



欧盟国家援助控制的发展

第15届中欧竞争政策周
2017年10月18日，厦门

Competition



概况

1. 国家援助制度 – 为什么，做什么及如何做？
2. 3种情形：
 - ✓ 定位 – 到处寻找补贴
 - ✓ 挽救困境中的企业
 - ✓ 企业融资
3. 结论

2

Competition

I. 国家援助控制

为何实施国家援助控制？

- “公平竞争环境” – 公平竞争
- 欧洲内部市场 – 各国之间的公平竞争
- 避免补贴竞赛，有利于消费者受益（更高的质量更低的价格）和市民（花费更少的纳税人的钱）

国家援助控制是关于成员国的干预（与反垄断&并购控制截然不同）

国家援助约占GDP的1%

-



国家援助控制的建构

- 在《条约》中有规定（对成员国有约束力）
- 欧盟层面的专属权力
- 欧盟委员会执行国家援助控制
- 欧盟理事会的作用极其有限 / 欧洲议会不起作用
- 《欧盟运作条约》对国家援助的界定自1957年起从未变更过
- 但是: 国家援助控制的范围随着时间的推移而扩大 + 国家援助控制的重要性, 及对其意识有极大的提高

案例: 机场(莱比锡/哈雷)

5

Competition



国家援助控制的2个步骤

1. 是否存在国家援助?

国家援助的概念

- 《欧盟运作条约》界定（第107.1条）
- 欧委会和成员国无自由裁量权（客观概念）
- 由欧洲法院解释
- 欧委会总结, 并提供额外的指南（《援助概念通告》）

2. 国家援助是否允许?

相容性

- 多数情况下, 欧盟委员会有自由裁量权决定相容性
- 欧委会采纳抽象规则（指南 / 框架等）

6

Competition



什么是国家援助？

国家援助概念的6个因素：

- 转移国家资源
- 优势
- 企（事）业
- 选择性
- 扭曲竞争
- 给成员国间的贸易造成影响

Competition

7



什么是国家援助？

转移国家资源

- 转移或放弃收入，例如：
 - ✓ 税收减免
 - ✓ 免费使用土地/免费电.....
 - ✓ 不支付强制性的社会负担费
 - ✓ 担保，除非按市场标准支付了薪酬
 - ✓ 直接补助
 - ✓ 资本注入，除非与市场一致
- 如果欧盟基金卷入怎么办？
如：结构调整基金—欧盟委员会根据欧洲2020战略支持欧盟成员国的经济发展。受制于国家援助控制

Competition

8



什么是国家援助？

优势

- 援助措施改善了企业的财务状况
- 如果成员国按照正常买主/卖主/投资者行事，便不是国家援助（“市场经济运营商测试”，简称：MEOP测试）
 - 如：资金注入
 - ✓ 投资回报率是多少，是否与私营投资者的预期相符？
 - ✓ 仅考量作为股东的回报，无“社会因素的考量”（如创造就业）
 - 这类考量可能在决定该援助是否有相容性时具有相关性

Competition

9



什么是国家援助？

企事业

- 任何一个在市场上提供商品或服务的实体
- 与业务活动相关，与形式/组织无关
 - ✓ 公共管理部门的机构，或非盈利组织也可能是企事业！
 - ✓ 国有企业即可以是援助的受益方，也可能是援助的授予方
- 边缘领域: 教育、保健、文化...

具有选择性

- 给某一家企业的援助措施，但是，范围更广
- 按部门、企业规模、位置、国有制等分有区别
- “法律上”还是“事实上” (选择性是法律规定还是事实存在)

Competition

10



什么是国家援助？

扭曲竞争 & 对成员国之间贸易的影响

- 二者紧密关联
- 广泛的解释

重要的例外：

- 小数额（微量援助条例）
(3年期内20万欧元)
- 纯粹本地服务 ("big on big, small on small")

11

Competition



相容性

基本观点: 国家援助具有相容性 / 当积极影响胜过负面影响时被允许

- 《集体豁免条例》(GBER) 及其它豁免规定
GBER由一系列易于运用的简化规则组成
 - 成员国自我审核
 - 保障：透明、监控
- 指南、框架等...
 - 欧盟委员会审核
- “直接依据《条约》” (第107(2)+(3)条)
 - 由欧盟委员会审核

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html

12

Competition



相容性-共同原则

相容性取决于部门/领域，但是存在共同的基本规则

1. 共同利益的目标
2. 国家干预的需求
3. 国家援助是不是正确的工具？
4. 激励效应
5. 比例原则（援助是否限制在最小需求范围内？）避免对竞争和贸易造成过度的负面影响
6. 透明

Competition

13



程序的安排

无真正竞争担忧的典型情况(~90%)：

- 欧委会制定规则 (最重要: GBER)
- 成员国进行自我检查 (自我审核)

潜在的更为扭曲的案例/非典型案例:

- 成员国必须申报援助措施
- 欧委会在该措施实施前进行检查 (“停滞义务”)

Competition

14



程序

典型案例

- 申报
- 投诉 → 信息等重要来源；在GBER框架下也进行额外的检查（成员国自我审查）
- 依职权的调查
- 监控

一个案件的步骤

- 事前申报
- 申报
- 欧委会调查分2步
- 最终反对决定非常典型的是包括**追回援助**：成员国必须从受援企业收回援助款项

欧委会的职权

- 收集信息的广泛调查权（包括从第三方、开罚单的处罚）

15

Competition



II. 不同情景

Competition



定位：到处寻找补贴

《纽约时报》的一篇文章 (2017年9月25日) – “恳求亚马逊在本地建公司的城市无奇不有”

