

歐盟發布「外國補貼規則」施行指引草案

傅溫也 編譯

摘要

歐盟執委會於今 (2025) 年 7 月 18 日發布「外國補貼規則」施行指引草案，旨在釐清現行外國補貼規則規範中若干適用細節，增進企業與利害關係人對於法規適用之可預測性。草案主要涵蓋三大面向：其一，針對外國補貼是否造成歐盟內部市場扭曲之判斷標準，提出更具體的評估要素；其二，闡述平衡測試中正面影響之具體考量因素；其三，說明受補貼企業於未達申報門檻時，執委會仍能依據哪些因素要求其申報。草案將於今年底前與成員國討論，並預計於明 (2026) 年 1 月正式發布，相關產業宜多加留意後續進展，以便及早因應可能的法遵挑戰。

(取材資料：Jay Modrall, *EU Foreign Subsidies Regulation Guidelines*, KLUWER COMPETITION LAW BLOG (Aug. 5, 2025), <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/eu-foreign-subsidies-regulation-guidelines/>; Kojiro Fujii, Kristina Winkelmann, Victor Crochet, Jessica Christina Larkins, Roman Landin Rehmke, Hibiki Kimura, *FSR Update: Draft Guidelines on the Implementation of the Foreign Subsidies Regulation*, NISHIMURA & ASAHI (July 24, 2025), <https://www.nishimura.com/en/knowledge/publications/20250724-114116>.)

歐盟執委會 (European Commission，下稱執委會) 於今 (2025) 年 7 月 18 日發布「外國補貼規則」¹ (Foreign Subsidies Regulation, FSR) 施行指引草案²。鑒於目前執委會僅發布一項與 FSR 相關的裁決³，法規的實際運作仍存在一定模糊。執委會此次發布草案即是為了讓利害關係人在法規適用上有更好的可預測性。草案主要針對三大面向提供更詳盡的說明，內容涵蓋：歐盟內部市場扭曲之認定、平衡測試中正面影響之考量因素，以及在受補貼企業未達申報門檻時，執

¹ Regulation (EU) 2022/2560, 2022 O.J. (L 330) 1 [hereinafter FSR].

² European Commission, *Guidelines on the Application of Certain Provisions of Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market* (July 18, 2025), https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/a0b557e7-96f8-4231-9ed5-522f13de9065_en?filename=FSR_draft_guidelines_application_of_EU_Reg_2022-2560.pdf [hereinafter *Draft Guidelines*].

³ Commission Decision FS.100011, Acquisition of PPF Telecom Group by Emirates Telecommunications Group Company PJSC (e&), C(2024) 6745 final (Sep. 24, 2024). 關於裁決之詳細介紹，參考黃可激，歐盟將發布「外國補貼規則」新指引，經貿法訊，343 期，頁 1-5，2025 年 5 月 12 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no343/2.pdf>。

委會仍能依據哪些因素要求其申報⁴。

本文首先介紹 FSR 之規範重點，再依序介紹草案中進一步闡明之內容，最後做一結論。

壹、FSR 簡介

FSR 於 2023 年 7 月 12 日起適用⁵，旨在將可能造成歐盟內部市場扭曲之外國補貼納入監管範圍，以維護公平競爭環境⁶。在 FSR 下，「外國補貼」係指非歐盟國家直接或間接地向在歐盟境內從事經濟活動的企業提供財務支持，使企業受有利益，且該利益在事實上或法律上限於特定企業或產業⁷。「經濟活動」包括在歐盟內部市場提供商品與服務，而不論企業的設立地點或國籍。「財務支持」的形式則涵蓋無息貸款、無限擔保、資本挹注、債務免除、稅收抵免、免稅優惠，以及商品或服務的供應與購買等，且不以此為限⁸。

FSR 的適用範圍涵蓋涉及外國補貼之事業結合及政府採購，此外，執委會亦得主動調查其認為有可能扭曲歐盟內部市場之外國補貼。

就事業結合而言，若受補貼企業進行之事業結合達到下列門檻，須事先向執委會申報並接受調查⁹：

⁴ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, para. 5.

⁵ European Commission Press Release IP/23/3747, Commission Adopts Rules for Implementing the Foreign Subsidies Regulation (July 10, 2023).

