

14

CÁC QUY TẮC XUẤT XỨ KHÔNG ƯU ĐÃI VÀ CHƯƠNG TRÌNH HÀI HOÀ HOÁ WTO

Các quy tắc xuất xứ từ lâu được coi là một vấn đề về tập quán kỹ thuật rất ít liên quan tới chính sách thương mại. Tuy nhiên việc xác định xuất xứ có thể có những hàm ý sâu xa, có những mối gắn kết với các biện pháp kỹ thuật nội địa điều tiết việc tiếp thị các sản phẩm tới người tiêu dùng cuối cùng, tên vùng địa lý của hàng hóa, và định nghĩa về các ngành nội địa. Tác động của các quy tắc xuất xứ như là một “công cụ chính sách thương mại cấp hai” chỉ có thể được hiểu thấu đáo khi chúng được xem xét trong mối liên hệ với các công cụ chính sách cấp một mà chúng hỗ trợ như thuế quan, các biện pháp bảo hộ bất trắc, những ưu đãi thương mại và việc cưỡng chế thực thi các chuẩn mực về sức khỏe và an toàn.

Các quy tắc xuất xứ thường gắn với các chế độ thương mại ưu đãi, ở chỗ sự thỏa mãn các tiêu chuẩn xuất xứ là điều kiện tiên đề cho việc áp dụng một mức thuế quan ưu đãi. (Các chế độ thương mại ưu đãi được thảo luận ở Chương 13 của tập này). Một trong số những khác biệt chủ yếu giữa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi và ưu đãi là quy tắc xuất xứ không ưu đãi phải có một phương pháp toàn diện để xác định xuất xứ. Trong trường hợp các quy tắc xuất xứ ưu đãi, nếu các tiêu chuẩn xuất xứ không được thỏa mãn, thuế quan ưu đãi sẽ không được áp dụng; không cần thiết phải nhờ tới những phương pháp thay thế. Để quản lý các biện pháp chính sách thương mại trong trường hợp các quy tắc xuất xứ không ưu đãi, nếu các tiêu chuẩn xuất xứ cấp một không được thỏa mãn thì phải có một phương pháp thay thế để xác định xuất xứ của hàng hóa. Như vậy, những tiêu chuẩn khác là cần thiết để xác định xuất xứ khi quy tắc cấp một không được thỏa mãn; các cơ quan quản lý hải quan

phải có khả năng xác định hàng hóa từ đâu tới. Những quy tắc phụ trợ như thế để xác định xuất xứ trong những trường hợp mà quy tắc cấp một không được đáp ứng, gọi chung là "các quy tắc phần dư".

Hiệp định WTO về các quy tắc xuất xứ

Hiệp định WTO về Các quy tắc Xuất xứ đòi hỏi một Chương trình Hành động Hải hòa hóa (HWP) để tạo ra một bộ các quy tắc chung không ưu đãi về xuất xứ. Các quy tắc xuất xứ ưu đãi được điều chỉnh bởi một tuyên bố chung, song chúng không nằm trong chương trình hải hòa hóa. Điều 1 của hiệp ước này nói rằng các quy tắc xuất xứ không ưu đãi sẽ được sử dụng để xác định nguồn gốc của hàng hóa vì những mục đích sau đây:

- Thuế quan MFN và đối xử quốc gia
- Những hạn chế về lượng
- Thuế chống bán phá giá và thuế quan trả đũa
- Các biện pháp bảo vệ
- Những yêu cầu về ghi nhận xuất xứ
- Mọi hạn chế về lượng có phân biệt và hạn ngạch thuế quan
- Mua sắm của chính phủ
- Số liệu thống kê thương mại.

Mục đích chính của Hiệp định về Các quy tắc xuất xứ là để hải hòa hóa các quy tắc xuất xứ không ưu đãi (Điều 9) và bảo đảm rằng chúng được áp dụng như nhau cho tất cả các mục đích (Điều 3). Hiệp định chứa đựng trong nó một chương trình nội thân để đạt được mục đích này. Mặc dù chương trình hành động này sẽ được hoàn chỉnh trong vòng ba năm đưa vào thực thi WTO (tức là vào giữa năm 1998), song điều này đã không xảy ra -

một số người cho rằng do tính chất phức tạp của các vấn đề.

