



中资企业出海浪潮下的 欧盟外商投资审查

华商（上海）律师事务所 万杨

2025年4月



- 1 中资企业“出海”历程的三个阶段
- 2 欧盟外国直接投资审查机制是什么？
- 3 欧盟外国直接投资审查机制实践情况的五个特点
- 4 欧盟外国直接投资审查机制理论框架的四个特点
- 5 中资企业的应对策略

1. 中资企业“出海”历程的三个阶段

- 第一阶段：2009年之前 – 以**中国国有企业**为主的绿地投资
- 第二阶段：2009-2019年 – **并购**主导，外资律所 China Desk 的黄金时代
- 第三阶段：2019年后 – 由**中国民营企业**主导的绿地投资



華商律師
CHINA COMMERCIAL LAW FIRM

2

欧盟外国直接投资审查机制是什么？





欧盟外国直接投资审查机制是什么？

欧盟为了保护其战略性行业和关键基础设施免受可能对国家安全和公共秩序构成威胁的外国投资而设立的框架。

- **核心法律文件：**《欧盟外国直接投资审查条例》（The FDI Screening Regulation）
- **颁布日期：**2019年3月19日
- **生效日期：**2020年10月11日
- **评估：**每年总结前一年的外国直接投资审查情况，并于每五年评估一次；第一次评估结果已于2024年1月发布。
- **追溯效力：**在交易完成之后的15个月内仍可被追溯。
- **后果：**成员国根据欧盟框架建立其关于外国直接投资的国内审查机制。成员国有权对外国直接投资作出无条件批准、附条件或附缓解措施批准或者禁止的决定。欧盟及其他成员国有权对成员国的决定发表意见。



華商律師
CHINA COMMERCIAL LAW FIRM

3 欧盟外国直接投资审查机制 实践情况的五个特点



特点1: 自欧盟《外国直接投资审查条例》实施以来，欧盟层面外国直接投资审查案件数量有所增长，且其无条件批准率约为七八成，被禁止的比例约为一成，呈现相对稳定的趋势。

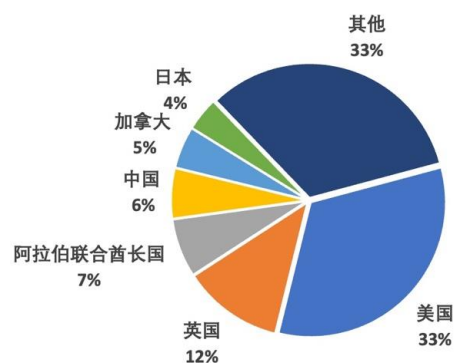
期间	欧盟层面被审查案件的总数	被无条件批准的比例	被附条件或附缓解措施批准的比例	被当事人撤回的比例	被禁止的比例
2023年	488	85%	10%	4%	1%
2022年	423	86%	9%	4%	1%
2021年	414	73%	23%	3%	1%



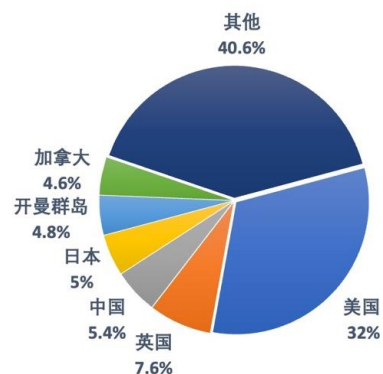
特点2: 尽管审查案件中对价高于5亿欧元的交易占比最高，但被审查案件的数量并未呈现出明显的与特定交易金额区间正相关或负相关的趋势。

期间	大于5亿欧元	1亿欧元–5亿欧元之间	1千万欧元–1亿欧元之间	小于1千万欧元	未公布交易对价
2023年	29%	14%	21%	18%	18%
2022年	28%	14%	16%	19%	23%
2021年	34%	21%	27%	14%	4%

