

歐盟國家補貼規範下之「集體豁免規則」草案：以涉及再生能源之補貼為例

黃芷昇 編譯

摘要

歐盟執委會業已就國家補貼規範下之新版「集體豁免規則」草案展開公眾諮詢；該新版規則若經順利通過，預計將於明（2027）年生效。「集體豁免規則」係歐盟國家補貼規範下之重要制度，針對特定補貼類型，在符合相關要件時，豁免其事前通報與核准之義務。本文針對涉及再生能源與淨零轉型之相關修訂進行介紹，此次全面性修法係配合「潔淨產業政綱」，旨在簡化國家補貼之行政程序。修訂重點包含針對再生能源部門放寬多項補貼限制，如取消每年 3 億歐元預算上限、納入低碳氫能與獨立儲能之投資補貼，並廢除事後評估要求。此外，本文亦分析本規則與「潔淨產業政綱國家補貼架構」及「氣候、能源與環境補貼綱領」間之關係，以釐清歐洲綠能補貼措施於不同規範架構下之適用選擇。

（取材資料：Mark Powell et al., *EU State Aid Reform Continues in the Energy Sector: Spotlight on the Proposed New General Block Exemption Regulation*, WHITE & CASE (Mar. 20, 2026), <https://www.whitecase.com/insight-alert/eu-state-aid-reform-continues-energy-sector-spotlight-proposed-new-general-block>。）

歐盟執委會（European Commission，下稱執委會）於今（2026）年 2 月就修訂「集體豁免規則（General Block Exemption Regulation, GBER）」之提案發布公眾諮詢¹，該修訂案預計於明（2027）年 1 月 1 日生效。本次修訂範圍甚廣，預計將形成一部全新之 GBER，而非僅對現行規範進行局部修正。該提案預期將對能源部門之補貼計畫產生重大影響。其以歐盟之「競爭力羅盤（Competitiveness Compass）」及「潔淨產業政綱（Clean Industrial Deal）」為指導原則²，旨在簡化行政程序並促進投資，同時維持內部市場之公平競爭環境。

¹ European Commission Press Release IP/26/453, Commission Invites Comments on Draft New State Aid General Block Exemption Regulation (Feb. 25, 2026), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_453; *Draft Commission Regulation (EU) .../..., Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Internal Market in Application of Articles 107 and 108 of the Treaty, Amending Regulations (EU) 2022/2472, (EU) 2022/2473, and (EU) XX/XX [Transport Block Exemption Regulation]* (Feb. 25, 2026), https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/13d86416-7f23-466e-83aa-0af8105b72d2_en?filename=empty_file_en.pdf [hereinafter *GBER draft*].

² 競爭力羅盤係指歐盟為重振經濟的戰略藍圖，聚焦縮小創新差距、去碳化與降低依賴，全面提升全球競爭力；潔淨工業協議係指歐盟推動產業轉型的具體方案，措施包括降低能源價格、創造高品質的就業機會，以及為企業的發展創造有利條件。Competitiveness compass, EUROPEAN

透過擴大補貼措施之適用範圍與彈性，擬議之修訂將使各成員國能為減碳及潔淨能源計畫，選擇更廣泛且免通報之補貼措施。

本文首先概述 GBER 之基本規範與運作架構。其次，深入探討本次草案針對能源部門與淨零轉型所提出之具體鬆綁措施。接著，介紹其他涉及再生能源之國家補貼架構（如「潔淨產業政綱國家補貼架構」與「氣候、能源與環境補貼綱領」），並進一步分析此三套規範間之互動與適用關係。最後，綜合各項分析作一結論。

壹、集體豁免規則之基本架構

「歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)」第 108 條第 3 項規定，各成員國若擬給予國家補貼，原則上須先通報執委會，並待其核准後始得實施³。GBER 則針對部分經宣告為與歐盟內部市場相容之補貼類別，提供該項通報義務之豁免，並明定成員國在符合哪些一般性與特定條件下，得在無須事前通報之情形下實施相關措施⁴。自 2014 年生效以來，GBER 已成為歐盟國家補貼管制之基石。於 2024 年，約有 69%之現行有效補貼措施落入 GBER 之適用範圍內，相較於 2014 年之 41%有顯著增加⁵。

