



欧盟国家援助控制规则的实际应用

布兰卡-罗德里格兹-加林多

欧盟委员会

竞争总司

北京，2014年10月17日

概览

1. 国家援助控制的基本原则
2. 基础性立法
3. 相关条例和指引
4. 具体示例
 - a. 地区性援助
 - b. 救援和重组援助

国家援助控制的基本原则

市场并不是总能实现预期的公共利益目标：

- 效率（例如外部性，信息匮乏……）
- 公平（例如宽带的推广）

欧盟运作条约（TFEU）：

- 禁止进行援助，但是，如果满足了那些严格的条件，可以免于遵守这一禁令
- 例外情形-为了实现更大的利益（与受益企业本身获得的利益相比）而进行的国家援助：
 - 有助于实现欧盟的公共利益目标（例如环保、教育、基础设施建设等）
 - 不会对贸易条件造成不利影响，以致违背公共利益

基础性立法

《欧盟运作条约》第107（2）条：自动相容

- 向个体消费者无差别地提供的社会性援助
- 为了修复自然灾害或意外事件带来的损害而进行的援助

《欧盟运作条约》第107（3）条：欧盟委员会对是否许可以下援助具有自由裁量权

- 向贫困地区提供地区性援助（GDP/人均GDP低于共同体平均水平的75%）
- 涉及欧洲共同利益的、或可能对某成员国的经济造成严重干扰的重要项目
- 发展特定的经济活动、或开发特定的经济区域（低于国家平均经济水平的贫困地区）
- 文化和遗产保护

《欧盟运作条约》第106（2）条：为普遍的经济利益提供的服务

相关条例和指引等

上述基础性立法是通过众多效力等级相同的条例和指引，以及新闻公报等实施的：

- 为了促进与欧洲共同利益有关的重要项目的实施而提供的援助
- 向贫困人口和残疾工人提供的援助
- 培训援助
- 地区性援助
- 研发及创新
- 环境援助
- 风险资本
- 救援和重组援助
- 中小企业的定义
- 有关援助的概念的新闻公报