HWP được triển khai bởi một ủy ban kỹ thuật hoạt động dưới sự bảo hộ của Tổ chức Hải quan Thế giới (WCO) và Ủy ban về Các quy tắc xuất xứ của WTO. Vào giữa năm 2001, các cuộc đàm phán được tiến hành chủ yếu là trong Ủy ban thứ hai, vì đa số các khía cạnh kỹ thuật của các quy tắc đã được hiểu đầy đủ. Điều 9, đoạn 2(c) nói rằng ủy ban kỹ thuật sẽ xây dựng các định nghĩa đã được hải hòa hóa của:

- (i) những sản phẩm có được nguyên chiếc, và các hoạt động hay quá trình chế tạo là tối thiểu;
- (ii) những cải biến lớn - dựa trên việc sản phẩm đang xét trải qua một sự thay đổi trong phân loại thuế quan sau khi đã được chế biến (cải biến) ở nước xuất khẩu, và
- (iii) những tiêu chuẩn bổ sung, trên cơ sở hoàn tất công việc ở tiêu mục (ii), trong những trường hợp mà sự cải biến lớn không thể xác định được nếu chỉ dựa trên cơ sở một sự thay đổi trong tiêu mục thuế."

Vấn đề "nhu nhau cho mọi mục đích"

Điều 1 và 3(a) của Hiệp định WTO cụ thể hóa rằng trong việc thực hiện HWP, các thành viên WTO sẽ "áp dụng các quy tắc xuất xứ như nhau cho tất cả các mục đích như được xác định trong Điều 1." Tính thống nhất mâu thuẫn với các thông lệ trước đó của một số thành viên WTO, và các quy tắc xuất xứ là một điều mới mẻ đối với phần lớn các thành viên là nước đang phát triển. Cho tới nay, chỉ có 34

thành viên WTO được thông báo về các quy tắc xuất xứ không ưu đãi.

Những hàm ý có thể có của các quy tắc xuất xứ chung cho việc thực hiện các hiệp ước WTO khác như hiệp ước chống bán phá giá là một yếu tố cản trở sự đồng thuận đối với HWP. Những mối quan ngại liên quan tới việc làm thế nào để duy trì tính toàn vẹn của các biện pháp chính sách thương mại nhất định hoặc các chế độ có liên quan tới một sản phẩm riêng biệt hay một lĩnh vực sản phẩm. Một đệ trình gần đây của Nhật Bản về mối quan hệ giữa các quy tắc xuất xứ được hài hòa hóa và những đòi hỏi nhãn mác cho thực phẩm đã nhận diện các vấn đề có thể phát sinh từ việc thực hiện HWP, cũng như các hiệp ước phi WTO khác như Chuẩn mực Chung Codex cho việc dán nhãn đối với thực phẩm trước đóng gói. Những điều khoản được đưa vào một hiệp ước phi WTO có thể vượt quá những gì được đòi hỏi để đáp ứng mục đích của các quy tắc xuất xứ, vì các mục tiêu là khác nhau. Trong trường hợp Codex, mục tiêu là an toàn tiêu dùng, điều này vượt xa hơn phạm vi của các mục đích quản lý hải quan.

Một giải pháp có thể có để khai thông sự bế tắc này do Mỹ đề xuất sẽ là sự nhất trí rằng điều khoản về áp dụng các quy tắc xuất xứ "như nhau cho mọi mục đích" không nhất thiết đồng nghĩa với việc các thành viên phải "sử dụng các quy tắc xuất xứ cho tất cả các mục đích". Đối với một số thành viên, cách tiếp cận này sẽ tạo điều kiện cho thỏa thuận về HWP. Tuy nhiên, đối với những thành viên khác thì tính linh hoạt như thế có thể làm giảm

