

論 説

英国ヒンクリーポイント C 原発支援国家 補助に対する欧州委員会承認 —— 委員会決定および EU 一般裁判所決定 [T-382/15] に示された比例性原則と市場の失敗 ——

兼 平 裕 子
兼 平 麻 渚 生

【目 次】

- I はじめに
- II ヒンクリーポイント C 原子力発電所 —— 原発新設計画をめぐる背景
 - (1) イギリスの電力市場改革 —— 20 年ぶりの原発新設計画と EDF Energy 社の支配
 - (2) イギリス政府による国家補助 —— Brexit の影響
- III 欧州委員会による修正支援策の承認 —— 国家補助における比例性原則と市場の失敗
 - (1) EU の国家補助ルール —— EU 運営条約 107 条と EU 司法裁判所判決
 - (2) 欧州委員会による修正支援策の承認① —— 比例性原則
 - (3) 欧州委員会による修正支援策の承認② —— 市場の失敗
- IV オーストリア政府による提訴・ドイツ再生可能エネルギー発電業者等による提訴と EU 一般裁判所決定
 - (1) オーストリア政府による提訴およびドイツ再生可能エネルギー発電業者等による提訴
 - (2) EU 一般裁判所決定 [Case T-382/15]① —— 原告の「個人的該当性」の有無

- (3) EU 一般裁判所決定 [Case T-382/15]^② —— 原告らの追求した環境・エネルギー政策上の目的および他の加盟国に対する影響

V EU の原子力政策の方向性とイギリスの原子力発電の行方

- (1) Brexit の EURATOM 条約に与える影響 —— 原子力は別扱い
(2) 一つの加盟国の原発推進政策が他の加盟国のエネルギー政策に及ぼす影響を訴訟で争えるか
(3) 原子力発電に対する国家補助 —— 原発による気候変動対策は適可能か

VI むすびにかえて

I はじめに

イギリスは原子力開発を国策として、その黎明期から手掛けてきた世界最古の民生用原子力発電国である。したがって、廃炉予定の老朽化した原発が多く、新設がなければ 2023 年頃には原発の発電割合は 3% に減少する。

イギリスでは老朽化した石炭火力発電所や原子力発電所を 10 年以内に全廃する方針を立てている。したがって、原発建設の推進は気候変動対策としても不可欠であり、エネルギーミックスにおける重要な一部であるとの立場を採る。したがって、原子力の民事利用を一元的に規制・監督する原子力規制庁 (ONR; Office for Nuclear Regulation)¹⁾ は、福島第一原発事故がイギリスの原子力産業に与えた影響に関する報告書 (2011 年 10 月) において、「福島事故によって、イギリスの原子力産業がこれまでの方針や今後の計画を変更する必要はない」と結論付け²⁾ 「電源開発のため 2020 年までに 1,100 億ポンドの投資が必要」としている。

1) 2011 年 4 月に設立された合議制機関であり、2013 年エネルギー法 (Energy Act 2013) を根拠に 2014 年 4 月 1 日に正式に発足した独立機関である。友岡史仁「イギリスにおける原子力安全規制」比較法 76 号 (2014 年) 34 頁, 同「イギリスにおける原子力行政と放射性廃棄物処分」環境研究 170 号 (2013 年) 111 頁。

2) 海外電力調査会『海外諸国の電気事業 第 1 編 追補版 1 欧米主要国の気候変動対策 (電力編)』(海外電力調査会, 2011 年) 182 頁, *Planning Our Future: A White Paper to Secure, Affordable and Low-carbon Electricity*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48129/2176-emr-white-paper.pdf [最終訪問日: 2017 年 5 月 7 日]

イギリス政府の新エネルギーミックス戦略は、後述する IPCC 第 5 次報告書と同じく、①再生可能エネルギー、②原子力、③石炭火力の CCS（炭素回収貯留技術）であり、気候変動を防ぐための重要なエネルギーミックスの一つとして原子力を位置付けている。これを受けて、2013 年 10 月には、福島事故後世界初となる新規原発ヒンクリーポイント C の建設を決定した（欧州加圧水型炉（EPR；European Pressure Reactor）、1,650 メガワット 2 基）。ヒンクリーポイント C は 2023 年稼働予定のイギリス最大の発電炉であり、全電力の 7% を供給予定である。

イングランド南西部サマセット州 Bridgwater（人口 36,000 人）近くのブリistol 海峡に面しているヒンクリーポイント原子力発電所³⁾は、もともとは British Energy (BE) 社が運営していた。しかし電力自由化により、現在はフランス電力（EDF；Electricité de France）の傘下にある EDF Energy 社⁴⁾（2002 年設立）が保有している。EDF 社は、国有会社として発足したフランス電力公社（1946 年）が、EU の電力市場自由化に伴い、2004 年に株式を公開して民間企業へ移行した事業者であり（現在はフランス政府が約 85% の株式を保有）、送電部門を法的に分離（子会社化）している（現在のヒンクリーポイント・サイトの状況につき、写真 1、2 参照）。