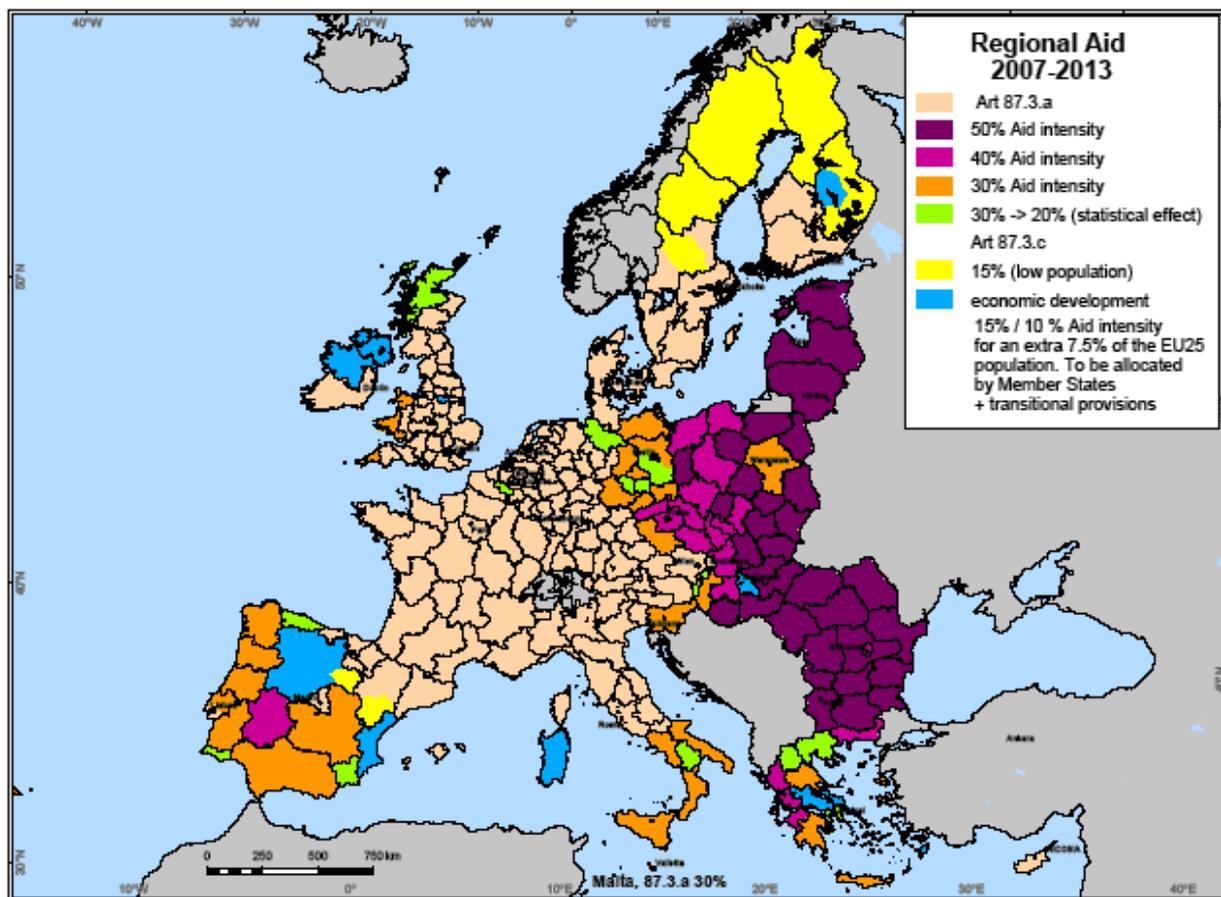
示例：

- A. 地区性援助
- B. 救援和重组援助

A. 地区性援助

“为了支持贫困地区的发展而向当地企业提供的援助”

欧盟内部的地区性差异



《欧盟运作条约》第3条：

“欧盟应该加强各成员国在经济、社会 and 地域方面的凝聚力，令它们团结一致向前发展。”



地区性援助的指引

地区性援助的目的

- 解决贫困地区的经济困难，促进该等地区向前发展
- 加强欧盟内部各成员国在经济方面的凝聚力

如何实现上述目标？

- 支持企业向这些地区投资，创造新的就业机会
- （在特殊情形下）为企业的经营费用提供支持

地区性援助指引中的相关标准：

- 可以在哪些地方提供地区性援助？
- 出于何种目的提供该等援助？
- 援助金额可以是多少？

地区性援助： 向哪里提供？

地区性援助地图

为了令地区性援助更有成效，应该重点向遭受着最严重困难的地区提供该等援助

生活水准异常低下的地区（A类地区）

- 以欧盟的平均水平作为基准点
- 标准 → GDP/人均GDP低于欧盟平均水平的75%
→ 边远地区

其他贫困地区（C类地区）

- 采用更加宽泛的条件，以国家平均水平作为基准点（依据不同的评判标准）确定的大多数贫困地区
- 前述GDP/人均GDP低于欧盟平均水平的75% 的A类地区
- 人口稀少的地区
- 人口至少达到50,000的其他困难地区

地区性援助：出于何种目的？

1. 初始投资
2. 向企业的经营提供援助

初始投资

* 在下列领域中进行有形资产和无形资产投资：

在A类地区中、以及就C类地区中的中小企业：

- 建立新企业；
- 使企业产品多样化，即生产其之前无法生产的产品；
- 扩展现有企业的生产能力；
- 从根本上改变生产工艺。

C类地区中的大型企业：

- 建立新企业；
- 使企业业务活动多样化，开展新的、不同于或不类似于该企业之前从事的业务活动；
- 对现有企业进行变革，生产新产品或进行生产工艺创新。

在该等地区的投资（或创造的就业就会）要达到下列年限：

- 若投资对象是大型企业，要达到5年
- 若投资对象是中小型企业，要达到3年

向企业的经营活提供援助

向企业的经营活提供的援助：

- 旨在减少企业的现有经营费用
- 和初始投资无关

通常情况下禁止进行该等援助

除非仅靠投资援助无法启动相关发展进程，才可以在下列地区进行该等援助：

- 发展最为薄弱的A类地区（仅针对中小企业）
- 人口非常稀少的C类地区（中小企业+大型企业）
- 边远地区（中小企业+大型企业）

地区性援助：需具备什么条件？

相容性评估的普遍原则

- 有助于实现一个明确的公共利益目标
- 需要国家的介入
- 援助措施具有恰当性
- 有激励效应
- 援助的比例性（仅提供必要的最低限度援助）
- 避免对成员国之间的竞争和贸易造成不当的负面影响
- 援助的透明性

