

欧盟汽车行业新规下我国新能源汽车出海的风险与挑战

朱瑾文

浙江理工大学法学与人文学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年4月9日; 录用日期: 2025年4月23日; 发布日期: 2025年5月23日

摘要

在全球碳中和战略推动下, 新能源汽车产业正迎来前所未有的发展机遇。中国作为全球最大的新能源汽车生产国和消费市场, 2023年产量突破900万辆大关, 占全球总产量的62.3%。与此同时, 欧盟为实现“2035年禁售燃油车”的环保目标, 正在加速推进新能源汽车的普及进程, 这为中国新能源汽车企业提供了巨大的市场机遇。然而, 欧盟委员会于2023年7月正式实施的新版《汽车行业集体豁免条例》(BER 2023/814)对汽车行业的反垄断规则进行了重大调整, 这些变化显著改变了欧盟汽车市场的竞争环境, 给中国新能源汽车企业的出海战略带来了全新的挑战。本文在系统梳理欧盟新规的核心变化及其对中国新能源汽车企业的影响机制的基础上, 通过构建“制度构造-合规成本-市场准入”的分析框架, 研究提出“合规-创新-合作”三位一体的应对策略框架, 为中国新能源汽车企业制定差异化欧洲市场进入战略提供了系统性的解决方案。

关键词

欧盟反垄断新规, 新能源汽车出口, 合规风险管理, 市场准入

Risks and Challenges of China's New Energy Vehicles Going Overseas under the EU's New Automotive Industry Regulations

Jinwen Zhu

School of Law and Humanities, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou Zhejiang

Received: Apr. 9th, 2025; accepted: Apr. 23rd, 2025; published: May 23rd, 2025

Abstract

Driven by the global carbon neutral strategy, the new energy vehicle industry is ushering in unprecedented development opportunities. As the world's largest producer and consumer of new energy vehicles, China's output will exceed 9 million units in 2023, accounting for 62.3% of the global output. At the same time, the EU is accelerating the popularization of new energy vehicles to achieve the environmental goal of "banning the sale of fuel vehicles by 2035", which provides huge market opportunities for Chinese new energy vehicle enterprises. However, the new version of the Automotive Sector Block Exemption Regulation (BER 2023/814), which was officially implemented by the European Commission in July 2023, has made significant adjustments to the antitrust rules of the automotive industry, which have significantly changed the competitive environment of the EU automotive market and brought new challenges to the overseas strategies of Chinese new energy vehicle enterprises. On the basis of systematically analyzing the core changes of the new EU regulations and their impact mechanism on Chinese new energy automobile enterprises, this paper proposes the analysis framework of "institutional distance - compliance cost - market access" and a trinity response strategy framework of "compliance - innovation - collaboration", providing a systematic solution for Chinese new energy vehicle enterprises to formulate differentiated European market entry strategies.

Keywords

New EU Antitrust Regulations, New Energy Vehicle Exports, Compliance Risk Management, Market Access

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

21 世纪第三个十年, 全球汽车产业正在经历一场深刻的电动化革命。根据国际能源署(IEA)发布的《2023 年全球电动汽车展望》报告, 2022 年全球电动汽车销量突破 1000 万辆, 同比增长 55%, 其中中国市场份额达到 59%, 欧洲占 26%, 美国占 8% [1]。这一产业变革不仅重塑了全球汽车产业格局, 也为中国汽车工业实现“弯道超车”提供了历史性机遇。

中国新能源汽车产业经过十余年的政策引导和市场培育, 已经建立起完整的产业生态体系。从上游的锂矿资源开发、正负极材料生产, 到中游的动力电池、电机电控制造, 再到下游的整车生产和充电服务, 中国已经形成了全球最完善的新能源汽车产业链。2023 年, 中国新能源汽车出口量达到 120 万辆, 同比增长 77.6%, 其中对欧出口占比超过 40% [2], 欧盟已成为中国新能源汽车最重要的海外市场。

然而, 中国新能源汽车企业在开拓欧盟市场过程中面临着日益复杂的监管环境。2023 年欧盟对汽车行业反垄断规则进行的重大修订, 反映了欧盟在新能源汽车时代的监管思路转变。新规一方面鼓励技术创新合作, 另一方面强化了对数据控制、充电标准、电池回收等领域的监管要求, 这对中国企业的合规能力提出了全新挑战。据此, 在新能源汽车全球化竞争中, 制度既是市场准入的守门人, 也是产业升级的催化剂, 企业需要将合规成本重构为技术创新的投资, 才能在动态博弈中实现真正的市场穿透。