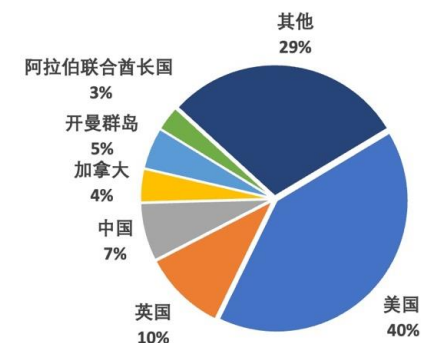
特点3: 美国是被审查案件中最终投资者来源国最多的国家，审查案件中来自英国、中国和加拿大的投资者也频繁出现。



2023年欧盟所有审查案件的最终投资者来源

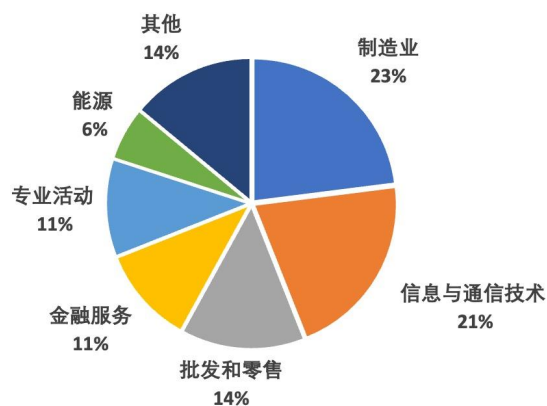


2022年欧盟所有审查案件的最终投资者来源

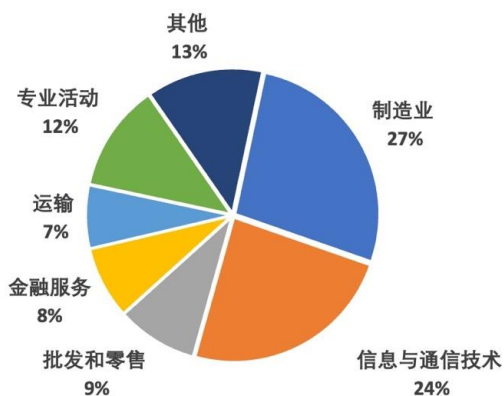


2021年欧盟所有审查案件的最终投资者来源

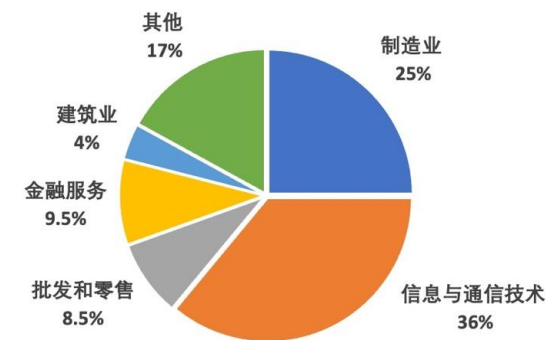
特点4: 制造业和信息与通信技术为最容易受到欧盟外国直接投资审查的两个行业。



2023年欧盟所有审查案件的行业分布



2022年欧盟所有审查案件的行业分布



2021年欧盟所有审查案件的行业分布

特点5: 超八成的欧盟外国直接投资审查案件在欧盟审查的第一阶段结案。

期间	第一阶段结案的比例	第二阶段结案的比例	仍在进行中的案件比例 *
2023年	92%	8%	-
2022年	81%	11%	8%
2021年	86%	11%	3%

* 仍在进行中的案件，指的是当年年度报告发布时，被审查的案件仍在进行中，未结案。



華商律師
CHINA COMMERCIAL LAW FIRM

4 欧盟外国直接投资审查机制 理论框架的四个特点



特点1： 欧盟外国直接投资审查机制的确立与发展历程漫长而持续，且呈现出一致性的特征。

一致性原则 Principle of Consistency （《欧洲联盟运行条约 TFEU》第7条）

两个阶段

- **讨论阶段（2011-2016）：** 存在关于是否建立欧盟外国直接投资审查机制的激烈讨论；但该阶段未制定行动计划。
- **立法阶段（2017至今）：** 已发布约24项文书，其中3项文书具有约束力。