- 亚马逊准备投资50亿美元建第二个总部，它将创造5万个就业机会，亚马逊猎寻建第二个总部的城市，北美多个城市之间形成了极大的竞争
- 税务政策专家们对亚马逊招标程序，以及中标城市到底能得到多大利益持怀疑态度
- “他们为无论如何都会投资做的事情要求税收优惠待遇。”

17

Competition



定位：到处寻找补贴

- Art Rolnick, 明尼苏达大学经济学家称亚马逊的招标程序—以及城市为场馆和工厂而竞争的更广泛的事实—为“敲诈”
- “如果从国家的角度看，其回报为零。明尼苏达城可能争赢这一个，威斯康星州赢下一个。而对亚马逊公司本身而言每一个项目都是赢。这是公司福利。”

虽然美国有过几次控制这类补贴竞赛的尝试，但至今依旧没有国家援助控制法规。

(cf. 隐性商业条款; 美国坤诺与戴姆勒克莱斯勒) 参看<https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oced-and-other-international-competition-fora/stateaidftc.pdf>

18

Competition



定位：到处寻找补贴

- 国家援助控制规则为这类程序提供了一个框架
- 通常不允许补贴（无激励效应）
- 但是，对满足下列情况的区域发展补贴可以例外地被接受

“援助和激励措施仅用于某个区域的一项计划投资，因为该投资能补偿与该地区位置相关的不利和因其带来的成本”。但是，“如果援助没有通过刺激当地的（额外）投资改变受益方的行为，它将被视为同样的投资在没有援助的情况下也能发生，为此，该援助缺乏实现该地区目标的激励效应，无法被以与内部市场有相容性为由获得批准。”

2014-2020年区域性国家援助指南, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:EN:PDF>



挽救处于困境中的企业

议题：不解决结构性问题的情况下让企业依靠补贴存活，将问题转移到其它成员国的企业

旨在保护本国工业的成员干预的风险。援助背后的竞争将困难从一个成员国转移到另一个，而最终给整个共同体带来巨大成本

20世纪70年代：专门为危机中的行业编写了第一个指南（造船、纺织、人造纤维和钢铁）

欧委会确定指导方针的目的在于避免形成补贴竞赛的风险，同时鼓励工业竞争力的恢复。



挽救处于困境中的企业

原则:

1. 援助不能用于仅能带来维持现状的唯一效应的地方（如援助用于亏损的业务）
2. 为给陷入困境企业留出喘息的空间，让助其脱离困境的长期解决方案能成功，可能需要救援援助，但援助不能抵消所需的减能，必须限制将援助用于解决紧急社会问题；并且
3. 援助不能用于带来增加产能的投资项目

参看《竞争政策第8次报告》(1978年) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5d69f730-2f0e-4d65-8ede-1193554df9fd/language-en>

21

Competition



挽救处于困境中的企业

1994年: 第一个援救和结构调整援助指南

1999年: 修改指南

2004年: 修改指南

2014年: 修改指南

✓ 通过不同的案例积累经验

如：引入“一次，最后一次原则”（1999年指南）-后来根据公牛案（2004年指南）扩展到救援

22

Competition



挽救处于困境中的企业

重要原则

- 为一个共同的目标努力：**阻止市场退出不是充足有效的方法！**
 - 社会困境和市场失灵的展示
- 救援性援助：临时流动性支持，最多6个月
- 提供临时流动性支持：2014年指南中新的部分
 - ✓ 最多至18个月
 - ✓ 简化的结构调整计划
 - ✓ 一次，也是最后一次

23

Competition



挽救处于困境中的企业

- 结构调整援助：
 - ✓ 结构调整计划
 - ✓ 恢复长期的生存能力
 - ✓ 国家干预的需求及激励效应（反事实分析及没有援助情况的比较）
 - ✓ 适当性
 - ✓ 合比例性（援助限制在最小化）
 - ✓ 重大贡献
 - ✓ 分担责任
 - ✓ 将竞争扭曲降至最小的措施

24

Competition



挽救处于困境中的企业

- 救援型和结构调整型国家援助规则必须被看作是对广泛刺激经济发展政策的补充（如结构基金）
- 欧盟委员会的重点在“就业和增长”
 - ✓ 社会援助/职员培训的慷慨观点
 - ✓ 卡特彼勒厂关闭后 – 建立特别小组，协助比利时管理当局，包括通过（具有相容性的）国家援助措施

25

Competition



企业融资

为企业提供融资可能是国家援助，除非依循市场条件

- 贷款：如果没有直接的基准，用指导利率作代替市场利率
- 担保：
 - ✓ 不允许无限制担保；担保必须与某个特定的交易相联系
 - ✓ 借款方未陷入财务困境
 - ✓ 不超过80% → 自身风险构成一个做合理风险评估的动机
 - ✓ 为担保支付市场价格
- 股权：MEOP测试

26

Competition



III. 结论

Competition



国家援助控制

- 国家援助= 原则上被禁止
- **但是**，国家援助控制的目的是不在于消除所有或任何一个国家援助，而是旨在确保援助仅在**有保证**的情况下展开，**并且保证**援助的实施给竞争带来的不利限制在最小范围。

28

Competition



国家援助控制

- 允许补贴以可接受的方式得以应用的框架
- 随时间推移根据从案例中获得的经验已经改进
- SAM 2014 –进一步改进:
 - ✓ 透明
 - ✓ 评估
 - ✓ 共同评估原则
- 灵活，如保护内部市场同时，对金融危机作出反应
- 已被证明极为有效

29

Competition



谢谢!

欢迎提问

Competition