



Nghiên cứu vụ kiện chốt thép trong WTO

Phân tích tác động và khuyến nghị cho Việt Nam



Ngày 15/07/2011 vừa qua, Cơ quan Phúc thẩm (Appellate Body – AB) của Tổ chức Thương mại Thế giới đã đưa ra báo cáo phán quyết trong vụ tranh chấp DS397 do Trung Quốc khởi xướng liên quan đến các biện pháp chống bán phá giá chính thức mà EC đã áp đặt với sản phẩm chốt sắt thép (certain iron or steel fasteners) nhập khẩu từ Trung Quốc. Báo cáo này có thể buộc EC phải thay đổi các quy định và thủ tục trong điều tra chống bán phá giá đối với các nước có nền kinh tế phi thị trường (NMEs) nói chung chứ không chỉ riêng đối với Trung Quốc. Vì vậy, kết quả của vụ kiện này được dự báo sẽ có tác động lớn tới thủ tục điều tra chống bán phá giá của EC đối với các sản phẩm nhập khẩu từ một nước chưa được công nhận nền kinh tế thị trường như Việt Nam.¹

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



I. TÓM TẮT NỘI DUNG, DIỄN BIẾN VỤ VIỆC

Vụ kiện số DS397 trong khuôn khổ WTO giữa Trung Quốc và EC có nguồn gốc từ vụ điều tra và áp thuế chống bán phá giá của EU đối với sản phẩm chốt sắt thép của Trung Quốc năm 2007.

Dưới đây là một số thông tin cơ bản của vụ điều tra chống bán phá giá này:

- Ngày 26/09/2007: Hội Công nghiệp chốt EU (đại diện cho hơn 25% tổng sản lượng chốt sắt thép) nộp đơn yêu cầu điều tra chống bán phá giá đối với sản phẩm chốt sắt thép của Trung Quốc
- Ngày 09/11/2007: EC chính thức khởi xướng điều tra chống bán phá giá của Trung Quốc

Sản phẩm bị điều tra: một số sản phẩm chốt sắt thép có mã CN 8 số bắt đầu bằng 7318

Giai đoạn điều tra: từ 01/10/2006 đến 30/09/2007.

Quốc gia thay thế được lựa chọn: Ấn Độ

- Ngày 26/01/2009: EC ra kết luận cuối cùng (Quyết định số 91/2009) khẳng định chốt sắt thép nhập khẩu từ Trung Quốc bán phá giá gây thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa EC.

Mức thuế suất áp dụng cho từng doanh nghiệp bị đơn bắt buộc: từ 0.0% - 79.5%

Mức thuế suất toàn quốc áp dụng cho tất cả các nhà sản xuất Trung Quốc: 85%

Mức thuế suất riêng biệt áp dụng cho các doanh nghiệp có hợp tác: 77.5%

Các biện pháp thuế áp dụng trên hiện đang có hiệu lực.

Không đồng tình với một số quy định và phương pháp tính toán mà EU áp dụng trong vụ điều tra chống bán phá giá nói trên, Chính phủ Trung Quốc đã khởi kiện EC ra WTO. Vụ việc tại WTO.



Dưới đây là tóm tắt diễn biến vụ kiện DS397 tại WTO:

Giai đoạn Tham vấn

Ngày 31/07/2009, Chính phủ Trung Quốc đã gửi yêu cầu tham vấn tới Cộng đồng Châu Âu (EC) liên quan tới các biện pháp chống bán phá giá (CBPG) mà EC đã áp dụng đối với sản phẩm chốt sắt, thép của Trung Quốc.

