉ chiếm một phần nhỏ trong tổng kim ngạch xuất khẩu nông sản của Thái Lan năm 2013, nhưng EU lại có tỷ lệ các biện pháp NTM áp dụng đối với những mặt hàng xuất khẩu của nước này cao nhất.

⁷ Tỷ lệ phần trăm hàng hóa bị áp dụng ít nhất một biện pháp NTM (UNCTAD, 2013)

⁸ Tỷ lệ phần trăm thương mại chịu các biện pháp NTM (UNCTAD, 2013)

Hình 13: Tỷ lệ xuất khẩu nông sản của Thái Lan sang các nước và tỷ lệ các biện pháp NTM áp dụng với Thái Lan năm 2013



Nguồn: ITC, 2014

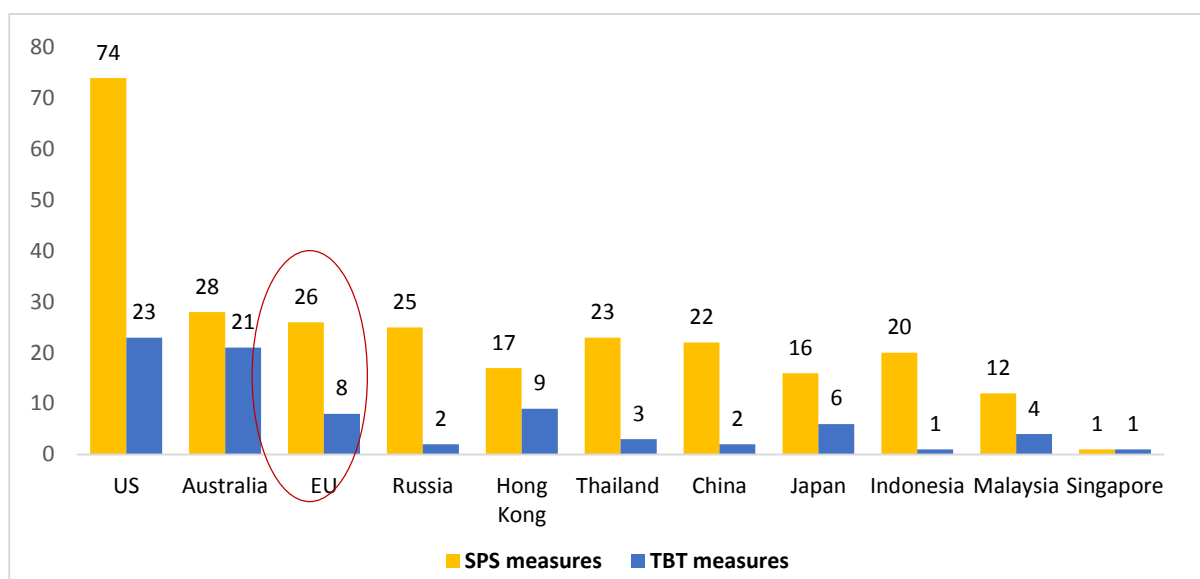
2.2. Tình hình áp dụng các biện pháp NTM của EU đối với trái cây Việt Nam

Theo cơ sở dữ liệu TRAINS của UNCTAD⁹, EU hiện đang áp dụng 34 biện pháp NTM lên trái cây Việt Nam (Chương 08), bao gồm 26 biện pháp SPS và 08 biện pháp TBT.¹⁰ EU là một trong những thị trường nhập khẩu có số lượng biện pháp SPS và TBT áp dụng với trái cây Việt Nam cao nhất. Quan sát từ Hình 14, Trung Quốc và các nước ASEAN khác áp dụng ít biện pháp SPS và TBT với trái cây Việt Nam hơn Mỹ, Úc và EU. Dù tác động của những biện pháp này lên nhập khẩu còn phụ thuộc vào tính chất hạn chế thương mại của chúng, nhưng chỉ riêng nhìn vào số lượng các biện pháp áp dụng có thể thấy sự phức tạp của hệ thống quản lý nhập khẩu của một thị trường nhất định.

⁹ Cơ sở dữ liệu về Hệ thống thông tin và phân tích thương mại của UNCTAD hiện là cơ sở dữ liệu lớn nhất về NTM, và được phát triển bởi UNCTAD từ năm 1994. Cơ sở dữ liệu này được cập nhật thường xuyên.

¹⁰ Có 2 biện pháp NTM khác (biện pháp phi kỹ thuật) mà EU áp dụng lên trái cây thuộc chương 08. Tuy nhiên, những biện pháp này liên quan đến các loại trái cây Việt Nam không xuất khẩu, nên không được đề cập ở đây.

Hình 14: Số lượng các biện pháp SPS và TBT mà các thị trường nhập khẩu áp dụng đối với trái cây Việt Nam năm 2015



Bảng 12 cung cấp chi tiết về các biện pháp SPS và TBT mà EU áp dụng với trái cây xuất khẩu Việt Nam. Từ các dữ liệu này, có thể thấy rằng số lượng biện pháp nhiều nhất nằm ở nhóm “Quy trình đánh giá sự phù hợp” (Conformity assessment). Đây là một đặc điểm nổi bật của thị trường EU, khi mà các nhà xuất khẩu không chỉ đối mặt với những yêu cầu cao mà còn phải chịu sự kiểm tra nghiêm ngặt và trừng phạt nghiêm khắc một khi vi phạm.

Bảng 12: Số lượng các biện pháp NTM mà EU áp dụng đối với 9 loại trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam

Chi tiết các biện pháp	Số lượng
Các biện pháp SPS	26
Yêu cầu vệ sinh an toàn thực phẩm	3
Giới hạn dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và sử dụng hạn chế các hóa chất	4
Cấm/ Hạn chế nhập khẩu vì lý do SPS	6
Các quy định về ghi nhãn, đánh dấu và đóng gói	4
Đánh giá sự phù hợp	9
Các biện pháp TBT	8
Các quy định về ghi nhãn, đánh dấu và đóng gói	4
Các quy định về chất lượng hay tính năng của sản phẩm	2
Cấm/ Hạn chế nhập khẩu vì lý do TBT	1
Đánh giá sự phù hợp	1

Nguồn: Cơ sở dữ liệu TRAIN của UNCTAD, 2017

Vì số lượng các biện pháp NTM khá lớn, và một số biện pháp không đặc biệt liên quan đến 9 mặt hàng trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam, nghiên cứu này chỉ tập trung vào những biện pháp liên quan nhất. Cụ thể, những biện pháp sau đây có ảnh hưởng lớn nhất đến trái cây xuất khẩu Việt Nam:

- **Các biện pháp SPS:** yêu cầu vệ sinh thực phẩm; Quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất; kiểm soát sức khỏe thực vật và đánh giá sự phù hợp.

- **Các biện pháp TBT:** Quy định về dán nhãn và Tiêu chuẩn tiếp thị

3. Các biện pháp SPS chính mà EU áp dụng đối với mặt hàng trái cây tiềm năng của Việt Nam

Theo định nghĩa của UNCTAD (2012), SPS là những biện pháp được áp dụng để bảo vệ sức khỏe hoặc tính mạng của con người, động vật và thực vật. Theo quy định của WTO, các biện pháp SPS được áp dụng phải căn cứ vào các nguyên tắc khoa học, không phân biệt đối xử và không gây cản trở bất hợp lý cho thương mại. WTO khuyến khích các thành viên sử dụng các tiêu chuẩn và khuyến nghị quốc tế, nếu có.

Khoảng 98% các biện pháp SPS của EU được hài hòa hóa và quản lý ở cấp Liên minh (USDA, 2016), chỉ một số ít biện pháp khác được áp dụng riêng ở cấp quốc gia thành viên và đối với một số sản phẩm cụ thể. Các quy định của EU tuân theo Hiệp định SPS của WTO, và được dựa trên tiêu chuẩn và khuyến nghị quốc tế (WTO, 2016). EU và các quốc gia thành viên là thành viên của Ủy ban Tiêu chuẩn Thực phẩm Codex Quốc tế và Tổ chức Thú y thế giới, đồng thời cũng tham gia Công ước Bảo vệ Thực vật Quốc tế (IPPC) (WTO, 2016).

Tuy nhiên trên thực tế, từ loạt khảo sát của ITC về các biện pháp NTMs áp dụng bởi một số nước nhập khẩu đã cho thấy EU thường xuyên áp dụng những tiêu chuẩn cao hơn so với khuyến nghị của các tổ chức quốc tế nói trên và cũng có những quy định an toàn thực phẩm cao hơn các nước khác. Thêm vào đó, ngoài các biện pháp SPS do Ủy bản Châu Âu ban hành (và trong một số trường hợp là bởi các nước thành viên EU), các nhà xuất khẩu trái cây còn phải tuân thủ các quy định, yêu cầu bổ sung của các nhà nhập khẩu hoặc người mua EU. Tổng thể những yêu cầu này khiến các biện pháp SPS của EU trở thành một trong những rào cản khó khăn nhất với các nhà xuất khẩu trái cây nước ngoài, đặc biệt với các nhà xuất khẩu từ các nước đang phát triển.

Phần sau sẽ phân tích các biện pháp SPS chủ yếu của EU áp dụng với 9 sản phẩm trái cây tiềm năng của Việt Nam.¹¹

3.1. Các yêu cầu an toàn thực phẩm

Các yêu cầu về an toàn thực phẩm liên quan đến sản phẩm có nguồn gốc không từ động vật được quy định trong Quy định số 178/2002¹² (Luật Thực phẩm chung) và số 852/2004¹³ (về Vệ sinh thực phẩm), cùng với một số văn bản dưới luật và văn bản thực thi. Theo các quy định này, các nhà sản xuất thực phẩm phải chịu trách nhiệm chính về an toàn thực phẩm và tuân thủ các yêu cầu về vệ sinh cơ bản chung để đảm bảo an toàn thực phẩm xuyên suốt chuỗi sản xuất thức ăn. Mặc dù những quy định này chỉ áp dụng với các nhà sản xuất thực phẩm của EU, các nhà xuất khẩu từ nước thứ ba cũng gián tiếp bị ảnh hưởng vì cần phải tuân thủ các quy định này thì mới có thể xuất khẩu sản phẩm sang thị trường này.

Quy định ảnh hưởng trực tiếp đến các nhà xuất khẩu nước ngoài là quy định về các thủ tục quản lý an toàn thực phẩm dựa trên nguyên tắc Phân tích các mối nguy hiểm và điểm kiểm soát quan trọng (the Hazard Analysis and Critical Control Point-HACCP)¹⁴. Các thành viên EU được yêu cầu đảm bảo rằng các doanh nghiệp thực phẩm nước ngoài tuân thủ các nguyên tắc HACCP trong sản xuất thực phẩm xuất khẩu sang EU. Các yêu cầu HACCP không áp dụng với quá trình sản xuất đầu vào, nghĩa là giai đoạn trồng các loại trái cây tươi không phải tuân thủ theo các yêu cầu

¹¹ Các quy định về thực phẩm biến đổi gen (genetically modified- GM foods) của EU cực kỳ nghiêm ngặt. Tuy nhiên, hiện tại Việt Nam chưa có trái cây biến đổi gen nên trái cây GM sẽ không được đề cập trong phần này.

¹² Quy định số 178/2002 của Nghị viện Châu Âu và của Hội đồng ngày 28/01/2002 thiết lập “những nguyên tắc và yêu cầu chung cho Luật thực phẩm, thành lập Cơ quan an toàn thực phẩm Châu Âu và quy định thủ tục trong vấn đề an toàn thực phẩm” (Tài liệu 32002R0178, EUR-Lex)

¹³ Quy định số 852/2004 của Nghị viện Châu Âu và của Hội đồng ngày 29/04/2004 về “vệ sinh thực phẩm” (Tài liệu 32004R0852, EUR-Lex).

¹⁴ HACCP là hệ thống quản lý an toàn thực phẩm. đã tồn tại từ những năm 1960 (CFIA, 2012). HACCP đặt ra 7 nguyên tắc cần được áp dụng và thực hiện để ngăn chặn các mối nguy hiểm trong suốt quá trình sản xuất thực phẩm từ nguyên liệu thô đến thành phẩm. HACCP được khuyến nghị bởi Ủy ban Codex và Tổ chức Tiêu chuẩn quốc tế về an toàn thực phẩm của Liên Hợp Quốc, và đồng thời cũng được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng (CFIA, 2012).

này. Tuy nhiên, tất cả các quy trình sản xuất sau thu hoạch cần tuân thủ các nguyên tắc HACCP.

Mặc dù các nhà xuất khẩu nước ngoài không bắt buộc phải cung cấp chứng nhận HACCP tại biên giới nhập khẩu, họ vẫn cần lưu giữ tất cả các hồ sơ¹⁵ và bằng chứng để chứng minh việc tuân thủ nguyên tắc HACCP. Đồng thời, để đề phòng, các nhà nhập khẩu EU thường yêu cầu cung cấp chứng nhận HACCP kèm theo sản phẩm trái cây đã được chế biến (CBI, 2016b). Với trái cây tươi, các nhà nhập khẩu EU cũng thường yêu cầu một số loại chứng nhận an toàn thực phẩm; phổ biến nhất là GLOBAL G.A.P¹⁶ (CBI, 2016a). Mặc dù một số thị trường xuất khẩu thực phẩm khác của Việt Nam cũng yêu cầu chứng nhận HACCP, nhưng trong số đó không có trái cây (Bảng 13).

Bảng 13: So sánh yêu cầu HACCP của một số nước nhập khẩu trái cây của Việt Nam

Quốc gia	EU	Mỹ	Canada	Trung Quốc	Nga
Sản phẩm thực phẩm được yêu cầu áp dụng HACCP	Tất cả sản phẩm thực phẩm	Nước hoa quả và hải sản	Thịt và thịt gia cầm	Không	Không

Nguồn: Cơ sở dữ liệu TRAINS của UNCTAD, 2017

¹⁵ Nhà sản xuất trái cây phải lưu giữ các hồ sơ về các biện pháp được sử dụng để kiểm soát an toàn thực phẩm trong ít nhất 6 tháng và có thể phải xuất trình khi kiểm tra. Hồ sơ bao gồm các tài liệu về các loại thuốc bảo vệ thực vật được sử dụng, sự hiện diện của bất kỳ loài sâu bệnh nào ảnh hưởng đến an toàn thực phẩm, kết quả phân tích liên quan đến tác động lên sức khỏe con người (Graffham, 2006).

