

欧盟外国政府补贴条例的执法进展与关注问题

作者：林熙翔 肖骏妍 寇梅若 王宁

引言

欧盟外国政府补贴条例以其对于中国赴欧企业的深远影响受到关注，海问此前在[《海问观察：欧盟外国政府补贴条例立法进展及其影响》](#)中从管辖权问题（即是否达到申报标准）、程序性问题（程序、时限和法律后果）和实体性问题（如何评估具有扭曲性影响）方面，介绍欧盟外国补贴条例的监管框架与立法进展。结合近期针对中国企业的多宗深入调查、首例依职权调查和黎明突袭案件以及海问协助客户在涉及欧盟投资项目中了解的信息，本文拟从欧盟外国补贴条例的立法与执法概况出发，就近期涉及中国企业的部分案件作简要评述以及探讨客户关注主要问题，以期为企业提供参考。

1. 欧盟外国政府补贴条例立法回顾和执法概览

自2019年起，欧盟就具有扭曲市场效果的非欧盟国家补贴持续关注，逐步酝酿新的监管工具以解决外国补贴对市场的扭曲性影响。2020年6月17日，欧盟委员会（“欧委会”）发布了《关于在外国补贴方面创造公平竞争环境的白皮书》（“《白皮书》”），分析了外国补贴行为对欧盟内部市场的扭曲性影响，并就对外国补贴行为进行立法规制公开征求意见。在《白皮书》及相关反馈意见的基础上，欧委会于2021年5月5日发布了针对扭曲单一市场的外国补贴的法规提案以及不同立法路径选择的初步影响评估^[1]以进一步公开征求意见，拟通过一系列措施规范获得外国补贴资助的企业在欧盟内部市场的不正当竞争和滥用行为。

自2022年起，欧委会加快推进针对外国补贴的立法进程。2022年12月14日，欧洲议会正式通过《关于外国补贴扭曲欧盟内部市场的条例》^[2]（“《条例》”）。《条例》于2023年7月12日起施行，其项下的强制申报义务已于2023年10月12日起开始适用。为配合《条例》项下申报程序的适用，欧委会于2023年2月23日发布《条例》的配套实施细则草案^[3]（“《条例》实施细则草案”），并于2023年7月10日正式通过《条例》的配套实施细则^[4]（“《条例》实施细则”），就《条例》项下并购交易及公共采购的申报义务和程序性事项进行了具体规定，并配套发布针对并购交易（Form FS-CO）和公共采购（Form FS-PP）的申报表格。

概言之，在《条例》规定的监管框架和通知义务下，就直接或间接受到非欧盟国家财政资助的外国企业的并购交易、公共采购程序和一般商业活动，欧委会有权进行事前或事后审查；如相关外国补贴存在且有充分迹象表明相关补贴实际或潜在地扭曲欧盟内部市场的竞争，欧委会可采取深入调查（in-depth investigation），要求外国企业采取补救措施或禁止相关交易。具体适用方面，相较于《条例》实施细则草案，正式通过和适用的《条例》实施细则尽管就非欧盟财政资助宽泛的披露要求进行必要限缩，但亦引入较为复杂的法律和事实标准，例如就《条例》第5条项下“极易具有扭曲效果”的非欧盟财政资助，申报方应当详细披露资助金额和类型、拨款机构、目的和经济理由等信息及证明；就应予申报的非欧盟财政资助，申报方则需披露资助类型和总额。同时，申报方还应当关注其在近三年内获得的非欧盟财政资助总额是否低于4,500万欧元（针对并购交易中不属于“极易具有扭曲效果”的非欧盟财政资助）或400万欧元（针对公共采购），进而判断是否能够适用相关披露豁免。复杂和多层级的申报标准使得申报方在前期评估监管风险时负担繁重的信息收集和测算工作，为企业的信息管理和交易时间安排带来挑战。

就审查决定而言，鉴于外国补贴审查案件中第三国向交易当事方所提供的特定财政资助可能属于敏感信息，为避免相关敏感信息的大范围披露，欧委会采取与欧盟合并条例项下经营者集中审查相区别的公示方式。具体而言，如欧委会在初步审查后决定结束审查，相关决定将通过行政信函（administrative letter）的形式送达申报方以及涉及同案其他审查程序的欧盟成员