Trung Quốc dẫn ra 02 nhóm vấn đề trong thực thi và quy định Pháp luật Chống bán phá giá của EC trong vụ điều tra chống bán phá giá chốt sắt thép Trung Quốc năm 2007 mà nước này xem là vi phạm quy định của WTO:

- (i) *Điều 9(5) trong Quy định của Hội đồng EC số 384/96, ngày 22/12/1995 (Pháp luật về Chống bán phá giá của EC) chỉ cho phép áp dụng thuế suất riêng đối với những nhà xuất khẩu nước ngoài đáp ứng các tiêu chí nhất định của EC;*
- (ii) *Quyết định của Hội đồng EC số 91/2009 ban hành ngày 26/01/2009, áp thuế chống bán phá giá đối với sản phẩm chốt sắt thép nhập khẩu từ Trung Quốc.*

Trong đó, các vi phạm mà Trung Quốc viện dẫn thuộc các nhóm:

- Vi phạm quy định trong quyết định khởi xướng điều tra, cụ thể là tính đại diện cho ngành sản xuất nội địa của bên đệ đơn;
- Vi phạm các quy định trong xác định sản phẩm tương tự;
- Vi phạm quy định trong xác định thời hạn điều tra;
- Vi phạm các nguyên tắc trong xác định thiệt hại và mối quan hệ nhân quả;
- Vi phạm nguyên tắc về điều kiện hưởng thuế suất riêng và Quy chế nền kinh tế thị trường;

Trung Quốc cho rằng các quy định và biện pháp thực thi trên của EC là vi phạm Điều XVI:4 Hiệp định Thành lập WTO; các Điều 1, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5, 4.1, 5.4, 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 6.10, 9.2, 9.3, 9.4, 12.2.2, 2.1, 2.2, 17.6, 18.4, 2.4, 2.6 Hiệp định về Chống bán phá giá (Điều VI của Hiệp định GATT 1994); Điều X:3(a), VI:1 Hiệp định GATT 1994 và Nghị định thư gia nhập WTO của Trung Quốc.



Tham vấn giữa hai bên nhằm giải quyết ổn thỏa, nhanh chóng vụ việc đã không thành công. Ngày 12/10/2009 Trung Quốc chính thức đề nghị WTO thành lập Ban Hội thẩm giải quyết tranh chấp này theo Cơ chế giải quyết trong khuôn khổ WTO (DSU).

Giai đoạn Hội thẩm và Phúc thẩm

Ngày 12/10/2009 Trung Quốc chính thức đề nghị WTO thành lập Ban Hội thẩm giải quyết tranh chấp này theo Cơ chế giải quyết tranh chấp trong khuôn khổ WTO (DSU).

Ngày 03/12/2010, Ban Hội thẩm ra báo cáo về vụ việc tới các bên liên quan. Báo cáo của Ban Hội thẩm kết luận Điều khoản 9(5) Pháp luật Chống bán phá giá của EC vi phạm pháp luật WTO và bác bỏ cáo buộc của Trung Quốc về những vấn đề còn lại. Báo cáo được xây dựng trên cơ sở phân tích các vấn đề khiếu kiện, các lập luận và phản biện của các bên tham gia. Cụ thể, Báo cáo của Ban Hội thẩm ủng hộ lập luận của Trung Quốc liên quan đến Điều khoản 9(5) Pháp luật Chống bán phá giá của EC. Tuy nhiên, liên quan đến các cáo buộc EC trong điều tra và áp đặt biện pháp chống bán phá giá đối với sản phẩm chốt sắt thép, Ban Hội thẩm bác bỏ lập luận của Trung Quốc đối với các nhóm vi phạm quy định mà Trung Quốc nêu trong yêu cầu tham vấn này.

Theo Thủ tục giải quyết tranh chấp trong WTO, EC và Trung Quốc sẽ có khoảng thời gian 60 ngày để đưa ra kháng cáo báo cáo của Ban Hội thẩm, tuy nhiên, hai bên đã nhất trí gia hạn thời gian này tới ngày 25/03/2011. Nếu EC và Trung Quốc không có kháng cáo trong thời gian trên, Báo cáo của Ban Hội thẩm sẽ được DSB thông qua và có giá trị bắt buộc.

