



从国家援助的豁免到追回非法援助

卡尔 苏库普

欧盟竞争总司国家援助审查执法部主任

第17届中欧竞争周

2018年10月18日, 北京



大纲

1. 简介：国家援助控制的架构
2. 集体豁免：一般集体豁免条例（GBER）和共同利益服务（SGEI）
3. 欧盟委员会和国家主管机构在执行国家援助方面的作用
4. 实例探究：
 - 关于区域国家援助的案例研究：捷豹路虎斯洛伐克和宝马德国
 - 关于财政援助的案例研究：Apple
5. 结论



I.简介：国家援助控制的架构



国家援助控制的架构

- 体现在条约中（对成员国具有约束力）
- 欧盟特有权利
- 欧洲委员会的国家援助控制
- 理事会的作用非常有限/欧洲议会没有作用
- 自1957年以来，“欧洲联盟运作条约”（TFEU）关于国家援助的措辞定义没有改变，但国家援助控制的范围和认知程度随着时间的推移在不断扩大
- 违反国家援助规则将导致禁止发放国家援助，（如有必要）欧盟委员会将追回已经发放的非法的



国家援助控制的两个步骤

1. 有国家援助吗？ - 国家援助的概念

- 由TFEU定义（第107（1）条）：原则上禁止国家援助，除非满足一般或特定豁免范围
- 委员会或成员国没有酌处权（客观概念）
- 由欧洲法院解释
- 委员会总结并提供额外指导（关于援助概念的通知）

2. 是否允许国家援助？ - 兼容性

- 在大多数情况下，委员会可自行决定兼容性：当积极影响超过负面影响时，国家援助是兼容/允许的
- 委员会采用一般规则（指南/框架/等）



不断发展的国家援助规则手册

- 透明、公开的框架可解释如何以可接受的方式使用补贴（例如指南）
- 根据案例经验，随着时间的推移已经完善
- 国家援助现代化（SAM 2014） - 进一步完善：
 - 透明度
 - 评估
 - 共同评估原则
- 灵活性 例如可以在保护内部市场的同时，应对金融危机
- 可有效减少国家援助支出并将其引向水平目标（例如环境）



II.集体豁免



集体豁免的目标

- 国家援助原则上是禁止的，但国家援助控制并非旨在禁止各种形式的国家援助，而是旨在确保援助在合理的条件下开展，并不会对正当竞争产生影响
- 目标：以国家补贴的形式，维持竞争秩序，确保欧洲单一市场不受影响
- 通常，欧盟委员会通过通知进行事前检查
- 成员国可以通知个人援助或援助计划（即以后可以获得个人援助的计划）
- 集体豁免允许成员国在未经委员会通知和批准的情况下给予援助



集体豁免的目标

- **集体豁免涵盖**对正当竞争不会产生影响的案件：
 - 委员会制定了可以给予援助的条件规定（最重要的GBER和SGEI）
 - 成员国检查自身与规则的兼容性（自我审查）
- 通过“一般集体豁免条例”（GBER）和“共同经济利益服务”（SGEI）规则，委员会可以为无问题的国家援助类别或特定的一般行业确定事前兼容性标准。
- 仅在2001年以来，基于欧洲委员会先前的广泛案例实践



一般集体豁免条例

- GBER 2014-2020是一系列可用于提供有效、兼容的国家援助
- 目前，GBER涵盖了超过95%的援助措施
- 未经委员会事先批准，可以符合GBER的援助
- 要使用GBER，授权机构必须事先在网上公布该措施，并填写一份发送给委员会的在线表格
- GBER是一个例外，其措辞因此需要严格解释，并且所有条件都需要满足，这也符合欧盟法理学



一般集体豁免条例

- 如果符合GBER中规定的条件，以下情况则可豁免国家援助：
 - 中小企业援助（SME）
 - 研发援助
 - 培训援助
 - 援助宽带基础设施
 - 援助地区机场
 - 援助海运和内陆港口
 - 风险融资援助
 - 援助与能源和环境有关项目
 - 区域发展援助
 - 援助自然灾害救援

