



# 欧盟国家援助控制的实施

第**16**次中欧竞争周

2018年3月14日 北京

# 提纲

1. 引言：国家援助控制要点
2. 国家援助实施的两个案例研究：
  - ✓ 阿海珐重组
  - ✓ 西班牙高速测试设备
3. 结论
4. 背景信息：  
国家援助控制——为什么，是什么和怎么做？



# 1. 国家援助控制要点



# 国家援助控制

- 国家援助=原则上是不允许的
- 但国家援助控制的目的不在于消除所有或任何国家援助，而是确保只在必要的情况下准许援助，并且以最不违反竞争的方式实施。
- 目标：保护竞争和欧洲单一市场不被国家补贴而扭曲
- 违反国家援助规则将会导致措施终止和（如有必要）非法援助的复原，以便恢复竞争局面。对违反规定的成员国或受益人不进行罚款。

# 不断发展的国家援助规则

- 透明公开的框架允许补贴以一种可接受的方式进行使用（如：指南）
- 以案例经验为基础，随着时间推移进行改善
- 国家援助现代化 2014 —— 进一步改善：
  - ✓ 透明度
  - ✓ 评估
  - ✓ 常用评估原则
- 灵活。例如，在保护内部市场的同时，对金融危机作出反应
- 已被证实在减少国家援助开支和将其引导至横向目标方面（例如环境）极其有效

## 举例：可再生能源

- 历史上，欧盟进行过各种形式的可再生能源支持，或通过税收支持，或对用电征收附加费用，或是绿色证书等。
- 使用的工具有时会为生产者带来较高的回报（如保证长期收购电价）
- 在单一市场扭曲竞争和贸易的可能性
  - 例如：跨境电力供应扭曲、投资激励扭曲、对于特定可再生能源的国家偏好等
- 恢复公平竞争所要求的方法的改变

## 举例：可再生能源

- 使用环境保护和能源国家援助指南（EEAG 2014），引入支持可再生能源（电力生产）的常用方法
- 强制拍卖机制阶段：
  - 以附加费用的形式进行援助；按市价出售的电力
  - 对所有技术开放（特定技术招投标是特例，需有正当理由）
- 对小的可再生能源项目的援助需要更加灵活，因为他们影响竞争的可能性有限。
- 拍卖已使得援助水平大幅降低。



## II. 实施案例研究



# 救助困境中的公司——关键问题

问题：公司依靠补贴存活，而不是解决结构性问题，为其他成员国的企业带来问题。

- 成员国旨在保护其产业而损害单一市场的干预风险。
- 如果必须要进行国家干预，则委员会指南的目的在于避免补贴带来的竞争风险，鼓励公司在保护竞争的同时，恢复其生存能力。尽管如此，但是前提是国家干预是完全必要的。
- 国家干预应该是个别的、有限的且目标明确的，不允许进行重复援助措施（“一次性原则”）。

# 个案研究：阿海珐（Areva）

2017年1月10日批准阿海珐重组援助的决定

- 背景：
  - 核燃料循环管理（2/3营业额）和核反应堆（1/3）市场的主要（国有）欧洲经营者
  - 由于金融危机和福岛灾难以及芬兰OL2核反应堆成本超支，阿海珐经历了财政困难
- 法国通报了一项涉及45亿欧元的国家援助重组方案
- 关键重组提案：
  - 剥离核反应堆业务并作价25亿欧元出售给EDF
  - 将阿海珐重新聚焦于核燃料业务

# 阿海珐：正式调查

- 展开正式调查以对一些开放、可讨论的竞争关注进行验证：
  - 负面假设场景中对商业计划和生存能力的敏感性分析
  - 阿海珐自身对通过资产剥离和筹集私人资本的重建过程（分担责任）是否作出了足够贡献？
  - 资产剥离的提议是否足以解决援助造成的竞争扭曲（补偿措施）？
- 邀请第三方就这几点提供意见
  - 收到来自法国、阿海珐以及竞争对手提出的建议
- 委员会随后对拟议商业计划和核行业的作用进行详细的经济评估



# 重组评估

- 基于以下几点，委员会批准了重组援助：
  - 援助能够促进核安全和能源安全的共同目标
  - 商业计划表明，即便在负面假设场景中生存能力都能得到恢复
  - 国家干预的必要性，因为无法进一步筹集私人资本（可预见超过5亿欧元）且部分出售不可行。
  - 援助较为均衡因为其自身贡献了50%的重组开支，少数股东承担损失
  - 剥离核反应堆业务足以解决竞争扭曲，因为这是一项结构稳健的业务，其损失会消除其作为一个综合性经营者的协同作用和优势。承诺：阿海珐和EDF没有战略合作伙伴协议。

