



Working Paper 2022.1.6.15
- Vol 1, No 6

PHÁP LUẬT HOA KỲ VỀ CHỐNG LẤN TRÁNH BIỆN PHÁP PHÒNG VỆ THƯƠNG MẠI VÀ MỘT SỐ KHUYẾN NGHỊ ĐỐI VỚI VIỆT NAM

Nguyễn Vũ Diễm Quỳnh¹

Sinh viên K55 Luật Thương mại quốc tế – Khoa Luật
Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Trần Thị Thu Thủy, Vũ Hà Trang, Trần Minh Ngọc, Tống Anh Văn

Sinh viên K57 Luật Thương mại quốc tế – Khoa Luật
Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Nguyễn Ngọc Hà

Giảng viên Khoa Luật
Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Bài viết phân tích pháp luật Hoa Kỳ về chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại, bao gồm pháp luật về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại, thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại. Đồng thời, bài viết cũng phân tích thực tiễn áp dụng các quy định đó thông qua những vụ việc điều tra chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại đối với sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam. Từ các đánh giá về quy định pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật, bài viết đưa ra một số khuyến nghị đối với các doanh nghiệp Việt Nam và cơ quan nhà nước Việt Nam nhằm bảo vệ lợi ích của các doanh nghiệp trước các vụ điều tra chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại mà Hoa Kỳ tiến hành.

Từ khóa: chống lẩn tránh, biện pháp phòng vệ thương mại, Hoa Kỳ, Việt Nam

UNITED STATE LEGAL REGULATIONS ON PREVENTION OF CIRCUMVENTION OF TRADE REMEDIES AND SOME RECOMMENDATIONS FOR VIETNAM

Abstract

The paper analyzes US legal regulations on prevention of circumvention of trade remedies, including regulations on determining circumvention practices, inquiry procedures and application of anticircumvention measures. Then, the paper analyzes the implementation of these legal regulations by examining one practical case concerning CORE steel products imported from Vietnam. From these analyses, the paper proposes some recommendations for Vietnamese

¹ Tác giả liên hệ, Email: quynhnguyenvd.0209@gmail.com

enterprises and concerned authorities for protecting the rights of Vietnamese enterprises when they are involved with anticircumvention inquiries from US authorities.

Keywords: anticircumvention, trade remedies, United States, Vietnam.

1. Chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

1.1. Lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Các biện pháp phòng vệ thương mại (PVTM) là những công cụ mà các Thành viên WTO được phép áp dụng nhằm thiết lập các điều kiện cạnh tranh công bằng trước những trường hợp hàng hóa nhập khẩu bán phá giá, được trợ cấp hoặc trường hợp hàng hóa nhập khẩu gia tăng đột biến gây thiệt hại hoặc đe dọa gây thiệt hại tới ngành sản xuất trong nước (WTO (1), 2013). Hiện nay, biện pháp phòng vệ thương mại được chia thành ba loại, bao gồm biện pháp chống bán phá giá, biện pháp chống trợ cấp và biện pháp tự vệ. Việc xác định và áp dụng các biện pháp phòng vệ thương mại của các Thành viên phải đảm bảo tuân thủ các quy định trong các hiệp định liên quan của WTO, bao gồm Hiệp định chung về Thuế quan và Thương mại (GATT) năm 1994, Hiệp định Chống bán phá giá, Hiệp định Trợ cấp và biện pháp đối kháng và Hiệp định Tự vệ. Biện pháp PVTM có thể được áp dụng dưới nhiều hình thức, ví dụ như áp thuế, yêu cầu đặt cọc hoặc thế chấp, hạn chế định lượng,...

Việc áp dụng các biện pháp PVTM tạo ra những tác động tiêu cực đối với hàng hóa nhập khẩu, khiến cho hàng hóa đó phải chịu mức thuế cao hơn, chịu sự hạn chế về số lượng, hoặc chịu những tác động khác làm hạn chế việc tiêu dùng hàng hóa đó tại thị trường nước nhập khẩu. Chính vì vậy, một số nhà sản xuất, xuất khẩu đã thực hiện các hành vi nhằm trốn tránh một phần hoặc toàn bộ nghĩa vụ thực thi biện pháp PVTM đang có hiệu lực khi hàng hóa nhập khẩu thuộc đối tượng áp dụng của biện pháp này. Hành vi này được ghi nhận trong pháp luật của nhiều quốc gia² và thường được gọi là hành vi “lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại” (circumvention of trade remedies). Các hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM xuất hiện dưới nhiều hình thức khác nhau, tuy nhiên đều có chung một mục đích là đảm bảo hàng hóa nhập khẩu không thuộc phạm vi áp dụng của các biện pháp PVTM đang có hiệu lực. Một số hình thức lẩn tránh biện pháp PVTM phổ biến hiện nay bao gồm chuyển tải tại nước thứ ba; lắp ráp, hoàn thiện hàng hóa tại nước thứ ba hoặc nước nhập khẩu với giá trị gia tăng không đáng kể nhằm thay đổi nguồn gốc hàng hóa; thay đổi các chi tiết nhỏ trên hàng hóa nhằm làm cho hàng hóa nằm ngoài phạm vi áp dụng của các biện pháp PVTM,... (Tech-Fab Europe, 2020).

1.2. Chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

² Hành vi lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại được ghi nhận trong pháp luật của Hoa Kỳ (tại Đạo luật về Thương mại 1988), pháp luật của Liên minh châu Âu (tại Luật Chống bán phá giá 2016; Luật Chống trợ cấp 2016), pháp luật của Ấn Độ (tại Đạo luật về Thuế quan 1995, sửa đổi năm 2012) và pháp luật của Việt Nam (tại Luật Quản lý ngoại thương 2017).

Các hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM làm giảm hiệu quả của các biện pháp PVTM trong việc ngăn ngừa hoặc khắc phục thiệt hại mà ngành sản xuất nội địa phải gánh chịu trước các trường hợp hàng hóa nhập khẩu cạnh tranh không công bằng hoặc hàng hóa nhập khẩu gia tăng đột ngột. Chính vì vậy, việc ngăn chặn các hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM (hay còn được gọi là “biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM”) được nhiều quốc gia đánh giá là cần thiết để đảm bảo hiệu quả của các biện pháp PVTM.

Biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM thường được áp dụng trên cơ sở kết quả của một cuộc điều tra được tiến hành bởi cơ quan có thẩm quyền của nước nhập khẩu. Tương tự như các cuộc điều tra áp dụng biện pháp PVTM, một cuộc điều tra áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM có thể được khởi xướng theo yêu cầu của các nhà sản xuất của nước nhập khẩu hoặc do chính cơ quan điều tra tự khởi xướng khi có đủ các căn cứ. Cơ quan điều tra sẽ xem xét các thông tin được cung cấp bởi các bên liên quan để xác định hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM có tồn tại hay không. Trong trường hợp cơ quan điều tra kết luận có tồn tại hành vi lẫn tránh, biện pháp chống lẫn tránh sẽ được áp dụng thông qua việc mở rộng phạm vi áp dụng của biện pháp PVTM đang có hiệu lực tới các nhà sản xuất, xuất khẩu thực hiện hành vi lẫn tránh và các hàng hóa là đối tượng của hành vi lẫn tránh.