manh giá trị của việc thực thi HWP, cũng như nó có thể làm hỏng tính chắc chắn về mặt pháp lý và tính có thể dự đoán mà thỏa thuận mong muốn tạo ra trong lĩnh vực này. Các nước đang phát triển, đặc biệt là các nước kém phát triển nhất, có thể tìm thấy sự hấp dẫn nào đó trong cách hiểu linh hoạt, bởi khi đó họ sẽ không bị bắt buộc phải thực hiện các kết quả của HWP. (HWP có thể trở nên quá phức tạp đối với những đòi hỏi nhập khẩu của họ và quá cồng kềnh khiến cho các cơ quan hải quan của họ không thể áp dụng). Tuy nhiên, hàng xuất khẩu có xuất xứ từ các nước đang phát triển sẽ vẫn phải chịu các kỷ luật của HWP khi nó được chở tới các nước thành viên WTO mà quyết định áp dụng thỏa thuận này. Một quy trình thay thế khác được đề xuất trong các tờ trình lên WTO là tiến hành một cuộc khảo sát về những hàm ý có thể có của HWP đối với các thỏa thuận khác của WTO thông qua sự trao đổi thông tin với tất cả các cơ quan khác của WTO phụ trách các vấn đề được nêu ra trong Điều 1. Cách tiếp cận này, mặc dù về nguyên tắc là hấp dẫn, sẽ hạn chế hơn nữa khả năng hoàn tất công việc của HWP một ngày gần đây.

Tác động của các quy tắc xuất xứ không ưu đãi thay thế

Việc áp dụng các quy tắc xuất xứ có thể có những hậu quả ngoài dự kiến và không mong muốn đối với các nhà xuất khẩu ở nước đang phát triển. Trong nhiều trường hợp, đặc biệt là trong các ngành nông nghiệp và thực phẩm chế biến, xuất xứ có thể được quy về một nước khác sau khi tiến hành quá trình chế biến tương đối.

đơn giản. Điều này có thể có những tác động đến việc áp dụng hạn mức thuế quan hay các biện pháp đảm bảo vệ sinh và vệ sinh thực vật. Ví dụ, nếu một quy tắc xuất xứ quan tâm tới việc chế tạo giày từ những bộ phận của giày dựa trên cơ sở hoạt động lắp ráp được tiến hành ở đâu, nếu việc lắp ráp được tiến hành ở nhiều nước khác nhau, thì điều này có nghĩa là sản xuất “giày chính hiệu” sẽ diễn ra ở rất nhiều nước. Trái lại, nếu các quy tắc xuất xứ nói rằng xuất xứ phụ thuộc vào các hoạt động chế tạo cụ thể, như làm mũi giày chẳng hạn, thì trên một “quan điểm xuất xứ” việc sản xuất giày có thể trở nên tập trung hơn, có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng tới các biện pháp bảo hộ dự phòng như chống bán phá giá. Tùy theo sản xuất và các chiến lược ngành, các ngành sẽ có những khuyến khích khác nhau trong việc vận động hành lang cho các quy tắc xuất xứ thay thế.

Một ví dụ khác, nếu một nước là một nhà sản xuất và xuất khẩu lớn đối với vải sợi bông, mà nhìn chung là một “sản phẩm nhạy cảm” chịu hạn ngạch theo ATC, nước đó có thể có lợi ích trong việc bảo đảm công đoạn in và nhuộm là những hoạt động chỉ dẫn xuất xứ. Trong trường hợp đó, toàn bộ vải sợi bông được xuất khẩu sang các nước thứ ba để in và nhuộm sẽ làm thay đổi trạng thái xuất xứ khi chúng được chờ ra khỏi đất nước. Hàng xuất khẩu của nước sản xuất vải sẽ trở nên kém tập trung và chuyên môn hóa hơn, có khả năng giảm bớt nguy cơ hàng xuất khẩu vải cotton sẽ kích thích các hành động bảo hộ dự phòng. Trái lại, nếu in và nhuộm không được coi là chỉ dẫn

xuất xứ, ngay cả khi những hoạt động này được thực hiện ở những nước thứ ba thì điều này sẽ không có bất kỳ một hiệu ứng nào lên sự xác định xuất xứ của vải.