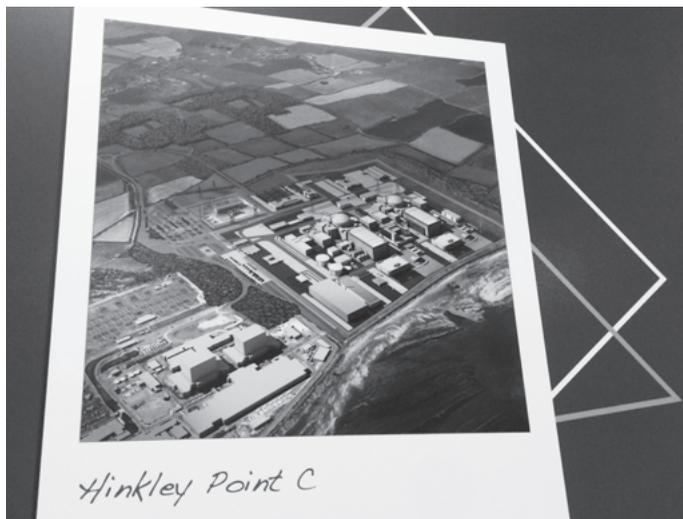
一方、フランス・アレバ社製の新型炉である「欧州加圧水型炉（EPR）」の建設はフランス（フラマンヴィル原発 3 号機）でも、フィンランド（オルキオト原発 3 号機）でも、トラブル続きで予算オーバーが続いている。ヒンクリーポイント C でも安全対策費の増加等により建設費が高騰し（2016 年段階で 245 億ポンドまでの上昇が見込まれている；EDF が 66.5%，中国広核集団会社が 33.5% を出資）、資金不足が懸念されていた。そこでイギリス政府は EDF

3) ヒンクリーポイント A、B の計 4 基の原発のうち、前者の国産技術によるマグノックス炉は老朽化によりすでに稼働停止、後者の改良型ガス冷却炉も 2016 年稼働停止年限を迎えたが、2023 年まで稼働が延期されている。

4) EDF Energy 社はイギリスの 15 基の原発すべてを保有し、ヒンクリーポイント 2 基、サイズウェル 2 基の新設を計画している。EDF Energy, *Hinkley Point C, An Opportunity to Power the Future*, February 2013, pp. 1-3.



【写真1】 BridgwaterにあるEDF Energyのビジターズハウス（2015. 8. 10筆者撮影）



【写真2】 Hinkley Point Cの完成予定図（2015. 8. 10筆者撮影）

Energy 社との間で、35年にわたる固定価格買取制度（FIT-CfD）や政府による債務保証制度の適用に合意した（2013年10月）。

このイギリス政府による民間企業に対する国家補助が、EU 運営条約 107 条に規定する国家補助ルール（state aid rule）に抵触するのではないかとの懸念から、欧州委員会（European Commission）による審査が実施された。その結果 2014 年 10 月 8 日には、別途条件を付加するイギリスの修正案について、EU 単一市場を維持するための国家補助ルールに抵触しないと結論付ける決定が下された。

当該委員会決定に対し、オーストリア政府は「原発建設だけにこれだけの政府補助を認めるのはEUの単一エネルギー政策に反する」として、2015年7月6日、EU 司法裁判所に国家補助承認の無効確認訴訟を提起し、ルクセンブルク政府もこれに補助参加した。さらには、同年7月15日、ドイツの再生可能エネルギー発電業者である Greenpeace Energy 社等 10 社が原告となり、国家補助承認の無効確認を求める訴訟を提訴した。これら 2 つの訴訟のうち、前者は係争中であるが、後者については 2016 年 9 月 26 日、却下の決定が出ている [Case T-382/15]。

EU のエネルギー政策に関しては、リスボン条約（2009 年）において初めて独立した条項が盛り込まれた（EU 運営条約 21 編 194 条）。同条項では単一市場を目指しながらも、「EU の措置は、加盟国のエネルギー源の選択、エネルギー供給構造を決定する各国の権限に影響を与えない」という条件が付与されている（194 条 2 項）。というのは、原子力に関して EU には「脱原発国」と「原発推進国」が併存しており、政治判断が絡むことから、EC・EU の枠組みとは異なる EURATOM（欧州原子力共同体）条約（1957 年）により長い間、他のエネルギー源とは別扱いとされてきたからである⁵⁾

一方で EU の電力網はつながっており、第三次電力自由化指令 (Directive 2009

5) ドイツやイタリア、オーストリア等が脱原発を決めているが、EU としては EURATOM の下で、原子力利用の促進を基本路線として継続している。藤井良広『EU の知識 [第 16 版]』（日本経済新聞出版社、2013 年）82 頁。

72/EC)により、電力会社はアンバンドリング（法的分離）以上の機能分離が求められている。したがって、結果的にEUの一つの加盟国の原発政策が他の加盟国のエネルギー政策に影響を及ぼす構造となっており、一つの加盟国における国家補助を用いた原子力発電の推進が他の加盟国の競争市場やエネルギー政策に影響を及ぼすことが懸念されている。

結局のところ、これほど多額の国家補助がなければ、市場経済のなかで原子力発電への投資が進まず、経済的に生き残れない。しかしオーストリアやルクセンブルクは、たとえ原発が気候変動対策に効果があるとしても、原発の全体的な環境負荷が地域にとってマイナスであることは議論の余地がないとして、国家補助の「比例性原則」適合性や「市場の失敗（が存在するという前提）」を疑問視している。

このような背景をもつイギリスについてはEUの原子力政策につき本稿では、ヒンクリーポイントC建設をめぐる国家補助とEU法の間接関係を、「原発への国家補助は、自由化が進むEUの電力市場での競争原理を歪めるのではないか」という観点から——欧州委員会による修正支援策の承認（2014.10.8）、国家補助や再生可能エネルギー補助に関するこれまでのEU司法裁判所の裁判例（C-379/98, C-262/12, C-280/00）およびヒンクリーポイントC国家補助に関するEU一般裁判所決定（T-382/15）の分析、さらにはイギリスの原子力政策につきBrexitのEURATOM条約に与える影響の分析等を通して——検討する。

