

## 法国改革外商投资制度—2020年5月最新版

法国近期对外商投资管控制度的改革引发了显著变化。本文将分析这一制度改革对法国相关并购活动和法国外商投资审批时限可能产生的影响。

自2020年4月1日起，就非欧盟/非欧洲经济区投资者进行的投资活动而言，触发法国外商投资审批要求的股权门槛已从33.33%下调至25%。外国投资者对受法国法律管辖的目标法律实体进行投资，其控制结构中的所有实体和人士均应被视为“外国投资者”。此外，“战略性行业”的范围已扩大至包括与下列项目有关的业务：(1)涉及政治和一般信息的媒体服务；(2)有助于实现国家食品安全目标的农产品；(3)量子技术；(4)能源存储；以及(5)生物技术（第(5)项自2020年4月27日生效）。新出台的措施还修改了审查程序的适用时限，并明确了申报所需提供的信息。

### 现有制度的管辖范围再度被扩大

法国的新外商投资制度重新界定了需要获得事前审批的外商投资的范围：

- 该制度如今适用于外国投资者收购“受法国法律管辖的法律实体”的交易。此前，《法国货币金融法典》的原规定适用于注册地址位于法国的企业，而新规适用于受法国法律管辖的所有法律实体，覆盖范围延展至无法人资格的组织或销售代表处。
- 如果非欧盟/非欧洲经济区的投资者对受法国法律管辖的法律实体的投资达到 **25%的表决权的股权门槛**，且目标公司在战略性行业开展业务，则该投资会触发申报要求，无论(1)直接或间接持有该等股份；以及(2)相关投资者单独行事还是一致行动。而此前的股权门槛为33.33%。

通过收购获得法国法人实体的控制权（如《法国商法典》第 L. 233-3 条定义）或收购法国法人实体经营的部分或全部业务仍需获得前置审批，该要求同等适用于欧盟/欧洲经济区投资者和非欧盟/欧洲经济区投资者。

- 欧盟/欧洲经济区投资者的投资包括对于以下实体的投资：

### 重点

分别于2019年12月31日和2020年4月27日颁布的《法令》和两项《部长令》（简称“《命令》”）扩大了法国现行外商投资管控制度的管辖范围，并对申报要求进行了澄清。

以下变化适用于自2020年4月1日起提交的申报：

- 投资的定义有所更改：触发非欧盟/非欧洲经济区投资者的审批申报要求的**股权门槛已降低至25%**。
- 控制结构中的所有实体和人士均被视为“外国投资者”。
- “**战略性行业**”的范围已扩大至：(1)有助于实现国家食品安全目标的农产品；(2)涉及政治和一般信息的媒体服务；(3)量子技术；(4)能源存储；以及(5)生物技术（第(5)项自2020年4月27日生效）。
- 审查程序适用的**时间表发生变化**
- 申报所需信息**已经明确**

财政部正在制定指南，很快将予以公布，以确定战略性行业的确切范围

- 其股权控制结构上完全受欧盟/欧洲经济区成员国法律管辖的所有实体，**或**，国籍和住址均归属于一个欧盟/欧洲经济区成员国的所有实体；以及
- 拥有任一欧盟/欧洲经济区成员国国籍并在欧盟/欧洲经济区成员国居住的任何个人。
- **外国投资者股权控制结构中的所有实体和人士均被视为“外国投资者”**，这意味着，股权控制结构中的任何实体或人士均可代表整个股权控制结构进行外商投资申报。**但最为重要的是，如果某一外国投资者处于控制法国法管辖的目标法人实体的控制结构中，且在战略领域开展业务，则其将必须遵守申报要求，即使该外国投资者最终由法国实体控制。**该申报义务目前由有权决定是否进行相关投资的个人或实体承担。
- 《法令》还允许目标公司在任何时点均可请求经济部长出具意见（而无需再根据现行做法等待至签约之后），从而确定其交易是否需获得外商投资前置审批。

### 扩大了战略性行业的范围

此前适用于欧盟/欧洲经济区投资者的战略性行业的范围较窄，而新《法令》取消了这一差异，至此，外商投资管控制度不再对欧盟/欧洲经济区投资者和非欧盟/非欧洲经济区投资者在投资行业上加以区分对待，因此大幅扩张了适用于欧盟/欧洲经济区投资者的战略性行业的范围。此外，战略性行业的范围也整体扩大，以涵盖其他行业。