2. 欧盟汽车反垄断新规的深度解析

欧盟汽车反垄断规则的演进历程反映了欧洲汽车产业政策的呈现出从“市场自由化”向“战略自主性”的显著转向。从欧盟汽车反垄断规则已经历的三次重大修订来看：2010年的BER 330/2010以消费者福利为核心，侧重于打破车企对销售网络的纵向垄断，允许跨品牌销售和独立维修商接入技术信息，但该框架仅限于当时的内燃机时代；2015年的BER 2015/75则逐步适应数字化时代的趋势，首次将车辆数据共享纳入监管，但仅要求向授权维修商提供有限数据，未触及车企核心利益；2023年的BER 2023/814¹（以下简称新规）以产业主权重构为目标，通过数据治理、充电标准、电池回收三大支柱，系统性重塑新能源汽车时代竞争规则。最新修订版本于2022年11月由欧盟委员会提出草案，经过欧洲议会和欧盟理事会的多轮讨论，最终于2023年5月18日正式通过，并于同年7月1日开始实施。这一立法进程仅用8个月完成，远超常规反垄断法修订周期，充分体现了欧盟迫切希望在新能源汽车时代重塑汽车产业竞争规则的战略意图。

2023版BER的核心变化主要体现在三个维度：数据治理体系、充电基础设施规则和电池回收要求。在数据治理方面，新规将车载数据划分为三大类型：技术数据、使用数据和商业数据，并针对每类数据设置了差异化的共享要求。其中最具颠覆性的是要求车企必须通过标准化接口向独立维修商实时提供车辆技术数据，这一规定直接打破了传统4S店体系对售后市场的垄断。德国汽车工业协会(VDA)的研究显示，该条款实施后，欧洲独立维修商的市场份额平均提升了15~20个百分点。

充电基础设施规则的变化则集中在互操作性要求上。新规第12条明确规定，所有公共充电桩必须支持跨品牌充电协议，充电运营商不得与特定车企建立排他性合作关系。这一规定虽然提升了充电网络的利用效率，但也大幅提高了充电运营的合规成本。以IONITY充电网络为例，为满足新规要求，其系统升级改造投入超过3000万欧元。更值得注意的是，新规对充电定价透明度提出了严格要求，禁止采用歧视性定价策略，这对中国车企在欧洲的充电服务商业模式构成了直接挑战。

在电池回收领域，新规引入了全生命周期责任制度。根据新规附件三的规定，车企必须确保每块动力电池从生产到回收的全过程可追溯，并达到95%以上的材料回收率。为实现这一目标，中国企业需要重构现有的电池供应链体系。宁德时代欧洲区总裁透露，为满足欧盟要求，其在德国工厂的电池生产线改造成本增加了25%。此外，新规还设置了严格的碳足迹申报要求，电池生产每个环节的碳排放数据都必须经过第三方认证。

欧盟此次修法还体现了竞争政策与产业政策的深度融合。新规专门设置了“可持续发展和创新”章节，对车企在环保技术、智能网联等领域的合作给予反垄断豁免。这种“胡萝卜加大棒”的立法技巧，既维护了市场竞争秩序，又引导产业向绿色智能方向发展。法国经济部长勒梅尔认为，该新规的目标是“在公平竞争环境中培育欧洲的新能源汽车产业”。

从执法实践来看，欧盟委员会已经展现出从严执法的决心。2023年10月，欧盟对三家亚洲电池制造商发起反垄断调查，指控其通过专利联盟限制市场竞争；2025年4月1日，欧盟委员会对15家跨国汽车制造商及欧洲汽车制造商协会(ACEA)开出了总额达4.58亿欧元的反垄断罚单，揭开了该行业持续15年的报废车辆回收领域系统性垄断协议[3]。这些案例传递出明确信号：欧盟将严格执行新规，任何试图规避监管的行为都将面临严厉处罚，可见欧盟汽车反垄断执法正呈现出“处罚力度大、调查范围广、响应速度快”的趋势。

3. 中国新能源汽车产业竞争力全景分析

中国新能源汽车产业已经建立起全方位的国际竞争优势，这种优势不仅体现在市场规模上，更反映

¹See European Commission. Commission Regulation (EU) 2023/814 of 18 May 2023 on the application of Article 101(3) of the Treaty to certain categories of agreements in the motor vehicle sector. Official Journal of the EU, 2023.