¹⁶ GLOBAL G.A.P là tiêu chuẩn quốc tế về Thực hành nông nghiệp tốt. Hệ thống này được khởi xướng năm 1997 bởi Nhóm những nhà sản xuất bán lẻ châu Âu (the Euro-Retailer Produce Working Group), ban đầu được gọi là EUREGAP. GLOBAL G.A.P đặt ra các tiêu chuẩn và quy trình thực hành nông nghiệp tốt để đảm bảo an toàn thực phẩm, sản xuất bền vững, phúc lợi lao động... Hệ thống này đã được hơn 120 quốc gia sử dụng. Để biết thêm thông tin chi tiết về GLOBAL G.A.P, truy cập: http://www.globalgap.org/uk_en/

Mặc dù HACCP, GLOBAL G.A.P và các hệ thống quản lý chất lượng sản phẩm khác đang ngày càng trở nên phổ biến, chủ yếu các doanh nghiệp lớn mới đáp ứng được các hệ thống này. Với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đặc biệt từ các nước kém phát triển và đang phát triển, việc tuân theo các nguyên tắc và yêu cầu của các hệ thống này vẫn là một thách thức (Taylor và Kane, 2005). Bởi vì để có thể thực hiện hệ thống HACCP hiệu quả, một doanh nghiệp cần phải đầu tư vào cả nguồn nhân lực và tài chính để phát triển và vận hành hệ thống (Marques, Matias, Teixeira & Brojo, 2012). Ở Việt Nam, hệ thống HACCP và GLOBAL G.A.P vẫn còn mới lạ với rất nhiều các nhà sản xuất thực phẩm. Những năm gần đây, những hệ thống này đã được sử dụng phổ biến hơn nhưng chủ yếu bởi các công ty xuất khẩu lớn sang các thị trường yêu cầu các loại chứng nhận đó, chẳng hạn như EU (WB, 2017).

Hộp 1:

Cộng hòa Maurice – Sự yếu kém của cơ quan chức năng trong việc cấp phép chứng nhận HACCP

EU là một trong những thị trường xuất khẩu chính cho các sản phẩm nông nghiệp của Maurice. Tuy nhiên, các nhà xuất khẩu của nước này thường xuyên phàn nàn về yêu cầu áp dụng HACCP của EU để đảm bảo vệ sinh an toàn thực phẩm. Thêm vào đó, các nhà nhập khẩu EU cũng yêu cầu các tiêu chuẩn tư khác nhau, đáng chú ý nhất là GLOBAL G.A.P. Số lượng lớn các yêu cầu như vậy chính là gánh nặng với các nhà xuất khẩu Maurice, bởi vì nó khiến doanh nghiệp tốn thời gian và tiền bạc để đáp ứng những tiêu chuẩn này. Quan trọng hơn, Cục tiêu chuẩn Maurice (MSB), cơ quan chịu trách nhiệm kiểm tra và ban hành chứng nhận HACCP và các chứng nhận khác cho sản phẩm nông nghiệp, thiếu những cán bộ có kinh nghiệm và các phòng thí nghiệm được công nhận (cũng như các cơ sở vật chất khác) để thực hiện nhiệm vụ của họ. Từ đó dẫn đến tình trạng quy trình đăng ký phức tạp, quyết định đưa ra mang tính tùy tiện và sự chậm trễ trong việc cấp chứng nhận. Các yếu tố này do đó đã ảnh hưởng tiêu cực đến xuất khẩu của Maurice sang EU.

Nguồn: ITC. Loạt khảo sát về các biện pháp NTM- Maurice: Từ góc nhìn doanh nghiệp, 2014.

3.2. Quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất

Việc sản xuất hoa quả liên quan đến nhiều công đoạn như trồng trọt, thu hoạch, bảo quản và chế biến. Mỗi công đoạn này đều có thể có những mối nguy hiểm ảnh hưởng đến sự an toàn của trái cây và gây rủi ro cho sức khỏe người tiêu dùng. Những mối nguy thường gặp là dư lượng thuốc bảo vệ thực vật còn sót lại trong quá trình sinh trưởng và tạp chất (các mối nguy hại sinh học, hóa học, vật lý) vô tình xâm nhập trong quá trình chế biến.

i) Dư lượng thuốc bảo vệ thực vật

Hầu hết các quốc gia có quy định về mức độ dư lượng tối đa (MRL) cho thuốc bảo vệ thực vật trong hoặc trên các sản phẩm thực phẩm, để bảo vệ sức khỏe người tiêu dùng và môi trường. Các sản phẩm nhập khẩu cũng phải đáp ứng yêu cầu về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật mới được tiếp cận và bán tại các thị trường nhập khẩu. Tuy nhiên, vì hiện tại không có một hệ thống tiêu chuẩn MRL quốc tế, các quốc gia khác nhau thường áp dụng những tiêu chuẩn MRL khác nhau lên cùng một sản phẩm. Mặc dù Codex đã xây dựng Codex MRL cho thuốc bảo vệ thực vật như một tiêu chuẩn tham khảo cho các quốc gia, hiện vẫn chưa có sự đồng thuận trên bình diện quốc tế về việc tuân theo Codex MRL. Hầu hết các nước phát triển duy trì các tiêu chuẩn MRL của riêng mình (Bảng 13). New Zealand là một trong số ít quốc gia phát triển tự động công nhận Codex MRL (MPI, 2017).

EU có tập hợp MRL của riêng mình, và được nhiều quốc gia có kim ngạch xuất khẩu lớn vào EU tuân thủ (Neff và cộng sự, 2012). Năm 2008, EU hài hòa hóa quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật của các nước thành viên, và thiết lập các quy định MRL chung tại Quy định EC số 396/2005¹⁷ (và các quy định sửa đổi). Tất cả các sản phẩm thực phẩm, kể cả sản phẩm nhập khẩu, sẽ bị trục xuất khỏi thị trường Châu Âu nếu chúng có chứa thuốc bảo vệ thực vật bất hợp pháp hoặc lượng thuốc bảo vệ thực vật tồn dư cao hơn so với giới hạn mà Quy định đặt ra. Các quy định

¹⁷ Quy định số 396/2005 của Nghị viện Châu Âu và Hội đồng ngày 23/02/2005, có hiệu lực từ tháng 09/2008 (Tài liệu 32005R0396, EUR-Lex).

MRL của EU với thuốc bảo vệ thực vật được áp dụng cho cả sản phẩm thực phẩm tươi và đã qua chế biến. Với các sản phẩm chế biến, MRL được xem xét dựa trên MRL của các nguyên liệu tươi và có tính đến độ cô đặc hoặc pha loãng của sản phẩm trong quá trình chế biến.

Với những loại thuốc bảo vệ thực vật không thuộc danh mục của Quy định trên, một mức MRL mặc định thấp 0,01mg/kg được áp dụng như một biện pháp phòng ngừa. Điều này đặc biệt liên quan đến các sản phẩm nhập khẩu được trồng bên ngoài EU và sử dụng thuốc bảo vệ thực vật không thuộc danh mục được Quy định. Tuy nhiên, vấn đề là mức MRL mặc định của EU rất thấp, trong khi số lượng những loại thuốc bảo vệ thực vật được chấp thuận bởi EU lại ít hơn rất nhiều so với Trung Quốc và Mỹ (Bảng 14). New Zealand và Canada cũng đặt mức MRL mặc định, tuy nhiên, mức này cao hơn 10 lần so với EU (Bảng 14). Về lý thuyết, một nước xuất khẩu có thể yêu cầu EU thiết lập một mức MRL cho các loại thuốc bảo vệ thực vật không thuộc danh mục trong Quy định của EU. Nhưng thực tế thì yêu cầu này rất khó để thực hiện, bởi quy trình nộp đơn và phê duyệt rất phức tạp và tốn kém (USTR, 2014).

Bảng 14: So sánh quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật của một số thị trường nhập khẩu trái cây Việt Nam

Quốc gia	Tự động công nhận tiêu chuẩn MRL của Codex	Mức MRL mặc định cho thuốc bảo vệ thực vật không nằm trong danh sách	Số loại thuốc bảo vệ thực vật cho phép ¹⁸
EU	Không	Có quy định – 0.01 mg/kg	1,100
Nhật Bản	Không	Có quy định – 0.01 mg/kg	600
New Zealand	Có	Có quy định – 0.1 mg/kg	-
Canada	Không	Có quy định – 0.1 mg/kg	-
Úc	Không	Không quy định	11,000
Mỹ	Không	Không quy định	16,000
Trung Quốc	Không	Không quy định	25,000

Chú thích: “-” là không tìm thấy dữ liệu

Nguồn: Số liệu được thu thập từ nhiều nguồn.

Hệ thống quy định về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật của EU còn phức tạp vì được cập nhật thường xuyên. Mỗi năm, Quy định 396/2005 được sửa đổi nhiều lần. Tiêu chuẩn MRL của một số loại thuốc bảo vệ thực vật được xem xét sửa đổi liên tục, khiến các nhà xuất khẩu nước ngoài khó cập nhật và tuân thủ theo. Thêm vào đó, mức MRL EU áp dụng với một số sản phẩm cụ thể rất khác với mức mà Codex hay các quốc gia khác áp dụng. Vì các sản phẩm không chỉ xuất khẩu vào thị trường EU mà còn vào nhiều thị trường khác, sự khác nhau trong tiêu chuẩn của từng thị

¹⁸ Số liệu so sánh chỉ mang tính tương đối do số liệu được thu thập từ nhiều nguồn khác nhau nên được cập nhật không cùng thời điểm.

trường có thể khiến các nhà xuất khẩu nhầm lẫn và khó tuân thủ hơn. Chẳng hạn, xoài Việt Nam xuất khẩu sang EU, Mỹ và Nhật Bản phải tuân thủ các mức MRL khác nhau với một số loại thuốc bảo vệ thực vật, trong đó hầu hết MRL của EU chặt chẽ hơn so với các nước khác (được đánh dấu đỏ trong Bảng 15).

Bảng 15: So sánh chỉ số MRL một số loại thuốc bảo vệ thực vật theo quy định của EU, Mỹ, Nhật, Trung Quốc và Codex

STT	Tên thuốc bảo vệ thực vật	EU	Mỹ	Nhật	Trung Quốc	Codex
1	Azoxystrobin	0.7	2	1	1	0.7
2	Buprofezin	0.1	0.9	0.9	-	0.1
3	Cyromazine	0.05	0.3	0.5	-	0.5
4	Difenoconazole	0.1	0.07	0.07	0.07	0.07
5	Fludioxonil	2	5	-	-	2
6	Imidacloprid	0.2	1	1	-	0.2
7	Pyraclostrobin	0.05	0.6	0.05	0.05	0.05
8	Spirotetramat	0.3	0.6	0.3	0.3	0.3
9	Tebuconazole	0.1	0.15	0.1	0.05	0.05
10	Thiabendazole	5	10	3	5	5
11	Thiamethoxam	0.2	0.4	0.2	-	0.2

Chú thích:

Đơn vị MRL: mg/kg

“-” là không được quy định

Nguồn: số liệu được thu thập từ trang web của Codex, EU, Mỹ và Nhật Bản cùng với Báo cáo USDA cho số liệu về MRL của Trung Quốc

Trong khi hệ thống quy định của EU về MRL nghiêm ngặt hơn đáng kể so với tiêu chuẩn quốc tế (Stoll, Douma, & Abel), một số người mua thậm chí còn yêu cầu mức MRL của sản phẩm thấp hơn mức luật định (CBI, 2016a). Các tiêu chuẩn MRL tự này đôi khi không dựa trên căn cứ khoa học, và đơn giản được đặt ra để thu hút người tiêu dùng và tăng lợi nhuận cho người bán. Tuy nhiên, chúng lại tạo thêm một rào cản nữa cho các nhà xuất khẩu nước ngoài.

ii) Tạp chất

Tạp chất là các chất tồn tại trong các sản phẩm thực phẩm, vô ý nhiễm phải trong quá trình sản xuất thực phẩm, chẳng hạn, trong quá trình trồng trọt, chế biến, đóng gói và bảo quản. Mặc dù hàm lượng tạp chất trong thực phẩm thường thấp và vô hại cho người tiêu dùng, hầu hết các quốc gia đều áp dụng quy định về tạp chất thực phẩm để phòng ngừa. Nguyên tắc của EU về kiểm soát tạp chất thực phẩm được nêu chi tiết trong Quy định của Hội đồng số 35/93/EEC¹⁹, và quy định hàm lượng tối đa đối với các tạp chất thực phẩm được chỉ định trong Quy định của Ủy ban số 1881/2006²⁰ (EC, 2017a). Cũng như thuốc bảo vệ thực vật, hàm lượng giới hạn với tạp chất được cập nhật thường xuyên. Bên cạnh các giới hạn chung cho thực phẩm, cũng có giới hạn đối với một số sản phẩm cụ thể. Các tạp chất thường gặp nhất ở các sản phẩm trái cây (tươi, sấy khô và đông lạnh) là độc tố nấm (aflatoxins, ochratoxin A, patulin), kim loại nặng (chì, thiếc và cadmium) và các tạp chất vi sinh (salmonella, norovirus, virus viêm gan A) (CBI, 2016b).

