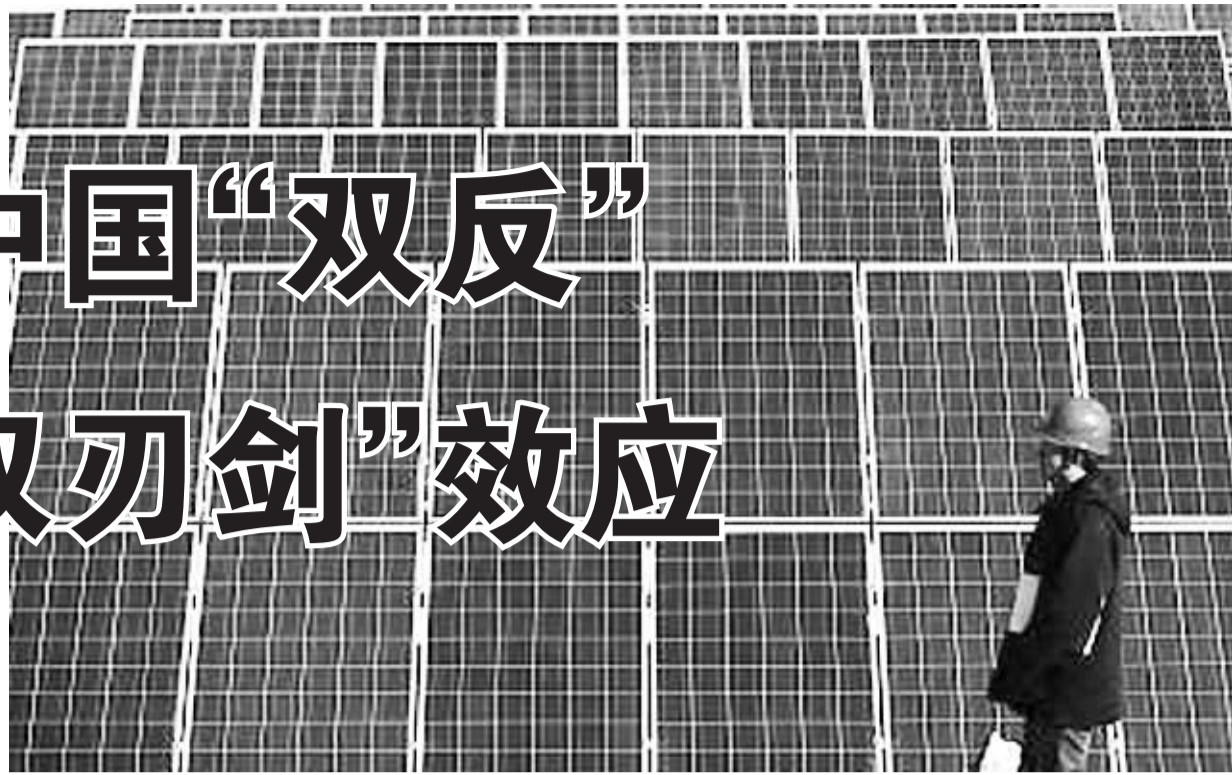


欧盟对中国“双反” 引发“双刃剑”效应

本报驻布鲁塞尔记者 严恒元



聚焦



欧盟近年来频频对中国产品进行“双反”(反倾销和反补贴)调查,其中对中国光伏产品进行“双反”调查,涉及产品范畴超过此前美国“双反案”,涉及中国企业对欧盟出口金额高达210亿欧元,是迄今为止欧盟对中国发起的最大规模“双反”案件。然而,此举堪称是一把双刃剑,在对中国光伏企业造成伤害的同时也将殃及其自身长远利益

