

## 鳴金進擊的訊號？—

# 淺析歐盟對中國大陸電動車反補貼調查案的意義與可能發展

魏杏芳\*

### 摘要

2023 年 10 月 4 日歐盟正式宣告對來自中國大陸的電池電動車展開反補貼調查，本案是執委會少見的「依職權」主動出擊，基於歐盟產業有「受損之虞」，在情勢惡化之前採取預防性措施。除了本案之外，執委會在近日更以中國大陸企業為對象，依據歐盟「外國補貼規則」，另外啟動數個調查程序，中歐雙邊經貿關係齟齬不斷，緊張情勢升高。然而中國大陸電池電動車高度依賴歐盟市場，雖說歐盟的貿易救濟措施難以保護主義一詞逕予否定，但本案以價格具結取代課稅的可能性較低，且歐盟成員國間利益不一致，因此對本案的立場不同，預期中國大陸將低調審慎的回應歐盟調查而非直接報復，本案反補貼措施的實際成效有待仔細評估。

### 壹、歐盟拉開反補貼調查案的序幕

2023 年 10 月 4 日歐盟以一紙公告<sup>1</sup>，正式宣告對來自中國大陸進口的電動車，展開反補貼調查。調查的標的，限於汽車動力完全來自電池 (Battery Electric Vehicles, BEVs)，且在九人座以下的客車 (本文以下稱「電動車」)。執委會將回溯評估 2022 年 10 月 1 日至 2023 年 9 月 30 日這一年期間的情況，倘能逐一證明符合補貼的要件，即中國大陸政府補貼的事實、歐盟產業損害以及二者之間的因果關係 (subsidization, threat of injury and causal link)，執委會得對自中國大陸進口電動車課徵平衡稅 (countervailing duty)，以抵銷進口商品因補貼而獲得的利益，使歐盟電動車市場的競爭趨於公平。

執委會這項調查並非源起於業者的檢舉，而是少見的「依職權 (*ex-officio*)」主動出擊。大量來自中國大陸的低價電動車使歐盟產業受到威脅，雖然尚未遍體鱗傷，但有「受損之虞 (threat of injury)」，即執委會所謂處於「容易受傷」的窘

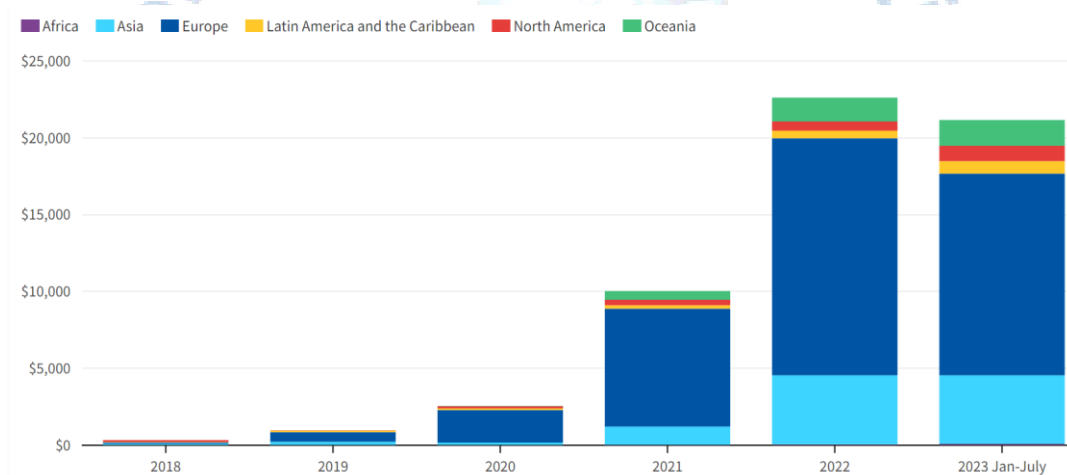
\* 作者為政治大學法學院兼任副教授。本文初稿於今 (2024) 年 4 月 26 日發表於「2024 年第 2 次臺灣歐盟論壇」，該議程由臺灣歐洲聯盟中心、臺大歐盟卓越中心、政大歐洲聯盟研究中心、國家圖書館主辦，外交部外交及國際事務學院、中華民國 (臺灣) 歐洲研究協會、政大國際事務學院歐洲聯盟研究學分學程協辦，並於國家圖書館藝文中心舉行。

<sup>1</sup> Notice of Initiation of an Anti-Subsidy Proceeding Concerning Imports of New Battery Electric Vehicles Designed for the Transport of Persons Originating in the People's Republic of China, 2023 O.J. (C 160).