国；而就确定启动深入调查的案件，欧委会将根据《条例》第10条的规定在《欧盟官方公报》发布一份载有主要决定内容的摘要，载明相关事实问题和法律问题，并针对外国补贴的存在以及潜在或实际扭曲效果进行初步评估。

在截至2024年1月19日《条例》全面施行100天之际，欧委会发布执法简报^[5]披露，在此期间共有53宗交易已进行预申报商谈，其中14宗已进行正式申报，9宗已进行全面评估。多数交易（47宗）亦受限于欧盟或其成员国的经营者集中申报反垄断审查，近半数交易（26宗）受限于欧盟成员国的外商投资安全审查；同时，约三分之一预申报商谈案件的申报方涉及私募基金。值得注意的是，在《条例》项下规定的强制申报义务生效（即2023年10月12日）的100天内，欧委会未开启任何深入调查程序。截至本文发布之日，《条例》下规定的强制申报义务生效已近200天，目前尚未有针对并购交易的深入调查，但欧委会已陆续公布就部分涉及中国企业的公共采购投标项目发起深入调查，具体请见下文第2部分的分析和讨论。

2. 近期针对中国企业的多宗深入调查、首例依职权调查和黎明突袭案件

2.1 三宗深入调查案件

自《条例》颁布和实施以来，在并购交易领域，欧委会尚未启动深入调查程序；在公共采购程序领域，欧委会共在三宗案件中启动深入调查程序，前述案件分别涉及两项欧盟国家的公共采购项目，调查对象均涉及中国企业：

(1) 保加利亚电动机车案：2024年2月16日，在欧委会首次发起深入调查程序的案件中，接受调查的为中车青岛四方机车公司参与的保加利亚交通和通讯部价值6.1亿欧元的20辆电动机车公共采购投标项目。中车青岛四方机车公司是中国中车（601766.SH；1766.HK）的子公司，中国中车是铁路机车领域的主要生产商，实际控制人为国资委。

本案涉及欧盟传统经济中的基础设施，该行业领域长期受到来自非欧盟国家企业的竞争。作为背景，在另外两宗欧盟合并控制审查（或称经营者集中审查）案例中，欧委会或相关欧盟国家竞争执法部门对中国中车的相关评估曾招致广泛争议：

- 2019年，欧委会禁止了西门子对阿尔斯通轨道交通业务的收购。欧委会在评估本次收购的竞争影响时，考虑市场潜在进入者（包括中国中车）对于合并后实体的竞争约束。经调查评估，欧委会当时认为中国中车进入欧盟高速和超高速机车市场的可能性、及时性和充分性不足以消除本次收购潜在的反竞争影响^[6]。
- 2020年，德国联邦卡特尔局批准中国中车的一家子公司中车株洲电力机车有限公司收购福斯罗机车的调车机部门。德国联邦卡特尔局提出，在对本次收购进行竞争评估时，已充分地研究与中国国有企业作为收购方的特殊性，包括考虑了潜在的国家补贴、技术和财务手段以及其他战略优势，中国中车潜在的价格销售策略以及经国家补贴后在相关市场中的成本优势，其最终认为，中国中车作为一家成熟的制造商，可以在未来从福斯罗机车的专业技术中获益，现有的竞争关注不足以成为禁止本次收购的理由。以2020年的时点评估，事实上过去几年中，福斯罗机车的竞争力降低，新的竞争对手进入市场，提供创新的牵引技术，中国中车截至当时为止在欧洲市场的地位相对不显著^[7]。

与上述欧委会和德国竞争执法机构的预期可能存在偏离的是，作为对机车行业竞争情况的统计，在经合组织于2023年3月发布的《衡量国际市场的扭曲：铁路机车价值链》（Measuring Distortions in International Markets: the Rolling-Stock Value Chain）中，中国中车被认为是全球最大的铁路机车生产商，市场份额达到近25%^[8]。在保加利亚电动机车案中，欧委会在立案阶段认为有足够迹象表明中国中车收到外国补贴且该等补贴有可能扭曲欧盟内部市场^[9]。2024年3月24日，中车青岛四方机车公司退出了保加利亚电动机车项目的竞标，欧委会结束本案调查。