“双反”调查频频发起

欧盟委员会针对中国太阳能光伏产品企业发起的调查案一波未平,一波又起。4月27日,欧盟委员会应欧盟支持太阳能玻璃协会(EU ProSun Glass)的投诉要求宣布对中国产太阳能玻璃进行反补贴调查。由德国GMB主导的欧盟支持太阳能玻璃协会在向欧盟委员会提交的投诉书中称,中国玻璃制造商在欧洲的市场份额已经从2010年的8%提升至2012年的27%,并且认为中国太阳能玻璃生产企业在电力供应方面得到政府的不正当补贴,从而能够以低于生产成本的价格在欧盟市场出售产品,损害了欧盟太阳能玻璃行业的利益,要求欧盟对中国产太阳能玻璃征收100%以上的惩罚性关税。欧盟委员会在公报中称,目前获得的相关信息足够证明中国太阳能玻璃企业涉嫌获得不正当补贴从而构成不正当竞争,因此可以展开反补贴调查。欧盟委员会认为如有必要,可能会在9个月内对原产于中国的太阳能玻璃征收反补贴税。

欧盟委员会针对中国太阳能玻璃生产企业的反补贴调查是欧盟针对中国光伏产品企业展开的一系列“双反”(即反倾销和反补贴)调查的最新案例。欧盟委员会已经分别于去年9月和11月宣布对中国产太阳能光伏产品进行反倾销和反补贴调查。

由德国“太阳能世界”公司牵头、由欧盟部分光伏产品制造企业临时组成的欧盟支持太阳能联盟(EU ProSun)于去年7月24日向欧盟委员会正式提交了对中国光伏产品反倾销立案调查的申请。欧盟支持太阳能联盟在向欧盟提交的投诉书中指控中国光伏产品生产企业依靠政府提供的廉价融资和财政补贴,以低于成本的价格在欧盟境内倾销光伏产品。起诉书称,中国产光伏产品的大量涌入导致欧盟市场价格大幅下跌,损害到欧盟光伏产品企业的利益,因此请求欧盟对从中国进口的光伏产品进行反倾销

调查和征收反倾销关税。

“双反”伤害中国企业

去年9月6日,欧盟委员会应欧盟支持太阳能联盟的请求宣布就中国光伏产品生产企业是否以低于成本的价格在欧洲倾销产品展开调查。欧盟发布的公告称,初步证据显示,进口自中国的光伏产品对欧盟市场的价格及当地产品的市场份额产生了负面影响,进而对欧盟光伏产品企业的财务状况造成了重大消极影响。如果调查结果证明中国光伏产品企业在欧盟倾销产品,欧盟将采取相应贸易保护措施以避免欧盟利益受损。

在欧盟宣布对中国光伏产品进行反倾销调查后不久,欧盟支持太阳能协会又得寸进尺,于去年9月26日向欧盟委员会提出申诉,指控从中国进口的太阳能光伏产品受益于不公平的政府补贴。去年11月8日,欧盟委员会发布公告称对从中国进口的光伏产品进行反补贴调查。至此,欧盟步美国后尘,对中国光伏产品同时进行“双反”调查,涉及产品范畴超过此前美国“双反案”,涉及中国企业对欧盟出口金额高达210亿欧元,是迄今为止欧盟对中国发起的最大规模“双反”案件。欧盟委员会提供的数据显示,2011年,中国企业向欧盟出口了大约210亿欧元光伏产品,约占中国此类产品出口总额的60%,约占中国对欧盟出口总额的7%。

今年3月5日,欧盟宣布从3月6日起对产自中国的光伏产品进行强制性进口注册登记,这意味着欧盟朝着对中国产光伏产品征收惩罚性关税迈出了新的一步,因为欧盟反倾销调查如最终证明中国对欧盟出口的光伏产品售价低于生产成本,欧盟就可对中国相关企业征收追溯性关税。天合光能欧洲公共事务总监容思礼告诉记者,欧盟对从中国进口的光伏产品注册计划加大了太阳能市场的不确定性,并对欧洲太阳能产业造成重大消极影响。受此影响,欧盟的光伏产品价格自今年3月以来已经上涨15%至

