

欧盟委员会
《对处于困境的非金融企业提供救援与重组援助的国家援助指南》*

(2014/C 249/01)

目录

1. 简介
2. 指南的适用范围
 - 2.1. 行业范围
 - 2.2. 对象范围：“处于困境中的企业”的定义
 - 2.3. 救援援助、重组援助和临时重组支持
 - 2.4. 用于补偿重组带来的社会成本的援助
3. 与内部市场的相容性
 - 3.1. 有助于实现一个明确的公共利益目标
 - 3.1.1. 对社会性问题或市场失灵状况的证明
 - 3.1.2. 重组计划以及长期生存能力的恢复
 - 3.2. 需要国家的介入
 - 3.3. 援助措施具有恰当性
 - 3.3.1. 救援援助
 - 3.3.2. 重组援助
 - 3.4 激励效应
 - 3.5. 援助的比例性/最低限度援助
 - 3.5.1. 救援援助
 - 3.5.2. 重组援助
 - 3.6. 负面影响
 - 3.6.1. 一次性原则
 - 3.6.2. 限制竞争扭曲的措施
 - 3.6.3. 先前非法援助的接受者
 - 3.6.4. 援助的附条件批准
 - 3.7. 援助的透明性
4. 在受援助地区的重组援助
5. 对处于困境的 SGEI 提供者的援助
6. 对小额援助和规模较小的受益人的援助计划
 - 6.1 一般条件
 - 6.2. 公共利益目标
 - 6.3 恰当性
 - 6.4 援助的比例性/最低限度援助
 - 6.5. 负面影响
 - 6.6. 临时重组支持
 - 6.7 期限及评估
7. 程序

* 翻译：梁晓阳、任怡、骆梦琪，中国社会科学院大学；审校：韩伟，中国社会科学院大学。

译者注：本指南英文全称为COMMUNICATION FROM THE COMMISSION: Guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty (2014/C 249/01)。

- 7.1.救援援助的加速程序
- 7.2.与重组计划有关的程序
 - 7.2.1.重组计划的执行
 - 7.2.2.重组计划的修订
 - 7.2.3.需向委员会申报的在重组期间授予受益人的任何援助
- 8.报告和监督
- 9.《欧盟运行条约》第 108 条第 1 款所述的适当措施
- 10.实施日期和持续期限

1. 简介

1.对处于困境的非金融企业所实施的救援与重组类国家援助，如果符合本指南设置的条件，基于《欧盟运行条约》第 107 条第 3 款 c 项，委员会可能认定这些国家援助与内部市场相容。

2.委员会于 1994 年通过了对处于困境的企业施以救援援助和重组援助的最初指南¹。1997 年，委员会增加了农业方面的具体规则²。1999 年通过了修订版指南³。2004 年，委员会通过了新的指南⁴，有效性延续到 2012 年 10 月 9 日⁵，直到其被新规则⁶所替代，从而符合委员会 2012 年 5 月 8 日发布的欧盟国家援助现代化通告⁷所载明的改革方案。

3.在通告中，委员会提出了三项有关现代化的国家援助控制制度的目标：

(a) 在竞争激烈的内部市场中，实现可持续、智能型和包容性增长；

(b) 在加强与成员国在国家援助执行方面合作的同时，将委员会事前审查的重点放在对内部市场影响最大的案件上；

(c) 简化规则并提供更快的决策。

4.其中，通告呼吁采取一种统一的方法来修订各项方针和框架文件，这种方法应立足于强化内部市场，通过提升国家援助对公共利益目标的贡献以及加强激励效应审查来提高公共支出的有效性，并将援助限制在最低限度同时避免援助对竞争和贸易的潜在负面影响。

5.委员会根据其在应用现有规则方面的经验，并根据上述统一方法，对救援和重组处于困境的企业的指南进行了审查。该修订还考虑了委员会通过的欧洲 2020 战略⁸，以及国家援助的负面影响可能对生产力提高、经济增长、各企业机会均等的保护以及打击国家保护主义的需求，会产生干扰的事实。

6.救援和重组援助是最具市场扭曲效应的国家援助形式。众所周知，成功的经济部门见证了生产力的增长，这并不是因为市场上所有的企业都提高了生产力，而是更高效、技术更先进的企业以淘汰低效或产品过时的企业为代价，实现了自身生产力的提高。效率低下的企业的退出，可以使更高效的竞争者得以成长并将资产继续投入市场，从而使这些资产能够更有效地利用。救援和重组援助对这一过程的干预，可能会显著减缓相关行业的经济增长。

7.如果一个经营失败的企业的一部分业务在本质上是能够独立发展的，那么该企业可以实施重组活动。重组可以使得企业从某些结构性亏损的业务中退出，并能基于一个可以长期生存的合理前景，对保留业务进行重组。在没有国家援助的情况下，通过与债权人达成协议或者通

¹对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南(OJ C 368, 23.12.1994, 第 12 页)。

²对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南(OJ C 283, 19.9.1997, 第 2 页)。

³对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南(OJ C 288, 9.10.1999, 第 2 页)。

⁴对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南(OJ C 244, 1.10.2004, 第 2 页)。

⁵欧盟委员会延长对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南的通告(OJ C 156, 9.7.2009, 第 3 页)。

⁶欧盟委员会延长 2004 年 10 月 1 日发布的对处于困境的企业进行救援援助和重组援助的共同体指南的适用时间的通告(OJ C 296, 2.10.2012, 第 3 页)。

⁷欧盟委员会致欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会以及欧洲地区委员会关于欧盟国家援助现代化(SAM)的通告,COM(2012) 209(最终版)。

⁸参见欧盟委员会通告：欧洲 2020 ——实现智能型、可持续和包容性增长的战略，COM(2010) 2020 (最终版)。

过破产或重组程序进行这种重组通常是可能的。现代破产法应该有助于健康的公司得以生存，有助于保障就业，并使供应商能够留住其客户，允许所有者保留有生存能力的公司的价值⁹。破产程序也可以通过第三方收购经营中的企业或企业现存的各种生产资产的方式，向市场返还一个可以继续生存的企业。

8.因此，企业只有在用尽所有市场选择并且援助对于实现明确的公共利益目标是必要的情况下，才有资格获得国家援助。根据本指南，企业在 10 年的期限内只能接受一次援助（一次性原则）。

9.更深一层的担忧是国家援助造成的道德风险问题。企业预见到其陷入困境时有可能会得到救援，这使得他们可能会采取过于冒险和不具有可持续性的商业策略。此外，对特定企业提供救援和重组救援的预期可能会人为地降低其资本成本，使其在市场上具有不正当的竞争优势。

10.对处于困境的企业进行救援和重组的国家援助可能会对内部市场造成破坏，该破坏是通过将结构调整中不公平的责任负担和随之而来的社会经济问题转嫁给其他成员国实现的。这种现象并非人们所期望，并且可能会引发成员国之间的浪费性补贴竞赛。此种援助还可能导致进入壁垒的形成以及跨国活动激励机制的破坏，这与内部市场的目标相悖。

11.因此，确保援助只能在减轻其潜在有害影响并提高公共支出使用效率的条件下得到允许十分重要。对重组援助而言，恢复企业生存能力的要求、受援助企业自身投资以及限制竞争扭曲的措施在减轻此类援助的潜在有害影响方面的价值，已经得到证实。上述要求根据本指南会继续适用，并将依据委员会近期的经验进行必要的调整。需要特别说明的是，为了更好地解决道德风险问题，责任分担的概念被引入进来。在救援援助和临时重组支持的情况下，通过对援助持续时间和援助形式的限制，其潜在有害影响得以减轻。

12.如果援助采取的形式是对援助数额和持续时间都有限制的流动性支持，那么对其潜在有害影响的担忧就会大大减少，从而企业可以在不那么严格的条件下获得批准。虽然原则上此类援助可以适用于整个重组进程，但 6 个月救援援助期限的限制意味着这种情况很少发生；取而代之的是，救援援助通常由重组援助接续进行。

13.为了鼓励使用对竞争扭曲较小的援助形式，本指南引入了“临时重组支持”的新概念。与救援援助一样，临时重组支持只能采取对援助的数额和期限都有限制的流动性支持的形式。但是，为使其适用于整个重组过程，临时重组支持的最长期限被设定为 18 个月。临时重组支持只能授予中小企业¹⁰和较小的国有企业¹¹。这些企业在获得流动资金方面相比较大企业会面临更大的挑战。

⁹欧盟委员会致欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会的通告：欧洲针对经营失败企业和破产企业的新方法，COM (2012) 742 (最终版)。同时可以参见于 2014 年 12 月 3 日发布的欧盟委员会对经营失败企业和破产企业的新方法的建议，特别是第 12 条的陈述，C(2014)1500 (最终版)。

¹⁰就本指南而言，“中小企业”、“小型企业”和“中型企业”符合欧盟委员会 2003 年 5 月 6 日发布的关于微型、小型和中型企业定义的第 2003/361/EC 号建议(OJ L 124, 20.5.2003, 第 36 页)，“大型企业”是指 SME 之外的企业。

