

DALDEWOLF

法律简报 中国与东盟业务部



欧盟与比利时外商直接投资 国家安全审查机制 的最新进展

涂秀芳律师
Charlotte Goffaux 律师



农历蛇年象征变革与更新，我们借此时机在本次简报中盘点下欧盟与比利时的外商直接投资（FDI）国家安全审查机制的最新进展。

达德律师事务所

比利时达德律师事务所 DALDEWOLF 位于欧盟中心布鲁塞尔，是一家独立的综合性律师事务所，始创于 1958 年。在金沙萨（刚果民主共和国）设有分所

达德律师事务所是比利时八大最早成立的律所之一，现已成为比利时、欧洲及国际客户首选的综合性法律服务提供者之一

达德律师事务所因擅长处理复杂交易、诉讼、仲裁等法律事项而在行业内颇负盛名

现状：欧盟层面

自欧盟 2019 年《第 2019/452 号条例》（即“**FDI 条例**”）建立外国直接投资审查合作框架以来，欧盟委员会（以下简称“**欧委会**”）始终推动成员国在国家层面设立国家安全审查机制。

根据欧委会于 2024 年 10 月 17 日发布的第四份年度报告，2023 年有更多成员国立法，设立国家层面的审查机制，比利时便是其中之一。尽管外国投资者对欧盟市场的投资热情并未显著下降，但与 2022 年相比，外国并购交易总量下降了 13%¹。

第四份年度报告的主要内容总结如下：

- 截至 2024 年 10 月，27 个成员国中已有 24 个国家实施了 FDI 国家安全审查机制，剩下的克罗地亚、塞浦路斯和希腊正在推进立法进程²；
- 从统计数据看，美国仍是欧盟最大的外国投资者，占 30% 的股权并购与 36% 的绿地投资项目。其次是英国，占 25% 的股权并购与 22% 的绿地投资项目，离岸金融中心占 7% 的股权并购项目。中国内地和香港占了 2.7% 的股权并购和 6% 的绿地投资项目；
- 外国投资的主要目的地为德国、西班牙、法国和意大利；
- 2023 年，成员国通过 FDI 条例设立的合作机制向欧委会申报了 488 项交易，其中 92% 在初步评估阶段（第一阶段）即完成，8% 的交易进入了详细评估阶段（第二阶段）。在所有申报的交易中，欧委会仅对不到 2% 的交易发表了意见³；
- 主要投资领域为制造业 (23%)、信息通信技术 (21%)、批发和零售业 (14%)、金融

(11%)、专业服务 (11%) 以及能源行业 (6%)。

展望：欧盟层面的法规修订提议

欧委会认可 FDI 条例在维护欧盟安全与公共秩序方面的积极作用，但仍计划进一步优化该机制，具体包括：

- 确保所有成员国建立 FDI 国家安全审查机制；
- 统一需要进行审查的最小行业范围；
- 扩大外国投资者的定义，纳入最终由外国个人控制的实体；
- 协调国家层面的法律规则，以提高成员国之间的合作效率。

在实施之前，法规的修订草案需要经过欧盟立法程序，并获得欧洲议会和理事会的审批。根据最新情况，新条例预计不会在 2027 年之前生效⁴。

注：为了实施保护欧盟免受技术安全和泄露风险的战略，欧委会近期发布了一项建议，要求成员国审查对半导体、人工智能和量子技术等关键经济安全领域的欧盟对外投资。成员国需要在 2026 年 6 月 30 日前向欧委会提交审查和风险评估报告，欧委会将根据评估情况决定适当的政策应对措施。更多信息，请参阅我们于 2025 年 1 月 17 日发布的文章“**欧盟开始评估敏感领域对外投资**”。

现状：比利时层面

2023 年 7 月 1 日，比利时各地区和联邦政府之间签署了建立国家安全审查机制的合作协议（以下简称“**协议**”），开始实施 FDI 国家安全审查机制。外国投资国家安全审查由联

¹ [Register of Commission Documents - COM\(2024\)464](#)

² [Register of Commission Documents - COM\(2024\)464](#)

³ [COM\(2024\)464.pdf](#)

⁴ [Carriages preview | Legislative Train Schedule](#)