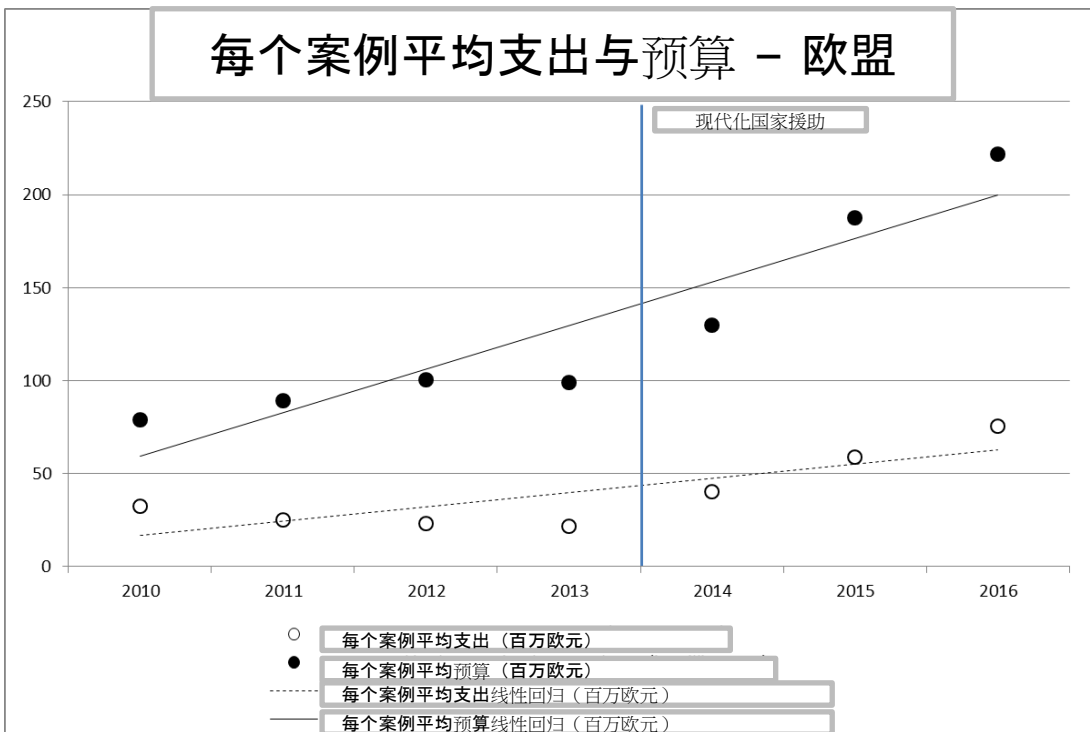
GBER 上升趋势

- 截至2017年底，新GBER已注册近6,000个大型和个体案例
 - 2016年，超过95%的新援助措施已在GBER下实施
 - 委员会可以专注于更大的通知案件

European Union (registered) 欧盟统计数据							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
申报案例数量	395	450	590	349	257	236	233
GBER份额	51%	48%	41%	70%	89%	89%	87%

GBER 上升趋势

每个案例平均支出与预算 - 欧盟



- 通知措施涵盖更大的预算/金额（与SAM前相比增加一倍以上）
 - 委员会可以专注于更大的案件
- 不同领域的结果有所不同（GBER实施的措施的比例）：
 - 例如，97%的GBER用于培训，89%用于研发，87%用于就业和中小企业，72%用于环境保护和能源，60%用于风险资本，0%用于救援和重组



共同利益服务

- 共同利益服务是欧盟成员国的公共机构认为，具有普遍利益的服务。因，受特定公共服务义务的约束
- 共同利益服务可以由国家或私营部门提供



共同利益服务

放弃SGEI的补偿不属于国家援助，如果符合欧盟法学规定的具体标准，则没有优势：

1. 受益人实际上必须履行公共服务义务，并且必须通过委托行为明确界定义务
2. 必须事先以客观和透明的方式确定补偿参数
3. 没有过度补偿（补偿可以涵盖全部或部分成本加上合理利润）
4. 必须组织招标程序，或必须与良好运营项目的成本进行比较

共同利益服务

- SGEI的法律框架：
 - SGEI沟通 - 澄清与SGEI相关的国家援助概念
 - SGEI De minimis Regulation - 如果在3个财政年度内的赔偿额不超过500,000欧元，则赔偿无效
 - SGEI决定 - 低于1500万欧元/年的援助是兼容的，可免于通知，但委托的最长期限是 10年：
 - 医院，社会住房和其他社会服务的具体规则
 - 机场（ <200,000名乘客 ），通往岛屿的航空和海上航线（ <300,000名乘客 ），港口<300,000名乘客的具体基准
- SGEI框架 - 需要向委员会通报的援助的兼容性标准