態 (an already vulnerable EU industry)，在情勢惡化到不可收拾之前，執委會必須施以防衛，爭取電氣化轉型過程中歐盟事業增加投資、持續成長所需的時間。執委會的積極行動，實因十多年前太陽能光電產業 (solar photovoltaic (PV) sector) 的教訓所致。與電動車的情形類似，在政府大力扶植之下，中國大陸製造商利用外國技術，在數年間成為整個 PV 價值鏈上的全球霸主，至今市場結構已難回復<sup>2</sup>。為免歐盟電動車產業重蹈覆轍，執委會必須採取預防性的措施。

## 貳、來自中國大陸低價電動車大量進口

依國際貿易中心 (International Trade Center, ITC) 的統計資料顯示，中國大陸電動車的全球出口市場占有率，自 2020 年的 4% 急速增長至 2022 年的 21%<sup>3</sup>，出口的電動車主要流向歐盟地區，其情形如圖一所示。



圖一：2018–2023 中國大陸電池電動車出口地區 (單位：百萬美元)

轉引自：Ilaria Mazzocco & Gregor Sebastian, *Electric Shock: Interpreting China's Electric Vehicle Export Boom*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDY (Sept. 14, 2023), <https://www.csis.org/analysis/electric-shock-interpreting-chinas-electric-vehicle-export-boom>.

再觀察歐盟市場本身，同樣依國際貿易中心的統計，在同一期間 (2020 至 2022) 歐盟自中國大陸進口電動車由 4% 提升至 16% 的水準<sup>4</sup>。由於中國大陸內部市場競爭激烈、經濟成長趨緩，製造商努力尋求國際通路，不過值得注意的是，

<sup>2</sup> 據統計，中國大陸太陽能電池 (PV cell) 的產量，由 2006 年的 14% 成長至 2013 年的 60%。即使在 2013 年至 2018 年被美國及歐盟分別課徵平衡稅或反傾銷稅予以反制，雖暫時遏止中國大陸製造的走勢，但無法回復歐美已經失去的市場占有率。Camille Boullenois et al., *Opening Salvo: The EU's Electric Vehicle Probe and What Comes Next*, RHODIUM GROUP (Oct. 23, 2023), <https://rhg.com/research/opening-salvo-the-eus-electric-vehicle-probe-and-what-comes-next/>.

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> *Id.*

這些湧向歐盟的所謂「中國製造電動車 (Made-in-China Battery EVs)」，目前絕大多數 (超過 2/3) 是美國及歐盟品牌的汽車<sup>5</sup>，其中以美國 Tesla 居首位，歐洲車商如 Renault、BMW 等，藉由合資、收購或生產協議等方式，在中國大陸生產再出口至歐盟<sup>6</sup>，因此該等「非中國大陸品牌」也應被納入此次反補貼調查的範圍<sup>7</sup>。至於大陸品牌電動車 (例如：比亞迪 BYD、蔚來 Nio、小鵬 Xpen 等)，雖然也計入出口至歐盟的「中國大陸製造電動車」範圍，但在歐盟的市場占有率偏低，2019 年只占 0.4%，逐年成長至 2022 年的 3.7% (參見附表二)<sup>8</sup>，預估 2023 年結束將達 7.9%<sup>9</sup>，雖被指為是指數性成長<sup>10</sup>，但目前依舊只有個位數而已。因此若謂歐美汽車業者是促成中國大陸電動車在歐盟市場「泛濫」的主要原因，實不為過。問題是這些來自中國大陸的電動車在歐盟各成員國的售價，卻相較於歐洲當地生產的同級車款平均低 20%。歐盟執委會質疑中國大陸政府透過補貼人為地壓低價格，中國大陸產能過剩的電動車一旦進入歐盟，將造成市場扭曲且傷害歐盟產業<sup>11</sup>。

<sup>5</sup> EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE, EU ANTI-SUBSIDY PROBE INTO ELECTRIC VEHICLE IMPORTS FROM CHINA (2023), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754553/EPRS\\_ATA\(2023\)754553\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/754553/EPRS_ATA(2023)754553_EN.pdf).

