

欧洲与中东地区的外商直接投资审查制度



新冠疫情爆发之前，许多国家已经或正在酝酿对本国的外商直接投资活动实施新的或更严格的审查。此次疫情则是加速了这一趋势，特别是在欧盟内部。例如，2020年3月，欧盟委员会发布了经修订的指导意见，鼓励欧盟成员国充分利用其各自的外商直接投资审查制度。最近，法国、荷兰、德国、意大利和西班牙政府都分别收紧了外商直接投资审查制度。英国政府也宣布了更严格的审查程序。这些新措施旨在保护本国涉及公共卫生、药品（包括疫苗）、医疗设备（如个人防护设备）、安全、公共秩序等领域的企业，以及在具有重要战略意义的行业开展业务和/或由于疫情导致的经济及其他影响而容易成为外国投资者收购对象的企业。需要注意的是，其中一些措施是暂时性的，而其他措施则将持续有效。

在这种情况下，外国投资者将面临更多的审查，并且这些外国投资者需要密切关注他们拟投资国家的外商直接投资审查制度。特别是对于涉及多国外商审查制度的跨司法辖区交易而言，由于不同司法辖区的监管机构越来越多地就外商直接投资审查问题进行相互协商，外国投资者需要与相关业务领域的律师紧密合作，采用一种协同战略来成功应对不同司法辖区的外商直接投资审查。事实上，最近在引入欧盟范围内的外商直接投资审查规定之后，欧盟成员国监管机构之间的相互协商将得到积极支持。因此，确保向监管机构提供一致的信息变得至关重要。

本文介绍了欧盟以及欧洲其他地区和中东某些主要司法辖区的外商直接投资审查制度的一些主要特点。如需更多信息，请与我们联系。

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业
	能源基础设施、运输、互联网、水资源、健康、5G通讯、数据处理或存储、航空、与选举有关的基础设施、金融基础设施、对于使用该等基础设施至关重要的土地和不动产	人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空、能源、存储、量子技术和核技术、纳米技术和生物技术	能源、原材料和食品安全	个人数据和对个人数据的控制				
							<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>✓ 须经过外商直接投资审查</p> <p>✗ 禁止外商直接投资的领域</p> </div>	

欧洲与中东地区的外商直接投资审查制度

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）								为应对新冠疫情所采取 的其他措施
欧盟	取决于涉及的成员国	取决于涉及的成员国	取决于涉及的成员国。 在下列情况下，欧盟委员会可以就成员国拟制定的外商直接投资审查制度发表不具约束力的意见： <ul style="list-style-type: none"> • 外商直接投资可能会影响不止一个成员国的安全或公共秩序； • 存在与外商直接投资有关的信息；或 • 基于安全或公共秩序的原因，外商直接投资可能会影响与欧盟利益相关的项目。 	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ^①	✓ ^②	欧盟委员会呼吁所有成员国建立成熟的外商直接投资审查制度。这将对目前没有审查制度或审查制度尚未涵盖所有相关交易的成员国产生影响。
比利时	不适用 比利时范围内无统一的外商直接投资审查制度，仅佛兰德斯存在外商直接投资审查制度。	否	对所有交易而言，符合下述条件时须被审查： <ul style="list-style-type: none"> • 外国（或非欧盟）人士获得对佛兰德斯政府实体的控制权或决策权；和 • 佛兰德斯战略性利益受到威胁。 	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ^③	迄今为止，比利时的外商直接投资制度没有因新冠疫情而发生变化。然而，据报道，比利时联邦政府已经起草了一项法律草案，以引入外商直接投资审查制度。

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	✓ 须经过外商直接投资审查 ✗ 禁止外商直接投资的领域
----	--------	------	-------	---------	---------	----	----------	------	--------------------------------

① 欧盟出口管制清单指“关键基础设施”，包括金融基础设施。

② 欧盟出口管制清单并非穷尽式列举，因此今后可能会扩大到包括其他行业。

③ 佛兰德斯对外商直接投资的审查不具体到部门，但在投资范围上仅限于：(a) 佛兰德斯政府及其服务机构；佛兰德斯地区的地方政府；(c) 佛兰德斯的任何实体，其建立是为了：(一) 满足公共利益要求；(二) 由佛兰德斯政府或佛兰德斯地方政府资助、管理或监督。