¹¹就本指南而言，“较小的国有企业”是具有独立决策权的经济单位，为避免对公有企业和私有企业的歧视待遇，如果该国有企业不存在 25% 及以上的资本或投票权由一个或多个公共机构共同或单独地直接、间接控制的情况，那么根据 2003/361/EC 号建议，其将被视为小型企业或中型企业。

14.如果对处于困境的普遍经济利益服务（SGEI）提供者提供的援助，落入本指南的适用范围，那么评估应当依据指南所确立的规范原则进行。但是，考虑到SGEI的具体性质，特别是依据《欧盟运行条约》第106条第2款确保服务条款连续性的需求，这些原则的具体适用应在必要时加以调整。

15.欧盟委员会针对欧洲具有竞争力和可持续性的钢铁行业的行动计划¹²（“钢铁行动计划”）提出了一系列旨在促进钢铁行业强大、提高竞争力的措施。“钢铁行动计划”还根据国家援助规则确定了诸多国家对钢铁行业的企业提供援助的情形。然而，在目前欧洲和全球产能严重过剩的情况下¹³，对处于困境的钢铁企业进行救援援助和重组援助是不合理的。因此，钢铁行业应被排除在本指南的适用范围之外。

16.欧洲理事会发布的2010/787/EU号决定¹⁴规定了向煤炭行业中不具有竞争力的生产单位提供运营、社会和环境方面的援助条件，该援助截至2027年¹⁵。当前的规则沿续了在2002年-2010年¹⁶和1993年-2002年¹⁷之间实施的特定行业准则，这有助于重塑煤炭行业中缺乏竞争力的企业的活力。因此，考虑到为欧盟煤炭生产的结构性调整提供援助的持续性需求，现有规则相较于之前更为严格，并且要求受援助的煤炭产业的生产和销售永久性地停止，以及至迟在2018年12月31日前关闭不具有竞争力的生产单位。在实施这些规则时，一些成员国已经通过并正在执行计划，以便最终关闭该领域企业经营困难的煤矿¹⁸。因此，煤炭行业应被排除在本指南的适用范围之外。

17.委员会在金融与经济危机期间对金融机构进行救援和重组的经验表明，基于金融机构和金融市场的特定特点，适用金融部门的具体规则是有益的。因此，适用金融行业特定规则的企业应被排除在本指南的适用范围之外。

2. 指南的适用范围

2.1. 行业范围

18.除煤炭行业¹⁹，钢铁行业²⁰和适用金融机构具体规则的行业²¹以外，委员会将运用本指南对所有处于困境的企业进行援助，并且不影响特定行业中处于困境的企业的具体规则²²的适

¹²欧盟委员会致欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会以及欧洲地区委员会的通告：针对欧洲具有竞争力和可持续性的钢铁行业的行动计划，COM(2013)407。

¹³《钢铁行动计划》，第3页。

¹⁴2010年12月10日欧洲理事会发布的关于提供国家援助以促进关闭不具竞争力的煤矿的2010/787/EU号决定（OJ L 336, 21.12.2010, 第24页）。

¹⁵OJ L 336, 21.12.2010, 第24页。

¹⁶2002年7月23日欧洲理事会发布关于向煤炭行业提供国家援助的(EC)NO 1407/2002号条例(OJ L 205, 2.8.2002, 第1页)。

¹⁷1993年12月28日欧盟委员会发布NO 3632/93/ECSC号决定，其中确立了向煤炭行业提供国家援助的共同体规则(OJ L 329, 30.12.1993, 第12页)。

¹⁸参见欧盟委员会在N 175/2010号案件中对斯洛文尼亚，SA.33013号案件中对波兰，N 708/2007号案件中对德国，SA.33033号案件中对罗马尼亚以及SA.33861号案件中对匈牙利的决定。

¹⁹根据2010/787/EU号决定的定义。

²⁰根据欧盟委员会关于2014-2020年区域国家援助指南的通告，附件四的定义(OJ C 209, 23.7.2013, 第1页)。

²¹欧盟委员会自2013年8月1日起提供国家援助以支持金融危机背景下银行的发展的通告（“银行通告”）（OJ C 216, 30.7.2013, 第1页）。

²²铁路货运部门存在具有这种性质的具体规则——见共同体对铁路运输企业提供国家援助的指南（OJ C 184, 22.7.2008, 第13页）。

用。委员会可将本指南运用于渔业和水产养殖业，但要符合对渔业、水产养殖业以及农业部门²³，包括初级农业生产部门，国家援助审查指南所确立的具体规则²⁴。

2.2. 对象范围：“处于困境中的企业”的定义

19. 若成员国计划依本指南向企业提供援助，则须提供客观依据证明相关企业所处的困境符合本节所述含义，同时还须遵守第 29 条有关救援援助和临时重组支持的特别规定。

20. 根据本指南，如果一个企业在没有国家干预的情况下，几乎注定会在短期或中期内倒闭，那么就会被认定为处于困境之中。因此，如果以下情形中至少有一个发生，即认为该企业处于困境之中。

(a) 就一家有限责任公司²⁵，其超过一半的认购股本²⁶由于累计亏损而消失。这是指，从储备金（以及通常被视为企业自有资产之一的其他所有组成部分）中扣除累计损失后，负累计额超过该企业认购股本的一半。

(b) 就一家至少有部分成员对公司债务负有无限责任的公司²⁷，其公司账户中超过一半的资本因累计亏损而消失；

(c) 企业被执行集体破产程序，或者符合国内法中关于依债权人请求对其执行集体破产程序的条件。

(d) 对于非中小企业（SME）的企业，在过去的两年内：

i. 其债务股本比率大于 7.5，且

ii. 其 EBITDA（税息折旧及摊销前利润）利息覆盖率小于 1.0。

21. 就新建企业，即使其初期财务状况不稳定，也不符合本指南规定的援助资格。比如某新建企业是在之前某企业的清算后产生的，或是仅接管了该企业的资产。原则上，一个企业在相关业务领域中启动运营的前 3 年将被视为新建企业。而根据本指南，只有在上述期间之后，且已满足下列条件时，才有资格获得援助：

(a) 该企业符合本指南意义上的“处于困境中的企业”，且

(b) 不隶属于另一较大商业集团²⁸，但符合第 22 条规定的条件的除外。

²³对渔业和水产养殖业的国家援助审查指南（OJ C 84，3.4.2008，第 10 页）。

²⁴ 就本指南而言，“初级农业生产”是指《欧盟运行条约》附件一土壤和畜牧业产品的生产，而不进行任何改变此类产品性质的进一步作业。

²⁵这里特指 2013 年 6 月 26 日欧洲议会与欧洲理事会发布的关于特定企业年度财务报表、合并报表和其他报表，以及修改欧洲议会与欧洲理事会 2006/43/EC 号指令，并废除理事会 78/660/EEC 号和 83/349/EEC 号指令的 2013/24/EU 号指令的附件一中所列的公司类型。

²⁶如有相关，“股本”包括任何股票溢价。

²⁷这里特指 2013/34/EU 号指令的附件 II 中所提及的公司类型。

²⁸ 为确定某公司是独立公司还是隶属于某集团的公司，2003/361/EC 号建议的附件一中所列的标准将被纳入考虑范围。

22. 隶属于另一较大商业集团或被其接管的公司，通常不符合本指南所规定的援助资格，但能够证明公司所面临的困难是固有的，非因集团任意分配成本所造成的，且这些困难已严重到集团凭自身力量无法解决的除外。当处于困境中的公司建立子公司时，该子公司，连同控制该子公司的困境公司，将被视作一个整体，并可根据本条所列条件获得援助。

23. 鉴于其生存正面临危机，处于困境中的企业在生存能力得到保障前，不能视为推进其他公共政策目标实现的恰当媒介。因此，即使已按照被批准的计划授予了援助，也只有满足本指南所列条件后，委员会才会认定对困境企业的援助能够促进经济活动的发展，并且不会对贸易造成不利影响，以至违背了公共利益。

24. 国家援助以及其他领域中的很多条例和通告都禁止困境企业接受援助。而就此类条例和通告，除非其中另有规定，否则：

(a) “处于困境中的企业”或“处于困境中的公司”应理解为该企业或公司所面临的是本指南第 20 条意义上的困境，且

(b) 除非满足第 20 条 c 项所列条件，否则经营未满 3 年的中小企业（SME）将不会被认定为处于困境之中。

2.3. 救援援助、重组援助和临时重组支持

25. 本指南涉及三种类型的援助：救援援助（Rescue aid）、重组援助（Restructuring aid）和临时重组支持（Temporary restructuring support）。

26. 救援援助的本质是紧急而临时的援助。其主要目的在于使处境不佳的企业在制定重组计划或清算计划所需的这一短时期内，能够继续维持运转。而一般原则就是：救援援助能够向财务状况严重恶化（包括严重的流动性危机或技术破产）的企业提供临时援助。此类临时援助应给予足够时间分析产生这些困难的原因，并制定合理的解决方案。

27. 重组援助通常涉及的是更长期的援助，并且必须以一项可行、连贯、影响深远的重组计划为基础来恢复受益人的长期生存能力，同时，允许充分的自身投资、责任分担，并限制潜在的竞争扭曲。

