

Hàng rào kỹ thuật trong thương mại: quan ngại thương mại và gợi ý cho Việt Nam

Lê Quốc Bảo

Nguyên Giám đốc Văn phòng TBT Việt Nam

Hàng rào kỹ thuật trong thương mại (*Technical Barriers to Trade - TBT*) là các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật mà một nước áp dụng đối với hàng hoá nhập khẩu và/hoặc quy trình nhằm đánh giá sự phù hợp của hàng hoá nhập khẩu đối với các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đó. Các biện pháp kỹ thuật này về nguyên tắc là cần thiết và hợp lý nhằm bảo vệ những lợi ích quan trọng như sức khỏe hoặc an toàn của con người, chống gian lận thương mại, bảo vệ môi trường, đảm bảo chất lượng hàng hóa... Vì vậy, mỗi nước thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO) đều thiết lập và duy trì một hệ thống các biện pháp kỹ thuật riêng đối với hàng hoá của mình và hàng hoá nhập khẩu. Tuy nhiên, trên thực tế, các biện pháp kỹ thuật có thể là những rào cản tiềm ẩn đối với thương mại quốc tế bởi chúng có thể được nước nhập khẩu sử dụng để bảo hộ cho sản xuất trong nước, gây khó khăn cho việc thâm nhập của hàng hoá nước ngoài vào thị trường nước nhập khẩu. Bài học về TBT của các nước thành viên WTO sẽ giúp cho các cơ quan và doanh nghiệp của Việt Nam không chỉ đáp ứng các nghĩa vụ, cam kết mà quan trọng hơn là tận dụng cơ hội bảo vệ lợi ích quốc gia nói chung và doanh nghiệp nói riêng.

Ngày 8.4.2011, Úc lần đầu tiên thông báo cho WTO việc xây dựng Dự luật về việc bao gói trơn đối với vỏ bao thuốc lá điếu. Vỏ bao trơn có nghĩa là không hấp dẫn, đẹp mắt như trước kia mà chỉ hết sức mờ nhạt kèm theo những cảnh báo về sức khỏe với mục tiêu làm giảm sự hấp dẫn về hình thức của sản phẩm này đối với những người hút thuốc lá, qua đó hạn chế thói quen hút thuốc của họ. Ngay lập tức trong phiên họp ngày 15.6.2011 của Ủy ban hàng rào kỹ thuật trong thương mại của WTO tại Geneva, Thụy Sĩ và một vài nước đã ủng hộ Úc trong nỗ lực này, tuy nhiên rất nhiều nước¹, đặc biệt các nước đang phát triển và kém phát triển phản đối dự luật này. Úc và các nước ủng hộ cho rằng, điều này phù hợp với Công ước khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới và mục tiêu của Dự luật là hợp pháp vì để bảo vệ sức khỏe, an toàn của người tiêu dùng. Trong khi các nước phản đối cho rằng, đây là rào cản không cần thiết đối với thương mại quốc tế, làm

ảnh hưởng tới hàng triệu lao động của các nước sản xuất nguyên liệu và sản phẩm thuốc lá.

Sự việc được đẩy lên cao hơn khi ngày 20.9.2013, Indonesia yêu cầu tham vấn với Úc về vấn đề này và do tham vấn không đạt kết quả, ngày 5.5.2014, WTO thành lập Ban hội thẩm cho vụ kiện này (số hiệu DS 467). Ngày 10.10.2014, Ban hội thẩm họp và thông báo cho Ủy ban giải quyết tranh chấp của WTO rằng, Ban chỉ có thể đưa ra báo cáo kết luận của mình không sớm hơn quý I năm 2016. Căn cứ để Indonesia đưa ra WTO giải quyết tranh chấp dựa trên các điều khoản của Hiệp định TBT, Hiệp định về các khía cạnh liên quan đến thương mại của quyền sở hữu trí tuệ (TRIPS) và Hiệp định chung về thuế quan và thương mại (GATT) của WTO.