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）								为应对新冠疫情所采取 的其他措施
法国	强制	是	<p>股权收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 非欧盟以及非欧洲经济区投资者：通常情况下，收购在相关行业运营的法国实体25%或以上的表决权，但截至2020年12月31日，针对上市公司将该门槛降至10%。 • 欧盟投资者：收购在相关行业运营的法国实体40%或以上的股份或表决权（构成控制性权益）。 <p>资产收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外国投资者在相关行业的所有资产收购都在审查范围内。^④ 									<p>在2020年12月31日之前，适用于对上市公司进行投资的非欧盟投资者的外商直接投资审查门槛从25%降至10%。</p> <p>对生物科技研发企业的外商直接投资须接受外商直接投资审查，且这一审查要求将长期适用，并非暂时性的。</p>
	原则上为自愿申报，但对国防/加密技术和关键基础设施公司的交易强制进行申报	无，但对国防/加密技术和关键基础设施公司的交易有权暂缓	<p>股权收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国防、加密技术和关键基础设施：非德国投资者收购目标公司10%及以上的表决权。 • 其他行业：非欧盟投资者收购目标公司25%及以上的表决权。 <p>资产收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 收购的资产构成“业务”（即收购的一系列资产可以持续经营）。 									<p>德国扩大了关键基础设施企业的定义，包括： (i)个人防护设备、检测用品、疫苗、静脉注射诊断、药物和原料药的制造商；以及(ii)向德国公共安全数字无线电网络（用于应急和安全服务领域）提供服务的企业。</p> <p>这一扩大后的定义将长期适用，并非暂时性的。</p>

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	须经过外商直接投资审查 禁止外商直接投资的领域
----	--------	------	-------	---------	---------	----	----------	------	----------------------------

④这包括在法国境外纳税的法国投资者所进行的资产收购。

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）							为应对新冠疫情所采取 的其他措施
意大利	强制	是	<p>股权收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 国防/国家安全 收购超过3%的股权（当投资者进一步增持股权时，可能会适用额外的审查门槛）。 • 能源，交通和通讯 收购控制性权益^⑤ • 欧洲外商直接投资法规规定须审查的行业：收购控制性权益^⑤ <p>资产收购符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 相关行业的所有资产收购。^⑥ <p>公司行为符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 相关行业的某些公司行为需要接受审查。这些行为包括但不限于公司住所的变更、公司经营目的的变更和公司的清算解散。 	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	<p>在2020年12月31日之前，意大利将扩大对外商直接投资审查的范围——欧盟外商直接投资法规所涉部门的所有资产收购都包括在内，并降低了购买该等行业以及能源、运输和通讯行业的公司股票审查的门槛，具体如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 针对非意大利投资者：收购控制性权益时须被审查^⑤ • 针对非欧盟投资者：下列收购须被审查：(a) 收购10%或以上的股权和/或表决权，购买价格为100万欧元或以上；或者 (b) 收购超过15%的股权和/或表决权，无论购买价格大小（当投资者进一步增持股份时，可能会适用额外的审查门槛）。

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	✓ 须经过外商直接投资审查 ✗ 禁止外商直接投资的领域
----	--------	------	-------	---------	---------	----	----------	------	--------------------------------

^⑤收购控制性权益不一定需要获得(i)多数股权；或(ii)可在普通股东大会上行使的多数表决权。也可适用其他标准，并将根据交易具体情况进行判断。另请参见“为应对新冠疫情所采取的其他措施”一栏。

^⑥针对新冠疫情实施的临时措施规定，在2020年12月31日之前，欧洲外商直接投资法规所涉部门资产收购目前均要接受外商直接投资审查。然而，2020年12月31日之后，欧洲外商直接投资法规所涉部门资产收购将无需接受外商直接投资审查，除非意大利实施新的外商直接投资规则。

欧洲与中东地区的外商直接投资审查制度

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）								为应对新冠疫情所采取 的其他措施	
荷兰	强制	否	<p>电力行业——符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 额定电容超过25000万瓦的生产设施的控制权发生变更 <p>天然气行业——符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 液化天然气设施或公司的控制权变更 			✓⑦					⑧		荷兰政府已公布，对于自2020年6月2日起在下述公司进行的投资，其计划采取具有追溯力的外商直接投资综合审查制度：(i) 提供关键服务或基础设备的公司；或(ii) 从事高端敏感技术的公司，例如生产具有军事用途或军民两用目的的货品的公司。该拟议法律一旦生效，前述行业内已完成的投资亦须接受具有追溯力的审查。
沙特阿拉伯	强制	是	<p>对私有企业和公司的投资——符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外商直接投资于沙特阿拉伯私有企业和公司的所有交易，不论其规模大小。 <p>对上市公司的投资——符合下述条件时须被审查</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外商所持股份一般不得超过公司股份的49%，否则须接受审查；但对于境外战略投资者投资上市公司的交易，无股份门槛上限，一律需要审查。 	✓	✓	✗⑨	✓	✗⑨	✓	✓	✗⑨	无	
重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	✓ 须经外商投资审查 ✗ 禁止外商投资				