邦和地方政府组成的“联邦间审查委员会”（ISC）负责，以确保公共秩序、国家安全和战略利益得到保护。

比利时联邦经济公共服务部（PFS Economy）定期发布指南，以帮助利益相关方及其律师更好地理解审查机制（最新指南发布于 2024 年 4 月 4 日）。

2024 年 9 月，比利时联邦经济公共服务部发布了首份年度报告，其中：

- 截止至 2024 年 11 月 30 日，ISC 共处理了 107 项由投资者申报的交易，并主动发起调查了 1 起交易；
- 在这 107 起申报中，ISC 决定对 8 个项目开启实质性审查，3 个项目仍在审查中。未有任何一个项目被否决，有一个项目获得附条件审批⁵；
- 申报的项目所涉及的投资总额为 20,63 亿欧元；
- 主要投资者与欧盟层面类似，美国投资者占申报交易的 42.34%，其次是英国投资者（25.66%）。中国投资者占申报交易的 5.41%（共 6 项交易）⁶；
- 主要投资领域为数据（15.1%）、健康（15.1%）、数字基础设施（11.6%）、交通（10.5%）和电子通信（8.1%）。

展望：比利时是否有修订计划

目前，比利时尚未宣布对合作协议或审查机制进行修订。

我们的实践经验

在过去一年中，我们在多起并购项目中协助中国及亚洲客户向 ISC 提交国家安全审查申报。

根据我们的经验，在所有的申报项目中，申请人与 ISC 秘书处的沟通非常顺畅，申报文件均迅速得到秘书处的确认，且我们能够随时向秘书处提出疑问。

但是，该审查机制及其执行仍存在许多不足：

- (1) 合作协议中对被投资行业的描述非常宽泛，导致投资人难以判断某项投资或并购项目是否属于申报范围。目前关于哪些公司业务属于协议中所列举的行业等相关的指导文件非常有限。在不能判断的时候，ISC 唯一的建议是向其提起预申报。

但是，在实践中，投资者会在与潜在卖方进行初步接触时，或者一些投资基金在寻找投资人时，就需要了解该项目是否需要申报，并不会倾向于在这个阶段向 ISC 事先提起申报。

- (2) 如果交易在初步审查阶段未获批准，并进入实质审查阶段，所有申报材料会由比利时政府提交给欧委会和其它成员国，以征求意见。这一过程所需要的时间比较漫长，且存在不确定性，投资者和目标公司难以预测交易完成的时间。在此期间，欧委会有权要求补充材料。
- (3) 整个审批流程存在多种暂停的可能性，如不同政府机构要求提供更多信息等。而且，这些暂停并没有截止日期，可能会多次发生，使得投资者和目标公司对于审查时间感到焦虑。此外，ISC 提出的一些问题或补充信息要求并不太明确，在某些情况下甚至会出现重复要求的信息。

⁵ La Chambre de Représentants - Written Question and Answer No. 56-74: Implementation of the November 30, 2022, cooperation agreement to establish a foreign direct investment screening mechanism.

⁶ SPF Économie, Comité de filtrage interfédéral - Figures presented at the information session organized at the FEB on December 12, 2024.

- (4) 对于目标公司急需融资的交易，这一程序显然是繁琐的。我们已经碰到一些交易由于审批程序的不确定性而被迫停止。
- (5) 目标公司必须提供大量的信息，这对一些中小企业来说具有较大的挑战性。此外，相关信息的保密性至关重要，在交易文件中需要明确规定投资者和目标公司在信息泄露或交易失败时的法律责任。各方之间也会因此发生冲突，如何从法律上处理在此过程中共享的所有保密信息存在挑战。
- (6) 审查机关可以要求外国投资者提供各种市场和集团信息。不完整或不准确的申报可能会导致罚款。国有企业和大型跨国公司

在进行此类信息披露的内部审批过程中也可能存在难度。

- (7) 最后，有关交割日期、申报期间的合作义务、最晚交割日和申报不通过时的责任承诺等条款都是双方谈判的关键点。

结语

如果比利时外国直接投资国家安全审查程序如目前一样，继续存在繁冗和不确定性，外国投资者会寻找其它市场的投资机会。我们希望随着审查机构和代理律师积累更多的实践经验，外国投资者可以获得更多更明确的指导。

* * *

有关比利时和欧盟的外国直接投资、国家安全审查和投资审查的更多信息, 请联系比利时达德律师事务所中国&东盟业务部负责人, 涂秀芳合伙人 (atu@daldewolf.com)。