Có thể thấy, việc ban hành Luật nêu trên của Úc gây ra những tác động khác nhau. Tuy nhiên, có thể chia làm hai tác động chính: (1) tác động tích cực (về lý thuyết), đối với an toàn sức khỏe của người tiêu dùng Úc và (2) tác động tiêu cực, đối với các nước, công ty sản xuất và xuất khẩu thuốc lá.

Các tranh cãi và khảo sát về tác động của Luật nêu

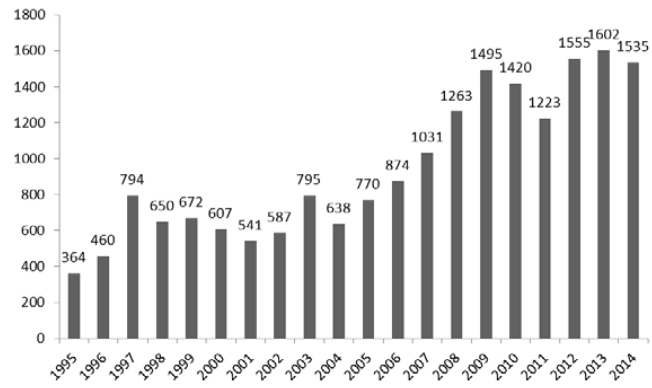
¹Chile, Trung Quốc, Colombia, Cuba, Cộng hòa Dominica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hồng Kông - Trung Quốc, Indonesia, Nhật Bản, Mexico, Nicaragua, Nigeria, Philippines, Liên bang Nga, Zimbabwe, Thụy Sĩ, Thổ Nhĩ Kỳ, Ukraina, Zambia, EU.

trên của Úc vẫn tiếp diễn và sẽ tiếp diễn ngay cả khi Ủy ban giải quyết tranh chấp đưa ra phán quyết của mình vào năm 2016. Điều đó cho thấy ảnh hưởng sâu rộng và lâu dài của một biện pháp kỹ thuật đối với các khía cạnh khác nhau của kinh tế - xã hội như thế nào: không chỉ đối với các đối tượng khác nhau trong một xã hội, không chỉ trong phạm vi một nước, mà cả phạm vi quốc tế khi biện pháp đó ảnh hưởng tới lợi ích của các nhóm người khác nhau và của các nước khác nhau, đặc biệt trong bối cảnh toàn cầu hóa ngày càng sâu rộng như hiện nay.

Một biện pháp khác được Liên minh châu Âu (EU) áp dụng gây quan ngại cho 37 nước thành viên là, quy định về việc quản lý hóa chất và các sản phẩm hóa chất của EU với tên rút gọn là REACH. Đây là quy định về đăng ký, đánh giá và phê duyệt hóa chất khi lưu thông hoặc nhập khẩu vào thị trường EU. Nhiều nước cho rằng, quy định của EU gây ra những trở ngại không cần thiết cho thương mại quốc tế, đặc biệt tổn kém cho các doanh nghiệp nhỏ, mang tính phân biệt đối xử, mặc dù quy định đáp ứng mục tiêu hợp pháp theo Hiệp định TBT. Quy định REACH là hệ thống phức tạp được triển khai từ năm 2003 và luôn được bổ sung sửa đổi. Tuy nhiên, đây vẫn là chủ đề nhiều nước quan ngại trong tất cả các cuộc họp của Ủy ban TBT trong hơn 12 năm qua. Quy định này điều chỉnh không chỉ đối với các chất đơn thuần mà cho một phổ rộng các sản phẩm hóa chất được sử dụng trong các ngành công nghiệp như tiêu dùng (dệt may, da giày, đồ chơi, đồ điện tử, đồ gỗ, mỹ phẩm...), công nghiệp nặng (khai khoáng, luyện kim...)... Các doanh nghiệp Việt Nam cũng chịu ảnh hưởng của quy định này, vì vậy một trung tâm về REACH - Trung tâm Thông tin Reach và RoHS được thành lập thuộc Cục Hóa chất (Bộ Công thương) để cung cấp thông tin và hỗ trợ các doanh nghiệp thực hiện các quy định của REACH, tránh rủi ro khi xuất khẩu hàng hóa vào thị trường EU.

