

欧洲外商投资安全审查制度简介与浅析——丹麦篇

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，本文将从立法情况、规则梳理等方面，对丹麦外商投资安全审查制度做简要介绍。

一、立法情况

2021年7月，丹麦实施了《投资审查法》(Act on screening of certain foreign direct investments, etc. in Denmark，即 the Investment Screening Act)，建立了外商投资安全审查制度，并出台了《关于在丹麦申请外国直接投资或特别财务协议申报及批准

程序等的行政命令》(Executive Order on procedures etc. when applying for authorisation for or notification of certain foreign direct investments or special financial agreements in Denmark)、《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》(Executive Order on the delimitation of the scope of application of the Act on screening of certain foreign direct investments, etc. in Denmark)等制度配套规定。2023年7月，丹麦实施了《投资审查法》修正案，对审查程序等内容进行了更新。

丹麦现行外商投资审查制度涵盖外商直接投资(收购)、外商直接投资(绿地投资)、特别财务协议(special financial agreement，包括合营协议、供应协议、运营或服务协议等)三类投资形式。

本文将仅就现行《投资审查法》及配套规定指引中外商投资(收购)相关内容进行梳理，并以“外商直接投资”或“外商投资”来指代外商投资(收购)。

二、规则梳理

(一) 触发条件

1. 外国投资者和外商投资

外国投资者：外国公民；境外注册公司；境外注册公司的在丹麦境内的子公司或分支机构；外国公民或境外注册公司拥有控制

权或重大影响的丹麦公司；非欧盟和欧洲自由贸易联盟国家的国家当局和政府机构，包括公共机构和国有投资基金；欧盟和欧洲自由贸易联盟以外的非营利性协会、非营利组织和类似法律实体。¹

外商投资：通过直接或间接占有或控制该公司的股份或投票权，或通过其他方式（包括购买资产和长期贷款）进行同等控制，获得对丹麦公司或实体的控制权或重大影响。²

2. 持股比例

根据所投资领域的不同，外国投资者须履行强制申报义务或可以选择进行自愿申报。

强制申报：外国投资者收购涉及特别敏感的行业和活动（particularly sensitive sectors and activities）的丹麦公司 10%及以上股份/投票权时，则须履行强制申报义务。³如果外国投资者后续对该丹麦公司进行增持，则须在股份/投票权比例在达到（或超过）20%、1/3、50%、2/3、100%时再次进行申报。⁴

自愿申报：收购任何行业领域丹麦公司 25%及以上股份/投票权时，如果外国投资者认为该投资可能对丹麦的国家安全或公共秩序构成威胁，即可选择进行自愿申报。⁵

	强制申报	自愿申报
投资领域	特别敏感的行业和活动	不限行业领域

股权门槛	10% 及以上股份/投票权	25% 及以上股份/投票权
适用范围	所有外国投资者	不适用于欧盟/欧洲经济区内的投资者（除非其由非欧盟/欧洲经济区国家的个人/实体所有）

3. 特别敏感的行业和活动⁶

（1）国防⁷

a) 开发或生产《欧盟共同军事清单》（the EU Common Military List）上的武器、弹药或用于军事用途的其他技术。

b) 为丹麦国防提供特别重要的服务。

（2）IT 安全⁸

a) 自行或者作为分包商开发或生产用于保护机密系统或信息的 IT 产品和组件。

b) 提供处理机密信息相关产品或服务。

（3）军民两用物项⁹

生产欧盟理事会条例（EC）No 428/2009 附件 I 及其后续修正案所涵盖的产品。

（4）其他关键技术¹⁰

a) 用于自动驾驶、人体运动模仿、定位数据分析和生物特征识别的人工智能和机器学习技术。

b) 先进的工业机器人技术，包括用于生产机器人或用于医疗保健领域

¹ 《投资审查法》第 4 条第 3 款。
² 《投资审查法》第 4 条第 4 款。
³ 《投资审查法》第 5 条第 2 款。
⁴ 《投资审查法》第 5 条第 4 款。
⁵ 《投资审查法》第 10 条。

⁶ 《投资审查法》第 6 条。
⁷ 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 7 条。
⁸ 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 8 条。
⁹ 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 9 条。
¹⁰ 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 10 条。

的机器人，以及先进的无人机技术。

c) 用于集成电路的半导体技术，包括该类半导体的生产技术。

d) 在 IT 系统的可访问性、完整性或机密性方面保护网络和信息安全的技术，以及防御 IT 攻击的技术。

e) 用于发射卫星的空间技术。

f) 工业储能、能源转换和能源运输技术。

g) 量子技术与量子计算机、量子传感器、量子密码学和量子通信相关技术。

h) 核技术，不包括用于医疗保健领域的相关技术。

i) 纳米技术，包括先进的石墨烯材料技术。

j) 合成生物学中的生物技术。

k) 用于制造工业用部件的 3D 打印技术。

(5) 关键基础设施¹¹

关键技术设施涉及能源、信息和通信技术、运输、应急和民防、健康、饮用水和食品、废水和废物处理、金融和经济、气象学、与公权力相关、跨部门紧急事件管理等 11 个领域。

需要说明的是，上述 11 个领域并不构成关键基础设施的清单，但在这 11 个领域中的部分基础设施将属于强制申报涉及的

关键基础设施。

(二) 程序规定

1. 申报受理机构

丹麦工业、商业和金融事务部 (Ministry of Industry, Business and Financial Affairs，以下简称“工业部”) 下的商业管理局 (Danish Business Authority，以下简称“DBA”) 负责受理申报。