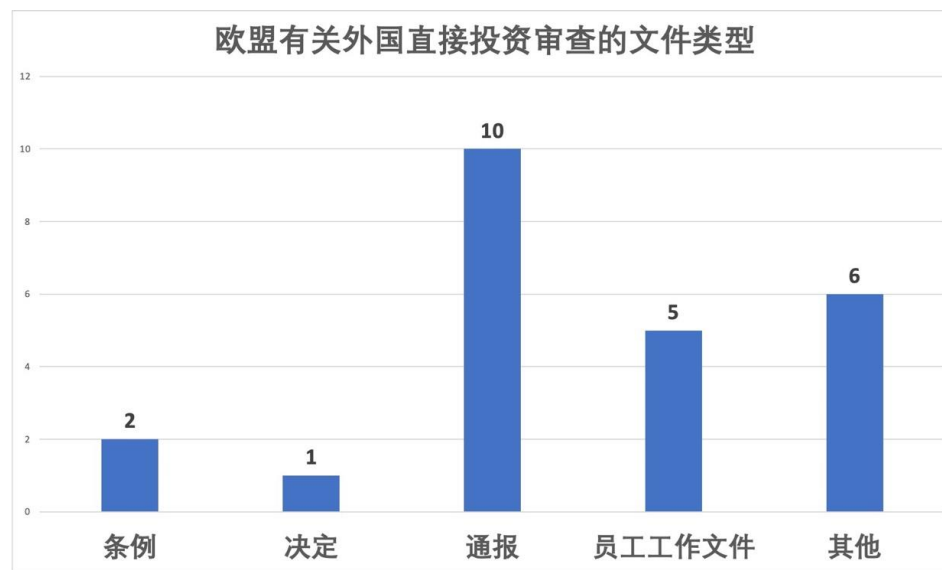
备注：《欧洲联盟运行条约 TFEU》第288条规定仅法规（Regulation）、指令（Directive）和决定（Decision）具有约束力。

欧盟有关外国直接投资审查的文件概览 (2017 年 1 月 1 日至 2024 年 10 月 25 日)				
序号	发布日期	发布机构	文书名称	文件形式
1	2017 年 5 月 10 日	欧盟委员会	《利用全球化的反思》 (Reflection Paper on Harnessing Globalisation COM (2017) 240)	通报
2	2017 年 9 月 13 日	欧盟委员会、欧洲理事会、理事会、欧盟经济和社会委员会及地区委员会	《关于保护基本利益与欢迎外国直接投资的通报》 (Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests COM (2017) 494)	通报
3	2017 年 11 月 29 日	欧盟委员会	《关于成立欧盟外国直接投资审查专家组的决定》 (COMMISSION DECISION setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union C (2017) 7866)	通报 ¹⁵
4	2019 年 3 月 13 日	欧盟委员会	《关于落实 2017 年 09 月 13 日发布的保护基本利益与欢迎外国直接投资通报的工作文件》 (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Following up on the Commission Communication “Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests” of 13 September 2017 SWD (2019) 108)	员工工作文件
5	2019 年 3 月 19 日	欧盟议会和欧洲理事会	《外国直接投资审查条例》 (Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investment into the Union)	条例
6	2020 年 3 月 25 日	欧盟委员会	《关于欧盟成员国落实外国直接投资审查条例的指导意见》 (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation) C (2020) 1981)	通报
7	2020 年 10 月 15 日	欧盟委员会	《关于外国直接投资审查过程中数据处理的决定》 (COMMISSION DECISION (EU) 2020/1502 of 15 October 2020 laying down internal rules concerning the provision of information to data subjects and the restriction of certain of their rights in the context of the processing of personal data by the Commission in the cooperation mechanism established by Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council)	决定
8	2020 (未注明具体日期)	欧盟委员会	《关于欧盟外商直接投资审查框架的简报》 (Factsheet on Foreign Direct Investment EU Screening Framework)	其他
9	2021 年 6 月 22 日	欧盟委员会	《关于欧盟外国直接投资审查框架的常见问题》 (Frequently asked questions on Regulation (EU) 2019/452 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union)	其他
10	2021 年 9 月 29 日	欧盟委员会	《关于欧盟外商直接投资审查框架的授权条例》 (COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2021/2126 of 29 September 2021 amending the Annex to Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union)	授权条例
11	2021 年 9 月 29 日	欧盟委员会	《欧盟-美国贸易与技术理事会首次联合声明》 (EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement)	其他
12	2021 年 11 月 23 日	欧盟委员会	《关于欧盟外国直接投资审查的第一份年度报告》 (First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM (2021) 714)	通报



