

欧洲外商投资安全审查制度简介与浅析——罗马尼亚篇

前言

近年来，多边规则不断受到挑战，地缘政治不确定性增强，产业链供应链稳定性更加受到重视。上述背景加上新技术带来的商业模式和经济变革，促使各国政府监管部门对于外商投资投入了更多关注，更加重视外商投资对国家安全、经济安全以及公共秩序的影响。在前述大背景下，欧盟和欧洲各国纷纷通过立法或修法，建立或完善外商投资安全审查制度。同时，尽管受到通货膨胀和俄乌冲突等不利因素影响，欧洲经济在后疫情时代仍呈现出复苏趋势，外商投资政策上仍保持着相当程度的开放性，中国在欧洲的投资虽仍处于低位，投资机会仍然存在。

鉴于以上，本系列文章将对欧盟及欧洲部分国家近年来的外商投资安全审查制度新动向进行介绍说明，为中资企业赴欧投资提供一定的指引和参考。作为系列文章之一，本文将从历史沿革、规则梳理等方面，对罗马尼亚外商投资安全审查制度做

简要介绍。¹

一、历史沿革

2022年之前，罗马尼亚没有专门的外商投资安全审查制度。仅在1997年第92号《鼓励直接投资政府紧急法令》中规定，外国在罗马尼亚投资需满足以下3个条件：不违背环境保护法律规范；不触犯罗马尼亚国防和国家安全利益；不危害公共秩序、健康和道德。²

根据《欧盟外商投资安全审查条例》³（Regulation (EU) 2019/452）要求，罗马尼亚政府2022年4月18日以政府紧急法令的形式通过了《竞争法》的修正案⁴（“GEO 46/2022”），建立了外商投资安全审查制度，该修正案已于2020年10月11日生效。后于2022年10月28日以政府决定⁵（“GD 1326/2022”）的形式通过了设置审查联席制度的法规⁶（“GR 2022”），并完成了审查委员任命。

二、规则梳理⁷

¹ 本文研究基于罗马尼亚法律法规及政府发布相关内容的非官方英文翻译文本。

² 请见《对外投资合作国别（地区）指南（罗马尼亚）》（2021年版）

<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/luomaniya.pdf>。

³ REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>

⁴ ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ nr. 46 din 14 aprilie 2022 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor

iiilor străine directe în Uniune, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996,

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/254239>

⁵ HOTĂRÂRE nr. 1.326 din 28 octombrie 2022 on the organisation and functioning of the Commission for the screening of foreign direct investments

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/261255>

⁶ REGULAMENT din 28 octombrie 2022 de organizare și funcționare a Comisiei pentru examinarea investițiilor străine directe

<https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/261256>

⁷ 《欧盟外商投资安全审查条例》除了授权和呼吁欧盟各国建立外商投资安全审查制度以外，还建立了欧盟委员会和欧盟各成员国间的外商投资安全审查合作机制。篇幅所限，本文之中不进行详述。

（一）适用范围⁸

外国投资者：指已经或计划在罗马尼亚投资的

1) 非欧盟成员国自然人 2) 非欧盟成员国法人 3) 由非欧盟成员国自然人、法人或非法人实体控制的欧盟成员国法人 4) 由非欧盟成员国自然人、法人或非法人实体作为受托人（或其他同等地位的人）的罗马尼亚非法人实体。

控制：投资者通过权利、协议安排或其他因素能够对企业施加决定性影响的，则构成控制，取得对企业的控制权。评估时需特别关注 1) 投资者对企业部分或全部资产所有权或使用权，2) 投资者对企业结构、表决权、企业管理机构决定有决定性影响的权利或协议安排。

外国直接投资：指外国投资者投资，同时符合以下条件的，1) 以建立或维持与企业或企业下独立部门的持续且直接的联系为目标，2) 所投资金用于或计划用于境内经济活动，且 3) 外国投资者对企业有控制权。作为法人的外国投资者股权结构发生变化时，如果导致其他非欧盟成员国自然人、法人或非法人实体对其获得控制权，也将被视作为外商直接投资。

新投资：指对同一范围内的有形和无形资产的投资，且与 1) 建立新的企业、2) 扩大现有企业产能、3) 现有企业产能多样化或 4) 现有企业整体生产流程根本性变化相关。建立新的企业，指在新的地点开展需要经济支持的经营活动，且技术独立。扩大现有企业产能，指在现有地点提升产能以满足既有的市场需求。现有企业产能多样化，指生产和提供企业建立时未从事的产品及服务。

综上，罗马尼亚外商投资安全审查适用范围包括外国直接投资和新投资，可简要概括为非欧盟自然人、法人或其他组织 1) 对实体投资，且取得控制权，或 2) 对资产投资，且涉及企业新建、扩产、产能多样化或整体生产流程发生根本性变化。