监控

- **监测是欧盟委员会对集体豁免和批准计划的定期，事后，抽样控制**
- **由于成员国对集体豁免的责任增加，因此需要在国家一级建立适当的机制以确保各国遵守要求**
- **各国援助计划的国家法律依据必须涵盖在实践中正确实施豁免国家援助计划的所有相关条件**
- **按照透明度原则，会员国必须保存证明符合国家援助规则的文件**
- **如果发现违规行为，则要求采取纠正措施**



III. 欧盟委员会和各国政府机构在执行和追 过国家援助方面的作用

非法的和不相容的援助

- 未经事先通知而授予的援助是非法的（除了集体豁免）
 - 各国法院可根据援助的非法为理由，启动相关程序
 - 国家法院可以启动以下程序：
 - 命令追回非法援助和/或非法利益
 - 奖励或临时救济
- 委员会可认为该援助与欧盟国家实质性援助规则不符
 - 委员会必须命令成员国收回非法和不相容的援助



援助追回的意义

- 援助追回的目的是重新回归到援助发出前的状态
- 追回援助不是惩罚，只是在发现援助为非法、不兼容后的正常结果
- 援助款必须由成员国追回，并附带利息
- 援助追回受国家法律（程序自治）的约束，前提是必须立即有效地达到援助款项追回
 - 立即：程序必须立即进行
 - 有效：该程序必须导致实际追回
- 防止有效和立即执行的国家规则在此处不适用

国家法院在执行国家援助规则方面的作用

- 国家法院在以下方面发挥积极作用：
 - 通过以下方式强制执行“停滞条款”（TFEU第108（3）条）的直接影响：
 - 防止支付非法援助
 - 追回非法援助/利息
 - 赔偿损失
 - 如遇以下情况时，要确保立即有效地执行委员会的恢复决定：
 - 不得以与委员会决定有效性相关的理由中止执行收回决定
 - 暂停执行国家支付非法援助资金的命令
 - 监督不相容的国家援助受益人的破产程序



IV.关于国家援助执行和收回的案例研究

示例：区域援助

- 适用于2014 - 2020年的欧盟区域援助指南允许在较不发达地区为投资项目提供援助，**如果 - 总的来说 - 它们对区域发展的积极影响（以及欧盟的凝聚力）超过了由援助产生的对竞争的不利影响**
- 在“准则”的要求下批准援助措施时，委员会必须确认以下条件：
 - **援助必须具有真正的“激励效应”，换句话说，必须有效地鼓励受益人在特定地区投资**
 - **援助须保持在所需的最低限度，以吸引投资到贫困地区**
 - **援助不得产生不应有的负面影响，例如在不景气的市场产生过剩产能**
 - **援助不得超过适用于该地区的区域援助上限**



示例：区域援助

- 条件（续）：
 - 援助不得直接导致原本在欧盟其他地方的生产活动关停或被迫搬迁到受援助地区
 - 援助不得导致投资从经济发展水平与援助接受地相同或更低的欧盟国家转移到被援助地区
- 例如，近年来，委员会评估了汽车行业的一系列项目，以验证是否满足了这种平衡要求，且援助的比例与获得投资比例是相称的。
- 这里提到两个案例研究：
 - 1) 斯洛伐克捷豹路虎（2018）
 - 2) 莱比锡宝马（2014）



区域援助案例研究：捷豹路虎

- 决定：
 - 欧盟委员会2018年10月4日决定，斯洛伐克对捷豹路虎的1.25亿欧元投资援助符合欧盟国家援助的区域规则
 - 该援助资金数额符合委员会的“区域援助准则”中提供最大限定援助的规定
 - 援助将有助于尼特拉（斯洛伐克）地区的发展，而不会过度影响单一市场的竞争

捷豹路虎 - 斯洛伐克

- 背景：
 - Jaguar Land Rover是印度塔塔汽车有限公司旗下的一家大型汽车制造公司
 - 捷豹路虎投资14亿欧元在尼特拉（斯洛伐克）地区建立一汽车制造厂，该地区有资格根据欧盟国家援助规则获得地区援助（第107（3）a条）TFEU）
 - 该工厂预计每年可生产15万辆汽车，预计将创造约3,000个直接就业岗位
 - 斯洛伐克向委员会汇报了其为该项目提供1.25亿欧元公共支持的计划