<sup>6</sup> Ilaria Mazzocco & Gregor Sebastian, *Electric Shock: Interpreting China's Electric Vehicle Export Boom*, CTR. FOR STRATEGIC & INT'L STUD. (Sept. 14, 2023), <https://www.csis.org/analysis/electric-shock-interpreting-chinas-electric-vehicle-export-boom>.

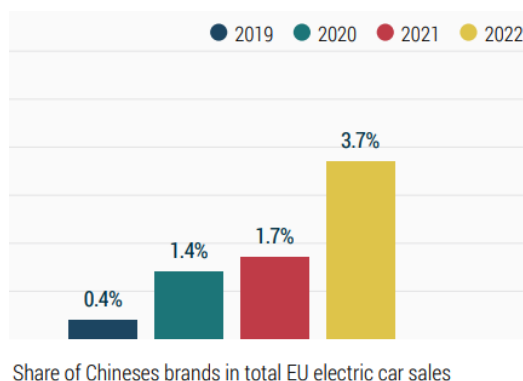
<sup>7</sup> 不過報載歐盟執委會在 2023 年 10 月 25 日宣布透過抽樣方式確定比亞迪、上汽集團 (SAIC) 和吉利汽車 (Geely) 三家大陸車企，作為次年 1 至 2 月赴中國實地確認的對象，並不包括在數量與占有率都居第一的 Tesla，或歐洲品牌 Renault 及 BMW 等，引發中國大陸的不滿，認為是對大陸電動車企業的歧視性選擇。陳宥菘，*電動車 3 車企遭反補貼調查 陸轟歐盟*，聯合報，2023 年 11 月 17 日，<https://udn.com/news/story/7333/7579709> (最後瀏覽日：2024 年 4 月 9 日)。Chris Randall, *EU Investigators Launch Anti-Dumping Investigation Against Chinese Manufacturers*, ELECTRIVE (Jan. 15, 2024), <https://www.electrive.com/2024/01/15/eu-investigators-launch-anti-dumping-investigation-against-chinese-manufacturers/>.

<sup>8</sup> *Fact Sheet: EU-China Vehicle Trade*, ACEA (Sept., 2023), <https://www.acea.auto/fact/fact-sheet-eu-china-vehicle-trade/>.

<sup>9</sup> TRANSPORT & ENVIRONMENT, TO RAISE OR NOT TO RAISE: HOW EUROPE CAN USE TARIFFS AS PART OF AN INDUSTRIAL STRATEGY 7 (2024), <https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2024/03/TE-EV-tariffs-paper.pdf>.

<sup>10</sup> 參見 2023 年歐盟執委會副主席 Valdis Dombrovskis 赴北京出席第 10 屆歐中高級經貿對話 (10th EU/China High-level Economic and Trade Dialogue (HED))，同年 9 月 26 日記者會上的談話。See *Visit of Valdis Dombrovskis, Executive Vice President of the European Commission, To China: Press Conference*, EUR. COMM'N, <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-246086> (last visited Apr. 2, 2024).

<sup>11</sup> Philip Blenkinsop, *EU to Investigate 'Flood' of Chinese Electric Cars, Weigh Tariffs*, REUTERS (Sept. 13, 2023), <https://www.reuters.com/world/europe/eu-launches-anti-subsidy-investigation-into-chinese-electric-vehicles-2023-09-13/>; Boullenois et al., *supra* note 2.



圖二：中國大陸品牌電池電動車在歐盟市場占有率

轉引自：Fact Sheet: EU-China Vehicle Trade, ACEA, (Sept., 2023)  
<https://www.acea.auto/fact/fact-sheet-eu-china-vehicle-trade/>.

