

三年回顾：

欧盟《外国补贴条例》运行情况

欧盟委员会发布《外国补贴条例》实施三年评估报告

欧盟《外国补贴条例》自 2023 年 1 月生效以来，旨在纠正外国补贴对欧盟内部市场造成的扭曲。该条例针对超过特定财务门槛的并购交易（包括设立合营企业）及公共采购项目，设立了强制性的、具有暂停实施效力的事前申报审查机制。该条例同时也赋予了欧盟委员会（欧委会）广泛的权力，容许欧委会对其他市场情形展开调查。《外国补贴条例》实施三年后，欧委会发布了首份关于 FSR 实施与执行程序的评估报告及工作文件。

报告的主要结论

欧委会的报告认为，虽然《外国补贴条例》总体上符合其设立目的，为欧盟内部市场带来了实际效益，但在制度实施与执法层面仍有必要进一步解释规则、简化程序，以提升该制度的效率并确保监管负担与监管目标之间保持适当平衡。

- 该报告指出，欧盟内部市场的利害关系方普遍认可并支持《外国补贴条例》旨在维护内部市场公平竞争环境的政策目标。
- 报告进一步显示，在强制申报制度下，与并购交易相关的申报数量大幅超出预期——每年约收到 100 宗申报，而欧委会此前预计的数字仅为 30 至 40 宗；但其中约 97% 的申报交易个案在初步审查阶段即被结案，未进入深入调查程序。欧委会指出，此比例与《欧盟合并条例》项下并购交易在第一阶段审查中获得许可的比例大体相当。报告同时指出欧委会在若干案件中（经深入调查后）成功促使相关企业作出承诺，并借此强调交易各方在正式申报前与欧委会积极沟通的重要性。
- 报告也指出，利害关系方普遍认为若干《外国补贴条例》核心实体性概念仍需要进一步明确和厘清，尤其是关于“外国财政资助”（第 3 条）的适用范围，以及“利益平衡测试”（第 6 条）在实践中的适用意义。报告提到，由于目前欧委会作出的决定数量仍然有限，《外国补贴条例》实体性条款在适用层面的不确定性依然普遍存在。
- 报告还承认，在并购交易项下，企业普遍反映《外国补贴条例》的信息收集与整理工作耗费大量资源——这一方面是由于《外国补贴条例》适用范围本身存在不确定性，另一方面是由于企业往往需要同时应对反垄断合并申报及各成员国的外资安全审查申报；此外，企业对欧委会是否有权对未达到申报门槛的交易主动进行调查也存在疑虑。利益相关方指出，在公共采购审查方面也存在类似的问题，而由于相关程序时间要求较为紧迫，问题尤为明显。

后续展望及对企业的启示

报告强调，欧委会持续积累的执法实践，加之近期发布的《外国补贴条例》指南，已经为诸多被利益相关方存疑的问题上（包括欧委会的依职权调查权）提供了更多明确性与可预见性。不过正如我们此前于三月简报中所述，即便有了这些澄清，交易各方仍面临被依职权调查的较大风险。

更值得关注的是，欧委会在完成此次评估后，计划于 2027 年对《外国补贴条例》的程序性框架实施有针对性的调整，相关的公众咨询预计将于今年秋季启动。这些调整措施将聚焦于减轻 FSR 在并购交易及公共采购审查过程中给企业带来的行政负担。

就并购交易而言，可能的改革方向包括：

- 提高营业额申报门槛；
- 在特定情形下引入简化申报程序；
- 适度提高需要申报的外国财政资助门槛，并新增若干申报豁免情形。

企业无疑将乐见《外国补贴条例》行政负担的减轻，但目前这些改革措施的具体范围尚未明朗。虽然程序上的调整可让企业在判断哪些外国财政资助必须申报方面获得更大的确定性，但这些改革是否会进一步减少该制度下的申报数量，目前仍属未知。无论如何，报告明确表明，历经三年实践，欧委会仍将《外国补贴条例》视为维护公平竞争环境和保护欧盟内部市场免受外国补贴扭曲影响的重要工具。因此，企业应密切关注欧委会接下来的动向。

本文仅供一般性参考之用，不构成法律或其他专业意见。

联系人



Jonathan Slade

合伙人，布鲁塞尔

T: +32 (0) 2 737 94 36

E: jonathan.slade@slaughterandmay.com



Natan Maurer

律师，伦敦

T: +44(0)20 7090 3054

E: Natan.Maurer@SlaughterandMay.com



Nele Dhondt

知识管理顾问律师，伦敦

T: +44(0) 20 7090 4023

E: nele.dhondt@slaughterandmay.com

伦敦办事处

电话 +44 (0)20 7600 1200

传真 +44 (0)20 7090 5000

布鲁塞尔办事处

电话 +32 (0)2 737 94 00

传真 +32 (0)2 737 94 01

香港办事处

电话 +852 2521 0551

传真 +852 2845 2125

北京办事处

电话 +86 10 5965 0600

传真 +86 10 5965 0650

本材料仅用于一般参考，并不构成法律意见。© Slaughter and May, 2026.
欲了解更多信息，请联系您在司力达的通常联系人。

www.slaughterandmay.com