20%。此外,追溯性关税的威胁和市场对光伏组件短缺的担忧迫使欧盟太阳能企业取消和放弃大量太阳能项目。

前一段时期,欧盟委员会调查人员纷纷前往中国搜集证据,以核实求证中国光伏产品企业是否得到了政府的非法补贴和在欧盟市场倾销产品。目前,欧盟对中国产光伏产品的“双反”调查已经进入关键时期。根据日程安排,欧盟对中国产光伏产品的反倾销和反补贴初裁决定将分别于2013年6月7日之前和8月9日之前作出。根据欧盟对反倾销案件的调查程序,要确定中国企业的倾销需要满足三个条件:一是欧盟要判断中国企业是否存在倾销;二是如欧盟判断中国企业存在倾销,但与欧盟的产业受损之间没有因果关系,或欧盟行业受损的原因不是中国企业的倾销,中国企业也可免于受罚;三是即便证明了中国企业的倾销的确导致了欧盟行业受损,但如惩罚中国企业会对整个欧盟的利益造成更大损失,欧盟成员国也会投票反对征收反倾销税。贸易专家分析指出,欧盟这种反倾销调查程序设计为政治磋商提供了条件。如果欧盟最终的调查结果验证了前两个条件,那么中国就只能将重点放在游说欧盟成员国投票方面。不过,要想通过游说欧盟成员国投票反对征收关税并非易事,因为欧盟成员国投票采取“简单多数”和“反向一致”的规则,弃权被认为同意,只有足够的反对票(14票)才能使中国企业免于受罚。

“双反”伤害欧盟企业

按照欧盟相关贸易原则,欧盟要采取“双反”贸易措施必须满足公共利益原则,即至少体系内25%的相关产能支持,才会最终通过。因此,欧盟必须在决定之前进行公共利益调查。公共利益调查是从整个大行业角度出发,在分销商、安装商、材料供应商、设备供应商、施工方、开发商六大领域进行问卷调查,以防止对整个产业链顾此失彼。据报道,公共利益调查的初步结果显示欧洲内部反对票与赞成票逼近。

欧盟对中国光伏产品企业展开的“双反”(反倾销、反补贴)调查已经在欧盟引起了不小的争议,欧盟不少企业和知名人士都反对欧盟制裁中国光伏产品企业。4月17日,欧洲平价太阳能联盟(AFASE)向欧盟负责贸易事务的委员德古赫特发出公开信,呼吁放弃对中国光伏产品企业实施惩罚性关税。这封长达27页的公开信得到了欧洲20多个国家的700多家光伏企业、1024名企业高管的联署。公开信指出,来自欧洲光伏产业的1024名企业代表对欧盟对中国进行的“双反”调查及可能产生的结果表示强烈关注,充分自由和开放的市场是太阳能行业健康发展的重要条件。欧盟市场上太阳能光伏产业供应链价值的70%在欧洲,上下游供应商创造产值约400亿欧元,提供了26.5万个工作岗位。而提出对中国光伏产品进行“双反”调查的那部分企业最多创造不超过8000个工作岗位。如果欧盟针对中国光伏产品的“双反”调查最终决定实施惩罚性关税,将会损害欧洲自身利益,导致光伏产品最终价格提高和伤害消费者利益,降低太阳能行业附加值,影响稀有材料和光伏设备出口,迫使各零售商和组装企业大幅裁员,危及整个太阳能产业链,阻碍欧洲太阳能行业发展。