13	2021 年 11 月 23 日	欧盟委员会	《关于欧盟及其成员国外国直接投资审查的员工工作文件》 (第一份年度报告附件) (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Screening of FDI into the Union and its Member States (Accompanying the document First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union) SWD (2021) 334)	员工工作文件
14	2022 年 4 月 06 日	欧盟委员会	《关于来自俄罗斯和白俄罗斯的外国直接投资的指导意见》 (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION Guidance to the Member States concerning foreign direct investment from Russia and Belarus in view of the military aggression against Ukraine and the restrictive measures laid down in recent Council Regulations on sanctions (2022/C 151 I/01))	通报
15	2022 年 4 月 28 日	欧盟委员会和欧盟成员国代表	《关于欧盟外国直接投资审查中处理个人数据的联合控制者安排》 (Joint Controllership Arrangement with regard to the processing of personal data in the context of the cooperation mechanism under Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union)	其他
16	2022 年 8 月 9 日	欧盟委员会	《关于欧盟外国直接投资审查中保护和处理个人数据的隐私声明》 (Privacy statement on protecting and processing personal data in the context of implementing the EU's Investment Screening Regulation)	其他
17	2022 年 9 月 1 日	欧盟委员会	《关于欧盟外商直接投资审查的第二份年度报告》 (Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM (2022) 433)	通报
18	2022 年 9 月 1 日	欧盟委员会	《关于欧盟及其成员国外国直接投资审查的员工工作文件》 (第二份年度报告附件) (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Screening of FDI into the Union and its Member States (Accompanying the document Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union) SWD (2022) 219)	员工工作文件
19	2023 年 7 月 17 日	欧盟委员会	《关于欧盟成员国的国内审查机制清单》 (List of screening mechanisms notified by Members States)	其他
20	2023 年 10 月 19 日	欧盟委员会	《关于欧盟外国直接投资审查的第三份年度报告》 (Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM (2023) 329)	通报
21	2023 年 10 月 19 日	欧盟委员会	《关于欧盟及其成员国外国直接投资审查的员工工作文件》 (第三份年度报告附件) (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Screening of FDI into the Union and its Member States (Accompanying the document Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union) SWD (2023) 329)	员工工作文件
22	2024 年 1 月 24 日	欧盟委员会	《欧盟外商直接投资审查条例修订草案》 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council COM (2024) 23)	通报
23	2024 年 10 月 17 日	欧盟委员会	《关于欧盟外国直接投资审查的第四份年度报告》 (Fourth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM (2024) 464)	通报
24	2024 年 10 月 17 日	欧盟委员会	《关于欧盟及其成员国外国直接投资审查的员工工作文件》 (第四份年度报告附件) (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Screening of FDI into the Union and its Member States (Accompanying the document Fourth Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union) SWD (2024) 234)	员工工作文件

特点2： 欧盟外国直接投资审查政策的制定涉及多种法律文件类型，其中既包括硬法（hard law）措施，也包括软法（soft law）措施。



欧盟有关外国直接投资审查的文件类型
(2017年1月1日至2024年10月25日)