### 參、中國大陸政府實施補貼的證據

執委會聲明由初步調查所獲資料顯示中國大陸政府實施廣泛的補貼措施，包括直接或間接的資金移轉、政府放棄營收利得，以及無償或無相當對價提供生產者商品或服務。特別是國營銀行的各類撥款、低利貸款、出口信用擔保、由國營銀行或其他機構以優惠的條款承銷債券、提供優惠的出口保險等；另外政府實施營業稅減免或免除、資本利得免稅或進出口退稅、免增值稅或退稅等政策；政府在供應生產所需的原物料或元件時，並未收取對價等等。上述各種形式皆屬於中國大陸政府或受其委託或指示的私人機構所提供的財政援助（a financial contribution），且得到好處（benefits）的受益人限於特定產業、產品或地區，或特定事業，使補貼措施具有「特定性（specificity）」，符合得課徵平衡稅的條件。

中國大陸政府的補貼措施在其公開政策聲明或消息報導都容易看到或取得，但執委會要成功立案必須處理一項特別的事實就是，在「將歐美汽車製造商融入中國大陸製造」的策略思維下，歐美製造商也得到中央或地方政府各類直接撥款、貸款、稅賦減免等補貼，以獎勵外國事業以中國大陸作為電動車研發與生產基地，繼之對外出口<sup>12</sup>，形成所謂的「China-based carmakers」。這個策略再配合與外國事業合資或進行收購，有效地協助中國大陸汽車進入國際供應鏈，也導致前文所述大量中國大陸製電動車進入歐盟市場的情況。受惠的外國汽車製造商最顯著者就是 Tesla，2020 年至 2022 年間已獲得超過 12 億人民幣的援助<sup>13</sup>，2018 年 Tesla 在上海建造超級工廠（Gigafactory）時，中國大陸政府甚至允許其成為完全由 Tesla

<sup>12</sup> GREGOR SEBASTIAN, IN THE DRIVER'S SEAT: CHINA'S ELECTRIC VEHICLE MAKERS TARGET EUROPE 14 (2021), [https://merics.org/sites/default/files/2023-02/MericsChinaMonitorAutomotiveindustry%2071\\_final2.pdf](https://merics.org/sites/default/files/2023-02/MericsChinaMonitorAutomotiveindustry%2071_final2.pdf).

<sup>13</sup> Boullenois et al., *supra* note 2.

控制的實體而不必以合資為條件<sup>14</sup>。

電池電動車產業離不開車用電池供應鏈，而電池的平均成本估計占全車價值的 30%至 57%之間<sup>15</sup>，中國大陸過去也對國內電池製造商例如 BYD 及 CATL (寧德時代) 提供大量金錢支援，也就是中國大陸在電動車的上下游也實施補貼，該事實料將成為執委會調查的重點之一<sup>16</sup>。

#### 肆、與歐盟產業有「受損之虞」的因果關係

執委會必須證明歐盟產業有「受損之虞」，概念上這是指損害尚未真的發生，但已對產業造成迫在眉睫的威脅 (an imminent threat)，倘不採取積極的行動任情勢發展，產業損害的結果必然發生。與產業損害有關的證據，通常是各項量化的經濟數據，例如產量、銷售、市場占有率、利潤、生產率、投資報酬率下降，對現金流量、庫存、就業、工資、產業增長、籌資或投資能力的不利效果等等。除此之外，執委會還必須評估各項證據的證明力，以合理建立是因補貼而低價的進口產品，與歐盟產業有「受損之虞」的因果關係，過程中還要排除可能影響產業的其它因素，例如歐盟內部的需求萎縮、消費模式改變、技術的發展或生產效率等原因所致。低價進口與損害之間的因果關係是反補貼案件中極具挑戰性、最容易引發爭議的要件。在本案中執委會極可能運用中國大陸國內生產過剩的數據，以及中國大陸已終止國內電動車的購買補貼計畫，國內市場需求已下滑，再加上各品牌間的價格戰開打等面向，作為中國大陸將大舉出口該等產品至歐盟的前兆或跡證<sup>17</sup>。

