

“

编者按:

对于中国贸易救济调查来说,用“没有最多,只有更多”来形容绝不为过。中国已经连续14年成为全球反倾销调查的首要目标国,特别是今年以来,中外贸易摩擦无论案件数量、发生频率还是涉及地区所呈的喷发之势,都让人大跌眼镜。除了欧美等贸易摩擦的“宿敌”,



解析高频贸易摩擦系列报道之一



“我们已经断断续续与美国谈判了一年多,可谓人困马乏,但是我们会继续努力,为中美光伏‘双反’博弈提供非政府间支撑,通过多条腿走路维护出口企业利益。”近日,中国机电产品进出口商会副会长王贵清在会见中国贸促会法律事务部副部长刘超时说。

至于具体谈判的内容,中国机电产品进出口商会法律服务部蔡铭在接受本报记者采访时说,由于涉及谈判机密,所以不便透露。

近年来,不仅是美国、欧盟、印度、澳大利亚、加拿大、土耳其也不断对中国发起“双反”调查。

锦天城(北京)律师事务所律师

傅东辉告诉记者,相比其他国家,我国光伏产业的规模效应和产业配套齐全,产品性价比是最好的。在绿色能源概念的大背景下,各国都在鼓励本国光伏产业的发展。一方面,各国政府依靠产业政策和补贴政策扶持各国光伏产品产业发展,并在国际市场上形成激烈竞争,另一方面,美欧等国家和地区以贸易救济抵制光伏产品进口,保护国内产业。可以说,中国光伏产品出口受到了历史上反倾销和反补贴调查最严重的挑战。

摩擦不断 胜负参半

从2011年开始,中国光伏产业

的贸易争端一直持续。锦天城(北京)律师事务所律师李烨在接受本报记者采访时介绍,2011年,美国率先向中国光伏产品发起双反调查,中国光伏企业积极迎战,并有效运用贸易救济规则,最终把反倾销政策扶持各国光伏产品产业发展,并在国际市场上形成激烈竞争,另一方面,美欧等国家和地区以贸易救济抵制光伏产品进口,保护国内产业。可以说,中国光伏产品出口受到了历史上反倾销和反补贴调查最严重的挑战。

“正因如此,美国光伏产业后来又申诉发起了第二次双反调查,最终阻止了采用第三国电池组装光伏产品对美国出口的可能。”李烨说,这次调查只针对用第三国电池在中国组装的光伏产品,比第一次“双

反”调查税率有所提高。迄今为止,欧盟对华光伏反倾销案仍是世界范围内案值最大的贸易救济案。

“当时中国光伏产品对欧盟出口金额达到250亿美元,比欧盟对华‘双反’调查的案值总和还大。”傅东辉说,所幸中国光伏产业再次沉着迎战,在商务部、机电商会、产业和律师“四体联动”的努力下,在2013年获得了本世纪欧盟“双反”案件中第5个价格承诺。虽然中国对欧盟出口明显减少,但仍然保住了欧盟的重要市场,也打开了中欧贸易救济合作双赢的新局面。

此后,中国光伏产业继续迎战了印度、澳大利亚和加拿大对华光伏产品反倾销调查,最终在印度、澳大利亚获得无税结案的成果。傅东辉分析,中国光伏产业应诉有胜有输,也有获得双赢。我们胜诉主要依赖对贸易救济规则的熟练运用,对于失败的案件,往往能够发现调查机关存在违反规则的做法。因此,中国光伏企业要把利用WTO规则维护自身权益作为一项长期的工作,积极挑战滥用规则的做法,包括请求商务部向WTO争端解决机制起诉,或者自行向进口国当地法院起诉。

■ 本报记者 姜业宏

自我提升 积极应对

对于近期中美光伏贸易形势,李烨分析,通过年度复审,美国每年的“双反”税率都在发生变化,中国

企业仍然维持着一定数量的出口。此外,中国的光伏大企业基本上都在海外建厂,或者通过海外代工企业OEM出口美国,基本上解决了“双反”税的障碍,这是中国产业在长期应对国际贸易救济中找到的一条可行途径,其条件是企业必须具有规模实力和跨国经营的能力。

锦天城(北京)律师事务所曾在美国第一次光伏产品双反案的第二轮年度行政复审中代理反补贴调查的抽样企业。在复审调查中,美国商务部调查官员滥用外部参照基准,采用了比正常国际市场价格高出4.5倍的非光伏玻璃价格,计算出我国光伏产品“低于公允市场价格”的补贴率,导致了19%的反补贴税率。李烨透露,这是因为美国商务部采用的GTA全球海关统计价格中95%的产品是光伏玻璃以外的其他玻璃产品,因而比中方提供的HIS报告的国际市场价格高出4.5倍。