需要注意的是，罗马尼亚外资安审制度不适用于间接投资（portfolio investment）。

（二）强制申报⁹

满足下列条件的外商直接投资或新投资，触发外商投资安全审查，须进行强制申报，未经许可不得实施投资。

1. 投资价值

投资的价值超过 200 万欧元。但根据《欧盟外商投资安全审查条例》第 4 条标准判断，投资对国家安全和公共秩序可能造成风险的，不受此限。

2. 投资领域

（1）与最高国防委员会决定（CSAT Decision No. 73/2012）¹⁰第 2 条规定领域相关，具体包括：**a. 全体公民和社会安全 b. 边境安全 c. 能源安全 d. 运输安全 e. 重要资源供应系统安全 f. 关键基础设施安全 g. 信息和通信系统安全 h. 金融、财政、银行和保险安全 i. 武器、弹药、爆炸物和有毒物质的生产和流通安全 j. 产业安全 k. 灾害防护 l. 农业与环境保护 m. 国有企业私有化经营及管理的保护；**

或（2）与《欧盟外商投资安全审查条例》第 4 条规定领域相关，具体包括：**a. 关键基础设施 b. 关键技术和两用物品 c. 关键资源的供应 d. 对敏感信息的访问权，或控制此类信息的能力 e. 媒体的自由和**

⁸ 请见 GEO 46/2022 第 2 条。

⁹ 请见 GEO 46/2022 第 3 条。罗马尼亚外商投资安全审查制度中没有自愿申报规定，为行文简洁，下文所称“申报”均指强制申报。

¹⁰ Hotărârea CSAT nr. 73, din 27.09.2012, referitoare la

aplicarea art. 46, alin. (9), din Legea Concurenței nr. 21/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare [https://csat.presidency.ro/files/documente/Hotararea_CSAT_73_\(2012\).pdf](https://csat.presidency.ro/files/documente/Hotararea_CSAT_73_(2012).pdf)

多元化。

需要注意的是，对于没有申报的外商投资，审查机构可以根据其掌握的信息依职权发起调查，也可以根据有关部门（包括竞争理事会）的建议依职权发起调查。

（三）审查程序

1. 审查机构¹¹

为实施外商投资安全审查制度，罗马尼亚建立了外商投资审查委员会（“CEISD”）。CEISD 隶属于国务院，是一个合议机构，不具有独立法人资格。CEISD 主要职责为，根据 GEO 46/2022 规定，基于国家安全和公共秩序对外商投资进行审查。

CEISD 主席由总理担任或委派，成员单位包括国防部、交通和基础设施部、经济部、竞争理事会、外交部等十一个国务院下属部门。¹²CEISD 秘书处设在竞争理事会下属外商投资局，负责外商投资安全审查具体工作，并履行《欧盟外资安全审查条例》所规定合作机制相关职责。¹³除此外商投资安全审查外，竞争理事会主要负责竞争法执法相关工作，具体包括反垄断调查、合并交易审查等。¹⁴

2. 申报义务方¹⁵

计划从事外商投资的外国投资者为强制申报外商投资的申报方，负责向 CEISD 秘书处进行申报，并对申报材料的准确性、完整性负责。

如果投资形式为两个或以上企业合并，形成共同控制的，则所有取得控制权的企业或个人均负有申报义务。

3. 审查因素¹⁶

CEISD 将根据《欧盟外商投资安全审查条例》第 4 条规定的标准对申报进行分析，即确定外国直接投资是否可能影响国家安全或公共秩序时，将特别考虑：

（1）外国投资者是否直接或间接受第三国政府（包括国家机构或武装部队）控制，包括通过所有权结构或大量资金；

（2）外国投资者是否已经参与影响成员国安全或公共秩序的活动；

（3）外国投资者是否存在从事非法或犯罪活动的严重风险。

外国投资可能影响“欧盟利益相关计划或项目”的，CEISD 还将考虑欧盟委员会意见。¹⁷

4. 审查流程

（1）受理申报

GR 2022 对申报材料作出了具体规定，主要被投企业和外国投资者所有权架构，投资概算价值，被投企业和外国投资者的产品、服务及商业模式等信息。¹⁸

CEISD 秘书处应在收到申报后 7 日内书面表示申报材料是否已完备。CEISD 秘书处可以根据审查需要，要求申报方补充提交材料。补充提交材料后，申报材料方为完备。

审查时限自申报材料完备时起算。

（2）CEISD 进行审查

¹¹ 请见 GR 2022 第 2 条。

¹² 请见 GEO 46/2022 第 7 条和 GD 1326/2022。

¹³ 请见 GEO 46/2022 第 3 条和第 8 条。

¹⁴ <http://www.consiliulconcurentei.ro/despre-noi/descrierea-consiliului-concurentei/atributii-si-competente/>