依據 GBER 獲得豁免之補貼類別，僅於相關措施未造成重大競爭扭曲、且嚴格遵守其規則所定條件之前提下，始得被視為與內部市場相容，並因此免除通報義務⁶。歐洲法院 (Court of Justice of the European Union) 已闡明，針對 TFEU 第 108 條第 3 項通報義務之豁免規定，必須予以嚴格解釋⁷，此亦係因各成員國乃基於自身權責適用並執行該等條件⁸。

COMMISSION, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_en (last visited June 10, 2026); *Clean Industrial Deal*, EUROPEAN COMMISSION, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_en (last visited June 10, 2026).

³ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union art. 108, Oct. 26, 2012, 2012 O.J. (C 326) 47, 92 (“(3) The Commission shall be informed, in sufficient time to enable it to submit its comments, of any plans to grant or alter aid.”).

⁴ Commission Regulation (EU) No 651/2014, Declaring Certain Categories of Aid Compatible with the Internal Market in Application of Articles 107 and 108 of the Treaty, art. 3, 2014 O.J. (L 187) 1, 30 [hereinafter GBER].

⁵ European Commission, *State Aid Scoreboard 2024*, at 15, 79 (Apr. 8, 2025), https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/68225c70-5570-4e10-b983-53efde939d7f_en?filename=state_aid_scoreboard_note_2024.pdf.

⁶ GBER, recital 13, art. 3, at 3, 30.

⁷ See Case C-493/14, *Dilly’s Wellnesshotel GmbH v. Finanzamt Linz*, ECLI:EU:C:2016:577, ¶¶ 1, 37 (July 21, 2016).

⁸ Domenico Gullo & Giulia Zammataro, *EU State Aid: Public Consultation on the Draft New General Block Exemption Regulation (GBER)*, HOGAN LOVELLS (Mar. 17, 2026), <https://www.hoganlovells.com/en/publications/eu-state-aid-public-consultation-on-the-draft-new-general-block-exemption-regulation-gber>.

貳、能源部門與淨零轉型之具體鬆綁措施

有關能源領域之 GBER 主要擬議修訂包含如下：

第一、再生能源營運補貼：依據 GBER 草案，將廢除單一成員國所有相關補貼計畫預算總額「每年最高 3 億歐元」之上限，以利進一步支持再生能源⁹。惟「單一事業單一計畫最高 3,000 萬歐元」之個別上限仍予維持¹⁰。GBER 草案亦引入新限制：首先，再生能源發電計畫須超過特定容量門檻（太陽能：80MW 以上；風力：40MW 以上；其他再生能源：40MW 以上），始具營運補貼資格¹¹。其次，配合「電力內部市場規則」第 19d 條第 2 項之規定，所有具資格之計畫皆須採用「雙向差價合約（two-way Contracts for Difference）」，且須經由競標性招標程序授予¹²。

第二、非電力再生能源：新草案引入一項獨立條款，涵蓋再生熱能（含熱泵）及再生燃料¹³。合格補貼得依簡化之「資金缺口」計算，或透過競標程序決定¹⁴。其通報門檻為單一事業單一計畫 3,000 萬歐元¹⁵。

第三、獨立儲能：針對電力與熱能儲存之投資補貼，將不再要求儲能設備與相關再生能源設施間須具備直接實體連結¹⁶。

第四、低碳氫能：GBER 草案明文納入低碳（藍）氫能之生產、運輸、供應及加氫基礎設施之投資補貼，相關定義將參照低碳燃料之授權法案。此外，草案亦將氣候韌性與污染防治相關補貼納入適用範圍¹⁷。現行 GBER 僅涵蓋再生（綠）氫能。

第五、零排放航空器補貼：零排放航空器補貼亦首次與車輛、船舶補貼並列，納入適用範圍¹⁸。

⁹ European Commission Press Release IP/26/453, *supra* note 1.