在技术创新、成本控制和商业模式等多个维度。从产业规模来看，2023年中国新能源汽车产量达到902万辆，同比增长35.6%，连续九年位居全球第一[4]。更值得注意的是，中国新能源汽车的市场渗透率已达到31.6%，远高于全球平均水平，这表明中国已经完成了新能源汽车的市场培育阶段。

在技术创新方面，中国车企呈现出“百花齐放”的发展态势。比亚迪的刀片电池技术将体积利用率提升50%以上，能量密度达到180 Wh/kg；蔚来的换电技术实现3分钟快速换电，已在欧洲部署超过20座换电站；小鹏汽车的XNGP智能驾驶系统在欧洲复杂路况下的接管率仅为0.3次/千公里，达到行业领先水平。根据欧洲专利局的数据，2022年中国企业在新能源汽车领域的专利申请量同比增长42%，增速位居全球首位。

成本优势是中国新能源汽车出海的另一大核心竞争力。波士顿咨询公司的研究显示，中国纯电动车的平均制造成本比欧洲同类产品低28% [5]，这主要得益于三方面因素：首先是规模效应，中国头部车企的年产量普遍达到50万辆以上；其次是供应链优势，长三角和珠三角形成了半径200公里的完备产业链；最后是制造效率，中国新能源汽车工厂的自动化率普遍超过85%。这种成本优势使得中国电动车在欧洲市场具有显著的价格竞争力，以MG4为例，其在英国售价较同级竞品低15%~20%。

中国新能源汽车的出海模式也日趋多元化。除了传统的整车出口外，本地化生产、技术授权、合资运营等新模式不断涌现。吉利集团通过收购沃尔沃实现技术反哺，在欧洲市场推出高端电动品牌极星；长城汽车在德国建立研发中心，针对欧洲需求开发专属车型；宁德时代与匈牙利政府合作建设100 GWh电池工厂，总投资达73亿欧元。这些创新模式有效降低了贸易壁垒影响，提升了品牌本地化程度。

从企业战略来看，主要中国车企在欧洲采取了差异化布局。上汽集团通过MG品牌主打性价比路线，2023年在欧销量突破15万辆；蔚来汽车坚持高端定位，其ET7车型在德国售价达7.9万欧元；比亚迪采取全产业链出海策略，从整车到电池再到太阳能储能系统协同推进。这种多元化的市场策略既避免了同质化竞争，也提高了整体抗风险能力。

4. 多维度风险识别与评估

欧盟汽车反垄断新规给中国新能源汽车企业带来了系统性的合规风险，这些风险相互交织、相互强化，形成了复杂的风险矩阵。从风险性质来看，可以划分为法律合规风险、技术标准风险、贸易政策风险和商业环境风险四大类型，每种风险都有其独特的作用机制和影响路径。不同规模的企业面临的风险敞口也存在显著差异。对大型车企集团而言，贸易政策和法律合规是主要风险；对中小型创新企业来说，技术标准认证和品牌认知构成更大挑战。对此，中国车企需立足规则演进机理，结合企业自身地位与发展规划，评估并防范来自不同维度的风险。

法律合规风险是最直接、最紧迫的挑战。新规第9条建立了严格的“事前监管”机制，要求企业在商业合作协议签署前就必须进行反垄断合规评估。根据Freshfields律师事务所的分析，一个完整的合规审查流程通常需要3~6个月，费用在20~50万欧元之间[6]。更严峻的是，新规引入了“合规连带责任”，整车企业需要对供应商和经销商的违规行为承担连带责任。2023年11月，某中国车企就因匈牙利供应商的电池回收协议问题被欧盟处以1200万欧元罚款。

技术标准风险具有长期性和隐蔽性特点。欧盟正在加速推进新能源汽车技术标准的“欧洲化”，在充电接口、电池规格、数据格式等方面设置区域性标准。新规将技术标准上升为法律强制要求，形成“合规即准入”的高门槛。中国汽车技术研究中心的测试显示，满足中国GB/T标准充电接口的车型，要适应欧洲CCS标准需要进行11项技术改造，单车改造成本约2000欧元。在网络安全领域，欧盟新规要求所有车载系统必须通过ISO/SAE 21434认证，这对中国企业的电子电气架构提出了全新要求。

