

欧盟外商直接投资审查条例：新草案拟赋予欧委会否决特定并购交易的权力

近日，欧洲议会通过了一项就《欧盟外商直接投资审查条例》（“《条例》”）提出的立法草案修订版（“《修订草案》”）。根据该《修订草案》，针对非欧盟外国投资者的并购交易，如果欧盟委员会（“欧委会”）或其他欧盟成员国不同意投资所在国（即东道国）的批准决定，欧委会有权否决该等并购交易或对其施加救济措施。此外，《修订草案》还扩展了在外商直接投资审查中必须考虑的安全和公共秩序的风险类型，并扩大了实施强制申报制度的敏感行业范围和投资类别。

《修订草案》将成为后续与成员国谈判的基础，因此最终版本可能与当下《修订草案》存在重要差异，还需进一步密切关注。

日前，欧洲议会已批准了该等《修订草案》。如果最终获得通过，该《修订草案》将取代现行《条例》。《修订草案》基于欧委会最初于 2024 年 1 月提议的版本，但引入了一些重要变化，具体内容见下文。

赋予欧委会禁止特定外商投资交易或施加救济措施的权力

根据现行《条例》，以国家安全或公共秩序为由否决并购交易或要求采取救济措施的权力完全归欧盟成员国政府所有，而欧委会的权力仅限于就某些对欧盟具有重要性的交易提出意见。根据《修订草案》，如果作为“东道国”的成员国认为一项交易在附加救济措施的前提下不会产生跨国安全/公共秩序问题，但另一个成员国或欧委会对此持有异议，欧委会将有权否决交易或对其施加救济措施。基于欧委会与成员国

重点提议事项

- 拟新赋予欧委会在不同投资东道国的批准决定时禁止交易或对其施加救济措施的权力。
- 拟扩大安全和公共秩序风险的范围及应强制申报制度的行业范围。
- 拟对特定绿地投资实施强制申报制度和审查。
- 拟对外商直接投资审查程序和成员国与欧委会之间的协商合作机制进行多项调整。
- 欧盟成员国将就修订草案进行谈判，因此《修订草案》内容后续可能发生重大更新。

之间的协商程序以及欧委会作出最终决定的程序，上述交易的批准时限将增加至多 95 个日历日。

《修订草案》还赋予了欧委会收集关于某项投资影响的信息的权力（例如，向目标公司在东道国以外的客户收集特定信息），确保欧委会能够对投资的跨国影响进行评估。在行使上述权力的过程中，欧委会可对“合作程序”（即成员国与欧委会就具有潜在跨国影响的交易进行协商的程序）进行停表，最长可暂停 30 个日历日。

赋予欧委会上述权力与当下国家安全问题应由成员国而非欧委会决定的原则存在明显不同。但是，拟议的《修订草案》与为外商直接投资申报提供“一站式”申报和决策机制的现行欧盟合并控制（即，反垄断审批）机制又相距甚远。因此，欧委会的上述拟议的新增权力可能只用于少数案件，且无论如何，这些案件仍然需要首先向成员国的外商投资审查机构申报。因此，尽管欧洲议会将这一拟议的变化称为迈向高效协调的举措，但该变化事实上可能会延长而非缩短审批时间线。

扩大安全和公共秩序风险范围以及适用强制申报制度的行业范围

《修订草案》新增的序言部分指出，“全球经济一体化，加上战争和地缘政治紧张局势”已导致出现了应通过外商直接投资审查解决的新风险，包括“与供应链弹性、关键基础设施的物理和网络安全、技术安全和泄露以及经济相互依赖武器化相关的风险”。

《修订草案》也将经济安全视为一种国家安全。第 1 条的修订增加了“经济安全”这一核心内容。拟新增的序言部分提出，《修订草案》“应与《外国补贴条例》和《国际采购工具》一道，共同构成欧盟旨在化解安全风险的更广泛防御性文件”。

《修订草案》要求外商投资审查机构考虑的因素清单反映了这一要求。该清单范围有所扩大，包括对供应链弹性、粮食安全、欧盟金融和经济稳定、知识产权保护以及非欧盟国家“实施经济胁迫的可能性”（即，使用或威胁使用贸易或投

资措施试图迫使欧盟或欧盟成员国采取、修改或停止特定行为)的影响。此外,《修订草案》还扩大了被视为产生潜在风险的外国投资者的类型,包括:(1)该投资者支持第三国违反国际法;(2)与欧盟合作的非欧盟国家曾对该投资者作出不利的审查决定;或(3)该投资者母国在反洗钱和打击资助恐怖主义的国家制度方面存在重大战略缺陷,或该投资者母国要求投资者与政府共享敏感信息且缺乏民主制衡或正当程序。

《修订草案》还扩大了成员国应实施强制申报义务的敏感行业的范围。《修订草案》提出的敏感行业包括数据储存和处理设备及设施、传输运行技术(如信号)、海底光纤电缆和大型农场。此外,《修订草案》对其初稿列出的人工智能和半导体技术等多个行业进行了更细致的界定,并且许多定义有所扩张。例如,半导体的定义明确规定,制造半导体时使用的材料、核心组件和软件也涵盖在内。