Vào ngày cuối cùng của thời hạn trên, ngày 25/03/2011, EC đã quyết định đưa ra kháng cáo lên Cơ quan Phúc thẩm, yêu cầu cơ quan này xem xét các khía cạnh pháp lý và giải thích pháp luật trong Báo cáo của Ban Hội thẩm.

Ngày 15/07/2011, Cơ quan Phúc thẩm đã đưa ra báo cáo. Dưới đây là những kết luận về các vấn đề bị kháng cáo cũng như lập luận mà Cơ quan này đã sử dụng.



(i) Liên quan đến Điều 9(5) của Pháp luật về Chống bán phá giá của EC

Theo Điều 9(5) của Quy định về chống bán phá giá EC, khi áp thuế chống bán phá giá, các nhà xuất khẩu từ nước có nền kinh tế phi thị trường chỉ có thể nhận được mức thuế suất riêng biệt nếu họ đáp ứng đầy đủ các tiêu chí nhất định của EU (chứng minh được hoạt động xuất khẩu của doanh nghiệp mình độc lập/ không chịu sự kiểm soát của Nhà nước). Khi các nhà xuất khẩu nước ngoài không thỏa mãn đầy đủ các tiêu chí sẽ phải chịu mức thuế suất chung toàn quốc (thường là mức thuế cao hơn hẳn so với mức thuế suất riêng biệt).

Trong khi đó, tại Hiệp định về Chống bán phá giá, Điều 6.10 quy định cơ quan điều tra phải tiến hành điều tra xác định thuế suất riêng cho từng bị đơn trong vụ kiện; Điều 9.4 nêu rõ trong trường hợp không thể điều tra toàn bộ nhà xuất khẩu/ sản xuất, cơ quan điều tra có thể chỉ điều tra một số bị đơn nhất định, số bị đơn còn lại sẽ được hưởng mức thuế suất bằng bình quân gia quyền thuế suất của các bị đơn được điều tra (mà không cần phải đáp ứng bất kỳ tiêu chí bổ sung nào). Như vậy, việc Điều 9(5) của EC đặt thêm các tiêu chí về sự kiểm soát của Nhà nước là không phù hợp với các Điều 6 và 9 của Hiệp định về chống bán phá giá của WTO.

EC lập luận rằng các doanh nghiệp không chứng minh được mình độc lập khỏi kiểm soát của nhà nước thì về cơ bản là giống nhau và cần được xem là “một thực thể”, và mức thuế suất chung toàn quốc cũng được xem là “một mức thuế suất riêng biệt” áp dụng riêng cho thực thể đó, Cơ quan Hội thẩm cho rằng lập luận này có thể là hợp lý, nhưng nội dung các tiêu chí mà Điều 9 (5) của EC nêu không phù hợp với mục tiêu xem xét liệu có sự kiểm soát của Nhà nước hay không.

Với các lý do này, Cơ quan Phúc thẩm ủng hộ kết luận của Ban Hội thẩm rằng việc EC quy định Điều 9(5) Pháp luật chống bán phá giá EC và áp dụng quy định này trong điều tra sản phẩm chốt sắp thép này là vi phạm các quy định của WTO. Cụ thể, báo cáo chỉ rõ Điều 9(5) Pháp luật chống bán phá giá EC và việc thực thi điều khoản này là trái với Điều 6.10 và 9.2 Hiệp định CBPG khi đặt thêm điều kiện cho các nhà sản xuất/ xuất khẩu



phải đáp ứng đầy đủ các tiêu chí nhất định mới được hưởng thuế suất riêng biệt.

(ii) Liên quan đến các biện pháp chống bán phá giá áp dụng đối với sản phẩm cốt sắt thép nhập khẩu từ Trung Quốc

Đây là cáo buộc diện rộng của Trung Quốc, bao gồm nhiều vấn đề từ giai đoạn khởi xướng điều tra, điều tra xác định hành vi bán phá giá, điều tra xác định thiệt hại, tới giai đoạn quyết định áp đặt biện pháp cuối cùng trong vụ điều tra sản phẩm cốt sắt thép của Trung Quốc.

