

新的欧盟《外国补贴条例》：对欧盟外来投资的重大影响

欧盟的《外国补贴条例》于2023年1月12日生效。新的《外国补贴条例》制度旨在解决外国补贴对欧盟内部市场造成的扭曲，并针对超出若干财务门槛的并购交易（包括组成合资公司）和公共招标，引入新的强制申报和暂停交易制度。《外国补贴条例》将于2023年7月12日开始适用，而申报义务将于2023年10月12日开始。计划在欧盟投资或参与欧盟公共招标的公司，以及从非欧盟政府和政府相关实体获得“财务资助”的公司，将需要考虑如何配合新制度。

本简报主要在并购的背景下讨论《外国补贴条例》制度的主要特点，并指出受影响公司实务上应注意的事宜和应采取的步骤。目前如何诠释和应用《外国补贴条例》下的部分领域仍不明确，但鉴于该条例的写法较广，我们预计新制度将影响很多涉及亚洲国有实体和主权财富基金（以及与其有业务来往的公司）在欧盟投资的交易。

《外国补贴条例》的主要特点

概述

《外国补贴条例》赋予欧盟委员会（“委员会”）以下的新工具：

- 两个“强制申报工具”，旨在为大型并购交易和大型公共采购投标提供公平的竞争环境；以及
- 一个“一般市场调查工具”，使委员会能够调查所有其他市场状况，包括低于强制申报门槛的市场状况，并要求相关方作出特别（*ad hoc*）申报。

若在欧盟从事经济活动的公司获得由非欧盟国家授予的财务资助，上述工具将允许委员会调查该等资助，以评估是否属于扭曲性外国补贴。

“财务资助”（*financial contribution*）定义广泛，涵盖公司可能与政府（和相关）实体之间各种安排¹。根据《外国补贴条例》制度，如果需要作出申报，则需要整理相关资助的细节并向委员会申报。

“外国补贴”包括以下财务资助：(i) 由第三国直接或间接提供；(ii) 令在欧盟从事经济活动的经营者受惠；及 (iii) 限于一个或多个经营者或行业。²然后委员会将评估相关补贴是否对内部市场产生扭曲性影响。

请见本摘要文末的**图表 1**，内有流程图总结若干考虑要点，作评估是否需要根据《外国补贴条例》申报之用。

委员会已公布《实施条例》草案，列载在《外国补贴条例》下的拟议程序要求以及需申报的内容。咨询期不久前已经结束，而《实施条例》草案正在定稿，预计在2023年第二季内制定。

强制申报门槛

在以下情况，公司必须申报涉及控制权永久变动的并购交易（即“集中”，定义类似于在欧盟合并管控（EU Merger Control）背景下适用的定义）：

- 拟合并的各经营者中至少一方、被收购的经营者或合资企业在欧盟成立，并且在欧盟范围内产生的总营业额至少为5亿欧元；以及
- (i) 收购方和被收购的经营者；(ii) 拟合并的经营者；或 (iii) 合资公司及其股东，在过去三年获得的外国（即非欧盟）财务资助总额至少为5,000万欧元。

在以下情况，公司必须申报公共采购投标：

- 公共采购协议或框架协议的估计价值至少为2.5亿欧元；并且

¹ 《外国补贴条例》第3(2)条。

² 《外国补贴条例》第3(1)条。

- 公司（包括其集团内的公司、分包商和供应商等）在过去三年从任何一个非欧盟国家收到的外国财务资助总额至少为 400 万欧元。

如上所述，“财务资助”的定义非常广泛（较“外国补贴”更为广泛），评估时会计算整个集团收取的资助。“财务资助”包括：

- 资金或负债的转移（如注资、赠款、贷款、担保）；
- 放弃原先可收取的收入（如零税协议或零息贷款）；以及
- 提供或购买货物或服务。

财务资助不一定来自中央政府，地方政府亦可提供财务资助。如果公共或私人实体的行动可归属于非欧盟国家（当局会考虑以下因素：实体的特点、与公共实体相关的国家之现行法律和经济环境，以及私人实体的所有相关情况等等），这些实体亦可被视为提供财务资助。

委员会表示，即使按市场条款获得资助，也可能构成财务资助。例如，国有或国家控制的银行或在国家指导下运营的私人银行，向公司提供贷款，可能是业务运营的惯常做法。如果相关贷款的条款相较于正常市场条件下获得的贷款更有利（如低息或零息），则该等贷款显然将被归类为《外国补贴条例》下的财务资助。但是，我们目前的理解是，即使按照正常市场条件获得的贷款也将归类为财务资助，并因此可能会触发申报要求。

提交信息和审查时间表

如果触发申报要求，相关方必须向委员会提交关于过去三年收到的外国财务资助的广泛信息（包括资助形式、授予资助的实体、授予资助的目的和经济理由、是否附带任何条件）以及其他相关信息，以便委员会评估对内部市场的潜在扭曲效应。

就审查并购或合资交易而言，审查时间表将类似于合并管控程序（即第一阶段为 25 个工作日，第二阶段为 90 个工作日的深入审查）。在《实施条例》草案的附件中，委员会鼓励相关方在正式审查时间表开始之前，在申报表草稿的基础上进行申报前讨论，类似于在欧盟合并备案中所采取的方法。