# 阿海珐的结论

- 重组规则甚至适用于敏感经济领域
- 评估是否应批准援助（促进共同目标）——2014年R&R指导原则中新要求的适用范例
- 重组方案的详细经济评估
- 恢复生存能力（恢复盈利）和补偿措施之间的矛盾——最终，援助措施不会带来过多的竞争扭曲
- 使用行为承诺（禁止商业合作）以增强资产剥离对剩余核心业务的影响



# 国家援助和基础设施

- 国家援助控制适用于该国家的基础设施投资，以防基础设施会用于经济目的，例如：资助修建一条商业机场跑道
- 没有援助方法：成员国可自由投资非经济性基础设施（如公共街道）、不会影响贸易的当地基础设施或在正常的市场条件下进行投资（市场经济经营者原则）
- 国家援助可被允许用于建设基础设施以促进共同利益的目标（如在国家援助指南中所描述的）——例如，为了研究性基础设施。

# 案例研究：CEATF

2016年7月25日的否定裁决（退回款项）

- 背景：
  - 西班牙通报了在安达卢西亚地区建设高速火车测试中心（CEATF）的计划，旨在进行高速测试（高达520km/h）
  - CEATF将由西班牙铁路基础设施运营商建造，西班牙在违反国家援助规则的前提下已经支付了1.4亿欧元（西班牙必须遵守该决议进行退回款项）
  - 西班牙称高速测试使得该项目区别于欧洲其他测试设施，该项目会对该地区的发展产生较大的积极影响



## CEATF: 正式调查

- 针对若干疑问展开正式调查：
  - 没有证据表明任何行业需要或要求以520km/h的速度进行测试；在可预见的未来，这不是商业上可行的选择
  - 没有证据表明市场失灵需要国家干预（协调失灵、正外部性、信息不对称等）
  - 没有私人资本介入和预期收入低导致比例不均衡。RDI指导方针将投资于研究设施成本的援助限制在60%
  - CEATF将会与欧洲现有的测试设备进行竞争，西班牙运营商目前正在使用捷克和德国的测试轨道
  - 援助所造成的竞争扭曲（补偿措施）？





## 否定裁决

- 基于以下几点，委员会禁止了此项援助：
  - 没有真正的共同利益目标，因为520km/h的高速测试没有需求，因此该设施将仅与欧洲现有的测试设施进行竞争，从而导致基础设施重复建设
  - 该项目严重亏损的性质可表明其缺乏需求，尽管施以援助，但私人投资者仍缺乏兴趣
  - 该项目不会促进安达卢西亚地区的可持续发展，只会对建筑行业有短期影响，创造临时就业机会，对于国家而言成本高企不均衡。
  - 向新进入者发放补贴，严重扭曲竞争



## CEATF的结论

- 国家援助评估主要针对该项目的财务状况及其对于欧洲其他设施的影响进行经济分析。
- 在正式调查中，委员会收到了该行业详细的证据（来自**10家**铁路运营商的意见）以支撑其行业分析。
- 国家援助规则可作为控制大型项目避免重复建设或资助不必要的基础设施（“白象”）的工具。



## III. 结论



# 国家援助实施的结论

- 实施需要以明确、透明的规则和有效的客观标准为基础
  - 公开透明以事实为基础的规则制定
  - 需要在新形势下不断调整规则，使国家援助朝着共同目标和适当机制发展
- 实施必须要成为一个利器
  - 由独立的执行机构进行实施
  - 以详细的经济评估为基础
  - 聚焦于防止过多的竞争扭曲
  - 服从于司法控制



谢谢!

问题?