《法令》将审批制度的范围扩大至以下业务活动：

- **农产品的生产、加工和销售**，只要其有助于实现国家食品安全目标（即确保提供充足且安全、健康、多样化和高品质的食品，保护和改善农田，支持法国和欧盟自主供应蛋白质）；
- **涉及政治和一般信息印刷品以及在线新闻服务**的编辑、印刷、分发；
- **量子技术**（利用分子、原子和更小粒子之间的相互作用来创建用于计算机、电信、卫星导航、智能手机及医疗诊断的实践应用）；
- **能源存储**；以及
- **生物技术**。

战略性行业的完整清单见本文附件。

### 审批程序时间缩短

- 如前置审批制度适用，申报人（可以为股权控制结构中的任何投资者）必须提交前置审批申报。
- 经济部长将在**收到申报后30个工作日内**通知提交申报的投资者下列任一结果：
  - 拟议投资不属于法国外商投资管控的范围；或
  - 拟议投资获得无条件批准；或

- 拟议投资需要进行进一步审查。

在原制度项下，如经济部长在期限届满前未作出决定，申报应视为获得默示批准。而新制度则规定，如经济部长在期限届满前未作出决定，交易将被视为被禁止。

如决定进行进一步审查，经济部长将在 **45 个工作日内向投资者提供其最终决定**。最终决定包括禁止或批准（批准可以附加条件），如在第二阶段的审查期限届满前未作出决定，申报仍将被视为被禁止。

- 为更好地对任何拟议投资进行分析，目标公司或投资者仍可向经济部提交**初步书面请求**，确定拟议投资是否需要获得前置审批。经济部必须在**2个月**内回复该请求。

### 与《法令》同时发布的《命令》明确了申报文件中需要提供的信息

《命令》正式列出了申报所需提交的文件，该等信息与投资者、目标实体和投资条款相关。具体而言，申报人必须提供：

- 与投资者和目标实体相关的信息：
  - 如“股权控制结构”中包括投资基金，证明基金管理人以及控制相关基金的实体或自然人身份的文件；
 

对此，法国最高行政法院于 2020 年 4 月 3 日作出了裁决。对于希望在法国获得外商投资批准的外国投资基金，裁决要求其必须在申报中披露基金管理人和控制人的身份，但无需披露全部基金投资者的身份。
  - 投资者和目标实体的竞争对手的清单；以及
  - 投资者与欧盟以外的外国政府或公共机关之间的资本和财务关联关系。经济部长有权以投资者与外国政府或公共机关之间存在关联关系为由禁止相关投资。
- 与投资相关的信息：
  - 证明投资项目“已足够推进”的任何文件的副本（与美国外国投资委员会（CFIUS）的程序类似）- 虽然《命令》未对“已足够推进”进行定义，但这一概念无疑是一个显著的变化，因为在改革前，惯常的做法是在签署并宣布具有约束力的交易之后才提交申报。
 

如今需要提供要约文件或收购协议初稿的副本，而此前并无这一要求；
  - 针对资本差额的可选方案；
  - 在法国投资的金额和全球交易的金额（视情况而定，如在申报时尚未确定金额，需要提供预估金额和计算方式）；
  - 就投资者的全球战略而言交易的合理性；
  - 交易的财务条款；

- 交易的预期时间表；以及
- 另一项重要变化是，需要提供拟进行外商投资或反垄断申报的司法辖区的清单。

经济部于近期公布了一份标准模板文件，列明了申报中需要提交的所有信息。

### 近年来法国经济部长的权力一直在增强

继《欧盟外商直接投资审查条例》（第 2019/452 号欧盟条例）通过并确立外商直接投资的审查框架之后，针对投资者违反法国外商投资规定的行为，2019 年 5 月的《推动企业增长与转型行动计划》（《PACTE 法》）已经强化了惩戒制度并拓宽了其范围：