28. 临时重组支持是帮助企业重组的流动性支持，通过向被援助对象提供制定并实施恢复长期生存能力的合理措施所需的条件来实现。临时重组支持只能授予中小企业和较小的国有企业。

29. 作为第 19 条的例外，救援援助，以及针对中小企业和较小国有企业的临时重组支持，也可授予虽没有面临第 20 条意义上的困境，但仍面临因特殊且不可预见的原因而产生的强烈流动性需求的企业。

2.4. 用于补偿重组带来的社会成本的援助

30. 重组通常会导致受影响业务的减少或停止。此类缩减通常是合理性利益与效率所必须，更不用说产能削减还可能作为给予援助的前提条件之一。无论根本原因是什么，此类措施通常都会导致受益企业的裁员。

31. 成员国的劳动立法可包含将某些福利直接发放给冗余员工的一般社会保障计划。但此类计划不会被视作《欧盟运行条约》第 107 条第 1 款意义上的国家援助。

32. 除此类给员工的社会保障福利之外，一般社会保障计划往往还为政府提供资金，以支付企业超越其法定或合同义务向冗余员工发放福利所需要的成本。如果此类计划通常不设行业限制，只要员工符合预先订立的条件即自动具备福利资格，那么就不能被视为包含《欧盟运行条约》第 107 条第 1 款意义上的为企业实施重组而进行的援助。而另一方面，如果此类计划是用于支持特定产业中的重组，就很有可能因为其是有选择地适用而涉及到援助²⁹。

33. 企业根据就业立法或与工会签订的集体协议所承担的向冗余员工发放某些福利的义务，如支付裁员补贴，或提高其就业能力的措施，属于该企业必须通过自有资源承担的一般运营成本。因此，无论是直接支付给企业还是通过政府机构发放给员工，政府对这类费用的任何补贴都必须算作援助。

34. 如果向困境企业提供的援助所能带来的经济利益大于相关企业的利益，并且能推进结构性改革，降低困境程度，那么委员会会不会在授予该援助时做事先反对。

35. 除提供直接财政支持外，此类援助通常还涉及特定重组计划，即有关培训、咨询和为寻找替代就业而提供实际帮助，协助搬迁以及为希望开展新业务的员工提供专业培训和协助的计划。考虑到此类提高冗余员工就业能力的措施促进了降低社会困难这一目的的实现，委员会对授予困境企业这类援助的做法持一贯的支持态度。

3. 与内部市场的相容性

36. 《欧盟运行条约》第 107 条第 2 款和第 3 款规定了可认定向处于困境中的企业提供的国家援助与内部市场相容的具体情形。其中，根据第 107 条第 3 款 c 项，委员会有权批准“帮助促进某些经济活动…发展的援助，但此类援助不得对贸易条件产生不利影响，以致违背公共利益。”特别是在国家援助对纠正市场失灵造成的差距或确保经济和社会的凝聚力有着关键作用时，就可能是这种情况。

37. 针对大型企业的国家援助措施必须单独向委员会申报。在某些条件下，委员会可批准向中小企业或较小国有企业提供小额援助的计划——上述条件详见第 6 章。³⁰

38. 评估已申报的援助与内部市场是否相容时，委员会将考虑是否满足以下各项标准：

²⁹ 在判决 Case C-241/94 France v Commission [1996] ECR I-4551 (Kimberly Clark Sopalin)中，欧盟法院确认了法国当局通过全国就业基金自主设立的融资制度能够使某些企业处于比其他企业更有利的形势，因而符合《运行条约》第 107 条第 1 款意义上的援助。法院判决没有质疑委员会关于该援助与内部市场相容的结论。

³⁰ 为免生疑，本条不会妨碍成员国单独通告对中小企业和小型国有企业进行的援助。在此类情况中，委员会将依据本指南的各项规则对前述援助进行评估。

(a) 有助于实现一个明确的公共利益目标：根据《欧盟运行条约》第 107 条第 3 款，国家援助措施的目的在于实现某项公共利益目标（3.1 部分）。

(b) 需要国家的介入：一项国家援助措施只能针对一种情况，且在该情况中，国家援助能够带来一种市场其自身无法实现的实质性改善，如弥补市场失灵、解决公平性或凝聚力问题（3.2 部分）。

(c) 援助措施具有恰当性：如果其他扭曲效应较低的措施也能实现同一目标，则该援助措施不具有相容性（3.3 部分）。

(d) 有激励效应：须证明，若不进行援助，受益人将会被重组、收购或清盘，以至无法实现公共利益目标。

(e) 援助的比例性（最低限度援助）：援助不得超过实现公共利益目标所需的最低限度（3.5 部分）。

(f) 避免对成员国之间的竞争和贸易产生不当的负面影响：必须充分限制援助的负面影响，以保证该援助措施的整体效果是积极的（3.6 部分）。

(g) 援助的透明性：各成员国、欧盟委员会、各经济营运主体以及公众都能轻易获取与授予的援助有关的所有法令和信息（3.7 部分）。

39. 援助须满足上述所有标准，否则不会被认定为与内部市场相容。

40. 正如本指南第 118、119 和 120 条所述，还可要求对某几类方案进行整体的事后评估。

41. 此外，如果一项援助措施或其附带条件（包括构成该援助措施重要组成部分的融资方式）必然会违反欧盟法律，则该援助不能认定为与内部市场相容。³¹

42. 在本章中，委员会列明了第 38 条中各项标准的评估条件。

3.1. 有助于实现一个明确的公共利益目标

43. 鉴于市场退出对生产率增长过程的重要性，仅为了阻止某一企业退出市场并不能构成提供援助的充分理由。应提供明确证据证明援助所要实现的是一项公共利益目标，即其旨在通过恢复企业的长期生存能力（3.1.2 部分）来预防社会性问题或者应对市场失灵状况（3.1.1 部分）。

3.1.1. 对社会性问题或市场失灵状况的证明

44. 各成员国须证明，受益人的倒闭可能涉及严重的社会性问题或市场失灵状况，特别是以下几个方面：

³¹ 参见判决 Case C-156/98 Germany v Commission [2000] ECR I-6857, 第 78 段，以及 Case C-333/07 Régie Networks v Rhone Alpes Bourgogne [2008] ECR I-10807, 第 94-116 段。

(a) 某一或某些相关地区（地域统计单位命名法 NUTS 中的 II 级行政区）的失业率达到下列二者之一：

i. 长期高于欧盟平均值，且难以在该相关地区创造新的就业机会；

ii. 长期高于本国平均值，且难以在该相关地区创造新的就业机会；

(b) 有破坏某项难以复制的重要服务的风险，且任何竞争者都难以进入该服务领域（例如，国家基础设施提供商）。

(c) 在特定地区或行业中具有重要的系统性作用的企业一旦退出市场，将产生潜在的负面影响（例如，某一重要原材料的提供商）；

(a) 某项普遍经济利益服务（SGEI）的持续提供有被扰乱的风险；

(b) 信贷市场的失灵或逆向激励将会使本可存续的企业走向破产；

(c) 如果相关企业退出市场，将会对重要的技术知识或专业知识造成不可挽回的损失；

(g) 由相关成员国充分证明的存在严重困难的其他类似情况。

3.1.2. 重组计划以及长期生存能力的恢复

45. 在本指南下的重组援助不能只提供经济援助以弥补过去的损失，却不找出造成这些损失的原因并提供解决办法。因此，就重组援助，委员会要求有关成员国提交一份可行、连贯、影响深远的重组计划，以恢复受益人的长期生存能力³²。重组可能涉及以下一个或多个要素：通过对受益人的业务活动进行重组和整合，以实现更高效率，其通常包括退出亏损业务，重组能重获竞争力的现有业务，以及在条件允许的情况下，发展新的多元的可行业务。通常还包括以新股东或现有股东注资，或是现有债权人减债的形式进行的财务重组。

46. 因此，援助的授予必须以执行重组计划为前提条件，且在授予临时援助的情况下，该计划还须获得委员会的批准。

47. 重组计划须在合理期限内恢复受益人的长期生存能力，且必须是基于对未来经营状况的合理假设。其中，所假设的未来经营状况应以没有任何未被该重组计划涵盖的国家援助为前提。重组期应尽量缩短。重组计划的所有相关细节必须提交委员会，尤其应包含本节 3.1.2 部分所规定的信息。

48. 重组计划必须确定受益人的困境根源及其自身的弱点，并阐明所拟重组措施将如何解决受益人的潜在问题。

³²附件 2 中已给出一个重组计划的指导模型。

49. 重组计划中必须提供有关受益人商业模式的信息，以说明该计划将如何促进企业的长期生存能力。其中，尤其应包括关于该受益人组织结构、资金、公司治理和其他所有相关方面的信息。重组计划应评估受益人的困境能否通过恰当及时的管理措施来避免，如果能，那么还需证明管理措施已进行适当变更。若该受益人的困境源于其商业模式或公司治理体系的缺陷，则确实需要做出适当变更。