⁶ 在 FSR 公佈前，歐盟僅能依《歐洲聯盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）》第 107 條至第 109 條的國家補助制度（State Aid Regime）審查成員國提供的補貼，對於來自非歐盟國家的補貼所造成之市場扭曲卻缺乏相應的管制手段，導致監管空白。黃可激（註 3）。

⁷ FSR, art. 3(1) (“For the purposes of this Regulation, a foreign subsidy shall be deemed to exist where a third country provides, directly or indirectly, a financial contribution which confers a benefit on an undertaking engaging in an economic activity in the internal market and which is limited, in law or in fact, to one or more undertakings or industries.”).

⁸ FSR, art. 3(2) (“For the purposes of this Regulation, a financial contribution shall include, inter alia: (a) the transfer of funds or liabilities, such as capital injections, grants, loans, loan guarantees, fiscal incentives, the setting off of operating losses, compensation for financial burdens imposed by public authorities, debt forgiveness, debt to equity swaps or rescheduling; (b) the foregoing of revenue that is otherwise due, such as tax exemptions or the granting of special or exclusive rights without adequate remuneration; or (c) the provision of goods or services or the purchase of goods or services.”).

⁹ FSR, art. 20(3) (“For the purposes of this Regulation, a notifiable concentration shall be deemed to arise where, in a concentration: (a) at least one of the merging undertakings, the acquired undertaking or the joint venture is established in the Union and generates an aggregate turnover in the Union of at least EUR 500 million; and (b) the following undertakings were granted combined aggregate financial contributions of more than EUR 50 million from third countries in the three years preceding the conclusion of the agreement, the announcement of the public bid, or the acquisition of a controlling interest: (i) in the case of an acquisition, the acquirer or acquirers and the acquired undertaking; (ii) in the case of a merger, the merging undertakings; (iii) in the case of a joint venture, the undertakings creating a joint venture and the joint venture.”).

一、合併企業、被收購企業或合資企業中，至少有一方在歐盟境內設立，並在歐盟境內產生每年合計至少 5 億歐元的營業額，且；

二、在併購契約締結前、公開收購公告或取得公司控制權前三年內，在收購情況下的收購方與被收購方、在合併情況下的合併企業、在合資企業情況下創建合資企業的企業及其合資企業，獲得之外國財務支持總額超過 5,000 萬歐元者。

就政府採購而言，若受補貼企業參與之政府採購達到下列門檻，亦須事先向執委會申報並接受調查¹⁰：

一、政府採購或架構契約之預估金額達 2.5 億歐元，且；

二、投標廠商及其無營運自主權之子公司、其控股公司，以及得標廠商之主要承包商及供應商，在過去三年來自單一第三國獲得之財務支持達 400 萬歐元。

除前述情形外，如執委會得知存在可能扭曲歐盟內部市場之外國補貼，亦得依職權主動展開調查，其資訊來源不限於成員國、法人、自然人或任何協會¹¹。此為概括條款，確保執委會之調查權限不以受補貼企業之申報為前提。

執委會之調查步驟如下：首先將確認是否存在外國補貼，其次將評估該補貼對歐盟內部市場競爭可能造成的影響，特別是它是否使受補貼企業在競爭中取得其他競爭者難以企及的優勢，進而造成市場扭曲¹²。完成初步評估後，執委會將進行「平衡測試 (balancing test)」，比較外國補貼帶來之正面影響與負面影響¹³。若衡量結果認為該補貼之負面影響大於正面影響時，執委會得對受補貼企業課予導正措施或要求其提出改善承諾來消除市場扭曲¹⁴。導正措施或承諾包括：暫時限制商業活動、償還外國補貼、解除併購契約或分拆合併企業等¹⁵。

¹⁰ FSR, art. 28(1) (“For the purposes of this Regulation, a notifiable foreign financial contribution in a public procurement procedure shall be deemed to arise where: (a) the estimated value of that public procurement or framework agreement net of VAT, calculated in accordance with the provisions laid down in Article 8 of Directive 2014/23/EU, Article 5 of Directive 2014/24/EU and Article 16 of Directive 2014/25/EU, or a specific procurement under the dynamic purchasing system, is equal to or greater than EUR 250 million; and (b) the economic operator, including its subsidiary companies without commercial autonomy, its holding companies, and, where applicable, its main subcontractors and suppliers involved in the same tender in the public procurement procedure was granted aggregate financial contributions in the three years prior to notification or, if applicable, the updated notification, equal to or greater than EUR 4 million per third country.”).