Trong một số trường hợp khác, các nước có thể quan tâm tới việc “có được” xuất xứ ngay cả khi khối lượng hoạt động và chế biến được tiến hành là tối thiểu. Điều này có thể xảy ra với chế biến nông sản và thực phẩm. Chẳng hạn, ở những cuộc thảo luận trong ủy ban kỹ thuật, một đoàn đại biểu đã lập luận rằng việc sấy và tẩm ướp thịt xuất khẩu là một hoạt động chỉ dẫn xuất xứ. Ngành sản xuất có liên quan ở nội địa đã bán một sản phẩm thịt sấy khô trên thị trường nội địa thường là có những mức giá cao, do người tiêu dùng nhận thức được rằng sản phẩm này có một đặc trưng rất khác biệt. Theo truyền thống, thịt được sử dụng cũng có xuất xứ ở một khu vực nhất định. Tuy nhiên, các nhà chế tạo địa phương đã bắt đầu sử dụng thịt nhập khẩu. Nếu chế biến sẽ chỉ dẫn xuất xứ, thì thịt sấy và tẩm ướp có được từ thịt tươi nhập khẩu có thể bán một cách hợp thức như là xuất xứ từ khu vực này. Như vậy, các nhà sản xuất nội địa thịt sấy và tẩm ướp có thể sử dụng thịt nhập khẩu rẻ hơn, trong khi vẫn giữ được xuất xứ và gắn nhãn mác là các sản phẩm chất lượng cao của khu vực.

Có một mối liên hệ chặt chẽ giữa những quy tắc xuất xứ và các chỉ báo địa lý. (Chỉ báo địa lý cũng được đề cập ở các Điều 22.1 và 23 của Hiệp ước về Các khía cạnh có liên quan tới thương mại của Quyền sở hữu trí tuệ, tức TRIPS). Nếu HWP được áp dụng như nhau cho xuất xứ theo TRIPS, thì có thể có những hàm ý

cho những sản phẩm tuy không được sản xuất trong một khu vực cụ thể nhưng lại đáp ứng những đòi hỏi xuất xứ của HWP và ngược lại. Ví dụ, một số thành viên đã lập luận rằng, sản xuất rượu vang từ nước nho nhập khẩu (nước nho trước khi lên men) phải được coi là một hoạt động chỉ dẫn xuất xứ. Đề xuất này nếu được chấp nhận, có thể có những hàm ý đối với việc bảo hộ những chỉ báo địa lý theo Điều 23 TRIPS, một số nhà sản xuất rượu vang có thể lập luận rằng, họ đang sản xuất Bordeaux chính hiệu bởi họ thực hiện đầy đủ những đòi hỏi về xuất xứ mà HWP đã đưa ra. Có nghĩa là sản xuất rượu vang từ nước nho nhập khẩu (trong trường hợp này là từ Pháp) sẽ là chỉ dẫn xuất xứ. Để hiểu là các nhà sản xuất rượu vang truyền thống phản đối quan điểm này, họ cho rằng sản xuất rượu vang chỉ chỉ dẫn xuất xứ khi rượu vang đó được làm từ nho được trồng và thu hoạch ở chính đất nước nơi mà vang được sản xuất. Một đề xuất mang tính thỏa hiệp được đưa ra là chỉ coi sản xuất rượu vang là một hoạt động chỉ dẫn xuất xứ khi toàn bộ quá trình này, từ nho cho tới vang được thực hiện trên cùng một nước. Điều này sẽ cho phép nho (chứ không phải là nước nho) được nhập khẩu.

Trong một số trường hợp, một đất nước có thể có lợi trong việc "giữ lấy" xuất xứ ngay cả khi sản phẩm xuất khẩu được chế biến tại một nước thứ ba trước khi được bán cho người tiêu dùng cuối cùng. Ví dụ, Colombia lập luận trong ủy ban kỹ thuật rằng các quá trình lọc chất cafein và rang không phải là những hoạt động chỉ dẫn xuất xứ. Mỹ, Liên minh châu Âu (EU) và Nhật Bản có quan điểm

ngược lại. Nếu rang và lọc cafein được coi là chỉ dẫn xuất xứ, thì phần lớn cà phê của Colombia được rang hoặc lọc cafein ở EU và ở Mỹ có thể được bán với tư cách là sản phẩm của EU và của Mỹ. Điều này có thể làm suy giảm nghiêm trọng giá trị của hình ảnh và tiềm năng tiếp thị của cà phê Colombia như là một sản phẩm chất lượng cao có một đặc trưng và hương vị độc đáo.¹

Nói tóm lại, một vấn đề quan trọng đối với các nước quan tâm đến việc hài hòa hóa những quy tắc xuất xứ là quyết định sẽ "mất", "giữ được" hay "có được" xuất xứ. Khó khăn là ở chỗ điều này phải được thực hiện theo sản phẩm hoặc loại sản phẩm; quy tắc tốt nhất cho mỗi nước có thể phụ thuộc vào những cân nhắc chiến lược hoặc cơ cấu của ngành ở cấp độ quốc gia hay toàn cầu.