- 如果投资者未经事先批准进行投资，经济部长有权根据《PACTE 法》颁布命令和禁令。

经济部长如今有权要求投资者：(1)提交审批申报，(2)对投资进行修改，或(3)自费恢复至投资前原有状态。

- 如果投资者违反了其作出的承诺，经济部长还有权根据《PACTE 法》要求投资者采取补救措施。

经济部长可以要求违法投资者在规定时限内：(1)履行承诺，或(2)遵守新的附加条件（包括撤销投资或出售敏感业务）。

经济部长还可以撤回先前作出的批准。在这种情况下，除非投资者决定撤销其投资，否则需重新提交审批申报。

- 如果公共秩序、公共安全或国防利益受到损害或可能受到威胁，经济部长还有权采取临时措施，以迅速救济该等情况。措施包括暂停投资者在目标公司中的投票权，阻止或限制向外国投资者分派股息，甚至在目标公司内指派临时代表以确保维护国家利益。
- 《PACTE 法》还提高了违反外商投资规定或审批决定行为的罚款金额。最高罚款金额为以下金额中的最高者：(1)违法投资额的两倍，(2)目标公司年营业额（税前）的 10%，或(3)个人 100 万欧元或实体 500 万欧元。

在下列情况下，2019 年 12 月的《法令》还授权经济部长修订审批所附加的条件/承诺或设定新条件/承诺的权力：

- 如果接受投资的目标实体的所有权或股权控制结构发生变化，经济部长可主动修订现有条件；以及
- 如果投资者在根据外商投资规定获得批准后已经取得控制权，经济部长还可以设定新的条件。

\*\*\*

根据我们的经验，经济部长对前置审批申报的审查越来越细致，并逐渐向投资者施加其他的附加条件。

外商投资规定适用范围的扩大将必然导致申报数量的增加，这可能会造成审批时间的进一步延迟，但经济部长向来采取适当且务实的审批方法。尽管正式否决交易的情况仍然非常罕见，但值得注意的是，经济部长于**2020年3月31日**对美国国防制造商**Teledyne Technologies Inc.**收购**Photonis**的拟议交易提出了不利意见，目标公司**Photonis**是一家专门利用创新数字技术设计和制造光增强管并向北约特种部队供应产品的法国夜视初创公司。虽然这一举措不能被视为新冠疫情的直接结果，但经济部长鲁诺·勒梅尔先生在过去的几周曾公开承诺将在本次的公共卫生危机中保护战略性工业和科技资产。

整体而言，很多司法辖区对外商投资的态度正在发生巨大转变。欧盟委员会和很多欧盟成员国正在通过改革外商投资规则支持欧盟企业，以应对新冠疫情的影响。德国和西班牙等欧盟成员国呼吁加强欧盟和国家层面的政策协作以防止外资买断，特别是防止针对在能源、公共卫生和机器人技术等敏感领域掌握专有知识的企业收购。在法国，正在进行的外商投资的审查期限已被推迟至官方封锁期（目前定于**2020年5月11日**）到期后的一个月。法国经济部长还宣布，**2020年末**，对于拟收购上市公司股份的非欧盟投资者的审查触发标准将从**25%**的表决权降至**10%**。相关适用法令尚未公布，但该情况应在投资决策中予以考虑。

正如近期应对新冠疫情危机的诸多其他举措，上述措施都是前所未有而且十分激进的。

从事跨境交易的投资者需要意识到，近来越来越多的国家收紧外商投资管控，无疑将对并购交易带来新的挑战，并导致审批时限延长、交易执行风险增加以及更严格的检验和披露要求。

## 附件

法国外商投资管控制度所涵盖的敏感活动清单适用于所有投资者，而无论其来源国。值得关注的是，清单包括下列活动：

### I. 下列可能危害执行公务的国防利益或可能危害公共秩序和公共安全的活动：

1. 法国《国防法》第L. 2332-1条所述的与用于军事目的的武器、弹药、粉末和爆炸性物质或战争物资及类似物品相关的活动；
2. 与军民两用商品和技术相关的活动；
3. 掌握国防秘密的实体开展的活动；
4. 为管理或使用《国防法》第L. 2332-1条所述的关键设施的公共或私人运营商（包括该等运营商的分包商）而开展的信息系统安全领域的活动；
5. 已与法国国防部达成协议的公司直接或通过分包方式所开展的设计、服务提供或设备供应活动，该等活动涉及以上第1-3点和下文第6点所列行业范围内的商品或服务；
6. 与密码技术资源和服务相关的活动；
7. 与截取通信或专为远程对话监测或IT数据捕获而设计的设备或技术装置相关的活动；
8. 包含由信息技术产品和系统提供的安全性审核和认证服务在内的服务活动；
9. 博彩业内的活动（赌场除外）；
10. 与应对恐怖活动中非法使用病原体或有毒物质并防止该等使用对公众健康造成影响的手段相关的研究、开发和生产活动；以及
11. 数据处理、传输或存储活动，且其泄露或披露会影响第I部分或第II部分第1至10点所述活动的开展。

