

公开文本

此呈：

中华人民共和国商务部

关于对欧盟《外国补贴条例》调查相关做法 进行贸易投资壁垒调查的申请书

申请人：

中国机电产品进出口商会

2024年6月17日



申请人信息:

名称: 中国机电产品进出口商会

地址: 北京市东城区建国门内大街 18 号办公楼二座 8 层

邮编: 100005

电话: (8610) 58280851

传真: (8610) 58280870

目 录

第一部分 申请书正文.....	1
一、申请人基本情况.....	1
二、申请调查的措施和所涉及的产品.....	2
三、欧盟《外国补贴条例》针对中国企业调查的相关做法...2	
（一）欧盟《外国补贴条例》基本情况。.....	2
（二）欧盟依据《外国补贴条例》对中国企业发起调查的 相关情况。.....	3
（三）欧盟《外国补贴条例》调查相关做法。.....	5
四、中国相关产业基本情况说明.....	8
五、欧盟《外国补贴条例》调查相关做法的负面影响.....9	
（一）对中国产品或者服务进入欧盟市场造成严重阻碍。	9
（二）对中国产品或服务在欧盟市场的竞争力造成严重损 害。.....	10
（三）对中国企业在欧投资经营造成不利影响。.....	11
六、结论及请求.....	11
第二部分 证据材料清单.....	13

第一部分 申请书正文

依照《中华人民共和国对外贸易法》和《对外贸易壁垒调查规则》，中国机电产品进出口商会（以下简称“中国机电商会”）特向中华人民共和国商务部（以下简称“商务部”）呈递本申请书，申请商务部就欧盟依据《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》（简称《外国补贴条例》，Foreign Subsidies Regulation，简称为FSR）及其实施细则针对中国企业调查中的相关做法进行贸易投资壁垒调查，维护中国相关产业和企业合法权益。

一、申请人基本情况

本次壁垒调查的申请人为中国机电商会。

中国机电商会成立于1988年，是服务于中国机电产品生产和进出口贸易、对外投资合作及相关活动的全国性社会组织，具有社团法人资格。

中国机电商会的职责和使命是：为机电领域企业提供对外贸易投资促进，国际产业合作，法律支持及展览展会等品牌服务项目，维护公平竞争，服务企业国际化能力建设和国际竞争力提升，推动对外贸易、对外投资与合作的结构优化和升级发展。

中国机电商会现有会员企业1万余家，涵盖光伏、风电、汽车、工程机械、航空航天等产业领域的重点企业。截至目前，欧盟对中国企业发起的FSR相关调查所涉及的光伏、风

电、安全设备企业，均为中国机电商会会员企业，也是直接受到FSR调查影响的利害关系方。同时，我们所代表的会员企业在机电行业的总产能产量、进出口总额在中国机电行业总产能产量、进出口总额中占据较大比重，具有行业代表性。因此，为维护会员企业的相关利益，我们依据《对外贸易壁垒调查规则》有关规定，代表会员企业提起此次贸易投资壁垒调查申请。

中国机电商会联系方式：

地址：北京市东城区建国门内大街18号办公楼二座8层

电话：(8610) 58280851

传真：(8610) 58280870

二、申请调查的措施和所涉及的产品

欧盟依据《外国补贴条例》及其实施细则对中国企业开展的初步审查、深度调查、突袭检查等调查中采取的相关做法。申请人提出申请时主要涉及铁路机车、光伏、风电、安检设备等产品。

三、欧盟《外国补贴条例》针对中国企业调查的相关做法

(一) 欧盟《外国补贴条例》基本情况。

欧盟《外国补贴条例》于2023年1月12日正式生效，并于2023年7月12日开始实施。该条例宣称旨在规范欧盟市场内投资并购和公共采购等经济活动中的外国补贴问题，确保欧盟市场不被外国补贴扭曲。2023年7月10日和7月

13 日，欧盟分别公布了《外国补贴条例实施细则》和《外国补贴条例实施细则说明》。

根据条例规定，自 2023 年 10 月 12 日起，达到相关申报门槛后，企业在欧兼并收购和参与政府市场公共采购投标时，需申报前三年获得的外国财政资助。如果企业未按要求申报，可能导致上一年度总营业额 10% 的罚款。同时，《外国补贴条例》及实施细则设置了并购交易事先申报、公共采购项目事先申报和依职权主动调查的三种审查机制，授权欧盟委员会（简称欧委会）就相关主体申报的外国政府补贴进行两阶段（初步审查和深度调查）的审查，同时授权欧委会对涉嫌扭曲欧盟内部市场的外国补贴进行主动调查。根据调查结果，欧委会可能采取减少产能或市场参与、禁止投资、公布研发成果、剥离资产、终止集中、要求返还补贴本金及利息、要求企业调整治理结构等措施。

