

2024年2月

境外投资

《欧盟外资安全审查条例》执行下，中企赴欧投资将面临的挑战

前言

我国近年来经济快速发展，企业快速涌向发达经济体并展开大型并购，欧盟就是这些发达经济体中的一员，因此，欧盟开始担忧包括中国在内的新兴发展中国家对欧企业实施战略并购可能会对欧盟产生的诸如导致欧盟企业竞争优势受损、对作为东道国的成员国产生安全威胁、破坏欧盟市场公平竞争环境等不利影响，于是，在2019年3月，欧盟以维护“安全与公共秩序”为由，首次以统一的政治实体身份颁布了一项严格审查外国直接投资的法案——《欧盟外商直接投资审查条例》（以下简称《条例》），该《条例》自2020年10月11日正式生效，且在2024年1月24日，欧盟委员会又发布了“欧洲经济安全一揽子计划”相关立法草案，该计划的重点是提出全面修订欧盟现行《外国直接投资审查条例》。中国企业赴欧投资需要重点关注该条例及其修订草案，以下，笔者对《条例》及修订草案的重点内容进行了梳理，以期为中企赴欧投资提供参考。

I. 成员国与欧盟委员会双重审查机制

《条例》在第1条和第8条中确立了一个双轨制的审查体系，其中成员国和欧盟委员会共同担当外资安全审查的职责。

1. 基础性审查机制：由成员国主导的外国投资安全审查

在双轨制审查模式下，在欧盟体系中，各成员国保留了基本的审查权利，这意味着它们有权独立决定是否保持现行的、调整现有的或创设新的外资安全审查框架。根据《条例》的规定，成员国有权独立维护国家安全，并且拥有对特定投资项目审查的自主决定权以及对审查的最终决定权。即使没有建立审查机制，监管外资安全的责任仍落在各成员国身上。同时，《条

例》要求成员国在审查过程中应考虑欧盟委员会和其他成员国的意见，确保审查体系符合一系列基本原则，包括非歧视、透明度等原则。

2. 补充性审查机制：由欧盟委员会实施的外国投资安全审查

在成员国对审查起主导作用的基础上，《条例》进一步扩大了欧盟委员会的权力，允许其介入审查那些可能影响所谓的欧盟利益的计划或项目。根据这一规定，欧盟委员会不仅可以对正在审查中的外国直接投资项目提出意见和要求获取相关信息，还可以对尚未启动审查程序的外国直接投资项目发表看法。

具体来说，一旦某成员国启动了其外资安全审查程序，在作出最终裁决前，该成员国应主动征求并充分考虑其他成员及欧盟委员会的反馈。然而，在行使这一权利时，存在一定的限制，如提出意见或请求更多信息时，理由必须充分且合理，以避免对审查国造成不必要的负担。此外，对于提出意见和索取信息的过程，应设定清晰的时间限制，以避免审核程序无休止地被拖延。若某成员国未对特定投资项目开展审查流程或尚未建立自身的审查制度，欧盟及其他成员国家依然有权在投资完成后的 15 个月内提出意见。

II. 不断扩大审查范围

2024 年 1 月 24 日，欧盟委员会发布“欧洲经济安全一揽子计划”相关立法草案，其中针对外商投资准入的立法草案，即为对 2020 年 10 月 11 日正式生效的现行欧盟外商投资审查条例的修订草案（以下简称“草案”）。从外国投资来看，《条例》原先在欧盟层面虽然将绿地投资纳入审查范围，但重点审查的还是外资并购项目，对于绿地投资的审查较为宽松，且有些成员国并未将绿地投资纳入审查范围，但是根据草案的表述，其拟要求所有欧盟成员国将绿地投资纳入外商投资审查范围，特别是当该等投资涉及国家安全或公共秩序时。尽管如此，在当前阶段，草案尚不明确国家监管机构将依据何种准则来界定哪些绿色投资需接受审查，以及对何时必须对这类投资进行申报，也尚未有明确规定，但是，如果前述规定正式立法，无疑会给中国投资人在欧洲的绿地投资热潮带来实质性挑战。

从外国直接投资者来看，草案扩大了审查范围将受审查主体，专门明确“境外控制的欧盟投资”亦属于受审查主体，以涵盖最终所有者为非欧盟投资者的欧盟实体的投资，即对于中国投资人（及其他非欧盟投资人）而言，即使在欧盟已有具备相对充分的经济实质的子公司且由该等子公司在欧盟从事投资活动，也仍然需要受制于欧盟成员国的外商投资审查制度。

III. 以“安全和公共秩序”为审查标准

《条例》第1条便规定了“安全和公共秩序”作为审查标准，这同时也是审查制度的核心和设立初衷。换句话说，欧盟对“关键领域”清单和对投资者的审查都体现了对“安全和公共秩序”的重视，即只有在一项外国直接投资影响到欧盟或其成员国的安全与公共秩序时，欧盟才能对该投资进行限制。但是，《条例》并未对“安全和公共秩序”的内涵和外延作更深入的界定，审查标准也比较宽泛而模糊，仅通过列指示性清单来表述，该清单还是非穷尽式的，且现行欧盟外资安全审查条例仅规定为出于“安全和公共秩序”的考量各欧盟成员国可以对外国直接投资进行审查，但并未明确强制的审查触发情形。但是，最新出台的草案摒弃了软性建议的方式，要求各欧盟成员国“应当”而不是“可以”考虑触发外资安全审查的因素。

另外，草案还统一了各国审查制度的最低标准，即要求各成员国必须审查针对以下两类欧盟企业的投资：

- 参与关乎欧盟利益项目或计划（例如数字欧洲计划等）的欧盟企业；
- 在特定经济领域较为活跃的企业，关于特定经济领域，除了军事、关键药物等领域，委员会还确定了十个“关键技术”领域，包括先进半导体技术、人工智能技术以及量子技术等。

由此分析，可以明显看出欧盟在对外来直接投资进行安全审查的政策框架中，已经进一步加大了管制力度。具体而言，这种政策调整意味着对于一系列关键领域和关键技术的外资并购及投资行为，欧盟将施加更为严格的监管措施。此种政策变动无疑增加了中国企业在进行对欧投资时所需克服的障碍。中国投资者在考虑赴欧投资事宜时，不仅需要仔细评估投资项目本身的商业逻辑和盈利前景，还必须充分考虑到因应更为严苛的安全审查要求所带来的额外成本与潜在风险。

此外，随着安全审查标准的收紧，企业可能需要投入更多的精力在与欧盟监管机构的沟通与协商上，以确保符合欧盟的安全审查预期。这不仅对企业的战略规划能力提出了更高的要求，同时也考验了企业应对复杂国际政治经济环境变化的适应能力。

综上所述，欧盟外资安全审查政策的这一最新动态，为中国企业全球化布局中的战略决策

增添了新的变量，要求企业必须更加审慎地评估其对欧投资计划，并做好充分的准备以应对可能的挑战。

本文所述的信息以供参考，并不旨在对所讨论的要点进行全面分析。本文也不旨在构成或被视为法律、税务或财务建议。如您对中企赴欧投资有任何其他疑问，请立即联系我们。