歐盟反補貼規則所定的調查期間為自發動日起最長 13 個月，當前述各要件都已具足時，執委會得建議對中國大陸製電動車課徵平衡稅，為期 5 年，該建議案應由部長理事會通過，除非遭部長理事會以簡單多數決否決。但在調查開始後的 2-9 個月內，執委會亦得決定是否課徵臨時平衡稅 (provisional countervailing duties)，但課稅期間最長不得超過 4 個月。

#### 伍、雙邊經貿關係評析與本案未來可能的發展

<sup>14</sup> SEBASTIAN, *supra* note 12, at 15.

<sup>15</sup> Peter Jones, *How Much Do Electric Car Batteries Cost?*, MOTOR & WHEELS, <https://motorandwheels.com/how-much-do-electric-car-batteries-cost> (last visited Apr. 6, 2024).

<sup>16</sup> 中國大陸在鋰電子電池全球市場享有過半的市占率，也在製程中所需的元件包括陽極、陰極、電解液、隔離膜等市場具有支配地位。此外中國大陸也在歐洲主要三大國即德、法、英以及匈牙利，有大量直接投資設廠生產鋰電子電池，使歐洲有電池的在地產能，供應歐洲當地事業包括電動車製造商在內的需求，這也使歐盟投鼠忌器，難以對中國大陸就電池產業的補貼，施以貿易救濟的手段。

<sup>17</sup> Boullenois et al., *supra* note 2.

## 一、中歐雙邊齟齬不斷

近年國際局勢因疫情、美中對抗及戰爭不斷的影響，歐盟基於擺脫對外依賴及追求供應鏈韌性的目標，提出「策略自主 (EU strategic autonomy, EU-SA)」的指導原則。在經貿領域「策略自主」通常隱含著內向、強調主權、減少與外界連結，更多公權力介入的貿易與產業政策，因此在對外貿易上，歐盟應當活用包括反補貼、反傾銷等貿易防衛機制 (Trade Defense Instruments, TDI)。在維護歐盟市場競爭公平性方面，2023 年 1 月生效的「外國補貼規則 (Foreign Subsidies Regulation)」<sup>18</sup>，賦予執委會廣泛的權力，當外國事業擬直接投資而參與歐盟投標案時，倘該外國事業事前曾接受其政府高額財政援助，執委會得對其投標進行調查；此外，執委會也逐漸向歐盟產業政策靠攏，例如成員國為落實「綠色政綱 (Green Deal)」進程，可將必要的補助措施納入考量，執委會甚至運用競爭法的豁免條款<sup>19</sup>，為國內補助開綠燈，允許成員國為了執行「歐盟共同利益重要計畫 (Important Project of Common European Interest, IPCEI)」而實施補貼，凸顯產業政策的重要性。

基於歐盟上述策略的推演，執委會對中國大陸進口電動車展開反補貼調查，就不足為奇了，中國大陸自然以「公然的保護主義」回擊歐盟的調查行動，也在今 (2024) 年 1 月宣告對自歐盟進口的白蘭地祭出反傾銷調查，產品的來源國主要為法國，被視為是中國大陸對歐盟的一系列措施作出以牙還牙的回應<sup>20</sup>。接下來執委會又於今年 2 月 16 日宣告依「外國補貼規則」，再以中國大陸為對象啟動第一個調查案件。「中國中車集團 (China Railway Rolling Stock Corporation, CRRC)」為政府扶植的國營事業，在參與保加利亞政府鐵道設施及服務的採購程序中，執委會認為該集團可能享有不公平的優勢致扭曲歐盟內部市場競爭，因此有依法調查的必要<sup>21</sup>。在宣告調查相隔近 40 天後，「中國中車集團」已退出保加利亞的標案<sup>22</sup>，阻斷中國大陸企業直接投資歐盟的計畫。

歐盟並未就此罷手，對於中國大陸風力發電機 (wind turbine) 製造商受其政

<sup>18</sup> *Foreign Subsidies Regulation: Rules to Ensure Fair and Open EU Markets Enter into Force*, EUR. COMM'N (Jan. 12, 2023), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_129](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_129).