### II. 可能危害执行公务的国防利益或可能危害公共秩序和公共安全的活动，且涉及保障下列各项事宜的基本性基础设施、商品或服务：

1. 能源供应的完整性、安全性和连续性；
2. 供水的完整性、安全性和连续性；
3. 网络和运输服务运行的完整性、安全性和连续性；
4. 太空运行的完整性、安全性和连续性；
5. 电子通信网络和服务运行的完整性、安全性和连续性；
6. 履行国家警察、国家宪兵队、民防服务的任务以及履行海关部门和持牌私人安保公司的公共安全任务；
7. 法国《国防法》第L. 1332-1和L. 1332-2条定义范围内的至关重要的设施、装置或结构运行的完整性、安全性和连续性；
8. 保护公众健康；
9. 农产品的生产、加工和销售，只要其有助于实现国家食品安全目标（即确保提供充足且安全、健康、多样化和高品质的食品，保护和改善农田，支持法国和欧盟自主供应蛋白质）；以及
10. 涉及政治和一般信息印刷品以及在线新闻服务的编辑、印刷、分发。

**III. 可能危害执行公务的国防利益或可能危害公共秩序和公共安全的活动，且涉及确保下列各项事宜的基本性基础设施、商品或服务：**

**1. 与下列关键技术相关的研发活动：**

- 网络安全；
- 人工智能；
- 机器人技术；
- 增材制造；
- 半导体；
- 量子技术（利用分子、原子和更小粒子之间的相互作用来创建用于计算机、电信、卫星导航、智能手机、医疗诊断的实践应用）；
- 能源存储；以及
- 生物技术。

**2. 与2009年5月5日欧盟第428/2009号条例附录一所列的军民两用项目和技术相关的研发活动。**

## 联系我们



**符国成**  
中国区联席管理合  
伙人

**T** +86 10 6535 2299  
**E** terence.foo  
@cliffordchance.com



**王彦峰**  
中国区联席管理合  
伙人

**T** +86 10 6535 2266  
**E** tim.wang  
@cliffordchance.com



**马云**  
合伙人

**T** +86 21 2320 7217  
**E** glen.ma  
@cliffordchance.com



**方刘**  
合伙人

**T** +852 2825 8919  
**E** fang.liu  
@cliffordchance.com



**葛凯利 Kelly Gregory**  
合伙人

**T** +86 21 2320 7234  
**E** kelly.gregory  
@cliffordchance.com



**柏勇**  
合伙人

**T** +86 10 6535 2286  
**E** yong.bai  
@cliffordchance.com



**张宏**  
合伙人

**T** +86 10 6535 2256  
**E** hong.zhang  
@cliffordchance.com



**Thomas Vinje**  
合伙人

**T** +32 2 533 5929  
**E** thomas.vinje  
@cliffordchance.com

高伟绅律师事务所为本文的版权所有人，其中所提供的信息仅供本所客户读用。如需转载，请注明本文为本所的著作。本文仅供一般参考，其内容不一定论及各相关重要课题，也不一定涵盖论题的各个方面。本文并非为提供法律意见或其他咨询意见而编写，对于依赖本文的行动后果，本所概不负责。如欲进一步了解有关课题，欢迎联系本所。

[www.cliffordchance.com](http://www.cliffordchance.com)

中国北京朝阳区建国门外大街 1 号国贸写字楼 1 座 33 层

中国上海静安区石门一路 288 号兴业太古汇香港兴业中心二座 25 楼

Clifford Chance, Avenue Louise 65, Box 2, 1050 Brussels, Belgium

Clifford Chance, 1 rue d'Astorg, CS 60058, 75377 Paris Cedex 08, France

© Clifford Chance 2020

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing • Brussels • Bucharest • Casablanca • Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong • Istanbul • London • Luxembourg • Madrid • Milan • Moscow • Munich • Newcastle • New York • Paris • Perth • Prague • Rome • São Paulo • Seoul • Shanghai • Singapore • Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

Clifford Chance has a co-operation agreement with Abuhimed Alsheikh Alhagbani Law Firm in Riyadh.

Clifford Chance has a best friends relationship with Redcliffe Partners in Ukraine.