“根据中国在WTO争端紧固件案件胜诉的经验,我们要在WTO赢得此案是没有悬念的,我们应该有更大的勇气运用WTO争端机制维护中国企业在国际贸易中的合法权利。”李烨说。

傅东辉建议,针对国际上滥用贸易救济规则的问题和做法建立档案库,政府也应该尽快建立法定程序,使在国际上受到争端损害的中国企业可以依法向主管部门提出诉诸WTO的请求。

中方关于欧盟光伏案价格承诺的谈判立场

以打促和 志在必胜

■ 傅东辉

欧盟对中国光伏产品的“双反”调查,是世界反倾销和反补贴历史上案值最大的一起“双反”案,涉案金额250亿美元,其严重程度考验着中欧经贸关系。然而,能否按照世贸规则合理、合法处理如此大案,能否说服欧盟成员国支持征税,欧委会也面临严峻考验。中国是世贸组织成员,中方维护包括“双反”规则在内的世贸组织各项规则,但是坚决反对任何一方滥用规则,更不允许任何一方以大案要案为要挟,影响正常的多、双边经贸关系。

高压与谈判两手应对

2012年9月6日和2012年11月8日,欧委会分别发起对中国光伏产品反倾销调查和反补贴调查。据欧洲主要媒体报道,欧委会完成调查后,认定存在大幅倾销并造成欧盟产业损害。按照欧委会调查程序,欧委会可能将于2013年

6月6日发布反倾销初步裁决,除对被抽样的各光伏企业分别征税外,还将对140多家应诉的中国光伏企业平均征收47.6%的高额临时反倾销税,这意味着中国光伏产品将全面退出欧盟市场。如果拥有250亿美元出口额的中国光伏产业不得不骤然被迫停止对中国最大的海外市场欧盟出口,将面临一场巨大的危机并带来连锁反应。

另一方面,欧盟太阳能市场是依靠欧盟各国政府补贴发展起来的,欧盟光伏产业本身对组件的供应只占到13%,87%的组件供应依赖各国进口,其中80%进口自中国,如果断然阻止中国光伏产品进入,“双反”措施的双刃剑也必然严重伤害及欧盟自身。正因为如此,欧委会在大量利用媒体宣传将要初裁征税的同时,也表态愿意与中方谈判,寻求消除损害的和解决方案,并邀请商会代表团赴布鲁塞尔谈判。

为此,对于欧委会在光伏“双反”案中采用高压和谈判两手措施,中方也应两手回应,以确立有效的应对策略和我方的谈判立场。

找准法律漏洞 有的放矢

我方曾在多次书面抗辩和听证会中指出,欧委会在申诉资格、抽样、损害、因果关系、替代价等方面存在一系列严重的法律和事实缺陷。根据WTO争端解决机制判例对滥用反倾销规则的约束,我们有充分的理由坚信此案最终将在WTO争端解决机制下获胜,这对于欧委会将是一个不小的压力,也是迫使欧委会接受谈判和争取和解的前提。相反,如果我方不能在调查中抓住对方的漏洞,不能系统揭示出对方在法律和事实上的缺陷,和解就只能是一种幻觉。

第一,关于申诉价格。我方提出申诉书中关于欧盟产业143家企业的

数量和欧盟产业总产量均被严重低估,我方提供了其余149家欧盟企业的详细名单,欧盟光伏产品生产企业总共拥有292家企业。显然,欧盟申诉方企业能否达到占欧盟光伏总产量25%以上将是欧盟光伏案的软肋。

第二,欧盟产业损害的不确定性。此案被调查产品涉及硅片、电池和光伏组件,这三种产品分属于光伏在不同生产阶段的上下游产品,其产业状况和各种指标差别很大。然而,欧盟申诉方利用反倾销反补贴规则上的缺陷,将这三种实际完全不同的产品混为一谈,实际混淆了欧盟这三种产业的实际状况和损害情况。如果三种产业合在一起有可能符合损害指标,但是将其分拆后损害指标可能完全不同。