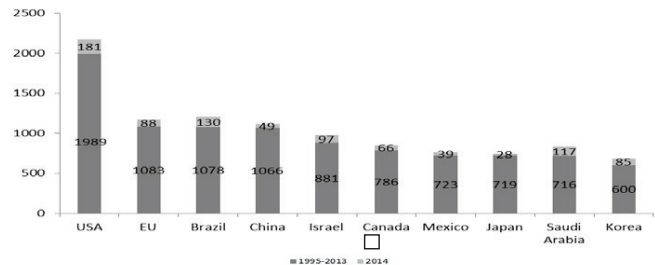
Để hạn chế tác động của các biện pháp TBT trong thương mại quốc tế, kết thúc Vòng đàm phán Uruguay thành lập WTO, ngoài các hiệp định khác, Hiệp định TBT được ký kết và có hiệu lực thực thi từ ngày 1.1.1995. Trong hơn 20 năm qua, theo quy định của Hiệp định, các nước thành viên WTO phải thông báo cho WTO các biện pháp TBT của mình có ảnh hưởng tới thương mại của các thành viên khác và tính đến giữa năm 2015, trên 19.500 các biện pháp như vậy đã được thông báo. Đặc biệt, có sự gia tăng số lượng các biện pháp TBT trong những năm gần đây: giai đoạn 2010-2014 đã tăng gần 1,5 lần so với giai đoạn 2005-2009 và tăng gấp đôi so với giai đoạn 2000-2004. Điều đó cho thấy, trong bối cảnh thương mại quốc tế hiện nay cộng với khủng hoảng kinh tế toàn cầu, vai trò của các biện pháp thuế quan càng ngày càng giảm đi và việc áp dụng các biện pháp TBT ngày một tăng,

trong khi mục tiêu của WTO là có được một nền thương mại quốc tế tự do với các biện pháp thuế quan và phi thuế quan ngày càng giảm.



Hình 1: số lượng các thông báo về biện pháp TBT từ năm 1995 đến 2014 trong WTO

Mặc dù có sự gia tăng về số lượng, nhưng không phải tất cả các biện pháp TBT mà các nước thành viên WTO đưa ra là không cần thiết và tất cả đều cản trở thương mại, đặc biệt trong bối cảnh các nguồn tài nguyên thiên nhiên được khai thác một cách không bền vững, môi trường suy thoái và biến đổi khí hậu ngày càng nghiêm trọng, cuộc sống và an toàn của con người và cây trồng, vật nuôi bị ảnh hưởng.



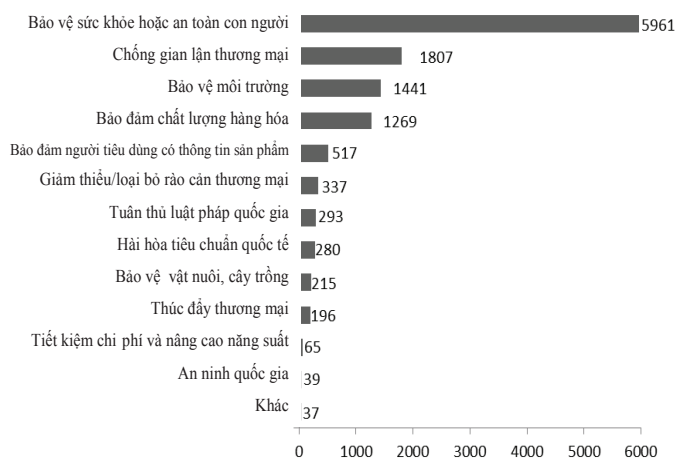
Hình 2: các nước thông báo nhiều biện pháp TBT nhất cho WTO

Thống kê trong hình 2 của WTO cho thấy, các nước như Hoa Kỳ, EU, Brazil, Trung Quốc, Israel... là các nước thông báo nhiều biện pháp TBT cho WTO trong 20 năm qua. Đây phần lớn là các thị trường xuất khẩu chủ lực của Việt Nam.