Ⅱ ヒンクリーポイントC原子力発電所 —— 原発新設計画をめぐる背景

(1) イギリスの電力市場改革——20年ぶりの原発新設計画とEDF Energy社の支配

電力自由化のさきがけとなったEUでは、他の財やサービスと同様に、エネルギーについても域内で単一市場を形成するとの考えに立ち、電力取引の障害の除去を進めてきた。

1996年12月の電力自由化指令(Directive 96/92/EC)から始まり、2003年6月に第二次指令(Directive 2003/54/EC)、2009年6月には第三次指令(Directive 2009/72/EC)が出されているが、一貫した方針は「アンバンドリング(unbundling)」である。電気事業における「アンバンドリング」とは、垂直統合型事業者において、競争が導入される部門(発電・供給)と、規制に委ねられる部門(送配電のネットワーク事業)を、何らかの基準に従って法的に分離することを指す。

イギリスでは、1990年の電力自由化(国営からの民営化)後の原発の新規立地決定はなかったが、2008年に原子力の再導入策(原子力白書: White Paper on Nuclear Power)を発表し、エネルギー法を改正した(Energy Act 2008)。改正法は規制によるリスクを軽減する内容となっており、この方針は、福島事故以降も変更はないとされ⁶⁾、2013年10月に、原子力規制庁(ONR)は新規建設を決定した。

実用規模の原発建設に早くから取り組んできたイギリスの原子力の歴史は長い。同国は古くから旧式のマグノックス炉(黒鉛減速ガス冷却炉)の開発をしてきたため、既に廃炉となった古い原発を多く抱えている(2013年までに26基すべて閉鎖)。

一方で、サッチャリズムにより、世界の先駆けとして電力自由化を行う(1990年)以前は、発電から送電・配電・小売に至るまで、中央電力公社(CEGB; Central Electricity Generating Board)が一貫して担っていた。しかし1989年電気法(Electricity Act 1989)のもと、電気事業が再編され、発電会社3社、送電会社(National Grid)1社、12の地域電力会社に分割民営化され⁷⁾卸電力市場であるプール制を採用した。

6) 福島事故後の原子力廃止措置と自由化問題につき、イギリスNDA(原子力廃止措置機関)と日本の電気事業者とを比較・検討した論説として、兼平裕子「電力システム改革と原子力廃止措置の事業体」『企業と法の現代的課題-市川兼三先生古稀祝賀論文集-』(成文堂、2014年)157~184頁。

7) 民間の新規参入を促す1983年エネルギー法(Energy Act 1983)が機能しなかったため、1989年電気法によって分割民営化が行われた。藤原淳一郎「英国エネルギー法(1983年)に関する一考察-英国電力民営化論序説-」『雄川一郎先生献呈論集 行政法の諸問題下』(有斐閣、1990年)731頁。

中央電力公社 (CEGB) の所有する原発は、当初は民営化の方針であったが、ロンドンの金融街であるシティが（誰も株式を購入しないのではないかとの）拒絶反応を示したため、結局、国有にして競争から切り離れた。さしあたり、イングランド・ウェールズとスコットランドにそれぞれ国有会社を設けた。その後 1996 年の統合民営化にあたり、原子力専門の民営会社である British Energy (BE) 社が設立されたが、原発に対する市場の評価は厳しく（マグノックス炉の債務は 80 億ポンドとの見積もり）、マグノックス炉 20 基すべてを英国核燃料公社 (BNFL ; British Nuclear Fuels Limited) に引き取ってもらい、BE 社は相対的に経済性の優れている 15 基のみを引き継いでようやく株式を売却することができた。にもかかわらず、民営の BE 社はわずか 6 年で経営破綻した（2002 年に最初の政府補助を受けた）。原因は、発電原価の高さに加え、電力市場の制度設計の見直しや、BNFL に支払う核燃料サイクル・バックエンドコストの高さによる。

そして 2009 年、フランス電力 (EDF) は 125 億ポンドで BE 社の買収に合意した。BE 社の株式を政府から購入し経営権を得ることによって、フランス電力 (EDF) 傘下の EDF Energy 社がイギリス最大の発電事業者となり、最大の送電網運営企業となった。

すなわち、1990 年以降の電力自由化は、国境をまたいでの M&A という結果に行き着いたのである⁸⁾。さらには、新たな原発インフラへの投資の欠如を招く結果となった⁹⁾。

8) イギリスの電力市場はビッグ 6 体制の下に統合されたが、ビッグ 6 のうち 4 社（ドイツ系の RWE Npower 社および E.ON UK 社、フランス系の EDF Energy 社、スペイン系の Scottish Power 社）は外国資本である。長山浩章「英国における電力自由化と原子力－我が国への教訓－」開発技術 21 号（2015 年）38 頁。

9) 1990 年代の電力自由化政策によって、電力市場における将来への投資戦略は軽視され続けている。Heffron, *Deconstructing Energy Law and Policy The Case of Nuclear Energy*, Edinburgh University Press, 2015, p. 108.

(2) イギリス政府による国家補助——Brexit の影響

イギリスでの最後の原発建設は 1995 年のサイズウェル B 原発である。今後原発の新設がなく、稼働期間の延長がなければ、2023 年にはサイズウェル B 以外の全ての原発が廃炉となる。さらに EU の CO₂ エミッション・ルールに適合するためには、石炭火力発電所の閉鎖も必要になる。このような電力供給事情から、(i) 原発建設に対する激しい反対運動や、(ii) 原発建設に必要な許可手続に長時間を要する¹⁰⁾ という障害にも関わらず、政府は原発の新設が必要との立場を示してきた¹¹⁾

