

## 歐盟將發布「外國補貼規則」新指引

黃可激 編譯

### 摘要

歐盟「外國補貼規則」於 2023 年生效，要求參與併購交易或政府採購的企業申報來自非歐盟國家的財務支持，以防止市場扭曲。去（2024）年 9 月，歐盟執委會首次依「外國補貼規則」做出裁決，審查阿聯酋電信集團在進行企業併購時是否有潛在補貼，惟執委會認定交易未影響競爭，遂附條件批准收購。為明確「外國補貼規則」之實施細目，歐盟計劃於明（2026）年發布指引，以釐清扭曲市場競爭之補貼的判斷標準與企業申報要求。企業則應密切關注相關發展，確保合規並降低法律風險。

（取材資料：Paul Johnson & Irene Dettori, *European Commission Publishes Call for Evidence for Upcoming FSR Guidelines*, MORGAN LEWIS (Mar. 18, 2025), <https://www.morganlewis.com/pubs/2025/03/european-commission-publishes-call-for-evidence-for-upcoming-fsr-guidelines>。）

歐盟「外國補貼規則（Foreign Subsidies Regulation, FSR）」<sup>1</sup>於 2023 年 7 月 12 日正式生效<sup>2</sup>，自同年 10 月 12 日起，凡是在歐盟境內參與併購交易或競標大型政府採購合約的企業，且符合 FSR 申報規定之企業，均須事先獲得歐盟執委會（European Commission，下稱執委會）之批准<sup>3</sup>。雖然 FSR 已實施逾兩年，但執委會實際根據 FSR 做出之裁決僅有一例，故知悉該裁決對理解執委會如何透過 FSR 認定補貼是否構成市場扭曲具重要參考價值。在明（2026）年，歐盟預計對 FSR 發布新的指引，以釐清於適用 FSR 時可能面臨之問題<sup>4</sup>。歐盟於今（2025）年 3 月 5 日至 4 月 2 日進行意見徵求程序，未來將陸續針對特定利害關係人進行諮詢，日後亦將發布指引草案<sup>5</sup>。

本文首先簡介 FSR 之目的與運作模式，接著說明執委會迄今唯一的 FSR 裁決，了解執委會在實際案例中如何認定境外補貼是否構成市場扭曲。隨後說明歐

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

<sup>2</sup> European Commission Press Release IP/23/3747, Commission Adopts Rules for Implementing the Foreign Subsidies Regulation (July 10, 2023).

<sup>3</sup> *Id.*

<sup>4</sup> European Commission Press Release IP/25/685, Commission Launches Consultations on Guidelines under the Foreign Subsidies Regulation (Mar. 5, 2025).

<sup>5</sup> *Id.*

盟在明年預計發布的 FSR 指引中所涉及之問題，最後做一結論。

## 壹、FSR 之目的與運作模式

歐盟 FSR 授權執委會處理由非歐盟國家向在歐盟營運的企業提供補貼所造成的市場扭曲<sup>6</sup>。在該規則生效之前，執委會僅有權審查由歐盟成員國提供給私人企業的補貼，並根據國家補助制度 (State Aid Regime)<sup>7</sup> 評估其對市場競爭的影響。然而，當補貼來自非歐盟國家時，類似的市場扭曲卻未能被納入監管範圍<sup>8</sup>，遂形成監管漏洞，FSR 之目的即在填補現行監管上的不足。

根據 FSR，執委會有權審查併購交易或政府採購中涉及境外補貼之交易<sup>9</sup>。FSR 對於外國財務支持的認定是十分廣泛的，這些支持形式包含無息貸款、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<sup>10</sup>。

根據 FSR，當受財務支持之企業符合以下條件之一時，必須向執委會申報<sup>11</sup>：

- 一、合併企業之一、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，或；
- 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。

即使該財務支持沒有超過 5,000 萬歐元，但同時符合下列兩種情況時仍須申報：

- 一、單筆財務支持超過 100 萬歐元<sup>12</sup>；
- 二、該補貼屬於最可能造成市場扭曲的補貼類型之一<sup>13</sup>。

<sup>6</sup> FSR, art. 1(1).

<sup>7</sup> 國家補助制度 (State Aid Regime) 係指在《歐洲聯盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union)》第 107 條至第 109 條中針對歐盟成員國為本國企業提供補助之相關規範，旨在防止成員國透過政府補助為本國企業提供不公平競爭優勢。其中第 108 條規定所有可能影響市場的國家補助都必須先向執委會申報，由執委會決定是否批准或修改。Consolidated Version of The Treaty on the Functioning of the European Union arts. 107-109, July 6, 2016, 2016 O.J. (C 202) 47, 91.