¹¹ FSR, art. 9(1) (“The Commission may on its own initiative examine information from any source, including Member States, a natural or legal person or an association, regarding alleged foreign subsidies distorting the internal market.”).

¹² FSR, recital 17.

¹³ FSR, recital 21.

¹⁴ FSR, recital 22.

¹⁵ FSR, art. 7(4) (“Commitments or redressive measures may consist, inter alia, of the following: . . .”).

貳、外國補貼是否扭曲歐盟內部市場之認定

在認定外國補貼是否造成歐盟內部市場扭曲時，FSR 第 4 條設有適用於所有補貼的一般性判斷標準，並針對政府採購補充特別之判斷標準（第 27 條）。以下分別先說明二者之判斷要件，再進一步說明草案內容。

一、一般性規定

依據 FSR 第 4.1 條之規定：「當外國補貼足以改善受補貼企業於內部市場之競爭地位，且當其作法實際上或有可能對內部市場之競爭造成負面影響時，即應視為存在內部市場扭曲」¹⁶。因此，在判斷外國補貼是否扭曲歐盟內部市場時，須滿足兩項要件：一、該補貼有可能提高受補貼企業在歐盟內部市場之競爭地位；二、受補貼企業競爭地位之提高對歐盟內部市場競爭產生實際或潛在之負面影響。

關於外國補貼是否有可能提高受補貼企業在歐盟內部市場之競爭地位，草案指出，當外國補貼直接或意圖用於支持歐盟境內的商業或產業活動，或其發放條件與這些活動直接相關時，則其有可能改善受補貼企業在歐盟內部市場之競爭地位¹⁷。

即使外國補貼未直接或意圖用於歐盟內部市場，仍有可能提升受補貼企業在其中的競爭地位¹⁸。草案例示了兩種情況：第一種情況是，當外國補貼未設有指定用途時，受補貼企業得以將其自由運用於任何經濟活動，包括歐盟內部市場內的經濟活動¹⁹。第二種情況是，外國補貼之目的原本與歐盟境外活動有關，例如促進第三國經濟發展、勞務補助或在第三國設廠等，然受補貼企業實際上將其轉用於歐盟內部市場內的經濟活動²⁰。於上述情況，執委會將評估受補貼企業是否可能將外國補貼轉用於其在歐盟內部市場的經濟活動，若不存在任何可信因素阻止這種行為，執委會仍能認定該補貼對受補貼企業在歐盟內部市場的競爭地位具有潛在提升效果，具體考量因素包括²¹：

（一）、外國補貼之設計與條件，例如若補貼旨在彌補自然災害所造成的損失，

¹⁶ FSR, art. 4(1) (“A distortion in the internal market shall be deemed to exist where a foreign subsidy is liable to improve the competitive position of an undertaking in the internal market and where, in doing so, that foreign subsidy actually or potentially negatively affects competition in the internal market.”).

¹⁷ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, paras.19-22.

¹⁸ *Id.* para. 24.

¹⁹ *Id.* para. 23.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.* para. 24.

則不太可能被認為會扭曲歐盟內部市場²²；

(二)、受補貼企業之股權結構，假設由多個股東共同控制時，可能使受補貼企業難以將補貼轉用至其他共同控制股東沒有股權的公司²³；

(三)、受補貼企業與非受其控制之主體間所簽訂之協議，若其條款足以防止資金流向歐盟內部市場，則可減少轉用補貼的可能性。例如，在有限合夥中²⁴，普通合夥人對有限合夥人所負的忠實義務，或股東協議²⁵中的資金使用限制條款²⁶；

(四)、規範受補貼企業之法律、規則及管制規定，例如破產法通常會有優先保護債權人之規定進而限制受補貼企業轉用補貼²⁷；

(五)、受補貼企業之經濟狀況，因財務狀況較差之企業，轉用補貼之可能性較低²⁸。

就受補貼企業競爭地位之提高是否對歐盟內部市場競爭產生實際或潛在之負面影響，執委會首先將評估外國補貼是否可能影響受補貼企業在歐盟的行為，如定價策略、產品多樣化、拓展業務等，重點在於外國補貼與受補貼企業之行為間是否存在合理關聯²⁹。外國補貼若具有明確目的或條件，執委會即可推定其與受補貼企業行為之間存在關聯³⁰；對條件不明或籠統之外國補貼，則依據補貼性質、發放頻率、受補貼企業所處行業之競爭狀況、受補貼企業在歐盟內部市場的活躍程度及發展趨勢等指標判斷³¹。

其次，執委會還將評估受補貼企業行為的改變是否可能進而改變或干預歐盟內部市場競爭，並損害其他市場參與者的利益，此時須將「歐盟內部市場存在外

²² *Id.* para. 25.