(2) 罗马尼亚光伏案：2024年4月3日，欧委会就罗马尼亚110MW光伏园区项目招标项目分别针对两个投标联合体展开深入调查，分别为罗马尼亚ENEVO集团和LONGi Solar Technologie GmbH组成的联合体，以及上海电气（英国）有限公司和上海电气香港国际工程有限公司组成的联合体。其中：

- 联合体之一牵头人罗马尼亚ENEVO集团是一家总部设在罗马尼亚的工程和咨询服务公司；联合体参与方LONGi Solar Technologie GmbH是隆基绿能（601012.SH）的德国子公司，隆基绿能是中国光伏制造业企业，实际控制人为一名自然人。
- 联合体之二的参与方上海电气（英国）有限公司和上海电气香港国际工程有限公司均为上海电气

（601727.SH）的全资子公司。上海电气是一家国有企业，实际控制人为上海市国资委。

本案中，欧委员相关官员曾表示“太阳能电池板已成为欧洲的重要战略物资。针对太阳能电池板行业外国补贴的两项新的深入调查旨在通过确保欧盟单一市场中的企业具有真正的竞争力，从而维护欧洲的经济安全和竞争力。”^[10]

值得一提的是，根据欧盟官方披露的就两宗罗马尼亚光伏案的《立案通知摘要》，欧委会一定程度上论述了其对于欧盟内部市场的扭曲影响的分析逻辑（尽管相关分析非常初步，但仍可提供一定有益参考），具体而言：

- 申报方收到潜在外国补贴的绝对金额远高于联合体授予合同价值。参考《条例》第19段的介绍，外国补贴占公共采购程序中授予合同估计价值的比例显著的情形下，更可能被认为对欧盟内部市场造成扭曲。欧委会因此认为有必要深入调查投标方提出的报价，以评估潜在外国补贴是否对报价产生潜在扭曲影响。
- 在申报方未能明确说明外国补贴的目的、所附条件以及用途的情况下，欧委会结合竞标方集团内部存在的内部融资安排，论证本案中竞标方上层控股主体直接收到的补贴可能使得竞标方受益，从而可能对欧盟内部市场有扭曲作用^[11]。
- 针对申报方LONGi Solar Technologie GmbH的案件，申报方上层控股主体隆基绿能接受的出口信贷属于“不符合经合组织关于官方支持的出口信贷安排的出口融资措施”，是《条例》下“极易具有扭曲效果”的一类外国补贴。
- 针对申报方上海电气（英国）有限公司和上海电气香港国际工程有限公司的案件，申报方上层控股主体上海电气为申报方的业务经营提供的财政援助，以及上海电气境外业务存在亏损的特点，亦作为额外的评估因素。

以上案件体现出欧盟对光伏产业的重点关注。作为欧盟光伏产业政策的大背景，欧盟近期采取多项行动旨在解决欧盟对太阳能组件的外部依赖，例如2024年4月15日，在欧盟能源理事会非正式会议期间，欧委会能源专员代表欧盟与23个欧盟国家的能源部长和行业代表签署《欧盟太阳能宪章》。此前的相关行动亦包括《净零工业法案》（2024年2月达成政治协议）的制定和欧洲太阳能光伏产业联盟的建立。其中与公共采购相关的背景是，太阳能光伏发电和太阳能热发电技术被认为是净零工业技术的一种，《净零工业法案》要求在相关公共采购中，除价格和成本标准，应当考虑供应来源多样化，如果单一来源的供应量超过欧盟内特定净零技术需求量的65%，则视为供应不够多样化^[12]；在《欧盟太阳能宪章》项下，欧盟成员国承诺确保在公共采购中，《条例》中的相关要求得到充分执行^[13]。以上政策的出台均系为回应欧盟对太阳能组件领域的外部依赖。欧洲对太阳能电池组件的需求大部分来自单一供应商（中国）的进口，欧盟认为这种集中会给价值链的韧性造成短期风险，同时依赖欧洲以外的供应商亦将给太阳能电池板的价格稳定性造成长期风险^[14]。