50. 重组计划的预期效果应当在一般化基准情景以及悲观（或是最坏）情景中进行分析。为此，重组计划尤其需考虑到相关产品市场中供求的现状和前景，以及该行业的主要成本动因，以检验基准情景和不利情景的假设，以及该受益人的具体优势和劣势。所作假设应与合理的行业基准情况进行比较，并酌情做出相应调整，以适应特定国家或行业的具体情况。受益人还应进行一项市场调查和敏感性分析，以确定影响其业绩的驱动因素和未来的主要风险因素。

51. 恢复受益人的生存能力应主要依靠内部措施，尤其需要退出中期内仍会造成结构性亏损的业务。生存能力的恢复不能依靠对价格变化、稀缺资源供求等外部因素的乐观假设，更不能期待受益人可以赶超市场及其竞争对手，或是拓展新的没有相关经验和记录的业务领域（除非有多元化和可行性的正当理由及要求）。

52. 如果一个企业在支付了包括折旧和财务费用等的所有成本后，仍能提供一个合理的预期资本回报率，那么其长期生存能力就能实现。重组后的企业应当能依靠自己的实力在市场中竞争。

3.2. 需要国家的介入

53. 成员国若打算授予国家援助，须与国家援助未介入时的可信替代方案进行对比，以证明在该替代方案下，3.1.1 部分中的相关目标是如何无法实现，或无法充分实现的。举例而言，此类方案可能包括债务重组、资产处置、私人资本筹集、竞争对手收购或解散企业，这些方案或者通过破产程序进行，或者通过重组程序进行，或者通过其他方式实现。

3.3. 援助措施具有恰当性

54. 各成员国应确保援助的授予形式是以扭曲效应最低的方式实现其目标。而就处于困境中的企业而言，这一目标可通过确保以恰当的援助形式解决受益人的困难，并获得合理报酬来实现。本章节规定了为证明援助措施的恰当性所必须遵守的要求。

3.3.1. 救援援助

55. 为获得委员会的批准，救援援助须满足以下条件：

(a) 必须包含贷款担保或贷款形式的临时流动性支持；

(b) 贷款的财务成本，或在贷款担保中，包含贷款利率和担保溢价在内的贷款的总财务成本，必须符合第 56 条的规定；

(c) 除(d)项另有规定外，任何贷款或担保都必须在第一笔款项支付给受益人后的 6 个月内偿

清或结束。

(d) 在批准救援援助措施后的 6 个月内，或未申报援助中的首笔款项支付给受益人后的 6 个月内，各成员国必须向委员会做出说明：

i 证明贷款已全部偿清，且/或担保已终止；

ii 或者，当受益人满足困境企业的认定标准时（且其面临的不仅仅是前文第 29 条所预见的有严重流动性需求的情形），应按照 3.1.2 部分的规定制定一份重组计划；重组计划一经提交，救援援助的审批将自动延迟，直至委员会就该重组计划做出最终决定为止，但委员会认为该延迟不合理或者应在时间或范围上加以限制的除外；一旦要求提供援助的重组计划已落实且正在实施，所有进一步的援助都将被视为重组援助；

iii 又或者，制定一份清算计划，并以没有进一步的援助为前提，阐明在合理的时间范围内对受益人进行清算的详细步骤；

(e) 救援援助不得用于资助诸如收购大型企业或其资产的结构措施，除非是在救援期内为受益人的生存所需。

56. 受益人需为救援援助支付的报酬水平所应反映的是，在不考虑流动性困难和国家支持的短暂影响时，该受益人的潜在信贷价值，同时还应激励受益人尽快偿还援助。因此，委员会要求报酬的比率应不低于参考利率通告（The Reference Rate Communication）³³中所规定的向信用评级较低的企业提供一般担保时的参考利率（即当前一年期银行同业拆借利率加 400 个基点）³⁴，而根据第 55 条 d 项 ii 点延迟授予的救援援助的报酬比率则需在此基础上再增加至少 50 个基点。

57. 若有证据证明第 56 条确定的利率不能作为一个合理基准，比如与受益人近期发行的类似金融产品的市场定价有很大差异，则委员会可对其做出相应调整。

3.3.2. 重组援助

58. 各成员国可自由选择重组援助的形式。但同时还应确保所选措施适用于其欲解决的问题。具体来说，就是成员国应评估受益人所面临的问题是否与资本流动性或偿债能力有关，并选择合适的措施来解决已发现的问题。例如，在偿债能力问题中，通过资本重组来增加资产也许可行，但在资本流动性问题中，通过贷款或贷款担保的方式提供援助可能就足够了。

3.4 激励效应

59. 成员国若欲授予重组援助，则须证明，如果不进行援助，受益人将会被重组、收购或清盘，以至无法实现 3.1.1 部分的公共利益目标。该证明可作为根据第 53 条而进行的分析的一部分。

³³ 欧盟委员会关于修改参考利率和折现率制定方法的通告(OJ C 14, 19.1.2008, 第 6 页)。

³⁴ 为免生疑，关于救援援助报酬应参考该通告中贷款利率表的说明不适用于根据本指南评估的援助。

3.5. 援助的比例性/最低限度援助

3.5.1. 救援援助

60. 救援援助必须限制在受益人维持 6 个月的运营所需的金额之内。在确定该金额时，将考虑附件 1 中所列公式的计算结果。任何超出该计算结果的援助，只有在提供一份流动性计划，并列明受益人未来 6 个月的流动性需求以作充分证明之后方可批准。

3.5.2. 重组援助

61. 参考受益人、其股东或其所属商业集团的现有财力，重组援助的数额及强度必须严格限制在实施重组所需的必要最低限度内。即必须确保受益人已充分承担重组和责任分担所需的费用，见本章节（3.5.2）中更详细的规定。评估时还会考虑事前已授予的所有救援援助。

3.5.2.1 企业的自身投资

62. 重组成本的主要投入³⁵应由受益人或其股东、债权人、所属商业集团的自有资源，或其新投资人来承担。就受益人的偿债能力或资本流动性状况而言，此类自身投资所产生的效应通常应与国家援助相当。举例而言，如果将要授予的援助增加了企业的股本，那么其自身投资也应包含能增加股本的类似举措，如从现有股东中筹集新股本，减记现有债务和资本票据，或将现有债务转换为股权，又或是在市场条件下筹集新的外部股本。在根据第 90 条评估竞争扭曲限制措施的必要限度时，委员会将考虑受益人自身投资的效应在多大程度上与国家援助相当。

63. 自身投资必须是真实的。也即是说，自身投资应是实际而尽可能多的，且其中不应包含未来预期利润，比如现金流。另外，国家或上市公司的投资只有在不涉及援助时，才会纳入考虑。因此，独立于援助授予机构（如国有银行或公众持股公司）的实体，基于其自身的商业利益所决定的投资³⁶就可能是这种情况。

64. 通常情况下，自身投资至少要达到重组成本的 50%。如果发生须由有关成员国证明的例外或有特殊困难的情况，委员会也可接受未达重组成本 50%的自身投资，但其数额仍须较大。

3.5.2.2. 责任分担

65. 如果国家援助增加了受益人的股本，例如，国家拨款、注资或注销债务，虽然可以保护股东和次级债权人免受由他们自主决定的投资该受益人所带来的后果，但还有可能造成道德风险并破坏市场纪律。因此，只有在现有投资人已充分承担责任后才可授予援助以弥补亏损。

66. 充分的责任分担通常是指现有股东，以及在必要时的次级债权人必须承担全部损失。其中，次级债权人要么通过股权转换，要么通过减记相关金融产品的本金来弥补损失。因此，

³⁵ 此类投资不得包含任何援助，举例而言，含利率补贴的贷款或含援助要素的政府贷款担保就不得计算在内。

³⁶ 参见 Case SA.32698 Air Åland 中的委员会决议。

只有在亏损已被现有股东及次级债权人充分承担后国家才会介入。³⁷在任何情况下，都应在依法可能的范围内，阻止资金在重组期间从受益人流向其股东或次级债权人，但新股本的注入者将因此受到严重影响的除外。

67. 充分的责任分担还意味着任何增加受益人股本的国家援助都应附条件授予，即如果受益人将来获得了收益，应基于注入的国有股本量，按照弥补亏损后国有股本与其余股本的比例，向国家支付合理的分红。

68. 若全面实施第 66 条所规定的措施将导致不公平的后果发生，则委员会可允许有例外情况，其中可能包括援助金额与企业自身投资相比较少，或者有关成员国证明次级债权人获得的经济利益将低于没有国家援助时的正常破产程序下的收益。

69. 委员会不会当然要求高级债权人提供资金以恢复受益人的股本状况。但根据第 90 条规定，任何此类投资都可能被判定为缩小限制竞争扭曲措施之必要范围的依据。

3.6. 负面影响

3.6.1. 一次性原则

70. 为减少道德风险、过度冒险激励以及潜在的竞争扭曲，向困境企业授予的援助只能包含一项重组措施。这又叫做“一次性原则”（the ‘one time, last time’ principle）。已根据本指南获得过援助的企业，如果还需要此类援助，就表明其所面临的困境要么具有反复性，要么在授予之前的援助时未得到妥善处理。国家的反复介入可能会导致道德风险及竞争扭曲的问题，而这些都与公共利益相悖。