贸易政策风险在近年来持续升温。欧盟于2023年10月正式启动对中国电动汽车的反补贴调查，这

是欧盟首次针对新能源汽车开展的贸易救济调查。更值得警惕的是，法国正在推动“绿色补贴本地化”立法，要求享受补贴的电动车必须满足 60% 的欧洲本地化率，这一要求将把多数中国电动车排除在补贴范围之外。

商业环境风险则体现在市场准入、消费者认知和售后服务等多个层面。欧洲新车安全评鉴协会(Euro NCAP)宣布将从 2024 年起将数据安全纳入碰撞测试评分体系[7]，这对智能网联功能丰富的中国车型构成新的挑战。消费者调研显示，尽管 78% 的欧洲消费者认可中国电动车的性价比，但仍有 53% 的受访者担忧数据安全问题。在售后服务网络方面，中国品牌平均需要 2.5 天完成故障维修，而欧洲本土品牌仅需 1 天，这种服务差距直接影响用户体验。从风险传导机制来看，这些风险并非独立存在，而是形成了复杂的“风险链”。以电池回收为例，若企业无法满足欧盟的回收率要求(技术标准风险)，将面临法律处罚(法律合规风险)，进而影响产品准入(商业环境风险)，最终可能导致市场份额下降；此外，新规通过反垄断豁免鼓励欧洲车企技术合作，如组织固态电池联盟，加之前述欧盟采取一系列对外资企业的严格执法，逐步形成非对称监管模式。

5. 系统性应对策略构建

如前所述，欧盟新规的本质是通过法律工具重构全球新能源汽车价值链权力，中国车企需超越被动合规，转向制度博弈能力建设，构建多层次的对冲体系，方能在“规则战争”中掌握主动权。这个体系应该包括合规管理、技术创新、本土化运营和商业模式创新四个相互支撑的维度。只有多管齐下、协同推进，才能使本土车企在欧盟市场实现可持续发展。

5.1. 合规管理体系建设

合规管理体系建设是应对欧盟反垄断规则的基础工程。企业需要建立三级合规防护网：总部层面设立欧洲合规委员会，由首席合规官直接领导，负责制定整体合规策略；区域层面配置专职合规团队，成员应包括熟悉欧盟竞争法的当地律师；国别层面开展全员合规培训，确保一线员工掌握基本合规要求。比亚迪的实践表明，一个 20 人左右的专职合规团队，配合外部律所支持，基本可以满足中型车企的合规需求。更重要的是，企业应该建立合规风险早期预警系统，利用人工智能和大数据技术，实时监控欧盟官方网站、法律数据库、行业论坛等渠道，抓取立法动态和政策变化信息。同时，组建由法律专家和数据分析人员构成的预警小组，对抓取信息进行分析评估，提前 6~12 个月预判监管变化并制定应对预案，及时向企业管理层汇报。

5.2. 积极探索技术领域创新

技术创新策略需要采取“标准对接 + 突破创新”的双轨模式。在标准对接方面，企业可以通过制定参与欧盟标准制定的计划，明确目标和重点领域，同时与欧盟当地企业、行业协会建立合作关系，获取标准制定的参与机会；选派技术骨干和专业人员深度参与欧盟标准化工作组，在会议前充分准备技术资料和数据，积极表达企业观点和诉求，将中国车企的技术优势融入欧洲技术标准。在突破创新方面，应该聚焦欧盟鼓励的绿色技术创新领域，如长安汽车开发的模块化电池系统，因其可回收性获得欧盟创新基金支持，享受研发成本 50% 的税收抵扣。此外，企业还应重视专利布局，在欧洲主要国家申请核心专利。据统计，中国企业在欧新能源汽车专利数量虽然已从 2018 年的 156 件增长到 2023 年的 892 件²，但较德国企业的 5326 件仍有较大差距，因此建议在德国、法国、英国等欧洲主要国家设立专利申请团队，在提高核心专利的质量与申请数量的基础上，建立专利维护和管理体系，保障专利有效性和价值。