¹⁹ Quy định của Hội đồng số 315/93/EEC ngày 08/02/1993 về “Thủ tục cộng đồng về tạp chất trong thực phẩm” (Tài liệu 01993R0315-20090807, EUR-Lex)

²⁰ Quy định của Ủy ban số 1881/2006 ngày 19/12/2006 về “Hàm lượng tối đa của một số tạp chất trong thực phẩm” (Tài liệu 02006R1881-20150731, EUR-Lex)

Bảng 16: So sánh hàm lượng tối đa²¹ cho phép của một số tạp chất theo quy định của EU, Mỹ, Trung Quốc và Codex

Tạp chất	EU	Mỹ	Trung Quốc	Codex
Aflatoxins (tất cả các loại²²)	0.004 mg/kg	0.02 mg/kg	0.002-0.005 ²³ mg/kg	0.01 – 0.015 mg/kg
Chì	0.1 mg/kg	7 µg/ml dung dịch đã lọc	Trái cây tươi: 0.1 mg/kg Sản phẩm trái cây: 1 mg/kg	Trái cây tươi: 0.1 mg/kg Sản phẩm trái cây: 1 mg/kg

Nguồn: Tác giả tập hợp từ website chính thức của EC, Codex, US FDA, USDA

Ngoài ra, chiếu xạ là phương pháp phổ biến để xử lý các tạp chất vi sinh và đã được chứng minh là an toàn cho người sử dụng, được cho phép tại hơn 50 quốc gia, trong đó có cả những nước nghiêm ngặt như Mỹ, Úc, New Zealand (Tiêu chuẩn thực phẩm Úc New Zealand, 2017). Tuy nhiên, EU không cho phép sử dụng phương pháp này cho các loại trái cây và rau quả chế biến. Với các sản phẩm tươi, EU chỉ cho phép sản phẩm nhập khẩu được xử lý chiếu xạ tại một cơ sở được EU chấp nhận²⁴. Hiện nay Việt Nam chưa có cơ sở nào như vậy, và do đó buộc phải xử lý nhiệt khi xuất khẩu sang EU. Tuy nhiên, phương pháp này có thể làm trái cây thối nhanh hơn, trong khi khoảng cách giữa Việt Nam và EU rất xa, mất nhiều thời gian vận chuyển.

²¹ Giới hạn chung cho người trưởng thành, không áp dụng cho trẻ sơ sinh và trẻ nhỏ

²² Có 4 loại Aflatoxins: B1, B2, G1, G2.

²³ Giới hạn chỉ tính Aflatoxins B1

²⁴ Những cơ sở chiếu xạ không thuộc EU chỉ được EU chấp nhận sau khi kiểm tra.

Hộp 2: Những khó khăn của nước xuất khẩu trong việc thực thi các quy định của EU về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất

Kenya – Thiếu thông tin về các quy định của EU

Kenya là một nước thu nhập thấp ở vùng cận sa mạc Sahara Châu Phi. Mặt hàng xuất khẩu chủ lực là các sản phẩm vườn và thị trường xuất khẩu lớn nhất là EU. Theo một cuộc khảo sát của ITC năm 2014, rào cản chính với sản phẩm trái cây và rau quả xuất khẩu sang EU là những quy định nghiêm ngặt của EU về an toàn thực phẩm, đặc biệt những quy định liên quan đến giới hạn dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và những tạp chất thực phẩm khác. Một số lô hàng xuất khẩu của Kenya đã bị EU từ chối vì không đáp ứng được các yêu cầu về giới hạn hàm lượng của EU. Ví dụ, năm 2011, EU giảm mức MRL của thuốc bảo vệ thực vật Dimethoate²⁵ từ 0.2 mg/kg xuống 0.02 mg/kg. Việc này khiến các nhà xuất khẩu Kenya thiệt hại 192 triệu USD. Hai lý do dẫn đến thiệt hại này bao gồm: (i) 0.02 mg/kg là mức dư lượng rất thấp với Dimethoate, và do đó cực kỳ khó có thể đáp ứng được tiêu chuẩn này; (ii) Kenya thiếu thông tin về sự thay đổi trong quy định của EU, hệ quả là họ vẫn xuất khẩu sản phẩm sang EU theo tiêu chuẩn MRL 0.2 mg/kg và cuối cùng bị từ chối nhập khẩu vì không đáp ứng được mức MRL mới.

Nguồn: ITC. Loạt khảo sát về các biện pháp NTM- Kenya: Từ góc nhìn doanh nghiệp, 2014

Palestine – Thiếu cơ sở vật chất cho thí nghiệm

Để kiểm tra hàm lượng các tạp chất trong thực phẩm, nước xuất khẩu cần phải có những phòng thí nghiệm có khả năng phân tích hàng ngàn loại thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất, và được cập nhật thường xuyên. Tuy nhiên, hầu hết các phòng thí nghiệm của Palestine đều không có trang thiết bị hiện đại và các điều kiện đo lường thích hợp cho việc kiểm tra một loạt các loại thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất ở nồng độ thấp. Không có phòng thí nghiệm nào của Palestine đạt chuẩn quốc tế, và các kết quả kiểm tra không được công nhận bởi những thị

²⁵ Đây là một loại thuốc trừ sâu được sử dụng rộng rãi ở Kenya vì tính hiệu quả và giá rẻ.

trường khó tính như EU hay Mỹ. Vì vậy, các nhà xuất khẩu của Palestine phải gửi sản phẩm sang các nước khác như Israel và Jordan để kiểm tra hàm lượng tạp chất. Việc này làm tốn thời gian và tăng chi phí cho các sản phẩm xuất khẩu của Palestine.

Nguồn: Chiến lược xuất khẩu quốc gia Palestine 2014

Hoa Kỳ – Nhiều quan ngại về các quy định thuốc bảo vệ thực vật của EU

Mỹ thường bày tỏ mối quan ngại về hệ thống MRL của EU. Người nông dân Mỹ không thể sử dụng các loại thuốc bảo vệ thực vật mới được phát triển vì chúng không nằm trong danh mục thuốc bảo vệ thực vật của EU, và do đó phải chịu mức MRL mặc định rất thấp. Mặc dù các nhà xuất khẩu Mỹ có thể yêu cầu hàm lượng cho các loại thuốc bảo vệ thực vật mới, nhưng chi phí liên quan đến quá trình nộp đơn lại rất cao. Thêm vào đó, mặc dù EU thường xuyên sửa đổi các quy định về MRL, các bên liên quan của Mỹ không được tham gia góp ý. Điều này là bởi vì khi EU thông báo một đề xuất MRL mới lên WTO thì thời gian lấy ý kiến đã hết.

Nguồn: Đại diện Thương mại Mỹ, Báo cáo về các biện pháp SPS, 2014

3.3. Kiểm dịch thực vật

Như nhiều nước nhập khẩu khác, EU có các quy định về kiểm dịch thực vật và sản phẩm từ thực vật (bao gồm trái cây) từ bên ngoài EU, nhằm mục đích bảo vệ cây trồng khỏi các sinh vật gây hại như sâu bệnh. Chỉ thị 2000/29/EC²⁶ của Ủy ban Châu Âu thiết lập một bộ quy định thống nhất về điều kiện kiểm dịch thực vật và được áp dụng cho tất cả các đối tác thương mại của EU. Thực vật và sản phẩm từ

²⁶ Chỉ thị 2000/29/EC ngày 08/05/2000 về “Các biện pháp bảo vệ ngăn sự xâm nhập vào quần thể sinh vật gây hại cho thực vật và sản phẩm thực vật, và chống lại sự lây lan của chúng trong quần thể sinh vật”, có hiệu lực ngày 30/07/2000 (EUR- Lex).

thực vật nhập khẩu không được phép chứa các sinh vật gây hại nguy hiểm được quy định trong Chỉ thị này.

Chỉ thị cũng lập danh mục những sản phẩm bị cấm nhập khẩu vào EU, và danh mục những sản phẩm thuộc diện kiểm soát tại biên giới EU và phải có giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật để xác nhận việc tuân thủ các quy định của EU. Khi đã vào lãnh thổ EU, sản phẩm nhập khẩu được cấp hộ chiếu thực vật và có thể được lưu hành tự do đến các nước thành viên EU. Trong 9 nhóm mặt hàng trái cây xuất khẩu tiềm năng Việt Nam, không có sản phẩm nào bị cấm và chỉ có 4 sản phẩm (xoài, chanh, chanh leo và ôi- chỉ ở dạng tươi) phải có giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật. Giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật được cấp bởi Tổ chức bảo vệ thực vật quốc gia (NPPO)²⁷ của nước xuất khẩu, nhưng phải tuân theo mẫu của EU. EU chỉ sử dụng một mẫu giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật, áp dụng cho cả thực vật và sản phẩm từ thực vật, và phù hợp với các quy định của Công ước Bảo vệ Thực vật Quốc tế (IPPC).²⁸

Bên cạnh những biện pháp trên, vật liệu đóng gói thực vật hoặc sản phẩm thực vật được làm từ gỗ cũng không được chứa sâu bệnh. EU đã ban hành quy định về bao bì và vật liệu lót bằng gỗ dựa trên ISPM15²⁹ của IPPC (Chỉ thị 2005/15/EC³⁰). Chỉ thị này yêu cầu tất cả các bao bì bằng gỗ phải được xử lý bằng nhiệt hoặc xông hơi bằng methyl bromua, và được đóng dấu ISPM15³¹. Hầu hết các thị trường xuất khẩu khác của Việt Nam cũng có quy định về vật liệu đóng gói bằng gỗ theo IPPC, bao gồm Mỹ, Úc, Nhật Bản và Trung Quốc.

²⁷ Mỗi bên ký kết của Công ước Bảo vệ Thực vật Quốc tế (IPPC) được yêu cầu thành lập một NPPO để kiểm tra và kiểm soát sâu bệnh trên thực vật và sản phẩm từ thực vật. Việt Nam cũng là một bên ký kết IPPC, và NPPO ở Việt Nam là Cục Bảo vệ thực vật của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

²⁸ IPPC là hiệp ước đa phương của Tổ chức Nông lương Liên Hợp Quốc, được thành lập năm 1951 với mục đích phối hợp hành động hiệu quả để ngăn chặn và kiểm soát việc xâm nhập và phát tán sinh vật gây hại cho thực vật và sản phẩm thực vật. Để biết thêm thông tin về IPPC, xem thêm tại: <https://www.ippc.int>

²⁹ ISPM15 là viết tắt của Tiêu chuẩn Quốc tế về các biện pháp kiểm dịch thực vật số 15 (năm 2009) quy định về vật liệu đóng gói bằng gỗ trong thương mại quốc tế”

³⁰ Chỉ thị 2005/15/EC của Hội đồng Châu Âu ngày 28/02/2015 về “Các biện pháp bảo vệ ngăn sự xâm nhập vào quần thể sinh vật gây hại cho thực vật và sản phẩm thực vật, và chống lại sự lây lan của chúng trong quần thể sinh vật” (Tài liệu 32005L0015, EUR-Lex)

³¹ Dấu ISPM15 là con dấu được công nhận quốc tế do IPPC phát triển nhằm mục đích chứng nhận nguyên liệu bao bì gỗ mà không yêu cầu thêm chứng nhận kiểm dịch thực vật. Dấu ISPM15 được cấp bởi NPPO của nước xuất khẩu.

Một điểm cần lưu ý là khác với các nước phát triển như Mỹ, Úc và Nhật Bản, EU không yêu cầu giấy phép nhập khẩu với thực vật và sản phẩm từ thực vật nhập khẩu³². Thay vào đó, các nhà nhập khẩu muốn được quyền nhập khẩu thực vật và sản phẩm từ thực vật cần phải được đăng ký ở một nước thành viên EU với số đăng ký chính thức. Ngoài ra, nhà nhập khẩu phải khai báo với cơ quan hải quan tại điểm nhập cảnh trước khi mỗi lô hàng đến. Mặc dù quy trình này tạo thêm gánh nặng hành chính cho quá trình nhập khẩu nói chung, nhưng nghĩa vụ này lại thuộc về các nhà nhập khẩu, chứ không phải các nhà xuất khẩu. Hơn nữa, quá trình đăng ký nhập khẩu tốn ít thời gian và tiền bạc hơn so với quá trình để đạt được giấy phép nhập khẩu bởi quá trình này thường đi kèm với quy trình phân tích rủi ro tốn kém và phức tạp.

Quy định về kiểm dịch thực vật hiện tại của EU dường như ít nghiêm ngặt hơn so với một số nước phát triển cao khác. Tuy nhiên, Đạo luật mới về Sức khỏe Thực vật 2016³³ của EU, được ban hành để thay thế Chỉ thị 2000/29/EC và sẽ có hiệu lực từ ngày 14/12/2019, sẽ thiết lập nhiều biện pháp kiểm soát hơn với việc nhập khẩu thực vật và sản phẩm từ thực vật. Một trong những thay đổi quan trọng nhất có ảnh hưởng đến trái cây nhập khẩu là tất cả các sản phẩm thực vật sống (thay vì chỉ quy định một số như quy định hiện tại) sẽ cần phải có giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật. Ngoài ra, EU có thể áp đặt các lệnh hạn chế hoặc cấm tạm thời với việc nhập khẩu thực vật và các sản phẩm từ thực vật nước ngoài mà họ có “ít kinh nghiệm kiểm dịch thực vật” và “nguy cơ dịch hại vẫn chưa được biết” và có thể duy trì cho đến khi có thêm các phân tích khoa học (Quy định 2016/2031 của EC, trang 2). Do đó, theo quy định của đạo luật mới, tất cả các loại trái cây của Việt Nam xuất khẩu vào thị trường này sẽ phải tuân theo yêu cầu về chứng nhận kiểm dịch thực vật và các quy định về dịch hại nghiêm ngặt hơn.

³² Chẳng hạn, để xuất khẩu trái cây và rau quả tươi sang Mỹ, NPPO của nước xuất khẩu yêu cầu giấy phép nhập khẩu về sức khỏe thực vật của Mỹ. Dịch vụ kiểm tra sức khỏe động và thực vật (APHIS) của Bộ Nông nghiệp Hoa Kỳ sẽ thực hiện phân tích sâu bệnh, đi cùng với việc đánh giá môi trường để xác định liệu mặt hàng đó có được cho phép nhập khẩu vào Hoa Kỳ hay không (APHIS, 2016). Quá trình này có thể mất nhiều thời gian và tiền bạc hơn cho các nhà xuất khẩu.