71. 向委员会申报救援或重组援助计划时，成员国须详细说明该有关企业是否曾获得过救援援助、重组援助或临时重组支持，包括任何在本指南生效前即授予的此类援助以及任何未进行申报的援助。³⁸若确曾获得，且在援助被授予、重组阶段终止，或重组计划停止执行（以最晚发生者为准）后的 10 年内³⁹，再次申报此类援助的，委员会将不予批准。

72. 但允许有下列例外情况：

(a) 在授予救援援助后又提供临时重组支持，并构成一项重组措施的一部分；

(b) 已依照本指南授予了救援援助或者临时重组支持，但因以下情况，而没有再授予重组援助：

i. 有理由相信，依据本指南授予援助后，受益人将获得长期生存能力，且

³⁷为此，应在提供援助时就确定企业的资产负债情况。

³⁸就未进行通告的援助，委员会将考虑该援助已被认定为与内部市场相容，却没有认定属于救援援助还是重组援助的这一可能性。

³⁹ 在初级农业生产部门中，则为 5 年。

ii. 在至少 5 年之后，由于无法预见且不可归责于受益人的情况⁴⁰发生，需要授予新的救援或重组援助；

(c) 发生其他无法预见且不可归责于受益人的特殊情况。

73. 一次性原则的适用既不会因为援助授予后受益人的所有权发生了变化而受到影响，也不会因为某一司法或行政程序能够提高该企业资产负债表的稳定性，减少其负债或消除仍在经营中的该同一企业的旧债而受到影响。

74. 若某商业集团曾获得过救援援助、重组援助或临时重组支持，委员会通常不会批准对该集团本身或任何隶属于该集团的实体提供进一步的救援或重组援助，但距离最近一次的援助授予、重组阶段终止或重组计划停止执行已满 10 年的除外。如果隶属于某商业集团的实体曾获得过救援援助、重组援助或临时重组支持，则除该实体以外，集团整体以及隶属于该集团的其他实体仍有资格获得救援或重组援助（但须遵守本指南中的其他规定）。各成员国须证明，援助不会从集团或集团的其他实体转移到曾受援助的受益人。

75. 当一家企业收购另一家企业的资产，尤其当后者已被执行第 73 条中的某项程序，或已被纳入国内法规定的某项集团破产程序之中，并且获得了救援援助、重组援助、或临时重组支持时，收购方将不受一次性原则的约束，因为二者之间没有经济连续性。⁴¹

3.6.2. 限制竞争扭曲的措施

76. 在授予重组援助时，必须采取措施限制对竞争的扭曲，以尽可能减少对交易条件的消极影响，使积极影响大于消极影响。委员会将根据本节（3.6.2 部分）的规定确定此类措施的适当形式和范围。

3.6.2.1. 措施的性质和形式

77. 在不违背第 84 条的前提下，限制对竞争造成扭曲的措施，通常采用结构性措施的形式。特定情况下，为解决竞争扭曲问题，除第 84 条规定的措施，委员会还可以接受以市场开放措施代替部分或全部结构性措施，或者接受纯粹的行为性措施。

结构性措施——剥离资产和减少业务活动

78. 在根据限制竞争扭曲措施的调整标准（见 3.6.2.2 部分）进行评估的基础上，重组援助的受益企业可能需要剥离资产、减少产能或市场份额。而实施此类措施的市场，尤应是那些企业在重组后能获得重要市场地位的，特别是存在明显的产能过剩的市场。考虑到被剥离资产的类型以及可能妨碍其剥离的各项因素⁴²，限制竞争扭曲的剥离资产措施应在重组计划期

⁴⁰无法预见的情况指在制定重组计划时，收益企业的管理层所不能遇见的，非因其疏忽、错误或集团决策而造成的情况。

⁴¹ 参见，Joined Cases C-328/99 and C-399/00 Italy and SIM 2 Multimedia v Commission [2003] ECR I-4035；或 Joined Cases T-415/05, T-416/05 and T-423/05 Greece and others v Commission [2010] ECR II-4749；或 Case T-123/09 Ryanair v Commission，此案尚未公告（已上诉至欧洲法院，见 Case C-287/12 P，此案同样尚未公告）。

⁴²例如，如果有可能出售一个投资组合或个人资产，则所花的时间就会比出售某项持续经营中的业务要短得多，尤其是在该业务必须首先从某个更大的实体中剥离出来时。

间内实施，且在任何情况下都不得有不当延误。根据第 3.6.2.2 部分的各项原则，在通常情况下，即使剥离资产、注销债务以及停止亏损业务的措施是为恢复企业长期生存能力所必需，也不会被认为足以解决竞争扭曲的问题。

79. 为了能够强化竞争、促进内部市场发展，此类措施应有利于新竞争者的加入、现有小型竞争者的扩张，或者跨境业务的发展。同时，还应避免成员国紧缩国境以及内部市场分裂。

80. 限制竞争扭曲的措施不得导致市场结构的恶化。因此，结构性措施通常应以能继续经营为前提去剥离可独立发展的业务，而且，如果由合适的买方经营，该业务能够长期保持有效竞争力。但如果没有这样的买方，受益人可进行开拓，并剥离一项有适当资金来源的现有业务，以创建一个能在市场上参与竞争的新的可发展实体。如果结构性措施只剥离了资产，却没有创建能在市场中竞争的可发展实体，那么该措施在维持竞争力方面的作用较低。因此，只有在相关成员国证明没有其他结构性措施可用，或者其他结构性措施将严重危害企业的经济可行性时，才允许此类例外情况的发生。

81. 受益人应通过一定方式帮助资产的剥离，如分隔业务，以及承诺不招揽被剥离业务的客户。

82. 如果存在很难找到买家购买受益人欲剥离的资产的可能，则企业一旦觉察到这一点，就应确定好替代性剥离资产，或者在前一项资产剥离失败后，采取与相关市场有关的措施。

行为性措施

83. 行为性措施旨在确保援助仅用于资助企业恢复长期生存力，而不会被滥用于延长严重且长期的市场结构扭曲，或阻止受益人参与良性竞争。

84. 为避免削弱结构性措施的效果，下列行为性措施必须无条件适用，且原则上应在执行重组计划期间实施：

(a) 在重组期间，受益人不得收购任何公司的股份，但是为确保该企业的长期生存能力所必需的除外。此规定旨在确保援助被用于恢复企业的生存能力，而不是做投资或增加企业在现有市场或新市场中的份额。一经申报，任何此类收购都可能被委员会批准为重组计划的一部分。

(b) 在推销产品和服务时，受益人不得将国家援助公开宣传为一项竞争优势。

85. 特殊情况下，对于受益人通过提供其他未获国家援助的竞争对手无法匹敌的条款（如有关价格和其他商业条件的条款），去迅速扩大特定商品或地域市场中的份额的商业行为，可能有必要予以禁止。此类限制措施，只有在没有其他补救措施、结构性措施或行为性措施能够充分解决已发现的竞争扭曲问题，而且此类措施本身也并不会限制相关市场中的竞争时，才能适用。为适用此规定，委员会将对受益人及其占有相当市场份额的可信竞争对手所提供的条款进行比较。

市场开放措施

86. 在做整体评估时，委员会将考虑有关成员国可能做出的承诺，即该国或受益人将采取措施以促进更加开放、健康且具有竞争性的市场环境，如允许自由进出市场。根据欧盟法律，其中尤其可能包括将直接或间接与受益人的经营业务有关的特定市场开放给其他欧盟市场运营主体。此类举措可以替代其他通常由受益人实施的措施以限制竞争扭曲。

3.6.2.2. 限制竞争扭曲措施的调整

87. 限制竞争扭曲的措施应解决道德风险问题，以及受益人所在市场可能发生扭曲的问题。这类措施的范围取决于若干因素，尤其是：援助的规模、性质和授予援助的条件和情况；受益人在市场中的规模⁴³和相对重要性以及该市场的特点；以及相关的道德风险问题在多大程度上仍因实施了自身投资和责任分担措施而产生。

88. 其中，委员会将根据受益人的资产和相关市场的整体规模，在合适的条件下按绝对价值对援助的规模进行估算，并对其性质进行评估。

89. 委员会将评估重组前后受益人在相关市场中的规模和相对重要性，以衡量相比于没有援助时可能发生的结果来说，该援助会对这些市场带来什么影响。上述措施将根据市场特点⁴⁴进行调整，以确保有效竞争得以维持。

90. 就道德风险问题，委员会还会评估企业自身投资和责任分担的程度。如果企业自身投资和责任分担的程度高于 3.5.2 部分措施的要求的，可通过限制援助金额和道德风险规模来缩小限制竞争扭曲措施的必要范围。

91. 由于重组活动可能会破坏内部市场，因此，如果限制竞争扭曲的措施有助于确保国内市场的开放性和可竞争性，则应对其做出积极评价。

92. 限制竞争扭曲的措施不得损害受益人恢复生存能力的前景，即有可能因为某项措施的执行成本很高，又或是有关成员国已充分证明的其他例外情形，而使得受益人的业务活动减少，以至于企业恢复生存能力的前景受损。当然，也不应通过牺牲消费者和竞争来实施此类措施。