特点3： 欧盟外国直接投资审查的范围并不受投资的类型、行业、价值或股份比例的限制。

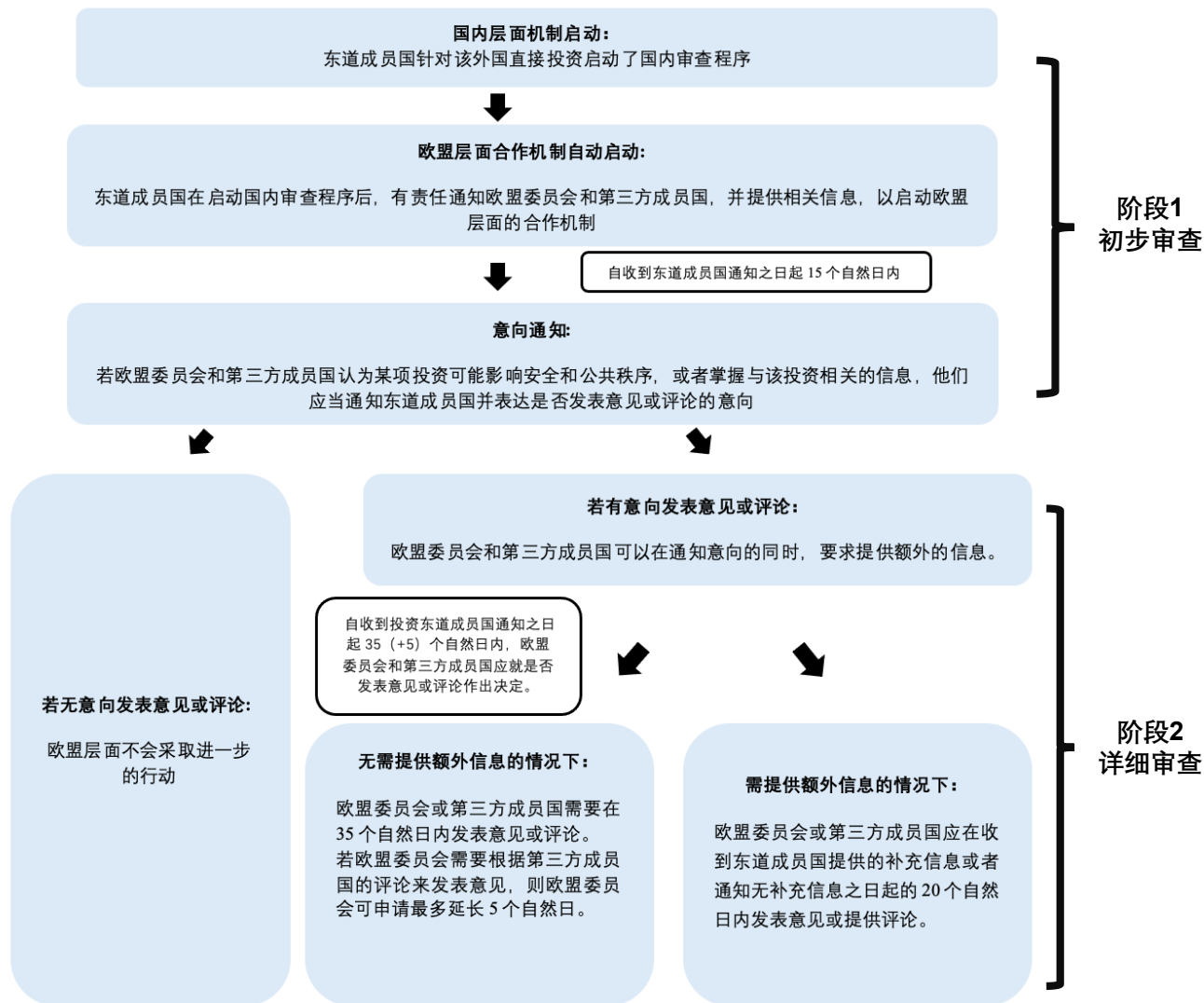
- **类型：** 绿地投资+收购。
- **行业：** 所有的行业，但是下列行业更容易触发审查机制。
 - 关键基础设施（能源、运输、水利、卫生、通信、媒体、数据处理或存储、航空航天、国防、选举或金融基础设施和敏感设施，以及对使用该等基础设施至关重要的土地和房地产）；
 - 关键技术和军民两用的产品（人工智能、机器人、半导体、网络安全、航空航天、国防、能源储存、量子 and 核技术以及纳米技术和生物技术）；
 - 关键材料的供应（包括能源及原材料）和粮食安全；
 - 敏感信息的获取（包括个人数据或控制该等信息的能力）； 以及
 - 媒体的自由和多元化。
- **金额：** 对于适用投资的金额无要求。欧盟还提醒成员国对于中小企业遭抛售保持警惕。
- **股权比例：** 对于适用投资中外国投资者的所占股份比例无要求。外国投资者是否有效参与目标公司的管理或控制，是比具体持股比例（如5%）更重要的评价标准。