政府の同方針のもと、大規模インフラ事業に要する長いリードタイムに対応しスピードアップをはかる目的で、明確に意見聴取等を計画システムの中に取り込む「2008 年計画法 (Planning Act 2008)」が制定された。同法第 3 編 14 章には発電部門についてのカテゴリーがあり、同法は新たな大規模再生可能エネルギーや原子力に対しても適用される¹²⁾ 同法は国家的に重要な基盤的 (インフラ) プロジェクトに対する新しい許可システムを採用し、意見聴取や意思決定プロセスが厳格なタイムテーブルに沿って行われることを定めている。

たしかに現存の原発の老朽化や石炭火力発電所の閉鎖のために、イギリスは 2021~2030 年の間に 60 GW の新たな発電を必要としている。しかしながら、ヒンクリーポイント C で採用される欧州加圧水型炉 (EPR) による原発は未稼働の技術である。フィンランド (1 基)、フランス (1 基)、中国 (2 基) に建設中の 4 つのプラントがあるのみである¹³⁾

10) サイズウェル B では手続に 6 年、建設に 7 年を要したため、申請時 (1983 年) から稼働時 (1995 年) まで 13 年を要した。Ibid, at 28-31.

審問の開始が許可申請から 13 ヶ月後、審問も 13 ヶ月に及び、その間の審問日数は 182 日であった。首藤重幸「イギリスにおける先端科学技術政策の手続的司法統制」早稲田法学 85 巻 3 号 (2010 年) 668~670 頁。

11) 経産省への調査報告書「平成 27 年度原子力施設広聴・広報等事業 平成 28 年 3 月 (株) アイ・ピー・ティ」のうち英国の電源ミックス等の概況に関する報告 (207~332 頁) 参照。
http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2016fy/000719.pdf [最終訪問日: 2017 年 5 月 7 日]

12) 2008 年計画法 37 章で求められる報告書のうち、ヒンクリーポイント C 建設の概要については、EDF Energy, *Consultant Report Executive Summary*, Oct 2011 参照。

このような事情を背景として、2013年10月に政府によるヒンクリーポイントCに対する補助の提案が提示された。①固定価格買取制度（差金補填契約（CfD；Contract for Difference））による電力卸売価格は92.5ポンド/MWh、サイズウェルC建設時には89.5ポンド/MWhであり、運転開始から35年間適用、②建設時の借入金に対する国家保証を行う、③政策変更等安全上の理由以外での発電所閉鎖に対し国が補償を行う、という内容である。ヒンクリーポイントCの建設コストは当初、160億ポンドと見積もられていたが、その後の福島事故による安全対策費の増加等で245億ポンドに上昇している。完成後の運転コストの上昇等をも見越して、①の固定価格買取制度による卸売価格は市場価格の2倍以上となっており、当該差額は差金補填契約による170億ポンドの補助金の支出によって補われる予定になっている。

イギリス政府はEU運営条約108条3項に基づき、欧州委員会に対しこの国家補助案の通知を行った（2013年10月）。欧州委員会は同年12月、EU国家補助ルールに基づいた審査を開始した¹⁴⁾この審査手続においてプロジェクトリスクを正確に反映した結果、EDF社からの借入金に対する政府保証を受けるための保証料を大幅に引き上げ、固定価格買取制度は政府とEDFが合意したCfDに加え、より消費者に有利な利益還元メカニズムを耐用（稼働）年数である60年間適用するという修正案を基に、委員会は当該補助が競争を歪める可能性は少ないとして承認した（2014年10月8日）。

EDF社は2016年7月28日の経営委員会で、当該建設に対し180億ポンドの投資を行う最終決定を下した（EDFは66.5%の出資割合）¹⁵⁾一方、2016年6月23日の国民投票によりEU離脱（Brexit）が決定した後に就任したメイ首

13) フランス・アレバ社製のEPRの建設はトラブル続きで計画が数年遅れ、フィンランドで52億ユーロ、フランスで72億ユーロの予算オーバーが続いており、フランス会計検査院はヒンクリーポイント計画につき予定通り進むか疑わしいと指摘している。「英の原発計画混迷」2016年3月20日付東京新聞。

14) 丸山真弘「英国の原子力支援政策についての欧州委員会の決定から見えてくるものは何か？」電気新聞2015年3月23日掲載、原泰斗「英国 オーストリア政府等がヒンクリーポイントCへの国家補助を提訴」海外電力57巻10号（2015年）68～70頁。

相は、最終的な承認決定を先送りしていたが、同年 9 月 15 日、新たな条件を付すことで建設計画を承認した¹⁵⁾

しかしながら、後述するところのオーストリア政府等による提訴の影響に加え、Brexit による影響が今後、皆無といえるのかという問題がある。というのは、イギリスが EU 基本条約 50 条に基づき欧州理事会に対し離脱通知を行った 2017 年 3 月 29 日から 2 年にわたり離脱の合意を目指して交渉が始まるが、Brexit は EURATOM 条約離脱を含むと考えられているからである¹⁷⁾

政府も Brexit White Paper¹⁸⁾において、EU 離脱は EURATOM 条約離脱を含むことを表明している。イギリスは原子力維持国である。ドイツ、イタリア、オーストリアが原子力フェイズアウトを打ち出し、さらには強力な原子力推進国であるフランスも原子力への依存を減らす方向性に向かっているなかで、Brexit は EU の原子力政治バランスに影響を与えることになる。イギリスの原子力産業は原子力サプライチェーンや原子力専門家の技術面でヨーロッパ大陸諸国の製品やサービスにかなり依存しており、Brexit による「人の移動の制限」は、新たなエネルギーインフラの構築を遅らせることになる。EURATOM 離脱は、資材や人材や燃料の調達に関する不確実性を伴い、原子力コストの増加

15) *Hinkley Point C: EDF's Board of Directors approves the final investment decision*