93. 因为针对专为失业人员利益采取的社会措施所授予的援助不会被计入其中，所以为确定限制竞争扭曲措施的范围，必须明确重组计划中用于支付重组带来的社会成本的援助属于第 32 条至第 35 条中的哪一类型。在重组计划方面，为符合公共利益要求，委员会将确保作为重组发生地的成员国，而非授予援助的国家，其所受到的社会影响降至最低。

3.6.3. 先前非法援助的接受者

94. 在委员会就先前向困境企业授予的非法援助做出否定性决定并要求退还援助涉及的相关利益的情况下，如果此类退还的实施并未违反理事会 (EC) No 659/1999 号条例第 14 条规定⁴⁵，那么当打算再次根据本指南向该企业授予任何国家援助时，对该援助的评估首先应考

⁴³ 就此，委员会还会考虑受益人是中型还是大型企业。

⁴⁴ 尤其可能考虑的是集中程度，产能限制，盈利水平和市场进入与扩张的障碍。

⁴⁵ 1999 年 3 月 22 日欧盟理事会发布的 (EC) No 659/1999 号条例为《欧共同体条约》第 93 条的适用制定了详细规则(OJ L 83, 27.3.1999, 第 1 页)。

虑之前的援助和新的援助所产生的累积效应，其次还要考虑先前的援助尚未偿还这一事实。

46

3.6.4. 援助的附条件批准

95. 就委员会认为必要的任何条件和义务，如果有关成员国未承诺执行，委员会可予以强制，以确保援助不会扭曲竞争以至违背公共利益。例如，委员会可要求成员国自行采取一定措施，以强制受益人承担某些义务，或禁止受益人在重组期间获得其他类型的援助。

3.7. 援助的透明性

96. 成员国应在国家或区域一级的综合性国家援助网站上公布以下信息：

— 已获批准的援助计划全文、单次援助的授予决定及其实施条款或相关链接；

— 各授予机构的名称；

— 各受益人的名称，每一受益人所受援助的形式和金额，授予日期，企业类型（中小企业/大型企业），受益人所在地区（NUTS 命名法中的 II 级行政区），以及受益人经营业务所在的基本经济部门（欧共体经济活动统计术语 NACE 中的分类）⁴⁷；

低于 500,000 欧元的单次援助（受益人业务所属为初级农业生产部门的为 60,000 欧元）可免除上述要求。对于税收优惠形式的援助计划，有关单次援助金额的信息⁴⁸可按以下范围提供（以百万欧元为单位）：[0,06 - 0,5]（受益人业务所属为初级农业生产部门的）；[0.5-1]；[1-2]；[2-5]；[5-10]；[10-30]；[30 及以上]。

上述信息必须在决定授予援助后即公布，且至少保存 10 年，并无条件向公共开放。⁴⁹另外，成员国无需在 2016 年 7 月 1 日前公布以上信息。⁵⁰

4. 在受援助地区的重组援助

97. 经济和社会凝聚力是《欧盟运行条约》第 174 条项下欧盟优先考虑的一个目标，同时根据第 175 条⁵¹，还应制定其他政策来促进这一目标的实现。因此，在评估受援助地区的重组

⁴⁶ 参见 Case C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf v Commission and others* [1997] ECR I-2549。

⁴⁷ 因商业秘密和其他机密信息等合理原因的除外，但仍须遵循委员会协议（欧盟委员会就国家援助决议中专业秘密的通告，C(2003) 4582, OJ C 297, 9.12.2003, 第6页）。

⁴⁸ 所公布的是允许优惠的最高税收金额，而不是每年扣减的总金额（例如，在税收抵免的情况下，应公布可抵最高税收，而非实际抵消数额，因为实际金额取决于当年应税收入，且每年都有所不同）。

⁴⁹ 上述信息应在援助授予之日起6个月内予以公布（税收优惠形式的援助，则应在税务申报之日起1年内公布）。而就之前授予的非法援助的信息，成员国须在委员会做出决议之日起6个月内公布。此类信息应以方便在互联网上搜索、摘录且随意发布的格式提供，如CSV或XML格式。

⁵⁰ 2016 年 7 月 1 日之前授予的援助奖励信息，以及在 2016 年 7 月 1 日之前公布或授予的财政援助，则不需要公布。

⁵¹ 除其他方面之外，《欧盟运行条约》第 175 条还规定了“欧盟政策和措施的制定与执行，以及内部市场

援助时，委员会将考虑区域发展的需要。然而，一个境况不佳的企业位于受援助地区这一事实，并不意味着应放宽重组援助条件：因为从中长期来看，这样做并不能帮助一个地区人为地支撑他们的企业。此外，为促进区域发展，以快速开展可行且可持续的活动的运用自身资源，是符合地区本身的最佳利益的。最后，即使是在向受援助地区的企业提供援助的情况下，对竞争的扭曲也必须最小化。在这一背景下，还必须考虑到可能发生在有关地区和其他受援助地区的有害的溢出效应。

98.因此，即使考虑了区域发展的需要，第三章所列标准也同样适用于受援助地区。然而，除针对特定行业的国家援助规则另有规定外，委员会将在受援助地区适用 3.6.2 部分关于限制竞争扭曲的措施的规定，以限制对该地区造成的负面的系统性影响。特别是在降低产能或减少市场份额方面，可能会放宽要求。鉴于符合《欧盟运行条约》第 107 条第 3 款 a 项中地区性援助条件的地区存在更严重的区域性问题的地区，应将其与符合第 107 条第 3 款 C 项的地区进行区分。如果受援助地区的具体情况需要，例如受益人因位于受援助地区而难以筹集新的市场融资，委员会基于第 64 条的规定，可以接受低于重组成本 50% 的自身投资。

5.对处于困境的 SGEI 提供者的援助

99.在评估国家对处于困境的 SGEI 提供者的援助时，委员会将考虑 SGEI 的特性，以及《欧盟运行条约》第 106 条第 2 款有关确保服务提供连续性的要求。

100.SGEI 提供者可能需要国家援助，从而在与他们的长期生存能力相容的条件下继续提供 SGEI。因此，根据第 47 条，长期生存能力的恢复可基于以下假设，即任何符合 SGEI 框架文件⁵²、SGEI 决定⁵³、欧洲议会和欧洲理事会发布的（EC）No1370/2007 号条例⁵⁴、（EC）No1008/2008 号条例⁵⁵，以及航空业指南⁵⁶或者欧洲理事会发布的（EEC）No 3577/92 号条例⁵⁷和海运业指南⁵⁸的相容性要求的国家援助，在重组之前或期间确立的委托关系，仍将继续有效。

101.委员会在根据本指南评估向处于困境的 SGEI 提供者提供的援助时，将考虑该提供者获得过的所有国家援助，包括任何基于公共服务职责所获得的补偿。但是，由于 SGEI 提供者可以从公共服务补偿中获得很大一部分的正常收益，与受益人的规模相比，以这种方式确定的援助总额可能会非常大，并可能夸大国家在受益人重组方面的负担。因此，在确定 3.5.2.1 部分所要求的自身投资额时，任何满足 SGEI 框架文件、SGEI 决定、（EC）No 1370/2007 号或（EC）No 1008/2008 号条例，以及航空业指南或者欧洲理事会发布的（EEC）No 3577/92 号

的推行，都应考虑第 174 条中的各项目标，并促进其实现。”

⁵² 欧盟委员会通告——欧盟关于以公共服务补偿形式提供国家援助的框架文件(2011年)(OJ C 8,11.1.2012, 第 15 页)。

⁵³ 欧盟委员会 2011 年 12 月 20 日发布的关于以公共服务补偿形式向受托从事普遍经济利益服务的特定企业授予国家援助适用《欧盟运行条约》第 106 条第 2 款规定的 2012/21/EU 号决定(OJ L 7,11.1.2012, 第 3 页)。

⁵⁴ 欧洲议会和欧洲理事会 2007 年 10 月 23 日发布的关于通过铁路、公路提供公共客运服务，以及撤销欧洲理事会的（EEC）Nos 1191/69 和 1107/70 条例的（EC）No 1370/2007 号条例（OJ L 315,3.12.2007, 第 1 页）。

⁵⁵ 欧洲议会和欧洲理事会 2008 年 9 月 24 日发布的关于在共同体经营航空服务的共同规则的（EC）No 1008/2008 号条例，第 16、17 和 18 条（OJ L 293,31.10.2008, 第 3 页）。

⁵⁶ 欧盟委员会通告：对机场和航空公司的国家援助准则（OJ C 99, 4.4.2014, 第 3 页）。

⁵⁷ 欧洲理事会在 12 月 7 日发布的关于适用自由原则为成员国内海运提供服务的（EEC）No 3577/92 号条例（OJ L 364, 12.12.1992, 第 7 页）。