Báo cáo của Ban Hội thẩm đã bác bỏ những cáo buộc của Trung Quốc khi cho rằng EC vi phạm Điều 5.4 Hiệp định CBPG trong xác định tính đại diện cho ngành sản xuất nội địa của bên đệ đơn. Trong báo cáo của mình, Cơ quan Phúc thẩm không thay đổi kết luận này của Ban Hội thẩm bởi theo Điều 5.4 Hiệp định CBPG cho rằng sẽ không thể khởi xướng một vụ kiện chống bán phá giá khi không có sự ủng hộ của các nhà sản xuất nội địa đại diện cho ít nhất 25% tổng sản lượng sản phẩm. Tuy nhiên, với những phân tích từ Cơ quan Phúc thẩm, có thể thúc ép EC phải cẩn trọng hơn trong cách xác định tính đại diện của ngành công nghiệp nội địa.

Trong báo cáo của mình, Cơ quan Phúc thẩm không thay đổi kết luận này của Ban Hội thẩm, khẳng định EU không có vi phạm trong những nội dung bị cáo buộc này. Mặc dù vậy, những phân tích trong báo cáo của Cơ quan phúc thẩm cũng cho thấy EC mắc một số sơ hở về pháp lý trong quá trình điều tra chống bán phá giá và trong tương lai EC sẽ phải cẩn trọng nếu không muốn bị thua kiện (đặc biệt trong vấn đề xác định phạm vi của ngành sản xuất nội địa khi đánh giá thiệt hại).

Ngày 28/07/2011, Cơ quan giải quyết tranh chấp (DSB) đã thông qua báo cáo của Cơ quan Phúc thẩm và báo cáo sửa đổi của Ban Hội thẩm.

Thực thi các báo cáo được thông qua

Ngày 18/08/2011, EU đã thông báo tới Cơ quan giải quyết tranh chấp (DSB) trong WTO thiện chí sẽ thi hành các khuyến nghị và kết luận của DSB thực hiện theo đúng nghĩa vụ trong WTO. Tuy nhiên, EU thông báo cần một

khoảng thời gian thích hợp để thực thi các khuyến nghị trên. Đây có thể được xem như một tín hiệu tốt từ phía EU (bởi trên thực tế không nhiều nước ngay lập tức tuyên bố sẽ thực hiện đúng khuyến nghị của cơ quan giải quyết tranh chấp WTO như vậy).

II. NỘI DUNG VÀ Ý NGHĨA CỦA VỤ VIỆC ĐỐI VỚI VIỆT NAM

1. “Quy chế Nền Kinh tế Phi thị trường” trong điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp và Ý nghĩa của phán quyết WTO vụ DS397

Vấn đề nền kinh tế phi thị trường trong các điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp bắt nguồn từ điều khoản bổ sung thứ 2, đoạn 1, Điều VI (Hiệp định về chống bán phá giá) của GATT 1947 quy định *“Thừa nhận rằng, trong trường hợp nhập khẩu từ một nước có độc quyền hoàn toàn hoặc gần như hoàn toàn về thương mại và ở nước đó tất cả giá cả trong nước đều do Nhà nước ấn định, việc xác định tính so sánh của giá cả nhằm mục đích nêu tại khoản đầu tiên có thể có những khó khăn đặc biệt và trong trường hợp đó, các nước nhập khẩu tham gia Hiệp định này thấy cần phải tính tới khả năng việc so sánh chặt chẽ với giá cả nội địa ở một nước như vậy có lẽ không phải lúc nào cũng phù hợp”* và tiếp tục được duy trì cho đến nay. Theo điều khoản này thì với các nước có nền kinh tế phi thị trường, do giá cả tại các nước này bị Nhà nước ấn định, việc tính toán dựa trên giá nội địa trong quá trình điều tra có thể là “không phù hợp”. Nói cách khác quy định này gián tiếp cho phép nước nhập khẩu được áp dụng phương pháp khác so với phương pháp chuẩn mà WTO quy định liên quan đến giá nội địa.