³³ Quy định 2016/2031 của EU ngày 26/10/2016 về “các biện pháp bảo vệ chống lại dịch hại trên thực vật” (Tài liệu 32016R2031, EUR-Lex)

Hộp 3:

Ấn Độ- Lệnh cấm của EU với xoài Alphonso vì sâu bệnh

Tháng 4/2014, EU áp đặt lệnh cấm tạm thời với việc nhập khẩu xoài Alphonso của Ấn Độ, vốn được coi là “vua trái cây” của nước này. Ngoài xoài còn có thêm 4 loại rau cũng chịu lệnh cấm này. Quyết định này được ban hành sau vụ phát hiện sâu hại trong 207 lô hàng Ấn Độ được nhập khẩu vào EU năm 2013. Mặc dù các lô hàng có chứa sâu hại chỉ chiếm dưới 5% tổng sản phẩm tươi Ấn Độ xuất khẩu sang EU, và không tìm thấy mối đe dọa cho sức khỏe người tiêu dùng, EU tuyên bố rằng sâu hại có thể đe dọa đến cây trồng và môi trường của EU.

Các doanh nghiệp Ấn Độ phản đối mạnh mẽ lệnh cấm này. Họ tuyên bố rằng xoài Ấn Độ được xuất khẩu sang EU trong nhiều thập kỷ mà không gây ra bất cứ mối nguy hại nào cho cây trồng EU, và lệnh cấm này sẽ khiến họ tổn thất rất lớn. Một thành viên gốc Ấn trong Quốc hội Anh, Keith Vaz, bình luận rằng EU đáng lẽ nên tham vấn Chính phủ và doanh nghiệp Ấn Độ trước khi ban hành lệnh cấm. Ngay cả các nhà nhập khẩu EU cũng không hài lòng với lệnh cấm: xoài Alphonso là một trong những loại trái cây yêu thích của người tiêu dùng EU, các doanh nghiệp EU lo ngại mất lợi nhuận nếu như không thể nhập khẩu sản phẩm này nữa.

Vì xoài là mặt hàng xuất khẩu quan trọng của Ấn Độ, nước này dự định sẽ khiếu nại về lệnh cấm của EU ra WTO. Bộ trưởng Bộ Công thương của Ấn Độ tuyên bố rằng Chính phủ Ấn Độ đã xây dựng nhiều phòng thí nghiệm đạt chuẩn thế giới trên cả nước để kiểm tra và chứng nhận hàng hóa phù hợp với tiêu chuẩn của EU và các nước khác, và rằng lệnh cấm của EU là hành động tùy tiện mà không có sự tham vấn ý kiến.

Cuối cùng, sau cuộc bỏ phiếu của Ủy ban Châu Âu, EU đã phải dỡ bỏ lệnh cấm vào tháng 01 năm 2015. Lý do được nêu ra là hệ thống xuất khẩu xoài của Ấn Độ đã có những cải thiện đáng kể.

Nguồn: Tổng hợp từ báo The Hindu và BBC

3.4. Đánh giá sự phù hợp và chế tài

Với mục đích đảm bảo các sản phẩm nhập khẩu tuân thủ các quy định của EU về an toàn thực phẩm và sức khỏe thực vật, EU không chỉ tiến hành kiểm tra hàng hóa ở các cửa khẩu mà còn ở bất kỳ giai đoạn nào của chuỗi sản xuất thực phẩm. Các hình thức kiểm tra gồm có kiểm tra tài liệu, kiểm tra nhận dạng ngẫu nhiên hoặc kiểm tra thực tế trực tiếp (EC, 2013). Việc này đòi hỏi các loại thực phẩm nhập khẩu phải được theo dõi và có thể truy xuất được trên toàn bộ chuỗi cung ứng³⁴, do đó thực phẩm không an toàn có thể nhanh chóng được thu hồi. Nếu có sự vi phạm các quy định của EU hoặc có khả năng gây rủi ro cho sức khỏe con người hoặc thực vật, EU sẽ áp dụng các biện pháp bảo vệ dựa trên “nguyên tắc phòng ngừa”.³⁵ Nguyên tắc này từ lâu đã được nhiều nước coi là một chính sách bảo hộ của EU³⁶, vì nguyên tắc cho phép EU và các nước thành viên bỏ qua các bằng chứng khoa học khi áp dụng các biện pháp phòng ngừa tạm thời đối với các sản phẩm nhập khẩu.

Chế tài của EU với các sản phẩm thực phẩm vi phạm các quy định rất nghiêm khắc. *Nếu vi phạm liên quan đến rủi ro mất an toàn thực phẩm*, Hệ thống cảnh báo nhanh trực tuyến về thực phẩm và thức ăn chăn nuôi (RASFF)³⁷ có thể được kích hoạt để gửi thông báo đến tất cả các nước thành viên EU. Từ đó, các cơ quan nước thành viên có thể áp dụng các biện pháp phù hợp, mà hình thức cực đoan nhất là đình chỉ nhập khẩu (tất cả hoặc một phần) từ nước vi phạm (EC, 2017b). *Nếu vi phạm có liên quan tới sức khỏe thực vật*, lô hàng có thể bị tiêu hủy hoặc đưa ra khỏi EU. Chỉ trong rất ít trường hợp, khi cơ quan có thẩm quyền của nước thành viên EU

³⁴ Để đáp ứng nghĩa vụ này, sản phẩm xuất khẩu phải kèm theo chứng nhận xuất xứ cùng với chứng nhận vận đơn, kiểm tra thực vật (nếu cần), danh sách đóng gói cũng như chứng từ hải quan (CBI, 2016a)

³⁵ “Nguyên tắc phòng ngừa” là một trong những nguyên tắc chủ chốt của Đạo luật chung về thực phẩm của EU (Quy định số 178/2002 của Ủy ban Châu Âu). Nguyên tắc này phù hợp với quy định tại điều 5.7 Hiệp định SPS của WTO, khi cho phép “tiến hành các biện pháp tạm thời khi bằng chứng cần thiết không tồn tại để đi đến quyết định cuối cùng về sự an toàn của thực phẩm hoặc quy trình”.

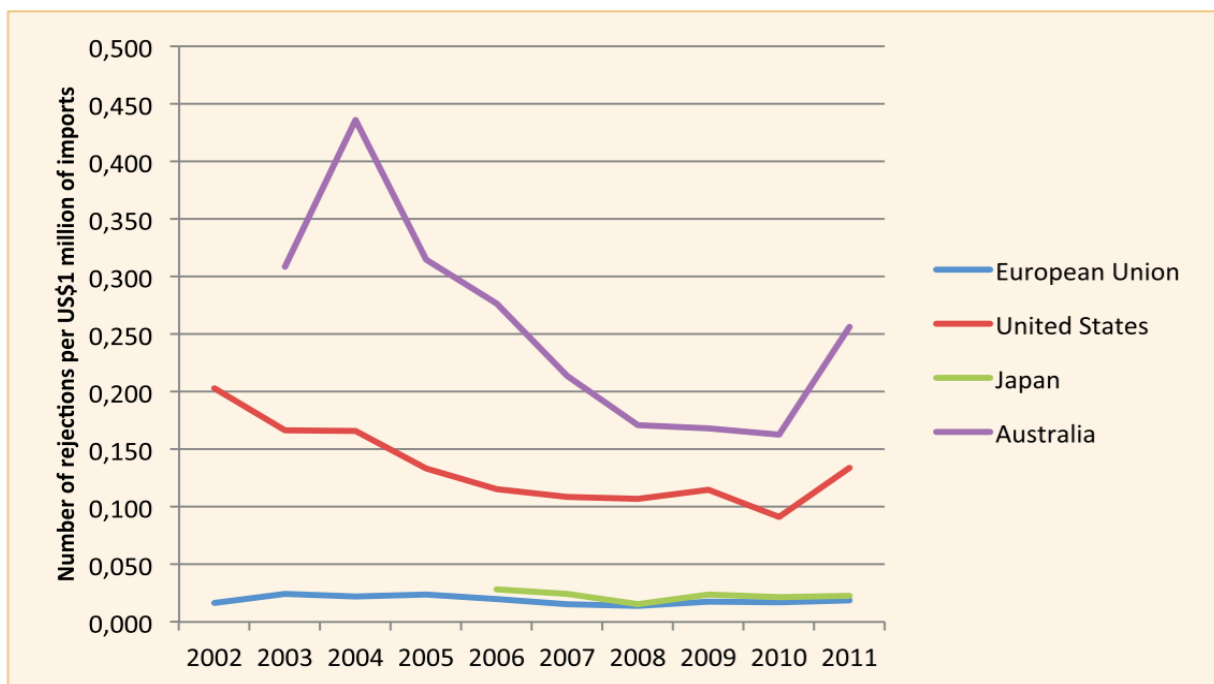
³⁶ Nguyên tắc phòng ngừa và các biện pháp có liên quan của EU thường bị khiếu nại lên các cơ quan của WTO, và cũng đã giải quyết một số vụ việc bằng cơ chế giải quyết tranh chấp của WTO, trong đó nổi tiếng nhất là vụ kiện Hormones (DS26 và DS48) được khởi xướng bởi Mỹ và Canada.

³⁷ RASFF là hệ thống cảnh báo được thiết lập năm 1979. Hệ thống này giúp các nước thành viên EU chia sẻ thông tin về bất kỳ mối nguy hiểm tiềm ẩn nào với sức khỏe người tiêu dùng và thực hiện những biện pháp cần thiết sau đó. Để biết thêm thông tin, truy cập: https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en

nhận thấy những phương pháp điều trị thích hợp giúp loại bỏ nguy cơ sâu hại, lô hàng có thể lưu hành ở thị trường EU (EC, 2017a). Trong trường hợp việc vi phạm bị lặp lại, các mặt hàng vi phạm và nước nhập khẩu sẽ được đưa vào danh sách cảnh báo của EU. Khi đó, sản phẩm sẽ chịu sự kiểm tra tăng cường hoặc các điều kiện nghiêm ngặt hơn (ví dụ: yêu cầu phải có giấy chứng nhận sức khỏe và/ hoặc báo cáo phân tích rủi ro) (CBI, 2016).

Tuy vậy, tỷ lệ từ chối các sản phẩm nông nghiệp của EU vẫn thấp hơn một số nước có thu nhập cao khác. Hình 15 cho thấy tỷ lệ từ chối trên mỗi 1 triệu đô hàng nông sản nhập khẩu của EU, Mỹ, Úc và Nhật Bản trong giai đoạn từ 2002- 2010. Đây cũng là 4 đối tác có số lượng từ chối nhập khẩu cao nhất với các sản phẩm nông nghiệp của Việt Nam (Phi Hùng, 2016). Đáng chú ý là tỷ lệ từ chối của EU luôn luôn thấp nhất trong suốt giai đoạn đó, và tương đối ổn định.

Hình 15: Số lượng sản phẩm nông nghiệp bị từ chối trên mỗi đơn vị nhập khẩu theo giá trị trong giai đoạn 2002-2011

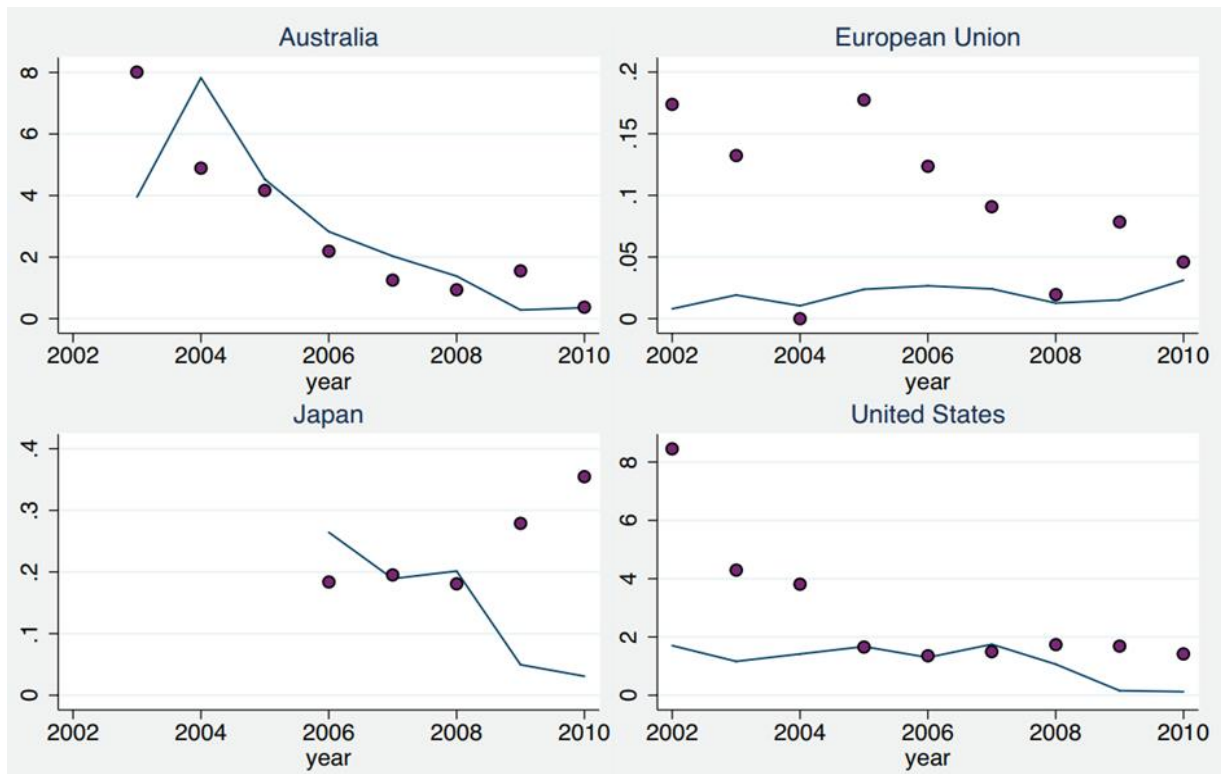


Nguồn: UNIDO, 2015

Trong 4 bốn đối tác thương mại trên, EU là đối tác có tỷ lệ từ chối trên mỗi triệu đô nhập khẩu trái cây và rau quả Việt Nam thấp nhất trong giai đoạn 2002-2010 (Hình 16). Tuy nhiên, trong khi tỷ lệ từ chối có xu hướng giảm ở các nước Mỹ,

Nhật Bản và Úc, tỷ lệ này ở EU lại tăng. Thêm vào đó, Việt Nam nằm trong top 5 đối tác của EU có tỷ lệ bị từ chối sản phẩm nông nghiệp cao nhất trong cùng thời kỳ (UNIDO, 2015). Hai lý do chính của rau quả và trái cây Việt Nam bị từ chối là vi phạm giới hạn dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và giới hạn tạp chất (UNIDO, 2012).