⁵⁸ 欧盟委员会 C（2004）43 号通告——向海上运输业提供国家援助的共同体准则（OJ C 13,17.1.2004, 第 3 页）。

条例和海运业指南的相容性要求的公共服务补偿，都不会被理事会计算在内。

102.在一定程度上，资产是提供 SGEI 的必要条件，因此，3.6.2 部分所规定的通过剥离这类资产来限制竞争扭曲的做法未必切实可行。在这种情况下，委员会可能需要采取替代措施，以确保竞争不会被扭曲到与公共利益相违背的程度，特别是在有关 SGEI 的问题上尽快引入公平竞争。

103.如果 SGEI 提供者无法遵守本指南所列的条件，那么向其提供的援助就不能被认定为具有相容性。但是，在此类情况中，为确保 SGEI 的连续性，委员会可授权给予此种援助，直到有新的提供者受托从事该服务。只有在相关成员国提供客观依据证明援助是严格限制在委托新的服务提供者所需的金额和期限内时，委员会才会批准该援助。

6.对小额援助和规模较小的受益人的援助计划

6.1 一般条件

104.如果成员国有意根据本指南向中小企业或较小国有企业提供援助，那么通常应该根据计划批准这些援助。因为成员国能够就其决定向困境企业提供援助的条件事先进行清晰陈述，所以计划的使用有助于限制与道德风险相关的竞争扭曲。

105.计划中必须列明可授予任何一个企业，以作为某项救援援助措施、重组援助措施或临时重组支持措施中的一部分的最高援助金额，包括计划被修改的情况。授予任何一个企业的最大援助总额不得超过 1,000 万欧元，包括从其他来源或计划中获得的任何援助。

106.虽然此类计划的相容性通常根据第 3 章、第 4 章和第 5 章所列条件进行评估，但是在某些方面可规定简化条件，以使成员国无需进一步参考委员会的指示即直接适用这些条件，并减轻中小企业和较小国有企业提供所需信息的负担。鉴于援助的金额小且受益人的处境危险，委员会认为在这种情况下，严重扭曲竞争的潜在可能性非常有限。因此，除 6.2，6.3，6.4 和 6.5 部分另有规定外，第 3 章、第 4 章和第 5 章的规定准用于此类计划。本章还包括关于临时重组支持、计划的期限与评估的规定。

6.2.公共利益目标

107.虽然单个中小企业⁵⁹的倒闭不可能达到第 44 条所规定的引起社会性问题或市场失灵的程度，但是关于中小企业还有一个更大的问题，即如果中小企业本来能够通过重组来恢复长期生存能力，却因为流动性问题而失去了这一机会，那么该企业的价值就有可能被破坏。因此，就依计划授予援助而言，以下特殊情况足以使成员国认定受益人的经营失败会引起社会性问题或市场失灵：

(a) 创新型中小企业或者具有高发展潜力的中小企业的退出，将会产生潜在的负面影响；

(b) 与其他地方企业或地区企业，特别是中小企业，有广泛联系的企业退出，将会产生潜在的负面影响；

⁵⁹在第六章中，“SME（中小企业）”包括规模较小的国有企业。

- (c) 信贷市场的失灵或逆向激励会使原本能够存活的企业破产，或者
- (d) 发生由受益人充分证明的类似困难情况。

108. 作为第 50 条的例外，援助计划的受益人无需提交市场调查报告。

6.3 恰当性

109. 如果救援援助的授予期不超过六个月，则认为已满足第 55 条 (d) 项所设条件，且在此期间内，必须对受益人的状况进行分析。在该期间结束前：

- (a) 成员国必须批准一份重组计划或清算计划，或者
- (b) 根据第 115 条，受益人必须提交一份经过简化的重组计划，或者
- (c) 必须偿还贷款，否则终止担保。

110. 作为第 57 条的例外，成员国不需要评估根据第 56 条所确定的报酬能否作为适当的基准。

6.4 援助的比例性/最低限度援助

111. 作为第 64 条的例外，如果企业的自身投资达到中型企业重组成本的 40% 以上，或者小型企业重组成本的 25% 以上，那么成员国可认定其已做出足够的自身投资。

6.5. 负面影响

112. 有意提供救援援助、重组援助或临时重组支持的成员国必须核实是否遵循了 3.6.1 部分规定的“一次性”原则。为此，成员国必须确定有关企业在过去是否已经得到救援援助、重组援助或临时重组支持，包括任何在本指南生效前获得的此类援助以及任何未通告的援助。若确曾获得，且自救援助或临时重组支持被授予、重组阶段终止、或者重组计划停止执行（以最晚发生者为准）之时起未满 10 年⁶⁰，则不得授予进一步的救援援助、重组援助或临时重组支持，除非：

- (a) 在授予救援援助后又提供临时重组支持，并构成一项重组措施的一部分；
- (b) 在授予救援援助或临时重组支持后又提供重组援助，并构成一项重组措施的一部分；
- (c) 已依照本指南授予了救援援助或者临时重组支持，但因以下情况，而没有再授予重组援助：

i. 有理由相信，依据本指南授予援助后，受益人将获得长期生存能力，且

⁶⁰ 在初级农业生产部门中，该时限为 5 年。

ii.在至少5年之后,由于无法预见且不可归责于受益人的情况发生,需要授予新的救援、重组援助或临时重组支持。

(d) 发生其他无法预见且不可归责于受益人的特殊情况。

113.限制竞争扭曲的措施可能会对小型企业造成严重影响,特别是考虑到实施此类措施的负担。因此,作为第76条的例外,除对特定行业的国家援助规则另有规定外,成员国无须要求小企业采取此类措施。但是,在重组期间,小型企业通常不得增加其产能。

6.6.临时重组支持

114.在某些情况下,如果某一企业能够获得的流动性支持比在救援援助条款下的时间更长,则其可能无需重组援助也能完成重组。在满足下列条件时,成员国可实施流动性支持时间超过6个月的计划(以下称为“临时重组支持”)。

115.临时重组支持必须满足下列条件:

(a) 其中必须包含贷款担保或贷款形式的援助。

(b) 贷款的财务成本,或在贷款担保中,担保贷款的总财务成本,包括贷款利率和担保溢价,必须符合第116条的规定。

(c) 临时重组支持必须符合由本章修改后的本指南第3章的规定。

(d) 可授予短于18个月的临时重组支持(减去之前授予救援援助的期间)。在上述期间结束前:

i.成员国必须批准一项上文第55条d项ii点所预见的重组计划或清算计划,或者

ii.受益人必须偿还贷款,否则终止担保,

(e) 在向受益人支付第一笔款项后的六个月内(减去之前授予救援援助的期间),成员国必须批准一项经过简化的重组计划。该计划不需要包含第47条至第52条列出的所有要素,但至少应确定在没有政府支持的情况下,受益人须采取何种措施来恢复长期生存能力。

116. 临时重组支持的报酬率应不低于委员会关于修改参考利率和折现率制定方法的通告中所规定的信用评级较低的企业提供一般担保时的参考利率(即当前1年期同业拆借利率加400个基点)⁶¹。为激励退出,只要自支付第一笔贷款给受益人之日起已经过12个月的(减去之前授予救援援助的期间),该比率应再增加至少50个基点。

117.临时重组支持必须限制在让受益人维持18个月的经营所需的金额内;在确定这一数额时,应考虑附件一所列公式的结果;对于任何超过该计算结果的援助,只有在流动性计划中

⁶¹为免生疑,关于救援援助报酬应参考该通告中贷款利率表的说明将不适用于根据本指南评估的援助。

载明受益人未来 18 个月的流动性需求以作充分证明后，才可授予。

6.7 期限及评估

118.委员会可要求成员国限制某些计划的期限（通常为四年或者更短），并对这些计划进行评估。

119.对极有可能扭曲竞争的计划，需进行评估，也即是说，如果不及时审查该计划的实施，就会有严重限制竞争的风险。

120.考虑到上述目标，并且为了不对成员国在较小援助项目上施加过重的负担，只有在预算较大或包含新特征的援助计划中，或者在预见显著的市场、技术、监管变化时，才能适用本规定。评估必须由独立于国家援助授权机构的专家基于一种统一的方法⁶²做出，且必须对外公布。在任何情况下，上述评估结果必须及时提交委员会，以便评定能否在期限届满时延长援助计划期限。评估的精确范围以及如何进行该评估将在批准援助措施的决定中予以界定。任何具有类似目标的后续援助措施都必须参考该评估结果。

7.程序

7.1.救援援助的加速程序

121.委员会将尽可能在一个月內，就符合第 3 章所有条件以及下列附加要求的救援援助做出决定：

- (a) 救援援助金额以附件一所列公式的计算结果为限，且不得超过 1,000 万欧元；
- (b) 援助并非根据第 72 条 b 项或 c 项授予。

7.2.与重组计划有关的程序

7.2.1.重组计划的执行

122.受益人必须充分执行重组计划，并且必须履行委员会在援助授予决定中规定的其他义务。任何未能执行该计划或履行其他义务的情况，都将被委员会视为对援助的滥用，这一态度并不影响（EC）No 659/1999 号条例第 23 条的效力，且委员会还可能依据《欧盟运行条约》第 108 条第 2 款第 2 项的规定向欧洲法院提起诉讼。