Các thành viên quan trọng trong WTO (như Hoa Kỳ, EU) đã “tận dụng” diễn giải này và sự không rõ ràng trong các quy định của WTO để áp đặt đối với các thành viên mới, có nền kinh tế đang chuyển đổi, phải chấp nhận sự phân biệt đối xử kinh tế phi thị trường (NME). Cụ thể, đối với các nước bị xem là NME, trong điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp, EU hay Hoa Kỳ sẽ viện dẫn quy định nói trên để không áp dụng các phương pháp tính toán chuẩn mà WTO quy định cho các điều tra này và lựa chọn một phương pháp mà họ cho là phù hợp. Phương pháp này thường là dùng các giá cả, chi phí của một nước khác thay thế cho giá cả, chi phí thực của doanh nghiệp khi điều tra. Đồng thời, EU và Hoa Kỳ cũng đặt ra những điều kiện liên quan đến kinh tế phi thị trường để ngăn các doanh nghiệp từ NME không được hưởng các đối xử chuẩn theo nguyên tắc của WTO. Theo quy định tại Pháp luật chống bán phá giá tại nhiều quốc gia thành viên WTO (ví dụ Hoa Kỳ, Liên minh Châu Âu,



Canada, Braxin...), thủ tục và phương pháp điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp đối với doanh nghiệp xuất khẩu từ một nước NME phức tạp và thiếu công bằng (hoặc ít nhất là không đảm bảo các chuẩn theo WTO), đặc biệt là 2 nhóm quy định sau:

- (i) *Nhà xuất khẩu/sản xuất phải chứng minh hoạt động xuất khẩu là “độc lập” với sự kiểm soát của Nhà nước* mới có thể được áp dụng mức thuế suất riêng biệt: để chứng minh được sự “độc lập” của mình các doanh nghiệp phải đáp ứng được đầy đủ các tiêu chí mà quy định và thủ tục điều tra của nước nhập khẩu đề ra. Điều kiện này buộc các doanh nghiệp từ nước NME bị điều tra chống bán phá giá/chống trợ cấp phải chịu thêm một thủ tục xem xét và chứng minh, nếu không sẽ phải chịu mức thuế suất chung mà thường là rất cao
- (ii) Trong *xác định biên độ phá giá*, cơ quan điều tra của nước nhập khẩu sẽ tính “giá thông thường” thông qua phương pháp tính toán các yếu tố sản xuất đầu vào thực tế của các nhà sản xuất, xuất khẩu tại một nước thứ ba (quốc gia thay thế) có nền kinh tế thị trường. Quy định này sẽ khiến biên độ phá giá không phản ánh thực tế kinh doanh, giá cả của doanh nghiệp mà phụ thuộc vào giá của một nước thứ ba. Nhiều trường hợp cách tính này khiến biên độ phá giá/trợ cấp bị “thối phồng” một cách bất công và khiến doanh nghiệp chịu thuế suất chống bán phá giá/chống trợ cấp cao hơn;

Có thể nhận thấy rằng, vấn đề “nền kinh tế phi thị trường” có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong tính toán giá trị thông thường, một yếu tố quyết định tới biên độ phá giá, mức thuế suất cuối cùng áp đặt lên một sản phẩm bị điều tra. Tuy nhiên, để một quốc gia được công nhận nền kinh tế thị trường sẽ khó khăn hơn rất nhiều so với việc xác định quy chế kinh tế thị trường đối với một doanh nghiệp. Vì vậy, thay đổi các tiêu chí chứng minh một doanh nghiệp có hoạt động kinh doanh “độc lập” với sự kiểm soát của nhà nước sẽ là một cánh cửa giúp các doanh nghiệp tránh được những rủi ro, giảm thiệt hại khi phải đối mặt với vụ kiện chống bán phá giá/chống trợ cấp.