⑦荷兰的外商直接投资审查制度目前仅适用于电力和天然气行业。外商直接投资审查制度预计会适用于电信业和国防业。《不良管控法案（电信业）》已经国会通过，并在政府公报上发布。该法案的生效日期将写明于立法附则中，目前尚未公布。

⑧尽管荷兰一般不适用正式的外商直接投资审查制度，但荷兰有一项管制股东适格性的条例，可适用于外国投资者。

⑨负面清单所列的行业禁止外商直接投资。目前负面清单上的行业包括：渔业、石油勘探、军事行业内的餐饮业、安保和警务、麦加和麦地那相关的不动产投资、麦加朝圣和副朝拜相关的旅游业、助产士提供的服务、护士、物理治疗服务和准医疗服务、毒品防治中心、血库和检疫中心。

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）								为应对新冠疫情所采取 的其他措施
西班牙	强制	是	<p>所有外商直接投资——符合下述条件时须被审查：</p> <ul style="list-style-type: none"> 属于相关行业领域；或 其他行业领域，但满足以下条件： <ul style="list-style-type: none"> 外国投资者由政府直接或间接控制； 外国投资者在另一欧盟成员国的任何行业（尤其是相关行业）内进行投资或从事相关活动，而这一行为会影响国家安全、公共秩序或公共卫生。 外国投资者因犯罪活动或非法活动正面临诉讼。 <p>外商直接投资指涉及下述情况的交易：</p> <ul style="list-style-type: none"> 在某一西班牙实体内持有10%以上（含10%）股权的外国投资者；或 持有某一西班牙实体的控制权的外国投资者^⑩；和 交易价值不低于100万欧元的交易。 <p>外国投资者包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> 非欧盟/欧洲自由贸易联盟的人士；和 非欧盟/欧洲自由贸易联盟的人士对其持股超过25%的欧盟/欧洲自由贸易联盟人士 									无
重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	须经外商投资审查	禁止外商投资		

^⑩西班牙的外商直接投资审查制度中未正式定义“控制权”。但如果存在下述情况，则推定投资者享有控制权：(i) 投资者持有公司的过半数表决权；(ii) 投资者有能力任免董事会的过半数成员；(iii) 公司与第三方签订协议后，由投资方控制公司的过半数表决权；或 (iv) 投资者可指派董事会的过半数成员。

^⑪非西班牙居民在国防领域进行任何投资均需经外商直接投资审查。如果目标为上市公司，还可能适用其他门槛。

^⑫尽管在这一行业中没有正式的外商直接投资审查制度，西班牙有一项管制股东适格性的条例，可适用于外国投资者。

^⑬尽管在这一行业中没有正式的外商直接投资审查制度，对以下事项产生影响的外商投资须经审查：公权力的行使（例如当地政府或警方）、公共秩序或公共卫生。与非欧盟成员国的外交馆舍相关的不动产投资亦须经外商直接投资审查。

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）								为应对新冠疫情所采取 的其他措施
阿拉伯联合酋长国	强制	是	<p>阿拉伯联合酋长国本土：</p> <ul style="list-style-type: none"> 通常情况下，任何公司51%的股权必须由阿拉伯联合酋长国公民持有。 在某些特定行业内（包括石油和天然气、勘探和生产、银行业、保险业、军事防御、水电业、传媒业、电信业和货运业），不得放宽51%的持股要求。 在其他行业内，外商可持有最高达100%的权益，但应视具体行业或具体情况而定。但投资能否进行还取决于各种各样的条件，包括是否符合规定的资本水平、额外的报告义务以及须雇佣阿拉伯联合酋长国公民。 <p>自由贸易区：</p> <ul style="list-style-type: none"> 通常允许外商持有目标公司100%的权益。 									无

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	须经外商投资审查 禁止外商投资
-----------	--------	------	-------	---------	---------	----	----------	------	--------------------