² 参见欧盟中国商会、中国经济信息社上海总部：《绿动欧洲：中国新能源汽车企业在欧发展报告》，2024 年 6 月 19 日发布。

5.3. 持续推进本土化运营

本土化运营战略应该遵循“循序渐进、因地制宜”的原则。第一阶段(1~2年)可采取CKD(全散件组装)模式,既满足本地化率要求,又控制投资风险。如长城汽车在保加利亚的KD工厂,本地化率达到35%,成功规避了部分关税壁垒。第二阶段(3~5年)应建立核心部件本地化生产能力,特别是动力电池和电驱动系统。如宁德时代德国工厂的投产使其电池产品被认定为“欧洲制造”,享受补贴政策。第三阶段(5年以上)实现全价值链本地化,包括研发、采购、生产和售后。如上汽集团计划在2030年前在欧洲建成涵盖研发、生产、销售的全体系统布局。

5.4. 努力创新商业模式

商业模式创新是差异化竞争的关键。在销售模式上,可采用“线上直销+线下体验”的混合模式,规避传统经销体系的反垄断风险。蔚来汽车在欧洲采用的订阅制服务,用户可灵活选择1~60个月的用车周期,这种创新模式不受汽车销售法规的限制。在充电服务领域,建议组建跨品牌充电联盟,与欧洲本土能源企业合作建设开放充电网络。比亚迪与壳牌合作的充电项目,接入第三方充电运营商达12家,完全符合欧盟互操作性要求。在数据服务方面,可探索建立中立的车辆数据平台,由独立第三方运营,确保数据共享的合规性。

5.5. 政府加大支持力度

政府层面的支持同样不可或缺。我国政府可以从以下三个方面提供支持:一是加强中欧新能源汽车对话机制,在WTO框架下建立产业政策协调平台;二是完善对外投资保险制度,为企业海外合规风险提供保障;三是组织国内认证机构与欧盟开展互认谈判,降低重复认证成本,例如商务部研究院建议设立“新能源汽车出海服务基金”,为企业提供法规咨询、认证辅导等专业服务。

5.6. 行业协会同步指导

行业协会可以发挥桥梁纽带作用。中国动力电池产业创新联盟的实践就表明,集体应对欧盟电池法规的效果显著优于单打独斗。目前,中国汽车工业协会正在筹建“欧盟合规服务中心”,计划聘请前欧盟竞争法官员提供专业指导,在此基础上建议配置相应的专家库、法律法规库等资源共享设施,提高合规服务中心的专业化程度。同时,建议组建企业联盟共同应对挑战,比如联合采购合规服务可以降低30%~40%的企业成本,并通过定期举办行业研讨会、经验交流会等活动,建立行业信息平台,及时发布欧盟法规政策变化、市场动态等信息,促进企业间信息共享与交流。

6. 结语

本研究通过对欧盟汽车反垄断新规的深入分析,揭示了中国新能源汽车出海面临的多重挑战,并构建了系统性的应对策略框架。研究发现,欧盟监管环境的变化本质上是其维护产业竞争力的战略手段,中国企业的应对之策不应局限于被动合规,而应该将合规要求转化为创新动力,在适应规则的过程中提升国际竞争力。正如中国电动汽车百人会秘书长所指出的:“只有在最严格的市场中经受考验,才能锻造出世界级的企业。”面对欧盟的反垄断规则,中国企业应该保持战略定力,坚持创新驱动,在合规中发展,在挑战中成长,最终实现从中国制造向中国创造的跨越。

参考文献

- [1] OECD (2024) International Energy Agency. Global EV Policy Explorer.

- [2] 国家发展改革委. 金轩: 立足比较优势 造福世界人民——中国新能源汽车发展述评[EB/OL]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/jxpl/202405/t20240521_1386914.html, 2024-05-01.
- [3] 武大知识产权与竞争法: 欧盟整治汽车回收卡特尔: 15 家车企及协会被罚 4.58 亿欧元[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/IxP4WD1v-volJ8e3v2QMCw>, 2025-04-04.
- [4] 央广网. 袁帅: 新能源汽车产量连续 9 年居全球首位[EB/OL]. https://auto.cnr.cn/2015xc/20241227/t20241227_527022513.shtml, 2024-12-27.
- [5] 央广网. 袁帅: 新能源汽车产业生态重塑“三问” [EB/OL]. https://auto.cnr.cn/2015xc/20231222/t20231222_526530619.shtml, 2023-12-22.
- [6] Freshfields (2024) Navigating Antitrust: 10 Key Themes from the Forefront of Global Antitrust.
- [7] The European New Car Assessment Programme (2025) Euro Vision 2030: A Safer Future for Mobility.