

## 歐盟執委會發布首份歐盟外人直接投資審查年度報告

王郁婷 編譯

### 摘要

歐盟執委會於去 (2021) 年 11 月 23 日根據「歐盟外人直接投資監控架構規章」發布首份年度報告。該報告提供關於該規章實務上運作、成員國的投資審查活動以及立法發展等資料，並提出因各國規範不一致可能造成之問題，及未來對該規章可能之修改方向。該報告證實，雖然各成員國並未大量禁止外人投資，但近年來採行投資審查機制的成員國增加，且各成員國間進行投資審查之時程規定有異，尤其當投資涉及多重管轄權時更將增加各成員國及執委會之行政負擔。本文認為這將導致外國投資人無法及時獲得資訊以及投資成本之增加，因此建議歐盟應妥善處理成員國間平行的通知程序、調和審查時程規定以及限縮通知制度下的投資案件量。本文亦建議投資人在進行投資前進行跨管轄區之評估以保障自身權益，並期待未來執委會提供規章的相關指引，以增加審查規範與結果的可預測性。

(取材資料：Tilman Kuhn et al., *European Commission Releases First Annual Report on FDI Screening in the EU*, WHITE & CASE LLP (Nov. 26, 2021), <https://www.whitecase.com/publications/alert/european-commission-releases-first-annual-report-fdi-screening-eu>.)

歐盟的「歐盟外人直接投資監控架構規章 (Regulation 2019/452)」(以下簡稱「FDI 審查規章」) 在 2020 年 10 月 11 日全面生效適用<sup>1</sup>，其於歐盟層級建立外人直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI) 審查的正式合作機制，以共同防止 FDI 可能帶來的國家安全或公共秩序危害。而在 2021 年 11 月 23 日，歐盟執委會根據該規章發布了首份關於歐盟 FDI 之年度報告，該報告統整歐盟 FDI 審查合作機制之實務運作、各成員國的 FDI 審查機制與立法發展、以及未來規章改革方向等重要資訊<sup>2</sup>。

以下首先將介紹歐盟 FDI 審查合作機制，接著分別簡介本次年度報告中之重點內容，最後對未來有意於歐盟國家進行投資之外國投資人提供建議，並作一

<sup>1</sup> 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, art. 17, 2019 O.J. (L79I), 1, 12 [hereinafter FDI Regulation].

<sup>2</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council First Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investments into the Union*, COM (2021) 714 final (Nov. 23, 2021) [hereinafter FDI Report].

結論。

## 壹、簡介 FDI 審查合作機制

多個歐盟成員國近年來為應對可能危害國家安全或公共秩序之 FDI，各自實施國內 FDI 審查機制，但並非所有成員國皆有採行該制度，因此外國投資人可能透過在不具 FDI 審查機制的成員國投資以進入歐盟市場，再利用單一市場的自由流通原則，輾轉進入目標市場，進而取得具有戰略性的技術或產業部門<sup>3</sup>。為應對此種規避行為，歐盟制定「FDI 審查規章」以建立歐盟境內 FDI 審查的正式合作機制<sup>4</sup>。

根據 FDI 審查規章第 5 條，各成員國應針對在其境內所進行的 FDI 案件及 FDI 審查向執委會提出年度報告，而執委會每年亦應提出公開報告，以供大眾了解該規章之執行情形<sup>5</sup>。另第 6 及 7 條則明定審查合作機制的運作，規定進行 FDI 審查的成員國應通知其他成員國及執委會，而無論在各成員國境內之 FDI 是否有進行審查，其他成員國及執委會若經評估，認為特定 FDI 將影響自身或歐盟整體的國家安全或公共秩序，皆可直接表達意見或要求進一步提供資訊以提出意見，而收到意見之成員國需將該些意見納入考量<sup>6</sup>。

具體而言，FDI 審查規章將提供歐盟各成員國及執委會更多關於歐盟境內 FDI 之資訊，使歐盟成員國更能夠防免自身受到 FDI 可能帶來的國家安全或公共秩序危害。

## 貳、簡介執委會首份 FDI 審查報告內容

由首份 FDI 審查報告可知，整體而言，各成員國內之 FDI 審查制度未大量禁止 FDI，也未因歐盟 FDI 審查規章之施行而受到嚴重影響，但外國投資人於歐盟進行 FDI 時仍可能面臨許多困難，尚待執委會修正 FDI 審查規章以保障外國投資人之權益。