（二）欧盟依据《外国补贴条例》对中国企业发起调查的相关情况。

截至 2024 年 6 月，欧盟共针对中国企业发起 3 起深度调查、1 起主动调查，1 起突袭检查。还有数十起涉及中国企业的投资并购项目有可能受到 FSR 调查的影响。

1. 关于对保加利亚铁路机车招标项目深度调查（第 1 起调查）。

2023 年 4 月，中车青岛四方机车车辆公司（以下简称“中车四方”）与西班牙 TALGO 公司参与保加利亚政府采购项目，

公共采购招标涉及 20 辆电动“推拉式”列车，以及超过 15 年的维护服务，该采购的估值价值约为 6.1 亿欧元。2024 年 1 月 22 日，中车四方依据 FSR 提交申报，欧委会进行了初步审查，认定有足够证据表明中国公司收到了扭曲市场的外国补贴。2 月 16 日，欧委会宣布根据 FSR 对中国企业参与保加利亚采购项目发起深度调查。2 月 29 日，中车四方分别向保加利亚交通信息部和欧委会发函，宣布退出保加利亚项目竞标。3 月 26 日，欧委会发布公告停止对中车四方公司的 FSR 深度调查。4 月 17 日，由于仅剩的西班牙 TALGO 公司无法按期交付，保加利亚政府被迫取消招标项目。

2. 关于对罗马尼亚光伏招标项目深度调查（第 2、3 起调查）。

2023 年 12 月，隆基绿能德国子公司、上海电气集团香港和英国子公司等多家国际投标方参与罗马尼亚太阳能发电园区公开招标项目，项目总价值约为 3.75 亿欧元。2024 年 3 月，根据欧委会要求，仅上述两家中国企业依据 FSR 提交申报。欧委会进行了初步审查，认定有足够证据表明两家中国企业收到了扭曲欧盟市场的外国补贴。4 月 3 日，欧委会宣布根据 FSR 启动两项深度调查，调查隆基绿能和上海电气在罗马尼亚太阳能发电园区的公开招标是否过度受益于第三国的补贴。4 月 28 日，隆基公司和上海电气分别向欧委会通报退出招标。5 月 13 日，欧委会发布公告，因隆基和上海电气退出罗马尼亚招标项目，欧委会结束对两家公司的

FSR 深度调查。

3. 关于对欧洲五国风电设备依职权调查（第 4 起调查）。

2024 年 4 月 9 日，欧委会首次依职权宣布对中国在西班牙、希腊、法国、罗马尼亚和保加利亚五国的风力涡轮机项目供应商发起深度调查。金风科技、远景能源等中国公司均收到欧委会初步问卷，正在参与调查。

4. 关于对同方威视在欧办公室的突袭检查（第 5 起调查）。

2024 年 4 月 23 日，在未事先通知的情况下，欧委会竞争总司会同当地执法人员、警察对同方威视在荷兰和波兰办公室进行突袭检查，控制了公司信息化设备和员工手机，检查办公室文件并要求获取相关数据，并威胁企业如不配合将处以全球营业额 1% 的处罚。5 月 29 日，同方威视就欧委会突击检查正当性等问题起诉至欧洲普通法院，同时申请临时禁令。

（三）欧盟《外国补贴条例》调查相关做法。

欧盟针对中国企业发起多起 FSR 调查，目标指向明显，具有事实上的歧视性，涉嫌违反了世贸组织最惠国待遇、国民待遇等相关规则，严重扭曲了公平竞争环境，并给中国企业在欧经营和发展造成了严重负担。

1. 对“外国补贴”的认定宽泛且模糊。

FSR 将补贴概念肆意扩大，其中关于“外国补贴”的定义与 WTO《补贴与反补贴协定》相比更加宽泛，将调查延伸到了“第三国企业在欧盟境内的投资活动是否受到了外国政

府资助”，不仅涉及货物贸易，还可能影响服务贸易，甚至直接约束企业的投资行为。由于欧委会对于“外国补贴”宽泛的解释，以及缺乏相关澄清，这将对所谓“外国补贴”的计算产生不良影响，既有利于欧盟随意发起调查，也为其后续惩罚措施提供了理由。例如，欧委会在FSR调查中，极不合理地将中国企业参与中国政府的招标项目也认定为重要的补贴来源。此外，欧委会还在FSR调查中，将中国企业涉及的退税项目认定为补贴，这不仅与WTO相关规则不一致，也与反补贴调查实践中关于国际通行的退税项目相关认定相矛盾。这种宽泛和模糊地将企业生产经营中的普遍的和正常的经济活动都认定为外国补贴的做法，给企业参与调查带来极大的不确定性。