欧盟向中国销售太阳能光伏产品生产设备和原料的企业明确指出,这种“双反”调查不妥,征收关税将适得其反,因为提高关税不仅人为地抬高光伏组件的价格和损害消费者利益,而且也会危及欧盟太阳能行业数以万计的就业岗位。欧洲提供光伏产品安装服务的零售商表示,欧盟如对中国产光伏产品征收60%的关税,欧盟在3年内将失去最高24.2万个就业岗位。德国外贸和批发商协会(BGA)主席伯尔纳日前明确指出,当前对中国光伏产品和陶瓷制品发起的反倾销措施证明,欧盟贸易救济体制是过时和不时适宜的,亟须革新和调整。尤其是在光伏案中,对中国产品征收惩罚性关税给欧盟企业带来的巨大损失将远远大于给其带来的好处。

目前,欧盟针对中国光伏产品企业的“双反”调查正如如火如荼地进行着。然而,国际贸易界不少有识之士却认为,欧盟选择对中国光伏产品进行“双反”调查并非明智之举,很可能导致“双输”的结果。

欧盟如最终决定对中国光伏产品征收惩罚性关税,对中国光伏企业来说无疑是一个沉重的打击。欧盟是中国光伏产品最大的出口市场,约占中国光伏产品出口的70%。如果欧盟“双反”调查确定对中国光伏产品征收惩罚性关税,这不仅使中国光伏企业对欧盟出口锐减和光伏企业破产数量增加,还将使得中国光伏行业大量就业人员失去工作。

视角

“双赢” 胜于“双输”

□ 严恒元

欧盟对中国光伏产品的“双反”贸易措施,在对中国光伏企业造成伤害的同时也会殃及欧盟自身长远利益。这主要体现在以下几方面:一是欧盟的“双反”调查必然伤害欧洲太阳能产业的正常发展。鉴于中国制造光伏产品所需的原材料、技术及设备大都是从欧洲等发达国家和地区进口,所以中国光伏企业被欧盟“双反”措施打压后必然会减少从欧盟进口相关原材料和设备,从而最终殃及产业链内的多数欧洲企业,并为此付出高昂代价。二是欧盟如通过“双反”措施将中国物美价廉的光伏产品挡在国门之外,欧盟太阳能产业链成本必然会被人为提高,欧盟太阳能消费大众必然会因此付出更高的成本代价,“双反”产生的惩罚性关税最终由欧盟消费者买单,直接损害普通民众的切身利益,对欧盟产业链其他部分的企业也会造成打击。三是欧盟的“双反”措施必将会对欧盟能源安全和能源战略产生消极影响。欧盟所需能源约有一半依靠进口,能源一直是制约欧盟经济发展的“软肋”,因此欧盟近些年一直在大力提倡发展太阳能、风能等再生能源。然而,欧盟针对中国光伏企业的“双反”调查却犹如“叶公好龙”,中国质优价廉的光伏产品本能够帮助欧盟实施新能源政策,但欧盟却试图通过“双反”措施将中国光伏产品拒之于门外,从而给欧盟新能源战略蒙上阴影。有人担心,欧盟提出的到2020年可再生能源占能源消耗总量的比例提高到20%的战略目标因此将难以实现。

内因是变化的根据,外因是变化的条件。欧盟将欧洲光伏产业受损归咎于中国是缺乏事实依据的。欧盟光伏企业目前陷入困境的主要原因是与欧盟对光伏产业的支持体系管理不善、欧盟光伏企业本身经营不善等内部因素有关。欧洲太阳能行业有关专家认为,近几年来,欧债危机导致欧盟对太阳能行业的财政补贴锐减和欧盟光伏产品市场需求减弱,技术进步、原材料成本下降和规模效应导致光伏产品价格下跌。然而,欧洲光伏产品企业却没能根据市场的变化及时调整经营策略和将生产成本合理化,从而导致自身国际竞争力减弱和陷入财务困境。欧盟对中国光伏企业发起“双反”调查,实际上是在将其国内矛盾向国外转移,是非常不公平的。