Mặc dù các quy định về chống lẫn tránh biện pháp PVTM đã xuất hiện trong pháp luật nội địa của nhiều quốc gia, tuy nhiên đến nay chưa có bất cứ hiệp định nào trong khuôn khổ WTO điều chỉnh vấn đề này. Cụ thể, tại Vòng đàm phán Uruguay, Quyết định về vấn đề chống lẫn tránh ghi nhận việc các thành viên chưa thể đồng thuận về những quy định cụ thể về vấn đề lẫn tránh biện pháp chống bán phá giá (WTO (2) 1994). Sau đó, Ủy ban về hành vi chống bán phá giá đã thành lập một “Nhóm phi chính thức về chống lẫn tránh” vào ngày 28-29/4/1997 để đưa ra các khuyến nghị cho Ủy ban về vấn đề này (WTO (3), 2021). Tuy nhiên, kể từ thời điểm đó đến nay, các thành viên WTO chưa đạt được bất cứ thỏa thuận nào về vấn đề chống lẫn tránh biện pháp PVTM. Do đó, việc áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM hiện nay hoàn toàn dựa vào pháp luật nội địa của từng quốc gia.

2. Pháp luật Hoa Kỳ về chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Tại Hoa Kỳ, quy định chính thức đầu tiên về chống lẫn tránh biện pháp PVTM là tại Mục 781, Đạo luật về Thuế quan năm 1930. Luật này, cùng các quy định sửa đổi, bổ sung được pháp điển hóa tại Mục 1667j Bộ pháp điển Liên bang 2006 (19 U.S.Code 1667j) và có tiêu đề là “Ngăn chặn việc lẫn tránh áp thuế chống bán phá giá và thuế chống trợ cấp”. Mục này quy định cụ thể về bốn trường hợp lẫn tránh biện pháp PVTM, các tiêu chí để cơ quan điều tra xác định hành vi lẫn tránh và các trường hợp ngoại lệ. Bên cạnh đó, các quy định do các cơ quan của Chính phủ liên bang ban hành (Code of Federal Regulations – C.F.R) nhằm hướng dẫn, cụ thể việc thực thi pháp luật

liên bang cũng điều chỉnh một số nội dung liên quan đến chống lẩn tránh biện pháp PVTM. Cụ thể, Mục 19 C.F.R. § 351.226 quy định về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM.

2.1. Quy định về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Theo quy định tại 19 U.S.Code 1667j, hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM (bao gồm lẩn tránh biện pháp chống bán phá giá và biện pháp chống trợ cấp) có thể được thực hiện theo một trong bốn trường hợp: (i) lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại Hoa Kỳ; (ii) lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại một quốc gia khác không phải là đối tượng bị áp thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng; (iii) tạo ra những thay đổi không đáng kể đối với hàng hóa và (iv) hàng hóa được phát triển sau khi cơ quan có thẩm quyền khởi xướng điều tra áp dụng biện pháp PVTM với một loại hàng hóa có tính chất tương tự.

Đối với trường hợp (i), việc lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại Hoa Kỳ sẽ bị coi là hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM khi có đủ các điều kiện: (a) hàng hóa được bán tại Hoa Kỳ và cùng loại với hàng hóa bị áp thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng; (b) hàng hóa này được lắp ráp, hoàn thiện bằng các nguyên vật liệu được sản xuất tại quốc gia nơi có hàng hóa bị áp thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng; (c) hoạt động lắp ráp, hoàn thiện tại Hoa Kỳ có giá trị không đáng kể; (d) giá trị của các nguyên vật liệu được nêu tại yêu tố (b) chiếm tỉ lệ đáng kể trong tổng giá trị của hàng hóa. Pháp luật Hoa Kỳ không đưa ra mức định lượng cụ thể để xác định mức độ “không đáng kể” trong điều kiện (c) mà chỉ liệt kê các yếu tố cần được xem xét, bao gồm: mức độ đầu tư, nghiên cứu và phát triển tại Hoa Kỳ; bản chất, quy mô và giá trị của hoạt động sản xuất tại Hoa Kỳ. Bên cạnh đó, các quy định yêu cầu cơ quan điều tra phải xem xét tổng hợp nhiều yếu tố trước khi đưa ra kết luận cuối cùng, bao gồm đặc điểm thương mại của hàng hóa; mối liên hệ giữa doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu nguyên vật liệu và doanh nghiệp lắp đặt, hoàn thiện hàng hóa tại Hoa Kỳ; xu hướng gia tăng việc nhập khẩu nguyên vật liệu khi có quyết định khởi xướng điều tra áp dụng biện pháp PVTM. Khi cơ quan điều tra kết luận việc lắp ráp, hoàn thiện hàng hóa tại Hoa Kỳ sử dụng nguyên vật liệu nhập khẩu từ nước có hàng hóa cùng loại bị áp dụng biện pháp PVTM là hành vi lẩn tránh thì biện pháp PVTM đó sẽ được áp dụng với nguyên vật liệu nhập khẩu (19 U.S.Code 1667j (a)).

Đối với trường hợp (ii), việc lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại một quốc gia khác không phải là đối tượng bị áp thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng (“quốc gia khác”) sẽ bị coi là hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM khi có đủ các điều kiện: (a) hàng hóa nhập khẩu từ quốc gia khác vào Hoa Kỳ cùng loại với hàng hóa nhập khẩu từ một quốc gia là đối tượng chịu thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng; (b) hàng hóa này được lắp ráp hoặc hoàn thiện từ các nguyên vật liệu là đối tượng chịu các loại thuế nêu trên hoặc nguyên vật liệu sản xuất tại các nước có liên quan

đến các loại thuế nêu trên; (c) hoạt động lắp ráp, hoàn thiện tại quốc gia khác có giá trị không đáng kể và (d) giá trị của các hàng hóa được sử dụng để lắp ráp, hoàn thiện theo yếu tố (b) chiếm tỉ lệ đáng kể trong tổng giá trị của hàng hóa. Tương tự như trường hợp (i), việc xác định các điều kiện cấu thành hành vi lẩn tránh phải dựa trên sự xem xét tổng hợp nhiều yếu tố³. Khi cơ quan điều tra kết luận việc lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại một quốc gia khác là hành vi lẩn tránh thì biện pháp PVTM sẽ được áp dụng với các hàng hóa này. Tuy nhiên, khác với trường hợp (i), do việc áp dụng biện pháp chống lẩn tránh trong trường hợp (ii) ảnh hưởng tới lợi ích của nhiều bên, pháp luật Hoa Kỳ cho phép cơ quan điều tra được cân nhắc và quyết định việc áp dụng biện pháp PVTM có phù hợp để ngăn chặn hành vi lẩn tránh hay không (19 U.S.Code 1667j (b)).

Đối với trường hợp (iii), việc tạo ra những thay đổi không đáng kể đối với hàng hóa là đối tượng của biện pháp PVTM, bao gồm các thay đổi không đáng kể về hình dạng, kiểu dáng có thể bị coi là hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM, ngay cả khi hàng hóa sau khi thay đổi không có cùng phân loại thuế quan với hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM. Quy định này cũng áp dụng đối với trường hợp chế biến các sản phẩm nông nghiệp dạng thô ở mức độ không đáng kể. Đối với trường hợp này, cơ quan điều tra sẽ so sánh giữa hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM và hàng hóa được thay đổi về một số yếu tố bao gồm tính chất vật lý, kỳ vọng của người tiêu dùng cuối cùng, mục đích sử dụng cuối cùng, kênh phân phối thương mại, cách thức quảng cáo và trưng bày; đồng thời xác định giá trị của sự thay đổi so với tổng giá trị của hàng hóa và khối lượng nhập khẩu hàng hóa được thay đổi qua từng thời điểm. Cơ quan điều tra cũng được quyền cân nhắc và quyết định việc áp dụng biện pháp chống lẩn tránh đối với hàng hóa bị thay đổi không đáng kể có cần thiết hay không (19 U.S.Code 1667j (c)).