<sup>8</sup> FSR, para. 5.

<sup>9</sup> *Id.* para. 8.

<sup>10</sup> *Id.* art. 3(2).

<sup>11</sup> *Id.* art. 20(3).

<sup>12</sup> Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1441, 2023 O.J. (L 177) 1, 25 [hereinafter Detailed Arrangements of FSR].

<sup>13</sup> 此處所指稱之補貼類型係指 (1) 對陷入困境但無法進行重組計畫的企業提供補貼，使其免於

另外，對於其他類型的財務支持，若單筆超過 100 萬歐元，且源自單一國家的財務支持合計超過 4,500 萬歐元，則須進行簡易申報<sup>14</sup>。

一旦執委會收到申報，其將透過以下程序評估財務支持的合法性。首先執委會將甄別相關補貼，並評估該補貼對市場扭曲的影響性，即是否讓受補貼企業在歐盟內部之市場競爭中獲得其他競爭者無法達成的優勢。特定補貼類型，例如無限擔保或出口融資，通常被視為最可能造成市場扭曲之補貼類別。此外，執委會將進行利益平衡測試 (balancing test)，權衡補貼的正面與負面影響，即將該補貼對受補貼之經濟活動帶來的正面效益與對歐盟市場的扭曲性，兩者進行衡量，以判斷是否允許該境外補貼<sup>15</sup>。

如果執委會認定境外補貼確實扭曲歐盟內部市場競爭<sup>16</sup>，則可採取相應措施如禁止交易或要求企業採取補救措施來消除市場扭曲。這些補救措施可能涉及公司的組織調整、行為約束或其他補救措施<sup>17</sup>，例如要求公司出售特定部門、限制外國補貼資金之運用，以及向執委會申報未達申報門檻之公司併購交易等，以確保市場競爭之公平性。

## 貳、FSR 裁決與其意義

去 (2024) 年 9 月，執委會發布有關 FSR 之首項裁決<sup>18</sup>，此裁決係針對阿聯酋電信集團公司 (Emirates Telecommunications Group Company PJSC，簡稱 e&) 擬收購活躍於東歐的 PPF 電信集團 (PPF Telecom Group B.V.，簡稱 PPF 電信) 所進行的深入調查<sup>19</sup>。e& 為阿拉伯聯合大公國之電信業者，受該國投資管理局 (Emirates Investment Authority, EIA) 控制<sup>20</sup>。執委會首先認定，e& 及 EIA 從阿拉伯聯合大公國政府取得可能扭曲市場競爭的補貼<sup>21</sup>。由於 e& 為阿拉伯聯合大公國政府所控制之企業，故能豁免適用破產法，使 e& 避免進入清算、重整或其他破產程序，按照執委會在國家補助制度中對擔保的解釋<sup>22</sup>，這相當於獲得政府

---

短期或中期內破產；(2) 無限擔保債務或其他財務責任；(3) 不符經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 下「官方支持出口信貸安排協議」的出口信貸；(4) 直接促成特定併購或使投標企業獲得不當競爭優勢之補貼；以及 (5) 使企業得以提出不合理優惠條件之投標，並據此取得相關合約之補貼。FSR, art. 5(1).

<sup>14</sup> Detailed Arrangements of FSR, at 29.

<sup>15</sup> 平衡測試，或稱衡平測試，為執委會在權衡境外補貼對歐盟內部市場影響程度之判斷方式，執委會將該補貼對歐盟市場的扭曲性與該補貼是否將為受補貼之經濟活動帶來正面效益，兩者進行衡量，以判斷是否允許該境外補貼。FSR, art. 6(1).

<sup>16</sup> *Id.* para. 25.

<sup>17</sup> *Id.* para. 22.

<sup>18</sup> Commission Decision FS.100011, Acquisition of PPF Telecom Group by Emirates Telecommunications Group Company PJSC (e&), C(2024) 6745 final (Sept. 20, 2024).

<sup>19</sup> *Id.* para. 1.

<sup>20</sup> *Id.* para. 2.

<sup>21</sup> *Id.* paras. 186, 253.