<https://www.edf.fr/en/the-edf-group/dedicated-sections/press/all-press-releases/hinkley-point-c-edf-board-of-directors-approves-the-final-investment-decision> [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

16) 以下の①②の条件である。① EDF はその資本持分を、建設期間中に英国政府の承認なしに売却することを禁止する。②ヒンクリーポイント C 原発以降建設される全ての原発に対して、英国政府が特別株を保有する。*Oral statement to Parliament Hinkley Point C* <https://www.gov.uk/government/speeches/hinkley-point-c>, 電気事業連合会「海外電力関連トピック情報 [英国] 政府、ヒンクリーポイント C 原子力発電所の建設計画を承認 (2016 年 9 月 29 日)」https://www.fepc.or.jp/library/kaigai/kaigai_topics/1255315_4115.html [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

17) *Brexit will delay new British nuclear power stations, warns experts* (The guardian 2017/01/27) <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/27/uk-exit-eu-atomic-treaty-brexit-euratom-hinkley-point-c> [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

18) *The United Kingdom exit from and new partnership with the European Union* https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

と更なる建設の遅れをもたらす懸念がある。

したがって、ヒンクリーポイント C は言うに及ばず、すべての原子力発電所が閉鎖に追い込まれる懸念につき、議会や専門家により警告されている¹⁹⁾

Ⅲ 欧州委員会による修正支援策の承認—— 国家補助における比例性原則と市場の失敗

(1) EU の国家補助ルール——EU 運営条約 107 条と EU 司法裁判所判決

EU 運営条約 107 条 1 項には国家補助 (state aid) が定義され、その定義を満たした場合には当該補助は禁止される²⁰⁾ 第 1 項によって禁止される国家補助の要件は、①国家による又は国家の財源 (resources) を通じた補助であること、②特定の事業者又は業界に対して優位性を与えること (選好性)、③ EU 域内において競争を歪曲する (おそれがある) こと、④ EU 加盟国間の貿易に影響を与えること、の 4 点である²¹⁾ 一方で、同条 2 項および 3 項²²⁾ には許容される補助について規定されている。第 1 項に該当すると考えられうる国家補助を供与する加盟国政府は 108 条 3 項に基づき、欧州委員会に対して、補助金を供与する前に「通知 (notification)」を行うことが求められる。

要は、国家補助のうち 107 条 1 項によって禁止の対象となる補助とは、特定

19) *Warning UK's nuclear power stations could be forced to close after Brexit* (The Guardian 2017/02/28)

<https://www.theguardian.com/business/2017/feb/28/british-nuclear-power-stations-could-be-forced-to-close-after-brexit> [最終訪問日: 2017 年 5 月 7 日]

20) 旧東独地域の農業部門に対する補助金の EU 法適合性が争われた事例につき、兼平麻渚生「EU 法の国内実施法律に関する連邦憲法裁判所への移送と欧州司法裁判所への付託」自治研究 90 巻 3 号 (2014 年) 141~149 頁。

21) 真子和也「EU における航空分野の国家補助規制」レファレンス 65 巻 8 号 (2015 年) 65 頁。もともとは、*Stoman Neptun* [Cases C-72/91 and C-73/91] および *Doux Élevage and Coopérative agricole UKL-ARREE* [Case C-677/11] で示された 4 要件である。

22) 欧州委員会はヒンクリーポイント C に対する補助は 107 条 3 項(c)の「ある経済活動の発展又はある経済地域の発展を容易にするための援助」に当たるとして承認した。これに対し、オーストリア政府やドイツ再生可能エネルギー発電業者等による訴訟は、同条 3 項(c)の適用を誤っていると主張するものである。

の事業者に提供される国家財源を通じた補助であり、それにより域内市場の競争を歪曲し、結果として加盟国の貿易に影響を与えるものである²³⁾

うち、エネルギーや環境目的の補助金については、委員会よりガイドラインが出されている（2014年4月9日）²⁴⁾ 当該ガイドラインでは、2020年におけるEUの気候変動目標達成を推進するために再生可能エネルギーに対して認められた補助金から生ずる市場の歪みにも言及している（原子力に関する言及はない）。

エネルギー補助金が許容されるための法的要件を満たすためには、その目的が決定的に重要になる。というのは、対象者に過度の利益を与えないという比例性原則は、当初の「目的」を達成するための「必要性」の問題（＝目的達成に必要とされる制限（通商や競争）との間のリンクに焦点をあてる）を含むからである。したがって、「追求される目的」と「補助の期間」を明確にすることが必要となる²⁵⁾

EU司法裁判所判例のうち、固定価格買取による再生可能エネルギーに対する補助を認めた判決として(i)プロイセンエレクトラ (*PreussenElektra*) 事件 [Case C-379/98] (2001年3月13日判決) がある。同様の再生可能エネルギー補助でありながら認められなかった判決として(ii) *Vent De Colère* 事件 [Case C-262/12] (2013年12月19日判決) がある。

(i)のプロイセンエレクトラ事件²⁶⁾ は、ドイツのキール (Kiel) 地裁から先決裁定の付託を受けたものである。

23) M. ヘンダーゲン著・中村匡志訳『EU法』（ミネルヴァ書房、2013年）316頁、真子・前掲注21）65頁。

24) 当該目標のため、ガイドラインは徐々に市場ベースのサポートへの移行を推進し、再生可能エネルギー推進のための賦課金によって特に国際競争にさらされるエネルギー集約型企業への補助基準をも示している。 *State aid: Commission adopts new rules on public support for environmental protection and energy*
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-400_en.htm [最終訪問日：2017年5月7日]

25) Johnston, Heffron, McCauley, *Rethinking the scope and necessity of energy subsidies in the United Kingdom*, *Energy Research & Social Science* 3, 2014, pp. 1-4.
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629614000632> [最終訪問日：2017年5月7日]