Đối với trường hợp (iv), việc phát triển một loại hàng hóa sau khi cơ quan có thẩm quyền khởi xướng điều tra áp dụng biện pháp PVTM với một loại hàng hóa có tính chất tương tự có thể bị coi là hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM. Tương tự như trường hợp (iii), cơ quan điều tra sẽ so sánh một số yếu tố giữa hàng hóa được phát triển sau và hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM như tính chất vật lý, kỳ vọng của người tiêu dùng cuối cùng, mục đích sử dụng cuối cùng,... Ngoài ra, cơ quan điều tra sẽ xem xét việc hàng hóa đó đã được trao đổi thương mại trên thị trường tại thời điểm khởi xướng điều tra áp dụng biện pháp PVTM hay chưa. Một hàng hóa được phát triển sau vẫn có thể bị áp dụng biện pháp chống lẩn tránh (a) hàng hóa đó có phân loại thuế quan khác với phân loại được nêu trong đơn yêu cầu điều tra hoặc các thông báo của cơ quan điều tra trong quá trình điều tra hoặc (b) hàng hóa đó có bổ sung thêm các tính năng so với hàng hóa bị áp dụng biện

³ Các yếu tố mà cơ quan điều tra xem xét bao gồm: sự gia tăng nhập khẩu nguyên vật liệu từ nước bị áp dụng biện pháp PVTM vào nước thứ 3 khi Hoa Kỳ quyết định áp dụng biện pháp PVTM; sự gia tăng nhập khẩu hàng hóa từ nước thứ 3 khi Hoa Kỳ quyết định áp dụng biện pháp PVTM; mối liên hệ giữa doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu tại nước bị áp dụng biện pháp PVTM và doanh nghiệp sản xuất, hoàn thiện tại nước thứ 3.

pháp PVTM, trừ khi các tính năng bổ sung này là tính năng chính của hàng hóa và chiếm tỷ trọng đáng kể trong chi phí sản xuất hàng hóa (19 U.S.Code 1667j (d)).

2.2. Quy định về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Trước ngày 20/9/2021, hoạt động điều tra và áp dụng biện pháp chống lẫn tránh chống lẫn tránh biện pháp PVTM được điều chỉnh bởi các quy định về thủ tục xác định phạm vi của biện pháp PVTM tại Mục 19 C.F.R. § 351.225. Việc xác định phạm vi của biện pháp PVTM được thực hiện trong trường hợp các bên liên quan (i) không thể xác định được một loại hàng hóa cụ thể có thuộc phạm vi của biện pháp PVTM hay không hoặc (ii) nghi ngờ có hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM như đã phân tích ở phần 2.1. Khi áp dụng luật trong thực tiễn, hai trường hợp này có sự khác biệt về thủ tục điều tra, xem xét và kết luận, cũng như khác biệt về nội dung cần thu thập, xem xét để đưa ra kết luận. Chính vì vậy, từ ngày 20/9/2021, Bộ Thương mại Hoa Kỳ đã loại bỏ các nội dung liên quan đến điều tra và áp dụng biện pháp chống lẫn tránh tại Mục 19 C.F.R. § 351.225 và bổ sung các quy định riêng dành cho thủ tục này tại Mục 19 C.F.R. § 351.226. Các nội dung được điều chỉnh này chính thức có hiệu lực từ ngày 4/11/2021 (International Trade Administration, 2021).

Về khởi xướng điều tra, một cuộc điều tra chống lẫn tránh biện pháp PVTM có thể được khởi xướng bởi chính cơ quan có thẩm quyền điều tra là Bộ Thương mại Hoa Kỳ hoặc khởi xướng theo yêu cầu, với điều kiện bên yêu cầu phải nộp đơn và cung cấp các thông tin về loại hàng hóa; nhà sản xuất, xuất khẩu liên quan⁴; mô tả và chứng cứ chứng minh hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM, cũng như quan điểm của bên yêu cầu về việc cuộc điều tra có nên được tiến hành đối với tất cả các chủ thể trên lãnh thổ của quốc gia liên quan hay không. Một đơn yêu cầu sẽ được xem xét trong thời hạn 30 ngày, và có thể kéo dài thêm 15 ngày theo quyết định của Bộ trưởng Bộ Thương mại Hoa Kỳ. Sau khi nhận được đơn yêu cầu đáp ứng đầy đủ các quy định về hình thức và nội dung, Bộ trưởng Bộ Thương mại Hoa Kỳ sẽ quyết định và công bố khởi xướng điều tra (19 C.F.R. § 351.226 (b), (d)).

Về quy trình điều tra, trong vòng 30 ngày sau khi quyết định tự khởi xướng điều tra của Bộ Thương mại Hoa Kỳ được công bố, các bên quan tâm có một cơ hội để nộp tài liệu thể hiện quan điểm và cung cấp thông tin liên quan đến cuộc điều tra (“tài liệu liên quan”). Đồng thời, trong vòng 14 ngày kể từ ngày nộp các tài liệu liên quan, mọi bên quan tâm đều có một cơ hội để nộp các tài liệu nhằm phản đối, làm rõ hoặc điều chỉnh các tài liệu liên quan. Trong trường hợp việc

⁴ Theo 19 C.F.R. § 351.226 (c), bên yêu cầu không nhất thiết phải liệt kê đầy đủ các nhà sản xuất, xuất khẩu liên quan đến hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM mà có thể cung cấp một số ví dụ trong trường hợp không thể xác định được đầy đủ các nhà sản xuất, xuất khẩu thuộc nhóm này.

điều tra được khởi xướng theo yêu cầu của một bên, trong vòng 30 ngày kể từ khi công bố quyết định khởi xướng điều tra, các bên quan tâm (ngoại trừ bên yêu cầu) có một cơ hội để nộp các tài liệu nhằm phản đối, làm rõ hoặc điều chỉnh thông tin trong yêu cầu khởi xướng điều tra. Sau đó, trong vòng 14 ngày kể từ ngày nộp các tài liệu trên, bên yêu cầu có một cơ hội để nộp các tài liệu phản đối, làm rõ hoặc điều chỉnh các tài liệu trên. Bên cạnh việc tiếp nhận thông tin từ các bên quan tâm theo trình tự nêu trên, cơ quan điều tra có thể gửi bảng câu hỏi để thu thập thông tin từ một số bên liên quan, đồng thời tạo cơ hội để các bên quan tâm (ngoài bên trả lời bảng câu hỏi) được nộp các tài liệu nhằm phản đối, làm rõ hoặc điều chỉnh thông tin trong bảng trả lời (19 C.F.R. § 351.226 (f)).