Mục tiêu bảo vệ người tiêu dùng như biện pháp bao gói trơn đối với thuốc lá của Úc và mục tiêu đảm bảo an toàn sức khỏe cho con người và môi trường mà REACH của EU đề ra chỉ là một số trong các mục tiêu mà các biện pháp TBT của các thành viên WTO theo đuổi. Trong hơn 10 mục tiêu được thống kê đối với các biện pháp TBT được các thành viên WTO đưa ra, thứ tự ưu tiên của

CHÍNH SÁCH VÀ QUẢN LÝ

chúng được sắp xếp như sau: đứng đầu là bảo vệ sức khỏe hoặc an toàn của con người, tiếp đến lần lượt là chống gian lận thương mại; bảo vệ môi trường; bảo đảm chất lượng hàng hóa; bảo đảm người tiêu dùng có thông tin về sản phẩm; giảm thiểu hoặc loại bỏ rào cản thương mại; tuân thủ luật pháp quốc gia; hài hòa tiêu chuẩn quốc tế; bảo vệ cuộc sống và sức khỏe vật nuôi, cây trồng; thúc đẩy thương mại; tiết kiệm chi phí và nâng cao năng suất; an ninh quốc gia.



Hình 3: số lượng các biện pháp TBT phân chia theo mục tiêu các thành viên theo đuổi

Các biện pháp TBT mà các nước áp dụng rất đa dạng, được áp dụng cho các sản phẩm công nghiệp và nông nghiệp (nông sản, thực phẩm). Ngoài Hiệp định TBT, WTO còn có Hiệp định về áp dụng các biện pháp vệ sinh, kiểm dịch động vật và thực vật (gọi tắt là Hiệp định SPS). Hiệp định SPS đưa ra các biện pháp áp dụng đối với an toàn thực phẩm cho con người và phòng ngừa dịch bệnh cho vật nuôi, cây trồng. Để tránh trùng lặp không cần thiết giữa các biện pháp TBT và SPS, Hiệp định TBT và Hiệp định SPS quy định điều khoản về phạm vi áp dụng, theo đó Hiệp định TBT không quy định những biện pháp mà Hiệp định SPS điều chỉnh và ngược lại. Ví dụ, vấn đề bao gói thuốc lá được đề cập ở trên là phạm vi của Hiệp định TBT, tuy nhiên vấn đề hàm lượng tro, hàm lượng nicotin, hàm lượng các chất độc hại khác trong thuốc lá lại được điều chỉnh bởi Hiệp định SPS.

Một số lượng tương đương các biện pháp SPS được các nước thành viên thông báo cho WTO trong khoảng thời gian hơn 20 năm qua. Chưa có số liệu về các biện pháp TBT và SPS không được các thành viên WTO thông báo cho WTO. Tỷ lệ các biện pháp TBT và SPS được thông báo và không thông báo của mỗi nước thành viên WTO có thể khác nhau, phụ thuộc vào cách hiểu của mỗi thành viên về khái niệm “tác động đáng kể đến thương mại của các thành viên khác” như là yêu cầu cơ bản đối



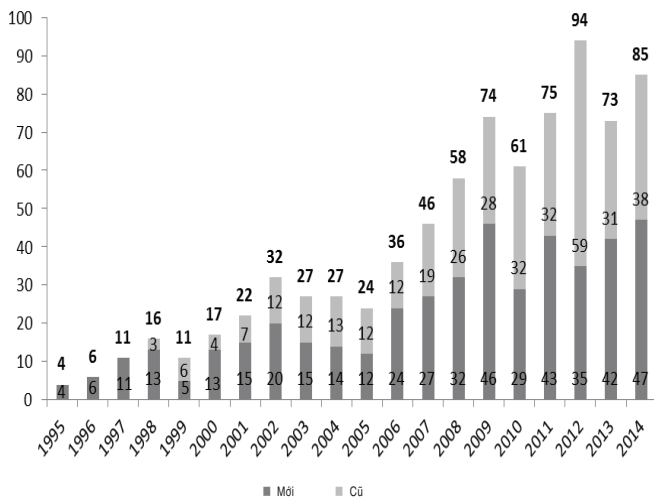
Khai trương Hệ thống thông báo tự động về TBT (ảnh: tbtvn.org)