以下將分別介紹報告中提及之歐盟 FDI 審查合作機制之運作實務、各成員國 FDI 審查漸趨嚴格之發展、以及未來規章改革方向等重要內容。

### 一、歐盟 FDI 審查運作實務

雖然 FDI 審查規章建立並鼓勵成員國之間的合作，但是否核可 FDI 進入市

<sup>3</sup> 陳麗娟，歐盟外國投資篩選機制之研究，國會季刊，48 卷第 3 期，頁 6-7 (2020 年)。

<sup>4</sup> 同上註，頁 7。

<sup>5</sup> FDI Regulation art. 5.

<sup>6</sup> *Id.* arts. 6-7.

場仍然取決於實施 FDI 審查的成員國<sup>7</sup>。

首份 FDI 審查中統計，根據成員國依 FDI 審查規章第 5 條所提出的報告，各國在 2020 年共審查了 1,793 份 FDI 案件<sup>8</sup>。其中有 80% 因對國家安全或公共秩序沒有影響而未被正式審查，而其餘經正式審查的 20% 中，有 79% 在沒有附加條件的情況下得到核可，7% 被投資人中止或撤回，12% 在有附加條件下被核可，僅有 2% 被阻止進入投資<sup>9</sup>。

另一方面，FDI 審查規章第 6 條的合作機制共有兩個階段，成員國於第一階段將要審查的 FDI 案件進行通知，讓執委會或其他成員國評估是否針對涉及及其他成員國或歐盟整體國家安全或公共秩序者提出意見，而執委會或其他成員國亦得要求成員國進一步提供案件資訊，此時該些案件會進入第二階段評估，根據成員國提供的案件資訊，由執委會或其他成員國進行更深入的調查並提供意見<sup>10</sup>。

在該法規於 2020 年 10 月 11 日至 2021 年 6 月 30 日之實施期間，11 個成員國提交了 265 筆 FDI 案件供評估，其中有高達 80% 在第一階段即結束程序<sup>11</sup>。而被通知的 265 筆 FDI 案件之投資人主要來自美國、英國、中國、加拿大和阿拉伯聯合大公國五個國家<sup>12</sup>。其中投資的主要產業為製造業、資訊和通訊技術產業以及批發零售業<sup>13</sup>，但進入第二階段評估的主要產業則是製造業、資訊和通訊技術產業以及金融服務業<sup>14</sup>。

由上述數據顯見成員國對於特定產業的 FDI 有所擔憂，惟各成員國 FDI 審查機制和 FDI 審查規章之運作整體而言並未對歐盟境內的 FDI 活動造成嚴重影響。

## 二、近年來各成員國 FDI 審查漸趨嚴格

另外在歐盟內部，可以看到建立 FDI 審查機制之成員國有增加的趨勢。自 2017 年至 2021 年 7 月，具備 FDI 審查機制的成員國數量從 11 個增加到 18 個<sup>15</sup>。而在報告涵蓋期內，執委會發現在 27 個成員國中，有 24 個正式啟動立法或諮詢程序以建立 FDI 審查機制，或是修改現有 FDI 審查機制以更符合 FDI 審查

---

<sup>7</sup> FDI Report, *supra* note 2, at 10.

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

<sup>9</sup> *Id.* at 10-11.

<sup>10</sup> FDI Regulation arts. 6.2-6.7; FDI Report, *supra* note 2, at 12; *Commission Staff Working Document, Screening of FDI into the Union and Its Member States*, at 3, SWD (2021) 334 final (Nov. 23, 2021).

<sup>11</sup> FDI Report, *supra* note 2, at 11-12.

<sup>12</sup> *Id.* at 13.

<sup>13</sup> *Id.* at 14.

<sup>14</sup> *Id.* at 13.

<sup>15</sup> *Id.* at 6.