¹⁵ 请见 GEO 46/2022 第 4 条。

¹⁶ 请见 GEO 46/2022 第 9 条（1）。

¹⁷ 请见 GEO 46/2022 第 9 条（7）。

¹⁸ 请见 GR 2022 第 7 条。

发表审查意见¹⁹

申报材料完备后,由 CEISD 对外商投资进行审查,并应于申报材料完备之日起 60 日内发表意见:

a. 如认为该投资不影响国家安全和公共秩序,且不影响“欧盟利益相关计划或项目”,则同意该投资;

b. 如认为该投资影响国家安全和公共秩序或“欧盟利益相关计划或项目”,但通过附加行为或结构性措施或承诺可以降低或消除影响,则附条件同意该投资;

c. 如认为该投资会影响国家安全和公共秩序或“欧盟利益相关计划或项目”,且无法通过附加条件降低或消除影响,则拒绝该投资。

征求意见

a. 征求其他部门意见²⁰

审查过程中,CEISD 可以根据需要征求其他部门或机构意见,其他部门或机构需在 20 日内进行反馈。

b. 征求最高国防委员会意见²¹

如果认为所申报外商投资 1) 具有的特殊性、复杂性,2) 对安全和公共秩序有影响,或 3) 对“欧盟利益相关的项目或计划”有影响,CEISD 可以决定征求最高国防委员会的意见,并启动详尽调查,最高国防委员会应在征求意见后 90 日内予以反馈。

(3) 竞争理事会或国务院作出审查决定

发表同意投资意见后,CEISD 应将该意见在作出的 5 日内发送至竞争理事会。竞争理事会应在收

到意见的 30 日内作出同意投资的决定。²²

发表附条件同意或拒绝投资意见后,CEISD 应该将意见发送至国务院,由国务院作出审查决定。

(四) 违法责任²³

有下列违法情形的,竞争理事会可以对违法者处以不超过上年全球营业额 10%的罚款:

1. 在申报中故意提供不准确、不完整或误导性信息;

2. 在未经许可的情况下,故意或过失实施须强制申报的外商投资;

3. 故意或过失违反附条件通过决定所附条件。

同时构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(五) 提高外商投资媒体企业透明度的特殊规定²⁴

就外国投资者对于下列媒体企业的投资,CEISD 会在发起外商投资安全审查程序前,要求外国投资者将此次外商投资信息透明化,并将相关媒体企业信息公示 30 日,征求公众对于该笔投资的意见:

1. 持有国家、区域或地方视听许可证的企业;

2. 拥有上年平均发行量超过 5000 份/天的定期出版物的企业;

3. 拥有点击量超过 10000 次/月的门户网站的企业。

如果 CEISD 最终没有合理理由发起外商投资安全审查,则该外商投资应被视为不影响国家安全

¹⁹ 请见 GEO 46/2022 第 9 条 (2)。

²⁰ 请见 GEO 46/2022 第 9 条 (8)。

²¹ 请见 GEO 46/2022 第 9 条 (10)、(12)。

²² 请见 GEO 46/2022 第 9 条 (5) 和 GR 2022 第 8 条

(6)。

²³ 请见 GEO 46/2022 第 12 条。

²⁴ 请见 GEO 46/2022 第 10 条。

或公共秩序。

四、中国投资者赴罗马尼亚投资的建议

（一）申报标准相对模糊，建议投资前充分评估是否触发强制申报。

强制申报标准中，投资价值的计算方式未明确规定，投资领域标准中各行业的定义和范围缺乏进一步解释，评估是否触发申报责任带来难度。但如果未申报，CEISD 还可以根据其掌握信息和相关部门建议主动依职权发起审查，且违反强制申报义务实施投资的罚则也较重。鉴此，建议投资前进行充分评估，符合条件的投资应及时进行申报，如充分评估后认为无须申报，则也应保留评估相关证明和材料。

（二）审查时长不确定性较强，如投资触发强制申报义务，建议在投资文件签署前进行申报。

与很多国家外商投资安全审查制度一样，罗马尼亚外资安全审查起算时点为申报材料完备日。由于未规定申报材料完备标准，审查起算时点很大程度上靠自由裁量判定。尽管制度没有明确规定“停钟制度”，但征求最高国防委员会意见的 90 日反馈时限明显长于 60 日审查时限，实践中很可能会按“停钟”处理，不排除审查中其他环节也会导致“停钟”。建议如果评估投资将触发强制申报义务，可

选择在磋商阶段申报，在一定程度上减轻交易时间压力。

（三）传媒领域有特别规定，建议在投资前期即与政府当局做好沟通。

罗马尼亚外商投资安全审查制度对外资并购媒体公司予以特殊关注，对该类投资附加交易透明化、标的信息公示等投资前义务。如果对传媒公司进行投资，且该公司达到规定要求条件的话，建议在投资前期即与罗马尼亚政府当局进行沟通，配合完成透明化、公示等环节，推动投资顺利完成。

结语

欧盟及欧洲各国的监管部门逐渐对外国投资，尤其是外国并购投资给予重视和关注。除了较为成熟的经营者集中审查制度，和日渐完善的外商投资安全审查制度也日渐完善外，近期欧盟层面还出台了《外国补贴条例》，进一步加严了对外国投资的审查。

罗马尼亚外商投资审查规定上相对模糊，同时对重点关切领域和因素又比较突出，相关制度也正在建立完善中，建议各中资企业赴罗马尼亚投资前系统评估风险，避免因监管对投资进度甚至是投资资金造成影响。

魏瑛玲 合伙人 电话：86 10 8519 1380 邮箱地址：weiyi@junhe.com

杨晨 律师 电话：86 10 8553 7802 邮箱地址：yangchen@junhe.com

马翥 律师 电话：86 10 8519 1770 邮箱地址：mab@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