就算只有一项原则未能满足，也不能提供援助

相容性评估

激励效应：

- 只有在提交了正式申请后才可以启动援助项目
- 提供一些“若不如何如何便会如何如何”的信息
 - 若不进行该等援助，投资便不能充分赢利
 - 若不进行该等援助，投资便会转向其他地区
- 大型企业要提供“若不如何如何便会如何如何”的书面证明材料

比例性：仅提供所需的最低限度援助

- 中小企业：遵守地区性援助的强度上限
- 大型企业→双重上限：
 - 援助不应该超过“净额外成本”
 - 援助不应该超过地区性援助的强度上限

地区性援助地图-援助强度

地区性援助地图对各个地区的投资援助设置了上限：

受援助地区 (当地GDP占欧盟GDP/人均GDP的%)	大型企业	中型企业	小型企业
A类地区 (<45%)	50%	60%	70%
A类地区 (45%-60%)	35%	45%	55%
A类地区 (60%-75%)	25%	35%	45%
A类地区的下属区域 (至2017年底)	15%	25%	35%
人口稀少地区和边远地区	15%	25%	35%
其他C类地区	10%	20%	30%

相容性评估

避免造成不当的负面效应：

- 指下列两种效应：
 - 产品市场被扭曲（产能或市场力过高）
 - 位置效应
 - 避免明显的负面效应：
 - 如果某项援助吸引了一项原本准备投资到更贫困地区的资金，那么便不能许可该项援助(*) (°)
 - 如果某项援助致使一项投资被重置，那么便不能许可该项援助(°)
 - 如果投资发生在结构性产能过剩的市场，那么便不能许可对该项投资提供援助(°)
- (*) 由成员国负责核实此情形（在其提供援助计划项下的援助时）
- (°) 由欧盟委员会负责核实此情形（在其评估成员国通知的某项援助时）

B. 救援和重组援助

救援和重组援助的基本原理

- ❖ 基本的市场经济原则：效率低下的公司退出市场是市场运行中的正常组成部分
- ❖ 介入损害：救援和重组援助旨在防止上述退出行为的发生，可以说它是最具扭曲效应的国家援助形式
- ❖ 该等援助的合理性：如果没有基于市场的解决方案，该等国家援助可以帮助企业进行重组活动，也可以挽救一个问题企业中仍然可用的部分（这样做是为了保住一些就业机会）
- ❖ 解决方案：有关救援和重组援助的指引
 - 要尽量减少对竞争秩序造成的损害，必须严格遵守这一规定
 - 更有针对性地进行援助
 - 认真筛查以检视相关的干预是否能够真正地服务于公共利益（防止社会性问题/应对市场失灵状况等）
 - 成员国要阐明“若不进行国家援助会产生怎样的后果”

通用原则

范围

- 不得向钢铁、煤炭和金融企业提供援助

获得援助的资格

- 仅“处于困境中的企业”才有资格接受援助

“第一次也是最后一次原则”

- 在10年期限内不允许重复进行国家介入
- 该原则适用于所有救援和重组援助，包括未进行通告的援助，无论该等援助是否具有相容性

如何界定“处于困境中的企业”

- *必须满足下列严苛的条件：*
 - 50%以上的资本已经流失
 - 公司破产或符合国内法律项下的破产标准
 - 对于大型企业而言：
过去2年里债务资本比率大于7.5，且EBITDA利息覆盖率小于1
- *下列企业不得接受救援和重组援助（即使处于困境中）*
 - 新建企业
 - 隶属于大型商业集团的企业