¹⁰ GBER draft, art. 51.2.

¹¹ GBER draft, art. 59.2.

¹² GBER draft, art. 59.8 (“Aid shall be granted in the form of a two-way contract for difference, designed in line with Article 19d(2) of Regulation (EU) 2019/943.”); 雙向差價合約係指發電業者與公部門事先約定「履約價格」的結算機制。當市場電價低於該價格時，由公部門補貼差額以保障業者收益；當市場電價高於該價格時，業者則須將超額利潤退還給公部門。此機制既能確保業者的基本收入，也能在電價高漲時對其利潤設立上限。Questions and Answers on the Revision of the EU's Internal Electricity Market Design, EUROPEAN COMMISSION (Mar. 14, 2023), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_1593.

¹³ GBER draft, art. 60.3.

¹⁴ GBER draft, art. 60.5.

¹⁵ GBER draft, art. 60.2.

¹⁶ GBER, arts. 2(130), 48.6; GBER draft, art. 2(142)-(143), 58.3.

¹⁷ GBER draft, art. 51.4(c).

¹⁸ GBER draft, art. 3(b)(vii).

第六、簡化補貼計算：依現行 GBER，許可之補貼金額通常採用「假設分析法 (counterfactual method)」進行計算¹⁹。此方法係比較受補貼計畫之成本，與未給予補貼時可能發生之反事實情境下的成本，並將補貼限制於兩者間之差額²⁰。GBER 草案引入更簡化之替代方案：允許直接以「補貼強度」（即以合格成本之百分比表示之補貼總額）計算計畫之總合格投資成本之可補貼金額²¹。

第七、簡化共通性規定：有關透明化計算²²、誘因效果²³、動工時點²⁴及補貼併計等共通性規定，亦均有所簡化²⁵。例如，對於大幅擴張之措施類別（包含再生能源補貼及 InvestEU 計畫支持之補貼）²⁶，其誘因效果自動視為已滿足²⁷。

第八、廢除事後評估：自現行 GBER 於 2014 年生效以來，成員國必須基於先前已通報並獲核准之評估計畫，針對大型集體豁免補貼計畫進行事後評估。為減輕行政負擔，執委會將廢除此項評估要求²⁸。惟執委會仍保有權限，得隨時審查補貼措施是否依 GBER 條件核給。

參、與其他再生能源相關的國家補貼架構之關係

在符合 GBER 所定條件之前提下，成員國得於多種部門中實施補貼措施，而無須事前取得執委會核准。若補貼措施未落入 GBER 之適用範圍，則須向執委會進行通報；在此情形下，補貼計畫仍可能受惠於新採行之「潔淨產業政綱

¹⁹ GBER, art. 36.5(b).

²⁰ *GBER draft*, art. 2(131).

²¹ *GBER draft*, art. 2(41).

²² 現行 GBER 和 GBER 修訂案皆要求透明計算必須是在無需進行風險評估的情況下，能夠事前 (ex ante) 精確計算出援助的「毛額贈款約當量 (gross grant equivalent)」，然修訂案（第 6 條）將此概念進一步擴充，明確指出確保援助不超過門檻時，不應涉及「複雜的經濟評估 (complex economic assessment)」。*GBER*, art. 5.1; *GBER draft*, art. 6.1.

²³ 現行 GBER 和 GBER 修訂案皆要求援助須具備誘因效果，且須於動工前提交事前申請。然修訂案將此規範進一步擴充，除放寬可申請歐盟資金及須載明成本類別外，更大幅擴增「推定具備誘因效果」範圍，明確將綠色轉型與研發創新等專案納入免額外證明之豁免清單。*GBER*, art. 6.2; *GBER draft*, arts. 8.2, 8.5.

²⁴ 與現行 GBER 相比，修訂案刪除「使投資無法逆轉的其他承諾」的概括性條款以及明文將「租賃土地」列入排除情況。然而在企業收購 (take-overs) 的情況下，兩份文件則維持完全相同的定義，即皆認為「正式取得與該被收購機構直接相關資產的時刻」。*GBER*, art. 2(23); *GBER draft*, art. 2(38).