<sup>19</sup> Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, art. 107(3)(b), 2012 O.J. (C 326) 47, 91.

<sup>20</sup> Casey Hall & Dominique Vidalon, *China Targets EU Brandy in Tit-for-Tat Anti-Dumping Probe*, REUTER (Jan. 5, 2024), <https://www.reuters.com/world/china/china-launches-anti-dumping-investigation-brandy-imported-european-union-2024-01-05/>.

<sup>21</sup> *Commission Opens First In-Depth Investigation Under the Foreign Subsidies Regulation*, EUR. COMM'N (Feb. 16, 2024), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_887](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_887). 依「外國補貼規則」的規定，外國事業參與合約超過 2 億 5000 萬歐元 (€250 million) 的政府採購案投標時，於此之前三年內該外國事業倘獲得其政府至少 400 萬歐元 (€4 million) 的財務援助，該外國事業必須事前向執委會提出申報。

<sup>22</sup> 謝怡璇、楊昇儒，歐盟祭出反補貼調查 中國中車退出保加利亞標案，中央社，2024 年 3 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202403270334.aspx> (最後瀏覽日：2024 年 4 月 9 日)。

府補貼而低價大舉搶占歐盟市場，傷害歐盟廠商的不公平競爭行為，執委會於今年 4 月 9 日再以「外國補貼規則」為據，另啟新案進行調查<sup>23</sup>。同年 4 月 23 日，中國大陸國企行李安檢設備製造商同方威視 (Nuctech) 在波蘭及荷蘭的辦公室，遭執委會依「外國補貼規則」同步進行無預警的突襲檢查 (dawn raids)<sup>24</sup>。幾乎在同一時間 (4 月 24 日)，歐盟正式公告首次運用「國際採購工具 (International Procurement Instrument, IPI)」這項防衛機制，對中國大陸國內不公平的醫療器材採購市場展開調查<sup>25</sup>。上述連串的調查行動，顯示北京與布魯塞爾之間的齟齬持續不斷，升高了雙邊經貿關係緊張的情勢。

## 二、中國大陸電動車依賴歐盟市場

在目前不算友善的大環境下評估本案將如何影響中歐貿易關係，如果回顧歐盟市場充斥中國大陸製造電動車的原因，其實與過去 10 年間中國大陸在歐洲大量進行「綠地投資 (greenfield investment)」有關，投資的項目集中在電動車電池，進而使中國大陸企業進入歐洲汽車供應鏈，並就技術與營業各方面建立密切的合作關係，藉此取得立足歐盟市場的先機。再加上歐盟已制定完整的道路交通減碳綠色計畫，形成對電動車的大量需求，搭配優厚的電動車購買補貼，且擁有完善的充電基礎設施，而歐盟原本就是相對富裕的消費市場，汽車進口關稅又較美國為低 (目前為 10%，美國為 27.5%)，諸多條件使歐盟成為中國大陸電動車不可或缺的市场<sup>26</sup>，因此對於歐盟的反補貼調查，中國大陸勢必審慎以對，避免對立升高，反而傷害自身利益。

## 三、本案未來可能的發展

持平而論，國家保護本國產業不受外國廠商不公平競爭行為的傷害，實為政府的責任，且為 WTO 貿易規則所容許，因此只要歐盟不是出於空泛的指摘，而能提出堅實的證據與合理的論述，本案反補貼調查尚難以保護主義一詞逕予否定。

<sup>23</sup> Robert Hodgson, *EU to Probe Chinese Wind Turbine Subsidies*, EURONEWS (Apr. 9, 2024), <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/09/eu-to-probe-chinese-wind-turbine-subsidies>.

<sup>24</sup> Paula Soler, *Chinese Nuctech Raided in Ex Officio Foreign Subsidies Investigation*, EURONEWS (Apr. 24, 2024), <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/24/commission-foreign-subsidies-raids-involving-chinese-company-in-ex-officio-probe>.

