

欧盟委员会拟针对并购交易提出更为广泛的外商直接投资（FDI）审查要求

欧盟委员会（“欧委会”）公布了一项新的立法草案，该草案拟要求所有欧盟成员国对外国（即欧盟以外的）投资者在特定行业开展的投资实施强制性申报规则。该草案还将强化“合作机制”，并对诸多交易延长了该机制的适用期限，确保在其他成员国和欧委会有机会对被审查的交易发表意见之前能够暂缓批准。同时，该草案将显著减少受该机制影响的交易数量。

另外，有关是否对欧盟企业在其他司法辖区的对外投资实施审查的决定已经延迟至 2025 年作出。

欧盟外商直接投资审查条例

现行的欧盟外商直接投资审查条例自 2020 年 10 月开始实施，其主要创新之处在于建立了一项合作机制，在该合作机制下，非欧盟投资者对欧盟目标公司进行的特定投资（无论该投资在欧盟哪个地区进行）将被通报给欧委会和其他欧盟成员国，欧委会和其他成员国有权对该投资发表意见。任何依据其国家审查制度对此类外商直接投资进行国家安全或公共秩序问题审查的成员国都应对该等意见给予“充分考虑”（或“最大限度”地考虑欧委会的某些意见）。

欧委会于 2024 年 1 月 24 日提出了一项新的条例草案。欧委会指出，为应对各成员国外商直接投资审查制度之间的差异，及新冠疫情和俄乌冲突对安全和公共秩序造成的风险，有必要实施拟议的改革。修订后的法规可能将引入多项变化，详见下表。

重点事项

- 欧委会拟进行的欧盟外商直接投资审查条例改革将带来哪些变化？
- 该等变化对外国投资者和外商直接投资审批时间表有何影响？
- 欧委会将在何时决定是否引入对外投资审查机制，其评估程序如何？

CLIFFORD CHANCE

现行条例规定		拟议条例草案规定
是否要求成员国实施强制申报制度，并规定中止义务？	否。	是，但此项改革不会造成太大影响。所有成员国均已经实施外商投资审查制度或准备实施该审查制度，并且几乎所有这些成员国均已经规定了强制申报制度和中止义务。
是否规定成员国有权主动审查无需申报的交易？	否。	是，成员国必须有权以公共秩序/安全为由在交易交割后至少 15 个月内主动审查无需申报的交易，其中包括另一成员国对某些交易提出顾虑的情形。成员国还必须有权采取救济措施或阻止尚未交割的交易。不要求成员国必须具备撤销已交割交易的权力（除非违反了强制性申报义务），但成员国可以选择行使此项权力。
是否存在关于申报条件的规定？	否。	是，成员国必须（至少）就外国投资者对在特定领域已经或计划开展业务活动的目标公司进行的投资交易实施强制申报制度，特别是在下列领域： (i) 国防/两用物项； (ii) 与人工智能、半导体、量子、生物技术、空间与推进、先进连接与导航、机器人、先进传感，以及先进材料制造与回收相关的科学技术； (iii) 关键药物；以及 (iv) 对欧盟金融体系有关键影响的业务。
外国母公司在欧盟的子公司开展的投资是否在审查范围内？	否，不在现行条例规定的范围内，除非交易方为规避审查制度设计该等架构。	是，条例草案将涵盖外国母公司在欧盟的子公司开展的投资。
受“合作机制”约束的交易	由某成员国“正式”审查的所有受管辖投资均须被通报给所有其他成员国和欧委会并向其征询意见，在征询意见期限届满之前（通常）不得批准该交易。	合作机制将仅限于下列交易： (i) 由非欧盟政府控制的投资者或与根据欧盟法律被制裁个人或实体相关的投资者实施的应申报交易； (ii) 与参与涉及欧盟利益的特定项目或计划的目标公司相关的交易； (iii) 某成员国基于安全或公共秩序认为涉及另一成员国利益的交易。尽管如此，如果特定成员国将绿地投资纳入其审查范围（成员国被鼓励这么做），则该合作机制的适用范围将被相应扩大。
合作机制的持续期限	接受申报的成员国通报交易信息后，其他成员国须在固定的一段期限内提出意见。	对征求意见期各阶段程序的截止期限改动很小。但由于加入了下列新要求，很多交易的整体程序将被延长： (i) 同一交易在欧盟进行的所有外商直接投资申报都应统一在同一天提交（因此申报流程耗时最长的一方将影响其他各方进程）； (ii) 各成员国应力争在同一天启动第二阶段调查（因此进展最缓慢的一方将影响所有其他各方进度）； (iii) 如有其他成员国通报新信息，则征求意见期将被重启或延长。
是否规定了评估的强制性标准？	否，但规定了成员国可以考虑的各种因素，例如对关键基础设施、技术或投入的影响。	成员国被要求必须考虑相关因素。
其他成员国/欧委会意见的重要程度	接受申报的成员国应“充分考虑”其他成员国的观点和欧委会的大部分意见。	成员国被要求必须“最大限度”地考虑其他成员国和欧委会的所有观点和意见，并规定了讨论意见分歧的程序和寻求替代解决方案的义务。