²⁵ 現行 GBER 和 GBER 修訂案的疊加防弊邏輯維持不變，但修訂案增添了多項彈性：歐洲國防基金專案可達合格成本 100%；InvestEU 名目融資額不計入疊加門檻；明文允許與補救經濟動盪補貼疊加；相同成本之疊加上限放寬採 GBER 或執委會決定之較高者；最偏遠地區營運援助則可獨立計算。*GBER*, art. 8; *GBER draft*, art. 9.

²⁶ *GBER draft*, arts. 8(5)(j), 8(5)(p); InvestEU 計畫係指歐盟為支持經濟永續復甦所推動的長期融資計畫。該計畫藉由結合公共與私人資金，引導民間投資投入歐盟的首要政策領域，主要包含：綠色與數位轉型、創新發展，以及社會投資與技能培育。*InvestEU Programme*, EUROPEAN COMMISSION, https://investeu.europa.eu/investeu-programme_en (last visited June 10, 2026).

²⁷ *GBER draft*, art. 8.

²⁸ European Commission Press Release IP/26/453, *supra* note 1.

國家補貼架構 (Clean Industrial Deal State Aid Framework, CISAF)²⁹」，該架構針對特定潔淨產業與能源轉型措施引入簡化規則。若補貼措施亦不適用 CISAF，仍可能依據其他國家補貼架構，如「氣候、能源與環境補貼綱領 (Climate, Energy, and Environmental Aid Guidelines, CEEAG)³⁰」獲得核准。以下針對各項補貼機制、以及彼此間的適用關係進行簡要介紹。

一、CISAF

於去 (2025) 年 6 月 25 日通過之 CISAF，明定成員國應如何設計國家補貼措施以支持「潔淨工業協議」之目標³¹。此係執委會用以促進工業減碳、強化潔淨科技製造，並加速潔淨能源部署之首要新工具。

更具體而言，該架構針對再生能源、低碳燃料 (含氫能)，以及彈性與容量機制之部署引入快速審查程序，以在確保供應安全之同時，支持間歇性再生能源發電之整合³²。該架構亦允許在承諾投資減碳之前提下，針對能源密集用戶之電費提供補貼。最後，該架構為廣泛之減碳與能源效率技術，包含電氣化、氫能、生質能以及碳捕捉、利用與封存，提供具彈性之投資支持。

相較於 GBER，CISAF 之優勢在於其依個案核給之補貼得在較少限制下獲准。CISAF 之相容性評估透過為個別措施訂定特定條件，使其更容易符合一般之相容性條件 (如必要性、適當性、比例原則及競爭效應)³³。此亦為其相較於 CEEAG 之普遍優勢，因 CEEAG 之通報程序 (如下述) 更為繁瑣。

二、CEEAG

CEEAG 的設立宗旨是制定指導原則，以協助成員國在不造成重大內部市場競爭扭曲之前提下，合法提供國家資金，從而支持「歐洲綠色政綱 (The European Green Deal)」所揭示之 2050 年淨零目標³⁴。

在適用範圍上，CEEAG 涵蓋有助於環境保護與能源轉型之各類補貼，包括溫室氣體減量 (如推廣再生能源與提升能效)、發展潔淨運輸、推動循環經濟、污染防治及生物多樣性保護等措施。此外，其適用範圍亦包括協助能源密集產

²⁹ *Communication from the Commission—Framework for State Aid Measures to Support the Clean Industrial Deal (Clean Industrial Deal State Aid Framework)*, 2025 O.J. (C 3602) 1 [hereinafter CISAF].

³⁰ *Communication from the Commission—Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy 2022*, 2022 O.J. (C 80) 1 [hereinafter CEEAG].

³¹ CISAF, at 1.

³² *Id.* at 11.

³³ *Id.* at 3, 7.

³⁴ *2022 Guidelines on State Aid for Climate, Environmental Protection and Energy*, EUROPEAN COMMISSION, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/2022-guidelines-on-state-aid-for-climate-environmental-protection-and-energy.html> (last visited Apr. 29, 2026).