贸易界人士担心,中欧光伏产品争端最坏的结果无疑是大打贸易战,甚至会殃及到其他产品。如果欧盟最终决定对中国产光伏产品征收惩罚性关税,这就意味着欧盟打响了中欧贸易战的第一枪,中国必将采取应对措施以保护自身利益。商务部国际贸易谈判副代表崇泉已表示,光伏产业涉及中方重大利益,如果欧方坚持对该产品设限,并严重损害中国企业利益,中国将采取一切措施维护企业合法权益。因此,贸易战的结果必然是两败俱伤。全球太阳能产业是一个国际化和综合性的产业,已经形成“你中有我、我中有你”的格局,中欧光伏产业更是一种相互依存、互利合作关系,贸易保护主义将给整个行业带来严重的消极影响和重大的损失。因此,许多有识之士呼吁欧盟恪守二十国集团洛斯卡沃斯峰会承诺:在2014年前不采取任何新的贸易和投资保护主义措施,通过磋商合作解决中欧光伏产品贸易摩擦,求“双赢”避“双输”才是明智的做法。

中国光伏企业:不会放弃欧洲市场

本报记者 王薇薇

虽然受到欧盟的“双反”调查,中国主要光伏企业仍对未来的发展颇具信心,一方面,相信政府会积极维护企业的权益而不会放弃欧洲市场,另一方面,众多的新兴市场也值得开拓

欧盟对中国光伏产品“双反”初裁时间将近,双方的行动愈加频繁,对于结果的揣测也成为舆论的热点。近日,总部设在德国的欧洲平价太阳能联盟给欧盟贸易委员卡雷尔·德古特的公开信,更是将人们的关注点再次聚焦。

这一得到欧洲20多个国家的700多家光伏企业、1024名企业高管联署的“公开信”指出,欧盟市场上太阳能光伏产业供应链价值的70%在欧洲,上下游供应商创造产值约400亿欧元,贡献了26.5万个工作岗位。而主张制裁中国太阳能厂家的企业最多创造不过8000个工作岗位。如果欧盟针对中国太阳能电池板的反倾销和反补贴调查

最终决定实施惩罚性关税,可能对欧洲光伏企业产生巨大的负面作用,危及整个太阳能产业链,阻碍欧洲太阳能行业增长。

“欧洲光伏企业的集体反对抗议,或会对欧盟的判决形成压力,从而暂缓裁定时间,进而重新考虑税率标准。”晶科能源全球品牌总监钱晶表示,“但原则上,欧盟不会轻易取消‘双反’的决策。任何行为都以利益为前提,如果为了谋求更大的利益,欧盟可能会和中国协商得到一个双赢或至少不双输的结果。”

辉伦太阳能市场部经理袁全分析认为,表面上看,“双反”终裁迟迟不出,会放缓中国组件向欧洲出货的节奏,给欧洲企业留出了“喘息”机会,“但实际上,此举对于提升欧洲光伏企业的竞争力毫无帮助。相反,‘双反’产生的惩罚性关税最终将由消费者买单。如税率过高,无疑会使由国际金融危机引发的需求疲软加倍放大,最终导致欧盟失去约24万个就业岗位。”

欧洲市场是光伏应用“重镇”,是全球光伏制造企业最主要的市场,在2010年以前,中国主要光伏制造商出货量的95%以上来自于欧洲市场的贡献,在2012年这一比例也仅在65%左右。从此次欧盟双反调查的涉及金额就可窥一斑,高达210亿欧元被业内称为欧盟史上涉案金额最大的“双反”案件。

此次欧盟双反调查不论结果如何,对中

国光伏企业在欧洲市场的战略部署都将产生影响。从记者了解到的信息,2013年,主要光伏企业将欧洲占全球总出货量的比例多调低至40%至50%。英利集团相关负责人表示,为了降低欧洲市场可能带来的损害,英利一方面积极通过法律途径进行抗辩,并联合业内其他企业和组织开展游说工作。另一方面,也加大对新兴市场的开拓力度,有效降低对单一市场的过度依赖。2013年,预计欧洲市场占销售收入的比例将下降至40%左右。