キール地裁における原訴訟では、原告プロイセンエレクトラ(株)がシュレスヴァーグ(株)を被告とし、電力固定買取法4条1項に基づき被告に支払った代金の返還を求めた (para. 2)。被告は、再生可能エネルギー電力の買取を義務付けられることにより、電力販売全体における風力発電の割合が激増し (0.77% →15%)、それに伴う財政的負担も増えたので、増加費用を原告に請求した。原告はこれ (1998年5月分) を支払ったが、キール地裁への訴えによってそれらのうち50万マルクの返還を請求した。同法4条はEC条約の助成法規定に反しており、この代金は法的根拠のない給付だったので返還されるべきとの主張である (paras. 20-21, 22-23)。

ECJは当該主張への答えとして、同法4条1項に基づく固定価格により民間の電力供給会社に法律上の買取義務を課すことにつき、公の財政負担のない経済的受益は、現行EU運営条約107条1項 (EC条約旧92条1項、当時の87条1項) における補助の概念にあたらないと結論付けた (para. 66)。

現行EU運営条約107条1項における「補助」とみなされるのは、国家の財源からの直接または間接的に提供された利益のみである。同項では「国家補助 (state aid)」と「国家の財源 (resources) を通した補助」とを区別しているが、これは単に国家から直接提供された利益と、国家が任命・設立した公的・私的機関を通じて (間接的に) 提供された利益とが、どちらも補助の概念に含まれることを意味するにすぎない。したがって、電力供給会社に買取を義務付け、この義務によって生じる財政的な負担を電力供給会社と電力網の民間運営者とで分担させる規定 (電力固定価格買取法4条1項) はEC条約旧92条1項 (当時の87条1項) における補助金に当たらない。また同規定は、EC条約旧30条 (当時の28条) にも反しない。EC条約旧30条適合性の判断にあたって、問題の規定の目的が重要となるが、それは現状のEC法では環境保護が重視さ

26) 本件イギリス政府による補助に対する委員会決定 (*Commission Decision of 08. 10. 2014*) para. (326) にも引用されている判決である。

原告はドイツで20以上の発電所・配電網を運営する電力会社である。被告は地方の電力会社であり、ほぼ原告のみからミュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の顧客への供給に必要な電力を引いている。株式の65.3%は原告により、残りは同州により保有されている。

れているからである（要旨2，4）。

(ii)の *Vent De Colère* 事件²⁷⁾は、フランス当局が直接、再生可能エネルギー支援スキームに関与し、徴収費用が不十分な場合にはコストの補償を約束したものである。コンセイユデタ（國務院；*Conseil d'État*）から先決裁定の付託を受けた。

原請求は、*Vent De Colère* および11人の自然人が、環境・エネルギー大臣および経済産業雇用大臣による2つの政令（2008年11月17日，同年12月23日）に対して行ったものである。問題の政令により，両大臣は風力発電の買取条件を固定したため，原告はこれらの政令はEU運営条約107条1項における国家補助に該当するとして，コンセイユデタに無効確認訴訟を提起した（*paras.* 1-8）。

コンセイユデタは2004年5月21日判決で，かつての風力発電の買取メカニズムについて上記プロイセンエレクトラ判決を適用し，EC条約87条1項における国家補助にあたらないと認定していたが，当該メカニズムは2003年1月3日法律によって変更された（改正前は，発電者・供給者・送電者が支払う賦課金による公的サービス基金によって買取義務による費用が完全に補償されていたが，改正後は，国内に居住する電力最終消費者によって補償される）（*paras.* 10, 11）。そこで，改正後のメカニズムが107条1項にあたるか，ECJに付託された（*para.* 13）。

この付託問題は，上述の国家補助とされる4要件のうち，①国家による又は国家の財源を通じた補助であること，という要件のみに関わってくる（*para.* 15）。国家財源を用いた措置には直接国家によって提供される利益だけでなく，国家によって設立又は委託を受けた公的・私的機関によって提供される利益も含まれる（*para.* 20）。本件で買取義務によって生じる費用を補償するためのコストは，フランスに居住する全ての電力最終消費者から徴収されている（*para.* 22）。このように加盟国の法規定に基づく強制徴収によって賄われ，管理・配

27) 本件イギリス政府による補助に対する委員会決定（*Commission Decision of 08. 10. 2014*）*para.* (326)にも引用されている判決である。

分される基金は、その管理が国でない機関に委ねられていたとしても、EU 運営条約 107 条 1 項における国家財源とみなすことができる (para. 25)。本件のように、預託・委託金庫によって管理される金銭も、国家のコントロールに服する (para. 33)。

すなわち、(i)プロイセンエレクトラ事件で問題となったコストはどの時点でも国家のコントロールに服していたわけではなく、原手続で問題となるようなメカニズムも存在していないため、国家財源とみなすべきではない。これに対し(ii)*Vent De Colère* 事件における賦課金 (charge) は、管理は国ではないとしても国家財産に当たる。このように両者の事案を区別したうえで、ECJ は、「EU 運営条約 107 条 1 項の適切な解釈によれば、風力発電の固定買取義務によって企業に生じる費用を完全に補償し、その資金を国内に居住する電力最終消費者に負担させる本件メカニズムは、国家財源の使用による措置に当たる」と結論付けた (paras. 36, 37)。

(2) 欧州委員会による修正支援策の承認①—— 比例性原則

イギリス政府は 2013 年 10 月 12 日、ヒンクリーポイント C 原発の支援策を欧州委員会に通知した。委員会はこの支援策が EU 運営条約 107 条 1 項の国家補助ルール (state aid rule) に抵触する可能性があるかにつき、同年 12 月 18 日に 108 条 2 項に基づき正式な審査を開始した。審査過程で寄せられたイギリス政府や利害関係者からのコメントを精査した結果、委員会は 2014 年 10 月 8 日に政府の修正支援策を承認する決定を公表した²⁸⁾