với nghĩa vụ thông báo biện pháp TBT/SPS. Trong trường hợp của Việt Nam tỷ lệ này khoảng 1/8. Nếu tạm dùng tỷ lệ này để ước tính tổng số các biện pháp kỹ thuật nói chung của 161 nước thành viên WTO (tính đến tháng 4.2015) sẽ thấy con số là hơn 300.000 biện pháp TBT/SPS trên toàn thế giới. Có thể có những lo ngại về những biện pháp kỹ thuật không được các thành viên thông báo sẽ gây ra những rào cản thương mại tiềm tàng cho các hàng hóa xuất khẩu của các thành viên khác. Điều này cũng là một thực tế mà các doanh nghiệp phải quan tâm tìm hiểu đầy đủ để tránh các rủi ro có thể xảy ra khi xuất khẩu hàng hóa. Tuy nhiên, cũng không cần quá quan ngại, ví dụ như trong trường hợp Việt Nam: các biện pháp kỹ thuật dưới hình thức quy chuẩn kỹ thuật quốc gia/địa phương và văn bản quy phạm pháp luật có yếu tố quy chuẩn kỹ thuật không được thông báo cho WTO thông thường được xây dựng dựa trên các tiêu chuẩn hoặc thông lệ quốc tế và theo Điều 2.5 của Hiệp định TBT thì các biện pháp này không cản trở thương mại quốc tế và không nhất thiết phải thông báo cho WTO. Mặc dù không thông báo cho WTO, song các nước thành viên WTO phải công bố toàn bộ các biện pháp này trong Công báo hoặc trang thông tin điện tử chính thức (quốc gia) để các tổ chức, cá nhân của các thành viên khác có thể truy cập và tham khảo.

Cùng với việc gia tăng các thông báo về các biện pháp TBT như đã đề cập, các quan ngại thương mại về TBT² (quan ngại TBT) của các thành viên đối với các biện pháp này cũng gia tăng tương ứng (hình 4). Tổng số quan ngại TBT từ năm 1995 đến 30.6.2015 là 460. Song ghi nhận một sự gia tăng đáng kể trong khoảng thời gian 2005 đến 2014: năm 2005 với 24 quan ngại và năm 2014 số quan ngại tăng lên 85, hơn 3 lần so với năm 2005.

Một điều cần lưu ý là bên cạnh các quan ngại TBT mới, các quan ngại TBT cũ cũng được nhắc đi nhắc lại nhiều lần trong các phiên họp của Ủy ban TBT, như trường hợp điển hình về REACH của EU được đề cập ở trên. Điều đó cho thấy, một biện pháp TBT/SPS được đưa ra và áp dụng không dễ được gỡ bỏ, mặc dù có nhiều nước quan ngại về nó. Tranh cãi giữa các nước về tính hợp pháp, hợp lý của các biện pháp TBT nhiều khi không đi đến hồi kết.

²Quan ngại thương mại về TBT là một dạng khiếu nại về biện pháp TBT của một nước đối với nước khác, song chưa đến mức phải giải quyết như một tranh chấp theo cơ chế của WTO.



Hình 4: số lượng quan ngại thương mại về TBT từ năm 1995 đến 2014

Các nước thành viên của WTO có nhiều quan ngại về các biện pháp TBT là EU (89), Hoa Kỳ (45), Trung Quốc (44), Hàn Quốc (30), Ấn Độ (20), Braxin (19), Indonesia (17), Mexico (12), Nhật Bản (11) và Canada (10) trong giai đoạn từ 1995 đến 2013. Việt Nam sau hơn 8 năm gia nhập WTO, có 4 quan ngại của các nước thành viên liên quan đến các sản phẩm rượu, mỹ phẩm, điện thoại di động và nghị định hướng dẫn Luật An toàn thực phẩm. Tuy nhiên, một số nước thành viên mặc dù gia nhập WTO từ năm 1995 song đến nay cũng chưa có quan ngại TBT nào, ví dụ như Brunei, Đức, Bỉ... (riêng các thành viên EU có thể liệt kê vào EU nói chung).