三宗深入调查案件均系当事企业根据《条例》向欧委会事先申报，欧委会在经初步调查后认为有充分迹象表明当事企业可能获得了扭曲国内市场的外国补贴，从而启动深入调查程序。深入调查阶段，欧委会将进一步评估非欧盟财政资助是否构成直接或间接赋予涉案企业选择性利益的外国补贴，以及是否使得涉案企业得以在投标中获得不适当的优势。

2.2 首例依职权审查案件

2024年4月9日，欧委会宣布，其正在针对中国风机供应商在西班牙、希腊、法国、罗马尼亚和保加利亚开发风电厂的活动展开反补贴调查^[15]，这是《条例》项下第一宗“依职权审查（*ex-officio review*）”的案件。

依职权审查是《条例》第二章第9条赋予欧委会的一项广泛的权力，审查对象包括未达到法定申报门槛的经营者集中和公共采购程序。欧委会将有权利审查在适用日期之前的3–5年内授予的外国补贴。换言之，就《条例》生效之前的补贴，最早可以追溯至2018年，涵盖所有非欧盟国家提供的政府补贴。

就本次调查，欧委会相关官员称“不能再让太阳能电池板、电动汽车、风能或基本芯片上发生的事情重演^[16]”。作为欧盟相关的产业政策背景，2023年10月24日欧盟出台《欧盟风电行动计划》以帮助欧盟建立健康和有竞争力的风能供应链，应对一系列包括来自中国制造业压力在内的挑战^[17]。此外，“陆上风能和近海可再生能源技术”是欧盟《净零工业法案》下“净零工业技术”的一种，该法案旨在扩大欧盟清洁技术的生产规模，其中亦包含对于公共采购程序中来源多样化指标的要求。

2.3 黎明突袭

根据欧盟中国商会信息，欧委会授权的执法机构于2024年4月23日对一家在欧盟从事安全设备生产和销售的中国公司进行了“黎明突袭”，即在未通知的情况下展开突袭现场调查。执法人员称“有迹象表明，根据《条例》，被调查企业可能接受涉及扭曲欧盟内部市场的外国补贴”。与欧盟反垄断执法活动相似，黎明突袭检查的手段为欧委会执法中经常运用的工具之一，同时亦为《条例》项下第14条赋予的权力。

3. 主要关注问题

结合我们与客户的交流以及项目中与境外律师的交流，我们将与《条例》及其实施和执法活动相关的主要关注的问题简要列举如下，供参考。

3.1 公共采购程序中的事先申报标准

如果一项欧盟公共采购程序满足以下条件的，主要承包商以及主要供应商和分包商应当向欧委会申报外国补贴审查：

- (1) 采购合同的金额预计至少为2.5亿欧元（如果公共采购程序涉及多个标段的，则在经营者投标的各标段总价值超过1.25亿欧元的情形下亦需申报）；以及
- (2) 在申报前三年内经营者从单一非欧盟国家获得的财政资助的总额至少为400万欧元。

需要提示的是，根据项目中了解信息，前述采购合同金额门槛2.5亿欧元并非指供应商在合同项下向采购方所支付的合同价款总额，而是指该公共采购项目的预计价值。在运营类项目中，这一金额系指预计通过该项目可以产生的全部营业额，通常应由招标机构根据既定标准进行估算。

此外，并非所有财政资助都会被视为补贴，但是测试是否达到申报标准这一管辖权问题时需要统计财政资助，就“非欧盟财政资助”是否构成“外国补贴”，则将在实体性程序中进一步评估。具体而言，“非欧盟财政资助”的概念在最广泛的意义上涵盖了非欧盟国家的任何类型的对公共资源的调用。除了公共拨款，亦包括了国家担保、税收优惠、土地租赁、放弃收入以及在第三国涉及公共部门的任何类型的业务。在此意义上，无论产品、服务或者对价是否在公平条件下提供（即是否符合市场条件），均不影响申报义务的评估，当然这些这些问题可以在实质性评估程序中具体审查（即是否构成扭曲内部市场的外国补贴）。