Trong quá trình điều tra, cơ quan điều tra có thể áp dụng nguyên tắc phân tích thông tin được quy định tại Điều 776 Đạo luật về Thuế quan năm 1930, được pháp điển hóa tại 19 U.S.C. 1677e. Theo nguyên tắc này, cơ quan điều tra sẽ chỉ phân tích dựa trên các thông tin có thể tiếp cận được trong trường hợp (i) cơ quan điều tra không được cung cấp, tiếp cận các thông tin cần thiết trong quá trình điều tra hoặc (ii) một chủ thể bất kỳ thực hiện một trong các hành vi (a) cố ý không cung cấp thông tin mà cơ quan điều tra yêu cầu; (b) không cung cấp thông tin trong thời hạn, hình thức, cách thức mà cơ quan điều tra yêu cầu; (c) cản trở nghiêm trọng quá trình điều tra hoặc (d) cung cấp thông tin nhưng thông tin này không thể được kiểm chứng (19 U.S.C. 1677e (a)). Bên cạnh đó, khi một chủ thể được yêu cầu cung cấp thông tin không hợp tác bằng việc “hành động trong khả năng cao nhất”, cơ quan điều tra sẽ phân tích các thông tin có thể tiếp cận được theo hướng bất lợi đối với chủ thể này. Cụ thể, cơ quan điều tra có thể dựa vào (i) thông tin cung cấp bởi bên yêu cầu khởi xướng điều tra; (ii) thông tin liên quan đến kết luận cuối cùng đối; (iii) thông tin từ các cuộc rà soát trước đây; (iv) bất kỳ thông tin nào được ghi nhận trong quá trình điều tra nhằm đưa ra quyết định áp dụng bất lợi đối với chủ thể không hợp tác (19 U.S.C. 1677e (b)).

Về kết luận sơ bộ, trước khi đưa ra kết luận cuối cùng, cơ quan điều tra phải đưa ra kết luận sơ bộ, dựa trên những thông tin có thể tiếp cận được, về việc có những căn cứ thỏa đáng để nghi ngờ về sự tồn tại của hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM hay không. Kết luận sơ bộ này có thể được đưa ra ngay tại thời điểm khởi xướng điều tra hoặc không muộn hơn 150 ngày kể từ thời điểm khởi xướng điều tra. Khi công bố kết luận sơ bộ, cơ quan điều tra cũng sẽ công bố trình tự thủ tục cụ thể để các bên quan tâm nộp tài liệu trình bày ý kiến về kết luận sơ bộ (19 C.F.R. § 351.226 (e)(1), (g)(1)).

Về kết luận cuối cùng, kết luận cuối cùng sẽ được đưa ra trong thời hạn 300 ngày, có thể được kéo dài thêm tối đa 65 ngày, kể từ ngày khởi xướng điều tra chống lẩn tránh biện pháp PVTM. Trước khi đưa ra kết luận cuối cùng, Bộ Thương mại Hoa Kỳ có nghĩa vụ thông báo với Ủy ban Thương mại Quốc tế Hoa Kỳ (USITC) và tham gia tham vấn khi có yêu cầu của USITC. Việc

tham vấn được tiến hành nhằm đảm bảo kết luận cuối cùng về hành vi lẫn tránh của Bộ Thương mại Hoa Kỳ phù hợp với những kết luận của USITC về thiệt hại của ngành sản xuất trong nước được sử dụng làm cơ sở để áp dụng biện pháp PVTM (19 C.F.R. § 351.226 (e)(2), (g)(2)).

Về áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM, khi kết luận của cuộc điều tra xác định có sự tồn tại của hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM, Bộ Thương mại Hoa Kỳ sẽ quyết định áp dụng các biện pháp phù hợp nhằm xử lý và ngăn chặn hành vi lẫn tránh. Khi xác định được loại hàng hóa là đối tượng của hành vi lẫn tránh, cơ quan này có thể áp dụng biện pháp PVTM với (i) hàng hóa liên quan đến nhà sản xuất, xuất khẩu, nhập khẩu cụ thể; (ii) hàng hóa được nhập khẩu từ một quốc gia cụ thể với tính chất giống hệt hoặc tương tự loại hàng hóa là đối tượng của hành vi lẫn tránh (19 C.F.R. § 351.226 (m)(1)). Bên cạnh đó, Bộ Thương mại Hoa Kỳ có thể yêu cầu các doanh nghiệp cung cấp và duy trì giấy chứng nhận đối với mỗi lô hàng được nhập khẩu vào Hoa Kỳ sau khi quyết định áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM có hiệu lực (19 C.F.R. § 351.226 (m)(4)).

3. Áp dụng pháp luật về chống lẫn tránh biện pháp phòng vệ thương mại của Hoa Kỳ trong vụ việc liên quan tới hàng hóa nhập khẩu từ Việt Nam

Hệ thống quy phạm pháp luật về chống lẫn tránh biện pháp PVTM đã phát triển trong thời gian dài và được cả Cơ quan điều tra và các bên liên quan, đặc biệt là ngành sản xuất nội địa, tích cực áp dụng nhằm bảo vệ quyền lợi của mình. Đối với Việt Nam, tính đến tháng 10/2021, Hoa Kỳ là một trong những quốc gia điều tra và áp dụng biện pháp chống lẫn tránh biện pháp PVTM nhiều nhất với 10 vụ điều tra (Thanh Nguyễn, 2021)⁵, trong đó có tới 3 vụ điều tra liên quan đến thép chống ăn mòn (thép CORE) nhập khẩu từ Việt Nam⁶. Trong phạm vi của bài viết, nhóm tác giả tập trung phân tích một số vấn đề liên quan đến áp dụng pháp luật về xác định hành vi lẫn tránh biện pháp PVTM và pháp luật về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp PVTM trong vụ việc đầu tiên liên quan đến thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam.

⁵ Các vụ việc điều tra lẫn tránh của Hoa Kỳ liên quan đến hàng hóa nhập khẩu từ Việt Nam có thể kể đến như: các vụ việc về thép CORE từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Trung Quốc (2016), Hàn Quốc (2019), Đài Loan (2019), vụ việc về dây treo quần áo sắt từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Trung Quốc (2011), vụ việc về giấy ăn từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Trung Quốc (2011), vụ việc về thép cán nguội từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Hàn Quốc (2019), vụ việc về sản phẩm nhôm từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Trung Quốc (2019), vụ việc về gỗ dán cứng từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Trung Quốc (2020), vụ việc về thép dây từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu từ Hàn Quốc (2021).

⁶ Các vụ việc điều tra lẫn tránh liên quan đến thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam bao gồm: vụ việc điều tra về thép CORE sử dụng nguyên vật liệu bị áp dụng biện pháp PVTM từ Trung Quốc (2016), Hàn Quốc (2019) và Đài Loan (2019).

Vụ việc điều tra chống lẩn tránh đối với thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu bị áp dụng biện pháp PVTM từ Trung Quốc được khởi xướng từ tháng 11 năm 2016 theo yêu cầu của một số nhà sản xuất tại Hoa Kỳ. Cụ thể, theo đơn yêu cầu của các nhà sản xuất, sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam vào Hoa Kỳ được sản xuất từ thép cuộn nóng (HRS) và thép cuộn nguội (CRS) có xuất xứ từ Trung Quốc là đối tượng của hành vi lẩn tránh các biện pháp PVTM mà Hoa Kỳ áp dụng đối với sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ một số quốc gia, trong đó có Trung Quốc⁷. Theo nội dung chi tiết của quyết định áp dụng, các biện pháp PVTM được áp dụng đối với “một số sản phẩm thép cuộn, được mạ, bản hoặc phủ kim loại chống ăn mòn, có thể được sơn hoặc phủ thêm bằng các chất phi kim loại”.