Hình 16: Số lượng trái cây và rau quả của Việt Nam bị từ chối trên mỗi 1 triệu đô trong giai đoạn 2002-2010



Nguồn: UNIDO, 2012

Hộp 4:

Việt Nam cho rằng quy định phạt của EU quá nặng và không công bằng

Tháng 10 năm 2014, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn của Việt Nam quyết định đình chỉ xuất khẩu tạm thời 5 sản phẩm thực vật sang EU đến tháng 2 năm 2015. Quyết định được đưa ra vì từ tháng 02 năm 2014, 3 lô hàng mướp đắng và húng quế của Việt Nam đã bị phát hiện có vi khuẩn có hại. EU cảnh báo rằng nếu có thêm hai lô hàng vi phạm nữa, nâng tổng số vi phạm trong một năm lên 5 vi phạm, EU sẽ ban hành lệnh cấm với tất cả sản phẩm thực vật tươi (bao gồm cả trái cây là rau quả) từ Việt Nam. Do vậy, để ngăn tình huống này xảy ra, 5 sản phẩm rau quả được coi là có nguy cơ nhiễm khuẩn cao nhất đã bị tạm ngừng xuất khẩu sang EU. Tuy nhiên, việc đình chỉ đã khiến các nhà sản xuất và xuất khẩu liên quan của Việt Nam tổn thất nặng nề.

Một số nhà xuất khẩu của Việt Nam phản nản rằng quy tắc phạt của EU là không công bằng vì nó cấm xuất khẩu toàn bộ các sản phẩm thực vật, trong khi nguyên nhân vi phạm lại chỉ nằm ở một số sản phẩm nhất định của một số nhà sản xuất. Ông Đặng Hoàng Hải, Vụ trưởng Vụ Thị trường Châu Âu của Bộ Công Thương Việt Nam phát biểu trong một cuộc phỏng vấn rằng Việt Nam xuất khẩu khoảng 15.000 lô hàng sang EU mỗi năm, nhưng EU chỉ cho phép tối đa 5 lô hàng vi phạm, chiếm 0.03% tổng số lô hàng, là quá nặng và không công bằng.

Nguồn: Trần và Cầm, 2014.

4. Các biện pháp TBT chủ yếu của EU áp dụng đối với các sản phẩm trái cây tiềm năng của Việt Nam

Theo UNCTAD (2012), các biện pháp TBT là những quy định, tiêu chuẩn hoặc quy trình kỹ thuật nhằm đánh giá sự tuân thủ các quy định và tiêu chuẩn kỹ thuật. Sự khác biệt giữa biện pháp SBS và biện pháp TBT nằm ở mục đích áp dụng. Trong khi các biện pháp SPS giải quyết các vấn đề liên quan đến sức khỏe hoặc tính mạng của con người, động thực vật, thì các biện pháp TBT hướng tới nhiều mục tiêu chính sách rộng hơn (WTO, 2014). Tương tự như các biện pháp SPS, WTO quy định khi ban hành các biện pháp TBT, các nước thành viên phải đảm bảo việc áp dụng này không phân biệt đối xử, không tạo ra rào cản không cần thiết với thương mại quốc tế và tuân theo các tiêu chuẩn quốc tế.

Đối với sản phẩm trái cây, phần lớn các quy định của EU tập trung vào các biện pháp an toàn thực phẩm và vấn đề kiểm dịch thực vật, hay chủ yếu là các biện pháp SPS. Tuy nhiên, vẫn có một số quy định kỹ thuật và tiêu chuẩn bắt buộc (các biện pháp TBT) ảnh hưởng tới việc tiếp cận thị trường EU của các sản phẩm này. Trong số các biện pháp TBT, các quy định về ghi nhãn và các tiêu chuẩn tiếp thị có tác động lớn nhất.

4.1. Các quy định về ghi nhãn

Trái cây, dù là sản phẩm tươi hay đã qua chế biến, được bán ở thị trường EU phải tuân theo các quy định của EU về ghi nhãn thực phẩm. Quy định số 1169/2011³⁸ của EU quy định những quy tắc chung cho ghi nhãn áp dụng với tất cả các sản phẩm thực phẩm. Các yêu cầu chi tiết với trái cây và rau quả được nêu tại Quy định số 543/2011³⁹ của EU, trong đó quy định ghi nhãn với sản phẩm đã qua chế biến nhiều hơn sản phẩm tươi.

³⁸ Quy định số 1169/2011 của EU ngày 25/10/2011 về “Cung cấp thông tin thực phẩm cho người tiêu dùng” (Tài liệu 32011R1169, EUR-Lex).

³⁹ Quy định thực thi số 543/2011 ngày 07/06/2011 về “Những quy định chi tiết thực thi Quy định số 1234/2007 của Ủy ban Châu Âu về trái cây, rau quả và ngành trái cây, rau quả đã qua chế biến” (Tài liệu 32011R0543, EUR-Lex).

Sản phẩm trái cây tươi chủ yếu được lưu trữ trong các thùng cac-ton. Những thùng cac-ton này phải hiển thị các thông tin sau: *i) tên và địa chỉ của người đóng gói và nhà vận chuyển; ii) tên sản phẩm; iii) nước xuất xứ; iv) kích thước và loại sản phẩm; và v) số lô (mục đích để truy xuất dữ liệu)* (CBI, 2016a). Hầu hết các nước nhập khẩu yêu cầu thùng cac-ton phải có các thông tin từ i) đến iv), và do đó các nhà xuất khẩu trái cây đã quen thuộc với những thông tin này. Tuy nhiên, quy định về hiển thị thông tin số lô của EU không phổ biến. Các thị trường xuất khẩu khác của Việt Nam như Mỹ, Canada và Trung Quốc, đánh dấu lô trên hộp trái cây không phải là nghĩa vụ bắt buộc với các nhà sản xuất trái cây. Quy định này của EU xuất phát từ yêu cầu cao trong việc truy xuất nguồn gốc thực phẩm, nhằm đảm bảo khả năng giám sát thực phẩm trong mọi công đoạn, từ sản xuất đến phân phối. Một cuộc khảo sát năm 2014 của 21 nước thành viên OECD cho thấy EU xếp hạng cao nhất với các yêu cầu truy xuất nguồn gốc thực phẩm⁴⁰ (Charlebois, Sterling, Haratifar, & Naing, 2014).

Sản phẩm trái cây đã qua chế biến thường được đóng trong các bao bì nhỏ, và bao bì này cần thể hiện một số nội dung bắt buộc. Ngoài ra, những nội dung này phải tuân theo các định dạng (format) cụ thể do EU đặt ra, bao gồm phông chữ, màu sắc, kích thước của chữ. Ngoài thông tin chung về tên sản phẩm và tên nhà sản xuất, nước xuất xứ, hạn sử dụng, bao bì của thực phẩm đã qua chế biến còn cần thể hiện những thông tin sau: *i) hàm lượng dinh dưỡng (giá trị năng lượng, hàm lượng chất béo, đường, muối, protein...)* *ii) cảnh báo dị ứng (ví dụ: đậu nành, gluten, lactose, quả hạch)* (EC, 2017d). Ngoài các quy tắc chung, một số quy tắc cụ thể được áp dụng với một số loại trái cây nhất định. Ví dụ, bao bì hoa quả đông lạnh cần cho biết sản phẩm đã được “frozen” (đông lạnh) hay “quick frozen” (đông lạnh nhanh) và ngày đông lạnh phải được ghi rõ. Bao bì trái cây sấy khô cần cho biết sản phẩm được sấy khô tự nhiên hay được thêm đường, và phương pháp chế biến cụ thể như

⁴⁰ EU được đánh giá có những yêu cầu về truy xuất nguồn gốc thực phẩm “rất cao”, trong khi Mỹ, Úc, Canada và Nhật Bản nhận xếp hạng “trung bình”, còn Trung Quốc ở mức “thấp”. Thậm chí, Nga còn được đánh giá là “không đầy đủ” (Charlebois, Sterling, Haratifar, & Naing, 2014).

“concentrated” (cô đặc) hay “powdered” (làm thành bột) cũng phải được thêm vào tên của sản phẩm (EC, 2017d).

Nhìn chung, các quy định về ghi nhãn của EU tương đối phức tạp và chi tiết. Các nhà sản xuất trái cây phải biết và hiểu tất cả các yêu cầu để tránh trường hợp bị thiếu thông tin bắt buộc, và phải tuân theo các quy định cụ thể về định dạng và hình thức của từng thông tin được thể hiện. Cần lưu ý rằng tất cả thông tin về các sản phẩm này phải được thể hiện bằng ngôn ngữ chính thức của nước thành viên EU nơi sản phẩm được bán. Mặc dù bản thân các quy định rất phức tạp, nhưng mức độ chấp nhận các lỗi không tuân thủ của EU lại thấp (USDA, 2012). Vì vậy, các yêu cầu về ghi nhãn cũng là một trong những rào cản ảnh hưởng đến việc tiếp cận thị trường EU của các nhà xuất khẩu trái cây nước ngoài.

Hộp 5

Phi-líp-pin – Các nhà xuất khẩu nông sản đối mặt với những khó khăn trong việc đáp ứng các yêu cầu ghi nhãn của EU.

Một cuộc khảo sát được thực hiện năm 2017 bởi Trung tâm Thương mại Quốc tế (ITC) về các biện pháp NTM áp dụng với các nhà xuất khẩu Phi-líp-pin chỉ ra rằng yêu cầu dán nhãn là một trong những rào cản thường xuyên nhất với sản phẩm nông nghiệp của họ. Có tới 9,5% số các trường hợp NTM các nhà xuất khẩu Phi-líp-pin phải đối mặt liên quan đến quy định về ghi nhãn. Các thị trường như EU hay Mỹ yêu cầu rất cao về ghi nhãn và dịch thuật. Mặc dù thông tin ghi nhãn thường được cung cấp bởi khách hàng, các nhà sản xuất Phi-líp-pin vẫn cần thiết kế, sản xuất và dịch những thông tin này, do đó tạo thêm gánh nặng cho các nhà sản xuất, đặc biệt là các công ty nhỏ trong lĩnh vực này. Một nhà xuất khẩu của Phi-líp-pin được khảo sát bởi ITC nói rằng EU có một loạt các yêu cầu ghi nhãn thực phẩm như phong chữ, định dạng, dinh dưỡng sản phẩm, nguyên liệu được sử dụng... và tất cả các thông tin đó cần phải được dịch sang ngôn ngữ của nước nhập khẩu. Nhà xuất khẩu này bình luận: “Toàn bộ bao bì của tôi bị bao phủ bởi nhãn dính”.

Nguồn: ITC. Loạt khảo sát về các biện pháp NTM- Phi-líp-pin: Từ góc nhìn doanh nghiệp, 2017.

4.2. Tiêu chuẩn tiếp thị (Marketing standards)

Quy định 543/2011⁴¹ của EU điều chỉnh các tiêu chuẩn tiếp thị cho chất lượng và độ chín của trái cây và rau quả tươi⁴². Tiêu chuẩn tiếp thị được chia ra làm 2 loại: i) Tiêu chuẩn tiếp thị cụ thể (SMS) được áp dụng với 10 loại rau quả tươi⁴³ và ii) Tiêu chuẩn tiếp thị chung (GMS)⁴⁴ được áp dụng cho các sản phẩm rau quả tươi khác. Cả sản phẩm SMS và GMS đều phải tuân thủ tiêu chuẩn chung về chất lượng và độ chín tối thiểu, tương đối phù hợp với tiêu chuẩn Codex với trái cây và rau quả tươi (Codex, 2007). Các sản phẩm SMS cần đáp ứng thêm các yêu cầu bổ sung được quy định riêng cho chúng, theo đó các sản phẩm được phân thành 3 hạng (từ thấp nhất đến cao nhất) và ít nhất phải đáp ứng chất lượng thấp nhất để được bán ở thị trường EU. Ngoài ra, sản phẩm SMS phải có Giấy chứng nhận sản phẩm phù hợp quy chuẩn. Sản phẩm được dùng để chế biến hoặc làm thức ăn chăn nuôi sẽ được miễn các tiêu chuẩn tiếp thị nếu chúng được ghi nhãn rõ ràng là “sản phẩm dùng để chế biến” hoặc “thức ăn cho động vật”.

Một điểm cần lưu ý là hầu hết các nước nhập khẩu hoặc là có tiêu chuẩn tiếp thị quốc gia của riêng mình (như Mỹ), hoặc là tuân theo các tiêu chuẩn quốc tế cho sản phẩm tươi của các tổ chức quốc tế (như Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên Hợp Quốc-UNECE⁴⁵). Tuy nhiên, các tiêu chuẩn này thường được áp dụng trên cơ sở tự nguyện, và không phải là yêu cầu bắt buộc. Chẳng hạn, Mỹ có yêu cầu bắt buộc về xếp hạng và kích cỡ của một số loại trái cây (mận, nho khô, hạt phỉ, quả chà là),

⁴¹ Quy định 543/2011 ngày 07/06/2011 của EU về “Những quy định chi tiết thi hành Quy định của Ủy ban Châu Âu số 1234/2007 về trái cây, rau quả tươi, và ngành trái cây và rau quả đã qua chế biến” (Tài liệu 32011R0543, EUR-Lex)

⁴² Trái cây đã qua chế biến không chịu sự điều chỉnh của các quy định về tiêu chuẩn tiếp thị

⁴³ 10 sản phẩm áp dụng tiêu chuẩn tiếp thị cụ thể là : táo, cam quýt, quả kiwi, rau diếp, lá diếp xoắn lá quăn và lá bản rộng, đào và mận, lê, dâu tây, ớt ngọt, nho tươi và cà chua.