2. 审查涉及主体范围庞大，时限要求不合理，造成中国企业严重负担。

FSR调查直接将财政资助金额作为申报义务的门槛和认定补贴金额的标准，极大可能导致申报义务门槛变得非常低。欧委会在FSR调查中，不仅要审查被调查公司收到的“外国财政资助”，还要审查其母公司和其他关联公司，甚至是直接或间接控制的二级、三级子公司。例如“投标主体、投标主体的子公司、投标主体的母公司，已知与投标相关的分包商和主要供应商”，或“经营者、该经营者直接或间接控制的二级公司、二级公司直接或间接控制的公司（三级公司）、二级公司和三级公司共同控制的公司”。在要求大量企业主

体提供信息的同时，欧委会并没有对关联公司收到的补贴为何会被传递，且如何进行传递等重要问题进行必要和充足的分析论证，这不仅不符合多边规则和反补贴调查领域通行实践，也给上下游企业带来严重申报负担。此外，欧委会在调查相关时限要求上也存在严重不合理做法，要求企业在短时间内提供大量材料，例如只给中车青岛四方 3 天时间提交相关补贴的信息，而传统反补贴调查中企业至少有 30 天时间提交答卷资料。

3. 调查透明度严重不足，缺乏程序正当性。

从目前可获得的相关信息来看，欧委会在 FSR 调查中透明度严重不足。例如在针对中车青岛四方的调查中，欧委会并未说明其如何计算中国公司收到的外国财政资助总金额，以及其最终认定的补贴金额。在涉及罗马尼亚光伏园项目公开招标的 FSR 调查中，该项目还有其他非欧盟、非中国公司联合体参与竞标，但欧委会并未披露这一重要事实背景，也没有对为何不调查其他投标联合体作出任何解释或说明。另外，欧委会在既未立案，也未事先通知的情况下，针对同方威视在欧办公室进行突袭检查，严重缺乏程序上的正当性。

4. 对于扭曲等关键认定过于主观随意。

从已公布的相关《立案通知摘要》来看，欧委会在补贴申报范围宽泛模糊、涉及申报主体庞大的基础上，在没有对补贴金额如何传递充分论证的情况下，仅仅简单地将补贴金额的大小与招标金额的大小相对比，就直接得出存在扭曲的

认定，充分显示出欧委会 FSR 调查认定的主观随意和不合理性。实际上，这些中国企业过去三年所获得的看似较大金额的补贴，如果正常与这些企业的营业额相比较可能非常小。

5. 相关不合理做法叠加举证责任倒置和严厉惩罚，给企业参与调查造成严重不确定性和巨大压力。

欧委会本应承担通过正当程序证明补贴存在的责任，为企业参与调查和抗辩提供清晰明确的范围。但 FSR 调查却将举证责任转移到中方企业，欧委会要求企业对是否构成补贴、如何能传导到竞标行为中及其可能造成的潜在影响提供说明和证据，属于无依据的举证责任倒置。同时，欧委会在调查中，在不能保证足够材料提交时间的情况下，还可能以不如实申报、不配合调查、不遵守承诺等理由威胁企业将受到高额处罚，根据违规情况，欧委会可以处以不超过相关企业上一财年总营业额的 1%或 10%的一次性罚款，或每天不超过日均总营业额的 5%的定期罚款。这一罚款的规定，导致企业参与调查存在极大的不确定性和法律风险，造成中国企业陷入“两难境地”，最后不得被迫退出相关项目。

四、中国相关产业基本情况说明

机电产品是中国货物贸易的重要产品，占全国货物出口额的近 60%，完备的产业链和高效的供应链是确保中国机电产品在全球竞争力的重要基础，尤其在新能源汽车、锂电池、光伏、半导体等新兴行业的国际竞争力稳步提升。

欧盟是中国机电产品出口和中国企业“走出去”的重要市场，据中国海关统计，2023年，中国机电产品对欧盟出口额为3256.6亿美元，占对全球出口总额的16.5%；从投资数据来看，截至2022年末，中国在欧洲的投资存量为1410.7亿美元，欧洲是中国对外投资的重要区域。

中国光伏、风电等清洁能源产品对全球能源结构调整起到引领作用，国际可再生能源署报告显示，过去十年间，全球风电和光伏发电项目平均度电成本分别累计下降超过60%和80%，中国制造在其中发挥了很重要的作用。中国始终是国际清洁能源合作的重要参与者，已与100多个国家和地区开展绿色能源项目合作，通过一大批清洁、高效、质优的绿色能源合作项目，有效解决了有关国家和地区用电难、用电贵等问题，为消除能源贫困、落实联合国“人人享用可持续能源”的全球发展目标作出贡献。