# 背景： 国家援助控制



## 为什么要进行国家援助控制？

- “公平竞争环境” - 公平竞争
- 内部市场 - 跨越国界的公平竞争
- 避免对消费者（以更低的价格获取更好的商品/服务）和公民（少花纳税人的钱）有利的补贴竞赛

国家援助控制是关于成员国的干预（与反垄断和合并控制相对）

国家援助占GDP的1%



## 国家援助控制的结构

- 在条约中作出规定（对成员国有约束力）
- 欧盟专属权力
- 欧盟委员会的国家援助控制
- 欧盟理事会发挥有限作用/欧洲议会不发挥作用
  
- 《欧盟运作条约》中对于国家援助定义的措辞自1957年以来未曾发生变化
- 但是国家援助控制的范围随着时间的推移而有所扩大，国家援助控制的重要性和意识得到显著增强

举例：机场（莱比锡/哈雷）





## 国家援助控制的两个步骤

### 1. 是否有国家援助？

#### 国家援助的概念

- 《欧盟运作条约》中作出规定（第107条第1款）
- 委员会或成员国无自由裁量权（客观概念）
- 由欧洲法院作出解释
- 委员会总结并提供额外的指导（《关于援助概念的通知》）

### 2. 是否允许进行国家援助？

#### 兼容性

- 大多数情况下，委员会可自行决定兼容性
- 委员会采用抽象规则（指导原则/框架等）

## 什么是国家援助？

定义的六个要素：

- 国家资源的转移
- 优势
- 企业
- 选择性
- 扭曲竞争
- 对成员国贸易的影响



# 什么是国家援助？

## 国家资源的转移

- 正向转移或返还的税收，如：
  - ✓ 税收减免
  - ✓ 无偿使用土地/免费用电等
  - ✓ 免收强制性社会费用
  - ✓ 保证金，除非已经支付市场报酬
  - ✓ 直接补贴
  - ✓ 资本注入，除非与市场一致
- 如果涉及欧盟资金怎么办？

结构性基金示例——欧盟委员会支持与欧盟2020战略一致的所有欧盟国家的经济发展。服从于国家援助控制。



# 什么是国家援助？

## 优势

- 措施能够改善公司的财务状况
- 如果成员国就像是正常的买家/卖家/投资者，则不允许进行国家援助（“市场经济经营者测试”）

例如：资本注入

- ✓ 投资回报率是多少？是否与私人投资者的预期一致？
- ✓ 只能考虑股东的回报，而非“公共考量”（如创造就业机会） → 这些考量可能与援助是否兼容的决定有关



# 什么是国家援助？

## 企业

- 任何在市场上提供商品和服务的实体
- 活动计数，而非形式/体制
  - ✓ 公共行政管理部门或非营利组织也可以是经营者
  - ✓ 国有企业（SOEs）既可以是援助的接受者，也可以是授予者
- 边缘领域：教育、医疗、文化……

## 选择性

- 包括针对一家公司的措施，但**更加广泛**
- 以所属领域、公司规模、位置和所有权等进行区分
- “法定”或“事实上的”（法律中所规定的或根据事实的选择）



## 什么是国家援助？

### 竞争扭曲及其对于成员国贸易的影响

- 两者紧密相连
- 广义解释

### 重要的特例：

- 金额较小（微量援助法规）  
（3年20万欧元）
- 纯粹的本地服务（“想大可大，想小可小”）



## 兼容性

*基本思想：当积极影响大于消极影响时，国家援助可兼容/被允许*

- 《一般豁免法规》（GBER）和其他豁免规定  
《一般豁免法规》是一系列简化的规则，更易于适用。
  - 成员国自查
  - 防护措施：透明度、监督
- 指导原则、框架等
  - 欧盟委员会进行审查
- 条约中直接规定（第107条第二款和第三款）
  - 欧盟委员会进行审查

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)



## 兼容性——共同原则

兼容性取决于行业/领域，但具有共同的基本原则

1. 共同利益的目标
2. 国家干预的必要性
3. 国家援助是否为合适的工具？
4. 激励效应
5. 均衡性（援助是否被限制在最低限度？）
6. 避免对竞争和贸易造成过多的消极影响
7. 透明度



## 程序设置

不涉及竞争关注的典型案例（~90%）：

- 委员会发布抽象规则（最重要的是《一般豁免法规》）
- 成员国自我审查（自查）

可能更扭曲的案例/非典型案例：

- 成员国必须对措施进行通报
- 实施前由委员会进行检查（停滞义务）



## 流程

### 案件类型

- 通知
- 投诉 → 重要的信息来源；同时对《一般豁免法规》进行额外的检查（成员国自查）
- 职权调查
- 监督

### 案件中的步骤

- 预先通知
- 通知
- 委员会分两个阶段进行调查
- 最终的否定裁决通常包含赔偿方案：成员国必须从公司追回钱款

### 委员会的权力

- 广泛搜集信息的调查权力（包括从第三方，罚款处罚）