業維持競爭力，或關閉燃煤電廠之過渡性補貼³⁵。然而，CEEAG 不適用於環保產品之設計製造、研發創新、核能計畫，以及農業、林業或水產養殖³⁶。

為避免不當干預市場，執委會透過「相容性測試」審查補貼計畫。測試核心在於確認補貼是否具備實質「誘因效果」（即企業無補貼則不投資），並符合「未造成重大損害（do no significant harm）」原則³⁷。與此同時，執委會將確保環保正面效益大於對市場公平競爭之負面衝擊，並嚴格要求補貼計畫符合必要性、比例原則及資訊透明度，藉此平衡永續發展與市場機制³⁸。

於 2022 年 1 月更新之 CEEAG 仍將與其他規範平行適用，成員國可將其作為規模較大、內容較複雜補貼措施之審查依據³⁹。雖然 CEEAG 涵蓋之國家補貼計畫範圍遠廣於 CISAF，惟其對成員國加諸之義務，以及對個別國家補貼措施之評估皆更為廣泛，故相較於 CISAF 更為耗時。

三、GBER、CISAF 與 CEEAG 間之互動關係

GBER、CISAF 與 CEEAG 間之互動關係複雜，因此在計畫發展初期謹慎選擇適用之規範工具仍至關重要。具體而言：適用 GBER 之補貼計畫在程序上最不複雜，因其無須向歐盟執委會通報；另一方面，其合格補貼強度與總合格補貼金額皆遠低於 CISAF 與 CEEAG。爰此，成員國應審慎評估 GBER 下符合資格之補貼金額與強度是否足以達成計畫補貼措施之目標，以及通報較高金額可能會帶來多大之行政負擔與耗時。

若補貼措施適用 CISAF，考量其補貼強度通常較高且通報程序相對直截了當，進行個別通報或為較佳選擇。當計畫因尋求之補貼額度或其他原因未落入 GBER 範圍，且因其性質未落入 CISAF 範圍時，CEEAG 則為首選之規範工具。

肆、結論

總結而言，新版 GBER 草案標誌著歐盟在推動淨零轉型與維持內部市場公平競爭之間，進一步調整其國家補貼管制工具。面對全球綠色補貼競賽，以及落實「潔淨工業協議」的迫切需求，歐盟執委會透過放寬再生能源、低碳氫能及獨立儲能等領域的補貼限制，並簡化資金計算與廢除冗長的事後評估程序，實質上為各成員國提供了一條更具彈性且低行政負擔的綠能投資路徑。

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ CEEAG, at 21, 29-30.

³⁹ *Id.* at 39.

然而，GBER 的修訂並非獨立之制度調整，而是與 CISAF 及 CEEAG 共同形塑歐盟的綠色補貼審查體系。這三套規範在適用上建立了一種具層次性的法規選擇策略：對於符合標準化條件的綠能專案，GBER 憑藉其「免通報」的優勢成為最便捷的資金挹注首選；當面臨資金需求龐大、旨在加速產業脫碳或潔淨科技製造的專案時，具備快速審查機制的 CISAF 則能提供更高的補貼強度；至於更為複雜、具潛在市場扭曲風險（如新進業者的創建投資⁴⁰）或範疇更廣的環境計畫，則須回歸適用審查最為全面且嚴密的 CEEAG。

各成員國於規劃相關綠能補貼措施及整體淨零戰略之初期，即應嚴謹評估計畫之資金需求、通報程序所生之行政成本與時間壓力，並於此三套規範間進行權衡與最適化之選擇，俾利在符合歐盟相容性規範之前提下，極大化資金補貼之效益，進而加速達成其綠色轉型之目標。

⁴⁰ 創建投資（greenfield investment）係指企業在海外創立全新公司或建置新廠房設施的一種市場進入策略；當企業希望對其海外營運活動掌握最高程度的控制權時，通常會採用此方式。
Types of Investment, EUROPEAN COMMISSION, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/types-investment> (last visited May 22, 2026).