⁴⁴ Mặc dù EU có tiêu chuẩn tiếp thị chung của riêng mình, nhưng EU cũng chấp nhận những tiêu chuẩn khuyến nghị của Ủy ban Kinh tế Châu Âu của Liên Hợp Quốc (UNCE). UNCE là một trong năm Ủy ban khu vực của Liên Hợp Quốc, với vai trò là một nền tảng đa phương hỗ trợ hội nhập kinh tế giữa các thành viên. Một trong những công cụ đó là xây dựng các quy định và tiêu chuẩn, bao gồm các tiêu chuẩn chất lượng cho các sản phẩm nông nghiệp. Các nhà xuất khẩu có thể lựa chọn các tiêu chuẩn của ENECE, vì đôi khi nó ít nghiêm ngặt hơn tiêu chuẩn của EU (CBI, 2016a).

⁴⁵ Xem chú thích 44

trong khi Úc và Trung Quốc không có những yêu cầu như vậy cho hoa quả (UNCTAD TRAINS, 2017).

Tuy nhiên, việc tuân thủ các tiêu chuẩn tiếp thị với trái cây tươi ở thị trường EU là bắt buộc. Trái cây tươi nhập khẩu được cơ quan có thẩm quyền của nước thành viên kiểm tra ở biên giới EU. Nếu sản phẩm đã được kiểm tra tại nước xuất xứ, quốc gia đó có thể yêu cầu Giấy chứng nhận sản phẩm phù hợp quy chuẩn từ EU (EU conformity check certificate). Khi đó, sản phẩm sẽ không bị kiểm tra thêm ở biên giới EU. Việc này có thể được EU chấp thuận nếu như EU nhận thấy rằng nước xuất khẩu đã đáp ứng các tiêu chuẩn tiếp thị của EU. Việc chấp thuận có thể cho tất cả hoặc chỉ một số loại rau quả tươi. Tuy nhiên nếu EU phát hiện một lượng đáng kể hàng nhập khẩu không tương ứng với thông tin được nêu trong giấy chứng nhận, EU có thể đình chỉ việc chấp thuận với quốc gia đó. Hiện tại chỉ có 9 quốc gia được EU chấp thuận cấp giấy chứng nhận này.⁴⁶

Trong các mặt hàng trái cây tươi xuất khẩu của Việt Nam vào thị trường EU, chỉ có Chanh là sản phẩm SMS, những sản phẩm còn lại thuộc sự điều chỉnh của GMS. Chưa có sản phẩm trái cây nào của Việt Nam nhận được sự chấp thuận kiểm tra sự phù hợp quy chuẩn của EU.

⁴⁶ 9 quốc gia đó là: Thụy Sĩ, Morocco, Nam Phi, Israel, Ấn Độ, New Zealand, Cộng hòa Sénégal, Kenya, Thổ Nhĩ Kỳ (Quy định số 543/2011 của EU)

Hộp 6

Việt Nam- Xoài không đạt tiêu chuẩn chất lượng của EU

Xoài là một trong những loại trái cây được trồng nhiều nhất tại Việt Nam, và đồng thời cũng là một trong những sản phẩm xuất khẩu chính. Tuy nhiên, thị trường chính của xoài Việt Nam vẫn là Trung Quốc và một số quốc gia ASEAN, vì khoảng cách địa lý gần Việt Nam và các yêu cầu tiêu chuẩn chất lượng thấp đối với xoài nhập khẩu. Hầu hết xoài Việt Nam được trồng bởi các trang trại nhỏ lẻ không tập trung, và mặc dù có hương vị độc đáo nhưng chúng thường có kích thước nhỏ và bề ngoài không thu hút. Ngoài ra, xoài dễ bị dập, nát nên xuất khẩu sang các thị trường xa có thể làm giảm chất lượng trong quá trình vận chuyển. Các nhà xuất khẩu xoài của Việt Nam từ lâu đã tìm cách tiếp cận các thị trường có lợi nhuận tốt hơn, như Mỹ hay EU, nhưng giá trị xuất khẩu vẫn còn hạn chế. Đặc biệt, thị trường EU rất có tiềm năng với mặt hàng này vì nhu cầu cao và thuế suất bằng 0%.⁴⁷ Tuy nhiên, EU lại đặc biệt nghiêm ngặt về tiêu chuẩn tiếp thị với xoài. Theo luật của EU, xoài nhập khẩu vào EU phải còn nguyên vẹn, tươi, rắn chắc và không có vết bầm hoặc vết đen. Ngoài ra, người tiêu dùng Châu Âu thích xoài cỡ lớn (từ 500-650 gram), đều màu và vẻ ngoài hấp dẫn. Những yêu cầu cao như vậy khiến việc thâm nhập vào thị trường EU của xoài Việt Nam cho đến bây giờ vẫn gặp nhiều khó khăn.

Nguồn: CBI (2016c) và Vietrade (2015)

⁴⁷ Việt Nam thuộc diện được hưởng ưu đãi thuế quan phổ cập (GSP), và hiện tại thuế suất GSP với xoài là 0%.

III. Những thách thức và kiến nghị với Chính phủ và các nhà xuất khẩu trái cây Việt Nam

Hai chương trên đã vẽ ra một bức tranh mâu thuẫn: Việt Nam, mặc dù có thể mạnh sản xuất đa dạng các loại trái cây nhiệt đới nhưng giá trị xuất khẩu mặt hàng này vẫn hạn chế và phụ thuộc phần lớn vào thị trường lân cận; còn EU, dù có nhu cầu nhập khẩu trái cây nhiệt đới rất lớn, lại sử dụng rất nhiều những biện pháp phi thuế quan nghiêm ngặt khiến gây khó khăn cho việc tiếp cận thị trường của trái cây nhập khẩu. Chương này đi tìm giải pháp để giải quyết mâu thuẫn của bức tranh trên. Chương sẽ bắt đầu với việc phân tích những thách thức mà các nhà sản xuất và xuất khẩu của Việt Nam phải đối mặt để đáp ứng được những biện pháp phi thuế quan của EU. Dựa vào đó, các khuyến nghị sẽ được đề xuất nhằm giúp chính phủ và doanh nghiệp trái cây Việt Nam có thể vượt qua những thách thức này, gia tăng xuất khẩu vào thị trường EU.

1. Những thách thức mà trái cây Việt Nam phải đối mặt

1.1. Thiếu thông tin và hướng dẫn về các quy định của EU

Ngành trái cây của Việt Nam bao gồm chủ yếu là các trang trại và doanh nghiệp nhỏ thường thiếu thông tin và hiểu biết về các quy định của thị trường nước ngoài. Những trang trại và doanh nghiệp này thường không có bộ phận pháp lý chịu trách nhiệm nghiên cứu thị trường nước ngoài. Họ cũng không có “thói quen” thuê luật sư hoặc công ty tư vấn để hỗ trợ những vấn đề này, vì chi phí thường rất cao (VCCI, 2015). Trong khi đó, sự hỗ trợ từ chính phủ và các hiệp hội doanh nghiệp còn rất hạn chế. Lý do là vì ngành trái cây không phải là ngành xuất khẩu trọng điểm của Việt Nam, nên ít nhận được sự quan tâm và đầu tư của Chính phủ. Trong khi đó hầu hết các hiệp hội trái cây của Việt Nam đều rất nhỏ và thiếu cả nguồn nhân lực và tài chính (VCCI, 2015) nên cũng chưa thể đáp ứng hết được các nhu cầu hỗ trợ tư vấn của các doanh nghiệp thành viên.

Hiện nay, nguồn thông tin chính thống duy nhất cho doanh nghiệp về các biện pháp phi thuế áp dụng với các sản phẩm nông nghiệp bởi các nước nhập khẩu là Bộ

Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD), cụ thể là Văn phòng SPS và Văn phòng TBT. Hai điểm hỏi đáp này được thành lập sau khi Việt Nam gia nhập WTO nhằm cung cấp thông tin cho doanh nghiệp Việt Nam về bất kỳ thay đổi nào trong các quy định của thị trường nước ngoài liên quan đến các biện pháp SPS và TBT. Tuy nhiên, kênh thông tin chủ yếu của các Văn phòng này là thông qua trang web trực tuyến, và các biện pháp mới của nước ngoài được cập nhật mà hầu như không được dịch sang tiếng Việt, cũng như không có bất kỳ tóm tắt, hướng dẫn nào. Hình thức thông tin như vậy khiến doanh nghiệp rất khó để đọc, chưa nói đến hiểu và tuân thủ theo các biện pháp này. Mặc dù đã có một số hội thảo và đào tạo chuyên sâu được tổ chức để hướng dẫn doanh nghiệp về những thay đổi quan trọng trong yêu cầu nhập khẩu tại các thị trường lớn, phần lớn các sự kiện này được tổ chức tại các thành phố lớn và với sự tham gia chủ yếu của các doanh nghiệp lớn (VCCI, 2017). Vì hầu hết người nông dân trồng trái cây và các xưởng chế biến trái cây đều ở vùng nông thôn và miền núi nên họ hầu như không được tham gia các hội thảo và đào tạo trên.

Một yếu tố khác cản trở việc phổ biến các quy định của EU là thiếu sự phối hợp trong chuỗi cung ứng trái cây xuất khẩu. Phần lớn người trồng trái cây của Việt Nam là những hộ gia đình có vườn hoặc trang trại nhỏ. Các công ty chế biến và xuất khẩu trái cây thường thu mua nguyên liệu từ những vườn và trang trại khác nhau mà không có hợp đồng dài hạn. Mối quan hệ giữa nhà chế biến/xuất khẩu với người trồng lỏng lẻo và không ổn định, khiến các doanh nghiệp này khó có thể thông tin và hướng dẫn người trồng những tiêu chuẩn cần thiết để đáp ứng các quy định của EU. Chẳng hạn, EU có những quy định về loại thuốc bảo vệ thực vật được cho phép sử dụng và giới hạn dư lượng rất nghiêm ngặt, nhưng vì không có hợp đồng giao kết với người trồng ngay từ đầu vụ, các doanh nghiệp không thể yêu cầu người nông dân sử dụng loại thuốc bảo vệ thực vật loại nào và cách dùng như thế nào để không vi phạm quy định của thị trường nhập khẩu. Do đó, rất nhiều người nông dân, vì giá rẻ đã mua những loại thuốc bảo vệ thực vật không đảm bảo từ Trung Quốc và một số nước khác mà trong số đó có nhiều loại cực kỳ độc hại và bị cấm ở hầu hết các

nước nhập khẩu (Phạm, Võ và Phạm, 2016). Thậm chí ngay cả khi đã sử dụng loại thuốc bảo vệ thực vật được cho phép, người nông dân cũng thường sử dụng không đúng cách, phun thuốc quá liều hoặc không đúng thời điểm, dẫn đến dư lượng thuốc còn lại trên trái cây cao.

Tình trạng nêu trên dẫn đến việc thiếu thông tin nghiêm trọng về các quy định của thị trường nước ngoài ở toàn bộ hoặc một số khâu nhất định của chuỗi giá trị. Trong khi những quy tắc và tiêu chuẩn của EU đối với trái cây nhập khẩu có số lượng nhiều và nội dung phức tạp, lại thay đổi thường xuyên. Không biết, không hiểu và không cập nhật thường xuyên những yêu cầu này đồng nghĩa với việc không thể tiếp cận được thị trường EU. Hơn nữa, nếu nhà xuất khẩu xuất sản phẩm không tuân thủ sang EU, lô hàng sẽ bị từ chối, bị tiêu hủy hoặc gửi trả về, và gây tổn thất lớn cho nhà xuất khẩu đó. Nguy hiểm hơn, các chế tài phạt vi phạm của EU rất nghiêm ngặt, nên chỉ một số vi phạm có thể dẫn đến lệnh cấm toàn bộ trái cây nhập khẩu từ Việt Nam. Do đó, việc không tuân thủ các quy định của EU không chỉ gây tổn thất với bản thân nhà xuất khẩu vi phạm mà còn có thể gây nguy hiểm đối với toàn bộ ngành trái cây Việt Nam.

1.2. Hạn chế về năng lực và nguồn lực để tuân thủ các tiêu chuẩn cao của EU

Như đã trình bày ở chương II, các tiêu chuẩn về chất lượng và an toàn thực phẩm của EU là một trong những tiêu chuẩn cao nhất thế giới. Để đáp ứng những tiêu chuẩn này đòi hỏi sự cẩn trọng ở tất cả các khâu trong quá trình sản xuất, từ khâu trồng đến chế biến. Một hướng đi để giải quyết yêu cầu này là áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng như GLOBAL G.A.P (với hoa quả tươi) và HACCP (với hoa quả đã qua chế biến). Mặc dù việc áp dụng các hệ thống này không phải là quy định định nội địa bắt buộc đối với các nhà sản xuất trái cây Việt Nam, nhưng việc thực hiện HACCP trong sản xuất thực phẩm là một yêu cầu bắt buộc của thị trường EU, và chứng nhận GLOBAL G.A.P thường được các nhà nhập khẩu EU yêu cầu. Việc tuân thủ theo các hệ thống quản lý như vậy đòi hỏi đầu tư lâu dài cả về nhân lực và công nghệ, và có thể khả thi với các nhà sản xuất lớn nhưng lại khó, nếu

không muốn nói là không thể, với các doanh nghiệp nhỏ, do tình trạng thiếu nguồn lực.

Theo một cuộc khảo sát được thực hiện năm 2014 của Tổ chức Nông lương Liên Hợp Quốc (FAO), có rất nhiều rào cản với doanh nghiệp Việt Nam khi thực hiện HACCP. Những khó khăn bao gồm việc thiếu tiền và nhân lực để tuân thủ HACCP, thiếu hướng dẫn và đào tạo các doanh nghiệp về cách áp dụng HACCP, những khó khăn trong quản lý nguồn gốc nhiên liệu thô, chi phí kiểm tra và cấp chứng nhận cao (Bhat, 2014). Quy trình HACCP hiện được áp dụng chủ yếu trong ngành thủy sản Việt Nam, vì ngành này có khối lượng xuất khẩu lớn đến những thị trường yêu cầu chứng nhận này. Còn đối với ngành chế biến trái cây, thậm chí một số công ty xuất khẩu trái cây lớn vẫn gặp khó khăn khi áp dụng HACCP.