<sup>22</sup> Commission Notice on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid in the

的無限國家擔保。這種擔保提高了債權人對其債務將得到償還的預期，體現在 e& 的高信用評級上，並使其能夠以優惠條件籌集資金。此項擔保為 e& 提供利益，並被認定為一項外國補貼<sup>23</sup>。此外，e& 獲得可肇因於阿拉伯聯合大公國政府而取得來自五家銀行的一筆定期貸款<sup>24</sup>，並且有跡象顯示其未依市場條件取得<sup>25</sup>。

執委會透過調查發現這些境外補貼在併購過程中並未對競爭產生扭曲影響，因為 e& 是唯一有意收購 PPF 電信的競標者，本身有能力自行籌資以收購 PPF 電信，且該交易係按市場價格進行<sup>26</sup>。然而，執委會也指出，此交易在完成後可能對歐盟內部的市場競爭產生扭曲風險。特別是阿拉伯聯合大公國提供的無限國家擔保可能讓新成立的企業免受財務風險影響並改變其投資決策，使其能超出一般未獲補貼的競爭業者所可從事的活動範圍，進而扭曲市場競爭環境<sup>27</sup>。

最終執委會批准 e& 及 EIA 所提出的補救措施，從而同意該交易。此補救措施的有效期為十年<sup>28</sup>，其內容包括：

- 一、e& 需適用阿拉伯聯合大公國的正常破產法<sup>29</sup>；
- 二、除非 PPF 電信面臨嚴重財務困境，否則將全面禁止 EIA 及 e& 向 PPF 電信在歐盟的業務提供任何融資<sup>30</sup>；
- 三、未來 e& 需向執委會通報其於 FSR 規定下未達申報標準的企業收購<sup>31</sup>。

此裁決顯示出執委會願意接受透過補救措施作為排除歐盟市場活動受境外補貼影響的解決方案。未來的補救措施仍需依照個案具體評估，特別是設計補救方案之能力，以消除境外補貼對歐盟市場產生之影響。

### 參、FSR 指引之關注重點

截至目前，執委會針對 FSR 僅發布一項裁決，FSR 之規範內容及運作方式對於大多數潛在利害關係人，如外國政府及外國企業，仍然模糊不定。同樣地，執委會如何解釋 FSR 中的某些關鍵概念亦尚不明確。

為解決上述疑惑，執委會擬針對 FSR 發布指引，並已於今年 3 月 5 日至 4 月 2 日進行意見徵求程序，收集相關利害關係人，如企業、律師及學術界之意見。

---

Form of Guarantees, 2008 O.J. (C 155) 10.

<sup>23</sup> Commission Decision FS.100011, *supra* note 18, paras. 77-115.

<sup>24</sup> *Id.* para. 49.

<sup>25</sup> *Id.* para. 58.

<sup>26</sup> *Id.* para. 271.

<sup>27</sup> *Id.* para. 304.

<sup>28</sup> *Id.* para. 389.

<sup>29</sup> *Id.* para. 387.

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Id.*

在徵求意見的過程中，執委會明確表示 FSR 指引旨在促進某些關鍵概念之可預測性與透明度，以便更容易在實務中適用 FSR<sup>32</sup>。該指引的目標是釐清 FSR 中涉及境外補貼的相關規定，即認定「扭曲」的判斷標準、平衡測試的適用方式、執委會在要求企業申報未達申報門檻之併購交易時所考量的標準，以及在政府採購程序中適用的評估標準<sup>33</sup>。

該指引預計將於明年 1 月 13 日發布<sup>34</sup>，同時，執委會將與歐盟成員國及特定利害關係人，如主管機關、消費者協會及產業代表等進行諮詢，後續亦將發布指引草案，並開放為期 8 週的公眾意見期以徵詢評論<sup>35</sup>。

#### 肆、結論

FSR 已被證明是在歐盟監管領域中除傳統併購審查機制外的重要規則，執委會目前已收到數百件申報<sup>36</sup>。故相關產業應密切關注此領域之發展，並留意後續所發布之指引草案與特定利害關係人諮詢事項。此外，涉及併購活動的企業應尋求專業法律顧問協助，以確保自身行為完全符合新的 FSR 規範，並避免潛在的法律風險。

---

<sup>32</sup> European Commission Press Release IP/25/685, *supra* note 4.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> *Id.*

<sup>36</sup> *100 Days of Public Procurement Notifications under the Foreign Subsidies Regulation*, EUR. COMM'N (Jan. 19, 2024), [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/100-days-public-procurement-notifications-under-foreign-subsidies-regulation-2024-01-19\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/100-days-public-procurement-notifications-under-foreign-subsidies-regulation-2024-01-19_en).