Mối quan hệ giữa việc thu thập các số liệu thống kê thương mại và các quy tắc xuất xứ đã hài hòa hóa là một vấn đề khác nữa. Áp dụng những quy tắc xuất xứ như nhau cho cả hai mục đích thống kê và hải quan là điều hầu như chưa từng thấy trong thương mại thế giới. Trong đa số trường hợp, số thống kê nhập khẩu được phân loại theo nước xuất xứ như được ghi trong hóa đơn. Trong hầu hết các trường hợp thì đây là nước xuất khẩu và không nhất thiết là xuất xứ của hàng hóa theo các mục đích hải quan. Đi tới sự nhất quán mạnh hơn giữa các quy tắc xuất xứ hải quan và sự thu thập các số liệu thống kê thương mại có thể có những hàm ý quan trọng cho quy mô tính được của các dòng thương mại và các cân cân thương mại.

Cũng có một mối liên hệ chặt chẽ giữa các quy tắc xuất xứ hải quan và các nhãn hiệu xuất xứ nhằm báo cho người tiêu dùng về nước xuất xứ của một sản phẩm. Vấn đề mối quan hệ giữa nhãn hiệu xuất xứ (sản phẩm cuối cùng được dán nhãn như thế nào trước khi được bán tới người tiêu dùng cuối cùng) và xuất xứ vì các mục đích hải quan được đề cập ở Điều IX của GATT 1994. Một sự thay đổi của nước xuất xứ cũng sẽ hàm ý một sự thay đổi trong nhãn hiệu xuất xứ. Điều này có thể có những hệ quả quan trọng đối với sự lựa chọn của người tiêu dùng, đặc biệt là khi nhãn hiệu hoặc hàng hóa có chất lượng xác định được nhận biết một cách phổ biến gắn với những quốc gia nhất định. Những mối quan tâm về môi trường hoặc nhân văn có thể ảnh hưởng tới lựa chọn của người tiêu dùng nghiêng về sản phẩm từ những nước được thừa nhận là tôn trọng các quyền con người, các luật lao động hay các công ước về môi trường. Mặc dù toàn cầu hóa sản xuất đã làm cho quan niệm về một sản phẩm hoàn toàn được sản xuất hay có được từ một đất nước riêng biệt trở thành lỗi thời, nhưng người tiêu dùng có thể vẫn nhận biết các sản phẩm có chất lượng xác định theo quốc gia hay những khu vực địa lý cụ thể.

Các quy tắc xuất xứ cấp hai hay phần dư

Như đã lưu ý ở trên, các quy tắc xuất xứ không ưu đãi được sử dụng nhằm xác định xuất xứ cho tất cả các hàng hóa được nhập khẩu vào một đất nước. Như vậy, hẳn phải có một sự xác định xuất xứ trong tất cả các trường hợp, vì các nhà chức

trách hải quan phải có khả năng xác nhận xuất xứ của hàng hóa để quản lý các công cụ chính sách thương mại và các công cụ chính sách khác. Nếu tiêu chuẩn xuất xứ cấp một (thay đổi trong tiêu mục thuế hay các yêu cầu về chế biến) không được thỏa mãn, thì cần phải có các quy tắc phần dư, để xác định xuất xứ. Đứng trước sự tồn tại của các hoạt động chế tạo diễn ra qua nhiều giai đoạn và nhiều quốc gia, sự thất bại trong việc đưa ra những quy tắc phần dư toàn diện sẽ tạo một kẽ hở trong tính có thể dự đoán được của bộ quy tắc xuất xứ không ưu đãi đã hài hòa hóa.