援助类型

- 救援援助
- 重组援助
- 临时重组援助
 - 仅适用于中小企业和较小的国有企业

救援援助

界定条件：

- ✓ 临时性的
- ✓ 可逆转的
- ✓ 必要的最低限度援助（准则）

许可条件：

- ✓ 为了应对社会性问题或市场失灵状况
- ✓ 形式：贷款或担保
- ✓ 期限：最长6个月
- ✓ 回报：一年期同业拆借利率+ 400个基准点

救援援助的后续行动

6 个月之后

提交证据证明贷款已偿还或担保已终止

- 或

双方沟通清算方案

- 或

双方沟通可靠且经证实的重组方案（以及增加的救援援助报酬，利率至少要提高50 个基准点（新））

重组援助-相容性评判标准

以上述“普遍原则”为基础：

- a) 有助于实现一项公共利益目标
- b) 需要国家的介入
- c) 恰当性
- d) 有激励效应
- e) 援助的比例性
- f) 避免产生不当的负面效应（“第一次也是最后一次原则” + 针对扭曲竞争的限制措施）
- g) 援助的透明性（2016年7月1日起才开始生效）



公共利益目标：应对社会性问题或市场失灵状况

问题企业可能涉及严重的社会问题或市场失灵状况：

- 持久的高失业率（与欧盟或该国的平均水平相比）
- 有可能对重要服务造成破坏
- 该等问题企业在特定地区或行业中发挥着重要的系统性作用
- 有可能扰乱“为普遍的经济利益提供的服务”（SGEI）
- 信贷市场失灵
- 可能会对技术知识/专业知识造成不可挽救的损失
- 其他类似情形

公共利益目标：恢复长期生存能力

委员会批准的改组计划(救援和重组援助指引附录 II)

- ✓ 市场调查
- ✓ 对困境根源的分析
- ✓ 解决方案
- ✓ 情境分析
- ✓ 合理的期限

最终目标： 恢复长期生存能力

需要国家的介入&有激励效应

与国家援助未介入时的可信的替代情形进行对比

表明如果国家不介入，便不能或无法充分实现公共利益的目标

恰当性

成员国可以选择重组援助的形式（例如贷款、拨款或股权）

必须保证所选择的援助手段对需要应对的问题来说是恰当的（偿债能力或破产？）



比例性：提供最低限度的援助

- 仅在必要的情形中提供最低限度的重组援助
- 企业自身的投资
 - 通常情况下至少要达到重组成本的50%（也有可能更低，比如位于受援助地区内）
 - 就提高企业的偿债能力或资本流动性而言，企业的自身投资和国家援助所产生的效应应该旗鼓相当（→ 如果外界援助增加了企业的股本，自身投资也应该包括类似的举措）
 - 企业的自身投资必须是真实的，不能用将来的收益或无偿援助充当投资
- 责任分担
 - 如果国家援助增加了受益人的股本，它的股东和（在必要的情况下）次级债权人必须相应地承担全部损失
 - 如果将来获得了收益，国家应该得到合理的分红

针对扭曲竞争的限制措施

- 结构性措施：
 - ✓ 如果重组后企业在市场中获得了重要的市场地位，为了减少对竞争的扭曲，应该剥离和减少能够赢利的业务活动
- 行为措施：
 - ✓ 禁止收购
 - ✓ 不对国家援助进行公开宣传
 - ✓ 例外情形：对价格/商业行为施加限制
- （可能的话）市场开放措施

临时重组援助

- 中小企业或较小的国有企业援助计划的组成部分
- 偿债能力援助：贷款担保或贷款
- 时限为18个月
- 报酬：一年期同业拆借利率 + 400个基准点（12个月后再加50个基准点）
- 6个月后成员国必须批准一项经过简化的重组计划
- 18个月后：援助结束/重组计划/清算计划

救援和重组计划

- 所有针对中小型企业 and 较小的国有企业的救援和重组援助都应该按照计划进行
- 单次援助的最大额度不超过1,000万欧元
- 中型企业的自身投资额至少为40%，小型企业至少为25%
- 小型企业不需要执行针对扭曲竞争的限制措施
- 该等计划的持续时间通常不超过4年，而且可能要进行评估



谢谢

欲获得更多信息和文件，请访问下列网址：

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html