規章<sup>16</sup>。

歐盟 FDI 審查規章的實施，預期將使越來越多的成員國嚴加施行 FDI 審查機制。執委會也期待到下一份年度報告前，將有更多成員國採行並加強國家 FDI 審查法規和相關機制，以應對 FDI 對於國家安全及公共秩序的潛在風險<sup>17</sup>。最終目標是所有 27 個成員國都在近期內擁有有效的 FDI 審查制度<sup>18</sup>。

但 FDI 審查規章沒有具體說明成員國審查制度應當具有的特定形式或內容，僅強調了該制度本身應具備的關鍵要素，包含審查時程、避免投資人規避 FDI 審查及相關決定等規範<sup>19</sup>。因此各成員國的 FDI 審查機制在審查時程規範、戰略部門清單等重要方面存在很大差異<sup>20</sup>。

### 三、FDI 審查規章仍有待改善空間

執委會在報告中總結 FDI 審查合作機制運作良好，絕大多數受通知的案件在第一階段即結束程序，只有少部分進入了第二階段評估，而最終執委會有提供意見的案件數量則更少<sup>21</sup>。整體而言，FDI 審查規章和合作機制已被證明是一個意義重大且有效的工具。由於沒有關於該規章下通知、意見提供或其他程序的缺失被通報，因此可證實其可靠性<sup>22</sup>，這對於確保所有相關參與者間必要的信任和信心至關重要。

但報告中也提及該法規仍有需改進之處，其指出成員國面臨的幾個程序問題，其中「審查時程」的問題最為重要。部分成員國認為，FDI 審查規章第 6 及第 7 條合作機制規定中所給予的評估時間太短，不足以使各國完成仔細且複雜的 FDI 評估<sup>23</sup>。此外，不同成員國審查機制間時程規定的差異，可能增加執委會及各成員國行政管理作業的複雜性<sup>24</sup>。報告指出合作機制雖可減緩各成員國審查機制差異所帶來之後果，但若要改善前述 FDI 審查規章合作機制下，時限過短而可能無法有效完成評估，會需要對 FDI 審查規章進行修改<sup>25</sup>。

而執委會也預期由於設有 FDI 審查機制之各成員國將增加，FDI 審查規章下的通知數量將會上升，因此報告強調了確保妥善處理涉及多重管轄權 FDI 的重要性<sup>26</sup>。另外，因涉及多重管轄權的 FDI 較有可能受到不同成員國進行的平行審

---

<sup>16</sup> *Id.* at 9.

<sup>17</sup> *Id.* at 20.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.* at 6-7; FDI Regulation art. 3.

<sup>20</sup> FDI Report, *supra* note 2, at 9.

<sup>21</sup> *Id.* at 14.

<sup>22</sup> *Id.* at 19.

<sup>23</sup> *Id.* at 16.

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

<sup>25</sup> *Id.* at 18.

<sup>26</sup> *Id.* at 19.



查，而各國國內審查的時程規定可能不同，導致通知執委會的時間不同步，造成執委會行政上困擾。因此，執委會指出未來可仔細考慮促進各成員國在通知時程上的一致性<sup>27</sup>。

另，成員國也發現有過多未對第三國造成影響的 FDI 審查通知，或對成員國造成過度負擔的資訊提供要求，大幅增加了各成員國及執委會之負擔，使其有限的行政人力資源更加吃緊<sup>28</sup>。執委會承認在提高 FDI 審查機制效率上，行政人力資源限制是一急迫問題，並已開始實施可提升效率的電子化措施<sup>29</sup>。但成員國對安全威脅的定義可能不同，這使得制定適用於整個歐盟是否進行通知的標準化篩選基準變得困難<sup>30</sup>。

而執委會也在慎重考慮是否發布指引，特別是針對關於哪些類型的 FDI 需要根據 FDI 審查規章進行通知或進行深入審查，以給予成員國審查機關和投資人較明確的指引<sup>31</sup>，且執委會預計將就此類指引內容進行公眾諮詢<sup>32</sup>。

根據 FDI 審查規章第 15 條規定，執委會有義務在 2023 年 10 月 12 日之前評估 FDI 審查規章的運作和有效性，並向歐洲議會及理事會提交報告，且在必要時對該規章提出修訂建議<sup>33</sup>。目前雖然尚未有具體提案，但執委會期望根據上述報告中所提出的未來可能修訂方向，改進該規章下的合作機制<sup>34</sup>。

