

北歐外人投資審查機制

芬蘭、挪威及瑞典之研究報告

駐瑞典代表處經濟組編撰

2019年3月28日

資料來源：瑞典國家貿易委員會、瑞典安全局、
芬蘭經濟事務暨就業部及挪威國會
網站資訊

鑒於歐盟「外人直接投資審查架構」草案於本(2019)年2月14日在歐洲議會通過，並在本年3月5日經歐盟部長理事會通過，繼於3月21日在歐盟公報正式公告，預計於公告後20日生效。本報告旨在探討歐盟成員國之外資審查規則中的北歐外人投資審查機制及相關作法。

就此方面而言，芬蘭、挪威和瑞典各有不同系統及法規，而在此三國中，芬蘭算是唯一真正有外人投資審查機制的國家，但為因應歐盟針對外人直接投資審查的最新規定，該法案將進一步更新，以與歐盟法規融和。

挪威最類似的法規為挪威「安全法 (Security Act)」，該法包含有限投資形式的審查機制。倘挪威政府認為某外資併購案可能危及國家安全，該法即賦予政府批准或拒絕有關鍵基礎設施之併購案之部分或全部權力。

瑞典目前尚無投資審查機制。但如挪威的安全法，瑞典有「保護安全法 (Protective Security Act)」，該法著重於保護重要

資產，如有關瑞典國安之重要資訊，但僅涉及國家安全而非社會公共秩序。

除安全敏感資訊外，關鍵基礎設施亦是挪威安全法之核心，瑞典保護安全法預計也將納入其中。此外，歐盟法規針對關鍵基礎設施所提之例，將是未來探討重點之一。瑞典及芬蘭此2 歐盟國家很可能連結丹麥以歐盟投資審查規定作為基礎，在未來進一步融合其相關規定並採行。此趨勢將不可避免，只是各國在法規執行之程度和速度上將有所不同。

芬蘭

芬蘭沒有針對國家安全類之公開具體採購或外包等規定，但有相關法案「外國公司併購案之審查法 (Act on the Monitoring of Foreign Corporate Acquisitions; 172/2012)」，該法案重點為有關國家重大利益而須限制外資影響芬蘭公司之監督。重大國家利益主要指的是：1) 國防、2) 供應安全，以及 3) 社會基本功能。

芬蘭經濟事務暨就業部(Ministry of Economic Affairs and Employment)為權責機關，只要無涉上述國家利益者，該部即核可相關外資併購案。倘併購案事涉國家利益，該部則須將該案進一步提交政府會議審核。

不同於歐盟新法以「外人直接投資(FDI)」為主要對象，芬蘭審查系統以「併購」為對象，然在實踐上，兩者並無差別；

因芬蘭審查法規定之審查併購條件為「當外資獲得 1/10、1/3 或至少 1/2 之股份與其所賦予的股東會投票權及控制權，或外資以其他方式持股對有限責任公司具決策權」。

歐盟新法僅適用於外人直接投資的審查，芬蘭審查法則除了外人直接投資，還包含證券投資，但該法並未涵蓋房地產及綠色領域投資。芬蘭國防部最近向芬蘭議會提交新議案，就是針對具有政體防禦意義之特殊土地及資產的外資併購案審查。

須經審查之併購案

在芬蘭，投資案於併購前或併購後皆可被批准。所有有關國防領域之併購案皆須事先經過經濟事務暨就業部核准。在國防材料產業，審查範圍涵蓋所有外資，包含歐盟和歐盟自由貿易協會(EFTA)。

其他領域之併購案則可選擇於事前通知或甚至事後才通知，然事前通知只能在併購案最後決策達成前夕進行。倘外資併購案為非國防領域者，只有來自歐盟或 EFTA 以外之外資須經審查。若有事關社會基本功能之疑慮者，須通知經濟事務暨就業部。

審查領域及因素

除了國防領域，該法沒有規定其他特定領域或公司屬性如私營或公家須經審核，因無法事先確認哪些領域或公司屬性事關對社會基本功能。併購案是否事涉國防、公共秩序及安全，及重要之社會基本功能，將取決於案件提出之當下條件。

審查之申請或通知必須包含所有相關資訊，如受審查之實體(芬蘭公司)、外資老闆(包括所有權結構)，歐盟新法也有相關資訊之要求，以及檢查該公司所通知之所有併購案。提交申請或通知時，外國公司須提供上述所有資訊，經濟事務暨就業部須在收到申請或通知後 3 個月內向廠商要求相關資訊，但就審查時間並無具體規定，只說各成員國應提出適用時限，該法無規定該部可干預相關併購案之截止日期。

即使「供應安全」是國家重大關鍵利益，但並不表示所有該領域之運營公司皆受該法審查，例如：許多經營食品供應或物流領域之公司並未被視為在供應安全方面發揮關鍵作用之供應者，所以無須受審查。

核駁權限及原因

芬蘭審查法提及歐洲聯盟條約指出「關鍵國家利益即確保國防或保衛公共秩序及公共安全...」。此 2 法皆包含例外，即公共秩序和公共安全，這也是芬蘭審查法中拒絕批准之基礎。

若芬蘭當局核駁外資併購案，那麼外國投資者就必須將收購股票數減少至該公司股票總數之 10% 以下才行。2018 年 6 月 28 日芬蘭提出有關不動產轉移規定之修正案。該提案以維護領土完整為名，賦予國家更大權力管制，另規定歐盟以外之外國人若想在芬蘭購置房產，而該資產有對芬蘭領土完整之重要性，就須事先獲得批准才可進行。