Trong khi đó, theo cam kết về NME mà Trung Quốc và Việt Nam bị “ép” phải chấp nhận trong quá trình gia nhập WTO, vấn đề NME chỉ ảnh hưởng đến việc tính toán “giá thông thường” trong điều tra chống phá giá/chống trợ cấp.

Theo lý thuyết này thì tất cả những quy định khác biệt áp dụng cho NME ngoài lĩnh vực “tính giá thông thường” là không phù hợp với WTO và cam kết của nước NME liên quan.

Ban Hội thẩm và Cơ quan phúc thẩm trong vụ việc này cũng dựa vào logics nói trên để kết luận rằng Điều 9(5) Quy chế về chống bán phá giá của EU vi phạm WTO (điều khoản này quy định điều kiện riêng cho NME trong vấn đề thuế suất riêng rẽ, tức là nằm ngoài vấn đề “giá thông thường”).

2. Ý nghĩa của vụ việc đối với Việt Nam

Trong vụ tranh chấp nói trên, một trong các viện dẫn của Trung Quốc về vi phạm của EU là Pháp luật về chống bán phá giá của EU (Điều 9.5) vi phạm quy định và nguyên tắc của WTO. Điều 9.5 là điều khoản áp dụng chung (cho tất cả các nước xuất khẩu nói chung và các nước xuất khẩu có nền kinh tế phi thị trường). Vì vậy nếu EU sửa đổi/hủy bỏ Điều này thì cũng đồng nghĩa với việc không chỉ Trung Quốc mà tất cả các nước xuất khẩu liên quan cũng sẽ không phải áp dụng Điều 9.5 nữa. Do đó, dù không trực tiếp tham gia với vai trò là bên nguyên đơn hay bên thứ ba của vụ tranh chấp này, Việt Nam (cũng như tất cả các nước khác) cũng được hưởng kết quả phán quyết WTO trong vấn đề này.

Trong vụ kiện DS397 này, vấn đề bị Trung Quốc kiện là bản thân quy định tại Điều 9(5) Quy tắc về chống bán phá giá của EU (“as such”) cũng như việc áp dụng quy định này trong vụ điều tra chốt sắt/thép (“as applied”). Kiện “as such” sẽ buộc nước vi phạm phải sửa đổi bản thân quy định liên quan chứ không chỉ đơn thuần là sửa các kết quả trong vụ việc cụ thể như trong trường hợp chỉ kiện “as applied”.

Mà Điều 9(5) Quy tắc về chống bán phá giá của EU hiện là điều khoản áp dụng chung cho tất cả các nước xuất khẩu NME. Vì vậy nếu thực thi phán quyết của WTO, EU sẽ phải sửa đổi/hủy bỏ. Điều này cũng đồng nghĩa với việc không chỉ Trung Quốc mà tất cả các nước xuất khẩu NME trong đó có



Việt Nam cũng sẽ không phải áp dụng Điều 9(5) nữa. Do đó, dù không trực tiếp tham gia với vai trò là bên nguyên đơn hay bên thứ ba của vụ tranh chấp này, Việt Nam cũng được hưởng kết quả phán quyết WTO trong vấn đề này.

Ngày 18/08/2011, EC cũng đã tuyên bố ý định thực thi các khuyến nghị của mình. Đây là một tin vui cho các nhà xuất khẩu Việt Nam sang EU câu hỏi đặt ra là thời điểm EC thực hiện khuyến nghị và việc sửa đổi quy định Pháp luật chống bán phá giá sẽ như thế nào. Câu trả lời sẽ còn phụ thuộc rất nhiều vào thiện chí của EC, nhưng kết quả của vụ việc rõ ràng là một sự kiện mở đường cho những nước như Việt Nam để có thể bảo vệ tốt hơn lợi ích của mình trước những bất công trong thủ tục điều tra chống bán phá giá đối với NME trong pháp luật của EU nói riêng và pháp luật các nước khác nói chung.