下一步行动

拟议中的条例草案目前正在通过欧盟的立法程序。立法进程时间表存在较大变数，但可供参考的是，现行的外商直接投资条例自欧委会发

布初步建议稿至最终获批历时共计 18 个月。如果拟议中的条例草案得以颁布，其将在欧盟官方公报发布后 15 个月 20 日后正式生效。

对外投资审查

此外，鉴于特定“对外”投资（即欧盟企业在欧盟以外其他司法辖区进行的投资）可能会导致相关技术和技术秘密被利用并威胁国际和平与安全的“泄露”风险，欧委会也在持续评估是否需要引入一项新的对外投资审查制度。继美国决定建立该制度（针对在中国特定领域的投资的反向 CFIUS 审查 – 详见我们的[简报](#)）后，欧盟面临着跟进美国步伐的压力。

欧委会最近发布的一份[白皮书](#)中阐述了有关该问题的初步考量。目前，欧委会认为其需要慎重考虑并采取一种“渐进的方式”。欧盟已启动一项截止到 2024 年 4 月的[公开意见征询](#)，就监控和审查某些现有对外投资和相关活动征求意见。此后，欧委会建议在接下来的 12 个月内（持续至 2025 年夏季）对欧盟投资者的对外投资进行监控和审查，以收集该等交易背景下可能涉及的技术和技术秘密的转移以及可能引发的安全风险方面的信息。基于这些活动，欧委会预计将在 2025 年秋季完成是否需要建立对外投资审查制度以及该制度内容的评估。

评价

欧委会表示，拟议的欧盟外商直接投资审查条例改革对外国投资者是有利的，其将减少外国投资者因不得不遵守不同成员国的外商直接投资审查制度的不同要求而产生的费用和法律上的不确定性。但是，如果目前的条例草案获得通过，该条例对于外国投资者造成的实际影响可能比设想的更复杂。

条例草案给外国投资者带来的主要利好并非在于统一成员国的审查制度，而在于大幅缩减了受“合作机制”约束的交易的范围。在现行条例下，该机制导致了大量并不存在问题的交易的审批进度的延误：例如在 2022 年，约一半的外商投资申报在审查中经历了合作机制，因为许多成员国对所有向其提交申报的交易均通过合作机制征询欧委会和其他成员国的意见。然而，由于条例草案要求所有成员国对外国投资者获得特定领域目标公司控制权的交易均实施强制申报制度，由此造成的申报数量的增加以及因合作机制导致的申报期限延长可能是外国投资者更不愿意接受的。

尽管如此，条例草案以差异较大甚至完全不同的形式获得通过的可能性非常大。成员国在对现行条例的政治立场存在显著的分歧，部分成员国反对授予欧委会或其他成员国影响其审查决定，或干预其决定不审查某些外国投资的权利。虽然近年来这些分歧有所缓和，但是对于拟议条例所要求的需更大程度考虑其他成员国和欧委会意见的义务，仍可能面临一些成员国的反对。

此外，关于是否对欧盟企业在其他司法辖区的对外投资实施审查的问题尚未决定，因此，欧盟企业在对外投资方面是否会受到限制仍存在很大不确定性。

联系我们



柏勇

合伙人，北京
大中华区反垄断业务主管

T +86 10 6535 2286

E yong.bai
@cliffordchance.com



满大宇

外国法律顾问，香港

T +852 2826 3467

E dayu.man
@cliffordchance.com



刘子博

资深顾问律师，北京

T +86 10 6535 4925

E zibo.liu
@cliffordchance.com

高伟绅律师事务所为本文的版权所有人，其中所提供的信息仅供本所客户读用。如需转载，请注明本文为本所的著作。本文仅供一般参考，其内容不一定论及各相关重要课题，也不一定涵盖论题的各个方面。本文并非为提供法律意见或其他咨询意见而编写，对于依赖本文的行动后果，本所概不负责。如欲进一步了解有关课题，欢迎联系本所。

www.cliffordchance.com

中国北京朝阳区建国门外大街 1 号国贸写字楼 1 座 33 层

中国上海静安区石门一路 288 号兴业太古汇香港兴业中心二座 25 楼

© Clifford Chance 2024

Clifford Chance LLP 是在英格兰与威尔士注册的有限责任合伙，注册编号 OC323571。

注册办事处地址：10 Upper Bank Street,
London, E14 5JJ

文中采用“合伙人”字眼表示 Clifford Chance LLP 的成员，或者具有同等地位和资格的雇员或顾问。

阿布扎比·阿姆斯特丹·巴塞罗那·北京·布鲁塞尔·布加勒斯特·卡萨布兰卡·德里·迪拜·杜塞尔多夫·法兰克福·香港·休斯顿·伊斯坦布尔·伦敦·卢森堡·马德里·米兰·慕尼黑·纽卡斯尔·纽约·巴黎·珀斯·布拉格·罗马·利雅得*·圣保罗·上海·新加坡·悉尼·东京·华沙·华盛顿特区

*AS&H Clifford Chance 是高伟绅在利雅得设立的合资律所。

乌克兰 Redcliffe Partners 律师事务所是高伟绅在乌克兰的合作律所。