### 參、未來外國投資人於歐盟進行投資時所應考量

雖然 FDI 審查規章原則上是一種「軟法」工具，並未強迫各成員國建立 FDI 審查機制<sup>35</sup>，但其確實對於在成員國層級所執行的 FDI 審查增加相當大的複雜性和不確定性。

FDI 審查規章的通知制度作為所有成員國間交換資訊的管道，使各成員國得以迅速獲得在其他成員國進行的 FDI 之資訊，而原先僅由單一成員國管理的投資審查，也因此受到他成員國或執委會的意見之影響。在實務上，執委會提供表格樣本供成員國提交特定 FDI 資訊，因此外國投資人可能直接被成員國要求填寫該表格<sup>36</sup>。而因成員國間將根據歐盟通知制度自動獲得相關投資資訊，投資人

<sup>27</sup> *Id.* at 18.

<sup>28</sup> *Id.* at 16-17.

<sup>29</sup> *Id.* at 17.

<sup>30</sup> *Id.* at 18.

<sup>31</sup> *Id.* at 17, 19.

<sup>32</sup> *Id.* at 19.

<sup>33</sup> FDI Regulation art. 15.

<sup>34</sup> FDI Report, *supra* note 2, at 19-20.

<sup>35</sup> 軟法 (soft law) 一詞用於表示不具有法律約束力的協議、原則和聲明。Term-Hard Law/ Soft Law, EUROPEAN CENTER FOR CONSTITUTIONAL AND HUMAN RIGHTS, <https://www.ecchr.eu/en/glossary/hard-law-soft-law/> (last visited Jan. 10, 2022).

<sup>36</sup> European Commission, *Frequently Asked Questions on Regulation (EU) 2019/452 Establishing a*

在一個成員國的 FDI 申報可能會觸發其他歐盟成員國的預防性申報要求。故投資人們在多個管轄區進行涉及潛在戰略部門的投資時，應確保進行全面性的跨管轄區 FDI 評估。

又報告認知到 FDI 審查規章造成國家當局額外的行政負擔。因各成員國自身法定 FDI 審查範圍的擴大造成受通知案件數量持續增加，並進一步增加各成員國需要評估的案件數，加劇了各成員國 FDI 審查部門的負擔。這可能影響整體 FDI 審查所需的時間，進而使投資人無法即早獲得需要調整以通過審查的資訊以進行因應。

外國投資人因而會期待執委會未來訂立一個適當的策略，以處理歐盟成員國間平行的通知程序，並確保採用一致的審查時程規定。因此，執委會及成員國應進行研究以將需進行通知之 FDI 限縮到最敏感的投資標的。同樣地，成員國也應考慮縮小在過去兩年中急劇擴大的需受成員國 FDI 審查的敏感領域清單。

最後，投資人面臨的最重大實際問題是審查過程缺乏透明度，和審查時程規範和結果的不可預測性，故就實質審查先例和 FDI 審查過程的程序特點，向外國投資人提供更多指引和可預見性將是未來歐盟 FDI 審查規章得以有效運作的關鍵。

## 肆、結論

根據歐盟 FDI 審查規章首次發布的報告，近來各成員國並未大量禁止 FDI，然由於越來越多成員國採用 FDI 審查機制，將不可避免地增加 FDI 審查合作機制的複雜性及外國投資人的負擔。例如各國審查時程規範之不一致造成各成員國及執委會之行政負擔，尤其當投資涉及多重管轄權時更是如此，而如何提高行政效率以及制定標準化篩選機制以因應過多的 FDI 通知亦為當務之急。本文認為在 FDI 審查合作機制下，外國投資人應確保進行跨管轄區的 FDI 評估，而歐盟應妥善處理成員國平行的通知程序、調和審查時程規定以及限縮通知制度下的 FDI 案件量，以避免行政效率問題阻礙外國投資人及時獲得投資資訊。且執委會亦應針對規章及各國 FDI 審查機制之實際運作向投資人提供指引，以增加審查規範與結果的可預測性。

---

*Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union*, para. 35 (June 22, 2021), [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc\\_157945.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157945.pdf).