特点4：外国投资者在欧盟展开直接投资所面临的审查机制基于双重结构，涵盖成员国层面的国内审查机制和欧盟层面的合作机制，其中，国内审查机制拥有相当程度的自由裁量权。

第一层结构：涉及欧盟外商审查机制和三方的欧盟层面

主体	权利	义务
东道成员国	- 拥有向欧盟委员会或第三方成员国征求评论和意见的权利； - 拥有批准（或有条件批准）或禁止某项外国直接投资的权利。	- 无论东道成员国是否对其境内的外国直接投资启动国内审查，东道成员国均承担根据欧盟委员会和第三方成员国的要求提供投资信息的义务； - 若东道成员国就某项外国直接投资启动了国内审查，其有责任通知欧盟委员会； - 对于来自欧盟委员会和第三方成员的针对某项外国直接投资的评论和意见，东道成员国应以审慎的态度加以考虑。
欧盟委员会	- 拥有向东道成员国请求（附加）信息的权利； - 无论东道成员国是否对其境内正在计划中或已完成的某项外国直接投资启动国内审查，均拥有就该项外国直接投资发表意见的权利。	在欧盟合作机制启动时，有义务在法定日期内就东道成员国内的某项外国直接投资发表意见，或者告知无意见。
第三方成员国	- 拥有向东道成员国请求（附加）信息的权利； - 无论东道成员国是否对其境内正在计划中或已完成的某项外国直接投资启动国内审查，均有权就该项外国直接投资提供评论。	在欧盟合作机制启动时，有义务在法定日期内就东道成员国内的某项外国直接投资提供评论，或者告知无评论。

第一层结构：涉及欧盟外商审查机制和三方的欧盟层面



欧盟层面的运行机制

情境1: 成员国的国内审查机制已经启动

整个程序计划中是自收到东道国通知之日起耗时约**35个自然日**

程序可能延长的两种可能性:

1. 当欧盟委员会或者其他成员国在阶段2请求额外信息时（2021年东道国平均耗时22天来提交其他信息，少至3天，多至101天）；
2. 当其他成员国充分利用35天期限时，则欧盟委员会需要在35日期满后5日内发表意见。

第一层结构：涉及欧盟外商审查机制和三方的欧盟层面

欧盟层面启动审查合作机制的三种方式如下：

- **第三方成员国启动**：当第三方成员国认为东道成员国的外国直接投资可能对其本国的安全或公共秩序造成影响，或拥有关于该投资的相关信息时，他们可以启动审查合作机制。
- **欧盟委员会启动**：当欧盟委员会认为某项外国直接投资可能对多个成员国的安全或公共秩序产生影响，或者可能因涉及安全或公共秩序而影响欧盟利益的项目或机会，或者拥有关于该投资的相关信息时，他们可以启动审查合作机制。
- **东道成员国启动**：当东道成员国认为某项外国直接投资可能对其自身安全或公共秩序产生影响，但尚未启动国内审查机制时，他们也可以启动欧盟层面的合作机制。