ただし前述の通り、EU 基本条約のもと、加盟国にはエネルギーミックスを決定する自由がある。したがって委員会決定は、イギリス政府の政策への判断を示すものではなく、それを前提とした国の支援策 (公的資金が民間企業の支

28) *Commission Decision of 08. 10. 2014 on the aid measure which the United Kingdom is planning to implement for support to the Hinkley Point C Nuclear Power Station*
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/251157/251157_1615983_2292_4.pdf [最終訪問日: 2017 年 5 月 7 日]

援に使われる)がEUの国家補助ルールに適合するか否かを精査するのみである。具体的には「比例性原則」適合性と「市場の失敗」の有無が問われることになる。

委員会は、建設期間中に負担する高額の高額な先行投資や、廃炉・放射性廃棄物処理の費用は、運転期間中に「薄く・長く」回収する必要があることを認めた。ヒンクリーポイント C の財政モデルはこれらの費用を含んでいる。そして、卸電力市場の価格変動リスクを長期にわたりヘッジできる商品が存在しないことから、「市場の失敗」が存在しており、国の適切な支援なしには民間による原子力への投資は困難であり、当該支援策は「比例性原則」に沿っていると結論付けた²⁹⁾

「比例性原則」はEU基本条約(リスボン条約)5条およびEU運営条約296条1項に規定されるものの「EUは権限をどのように行使すべきか」についての原則である³⁰⁾。たとえば環境保護の領域では、加盟国の環境政策と条約または条約に基づいて採択されたEU措置との調整や、その前提となる加盟国とEU諸機関との権限配分を判断する際に用いられる。これは、比例性原則により制御される「手段」には階層が存在することを意味する³¹⁾。すなわち、EU司法裁判所が比例性原則に照らしてEUと加盟国との間の権限のバランスを審査する際、その審査は限定的なものにとどまるということである。比例性原則は、加盟国がEU法の実施にあたって裁量権を行使するとき、また、人・物・サービス・資本の自由移動規定からの適用除外を正当化するときのように、加盟国がEU法の範囲内で行動する場合にも適用される。

本件においてイギリスの価格支援策である「差金補填契約」(CfD; Contract for Difference)により、ヒンクリーポイント C 運営者は35年間、固定価格(SP; Strike Price)による電力卸売を保障される。CfDとは、卸電力市場での

29) *Ibid*, paras. (459)-(462).

30) 上田純子「EU法原則と環境保護」庄司克宏編著『EU環境法』(慶應義塾大学出版会, 2009年)90頁。

31) 庄司克宏『新EU法 基礎編』(岩波書店, 2013年)29頁, 204~205頁。

買取時の固定価格が参照市場価格（RP；Reference Price）を上回った場合、その差額を政府が支払い、下回った際は政府が差額を受け取るという契約である。具体的には、事業者である NNBG 社（NNB Generation Company Limited；EDF Energy 社の事実上の子会社）が受益者であり、CfDのもと、卸電力市場³²⁾の価格総額によって決定されるところの収入を受け取る³³⁾さらに、金融市場における債務を保証するファンド（Independent Fund；倒産隔離ファンド）の支援や法律・制度の変更をもカバーする国家保証が受けられる。

審査過程でイギリス政府が提出した修正案はプロジェクト・ファイナンス期間の延長と政府の財政支出の削減である³⁴⁾それは、イギリス国民の財政負担を減らす（＝納税者の負担を軽減する）ことになる。原子力発電という低炭素発電へと代替する必要性によってもたらされる市場の失敗に対処する意図も持つ。イギリス政府はこのような補助がないと、前例のない性質と規模をもつヒンクリーポイント C 建設の資金は調達できないと主張した。この修正案に基づき、委員会は、提供される国家補助は追求目的と比例し、単一市場における競争の不当な歪みは避けられると判断した。委員会は、加盟国には自国のエネルギーミックスを決定する条約上の権利があることも再確認している。

(3) 欧州委員会による修正支援策の承認②——市場の失敗

民間事業者に有利となる公的介入は、当該民間事業の運営が市場条件のもとで行われる限り、EU ルールの許容する国家補助の範疇にあるとみなされる³⁵⁾市場条件とは「市場経済投資家原則（Market Economy Investor Principal）」で

32) 自由化によりイギリスでは強制プール制を採用したが2002年に廃止、2005年から NETA（新電力取引制度）システムへと移行した。

33) 実際の固定価格（SP）は参照市場価格（RP）の2倍以上であり、NNBG 社が売電する場合には、予め決められた固定価格との差額を受け取ることになる。Supra note 28, paras. (8)～(10), (296).

34) ①政府保証を大幅に引き上げることにより、補助を10億ポンド以上削減する。②超過利益となる閾値をイギリスの電力消費者と政府（公的機関）とで、よりよくシェアする。長山・前掲注8）43頁。

35) Supra note 28, Press Release, at 2, paras. (296)-(304).