Câu hỏi cơ bản do ủy ban kỹ thuật đặt ra là làm thế nào để xác định trình tự của việc áp dụng các quy tắc phần dư và sự thực hiện chúng; tức là làm thế nào để xác định rõ những gì xảy ra khi hàng hóa không thể vận dụng quy tắc xuất xứ cấp một và các quy tắc phần dư phát huy tác dụng. Hai cách tiếp cận cơ bản đã được thảo luận. Một cách tiếp cận được Mỹ ủng hộ là nếu quy tắc cấp một không được thỏa mãn đối với một nước, thì quy tắc cấp một đó cần được áp dụng cho những nước ở xa hơn về phía thượng nguồn của chuỗi sản xuất để xác nhận việc quy tắc này có được thỏa mãn ở bất cứ nước nào trong số đó không. Chỉ khi nào quy tắc cấp một không được đáp ứng ở bất kỳ nước nào "đứng trước", thì việc sử dụng các quy tắc phần dư sẽ được bảo đảm. Có thể gọi đây là lựa chọn truy nguyên. Cách tiếp cận thứ hai được EU ủng hộ, sẽ giới hạn việc áp dụng quy tắc cấp một cho nước mà ở đó diễn ra quá trình sản xuất sau cùng. Như vậy, nếu quy tắc cấp một không được thỏa mãn ở

nước mà tại đó diễn ra quá trình sản xuất cuối cùng, thì các quy tắc phân dư cần được đưa vào sử dụng.

Bây giờ vấn đề là đánh giá những ý nghĩa tiềm năng của các quy tắc cấp hai thay thế này. Theo đề xuất về truy nguyên, trên cơ sở các tài liệu sẵn có, cơ quan hải quan sẽ phải truy nguyên xuất xứ thông qua các nước đứng trước. Trong một số trường hợp, quy trình này có thể khó khăn, bởi nó đòi hỏi các chứng chỉ xuất xứ phải được cấp cho những giai đoạn chế tạo khác nhau mà sản phẩm cuối cùng đã trải qua. Những xem xét về thương mại cũng có thể là một trở ngại cho phương pháp truy nguyên. Đối với các nhà xuất khẩu, các nhà sản xuất và các cơ quan quản trị, việc áp dụng quy tắc này đòi hỏi một mức độ nhất định của hợp tác hải quan. Hơn nữa, việc cung cấp các thông tin có liên quan và tài liệu chứng minh đòi hỏi phải có sự hiểu biết sâu rộng về các quy tắc và ý thức được về những hàm ý có thể có về phía các nhà xuất khẩu, các nhà sản xuất và các cơ quan hải quan.

Theo cách tiếp cận của EU, việc xác định xuất xứ dựa rất nhiều vào năng lực của cơ quan hải quan trong việc xác định xuất xứ tại thời điểm nhập khẩu. Nếu quy tắc cấp một không được thỏa mãn, quan chức hải quan sẽ ngay lập tức phải trông cậy vào các quy tắc phân dư chung, tức là các tiêu chuẩn về giá trị gia tăng. Cách tiếp cận này cũng có những hàm ý quan trọng, vì dường như nó trao quyền cho các nhà chức trách hải quan đưa ra quyết định về xuất xứ cuối cùng tại thời điểm nhập khẩu.

Vào tháng 11-1999, người ta đã đạt được một thỏa thuận chưa đầy đủ về vấn đề này. Cách tiếp cận truy nguyên bị bác bỏ phần lớn nhưng được giữ lại trong các quy tắc phân dư, và trong một chừng mực nhất định, trong danh mục các quy tắc về các sản phẩm có được nguyên chiếc trong Phụ lục II (như là một phương án thay thế cho tiêu chuẩn giá trị gia tăng). Chưa có một thỏa thuận cuối cùng nào đạt được về nội dung và trình tự của việc áp dụng các quy tắc phân dư này.

Các quy tắc xuất xứ và Chống trốn luật của Các hành động chống bán phá giá

Một khi HWP đã được hoàn tất, các quy tắc xuất xứ có thể giúp giải quyết vấn đề về các hành động chống trốn luật của nước thứ ba trong các vụ trốn bán phá giá. Vào đầu những năm 1990 các biện pháp này đã gây nhiều tranh cãi, có liên quan tới những hành động chống nhập các sản phẩm phải chịu thuế chống bán phá giá từ các nước mà ban đầu không phải chịu những hành động như thế. Các hành động chống trốn luật đó được sử dụng trên cơ sở những tuyên bố rằng những hãng mà trước đây bị phát hiện là bán phá giá đã chuyển sang những cơ sở sản xuất đóng tại các nước thứ ba. Như Hàn Quốc đã chỉ ra, Hiệp ước WTO về chống bán phá giá không xác định rõ ràng vấn đề các quy tắc xuất xứ, vì trong các Điều 2.2 và 2.5, nó đề cập tới cả "nước xuất khẩu" lẫn "nước xuất xứ" (xem G/RO/W/65).