Giống như HACCP, việc áp dụng GLOBAL G.A.P cũng gặp phải nhiều trở ngại. Nông dân vẫn trồng trọt dựa theo thói quen hoặc kinh nghiệm và cảm thấy khó tuân thủ hệ thống GLOBAL G.A.P. Một mặt, các nguyên tắc và quy trình của GLOBAL G.A.P rất phức tạp và khó để nông dân hiểu và thực hiện đúng cách. Mặt khác, người nông dân thiếu những cơ sở hạ tầng cần thiết để thực hiện GLOBAL G.A.P (chẳng hạn như khu lưu trữ, phòng thí nghiệm, thiết bị xử lý nhiệt hoặc đông lạnh ...). Thêm vào đó, một chứng nhận GLOBAL G.A.P có giá lên tới 3000- 5000 đô mà lại chỉ có giá trị trong một năm. Vì những lý do đó, trong tổng số gần 900 ngàn ha trồng cây ăn quả năm 2016, chỉ có 465 ha áp dụng GLOBAL G.A.P (Phạm, Võ và Phạm, 2016).

Cũng cần lưu ý một điểm là nhiều nhà sản xuất trái cây không nhận thức được tầm quan trọng của việc áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng như HACCP hay GLOBAL G.A.P. Họ đơn giản chỉ coi việc áp dụng những hệ thống này như một nghĩa vụ để đáp ứng những yêu cầu của thị trường nước ngoài, hơn là một bước để nâng cấp chất lượng sản phẩm (Phạm, Võ và Phạm, 2016). Lý do là vì áp dụng những biện pháp như HACCP hay GLOBAL G.A.P thường yêu cầu những khoản đầu tư lớn và dài hạn và không nhìn thấy những lợi ích trước mắt. Do vậy, trừ khi thị trường xuất khẩu có tiềm năng rất lớn, các nhà xuất khẩu của Việt Nam sẽ không

có động lực để áp dụng những hệ thống quản lý chất lượng trên. Thay vào đó, họ vẫn giữ nguyên quy trình sản xuất hiện tại và tiếp tục xuất khẩu sang các thị trường truyền thống có yêu cầu thấp như Trung Quốc.

1.3. Cơ sở hạ tầng chưa đủ năng lực hỗ trợ xuất khẩu sang thị trường EU

Ngành trái cây không phải là một trong những ngành xuất khẩu thế mạnh của Việt Nam, và vì ngân sách Nhà nước còn hạn chế, việc đầu tư vào cơ sở hạ tầng thiết yếu cho ngành này còn khiêm tốn. Hầu hết các khoản đầu tư tập trung vào tưới tiêu và đất đai, chiếm đến 65% tổng số cơ sở hạ tầng nông thôn trong năm 2012 (Phạm, Võ và Phạm, 2016). Các yếu tố quan trọng khác, như cải thiện hệ thống vận tải, nâng cấp công nghệ, đầu tư vào nghiên cứu và phát triển, chưa nhận được nhiều sự quan tâm của Chính phủ. Trong khi đó, trái cây thường được trồng ở vùng nông thôn và miền núi, nơi cách xa các nhà máy chế biến nên hệ thống giao thông vận tải yếu kém khiến thời gian vận chuyển tăng, ảnh hưởng đến chất lượng sản phẩm và gia tăng chi phí. Đồng thời, đầu tư vào khoa học và công nghệ trong thu hoạch, bảo quản và chế biến còn hạn chế khiến các sản phẩm trái cây có chất lượng chưa cao và thời gian sử dụng ngắn, do đó khó có thể đáp ứng được các tiêu chuẩn chất lượng cao của các thị trường nghiêm ngặt như EU.

Ngoài ra, các phòng thí nghiệm cũng là một hạ tầng quan trọng cho xuất khẩu trái cây, để kiểm tra dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và các tạp chất khác. Nhiều lô hàng của Việt Nam bị từ chối và trả về vì vi phạm các tiêu chuẩn về thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất. Để giải quyết vấn đề này, Việt Nam đã xây dựng hệ thống các phòng thí nghiệm trong cả nước, với 4 phòng thí nghiệm quy mô lớn cấp vùng ở 4 thành phố lớn, và ít nhất 1 phòng thí nghiệm cấp tỉnh ở mỗi tỉnh (Ngân hàng Thế giới, 2017). Tuy nhiên, hầu hết các phòng thí nghiệm cấp tỉnh không thường xuyên thực hiện các xét nghiệm về dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất. Còn 4 phòng thí nghiệm cấp vùng chỉ có thể phân tích một số loại thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất nhất định do thiếu năng lực và thiết bị kiểm tra tinh vi và hiện đại (Ngân hàng Thế giới, 2017). Trong những năm gần đây, việc các nhà xuất khẩu sản phẩm nông

nghiệp của Việt Nam mở rộng xuất khẩu đến những thị trường mới, khó tính nhưng lợi nhuận cao hơn các thị trường truyền thống đã làm gia tăng nhu cầu có các phòng thí nghiệm đủ điều kiện và được công nhận. Việc này dẫn đến sự phát triển của các phòng thí nghiệm tư nhân ở các thành phố lớn như Hà Nội hay TP. Hồ Chí Minh, nơi có cơ sở thử nghiệm tốt hơn so với các phòng thí nghiệm sử dụng vốn nhà nước. Tuy nhiên, chi phí dịch vụ ở các phòng thí nghiệm tư thường cao và quá sức chi trả đối với nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ có lượng trái cây xuất khẩu ít (UNIDO, 2014).

2. Khuyến nghị cho Chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam

2.1. Khuyến nghị cho Chính phủ Việt Nam

i) Tích cực tăng cường phổ biến và hướng dẫn những quy định của EU

Nhiều vấn đề các nhà xuất khẩu trái cây của Việt Nam gặp phải xuất phát từ việc thiếu thông tin về các quy định của EU. Vì vậy, điều quan trọng và cần thiết là thay đổi phương thức cung cấp thông tin. Hiện nay, nội dung trên hai cổng thông tin về các biện pháp SPS và TBT của MARD có chất lượng thấp, các thông tin chỉ đơn giản được đăng tải mà không có bất kỳ bản dịch hay hướng dẫn nào. Trong khi đó, các quy định của EU rất phức tạp, khó hiểu và thay đổi liên tục. Vì vậy, các doanh nghiệp không những cần thông tin mà cả hướng dẫn về các quy định đó, chẳng hạn như bên cạnh mỗi quy định có một bản tóm tắt ngắn gọn nội dung và hướng dẫn nhanh cho doanh nghiệp. Việc này có thể khó thực hiện đối với tất cả các văn bản pháp luật mới mà các nước nhập khẩu ban hành, nhưng hoàn toàn có thể làm được với những văn bản quan trọng, có nội dung tác động lớn đến các sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam. Hơn nữa, các công cụ tương tác trực tuyến như diễn đàn hỏi - đáp (Q&A), email tự động thông báo về các quy định mới của nước ngoài... cũng giúp các nhà xuất khẩu của Việt Nam được thông tin và hướng dẫn tốt hơn về những thay đổi trong pháp luật nước ngoài nói chung và EU nói riêng.

Ngoài cung cấp thông tin qua mạng internet, các buổi hội thảo và thảo luận chuyên đề cũng cần được tiến hành để đào tạo chuyên sâu về cách tuân thủ các quy

định của EU. Thay vì chỉ hướng đến các nhà xuất khẩu và chế biến trái cây, các cuộc hội thảo nên mở rộng đối tượng với những người trồng trái cây. Vì nông dân tham gia vào giai đoạn quan trọng trong chuỗi sản xuất trái cây, mà nếu thực hiện không tốt có thể gây ra những rủi ro như dư lượng thuốc bảo vệ thực vật không an toàn và sinh vật gây hại. Tuy nhiên, họ thường là những nông dân nhỏ ở vùng nông thôn nên nhận thức còn hạn chế về quy định của thị trường nước ngoài trong khi đó lại ít có cơ hội tiếp cận với các hội thảo và đào tạo từ Chính phủ và các tổ chức khác.

Một cách hiệu quả khác để phổ biến thông tin và hướng dẫn các quy định của EU là thông qua các doanh nghiệp trái cây và các hiệp hội nông dân. Không như Chính phủ, các hiệp hội trái cây có thể điều chỉnh các dịch vụ của họ để đáp ứng nhu cầu cụ thể của từng doanh nghiệp hoặc nông dân. Quỹ hiệp hội thường đến từ các nguồn tài trợ và quan trọng hơn là từ phí thành viên. Tuy nhiên, các doanh nghiệp và nông dân trong ngành trái cây thường không tham gia hiệp hội, vì họ chưa thực sự tin tưởng rằng các hiệp hội có thể có những hỗ trợ hiệu quả cho họ (VCCI, 2015). Sự thờ ơ của doanh nghiệp và nông dân khiến các hiệp hội thiếu nguồn phí hội viên, và kết quả lại hạn chế các hoạt động hỗ trợ của hiệp hội. Trong trường hợp này, Chính phủ nên đóng vai trò hỗ trợ ban đầu cho các hiệp hội. Sự hỗ trợ có thể dưới hình thức xây dựng năng lực cho các cán bộ hiệp hội, hoặc hợp tác trong các dự án hỗ trợ các nhà sản xuất trái cây. Khi các hiệp hội hoạt động hiệu quả hơn, doanh nghiệp và nông dân nhận thấy các hiệp hội có thể hữu ích cho họ, từ đó sẽ muốn tham gia vào hiệp hội. Từ đó, các hiệp hội có thể thu được hội phí và cung cấp tốt hơn các dịch vụ hỗ trợ cho các thành viên.

ii) *Đầu tư và nâng cấp cơ sở vật chất và công nghệ cho xuất khẩu trái cây*

Để giải quyết phần lớn vấn đề các nhà xuất khẩu trái cây đang phải đối mặt, giải pháp căn cơ và lâu dài là nâng cấp cơ sở vật chất và đầu tư công nghệ phục vụ xuất khẩu. Nhu cầu cấp thiết nhất hiện tại của ngành trái cây là nâng cấp các trang thiết bị thí nghiệm tại các phòng thí nghiệm công, vì vi phạm giới hạn dư lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất nằm trong số những vấn đề nghiêm trọng nhất của xuất khẩu trái cây Việt Nam, trong khi các quy định của EU về vấn đề vi phạm rất

nghiêm khắc. Do đó, Chính phủ cần đầu tư thêm nhiều trang thiết bị thí nghiệm có khả năng thực hiện các thử nghiệm ở nồng độ thấp với nhiều loại thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất. Cùng với đó, việc thành lập các phòng thí nghiệm cấp quốc gia đạt tiêu chuẩn quốc tế cũng rất cần thiết khi xuất khẩu vào những thị trường khó tính như EU.

Thêm vào đó, Chính phủ cũng cần quan tâm đầu tư vào hệ thống giao thông phục vụ cho ngành trái cây. Hiện nay vận chuyển hàng trái cây nội địa được thực hiện chủ yếu bằng đường bộ. Tuy nhiên, hầu hết các con đường đều bị xuống cấp, đặc biệt là ở khu vực nông thôn và miền núi. Trái cây là mặt hàng dễ bị hư hỏng, mà khoảng cách từ vườn trồng đến nhà máy chế biến lại xa, cộng với hệ thống đường không tốt đã ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng của trái cây. Do đó, cần thiết phải nâng cấp hệ thống đường hiện tại để giảm thời gian và chi phí vận tải cho các nhà sản xuất. Việc đầu tư có thể cần một khoản tiền đáng kể từ ngân sách nhà nước, nhưng sẽ mang lợi ích không chỉ cho lĩnh vực trái cây mà còn cho cả nền kinh tế nói chung.

Cuối cùng, chính phủ cần tăng đầu tư cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (R&D) để cải tiến công nghệ sản xuất trái cây. Đổi mới công nghệ đóng vai trò trung tâm trong việc thúc đẩy sản xuất nông nghiệp và an toàn thực phẩm (Babu, Huang, Venkatesh và Zhang, 2015). Tuy nhiên, Chính phủ Việt Nam chưa có sự quan tâm đúng mức đến việc đầu tư R&D vào ngành này. Nhu cầu cấp thiết hiện nay là các giống cây mới có khả năng chống chịu sâu bệnh tốt hơn, nhằm giảm sử dụng thuốc bảo vệ thực vật trong quá trình sản xuất. Hơn nữa, cải tiến quy trình thu hoạch sẽ giúp giảm tỷ lệ trái cây hỏng sau khi thu hoạch, mà hiện nay đang ở mức cao. Đi cùng với đó là nâng cấp công nghệ bảo quản để giữ được trái cây tươi lâu hơn, từ đó có thể xuất khẩu sang các thị trường xa như EU. Những nhu cầu này có thể được đáp ứng với sự hỗ trợ của khoa học công nghệ tiên tiến.

iii) Tận dụng tốt các cam kết của Hiệp định thương mại tự do Việt Nam-EU

Mặc dù trong EVFTA, cụ thể là Chương về các biện pháp SPS và TBT, EU không đưa ra bất kỳ cam kết nào về loại bỏ hay cắt giảm các biện pháp SPS hay TBT, nhưng một số nội dung trong chương SPS liên quan đến công nhận lẫn nhau, hỗ trợ kỹ thuật và đối xử đặc biệt có thể có lợi cho Việt Nam.