挪威

自 2002 年以來，挪威除關鍵基礎設施之併購有相關規定外，對其他併購案並無具體規定。為因應時代變遷之需求，挪威修正其「安全法」並於本年 1 月 1 日起生效。

挪威安全法之前身為關鍵基礎設施之併購法 (Act on Acquisitions of Critical Infrastructure)，該法第 7 章重點在貨物或服務之安全供應並保障須受保護之資訊。併購案各方須簽訂保護擔保協議，且供應商須獲得權責機關之批准才能進行，併購方須符合主管機關之要求始能獲得批准。該法主要功用
在保護安全敏感資訊和關鍵基礎設施。

本年 1 月生效的挪威安全法新法，因挪威非歐盟會員國家，不受歐盟法規約束。挪威稱該法符合歐洲經濟區之規定，新法與前法有不少重要差異，如新法包含資訊基礎設施如網路及行動電話等，並有所有權控制之規定。

須經審查之併購案

新法目的在於防衛挪威領土、保護民主制度及國家安全利益，所以只要有具此特性之服務、產品或其他商業活動皆受該法約束。該法案涵蓋安全評級資訊，以及資訊、資訊系統及對國家基本功能具重大意義之對象。

不同於芬蘭審查法和歐盟新法規，管制對象為超過公司控制權 10% 之外資。挪威安全法之管制針對擁有超過 1/3 股票、投票權或對公司有其他重大影響之外資。另為防範有外資刻意規避該法，如使用挪威郵箱之公司收購具有重要戰略意義之

挪威公司，該法管制對象亦包含挪威投資者。反觀歐盟法規，則只有涵蓋由外國進入歐盟之投資者。

審查領域及因素

挪威安全法主要涵蓋領域為關鍵基礎設施。政府各部會皆有負責辨別、分類和審核之對象，以及值得保護之基礎設施。任一對象或基礎設施之減少會損壞或影響國家基本功能者，即為值得保護之對象或基礎設施。

若投資者欲合法獲得以下任一項或多項資產：

- 機密安全資訊；
- 資訊系統；
- 對國家基本功能具重大意義之對象或基礎設施；或
- 其業務活動包含對國家基本功能具重大意義之對象或基礎設施；

投資者須向負責之主管機關通知申請。該法規定買方(投資者)負責向主管機關通報有關併購案。

核駁權限及原因

與前法相同，主管機關收到來自潛在(關鍵基礎設施)買家之通知，可能會要求相關單位提供有關買方之潛在風險和可信度等安全資訊報告。若政府認定交易可能對國家安全帶來風險，政府可決定禁止併購或附加條件。即使併購案已完成，也可能發生。

瑞典

瑞典雖尚無投資審查機制，但有「保護安全法」，且為因應近年科技發展之日新月異，該法於近日有所修正，保護安全法之新法與前法同名，將於本年4月1日起取代現行法案。

瑞典保護安全法旨在保護有關瑞典國家安全及基本利益之安全敏感資訊。就此部分而言，該法相當類似挪威安全法，因兩者皆非投資審查機制，而是針對公共採購及公共建設合約等案件之管制。與挪威法不同，瑞典法未涵蓋併購關鍵基礎設施之規定。

該法規定只要事涉國家安全敏感資訊，賣方就須在併購案完成前，向瑞典安全局或瑞典軍方提出報告。無論是公共或私營企業廠商，只要有國家安全敏感資訊者，即有義務提出安全分析報告。若有安全考量，經營者須簽署保護擔保協議。由此可見，該法聚焦於經營者責任，而非併購方。此外，新法內容並無相關制裁規定，重點為資訊提供，而非審查機制。若併購案涉及敏感資訊，依規定須通知國家，但併購案本身並不須經批准程序。

須經審查之併購案

如上所述，瑞典尚無一般外人直接投資或併購之審查機制。簡言之，直至今日，尚無任何併購案須經審查。惟若併購案事涉國家安全敏感資訊，則廠商有義務進行保護擔保協議。

審查領域及因素

該法在應用上並無針對具體領域，但可推斷受影響最大之領域可能為能源生產、能源配置、郵政電信、國防材料及核能安全等領域。

核駁權限及原因

該法完全針對與國家安全有關之事項，基於歐盟保障各會員國保護其國家安全之權利，考慮核駁時，應該符合比例原則，所採取之措施應與潛在損害成正比。

挪威和瑞典之系統著重於以保護安全協議形式之作法來保護安全敏感資訊。挪威法與歐盟法相似，對關鍵基礎設施有較多保護，瑞典亦朝此方向發展中。在此 2 國家中，挪威最近更新了其安全法，進而朝關鍵基礎設施之投資審查方向發展。瑞典可能也會制定有關關鍵基礎設施之法案，但該 2 國目前皆無任何實質投資審查機制之法規，在不久的將來可能會建立該機制。在芬蘭審查法中，指定要由業務運營商而非買方(投資者)進行提案。挪威安全法規定負責通知主管機關的為併購案之買方，而瑞典則是賣方。本報告之 3 個國家中，只有芬蘭才有真正的投資審查機制，且芬蘭刻正積極使其機制現代化，並符合歐盟新法規。鑒於歐盟新法生效後，給予會員國 18 個月緩衝期，可預期未來 1 年半瑞典及芬蘭將推出配合新法之相關措施及作法，值得持續觀察研究。