3.1. Áp dụng quy định về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM, theo yêu cầu điều tra của các nhà sản xuất nội địa, Hoa Kỳ xem xét các dấu hiệu về hành vi lẩn tránh theo trường hợp lắp ráp hoặc hoàn thiện hàng hóa tại một quốc gia khác không phải là đối tượng bị áp thuế chống bán phá giá hoặc thuế đối kháng, được quy định tại Điều 781(b) Đạo luật về thuế quan 1930 và được pháp điển hóa tại 19 U.S.Code 1667j (b). Cụ thể, cơ quan điều tra đã xem xét các yếu tố:

(i) *Sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam vào Hoa Kỳ có thuộc cùng nhóm hoặc cùng loại với sản phẩm thép nhập khẩu từ Trung Quốc bị áp dụng biện pháp PVTM hay không*: Cơ quan điều tra đã tiến hành so sánh nội dung của quyết định áp dụng biện pháp PVTM và nội dung của các tài liệu liên quan mà các nhà sản xuất, xuất khẩu đã đệ trình lên cơ quan điều tra (bao gồm tài liệu để quảng cáo sản phẩm, danh mục sản phẩm khi thực hiện các thủ tục xuất nhập khẩu ...). Sau khi so sánh nội dung của các tài liệu này, cơ quan điều tra đã kết luận sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam vào Hoa Kỳ thuộc cùng nhóm với sản phẩm thép nhập khẩu từ Trung Quốc bị áp dụng biện pháp PVTM.

(ii) *Sản phẩm thép CORE được hoàn thiện tại Việt Nam có sử dụng nguyên vật liệu là hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM hoặc hàng hóa từ quốc gia bị áp dụng biện pháp PVTM hay không*: Sau khi xem xét thông tin được cung cấp bởi các bên liên quan, cơ quan điều tra xác định sản phẩm thép nhập khẩu từ Việt Nam đã sử dụng nguyên vật liệu có xuất xứ từ Trung Quốc. Vì vậy, điều kiện này được coi là thỏa mãn.

(iii) *Quy trình sản xuất hoặc hoàn thiện hàng hóa tại Việt Nam có được coi là đáng kể hay không*: Một trong các yếu tố phức tạp của vụ việc liên quan đến việc xem xét hoạt động lắp ráp, hoàn thiện hàng hóa tại Việt Nam được coi là đáng kể hoặc không đáng kể. Trước hết, cơ quan

⁷ Cụ thể, các nhà sản xuất nội địa Hoa Kỳ cho rằng sản phẩm thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam là đối tượng của hành vi lẩn tránh (i) biện pháp chống bán phá giá áp dụng đối với thép CORE từ Ấn Độ, Italy, Trung Quốc, Hàn Quốc và Đài Loan được ban hành ngày 25/7/2016 (81 FR 48390) và (ii) biện pháp chống trợ cấp áp dụng đối với thép CORE từ Ấn Độ, Italy, Trung Quốc và Hàn Quốc được ban hành ngày 25/7/2016 (81 FR 48387).

điều tra đã so sánh quy trình lắp ráp, hoàn thiện hàng hóa tại Việt Nam, cụ thể là quy trình phủ kim loại chống ăn mòn lên các sản phẩm HRS và CRS với quy trình sản xuất thép tích hợp (integrated steel mill) tại Trung Quốc theo 5 yếu tố: (i) mức độ đầu tư tổng thể; (ii) chi phí dành cho hoạt động nghiên cứu và phát triển; (iii) quy trình sản xuất; (iv) quy mô xưởng sản xuất và (v) giá trị của hoạt động sản xuất tại Việt Nam, hoạt động sản xuất tại Trung Quốc so với giá trị của hàng hóa nhập khẩu vào Hoa Kỳ⁸.

Thay vì so sánh quy trình sản xuất tương tự tại quốc gia bị áp dụng biện pháp PVTM và quốc gia thứ ba, cơ quan điều tra sẽ so sánh quy trình sản xuất tổng thể, từ giai đoạn sản xuất các nguyên vật liệu tại quốc gia bị áp dụng biện pháp PVTM cho tới giai đoạn hoàn thành sản phẩm tại quốc gia thứ ba, với quy trình sản xuất tại quốc gia thứ ba. Cách so sánh này đã được cơ quan điều tra áp dụng trong nhiều vụ việc điều tra chống lẩn tránh, ví dụ như vụ việc *SDGEs, Polyethylene Retail Carrier Bags from Taiwan, OCTG from China, ...*

Tuy nhiên, trong một vụ việc khác cũng liên quan đến mặt hàng thép cuộn là *Hot-rolled Lead and Bismuth Carbon Steel*, cơ quan điều tra chỉ so sánh quy trình hoàn thiện sản phẩm tại quốc gia bị áp dụng biện pháp PVTM và Hoa Kỳ, thay vì so sánh quy trình sản xuất tổng thể tại quốc gia bị áp dụng biện pháp PVTM với lý do việc so sánh theo tiền lệ trong các cuộc điều tra trước đây không phải là một tiêu chuẩn phù hợp trong vụ việc này và không phản ánh chính xác mức độ đầu tư của các doanh nghiệp hoàn thiện sản phẩm tại Hoa Kỳ (US Department of Commerce (1), 1999). Mặc dù vậy, cơ quan điều tra cũng nhấn mạnh phương pháp so sánh trong vụ việc *Hot-rolled Lead and Bismuth Carbon Steel* không phải là phương pháp được áp dụng thường xuyên trong các vụ việc. Đồng thời, cơ quan điều tra giải thích thêm là với các dữ liệu được cung cấp bởi các bên liên quan, cơ quan điều tra không thể xác định được giá trị của từng giai đoạn trong quy trình sản xuất tổng thể tại Trung Quốc nên không thể so sánh quy trình hoàn thiện sản phẩm tương tự tại Việt Nam và Trung Quốc (US Department of Commerce (2), 2018, tr. 38).

Khi so sánh về quy trình hoàn thiện sản phẩm tại Việt Nam và quy trình sản xuất thép tổng thể tại Trung Quốc, cơ quan điều tra không xem xét các số liệu từ chính các quốc gia này, mà xem xét số liệu từ các quốc gia có đặc điểm tương tự về trình độ phát triển kinh tế, với lý do Việt Nam và Trung Quốc được coi là “quốc gia có nền kinh tế phi thị trường”. Theo Điều 771(18)(A) Đạo luật về Thuế quan 1930, giá cả của hàng hóa tại “quốc gia có nền kinh tế phi thị trường” không phản ánh được giá trị hợp lý (fair value) của hàng hóa đó. Do đó, cơ quan điều tra đã lựa chọn xem

⁸ Cơ quan điều tra đã so sánh chi phí sản xuất tại mỗi quốc gia đối với mỗi kilogram sản phẩm nhằm xác định sản phẩm này xác định của hoạt động sản xuất tại mỗi nước có chiếm tỷ lệ đáng kể trong giá trị của sản phẩm hoàn thiện được nhập khẩu vào Hoa Kỳ hay không.

xét giá trị của quy trình hoàn thiện sản phẩm thép CORE tại Indonesia thay cho Việt Nam và quy trình sản xuất thép tổng thể tại Mexico thay cho Trung Quốc.

Sau khi so sánh hai quy trình theo 5 yếu tố nêu trên, cơ quan điều tra đã đưa ra kết luận quy trình sản xuất hàng hóa tại Việt Nam được coi là không đáng kể.

(iv) *Giá trị của nguyên vật liệu có xuất xứ từ Trung Quốc có chiếm tỉ trọng đáng kể trong tổng giá trị của hàng hóa nhập khẩu sang Hoa Kỳ hay không*: Tương tự như yếu tố (iii), cơ quan điều tra cũng xem xét số liệu từ các quốc gia tương tự về trình độ phát triển kinh tế với lý do Việt Nam và Trung Quốc được coi là “các quốc gia có nền kinh tế phi thị trường”. Từ đó, cơ quan điều tra kết luận giá trị của nguyên vật liệu có xuất xứ từ Trung Quốc chiếm tỉ trọng đáng kể trong tổng giá trị của hàng hóa nhập khẩu sang Hoa Kỳ.