自收到东道成员国的信息或无可用信息的通知之日起 35 (+15) 个自然日内



欧盟委员会或第三方成员国可能要求提供额外信息：

这些信息请求必须具备正当理由，并且仅限于提供评论或发表意见所必需的信息。



欧盟委员会或第三方成员国发表意见或评论

欧盟委员会或第三方成员国应基于投资东道成员国提供的信息或者它们自身掌握的信息，提供意见或评论。

欧盟层面的运行机制

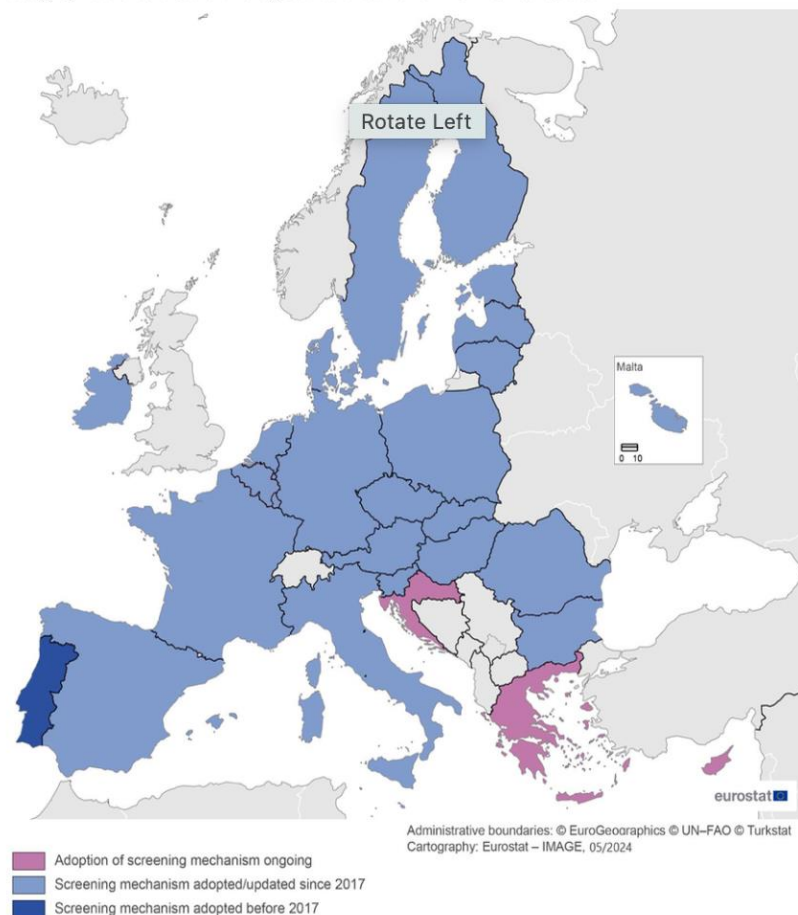
情境2: 成员国的国内审查机制未启动

极少数情况

- 2021年未发生
- 2022年与2023年已发生（均为欧盟委员会提起该程序）

第二层结构：涉及成员国国内审查机制的国家层面（截止2024年3月31日）

Geographical overview of the legislative situation of EU Member States



国家层面的进展	欧盟27国
已建立国家外国直接投资审查机制（无立法变更）	6个 奥地利、捷克、芬兰、立陶宛、马耳他和葡萄牙
修改现有的国家外商直接审查机制	10个 丹麦、法国、德国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、荷兰、波兰、斯洛文尼亚和西班牙
建立新的国家外商直接投资审查机制	8个 比利时、保加利亚、爱沙尼亚、爱尔兰、卢森堡、罗马尼亚、斯洛伐克和瑞典
已经启动磋商或立法程序，以建立新的审查机制	3个 克罗地亚、塞浦路斯和希腊
总结： 欧盟27国均已经或者计划建立关于外国直接投资审查的国内机制	



華商律師
CHINA COMMERCIAL LAW FIRM

4 中资企业的应对策略



建议1: 根据欧盟政策的一致性特点，跟踪欧盟相关文件的发布，对欧盟投资环境做合理预判。

- 软法措施的先导性，由软法措施向硬法措施慢慢过渡。
- **举例：**欧盟委员会于2024年1月24日发布了“欧洲经济安全一揽子计划”，包括新的针对外商投资准入的立法草案，该草案扩大了对于“外国投资”的定义。



建议2: 从外资审查、行业和股权三个方面进行关于市场准入的早期调研,必要时聘请专业的顾问团队。

外资审查方面

- 绿地投资+并购?
- 焦点关注领域?
- 若为股份收购, 触发审查的最低持股比例?
- 是否与欧盟利益相关, 或是否接受了相关资金?
- 是否持有与安全与公共秩序相关的知识产权?