<sup>25</sup> *Commission Launches First Investigation Under EU International Procurement Instrument*, EUR COMM'N (Apr. 24, 2024), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2044](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044).

<sup>26</sup> 美國 2022 年「降低通膨法 (Inflation Reduction Act, IRA)」規定的電動車免稅條件之一，是所用電池必須完全不涉及中國大陸供應鏈 (“China-free” battery supply chain)，不允許包括金屬元素或元件在內的成分來自像中國大陸這類有疑慮的實體。以該法作為誘因，促使美國汽車轉向美國設廠生產電池及電動車，再加上歐盟地區的燃料成本高漲，使 Tesla、Northvolt 等美國汽車暫停在歐盟建立耗能的電池工廠的計畫，但中國大陸廠商在受限無法進入美國別無選擇的情形下，將填補美國廠商在歐洲投資卻步的空間，反而進一步使歐盟更依賴中國大陸生產的電池。MERICS, *EV BATTERY INVESTMENTS CUSHION DROP TO DECADE LOW: CHINESE FDI IN EUROPE 2022 UPDATE* (2023) 12-14, <https://merics.org/sites/default/files/2023-05/merics-rhodium-group-chinese-fdi-in-europe-2022%20%281%29.pdf>.

不過在今年 11 月調查完成、正式作成決定之前，仍有幾項因素有待觀察。

### (一) 以價格具結取代課稅的可能性較低

首先依據過去的經驗，相對於反傾銷案，反補貼案的調查相對困難，因為調查的對象為他國政府，政治敏感性較高，且外國補貼的流向並不透明，尤其是中國大陸政府對執委會的調查配合度不高<sup>27</sup>，因此實務上執委會較少利用反補貼這項救濟工具<sup>28</sup>，因此本案是否能在調查後確定課稅，有待觀察。另有懸念者，本案是否可能重演 2013 年太陽能光電產品雙反調查案的情節，中國大陸以價格具結 (undertakings) 方式與執委會達成協議，作為反傾銷案的最終結果。相較於太陽能光電，汽車產業無論從出口及就業各方面之於歐盟，利益更為重要，且本案是由執委會依職權提出，因此堅持完成調查並課稅，應該會是執委會的目標。

### (二) 歐盟成員國利益不一致，對本案的立場不同

其次，本案調查揭露了歐盟成員國內部利益的不一致，尤其是德、法兩大國之間的矛盾。2023 年 6 月即有報導指出法國催促執委會對中國大陸電動車展開調查<sup>29</sup>，但德國憂慮此舉將引起中國大陸的報復，且課稅的結果將傷害德國自身利益，因為德國與中國大陸就汽車及其零組件的相互進出口，一向往來密切，且德國在中國大陸也有大量投資，有人甚至認為，談歐盟與中國大陸關係的內涵就是在談德國汽車<sup>30</sup>！可見汽車業之於德國的重要性。此外，汽車產業是歐盟最大產業，對製造業附加價值貢獻達 10%，價值鏈遍及歐洲許多國家，例如德國製造商就高度依賴捷克、匈牙利或斯洛伐克等國的生產投入及最後組裝，這些國家對汽車業的依賴程度，更甚於歐盟的平均，一旦歐洲汽車業供應鏈因中國大陸的競爭而遭破壞了，將對這些國家的經濟造成比例不均等的影響<sup>31</sup>，導致成員國間的不公平。

<sup>27</sup> 2011 年歐盟對中國進口銅版紙課徵確定平衡稅，調查過程中中國大陸政府拒絕提供大部分執委會要求的文件。Council Implementing Regulation (EU) No 452/2011 of 6 May 2011, paras. 63-73, 2011 O.J. (C 128) 18, 25-27.

<sup>28</sup> 至 2022 年底為止，歐盟還在實施的確定反傾銷措施計有 117 件，持續課徵平衡稅的案件計 21 件；在後者有 10 件涉及中國大陸政府。Commission Staff Working Document(Accompanying the Document—Report from the Commission to the European Parliament and the Council): 41th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard Activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries Targeting the EU in 2022, COM(2023) 506 final (June 9, 2023).