Các quan ngại thương mại về TBT không được giải quyết cũng là một trong các nguyên nhân chính dẫn đến các tranh chấp về TBT trong WTO. Trong tổng số 496 vụ tranh chấp trong WTO về các hiệp định khác nhau, có 50 vụ tranh chấp có liên quan đến Hiệp định TBT. Mức độ giải quyết của các vụ liên quan đến TBT cũng hết sức khác nhau do tính chất bất định và định tính của các yếu tố có liên quan. Việc định lượng các yếu tố cản trở thương mại quá mức cần thiết, tính tương đương... là thực sự khó khăn khi giải quyết các tranh chấp này. Hiện nay, Việt Nam chưa bị ai kiện và cũng chưa yêu cầu WTO giải quyết tranh chấp về TBT.

*
* *

WTO là tổ chức thương mại lớn nhất toàn cầu với 161 thành viên, chiếm 98% thương mại toàn cầu. Hiệp định TBT với những điều khoản nhằm giảm thiểu và/hoặc loại bỏ những tác động tiêu cực của các biện pháp kỹ thuật đối với thương mại giữa các thành viên. Về bản chất, các biện pháp kỹ thuật không mang tính bảo hộ, tuy nhiên các biện pháp kỹ thuật tác động đáng kể đến dòng chảy

thương mại, hạn chế khả năng tiếp cận thị trường của hàng hóa, làm phát sinh các chi phí. Mục tiêu chính của các biện pháp TBT và cả biện pháp SPS là bảo vệ các lợi ích chính đáng của nước thành viên như bảo đảm chất lượng hàng hóa xuất khẩu, bảo vệ sức khỏe, an toàn của người dân, bảo vệ cuộc sống và an toàn của động vật và thực vật, bảo vệ môi trường, chống gian lận thương mại (hàng giả, hàng nhái, hàng kém chất lượng...), bảo vệ an ninh quốc gia. Điều này góp phần vào các mục tiêu phát triển kinh tế, thương mại và an sinh xã hội của mỗi quốc gia.

Là một nước thành viên WTO được coi là mới gia nhập, Việt Nam đã có những nỗ lực rất lớn trong việc chuẩn bị thực thi và thực thi Hiệp định TBT và Hiệp định SPS. Hệ thống pháp luật liên quan đến TBT và SPS đã tương đối đầy đủ và hoàn chỉnh (bao gồm Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật, Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa, Luật Đo lường, Luật An toàn thực phẩm...). Hệ thống các cơ quan, tổ chức thực thi các nghĩa vụ theo Hiệp định TBT và Hiệp định SPS đã được hình thành và vận hành, trong đó, ngoài các cơ quan lập pháp và lập quy có liên quan, các cơ quan, tổ chức như Ban liên ngành TBT, Mạng lưới TBT Việt Nam, Văn phòng TBT Việt Nam, Văn phòng SPS Việt Nam đã có nhiều nỗ lực cho việc thực thi các nghĩa vụ này trước WTO và được WTO ghi nhận, cũng như đóng góp cho các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội nước nhà.

Cùng với việc phát triển của thương mại quốc tế, WTO không phải là diễn đàn duy nhất. Xu hướng hình thành các khu vực thương mại tự do quy mô nhỏ hơn, đáp ứng các nhu cầu và lợi ích gần nhau hơn cả về kinh tế và chính trị là xu hướng đang được quan tâm và Việt Nam cũng không nằm ngoài xu hướng này. Việt Nam tham gia và đang đàm phán nhiều hiệp định khu vực thương mại tự do đa phương (FTA giữa ASEAN với các đối tác Nhật Bản, Hàn Quốc, Trung Quốc, Ấn Độ; TPP - Hiệp định đối tác xuyên Thái Bình Dương) và song phương (FTA giữa Việt Nam với Nhật Bản, Chi Lê, Hàn Quốc, Liên minh Á - Âu, EU...). Các biện pháp TBT và SPS luôn là một bộ phận của các FTA này. Điều đó tạo ra những áp lực mới cho các cơ quan và doanh nghiệp Việt Nam, đòi hỏi không chỉ đáp ứng các nghĩa vụ, cam kết mà quan trọng hơn là tận dụng cơ hội bảo vệ lợi ích quốc gia nói chung và doanh nghiệp nói riêng.