123.如果重组措施历时数年并涉及大量援助，那么委员会可以要求以分期付款的方式支付重组援助的费用，且每笔款项的支付需遵循以下规定：

- (a) 在每次付款前，需确认重组计划时间表中的各个阶段已得到了切实执行；或者
- (b) 在每次付款前，需核实计划正在切实执行中，然后方可批准此次拨款。

⁶² 此共同方法可由委员会提供（参见脚注 34）。

7.2.2.重组计划的修订

124.如果重组援助得到了批准，在重组期间有关成员国可以请求委员会同意对重组计划及援助金额的变更。在满足以下条件时，委员会可批准此类变更：

- (a) 修订后的计划仍显示能在合理的时间范围内恢复生存能力；
- (b) 如果重组成本增加，自身投资必须相应增加；
- (c) 如果援助金额增加，限制竞争扭曲的措施必须比最初实施的那些更为广泛；
- (d) 如果所提议的限制竞争扭曲的措施相比于最初时有所减少，那么援助金额必须相应减少；
- (e) 对限制竞争扭曲措施予以执行的新时间表可能会因最初采用的时间表而迟延，该迟延只能是因受益人或成员国不可控的原因造成的：如果是因受益人或者成员国的原因所致，那么援助金额必须相应减少。

125.如果放宽委员会施加的条件或成员国做出的承诺，那么援助金额必须相应减少，否则可能施加其他条件。

126.如果有关成员国在没有及时通知委员会的情况下对已批准的重组计划进行修改，或者受益人未按已批准的重组计划行事，那么委员会将根据（EC）No 659/1999 号条例第 16 条的规定（援助的滥用），依据第 108 条第 2 款采取行动，这一态度并不影响（EC）No 659/1999 号条例第 23 条的效力，且委员会还可能依据《欧盟运行条约》第 108 条第 2 款第 2 项的规定向欧洲法院提起诉讼。

7.2.3.需向委员会申报的在重组期间授予受益人的任何援助

127.在根据本指南审查重组援助时，任何在重组期间授予的其他援助，即使是依据已批准的计划提供的，也有可能影响委员会对限制竞争扭曲的措施的必要程度的评估。

128.因此，除非被微量援助规则或豁免条例所涵盖，重组援助的申报中必须列明计划在重组期间向受益人提供的任何形式的其他援助。委员会在评估重组援助时将考虑到此类援助。

129.就任何在重组期间实际授予的援助，包括根据已批准计划授予的援助，如果委员会在决定授予重组援助时没有接到有关申报，则必须单独进行申报。

130.委员会应确保依照已批准计划授予的援助不会规避本指南的要求。

8.报告和监督

131.根据（EC）No 659/1999 号条例和委员会于 2004 年 4 月 21 日发布的（EC）No 794/2004

号条例⁶³，成员国必须向委员会提交年度报告。这些年度报告将在委员会网站上公布。

132.在根据本指南做出决定时，委员会可以对所提供的援助施加额外的报告义务，以便核实批准援助措施的决定是否得到了遵守。在某些情况下，委员会可要求任命一名监督受托人，或一名剥离受托人，或二者兼备，以确保遵守任何与批准援助有关的条件和义务。

9.《欧盟运行条约》第 108 条第 1 款所述的适当措施

133.根据《欧盟运行条约》第 108 条第 1 款，委员会可以建议成员国在必要时修订其现有的援助计划，使之在 2015 年 2 月 1 日前与本指南达成一致。委员会对未来任何计划的批准均以遵守这些规定为条件。

134.请各成员国在本指南公布于《欧盟官方公报》之日起两个月内，就第 133 条提出的适当措施明确表示无条件同意。如果有成员国未作答复，委员会将假定该成员国不同意所提议的措施。

10.实施日期和持续期限

135.委员会将于 2014 年 8 月 1 日至 2020 年 12 月 31 日期间实施本指南。

136.委员会在 2014 年 8 月 1 日前登记的申报，将根据申报时有效的标准进行审查。

137.如果部分或全部援助是在本指南公布于《欧盟官方公报》后授予的，且该授予未经委员会批准，并因此在本指南的意义上是违反《欧盟运行条约》第 108 条第 3 款的规定，委员会将对这些援助的内部市场相容性进行审查。

138.在所有其他情况下，审查将根据授予援助时有效的准则进行。

139.尽管有第 136 条、137 条和 138 条的规定，委员会仍将于 2014 年 8 月 1 日起，适用第 5 章的规定，审查向处于困境的 SGEI 提供者提供的援助，而不管该援助是何时申报或授予的。

140.根据 SGEI 框架文件第 9 段，在委员会依据本指南对 2012 年 1 月 31 日前向处于困境的 SGEI 提供者授予的任何援助进行审查时，如果该援助符合 SGEI 框架文件除第 9、14、19、20、24、39 和 60 段以外的规定，就会被认定为与内部市场相容。

⁶³欧盟委员会 2004 年 4 月 21 日发布的执行欧洲理事会（EC）No 659/1999 号条例的（EC）No 794/2004 号条例，对《欧共体条约》第 93 条的适用制定了详细的规则（OJ L 140,30.4.2004，第一页）。

附件 1

每六个月内救援援助或临时重组支持最大数额的计算公式¹

$$[\text{息税前利润 } t + \text{折旧 } t - (\text{营运资本 } t - \text{营运资本 } t-1)] / 2$$

本公式以授予/申报援助前一年所记录的受益人的经营所得（EBIT，扣除利息和税款前的收益额）为基础（以 t 表示）。并在此数额上再加折旧。然后从总额中扣除营运资本的变化。其中营运资本的变化按最近结束的会计期间内流动资产和流动负债²之间差额的变化计算。同样地，需列明所有在经营所得层面上的拨备，且在计算结果中不得包含这些拨备。

本公式旨在估算受益人在申请援助前（或在被授予未申报援助前）一年内的负经营性现金流。该数额的一半应能使受益人维持 6 个月的运营。因此，根据第 60 条，本公式的计算结果必须除以 2。而就第 117 条而言，公式的计算结果还必须乘以 1.5。

本公式只在结果为负值时适用。如果结果为正值，则需提交详细的说明，以证明受益人符合第 20 条所定义的“处于困境中的企业”。

例如：

息税前利润（百万欧元）	(12)	
折旧（百万欧元）	2	
资产负债表	12 月 31 日, t	12 月 31 日, t-1

流动资产

现金或其等价物	10	5
应收账款	30	20
库存	50	45
待摊费用	20	10
其他流动资产	20	20
流动资产总额	130	100

流动负债

应付账款	20	25
应计费用	15	10
递延收入	5	5
流动负债总额	40	40
营运资本	90	60
营运资本变化	30	

$$[-12+2-30]/2=-2,000 \text{ 万欧元}$$

¹ 须在息税前利润的基础上，再加同一时期内的折旧以及营运资本在两年期间的变化（申请援助的前一年及再前一年），然后将所得结果除以 2，以得出六个月内所需的数额。

² 流动资产：流动资金，应收账款（客户和债务人账户），其他流动资产和待摊费用，库存。流动负债：金融负债，应付账款（供应商和债权人账户）和其他流动负债，递延收入，其他应计负债，应纳税额。

由于该公式的计算结果高于 1,000 万欧元，不能适用第 121 条所述的加速程序。此外，如果此例中的救援援助金额超过 2,000 万欧元，或临时重组支持金额超过 6,000 万欧元，则必须提供一份载明受益人流动性需求的流动性计划，以充分论证该援助金额的合理性。

附件 2

重组计划的指导模版

本附件列出了一份重组计划的指导目录,以帮助各成员国和委员会尽可能有效地准备和评估重组计划。

下列信息并不妨碍本指南就重组计划内容所作的更详细的规定,以及有关成员国需要证明的其他事项。

1.对受益人的描述

2.对市场或受益人所在市场的描述

3.对援助所要预防的社会性问题或所要解决的市场失灵的说明,并与国家援助未介入时的可信的替代情形进行对比,以证明在替代情形下,这一目标或这些目标将无法实现或无法充分实现。

4.对受益人困境来源(包括评估受益人商业模式或公司治理体系的任何缺陷对这些困境的作用,以及通过恰当及时的管理措施能在多大程度上避免这些困境)和 SWOT 分析法(Superiority Weakness Opportunity Threats, 态势分析法)的描述。

5.对受益人所面临问题的可行补救计划的说明,以及对这些计划所需的国家援助金额和计划的预期成果的比较。

6.对国家干预,和各项国家措施的全部细节(包括各项措施的形式,金额和报酬)的说明,并证明所选国家援助工具能够解决其欲解决的问题。

7.为在合理时间范围内恢复受益人的长期生存能力(原则上不超过三年)而实施的最优计划的过程概述,包括行动时间表和每项行动成本的计算。

8.载有未来五年财务预测,以及确能恢复长期生存能力证明的商业计划。

9.对在基准情景和悲观情景下恢复生存能力情况的描述,并基于对前述假设的市场调查以及敏感性分析进行说明和论证。

10.对自身投资和责任分担措施的建议。

11.对限制竞争扭曲的建议措施。