第三,对欧盟生产企业的抽样方法异常。欧委会在本案对欧盟生产企业抽样调查时,把对欧盟生产企业的抽样提前到了立案之

前。这不能不令人怀疑欧委会提前抽样的客观性和中立性。

此外,欧方在此案中还存在拒绝披露替代价的对比商、对损害因果关系认定规则的滥用等问题。

在光伏案中,欧方的种种问题虽然可能导致其败诉,但中方光伏产业也同样面临风险,万一欧委会强行征税,诉诸WTO争端解决机制无法获得立竿见影的效果。因此,对于光伏产品特大案件,利用对方的法律缺陷,促其谈判和解,应该是最好的双赢选择。

(编者:此文是中欧光伏价格承诺首次谈判后,锦天城(北京)律师事务所主任傅东辉作为代理律师写作的中方谈判立场,此为本文首次公开发表。欧盟光伏产品“双反”案最终以欧委会接受价格承诺而结案,对于中国现阶段面临的美国、土耳其光伏贸易纠纷,或可提供谈判借鉴。)

▼言论

被诉企业的辩证法

■ 姜业宏

在中国的传统文化中,当被告往往是不光彩的事。国人的“厌诉”情绪如同讳疾忌医,由来已久。但涉及到国际贸易争端,当被告的不一定理亏。遭遇诉讼,很有可能成为被告的一次机遇。

国际贸易领域的纠纷解决机制不同于国内专门法事无巨细,它是随着国际间交流、合作的加强逐步建立起来的,淡化了国家、地区法律特性而追求被普遍认可。这就形成了规则体系宽泛、笼统的特征。由此,直接给积极应诉者带来了两个优势:其一,掌握细节者把握主动权;其二,取得胜利者将影响未来规则的制定。

国际贸易规则真实反映了“法网恢恢,疏而不漏”这八个字,这种细节规定并不具体的规则体系,给了诉讼双方更大的发挥空间。正可谓魔鬼和机遇,都藏于细节之中。面对贸易争端,虽然应诉未必会赢,但不应诉则必败。哪一方在诉讼中收集、掌握了更多事实和数据,哪一方对规则的把握更细致、提出的观点更合理有据,往往就更具说服力,更能把握获胜的主动权。

国际贸易争端本质上是国家之争、产业之争,贸易摩擦总与国家政策倾向相伴而生。各国制定的贸易救济规则虽然各有千秋,但都应在国际规则的框架之内。由于纠纷解决机制的宽泛性、笼统性,在大型国际贸易争端中,诉讼的胜利不仅对应诉企业自身有利,或许还能促使不合理规则的弃用,继而惠及他人。

例如WTO上诉机构在中国紧固件上诉案的裁决中,裁定欧盟《反倾销基本条例》有关对“非市场经济”出口商“单独税率待遇”的规定本身不符合《反倾销协定》的相关规定,其对紧固件案的适用本身也不符合《反倾销协定》的规定。自此,无论是否承认中国的市场经济地位,欧盟在对华反倾销案中的做法都已经成为WTO规则体系下的违法行为。这不仅是案件本身的胜诉,更是国内企业咬紧牙关、坚持多年诉讼后迎来的新机遇。

任何事物都有两面性,国际贸易纠纷也不例外。面对起诉,把应诉工作做细,把对方规则研究透,就有机会变大害为小害,或变应诉为反诉,还有可能彻底转败为胜。与此同时,因为应诉,企业加深了对出口国法律、政策和行业的多方了解,或许还可以找寻出跃升转型的新途径。

小资料

2011年11月,美国第一次对华光伏产品发起“双反”调查,裁定倾销幅度为18.32%—249.96%,补贴幅度为14.78%—15.97%

2012年9月,欧盟对华光伏产品发起反倾销调查,2013年8月达成价格承诺协议;

2012年11月,欧盟对华光伏产品发起反补贴调查,2013年8月达成价格承诺协议;

2012年11月,印度对华光伏产品发起反倾销调查,最终无税结案税;

2014年1月,美国第一次“双反”调查第一轮行政复审,裁定倾销幅度为0.79%—238.95%,补贴率为15.43%—23.28%;

2014年1月,美国第二次对华光伏发起产品“双反”调查,裁定倾销幅度为26.71%—165.04%,补贴率为27.64%—49.79%;

2014年5月,澳大利亚对华光伏产品发起反倾销调查,终裁认定无损害,终止调查;

2014年12月,加拿大对华太阳能组件发起“双反”调查,确定倾销幅度为9.30%—154.4%,其他非应诉中国企业倾销幅度为154.4%;

2015年2月,美国第一次“双反”调查第二轮行政复审,裁定反倾销幅度为6.12%—238.95%,补贴率为19.2%;