Một số nước đã lập luận rằng vấn đề này không thể được giải quyết thông qua việc sử dụng các quy tắc xuất xứ đã hài hòa hóa trong các trường hợp bị coi là

trốn luật của nước thứ ba theo Quy tắc 2(a) của Hệ thống Hải hòa hóa.² Trong sự thiếu vắng một thỏa thuận về vấn đề trốn luật của nước thứ ba, một số lượng đáng kể các thành viên WTO bao gồm không chỉ Mỹ và EU mà cả các nước đang phát triển ở Mỹ Latinh đã đơn phương chấp nhận các điều khoản chống trốn luật. Như vậy, các quy tắc xuất xứ không ưu đãi và không hài hòa tiếp tục được sử dụng để cường chế thực thi các khoản thuế chống bán phá giá, và do đó để chống lại sự trốn luật của nước thứ ba.

Các vấn đề thực hiện

Đời sống kinh doanh tiến triển với một nhịp độ nhanh hơn là các cuộc đàm phán thương mại đa phương, song các quan chức hải quan và thương mại sẽ luôn luôn phải xác định xuất xứ, phải áp dụng các quy tắc, và thực thi chúng. Có thể đây là một lý do giải thích vì sao việc soạn thảo tỷ lệ các quy tắc hài hòa hóa liên quan tới một mức độ chi tiết và tinh vi mang tính kỹ thuật mà hầu như những thỏa thuận WTO khác không thể sánh được. Một vấn đề cơ bản là các quy tắc xuất xứ đang đàm phán được thiết kế đơn chiếc cho các quá trình công nghiệp và công nghệ được sử dụng trong các nước công nghiệp và không nhất thiết phản ánh các nhu cầu, năng lực và các nguồn lực của các nước đang phát triển và các cơ quan hải quan của họ. Những lợi ích của tính minh bạch và tính có thể dự đoán của các quy tắc hài hòa hóa chắc chắn là tích cực đối với hệ thống giao dịch đa phương. Tuy nhiên, khi được chuyển thành một cam kết của WTO,

chúng có thể trở thành một gánh nặng bổ sung cho các cơ quan quản lý nào không được trang bị thỏa đáng.

Hơn nữa, Hiệp định WTO không đề cập gì tới một số vấn đề có liên quan tới thực hiện, như các chứng chỉ xuất xứ. Chẳng hạn, tiếp theo việc thực hiện HWP, thì việc các thành viên WTO có thể đòi hỏi phải có các chứng chỉ xuất xứ cho từng giao dịch nhập khẩu cũng không là điều rõ ràng và cũng không rõ là ai sẽ phải cấp và xác nhận những chứng chỉ đó. Vấn đề ai cấp và xác nhận chứng chỉ đã thu hút được sự quan tâm đáng kể sau một đòi hỏi của Mỹ về những thông tin về các khía cạnh chính sách của Đức liên quan tới các chứng chỉ xuất xứ. Rõ ràng, việc giải phóng những hàng hóa nhất định ở Đức và ở những nhà nước thành viên EU khác buộc phải phụ thuộc vào việc đưa ra được một chứng chỉ về xuất xứ được phát hành ở Mỹ hoặc vào những thủ tục thích hợp khác. Mỹ không có một cơ chế nào để chứng thực cho những xác định mà phòng thương mại nội địa của nước này đã đưa ra, và không thừa nhận pháp lý đối với những chứng chỉ này hoặc phê chuẩn việc phát hành chúng. Do đó phát sinh một số câu hỏi liên quan tới tính nhất quán của thông lệ này với thỏa thuận và yêu cầu của một nền kinh tế hiện đại.³

Kết luận

Không thể xác định quy tắc xuất xứ tốt nhất hoặc đề xuất tốt nhất nếu không cụ thể hóa cho từng sản phẩm, từng nước và từng ngành. Thực tế rằng quá trình hài hòa hóa liên quan tới khoảng 10.000 sản phẩm cụ thể, mỗi sản phẩm lại liên quan

tới một quá trình công nghiệp nhất định, đã làm cho các vấn đề càng thêm phức tạp. Điều đó nói lên rằng, có thể rút ra một số nguyên tắc chỉ đạo chung từ những nỗ lực cho tới nay để đi tới sự nhất trí đối với các quy tắc xuất xứ.