Sau khi xem xét 4 yếu tố chính, cơ quan điều tra xem xét thêm các yếu tố khác nhằm bổ sung thêm căn cứ cho kết luận về việc tồn tại hành vi lẩn tránh, cụ thể:

(a) Lượng nhập khẩu sản phẩm thép CORE từ Trung Quốc vào Hoa Kỳ có xu hướng giảm, trong khi lượng nhập khẩu sản phẩm thép CORE từ Việt Nam kể từ thời điểm khởi xướng điều tra PVTM đối với sản phẩm thép CORE từ Trung Quốc và thời điểm áp dụng biện pháp PVTM đối với sản phẩm thép CORE từ Trung Quốc.

(b) Lượng nhập khẩu nguyên vật liệu HRS và CRS để sản xuất thép CORE từ Trung Quốc vào Việt Nam có sự gia tăng kể từ thời điểm Hoa Kỳ khởi xướng điều tra PVTM đối với sản phẩm thép CORE từ Trung Quốc.

(c) Các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu HRS và CRS từ Trung Quốc không có mối quan hệ với các doanh nghiệp sản xuất thép CORE tại Việt Nam, tuy nhiên đây không phải là yếu tố quyết định việc không tồn tại hành vi lẩn tránh.

3.2. Áp dụng quy định về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM

Về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM: Trong vụ việc này, tại thời điểm ban hành Kết luận sơ bộ, bên cạnh việc cho phép các bên quan tâm được tự do nêu ý kiến, cơ quan điều tra đã yêu cầu một số bên liên quan phải đưa ra ý kiến, trong đó có 2 nhà sản xuất từ Việt Nam (US Department of Commerce (2), 2018, tr.3). Mặc dù các doanh nghiệp này đã phối hợp và cung cấp các thông tin theo yêu cầu của cơ quan điều tra, nhưng sau khi xem xét, cơ quan điều tra đã đưa ra kết luận là tồn tại hành vi lẩn tránh, đồng thời, quyết định áp dụng biện pháp chống lẩn tránh đối với sản phẩm thép CORE được nhập khẩu từ tất cả các nhà sản xuất trên lãnh thổ Việt Nam. Theo giải thích của cơ quan điều tra, 2 nhà sản xuất được xem xét là các nhà sản (i) có lượng thép CORE xuất khẩu sang Hoa Kỳ lớn nhất kể từ thời điểm tổng lượng thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam có sự gia tăng đáng kể và (ii) sử dụng nguyên vật liệu có xuất xứ

từ Trung Quốc trong quá trình sản xuất 2 mặt hàng trên. Vì vậy, hành vi của 2 nhà sản xuất này có tính chất đại diện cho hành vi của các nhà sản xuất thép CORE tại Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu có nguồn gốc từ Trung Quốc (US Department of Commerce (2), 2018, tr. 3).

Về loại trừ áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM: Tuy quyết định áp dụng biện pháp chống lẩn tránh đối với sản phẩm thép CORE được nhập khẩu từ tất cả các nhà sản xuất trên lãnh thổ Việt Nam, nhưng cơ quan điều tra cũng xem xét ý kiến từ các bên quan tâm khác, trong đó có 1 doanh nghiệp tại Việt Nam, và quyết định loại trừ việc áp dụng biện pháp chống lẩn tránh đối với các doanh nghiệp xuất trình được giấy chứng nhận hợp lệ về việc sản phẩm không chứa các nguyên vật liệu có xuất xứ từ Trung Quốc. Giấy chứng nhận này phải được cung cấp đối với mỗi lô hàng được nhập khẩu vào Hoa Kỳ và xuất trình dưới dạng điện tử cho cơ quan có thẩm quyền tại thời điểm hàng hóa được nhập khẩu vào Hoa Kỳ và bất cứ thời điểm nào khác khi được yêu cầu.

Để kết luận, từ vụ việc này, có thể rút ra bài học kinh nghiệm về cách thức cơ quan điều tra xác định sự tồn tại của hành vi lẩn tránh trong trường hợp lắp ráp, hoàn thiện hàng hóa tại nước thứ ba. Đồng thời, vụ việc này cũng cho thấy khả năng cơ quan điều tra áp dụng biện pháp chống lẩn tránh với tất cả các nhà sản xuất trên lãnh thổ Việt Nam, ngay cả khi việc điều tra chỉ tập trung vào một số doanh nghiệp nhất định. Cuối cùng, vụ việc này đưa ra giải pháp mà các doanh nghiệp không thực hiện hành vi lẩn tránh có thể áp dụng để được loại trừ áp dụng biện pháp chống lẩn tránh trong các trường hợp tương tự.

4. Một số khuyến nghị đối với cơ quan nhà nước và doanh nghiệp Việt Nam trong việc thực hiện pháp luật của Hoa Kỳ về chống lẩn tránh biện pháp phòng vệ thương mại

Từ những phân tích về pháp luật Hoa Kỳ và thực tiễn áp dụng pháp luật Hoa Kỳ về chống lẩn tránh biện pháp PVTM qua một vụ việc cụ thể, nhóm nghiên cứu đưa ra một số kiến nghị đối với cơ quan nhà nước Việt Nam và các doanh nghiệp Việt Nam sản xuất, xuất khẩu sản phẩm sang thị trường Hoa Kỳ.

4.1. Đối với doanh nghiệp Việt Nam

Các doanh nghiệp Việt Nam sản xuất, xuất khẩu sản phẩm sang thị trường Hoa Kỳ là đối tượng chịu tác động trực tiếp bởi việc điều tra và áp dụng các biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM. Chính vì vậy, để hạn chế các tác động tiêu cực này, các doanh nghiệp cần chủ động thực hiện các biện pháp trước, trong và sau quá trình điều tra, cụ thể:

Thứ nhất, doanh nghiệp Việt Nam cần chủ động theo dõi thông tin liên quan đến việc áp dụng biện pháp PVTM của Hoa Kỳ đối với các mặt hàng thuộc lĩnh vực kinh doanh của mình, bao gồm cả thông tin về áp dụng biện pháp PVTM đối với hàng hóa từ Việt Nam và hàng hóa từ các quốc gia khác. Việc theo dõi thông tin về áp dụng biện pháp PVTM đối với hàng hóa từ Việt Nam

có thể giúp doanh nghiệp thực hiện tốt nghĩa vụ tuân thủ và bảo vệ quyền lợi của mình. Việc theo dõi thông tin về áp dụng biện pháp PVTM đối với hàng hóa từ các quốc gia khác có thể giúp doanh nghiệp ngăn ngừa được nguy cơ liên quan đến hành vi lẫn tránh bằng cách lắp đặt, hoàn thiện sản phẩm tại nước thứ ba.

Doanh nghiệp cần chú trọng tới một số dữ liệu mà cơ quan điều tra có thể xem xét để đánh giá sự tồn tại của hành vi lẫn tránh, ví dụ như xu hướng nhập khẩu nguyên vật liệu từ nước bị áp dụng biện pháp PVTM vào Việt Nam, xu hướng nhập khẩu hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM từ nước bị áp dụng biện pháp PVTM, xu hướng nhập khẩu hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM từ Việt Nam,... kể từ thời điểm Hoa Kỳ khởi xướng điều tra PVTM và thời điểm quyết định áp dụng biện pháp PVTM.