3.2 财政资助门槛计算和申报信息披露适用不同规则

如上文所述，《条例》下的“非欧盟财政资助”是非常宽泛的概念，最终《条例》实施细则豁免对特定非欧盟财政资助的披露，例如，一些企业会向非欧盟国家公共实体出售产品，只要相关产品系按照市场价格/条件进行交易的，则无需在申报时披露^[18]；仅要求披露在之前三年内预估财政资助总额达到或超过4,500万欧元（针对经营者集中程序中不属于“极易具有扭曲效果”的非欧盟财政资助）或400万欧元（针对公共采购程序）的国家的财政资助^[19]。为避免疑问，在评估申报义务时仍需将豁免披露的财政资助纳入计算，以评估是否达到申报门槛。实践中，如果企业自身经营规模较大，仅为评估申报义务即收集宽泛的财政资助信息负担较重，可能会考虑在评估申报义务时推定达到财政资助的申报门槛，而在正式申报中根据《条例》实施细则提交需要披露的具体财政资助。

3.3 经营者计算财政资助的口径，在并购交易和公共采购程序中有所不同

在适用于并购交易的申报义务评估中，对于交易各方财政资助的计算应当追溯至最终控制人统计其控制的全部实体的财政资助（与欧盟合并控制审查的要求一致）^[20]；在适用于公共采购的申报义务评估中，申报方应计算财政资助的范围限于申报方自身、申报方的上层控股主体以及申报方控制的实体、参与一同投标的联合投标人以及项目贡献率达到20%以上的主要供应商或分包商^[21]。

3.4 财政资助信息披露的详细程度

对于每笔金额超过100万欧元的“极易具有扭曲效果”的财政资助，交易各方需要披露详细信息：（1）财政资助的形式；（2）

财政资助的提供国和授予机构；（3）财政资助的金额、目的、经济合理性、附加条件、主要内容及特点；（4）财政资助是否为接收方带来任何利益，具体评估时应根据可比较的基准来衡量，例如私人投资者的投资行为、市场上可获得的融资利率、可比较的税收待遇或特定商品或服务的足额报酬等；以及（5）财政资助是否仅向特定企业或行业提供。其他的财政资助则仅需要按不同的财政资助的种类和国别进行汇总披露，并受限于前文第3.2条提及的金额豁免。

根据《条例》，以下几种类型的外国补贴“极易具有扭曲效果”：（1）在没有可行重组计划的情况下授予陷入困境企业的外国补贴；（2）对受益企业的债务/负债的无限责任担保；（3）不符合经合组织关于官方支持的出口信贷安排的出口融资措施；以及（4）直接促成并购交易、或促成企业通过提交“具备非正当优势的投标”而赢得公共合同的补贴。作为一项技术细节，企业在申报表格的“极易具有扭曲效果”的财政资助类目下提交财政资助信息，不代表企业默认该等财政资助已经构成了“外国补贴”，亦不构成企业对该等财政资助可能对欧盟内部市场产生“扭曲性影响”的默认。

3.5 对扭曲性影响的评估

《条例》和《条例》实施细则目前对扭曲性影响的评估未出台相关指引，但是提供相关考虑因素^[22]：（1）补贴的金额和性质，即外国补贴占交易对价或者授予合同预估价值的比例；（2）企业规模与活跃程度，即对大型企业的外国补贴、对在欧盟内部市场活跃程度较高的企业的外国补贴相较而言造成扭曲性影响的可能性更高；（3）相关市场的经济和竞争状况，例如在产能过剩的市场中外国补贴更可能造成市场扭曲；以及（4）外国补贴的目的、附加的条件以及用途。