<sup>29</sup> Barbara Moens et al., *France Presses EU to Threaten Trade War Against China*, POLITICO (June 15, 2023), <https://www.politico.eu/article/french-urge-eu-declare-trade-war-against-china/>.

<sup>30</sup> Joshua Posaner et al., *Europe's China Electric Vehicle Probe Risks Collateral Damage*, POLITICO (Sept. 18, 2023), <https://www.politico.eu/article/europe-china-electric-vehicle-probe-risks-collateral-damage-climate-change>.

<sup>31</sup> Mazzocco & Sebastian, *supra* note 6.

### (三) 中國大陸的回應應屬低調審慎

受調查國家對來自發動調查國家的進口產品，啟動平行的救濟程序，而且調查的貨品可能彼此毫不相干，這是在貿易救濟案件中常見的報復的手段，目的在迫使對方停止調查或降低課稅。中國大陸對來自歐盟的白蘭地發動反傾銷調查，但白蘭地與電動車根本沒有任何關聯，且白蘭地的主要出口國，「恰好」是被傳述為主張應對中國大陸電動車設置貿易障礙的法國，這樣的巧合，不禁令人聯想到中國採取報復手段的意圖，即使官方明確地否認。其他已經常被提到的憂慮是，中國是否利用他國對電動車必要的稀土或其他原物料的依賴，以限制出口的方式損害歐盟利益。中國大陸已宣告自 2023 年 8 月 1 日起對鎢、鎢相關物項實施出口管制，兩種金屬在晶片製造、通訊設備和國防等領域有廣泛專業用途，具有戰略價值，而中國大陸據研究占有此二項金屬全球供應量的 80% 以上<sup>32</sup>，雖然這兩類金屬或有他項可以替代，但已使歐盟急於因應。再者依過去的經驗，中國大陸未必直接報復，而是發動消費者抵制（如針對法國的奢侈品或農產品），也是一種作法；換言之，中國大陸可以有多元的回應，雖非直接而明顯，但勢必讓競爭者有感致有所顧忌，轉而採取相對緩和的貿易救濟措施。中國也善用歐盟內部的矛盾，針對不同的國家以不同的方式分別回應，達到分化的效果。不過中國大陸事實上高度依賴歐盟市場，在對中國「去風險化」的趨勢中，激烈的報復手段可能加速外國撤離直接投資，報復手段也可能導致疏離外國製造商，不利於中國參與共同開發國際標準，影響其在國際供應鏈中的地位，因此中國大陸在對歐盟施以報復之前，也必須仔細盤算。

### (四) 反補貼措施的實際成效有待仔細評估

隨著 2035 年歐盟將汰除內燃車（internal combustion engine, ICE）的規劃，歐盟在減少碳排放、乾淨能源及地球暖化等政策的實現日益逼近，反補貼調查使中歐關係緊張，不利於雙方在氣候變遷、環境保護議題上的合作，有害歐盟綠色轉型的實現。更何況反補貼的措施有貿易轉向效果，中國大陸產品將轉向第三國市場，雙方在第三國市場的競爭將更加激烈；中國大陸也可能在第三國設廠製造或組裝，相對廉價的電動車仍將源源不絕進入歐盟，反而使課徵平衡稅以保護歐盟事業的功能下降。在電動車這類資本與技術密集，全球供應關係密切的產業，課徵平衡稅對國內產業能夠提供保護的程度並不確定，但它可能造成的負面影響層面卻很廣泛。反補貼調查無從解決歐盟自身的挑戰，包括能源價格過高、稅賦以及官僚制度等問題。最後，確定課徵平衡稅必須經歐盟部長理事會投票通過，在成員國對本案的立場並非全然一致的情況下，這個高度政治性決定，結果如何

<sup>32</sup> SEMI Europe Comments on the Export Controls on Gallium and Germanium, SEMI, <https://semi.org/sites/semi.org/files/2024-04/SEMI%20Europe%20Comments%20on%20the%20Export%20Controls%20on%20Gallium%20and%20Germanium.pdf> (last visited Apr. 10, 2024).

猶在未定之天。