Theo quy định tại Điều 10 về Công nhận tương đương của Chương SPS EVFTA, Việt Nam có thể yêu cầu EU công nhận tương đương biện pháp SPS với một số sản phẩm cụ thể. Sau khi nhận được yêu cầu này, EU sẽ bắt đầu quy trình tham vấn và xem xét tính tương đương để đưa ra quyết định. Nếu chứng nhận kiểm dịch thực vật do cơ quan có thẩm quyền của Việt Nam cấp được công nhận bởi EU mà không cần thêm quy trình đánh giá sự phù hợp ở biên giới EU sẽ tiết kiệm rất nhiều thời gian và tiền bạc cho các nhà xuất khẩu Việt Nam. Việc này đặc biệt quan trọng với các sản phẩm trái cây vốn là các sản phẩm nhanh hỏng. Đồng thời việc này còn giúp giảm nguy cơ các lô hàng Việt Nam bị từ chối vì không vượt qua các cuộc kiểm tra của EU ở biên giới (mặc dù đã vượt qua các kiểm tra ở Việt Nam). Do đó, nếu Việt Nam nâng cấp được các phòng thí nghiệm, các cơ quan kiểm định và cấp chứng nhận, Việt Nam sẽ có khả năng yêu cầu EU công nhận tương đương các biện pháp SPS của Việt Nam với các sản phẩm trái cây.

Một cam kết quan trọng khác của EU trong Chương SPS là về hỗ trợ kỹ thuật và đối xử đặc biệt. Cụ thể, EU cam kết hỗ trợ Việt Nam trong việc giải quyết những vấn đề cụ thể được yêu cầu liên quan đến việc tuân thủ các biện pháp SPS của EU. Cùng với đó, EU cũng tái khẳng định nghĩa vụ của mình theo Hiệp định SPS của WTO là dành sự đối xử đặc biệt và khác biệt (S&D treatment) cho Việt Nam là một nước đang phát triển. Ví dụ, trong trường hợp một biện pháp SPS của EU có ảnh hưởng tiêu cực tới xuất khẩu hoa quả của Việt Nam, Việt Nam có thể yêu cầu EU xem xét khung thời gian dài hơn cho việc tuân thủ, hoặc các điều kiện nhập khẩu thay thế, hoặc hỗ trợ kỹ thuật.

2.2. Khuyến nghị cho các doanh nghiệp trái cây của Việt Nam

i) Hiểu biết về các quy định của EU

Điều đầu tiên các nhà sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam cần thực hiện để xuất khẩu thành công sang thị trường EU là tìm kiếm và hiểu các quy định nhập khẩu của EU, đặc biệt, các biện pháp NTM đối với trái cây. Không biết hoặc không tuân thủ bất kỳ quy định nào có thể dẫn đến khả năng lô hàng nhập khẩu bị từ chối và khiến nhà xuất khẩu chịu thiệt hại lớn. Hơn nữa hiểu biết rõ về các yêu cầu của EU có thể giúp doanh nghiệp trái cây tìm ra phương pháp hiệu quả nhất về chi phí để điều chỉnh sản xuất theo các quy định của EU.

Hiện có một số nguồn hữu ích cho các doanh nghiệp trong việc tìm hiểu các biện pháp NTM của EU. Nguồn đầu tiên là hai cổng thông tin về các biện pháp SPS và TBT của Văn phòng SPS và TBT của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Tuy nhiên, các cổng này chỉ cung cấp thông tin về các quy định của EU bằng tiếng Anh mà không có bất kỳ bản dịch nào, nên ít được sử dụng với những người không biết tiếng Anh. Hơn nữa, các trang web này cung cấp thông tin từ nhiều quốc gia chứ không chỉ của EU, vì vậy các nhà xuất khẩu cũng gặp khó khăn khi tìm kiếm riêng các quy định của EU. Một nguồn khác có thể hữu ích với doanh nghiệp là Cổng thông tin điện tử EC (<https://ec.europa.eu>). Cổng này có một Trang hỗ trợ thương mại đặc biệt dành cho các nhà xuất khẩu nước ngoài (<http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/>). Cổng thông tin của EC cung cấp thông tin và hướng dẫn chi tiết về từng biện pháp của EU với các sản phẩm nhập khẩu. Ngoài ra, Trang hỗ trợ thương mại cho phép các nhà xuất khẩu tìm kiếm các quy định áp dụng với một mặt hàng cụ thể đến từ một quốc gia cụ thể.

Tuy nhiên, để hiểu được các quy định của EU, các nhà xuất khẩu không chỉ cần có khả năng tiếng Anh tốt mà cần thêm kiến thức pháp lý nhất định. Hai yêu cầu này thường là điểm yếu của các doanh nghiệp hoa quả Việt Nam, vì phần lớn trong số đó là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, vốn không có nhân viên có khả năng nghiên cứu các quy định pháp lý của thị trường nước ngoài (VCCI, 2015). Muốn giải quyết

vấn đề này, các doanh nghiệp hoặc phải nâng cao năng lực cho nhân viên của mình, hoặc sử dụng các dịch vụ tư vấn, pháp lý của các công ty tư vấn, công ty luật. Mặc dù việc này có thể làm tăng chi phí sản xuất, nhưng doanh nghiệp sẽ được hưởng các lợi ích lâu dài từ việc ít bị từ chối nhập khẩu và tăng giá trị xuất khẩu sang EU.

ii) Đầu tư hệ thống quản lý chất lượng

Việc áp dụng các hệ thống quản lý chất lượng như HACCP và GLOBAL G.A.P đã chứng minh hiệu quả tích cực với chất lượng trái cây, khả năng đáp ứng yêu cầu của thị trường nước ngoài, sự hài lòng của người tiêu dùng, và uy tín của trái cây Việt Nam ở thị trường nước ngoài (Phạm, Võ & Phạm, 2016). Tuân thủ các nguyên tắc và quy trình của những hệ thống quản lý này không chỉ giúp các nhà sản xuất trái cây Việt Nam gia tăng giá trị xuất khẩu sang EU mà còn có thể tiếp cận những thị trường khó tính khác. Đồng thời, việc áp dụng các hệ thống này thúc đẩy sự phát triển bền vững cho các doanh nghiệp trái cây và ngành trái cây nói chung.

GLOBAL G.A.P đã trở thành tiêu chuẩn tối thiểu với trái cây tươi để có thể tiếp cận phần lớn các siêu thị ở EU. Yêu cầu trái cây nhập khẩu phải có giấy chứng nhận GLOBAL G.A.P gần như đã là một thông lệ của các nhà nhập khẩu trái cây của EU. Tiêu chuẩn này điều chỉnh toàn bộ quá trình sản xuất, từ chuẩn bị đất, trồng đến thu hoạch, đóng gói và bảo quản (dù không bao gồm chế biến). Khi áp dụng GLOBAL G.A.P, các nhà sản xuất trái cây phải tuân thủ một loạt các nguyên tắc và quy trình được áp dụng cho từng giai đoạn sản xuất. Đồng thời việc áp dụng hệ thống này đòi hỏi sự đầu tư không chỉ vào nguồn nhân lực (như thuê nhân viên có kỹ năng) mà còn vào trang thiết bị và công nghệ (như thiết bị lọc nước và công nghệ lưu trữ hồ sơ) (Watts, 2012). Mặc dù phải đầu tư tốn kém, nhưng GLOBAL G.A.P là một tiêu chuẩn nông trại quốc tế được công nhận bởi hơn 100 quốc gia (Intertek, 2017).

Tương tự, HACCP là điều kiện tiên quyết để trái cây chế biến của Việt Nam thâm nhập vào thị trường EU. Hệ thống này đảm bảo vấn đề an toàn thực phẩm thông qua việc phân tích và kiểm soát các mối nguy hiểm (sinh học, hóa học và vật lý) từ khâu sản xuất và chế biến nguyên liệu thô, đến phân phối và tiêu thụ. Điều này

yêu cầu doanh nghiệp chế biến phải có cam kết thực hiện nghiêm túc quy trình HACCP, từ giám đốc đến nhân viên. Đồng thời, các doanh nghiệp chế biến phải làm việc chặt chẽ với người trồng hoa quả về vấn đề sử dụng phân bón, thuốc bảo vệ thực vật và các hóa chất khác.

Một điểm cần lưu ý thêm là bên cạnh các chứng nhận HACCP và GLOBAL G.A.P, các nhà nhập khẩu EU có thể yêu cầu những chứng nhận an toàn thực phẩm khác. Ví dụ, hầu hết các nhà nhập khẩu ở các nước Tây Bắc Âu sẽ yêu cầu các nhà xuất khẩu nước ngoài tuân thủ Tiêu chuẩn toàn cầu của Liên minh Bán lẻ Anh (BRC), còn các nước châu Âu lục địa thường yêu cầu Tiêu chuẩn Thực phẩm Quốc tế (IFS) hoặc chương trình Thực phẩm an toàn (SQF) (CBI, 2016a). Do vậy, các nhà xuất khẩu Việt Nam nên tìm hiểu và xác nhận trước với các nhà nhập khẩu loại chứng nhận quản lý chất lượng và an toàn thực phẩm họ thường yêu cầu.

iii) Hợp tác với các bên trong chuỗi cung ứng trái cây

Qua các phân tích ở trên có thể thấy rằng các biện pháp NTM của EU liên quan đến tất cả các giai đoạn trong quá trình sản xuất, bắt đầu từ giai đoạn trồng cây đến khi bán thành phẩm cho người tiêu dùng. Vì vậy, để tuân thủ đầy đủ các biện pháp đó, doanh nghiệp trái cây cần làm việc chặt chẽ với các bên trong chuỗi cung ứng trái cây.

Người nông dân là một trong những khâu quan trọng nhất nhưng đồng thời cũng là khâu yếu nhất trong chuỗi này. Phần lớn người trồng trái cây là các nông hộ nhỏ ở vùng nông thôn, với hiểu biết hạn chế về các yêu cầu của thị trường nước ngoài. Họ thường trồng trái cây dựa trên kinh nghiệm và gần như không áp dụng phương pháp trồng trọt hiện đại nào. Để kiểm soát hàm lượng thuốc bảo vệ thực vật và tạp chất trên trái cây, các doanh nghiệp cần hợp tác với người nông dân ngay từ đầu. Trong đó, ký kết các hợp đồng dài hạn với người nông dân là một cách hiệu quả. Hợp đồng dài hạn sẽ đảm bảo đầu ra cho nông sản của người nông dân và do vậy sẽ khuyến khích họ tuân thủ các quy định và hướng dẫn của doanh nghiệp. Mô hình này đã được một số công ty áp dụng, và đạt được kết quả tích cực (Lợi, 2017).

Một khâu quan trọng khác là các nhà nhập khẩu trái cây EU, những người hiểu rõ nhất về các quy định của EU. Họ là nguồn thông tin hữu ích cho doanh nghiệp xuất khẩu của Việt Nam. Hơn nữa, vì EU thường xuyên thay đổi các quy định, thường xuyên liên lạc với các nhà nhập khẩu EU có thể giúp doanh nghiệp Việt Nam cập nhật những thay đổi này. Ngoài ra, nhiều nhà nhập khẩu thường áp dụng các tiêu chuẩn riêng, trong đó có những tiêu chuẩn rất khó tuân thủ. Làm việc chặt chẽ với họ để họ nhận thức được khó khăn trong việc áp dụng những tiêu chuẩn đó ở Việt Nam, các nhà xuất khẩu Việt Nam và các nhà nhập khẩu EU có thể thương lượng lại một giải pháp chung.

Những khâu khác trong chuỗi giá trị cũng cần được các nhà xuất khẩu chú ý. Ví dụ, mối liên kết với các nhà cung cấp dịch vụ vận chuyển cũng quan trọng vì chi phí vận chuyển chiếm tỷ trọng đáng kể trong tổng chi phí, và dịch vụ bảo quản và lưu kho trái cây là không thể thiếu với loại sản phẩm dễ hư hỏng này. Nếu các nhà xuất khẩu hợp tác hiệu quả với tất cả các yếu tố khác trong chuỗi, họ không chỉ đáp ứng đầy đủ yêu cầu của thị trường EU mà còn giảm chi phí và tăng lợi nhuận.

KẾT LUẬN

Nghiên cứu đã đi sâu phân tích các biện pháp phi thuế quan của EU áp dụng với các sản phẩm trái cây xuất khẩu tiềm năng của Việt Nam. Nghiên cứu đã cho thấy dù Việt Nam có thế mạnh trong sản xuất nhiều loại trái cây nhiệt đới, việc tiếp cận với thị trường EU còn gặp nhiều khó khăn bởi các biện pháp NTM của khu vực này. Các biện pháp NTM của EU, đặc biệt là các biện pháp SPS và TBT, nằm trong số những biện pháp nhập khẩu nghiêm ngặt nhất trên thế giới, ngay cả khi so sánh với các thị trường khó tính khác. Do vậy, mặc dù tiềm năng ở thị trường này rất lớn, cả về nhu cầu và giá cả, nhưng việc tuân thủ các quy định nghiêm ngặt này khiến các nhà sản xuất và xuất khẩu trái cây của Việt Nam phải đầu tư đáng kể cả thời gian và tiền bạc. Tuy nhiên, vì mục tiêu phát triển bền vững, ngành hoa quả của Việt Nam cần phải nâng cao tiêu chuẩn chất lượng và an toàn thực phẩm cho trái cây để có thể xuất khẩu sang thị trường EU và các thị trường khác nhằm giảm sự phụ thuộc quá mức vào thị trường Trung Quốc.

Mặc dù các biện pháp NTM liên quan và quan trọng nhất của EU đối với trái cây Việt Nam đã được nghiên cứu, vẫn còn một số biện pháp NTM khác dù ít nghiêm ngặt hơn nhưng cũng không thể bỏ qua khi xuất khẩu vào thị trường này. Hơn nữa, ngay cả các biện pháp NTM được nghiên cứu vẫn thường xuyên được EU sửa đổi hoặc bổ sung. Vì vậy, cần có thêm các nghiên cứu về vấn đề này, để không chỉ cập nhật đầy đủ các quy định của EU, mà còn đưa các phân tích và khuyến nghị toàn diện hơn cho Chính phủ và doanh nghiệp của Việt Nam để có thể vượt qua các rào cản NTM và gia tăng kim ngạch xuất khẩu trái cây sang thị trường EU.