捷豹路虎 - 斯洛伐克

- 调查：
 - 委员会于2017年5月开始的调查证实，捷豹路虎在2015年分析建造新车厂厂址时，曾考虑了欧洲和欧洲以外的几个地方
 - 委员会的调查表明，如果没有投资援助，该项目将不会在斯洛伐克尼特拉的贫困地区落地。
 - 委员会的调查还表明，援助仅限于触发捷豹路虎决定对斯洛伐克进行投资所需的最低限度：如果公司在尼特拉开展项目（由于基础设施等方面落后于其他地区），该地区政府必须给出资金扶持才能补偿公司在其他地方同等条件下建厂所产生的成本。



区域援助案例研究：宝马

- 决定：
 - 2014年7月9日，欧盟委员会通过了一项关于援助的决定，德国打算向汽车制造商宝马提供援助，以吸引一项重大投资项目
 - 委员会发现，执行该项目只需预算援助金额的一部分，因此在德国原本计划的4500万欧元中只授权了1700万欧元。
- 背景：
 - 该项目涉及生产电动乘用车，预计将创造800个新工作岗位
 - 委员会发现，在德国最初计划授予的总额为4500万欧元的情况下，实际上只需要1700万欧元就可以将投资引入莱比锡，并且只批准了该项目。



BMW – 德国

- 调查：
 - 德国需向委员会汇报此项援助，因为超过一定数额的大型投资项目的援助按规定必须单独签批
 - 委员会核实了是否符合“区域援助准则”的标准；特别是审查了是否有激励效果（即援助是否会实际改变公司的行为，而不是只以资金补贴的方式，运作它本来会进行的项目）和援助的比例，以及它对欠发展地区的贡献
 - 通过调查，委员会得出的结论是，援助数额并非最低限度，德国计划援助的4500万欧元中只有1700万欧元是必要的

财政国家援助案例研究

- 为什么税收涉及国家援助？
 - **直接税收属于成员国的权限范围**
 - **国家能力的行使必须符合联邦法律**
 - 财政援助的核心要素是存在选择性优势，这意味着在类似的事实和法律情况下纳税人或一组纳税人的待遇优于其他纳税人。
 - **公司的利润应根据公司运营的管辖区域按照适用于该司法管辖区的一般规则和税率征税**
 - 对于属于集团的公司而言，公平原则对于确保以与独立公司相同的方式进行处理非常重要



苹果案例

- 决定：
 - 根据2016年8月30日的决定，委员会要求爱尔兰通过税收裁定获得收回Apple的选择性税收优惠，金额达130亿欧元
 - 爱尔兰和苹果已向欧盟总法院提起上诉
 - 委员会于2017年10月4日决定将爱尔兰提交欧洲法院，因为爱尔兰未能按照TFEU第108（2）条执行该决定。当时爱尔兰只采取了准备步骤，但没有收回任何非法援助资金
 - 2018年9月6日，爱尔兰完成了将价值超过140亿欧元的非法国家援助收回到托管基金的工作



苹果

- 背景：
 - 案件涉及两家爱尔兰Apple公司的利润分配：ASI和AOE，即总公司和分支机构之间的利润分配
 - 两家公司都在爱尔兰注册成立，但在那里没有税务居民，因此爱尔兰只能对爱尔兰ASI和AOE分支机构的利润征税。
 - 根据与Apple签订的成本分摊协议，ASI和AOE拥有使用Apple IP的权利。
 - 两项税务裁定（从1991年到2007年）支持利润分的模式是：大部分利润分配给总部，而只有很少的利润分配给爱尔兰分支机构



苹果

- 调查：
 - 委员会的调查显示，总部没有雇员，没有办公场所，几乎没有商业活动
 - ASI和AOE的收入主要来自Apple产品的制造和销售收入
 - 分支机构具有产生此类收入的业务能力，但总部并没有
 - 因此，委员会发现，裁决中批准的利润分配没有事实理由、也没有经济理由



III. 总结

关于国家援助执行和追回的结论

- 执法需要以明确和透明的规则为基础，客观标准才能有效 - 必须：
 - 开放、透明和基于证据的规则制定
 - 需要定期根据新情况调整规则，以引导国家援助实现共同目标和适当机制
 - 由独立执法机关执行
 - 基于详细的经济评估
 - 防止不正当竞争
 - 受独立司法机关控制
- 援助资金追回必须快速、且有效，要保证给予援助前的公平公正



谢谢！

问题？