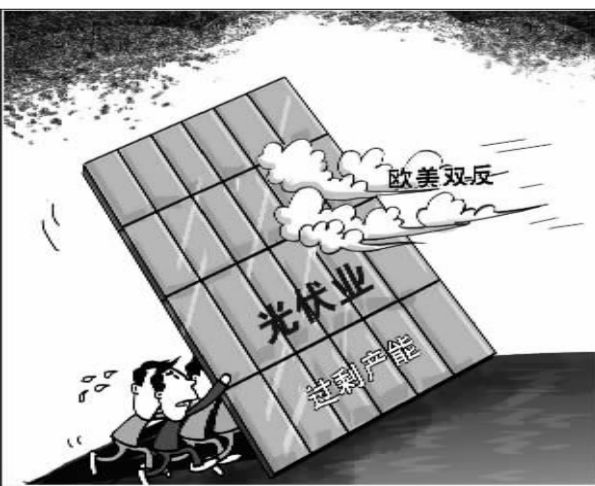
调低占比并不意味着放弃,国内光伏企业并不打算真正放弃欧洲市场。钱晶透露无论双反过程和结果如何,晶科依旧会继续在欧洲的深入布局 and 渗透。但是光伏制造商也在改变过去单纯供应组件的模式,开始在欧美市场直接投资建设光伏电站,带动中国光伏产品出口。如去年底晶科能源以其瑞士子公司作为海外市场和太阳能电站项目的开拓平台与国外行签署为期5年融资总量为10亿美元的合作协议,用于晶科能源在海外光伏电站的建设、并购、EPC及工程承包等金融合作。

与此同时,光伏制造商将更多的目光聚焦在新兴市场上。包括中国市场在内的新兴市场,是2012年全球光伏市场的亮点,是光伏制造商摆脱欧洲单一市场依赖的重要途径。光伏市场研究机构NPD Solar-

buzz预计,2013年亚太地区光伏市场需求有望增长至13.5GW,比2012年增长50%。英利表示将积极开发日本、南非、南美和东南亚等新兴市场,深耕国内市场;去年在澳大利亚光伏市场取得品牌第一的天合光能,也在积极研究不同新兴市场的多样化需求。

虽然受到欧盟的“双反”调查,中国主要光伏企业仍对未来的发展颇具信心。“我们相信政府也会积极维护我们的权利”,采访中很多企业都表达出这份信心。晶科CEO陈康平认为,政府适时出手,接二连三推出了一系列政策,促进分布式光伏发电的发展,有效地对冲了国外双反的消极影响,正在拯救中国的光伏产业。2012年,全国新增装机量约为4.5GW,同比增长66%,约占全球市场份额的14%。对于中国光伏产业来说,2013年应该是充满希望的一年。

英利同样看好光伏产业发展前景,他们认为随着光伏发电成本的快速下降,尽管欧洲市场增速放缓,但受中国、美国、日本以及众多新兴市场的推动,英利相信2013年全球市场需求将持续增长,预计达到40GW左右。特别是中国提出了2013年10GW的装机目标,并出台了分布式发电的并网意见,在2013年中国有望成为全球最大的市场。为此,英利制定的全年发货量目标是3.2GW至3.3GW,比2012年增长40%。



我国光伏产业的龙头企业——无锡尚德太阳能电力有限公司日前宣布进入破产重整。这似乎传递了一个信号,在欧美国家反倾销、反补贴贸易政策下,作为全球最大光伏产品加工与制造国家,由于海外市场萎缩,以及标志性企业破产,其行业整体发展落入低谷。

从外部需求增加,光伏企业迅速膨胀,形成世界最大光伏加工与制造产能;又从外部需求减少,光伏企业竞相杀价,恶性竞争,以至于纷纷破产,这种“过山车式”的发展过程说明了什么问题? 换来哪些教训? 今后能否摆脱“双反”挤压?

新华社发 赵乃有作