从积极方面看,《修订草案》删除了一些更为模糊的定义(如“云计算和边缘计算”)。此外,《修订草案》规定,欧委会将公布有关指导,以确定评估目标公司是否在某个敏感行业开展业务活动的标准,这将有助于限制与敏感行业只存在微弱联系的交易的申报要求(这种情况目前在一些成员国很常见)。《修订草案》还要求欧委会公布关于外商投资审查其他方面的指导,如适格投资的控制测试以及评估对安全或公共秩序的潜在风险的考量标准。最后,《修订草案》在多处提议,任何不利决定都需要符合相称性原则,并基于有文件记载的风险(documented risks)而做出。

绿地投资

《修订草案》将绿地投资定义为外国投资者或其欧盟子公司为开展新的经济活动在欧盟设立新设施或新企业。《修订草案》初稿似乎赋予成员国决定是否将外国绿地投资纳入其外商直接投资审查制度的审查范围的自由裁量权,但《修订草案》拟取消这一自由裁量权。因此,成员国将被要求拥有审查此类投资的权力。《修订草案》还将要求成员国对敏感行业或涉及欧盟利益超过 2.5 亿欧元的绿地投资规定强制性申

报义务，前提是进行此类投资的外国投资者：（1）与外国政府存在关联；（2）受到制裁；或（3）成员国的外商投资审查机构此前对该投资者的某项投资作出过不利的外商直接投资审查决定。

其他变化

《修订草案》还包括了以下变化：

- 《修订草案》初稿原本要求申报方在触发申报义务的所有成员国同时申报交易，并由这些成员国同时启动合作机制。《修订草案》将这一要求放宽为“3个日历日内”。但是，如果某一成员国迟迟不接受申报或启动合作机制，这有可能造成审批的延迟。另外，由于某些成员国设置了较短的申报截止期（如斯洛文尼亚规定申报方必须在签署交易文件后10天内进行申报），该“同时申报”的要求还有可能给申报方造成重大负担。
- 《修订草案》提议，成员国必须在5个工作日的期限内确认申报的完整性，并在35个日历日的期限内完成其第一阶段初步审查。
- 对于成员国未计划根据其外商直接投资审查规则进行审查的交易，加强协商程序。
- 对于投资者“所有权结构不透明”的交易，新增了成员国应当将该交易提交合作机制的义务。
- 将内部重组排除在外商直接投资审查之外（只要未发生最终所有权或控制权变更）。
- 将银行“处置”(resolutions)排除在外商直接投资审查之外，因为该等情形通常需要作出快速决定。

下一步行动

《修订草案》将构成下一步与成员国进行谈判的基础。根据拟议新条例的法律依据，新条例不需要欧盟成员国政府的一致批准，可由欧洲议会简单多数票和欧盟理事会28个成员国中的16个成员国（代表欧盟人口的至少65%）批准即可获得通过。

因此，如果有足够多的成员国不同意欧洲议会的《修订草案》，最终版本可能会存在重大差异。例如，根据媒体报道，绿地投资强制性申报提议存在显著争议；此外，成员国可能与欧洲议会存在分歧的其他领域包括将触发强制性申报义务的敏感行业的范围以及允许欧委会介入审查成员国境内的外国投资并推翻成员国审批决定的条款。我们也以表格形式总结呈现了我们预计的当下《修订草案》和成员国之间的可能分歧及其影响，您可以查阅我们的[英文简报](#)。

虽然近期的地缘政治事件增加了定稿该《修订草案》的动力，但欧盟机构参与者之间的政治分歧不一定能够得到快速解决。有欧委会官员和成员国非正式地表示，修订后的《条例》可能要到 2026 年才会颁布。根据目前《修订草案》的措辞，修订后的《条例》获得通过后，将在官方公报发布后的 12 个月零 20 天后实施。

联系人



柏勇

合伙人

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

T +852 2826 2362

E dayu.man
@cliffordchance.com

以上有关中国的内容系基于我们作为国际法律顾问就客户在中国的经营活动中代表客户的经验，不应视为就中国法律的适用的法律意见。与所有在中国设有办公室的国际律师事务所相同，尽管我们可以提供有关中国法律环境影响的信息，但我们不能从事中国法律事务。本所具有中国法律职业资格证书的雇员现在不能作为中国律师执业。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阅读。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 2025

CliffordChanceLLP 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：10UpperBankStreet,
London,E145JJ

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。

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing • Brussels • Bucharest** • Casablanca • Delhi • Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong • Houston • Istanbul • London • Luxembourg • Madrid • Milan • Munich • Newcastle • New York • Paris • Perth • Prague** • Riyadh* • Rome • São Paulo • Shanghai • Singapore • Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

*AS&H Clifford Chance, a joint venture entered into by Clifford Chance LLP.

**Clifford Chance has entered into association agreements with Clifford Chance Prague Association SRO in Prague and Clifford Chance Badea SPRL in Bucharest.

Clifford Chance has a best friends relationship with Redcliffe Partners in Ukraine.