Thứ hai, doanh nghiệp Việt Nam cần tích cực cung cấp thông tin trong suốt quá trình điều tra. Pháp luật Hoa Kỳ cho phép các bên quan tâm được trình bày ý kiến và cung cấp thông tin cho cơ quan điều tra ngay từ thời điểm công bố quyết định khởi xướng điều tra. Sau đó, trong quá trình điều tra, các doanh nghiệp cũng có thêm những cơ hội để trình bày ý kiến và cung cấp thông tin, ví dụ như sau khi công bố Kết luận sơ bộ. Việc tích cực cung cấp thông tin giúp cơ quan điều tra có thêm cơ sở để xem xét trước khi đưa ra kết luận cuối cùng.

Ngoài ra, trong trường hợp cơ quan điều tra kết luận có tồn tại hành vi lẫn tránh và quyết định áp dụng biện pháp chống lẫn tránh đối với hàng hóa nhập khẩu từ tất cả các chủ thể trên lãnh thổ Việt Nam, việc chủ động cung cấp thông tin có thể giúp doanh nghiệp được loại trừ áp dụng biện pháp. Ví dụ như trong vụ việc đối với thép CORE nhập khẩu từ Việt Nam sử dụng nguyên vật liệu có xuất xứ Trung Quốc, khi doanh nghiệp Việt Nam cung cấp thông tin chứng minh việc không sử dụng nguyên vật liệu có xuất xứ Trung Quốc trong quá trình sản xuất, cơ quan điều tra đã xem xét và cho phép các doanh nghiệp cung cấp giấy chứng nhận cần thiết để được loại trừ áp dụng biện pháp chống lẫn tránh.

Ngược lại, việc không cung cấp thông tin, đặc biệt là trong trường hợp có yêu cầu từ cơ quan điều tra, có thể gây ra một số hậu quả tiêu cực đối với doanh nghiệp. Với nguyên tắc chỉ phân tích dựa trên thông tin có thể tiếp cận được và nguyên tắc phân tích thông tin theo hướng bất lợi cho các chủ thể không hợp tác, cơ quan điều tra có thể hạn chế việc tự tìm kiếm các thông tin liên quan đến vụ việc và chỉ chú trọng xem xét các thông tin được cung cấp bởi chủ thể yêu cầu khởi xướng điều tra. Các thông tin mà chủ thể yêu cầu khởi xướng này đưa ra mang tính chất bất lợi đối với các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu tại Việt Nam.

Tùy thuộc theo loại hành vi lẫn tránh bị yêu cầu điều tra, cơ quan điều tra có thể quyết định xem xét các thông tin khác nhau. Doanh nghiệp cần chú ý và cung cấp loại thông tin phù hợp với từng vụ việc. Ví dụ, trong các vụ việc về lắp ráp, hoàn thiện sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM

tại Hoa Kỳ hoặc tại nước thứ ba, doanh nghiệp cần cung cấp các thông tin về chi phí dành cho quy trình sản xuất, chi phí của nguyên vật liệu được sử dụng để lắp ráp, hoàn thiện sản phẩm. Trong các vụ việc về thay đổi không đáng kể sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM và hàng hóa bị áp dụng biện pháp PVTM được phát triển sau, doanh nghiệp cần cung cấp các thông tin về tính chất vật lý, kỳ vọng của người tiêu dùng cuối cùng, mục đích sử dụng cuối cùng, kênh phân phối thương mại, cách thức quảng cáo và trưng bày, cũng như chi phí để thực hiện sự thay đổi.

Bên cạnh đó, thay vì xem xét dữ liệu về chi phí do các doanh nghiệp Việt Nam cung cấp, cơ quan điều tra có thể lựa chọn dữ liệu xem xét dữ liệu từ một quốc gia khác có trình độ phát triển kinh tế tương đương với lý do Việt Nam không phải là quốc gia có nền kinh tế thị trường. Trong trường hợp này, các doanh nghiệp Việt Nam nên theo dõi tiền lệ trong việc lựa chọn nền kinh tế thị trường có trình độ phát triển tương đương của cơ quan điều tra và đưa ra đề xuất đối với cơ quan điều tra về việc lựa chọn nền kinh tế để thu thập dữ liệu và đánh giá.

Cuối cùng, các doanh nghiệp Việt Nam nên phối hợp trong việc cung cấp thông tin trong quá trình điều tra. Thông qua việc phối hợp, các doanh nghiệp có thể cung cấp đầy đủ và toàn diện các thông tin để cơ quan điều tra xem xét. Việc phối hợp có thể được thực hiện thông qua các hiệp hội doanh nghiệp hoặc thông qua thỏa thuận giữa các doanh nghiệp khi Hoa Kỳ khởi xướng thủ tục điều tra chống lẩn tránh biện pháp PVTM.

Thứ ba, doanh nghiệp Việt Nam cần lưu trữ đầy đủ thông tin về thành phần, xuất xứ của các nguyên vật liệu được sử dụng để sản xuất hàng hóa xuất khẩu sang thị trường Hoa Kỳ và sẵn sàng cung cấp các thông tin này theo yêu cầu của cơ quan điều tra. Như đã phân tích ở các phần trên, cơ quan điều tra có thể quyết định loại trừ áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM đối với các doanh nghiệp cung cấp được giấy chứng nhận về việc không sử dụng nguyên vật liệu có xuất xứ từ nước bị áp dụng biện pháp PVTM. Vì vậy, các doanh nghiệp Việt Nam nên chú ý theo dõi quyết định, cũng như các chỉ dẫn của cơ quan điều tra về việc cung cấp, duy trì và xuất trình giấy chứng nhận để bảo vệ quyền lợi của mình trong trường hợp không thực hiện hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM.

4.2. Đối với cơ quan nhà nước Việt Nam

Các cơ quan nhà nước Việt Nam phụ trách các vấn đề về quản lý ngoại thương, cụ thể là Cục Phòng vệ thương mại của Bộ Công thương, có thể hỗ trợ các doanh nghiệp Việt Nam trước, trong và sau quá trình điều tra chống lẩn tránh biện pháp PVTM bằng một số giải pháp:

Thứ nhất, cơ quan nhà nước nên hướng dẫn và hỗ trợ doanh nghiệp trong việc dự báo nguy cơ bị điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM. Như đã phân tích trong các phần trên, nguy cơ doanh nghiệp Việt Nam bị điều tra về lẩn tránh biện pháp PVTM có thể xuất hiện trong trường hợp Hoa Kỳ áp dụng biện pháp PVTM đối với Việt Nam hoặc áp dụng biện

pháp PVTM đối với các quốc gia khác. Cơ quan nhà nước nên hướng dẫn để doanh nghiệp hiểu được những nguy cơ này để chủ động theo dõi, cũng như có những biện pháp phòng ngừa và đối phó phù hợp. Ví dụ, trong trường hợp Hoa Kỳ áp dụng biện pháp PVTM đối với Việt Nam, cơ quan nhà nước có thể đưa ra khuyến cáo đối với doanh nghiệp về khả năng bị điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh trong trường hợp doanh nghiệp thực hiện các hành vi như xuất khẩu nguyên vật liệu để lắp đặt, hoàn thiện hàng hóa tại Hoa Kỳ, thay đổi không đáng kể đặc tính của sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM, hoặc bổ sung thêm tính năng đối với sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM. Trong trường hợp Hoa Kỳ áp dụng biện pháp PVTM đối với các quốc gia khác, cơ quan nhà nước có thể theo dõi xu hướng nhập khẩu nguyên vật liệu từ quốc gia đó để sản xuất sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM tại Việt Nam cũng như xu hướng xuất khẩu sản phẩm bị áp dụng biện pháp PVTM từ Việt Nam sang Hoa Kỳ để kịp thời cảnh báo các doanh nghiệp về khả năng bị điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM.