Những đầu vào quan trọng nhất cho việc thiết lập một vị thế quốc gia theo một quy tắc cụ thể được các nhà sản xuất trong nước hoặc các nhà nhập khẩu và xuất khẩu cung cấp. Đầu vào của các nhà sản xuất trong nước là quan trọng bởi chúng là những đầu vào duy nhất có thông tin chi tiết về việc sử dụng các đầu vào nhập khẩu, về cơ cấu của dây chuyền sản xuất, cơ cấu chi phí của riêng họ, và những hàm ý của các quy tắc xuất xứ thay thế đối với các đối thủ cạnh tranh của họ. Nếu không có những đầu vào này, các nhà đàm phán thương mại và những chuyên gia hải quan không thể đạt tới một vị thế đàm phán vững vàng.

Câu hỏi về tác động của việc "giữ lại", "giành được" hay "đánh mất" xuất xứ của một sản phẩm phải được đánh giá một cách cẩn thận ở cấp quốc gia và tiểu khu vực để định nghĩa tốt hơn những hàm ý có thể có, liên quan tới những thỏa thuận WTO khác và những hàm ý cho việc ghi nhãn hiệu xuất xứ, thống kê, v.v..

Cần sớm xem xét những khía cạnh thực hiện của các quy tắc xuất xứ hài hòa và đặc biệt là đòi hỏi áp dụng những quy tắc này như nhau cho tất cả các mục đích. Đòi hỏi này có thể có những ý nghĩa mang tính quyết định và khác nhau, tùy thuộc vào nước và sản phẩm liên quan và vào phương hướng thương mại (tức là dòng thương mại nhập khẩu hay xuất

khẩu). Như được nhấn mạnh ở đây, áp dụng một bộ quy tắc hài hòa hóa là một công việc tinh vi và kỹ thuật, đòi hỏi cơ quan điều hành được đào tạo rất kỹ và một khu vực tư nhân có đủ thông tin. Các quy tắc được áp dụng phần lớn sẽ được "kế thừa" từ bộ nhớ thể chế và vô số luật nội địa đang lưu hành ở các bạn hàng thương mại lớn. Vì thế, hầu hết gánh nặng thực hiện dự kiến là sẽ đặt lên vai của các nước đang phát triển. Những khó khăn trong việc đáp ứng đòi hỏi của các quy tắc xuất xứ ưu đãi, đặc biệt là ở những nơi liên quan tới việc phát hành các chứng chỉ xuất xứ, phải được tính tới một cách chính xác. HWP không nên tạo ra một thủ tục hành chính mang tính hình thức không cần thiết, mâu thuẫn với những sáng kiến mới đây về việc tạo thuận lợi cho thương mại.

Chú thích

1. Trong trường hợp cụ thể này, dường như Café de Colombia là một thương hiệu tu nhân do một liên đoàn tu nhân sở hữu.
2. Phần thứ nhất của Quy tắc 2 (a) mở rộng phạm vi của một tiêu đề bất kỳ đề cập tới một mặt hàng riêng biệt, để không những một hàng thành phẩm đó mà cả một hàng dở dang hoặc chưa hoàn tất, miễn sao, như đã trình bày, nó có đặc trưng căn bản của một sản phẩm hoàn chỉnh hoặc sản phẩm cuối cùng. Phần thứ hai của Quy tắc (2) quy định rằng, những sản phẩm hoàn chỉnh hoặc hoàn tất xuất hiện dưới dạng không lắp ráp hoặc tháo rời vẫn sẽ được phân loại vào cùng một tiêu mục là sản phẩm lắp ráp. Khi hàng hóa xuất hiện theo cách như thế thì lý do vẫn thường là những yêu cầu hoặc sự tiện lợi trong việc đóng gói, xử lý hoặc vận chuyển.
3. Vấn đề được thảo luận tại Ủy ban về Các quy tắc xuất xứ, ngày 18 tháng 5 năm 2001.