3.6 企业拥有的相关程序性权利

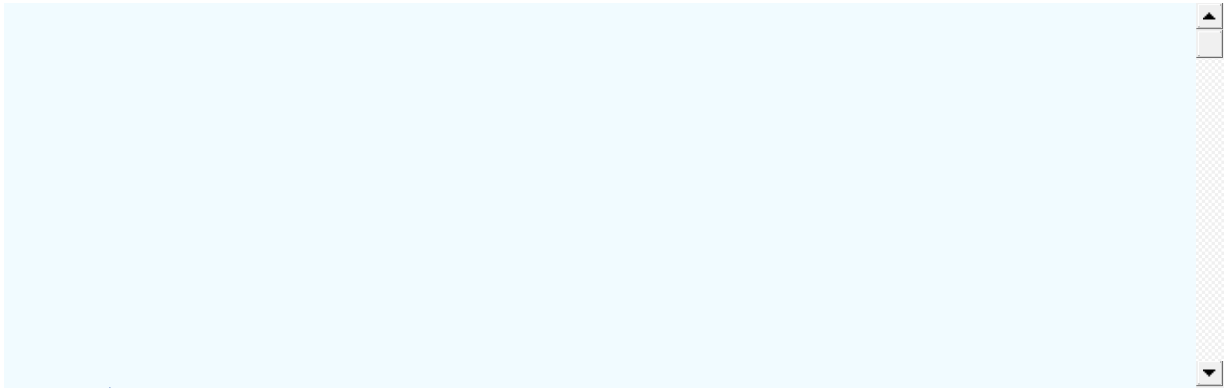
受益于《条例》项下申报前商谈申请的程序，在个别并购交易和竞标项目中，赴欧企业通过商谈咨询取得无需申报的结论。就较为明确触发申报义务的交易或者竞标事项，欧委会亦鼓励申报方预留充分时间基于申报材料初稿进行商谈沟通，与欧盟的合并控制审查程序相似，预计商谈沟通机制亦将在实施上成为申报的必要前置环节。在《条例》项下被调查企业亦被赋予申辩和申请查阅信息的程序性权利。

4. 结语

就欧盟外国补贴审查而言，鉴于自2024年3月1日起外国补贴审查案件将被委托至欧盟委员会竞争总局新设立的执法机构K管理局，预期相关执法活动会进一步增加。根据欧委会发布的系列问答，欧委会此前已承诺将于2024年7月12日前就“扭曲性影响”和“平衡测试”作进一步澄清，并将于2026年4月前发布相关指南^[23]。具体指南发布前，审查标准和操作层面仍具有较大的不确定性。

此外，外国政府补贴审查亦非欧盟监管中国企业在欧盟经济活动的唯一工具。例如，2021年4月，欧盟就针对封锁本国市场的第三国投资者建立“国际采购工具（International Procurement Instrument – IPI）”^[24]，旨在解决第三国补贴或其他形式的国家支持造成的欧盟内部公共采购市场扭曲问题。2023年10月，欧盟启动了针对中国新能源汽车对欧出口的反补贴调查^[25]，称已掌握中国政府补贴对欧盟相关行业的市场竞争产生负面影响的足够证据。2024年4月10日，欧委会在时隔7年后更新发布了关于中国市场扭曲的国家报告^[26]，旨在就欧盟正在进行的相关反倾销调查提供有关中国经济情况、市场情况以及特定行业领域的最新信息。一系列政策和举措直接或间接地折射出欧盟面对尤其是包括中国在内的其他国家经营者市场进入时的监管立场。在全球经济复苏和地缘政治背景下，欧盟对华经贸措施及其相关研究正逐渐呈现出系统性和保护主义色彩，后续走向不仅与逐步建立的监管工具实际执行情况相关，亦与国际政治和全球贸易交流的趋势紧密结合，目前尚不明朗。建议密切关注相关执法进展，及时调整集团内部合规策略。如预期相关交易可能触发申报义务或引发主动调查，建议善用当地律师资源，在现行规则框架内积极运用商谈沟通、豁免机制等程序性工具以及其他实体性抗辩角度，以妥善应对和维护自身权益。

*本文系基于公开文件的解读以及项目中与境外律师交流形成，仅作一般性信息参考之用途，不构成任何法域的正式法律意见或建议。



2024-04-25