2. 预审查 (pre-screening) 程序¹²

外国投资者可以通过提起预审查程序，请 DBA 确认外商投资是否涉及关键技术或关键基础设施。需要说明的是，该程序无法确认外商投资是否涉及国防、IT 安全服务或处理机密信息以及军民两用等特别敏感行业。

在预审查程序中，外国投资者须提供有关外国投资者、目标公司以及投资实施时间等相关信息。DBA 还可能要求外国投资者提交 (1) 申请外商投资预审查的说明，(2) 目标公司业务领域描述，以及 (3) 目标公司是否涉及关键基础设施和关键技术的说明。

3. 审查程序

丹麦外商投资安全审查程序分两个阶段。

(1) 第一阶段¹³

在第一阶段，申报人须提交申报表以及投资前/后股权结构图等申报材料。如果外商投资对国家安全或公共秩序不构成威胁，

¹¹ 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 11 条。

¹² 《关于划定投资审查法适用范围的行政命令》第 6 条。

¹³ 《投资审查法》第 14b 条第 2 款、第 5 款。

则 DBA 将在受理申报后 45 个自然日内作出批准决定。

(2) 第二阶段¹⁴

如果 DBA 无法在第一阶段作出批准决定，则会启动第二阶段，对交易是否可能对国家安全或公共秩序构成威胁进行进一步调查。届时，DBA 会通知申报人审查进入了第二阶段，并要求申报人对投资相关问题进行进一步说明，并补充提交投资相关文件。

DBA 将在第二阶段启动后的 125 个自然日内作出决定，决定种类包括：(1)批准，(2)与外国投资者进行协商（详见下文“协商制度”），或(3)将外商投资申请上报至工业部长。

4. 协商制度

如果 DBA 对外商投资存在顾虑，则可以选择与外国投资者进行协商，通过实施议定条款的方式，来避免投资对国家安全或公共秩序的威胁。¹⁵

如果 DBA 认为外商投资可能对国家安全或公共秩序构成威胁，且无法通过协商机制减轻该等不利影响，则会将外商投资上报至工业部长。此时，工业部长也可选择与外国投资者进行协商。¹⁶

如果外国投资者对议定条款表示同意，则必须在投资过程中遵守议定条款，并定期提交年度报告，说明其遵守议定条款的具体

做法。¹⁷

5. 审查决定

(1) 如果 DBA 认定外商投资对国家安全或公共秩序不构成威胁，DBA 将批准该外商投资（如外商投资已上报至工业部长，则由工业部长据此标准对外商投资予以批准）¹⁸；

(2) 如果 DBA 与外国投资者进行了协商，且外国投资者承诺遵守议定条款，则 DBA 可批准该外商投资（如外商投资已上报至工业部长，工业部长也可以与外国投资者进行协商，并在外国投资者承诺遵守议定条款的情况下，批准该外商投资）；¹⁹

(3) 如果工业部长认为该外商投资会对国家安全或公共秩序构成威胁，且无法通过上述协商机制减轻该等不利影响，工业部长可以发布禁止该外商投资的命令。²⁰

(三) 法律责任

如外国投资者未履行外商投资申报义务，DBA 有权要求外国投资者终止其投资。

²¹如果外国投资者未在规定时限内履行终止投资的命令，DBA 有权终止外国投资者股份的表决权，其股份将不被计入表决权股份中。²²

三、对中国投资者的建议

首先，建议对丹麦外商投资安全审查制

¹⁴ 《投资审查法》第 14b 条第 3 款、第 4 款和第 6 款。

¹⁵ 《投资审查法》第 16 条。

¹⁶ 《投资审查法》第 16 条和第 32 条。

¹⁷ 《投资审查法》第 16 条。

¹⁸ 《投资审查法》第 14a 条第 1 款及第 2 款。

¹⁹ 《投资审查法》第 14a 条第 2 款，17 条和 32 条。

²⁰ 《投资审查法》第 18 条。

²¹ 《投资审查法》第 31 条第 2 款第 3 项。

²² 《投资审查法》第 48 条。

度予以充分关注。2021 年 7 月丹麦外商投资安全审查制度生效，2023 年 7 月丹麦即实施了新的修正案，规定更新较为频繁。此外，相较于欧盟其他国家，丹麦外商投资安全审查制度的审查范围不仅包括收购和绿地投资，还包括特别财务协议，覆盖范围广泛。从以上情况，不难窥得丹麦对于外商投资国家安全审查制度的重视。作为外国投资者，宜对该项制度予以及时跟进。

其次，建议就投资是否会触发丹麦外商投资安全审查进行充分分析，提前将触发风险纳入交易计划，为交易预留充足的时间，必要时寻求外部律师的帮助。和欧盟其他国家一样，丹麦外商投资安全审查制度同样涉及到多个申报义务触发要件，作为外国投资

者，可以预先对投资是否触发申报义务进行评估，对时间成本作出初步判断，以避免因对制度缺乏了解而导致的交易不确定性和投资者损失。

最后，建议合理充分利用制度，合法规避投资风险。丹麦外商投资安全审查制度设置了预审查等程序，提高了制度的透明度。投资者可以在交易完成之前确认交易是否可能涉及关键技术或关键基础设施；在交易达成确切投资意向后，中国投资者也可以通过积极与监管方沟通或是主动申报来增强交易可预期性，降低外商投资安全审查制度对交易的不利影响。

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

杨 晨 合伙人 电话：86 10 8553 7802 邮箱地址：yangchen@junhe.com

马 磊 律 师 电话：86 10 8519 1770 邮箱地址：mab@junhe.com

朱峻辰 律 师 电话：86 10 8553 7870 邮箱地址：zhujch@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”。