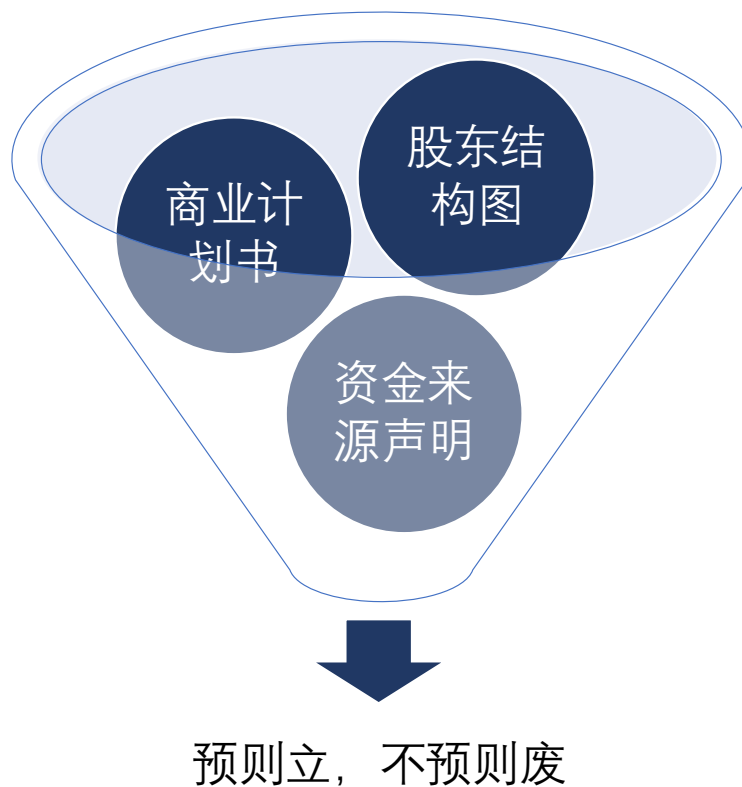
行业方面

- 若为绿地投资, 是否需要行业组织的特定审批?
- 若为并购, 是否需要行业监管机构的批准?
- 若为销售和售后服务, 是否存在相关限制性要求?

股权方面

- 是否存在外资持股比例的限制?
- 外商全资和合资是否不同对待?
- 是否存在股份转让的限制?
- 是否存在股息、利润和资本汇回的规定?
- 是否存在限制外国投资者退出的规定?

建议3: 做好前期的信息与文件准备工作，特别重视三类文件：商业计划书、股东结构图和资金来源声明。



建议4: 抓住门户经济的战略节点，利用欧盟部分国家在外商投资审查中对绿地投资监管尚不完美的空档期，提前布局。



荷兰：通往欧洲的黄金门户

- **区位优势：** 紧邻德国、法国，与英国隔海相望。
- **物流：** 具备海、陆、空三种物流优势
 - 海运：鹿特丹港 – 全球主要航运枢纽
 - 陆运：蒂尔堡=成都中欧班列 – 重要铁路连接
 - 空运：史基浦机场 – 欧洲主要航空货运中心
- **成熟的商业体系与灵活的公司法律**
- **绿地投资基本无需进行外商投资审查**
- **广泛采用“公司注册地原则”（Place of Incorporation Principle）**



关于欧盟外国直接投资审查机制，华商律师能够为您做什么？

投资前期

关于各类介绍
和合规文件的
整理与准备

若可能触发

关于欧盟/成员国外国直接投
资审查程序的申请授权与应
对答辩

(与当地律师合作)

投资前期

关于是否会触发欧盟/成
员国外国直接投资审查机
制的初步评估
(与当地律师合作)

投资中

1. 欧洲门户公司（荷兰）的设
立（1-2周完成；无需公证认
证；协助运营）
2. 设立工厂、海外仓
3. 海外并购



CHINA COMMERCIAL LAW FIRM

感谢观看

THANK YOU FOR YOUR ATTENTION



万杨

电话: 158 0049 0707

邮箱: wanyang@huashang.cn