	强制申报/ 自愿申报	监管机构是 否有权中止/ 暂缓交易	须被审查的交易的门槛	相关行业（见重点）							为应对新冠疫情所采取 的其他措施	
英国	自愿	否 但是，在外商直接投资审查结果未公布前，英国政府有权禁止相关行业内的交易完成交割。	<p>媒体多元化/国家安全/金融行业稳定性/公共卫生/紧急情况——符合下述条件时须被审查：</p> <ul style="list-style-type: none"> 目标公司上一财政年度从英国消费者处获取了超过7000万英镑的年度营业收入；或 买方和目标公司在英国提供或购买了同一类别的商品及服务，且双方提供的商品或服务所占有的共同市场供应份额达到或超过 25%。 <p>军用/军民两用/量子计算/中央处理器/技术——符合下述条件时须被审查：⑭</p> <ul style="list-style-type: none"> 目标公司上一财政年度从英国消费者处获取了超过100万英镑的年度营业收入；或 目标公司提供的商品或服务占有的市场供应份额在英国达到或超过 25%。 <p>与英国政府订有合同、负责处理国防秘密/某些报刊和广播的交易——符合下述条件时须被审查：</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府有权干预这些行业内的任何交易。 									<p>英国政府已经扩大了英国外商直接投资审查制度的范围，将应对新冠疫情的企业和行业纳入其中，例如疫苗及个人防护设备的生产商。</p> <p>英国政府还宣布，其计划推出一项覆盖面更广的外商直接投资审查机制。目前暂不知该机制将于何时施行以及其适用的具体范围。</p>
				✓ ^⑮	✓ ^⑯			✓	✓	✓ ^⑰		

重点	关键基础设施	关键技术	关键输入物	可获取敏感信息	国防/国家安全	媒体	金融/银行/保险	其他行业	✓ 须经外商投资审查 ✗ 禁止外商投资
-----------	--------	------	-------	---------	---------	----	----------	------	------------------------

⑭2020年6月22日，英国政府拟通过立法对以下投资适用较低的门槛：(i) 人工技术；(ii) 密码技术；和 (iii) 先进材料。这一立法经议会批准后预计将于2020年夏初生效。


⑮在这一行业内，英国的外商直接投资审查仅适用于涉及公共卫生突发情况的企业。

⑯在这一行业内，英国的外商直接投资审查仅适用于两用物项、量子计算技术、中央处理器技术、人工技术、密码技术和先进材料。

⑰在这一行业内，英国的外商直接投资审查仅适用于会对金融行业稳定性产生影响的交易。

主要律师的联系方式

如需更多信息，请联系您在本所的主要联系人或下列任一律师。

比利时	欧盟	法国	德国	意大利
				
<p>Eva Monard 座机: +3226451510 手机: +32494817455 邮箱: emondard@jonesday.com</p>	<p>Renato Antonini 座机: +3226451419 手机: +32479596625 邮箱: rantonini@jonesday.com</p>	<p>Nicolas Brice 座机: +33156593909 手机: +33660622056 邮箱: nbrice@jonesday.com</p>	<p>Juergen Beninca 座机: +496997263978 手机: +4915121790996 邮箱: jbeninca@jonesday.com</p>	<p>Stefano Crosio 座机: +390276454148 手机: +393356962403 邮箱: scrosio@jonesday.com</p>
荷兰	沙特阿拉伯	西班牙	阿拉伯联合酋长国	英国
				
<p>Rick van't Hullenaar 座机: +31203054223 手机: +31651567866 邮箱: rvanthullenaar@jonesday.com</p>	<p>Michael Maloney 座机: +966138314603 手机: +966540966679 邮箱: mmaloney@jonesday.com</p>	<p>Raimundo Ortega Bueno 座机: +34915203947 手机: +34619253297 邮箱: rortega@jonesday.com</p>	<p>Daniel Partovi 座机: +97147098403 邮箱: dpartovi@jonesday.com</p>	<p>Matt Evans 座机: +442070395180 手机: +447748157286 邮箱: mevans@jonesday.com</p>
<p>Leon Ferera 座机: +442070395213 手机: +447879442436 邮箱: lferera@jonesday.com</p>				

众达出版物不应被视为针对某事件或情形发表的法律意见。众达出版物旨在为读者提供一般信息。未经众达书面同意，任何人不得在其它出版物或诉讼中引用或引述众达出版物的内容。众达保留批准他人引用或引述众达出版物内容的权利。众达发表出版物的目的并非试图与读者建立律师和客户的服务关系；读者收到众达出版物也不表示律所与读者之间会构成律师和客户的关系。众达出版物中的观点仅属于作者的个人观点，并不一定代表律所的观点。

特别感谢 Juliette Ginsberg 和 Sarrina Pianka 为本文作出的贡献。