Thứ hai, cơ quan nhà nước nên tích cực hỗ trợ doanh nghiệp trong việc cung cấp thông tin khi bị điều tra lẩn tránh biện pháp PVTM. Như đã phân tích ở trên, việc chủ động cung cấp thông tin trong quá trình điều tra có thể tạo ra tác động tích cực cho doanh nghiệp Việt Nam, ngay cả khi cơ quan điều tra quyết định áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM. Tuy nhiên, pháp luật của Hoa Kỳ về điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM, đặc biệt là pháp luật về xác định hành vi lẩn tránh, không có những quy định mang tính chất cụ thể và được áp dụng linh hoạt bởi cơ quan điều tra dựa trên các tiền lệ và tình tiết cụ thể của vụ việc. Do rào cản về ngôn ngữ và kiến thức chuyên môn, doanh nghiệp Việt Nam có thể gặp khó khăn trong việc tiếp cận với các vụ việc trước đó và phân tích khả năng áp dụng pháp luật của cơ quan điều tra trong vụ việc hiện tại để từ đó cung cấp các thông tin có lợi cho mình. Bên cạnh đó, việc tiếp cận các nguồn thông tin của doanh nghiệp cũng có thể gặp nhiều hạn chế, đặc biệt là các nguồn thông tin chính thức, được kiểm chứng và được công nhận bởi cơ quan điều tra Hoa Kỳ.

Cơ quan nhà nước có thể hỗ trợ doanh nghiệp thông qua việc theo dõi, nghiên cứu các vụ việc điều tra về chống lẩn tránh biện pháp PVTM có liên quan đến doanh nghiệp Việt Nam ngay từ giai đoạn khởi xướng điều tra, từ đó đưa ra các khuyến nghị phù hợp đối với các doanh nghiệp có có hàng hóa thuộc nhóm bị điều tra lẩn tránh. Đồng thời, cơ quan nhà nước có thể tổ chức tham vấn với các doanh nghiệp để xác định được quan điểm, nhu cầu về thông tin của các doanh nghiệp nhằm xác định cách thức hỗ trợ phù hợp và đảm bảo việc cung cấp thông tin cho cơ quan điều tra Hoa Kỳ kịp thời, đầy đủ và toàn diện.

5. Kết luận

Bài viết trên đã giới thiệu khái quát hệ thống quy định pháp luật của Hoa Kỳ về chống lẩn tránh biện pháp PVTM, bao gồm quy định về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM và quy định về thủ tục điều tra và áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM.

Về xác định hành vi lẩn tránh biện pháp PVTM, quy định và thực tiễn áp dụng quy định của Hoa Kỳ cho thấy nhiều quy định về tiêu chí được áp dụng một cách linh hoạt bởi cơ quan điều tra tùy thuộc vào từng vụ việc cụ thể. Một mặt, sự linh hoạt này cho phép cơ quan điều tra có thể áp dụng pháp luật một cách hợp lý, thỏa đáng, theo tính chất của từng vụ việc, từng loại hàng hóa bị nghi ngờ là đối tượng của hành vi lẩn tránh. Tuy nhiên, việc áp dụng quy định linh hoạt sẽ tạo ra sự không chắc chắn, khó dự đoán, và có thể khiến các doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu gặp phải nhiều bất lợi khi không cung cấp được các bằng chứng phù hợp với quan điểm của cơ quan điều tra.

Về thủ tục điều tra chống lẩn tránh biện pháp PVTM, quy định của Hoa Kỳ đã tạo điều kiện để tất cả các bên liên quan có cơ hội trình bày ý kiến trong suốt quá trình điều tra. Vì vậy, các bên liên quan cần theo dõi toàn bộ quá trình điều tra để thực hiện quyền trình bày ý kiến của mình, cũng như thực hiện nghĩa vụ cung cấp thông tin khi có yêu cầu của cơ quan điều tra. Việc cung cấp thông tin đóng vai trò quan trọng cả trong quá trình điều tra bởi đây chính là cơ sở để cơ quan điều tra xem xét và đưa ra kết luận cuối cùng về hành vi lẩn tránh. Việc không cung cấp thông tin có thể gây ra hậu quả tiêu cực, cả trong quá trình điều tra và sau khi cơ quan điều tra quyết định áp dụng biện pháp chống lẩn tránh.

Từ các phân tích về quy định và thực tiễn áp dụng quy định của Hoa Kỳ, bài viết đưa ra khuyến nghị đối với các doanh nghiệp Việt Nam trong việc theo dõi, dự báo, phòng ngừa việc bị áp dụng biện pháp chống lẩn tránh biện pháp PVTM; cũng như thực hiện quyền và nghĩa vụ cung cấp thông tin khi Hoa Kỳ khởi xướng điều tra chống lẩn tránh biện pháp PVTM đối với hàng hóa mà doanh nghiệp sản xuất, xuất khẩu. Bài viết cũng đề xuất một số cách thức mà cơ quan nhà nước có thể phối hợp để hỗ trợ doanh nghiệp trong các quá trình này.

Tài liệu tham khảo

Code of Federal Regulations, Title 19, Chapter III, Part 351, Subpart B, Section 351.226 (19 C.F.R. § 351.226).

International Trade Administration. (2021), “Regulations to improve administration and enforcement of antidumping and countervailing laws”, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/09/20/2021-17861/regulations-to-improve-administration-and-enforcement-of-antidumping-and-countervailing-duty-laws>, truy cập ngày 29/12/2021,.

Luật Quản lý ngoại thương 2017.

- Nghị định 10/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Quản lý ngoại thương về các biện pháp phòng vệ thương mại.
- Nguyễn, T. (2021), “Hoa Kỳ dẫn đầu về điều tra và áp dụng phòng vệ thương mại với hàng Việt”, *Tạp chí điện tử của Tổng cục Hải quan*, <https://haiquanonline.com.vn/hoa-ky-dan-dau-ve-dieu-tra-va-ap-dung-phong-ve-thuong-mai-voi-hang-viet-153884.html>, truy cập ngày 03/01/2022.
- Tech-Fab Europ. (2020), “Circumvention of anti-dumping and anti-subsidy measure – an enforcement priority of the European Union”, <https://tech-fab-europe.eu/news/circumvention-of-anti-dumping-and-anti-subsidy-measure-an-enforcement-priority-of-the-european-union/>, truy cập ngày 27/12/2021.
- Thông tư 37/2019/TT-BCT của Bộ Công thương quy định chi tiết một số nội dung về các biện pháp phòng vệ thương mại.
- U.S.Code, Title 19, Chapter 4, Subtitle IV, Part IV, Section 1677j (19 U.S.Code 1667j).
- US Department of Commerce. (1999), “Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products from Germany and the United Kingdom: Negative Final Determinations of Circumvention of Antidumping and Countervailing Duty Orders”.
- US Department of Commerce. (2018), “Issues and decision memorandum for anti-circumvention inquiries on the antidumping duty and countervailing duty orders on certain corrosion-resistant steel products from People’s Republic of China”.
- WTO (n.d.), “WTO Analytical Index: Anti-dumping Agreement - General (Jurisprudence)”, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/anti_dumping_general_jur.pdf, truy cập ngày 28/12/2021.
- WTO. (1994), “Decision on Anti-Circumvention Annexed to the Agreement Establishing the Multilateral Trade Organizations, enclosed with the Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh”, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/38-dtbt2.pdf, truy cập ngày 28/12/2021.
- WTO. (2013), “Briefing note: Anti-dumping, subsidies and safeguards”, *9th WTO Ministerial Conference, Bali*, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_adp_e.htm, truy cập ngày 27/12/2021.