²³ *Id.* para. 26.

²⁴ 有限合夥係由普通合夥人與有限合夥人組成並以營利為目的之合夥型態，普通合夥人負責管理並負無限責任，有限合夥人不得參與業務管理，僅以其出資額為限負責。See Registration of Limited Partnerships and Business Names Bill, Head 2, 21, 2024 (Ir.), available at <https://enterprise.gov.ie/en/legislation/legislation-files/general-scheme-registration-of-limited-partnerships-and-business-names-bill-2024.pdf>.

²⁵ 股東協議係指股東與股東間，或者是股東與公司間，就公司內部經營方式、控制權之分配或經濟利益等事項約定，其內容如未違反強制規定或公序良俗，即具有拘束力。參見：郭大維，股東協議與公司治理——公司法制下契約自由之範圍與界限，台灣法學雜誌，385 期，頁 35 (2020 年)。

²⁶ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, paras. 27-28.

²⁷ *Id.* paras. 29-30.

²⁸ *Id.* para. 31.

²⁹ *Id.* para. 48.

³⁰ *Id.* para. 49.

³¹ *Id.* para. 50.

國補貼時的競爭狀況」，與「若無該補貼時的競爭狀況」進行比較³²。執委會將綜合考量以下因素：外國補貼之範圍、目的與條件，以檢視補貼是否旨在針對歐盟內部市場之活動³³；外國補貼之金額³⁴；外國補貼之類型，例如無限擔保或出口融資通常被視為最可能對競爭產生負面影響³⁵；受補貼企業在歐盟內部市場的規模及經濟活動程度³⁶；受補貼企業所處或可能進入產業之競爭狀況³⁷；歐盟及其成員國境內之法規或監管措施，因其可能影響相關企業的財務狀況、經營行為或市場競爭條件³⁸。

二、政府採購之特別規定

依據 FSR 第 27 條，當外國補貼能使廠商在政府採購程序中以「不當優勢 (unduly advantageous)」之條件參與投標時，該補貼即應被認為有造成市場扭曲之風險³⁹。判斷核心在於外國補貼是否實際或可能使投標廠商提出「不當優勢」之投標內容⁴⁰。草案細分出三個判斷步驟：一、投標內容是否具有優勢；二、該優勢是否屬於「不當」；三、該補貼是否對歐盟內部市場競爭造成負面影響。至於對歐盟競爭是否有負面影響，其判斷要素參照前段所述之準則⁴¹。

執委會在評估投標內容是否具有優勢時，將考量外國補貼是否協助投標廠商降低價格或提供其他更有利的條件，例如更快的交貨期、更長的保固與更完善的售後服務、更彈性的付款條件等⁴²。若執委會認定投標內容具有優勢，將進一步檢視該優勢是否屬「不當」，亦即該優勢是否源自外國補貼，若能由其他合理因素解釋，則屬正當⁴³。投標廠商可提出之正當理由包括：生產成本低、採用創新技術，或在商品與服務供應中享有特殊有利條件⁴⁴。值得注意的是，外國補貼無須是造成投標內容具備不當優勢之唯一或主要因素，只要有所貢獻即可⁴⁵。

參、平衡測試中正面影響之考量因素

³² *Id.* para. 55.

³³ *Id.* para. 56(a).

³⁴ *Id.* para. 56(b).

³⁵ *Id.* para. 56(c).

³⁶ *Id.* para. 56(d).

³⁷ *Id.* para. 56(e).

³⁸ *Id.* para. 56(f).

³⁹ FSR, art. 27 (“Foreign subsidies that cause or risk causing a distortion in a public procurement procedure shall be understood as foreign subsidies that enable an economic operator to submit a tender that is unduly advantageous in relation to the works, supplies or services concerned.”).

⁴⁰ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, para. 79.

⁴¹ *Id.* para. 93.

⁴² *Id.* para. 85.

⁴³ *Id.* para. 88.

⁴⁴ *Id.* para. 89.

⁴⁵ *Id.* para. 92.