2015年2月,欧盟对价格承诺临时复审,最终取消调查;

2016年7月,土耳其对华光伏产品发起反倾销调查,仍在进行中。

▼案例分析

赛维勇战欧盟“双反”的启示

■ 本报记者 范丽敏

2012年9月至2013年7月,深陷欧盟“双反”危机的江西赛维LDK公司积极应诉,取得了预期的胜利。

关于此案,本报记者采访了中国国际投资与贸易法专家、北京时代九和律师事务所高级合伙人江家喜,他作为当时江西赛维的代理律师,介绍了应诉的经过。

积极应对 而不任人宰割

欧盟委员会2012年9月6日发布公告,对从中国进口的光伏电池、电池片以及硅片发起反倾销调查。2个月,欧盟正式启动对华光伏产品反补贴调查。

“这使得中国整个光伏行业风声鹤唳,每家涉案企业都岌岌可危。”江家喜说。

当时,中国光伏行业还在经受美国的“双反”调查,原本高歌猛进的光伏行业迅速进入了冰冻期。

据媒体报道,江西赛维2012年上半年出现了亏损,并且面临不断扩大的债务压力。其总负债已高达54.2亿美元,资产负债率上升至102.7%,事实上处于资不抵债的境地。

但是,中国光伏企业并没有“任人宰割”,而是积极应诉。

欧盟发出反倾销调查公告后,江家喜及其律师团队“临危受命”,成为江西赛维代理律师,赶赴江西研究调查赛维的企业情况。

2012年9月至12月,江西赛维先后提交了欧盟《抽样问卷》《反倾销调查问卷》和《反补贴调查问卷》,随后又经过了欧盟的数次实地考察核查。

“《调查问卷》洋洋洒洒几十页,内容包括涉案公司的组织结构、经营情况、涉案产品的产量、成本,以及在所有市场的销售情况等。”江家喜告诉记者,千万不要小看这份《调查问卷》,它将决定欧盟是否征收

“双反”税,以及征收什么税率。

江家喜提醒企业,《调查问卷》的问题表面看起来都非常简单,但事实上都是大有深意。他举例说,其中一个问题是涉案企业旗下包含哪些公司,生产哪些产品,如何营销。表面看起来,欧盟要求涉案企业介绍公司整体生产销售情况,事实上,这一项调查是要了解涉案产品都有哪些部门生产和销售,而不是其他无关的情况。

江家喜强调,《调查问卷》的准备和提交有时间限制,必须在37天内快递到欧盟相关部门手中。否则,欧盟就可以随意作出对中方不利的裁决。

将拳头产品排除在征税范围外

除了按照正常程序回应欧盟“双反”调查外,2012年9月17日,赛维牵头推动向中国商务部提出申诉,要求对产自欧盟的多晶硅进行

“双反”调查,得到了商务部的认同。

然而,欧盟委员会还是在5月初裁披露对江西赛维开征高达55.9%的惩罚性关税,给已在破产边缘挣扎的江西赛维当头一棒。

在欧盟对中国企业开出了高额惩罚性关税后,中国商务部向欧盟表态称,“如果欧方对产品设限,中方将切实维护中国企业的利益,希望欧方慎重采取措施。”

在中方努力下,2012年6月4日,欧盟贸易委员会发布的初裁结果稍有调整,决定从6月6日起,对产自中国的光伏产品征收临时反倾销税,前两个月税率为11.8%,之后将升至47.6%。

这里的光伏产品,包括硅片、电池和电池组件等。

硅片是赛维当时出口欧洲的“拳头”产品,“如果对切片征收反倾销税,对于在破产边缘挣扎的赛维将是致命的打击。”江家喜说。

欧盟是全球最大的光伏产品市场,当时太阳能电池板相关产品的出口已占到中国对欧盟地区出口的很大一部分。

江家喜律师团队经过研究发现,欧盟的初裁存在问题。

江家喜告诉记者,欧盟当时计算反倾销税率时,是按照一个单位产品多少瓦来计算的。但是,硅片本身并不导电,因此也无法换算成多少瓦。只有涂上涂层,硅片才能导电,才能换算成瓦数。

“欧盟初裁犯了非常基础的错误,我们据此向欧盟提出了书面抗辩意见,指出其严重错误,要求欧盟将硅片排除在征收反倾销税之外。”江家喜说。

与此同时,中国政府、商协会仍然在不懈地努力,希望将中欧光伏争端通过谈判解决。

2013年7月,这一争端通过价格承诺达成了双赢结局。