扭曲性外国补贴

委员会将评估财务资助在多大程度上，会构成扭曲性外国补贴，而需要纠正。如上所述，如果一个非欧盟国家直接或间接提供财务资助，以致经营者受惠，并且只限于一个或多个经营者或行业受惠，则存在外国补贴。如果有关补贴可能提升经营者在内部市场的竞争地位，并且在过程中对竞争产生实际或潜在负面影响，则属于扭曲性外国补贴。

委员会将通过参考补贴金额和性质、接收补贴公司的市场地位、公司在内部市场的经济活动水平、以及补贴目的和附加条件，评估补贴的扭曲性影响。

《外国补贴条例》列载若干“最可能”扭曲内部市场的财务资助类别：

- 向原先会倒闭的企业提供补贴；
- 为公司的债务和负债提供无限担保；
- 直接促进集中的补贴；以及
- 补贴令一家公司投标时能有不当优势。

另一方面，《外国补贴条例》指出以下补贴不太可能扭曲内部市场：在任何连续三年期间收到的补贴均少于 400 万欧元、旨在弥补自然灾害损失的补贴，或为应对特殊事件而提供的补贴。

如果委员会发现存在扭曲性补贴，可采取补救措施以纠正扭曲性影响。该等措施可能包括行为承诺或剥离某些资产。如果无法补救扭曲性影响，则委员会可以禁止收购或阻止将公共合同授予受补贴的投标人。

另外，尽管强制申报门槛未被触及，《外国补贴条例》亦赋予委员会特别（ad hoc）调查的权力，委员会能够就被指扭曲内部市场的外国补贴，主动要求公司提供信息、进行实况调查和启动市场调查。委员会的权力将会扩大，可以调查在《外国补贴条例》开始适用前五年内给予的补贴，亦可调查十年内给予的补贴。

对公司的影响和应采取的实务步骤

- 触发申报要求的依据是“财务资助”（较外国补贴更广泛的概念）。委员会将评估相关资助是否构成扭曲内部市场的补贴。该制度可能会对申报方造成重大实务困难，申报方将被要求收集广泛的信息并提交潜在的敏感信息。

- 《外国补贴条例》所要求的信息超出欧盟合并管控流程的要求。如果计划在欧盟投资，或如果计划参与欧盟公共招标，而可能达到相关门槛，公司应开始考虑其有否收到可能达到相关门槛的“财务资助”，并开始为 2023 年 10 月强制申报制度生效做好准备。准备步骤可包括实施程序以筛选属范围内的政府实体，并评估相关实体是否在整个集团的基础上提供任何“财务资助”。
- 在《实施条例》草案中，如果无法合理获得相关信息和/或相关信息对委员会的调查并非必要，则相关方可以要求豁免提供相关信息。在实务上授予豁免的范围仍有待观察。委员会强烈鼓励相关方参与申报前讨论，以确定所需的信息量，若能减少所需信息，则更为理想。因此，从实务角度来看，尽早与委员会联系可能属明智之举。
- 如果并购交易涉及收购欧盟的目标公司，而营业额至少达 5 亿欧元，将需要考虑《外国补贴条例》所造成的影响，包括共同投资者是否可能属“财务资助”的接受方或提供者。在委员会批准之前，不可交割已申报的集中，亦不可授出已申报的公共采购合同。违反暂停交易义务或未依法申报可能会受到处罚（可处相当于全球营业额 10% 的最高罚款）。如果委员会发现无法补救的扭曲性影响，可以禁止集中或禁止将公共合同授予受补贴的投标人。
- 市场咨询的反馈意见反映对于某些实体而言，《外国补贴条例》存在复杂性，例如一些投资基金会按正常市场条款从主权财富基金或国有企业获得投资，这些投资基金的投资组合公司亦然。委员会在最终确定《实施条例》草案时会否顾及该等结构仍有待观察。

总结

《外国补贴条例》出台，突显欧洲监管和投资环境日益复杂，公司需要审慎应对。

《外国补贴条例》在实际上将如何实施仍有待观察，特别是考虑到该条例所覆盖的广泛范围和委员会本身的资源限制。但是，公司应藉着评估其是否会收到财务资助以及该等资助的条款，开始为《外国补贴条例》的申报制度作准备，原因是相关的复杂工作或许可以先主动进行，无需等到交易实际进行时才开始。

联系人



杨蔼欣
合伙人
T: +852 2901 7275
E: natalie.yeung@sllaughterandmay.com

伦敦办事处

电话 +44 (0)20 7600 1200
传真 +44 (0)20 7090 5000

布鲁塞尔办事处

电话 +32 (0)2 737 9400
传真 +32 (0)2 737 9401

香港办事处

电话 +852 2521 0551
传真 +852 2845 2125

北京办事处

电话 +86 10 5965 0600
传真 +86 10 5965 0650

本材料仅用于一般参考，并不构成法律意见。© Slaughter and May, 2023。
欲了解更多信息，请联系您在司力达的通常联系人。

www.slaughterandmay.com

图表 1