依 FSR 第 6.1 條之規定，執委會在進行平衡測試時，將會權衡外國補貼所造成的負面影響，與其對歐盟內經濟發展之正面影響，並同時考量該補貼在相關政策目標上可能產生的其他正面影響⁴⁶。

執委會迄今尚未於實際調查中適用平衡測試，不過草案已就其擬採行之方法提出說明。可納入考量之正面影響主要分為兩類：第一，與歐盟內之經濟發展有關，例如改善歐盟內部市場失靈⁴⁷；第二，涉及歐盟政策目標，例如高水準的環保與社會標準、研發之促進等⁴⁸。此外，若補貼之正面影響涉及第三國政策目標，只要這些目標與歐盟的利益相符，仍可納入考量，例如緩解第三國氣候變遷、保護生物多樣性、保障人權，或促成創新技術及產品於歐盟普及等⁴⁹。

惟若受調查企業欲主張某項補貼具正面影響，須證明該影響係補貼本身所特有。換言之，若無此外國補貼，將不會出現該正面影響，或至少不會造成同等程度的影響⁵⁰。受調查企業須能合理證明該外國補貼已導致或可能導致受補貼企業之行為發生改變，進而產生相關正面影響⁵¹。至於該正面影響是否為補貼刻意設計之結果，於平衡測試中並非關鍵考量⁵²。

肆、執委會要求事先申報之考量因素

對於未達 FSR 申報門檻之事業結合或政府採購案，若執委會懷疑相關企業在前三年內可能獲得外國補貼，仍得在企業完成事業結合前或簽訂政府採購合約前，要求其申報⁵³。具體之考量因素包括⁵⁴：目標公司實際或未來之經濟重要性；相關產業及供應鏈之戰略重要性；收購公司或投標廠商是否透過多次收購或頻繁

⁴⁶ FSR, art. 6(1) (“The Commission may, on the basis of information received, balance the negative effects of a foreign subsidy in terms of distortion in the internal market, according to Articles 4 and 5 against the positive effects on the development of the relevant subsidised economic activity on the internal market, while considering other positive effects of the foreign subsidy such as the broader positive effects in relation to the relevant policy objectives, in particular those of the Union.”).

⁴⁷ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, paras. 104-105.

⁴⁸ *Id.* para. 108.

⁴⁹ *Id.* para. 112.

⁵⁰ *Id.* para. 117.

⁵¹ *Id.* para. 118.

⁵² *Id.* para. 119.

⁵³ FSR, art. 21(5) (“The Commission may request the prior notification of any concentration which is not a notifiable concentration within the meaning of Article 20 at any time prior to its implementation where the Commission suspects that foreign subsidies may have been granted to the undertakings concerned in the three years prior to the concentration.”); FSR, art. 29(8) (“Without prejudice of the possibility for the Commission to start an ex officio procedure, where the Commission suspects that an economic operator may have benefitted from foreign subsidies in the three years prior to the submission of the tender or request to participate in the public procurement procedure, it may before the award of the contract request the notification of the foreign financial contributions provided by third countries to that economic operator in any public procurement procedure which are not notifiable under Article 28(1) or fall within the scope of Article 30(4).”).

⁵⁴ *Draft Guidelines*, *supra* note 2, para. 169.

參與政府採購在相關產業中逐步擴大影響力等。執委會並得依個案情況，參酌前述以外之其他因素，綜合判斷相關企業是否須事先申報⁵⁵。

伍、結語

整體而言，草案對 FSR 下外國補貼之概念進行擴張解釋，擴大其涵蓋範圍，並賦予執委會高度裁量權，此舉亦使得外界質疑其能否真正增進法規適用的明確性與可預測性⁵⁶。面對此質疑，執委會將彙整公眾意見並與成員國展開協商，正式之施行指引預計於明（2026）年 1 月發布⁵⁷，相關產業宜多加留意後續進展，以便及早因應可能的法遵挑戰。

⁵⁵ *Id.* para. 171.

⁵⁶ Sarah Blazek, Sven Betzendörfer & Laura Habermann, *Foreign Subsidies Regulation: Draft Guidelines of the European Commission – More Clarity for Undertakings Concerned?*, NOERR (Aug. 5, 2025), <https://www.noerr.com/en/insights/foreign-subsidies-regulation-draft-guidelines-of-the-european-commission-more-clarity-for-undertakings-concerned>.

⁵⁷ European Commission Press Release IP/25/1863, Commission seeks feedback on proposed Foreign Subsidies Regulation Guidelines (July 18, 2025).