五、欧盟《外国补贴条例》调查相关做法的负面影响

（一）对中国产品或者服务进入欧盟市场造成严重阻碍。

1. **直接导致中国企业丧失市场机会。**自FSR生效以来，欧盟已针对中国企业发起多起FSR深度调查，由于调查存在的不合理做法，导致至少三家中国公司被迫退出欧盟公共采购项目，三起深度调查涉及采购及招标总金额约9.85亿欧元，对中方企业在欧经营和合作已经造成实质性损失。

2. **间接导致中国企业丧失市场机会。**欧委会在FSR调查中的广泛调查权以及调查实践中的不合理做法，给中国企业

参与欧盟公共采购带来极大的不确定性和不可预期性，中国企业可能不得不减少参与欧盟相关项目，以避免触发 FSR 调查，也将导致招标方出于对招标进程及后续项目开展的考量，故意对中国企业设置招标门槛，中国企业将丧失竞争机会。

(二) 对中国产品或服务在欧盟市场的竞争力造成严重损害。

1. **企业合规负担显著增加。**FSR 调查要求的信息数据多、惩罚性后果严重，相关企业只有按 FSR 的相关规定，投入大量资源进行合规性排查和梳理，并在调查发起后全面应对，才能满足欧委会调查的程序和实体要求。中国相关企业为应对 FSR 进行合规的高额成本也必然在一定程度上降低中国企业在欧盟市场的竞争力。

2. **削弱了中国企业中标的可能性。**欧委会一旦对中国企业发起 FSR 调查，不仅将打击中国企业参与欧盟市场竞争的信心，也将给市场传递歧视中国企业的错误信息，例如 FSR 规定，在欧委会未作出决定或审查期间届满之前，经营者不得被授予合同。由于中国企业在 FSR 深度调查中存在不确定性后果，中国在欧盟的相关合作伙伴也将谨慎选择与中国企业进行合作，以避免或减少 FSR 所带来的风险。

3. 对中国企业在欧盟市场经营造成损害。欧委会可以依职权发起 FSR 调查，甚至可以在不立案、不公告、不通知的情况下，对中国企业在欧盟的分支机构发起突袭检查，并随意查封、扣押企业的相关资料，引发了中资企业在欧经营的极大不安和担忧。此外，FSR 调查的相关做法在一定程度上已经污名化中国企业，给相关企业贴上了“补贴”的黑标签，严重损害了中国企业在欧盟乃至全球的声誉。

（三）对中国企业在欧投资经营造成不利影响。

1. 增大了投资并购项目的推进难度。欧盟 FSR 调查与现行的反垄断审查、外国投资审查机制共同适用，使中国企业赴欧投资面临多重压力。额外的程序要求将会影响中资企业在欧投资并购的项目进度，增加交易时间和成本，更增大了尽职调查难度和并购交易面临被叫停或撤销的法律风险，在某些时效性强的领域，甚至可能导致项目不再具有商业价值或可行性。

2. 严重降低中国企业在项目谈判过程中的竞争力。优质标的企业在寻找国际投资人的过程中很可能由于存在 FSR 调查的不确定性而故意回避中国投资人，或以此为筹码打击中国企业在投资并购活动中的竞争力和话语权，或约定高额的违约金，极大地增加中国企业在欧参与谈判的成本和风险。

六、结论及请求

综上所述，我们认为，根据《对外贸易壁垒调查规则》相关规定，中国和欧盟同为世贸组织成员，欧盟针对中国企业发起的FSR调查的相关做法，不符合其应当承担的在世贸组织规则下的义务，对中国产品或服务进入欧盟市场及中国企业对欧投资造成阻碍，对中国企业在欧竞争力造成损害，构成《对外贸易壁垒调查规则》规定的贸易投资壁垒。因此，我们申请商务部就欧盟FSR调查相关做法进行贸易投资壁垒调查，以维护相关产业和企业的合法权益。

申请人：中国机电产品进出口商会



第二部分 证据材料清单

- 附件一：机电商会社团法人登记证书
- 附件二：欧盟《外国补贴条例》全文
- 附件三：欧盟《外国补贴条例实施细则》全文
- 附件四：欧盟《外国补贴法实施细则说明》全文
- 附件五：欧盟对保加利亚铁路机车招标项目 FSR 深度调查相关文件
- 附件六：欧盟对罗马尼亚光伏招标项目 FSR 深度调查相关文件
- 附件七：欧盟对同方威视在欧办公室突袭检查相关报道
- 附件八：机电行业贸易与投资情况的说明