あり、一般的な市場経済状況において民間投資家が行うような投資と同じ条件で政府が投資を実施した場合には、当該投資は 107 条 1 項で禁止される国家補助とはみなされないというものである³⁶⁾

委員会は、本件国家補助が共通の EU ルールに適合するかについて、2003 年のアルトマーク (Altmark) 判決 [Case C-280/00]³⁷⁾ で示された 4 要件 (以下の①～④) に従って検討した。というのは、これらの共通 EU ルールに適合しないと、特定の民間事業者が競業者には与えられていない特典を受けることになり、加盟国間での「補助金レース」によって EU 単一市場内での競争が歪められることになるからである³⁸⁾

アルトマーク判決において ECJ (現行 EU 司法裁判所) は、EU 運営条約 107 条 1 項 (EC 条約旧 92 条、当時の 87 条 1 項) を適用する条件として、補助が公的義務を遂行するために受取事業者によって提供されるサービスに対するものであって、以下の 4 要件を満たす場合には、国家補助に該当しないと判示した。①事業者が実際に公益義務の履行を求められており、当該義務が明確に定義されていること、②(損失)補償の算定要素が事前に客観的かつ透明性をもって示されていること、③補償額が必要な限度を超えていないこと、④事業者が競争入札手続によって選ばれない場合、補償の水準が平均的に良好に運営されている事業者が当該義務の遂行の際に負担すると推定される費用を分析したうえで決定されること、の 4 要件である³⁹⁾

イギリス政府は、アルトマーク 4 要件に反する事業への特典を与えているわけではないとして、当該補助は 107 条 1 項に規定される国家補助に該当しないと主張した (paras. (289), (297))。

36) この考え方の根拠となる直接的な規定は EU 運営条約には見当たらないが、間接的には 345 条から派生するといわれている。真子・前掲注 21) 65～66 頁。

37) アルトマーク判決 [Case C-280/00] (2003 年 7 月 24 日判決) による基準は、ドイツの公共バス運輸業者 (Altmark Trans GmbH) に対する州政府の財政補助が国家補助に該当するかにつき、ドイツ連邦行政裁判所から付託された先決裁定において示された基準である。庄司克宏『新 EU 法 政策篇』(岩波書店、2014 年) 349～350 頁。

38) *Supra* note 28, Press Release, at 2.

39) [Case C-280/00] paras. 87-93, *supra* note 28, paras. (300)-(303).

当初案の CfD による民間企業への特典は、国によって課される（電力最終消費者に対する）賦課金（levy）を通しての、かつ、国のコントロール下の財源に基づくファイナンスであった。これに対し委員会は、アルトマーク基準①によると、事業者は実際に公益義務の遂行を求められていなければならない、この要件に合致するためには問題の事業者の義務を定義付ける当局の指定が必要であるが、本件において公益サービス義務は見受けられないし、NNBG 社が一般的経済利益サービス（Service of General Economic Interest）を委託されているとも考えられないとした（paras. (298), (311), (314)）。

アルトマーク基準は累積的な要件であり、①の基準に合致していないので、委員会は残りの要件について精査することなく、当該補助は NNBG 社に選択的な特典を付与したものとみなした（para. (316)）。すなわち、CfD は 107 条 1 項の意味するところの国家補助を含むと結論付けた（para. (342)）。

これに対し、イギリス政府による修正案のうち特に CfD は、プロジェクトの特殊性からして投資補助（investment aid）の特徴を有しており、したがって市場での競争は可能である（＝競争を歪めない）と判断した。当該補助の目的は NNBG 社にヒンクリーポイント C 建設の投資を保証することであり、CfD は売電価格を維持することによりリスクヘッジ手段となる（paras. (344)-(347)）。

原子力発電に「市場の失敗」が存在するかについては、委員会は長期的な炭素排出につき価格シグナルが存在せず、排出抑制への十分な規制枠組みも存在しないことから、市場の失敗が存在すると判断している。これは原子力を含めた低炭素発電への政府の介入を正当化することになる（paras. (375)-(378)）。そのうえ、電力の安定供給という要素は十分に価格に組み込まれておらず、民間による原子力発電事業への投資決定は、社会的最適（social optimum）以下となっている（para. (397)）⁴⁰⁾

したがって、競争を歪める可能性があるかについての結論は、「その可能性

40) さらに、原子力特有の他の 2 つの市場の失敗（巨額の原子力投資へのリスク、投資決定後に政治的に停止・早期閉鎖されるリスク）があるとしている（paras. (381)-(385)）。

は限定されている」というものである。EDF からのコミットメントを考慮すると、ヒンクリーポイント C に対し補助（commissioning）を与えることによる競争の歪みは必要最小限に留められ、補助金のプラス面と相殺されると結論付けた（paras. (548), (549)）。

以上の精査に基づいた結論として委員会は、当該事業アセスメントや当該事例の特殊状況に基づく、イギリス政府が通知した当初案における補助パッケージは（禁止される）国家補助にあたるが、修正案では、107 条 3 項(c)（投資補助）が求めるところの国内市場での競業者との適合は可能であるとした（para. (550)）。ただし、既に現在の国庫補助パッケージにヒンクリーポイント C 投資プロジェクトが進展するのに必要な全ての補助が含まれていることから、最終の財政文書が更なる国家補助の要素を含むこととなる場合には、「事情変更の原則」によりこれを承認することはできないと付記している（para. (551)）。

IV オーストリア政府による提訴・ドイツ再生可能エネルギー発電業者等による提訴と EU 一般裁判所決定

(1) オーストリア政府による提訴およびドイツ再生可能エネルギー発電業者等による提訴

欧州委員会がイギリス政府の支援策を承認したことに対し、オーストリア政府が 2015 年 7 月 6 日に無効確認訴訟を提起し [Case T-356/15]⁴¹⁾ この訴訟にルクセンブルク政府も補助参加した（オーストリアと同様に脱原子力政策を採るドイツは、連邦議会投票で国家補助賛成の立場を示したため、参加しなかった）。さらには、ドイツ（9 社）およびオーストリア（1 社）の計 10 社の再生可能エネルギー発電業者および市営企業の同盟も委員会決定の無効確認を求める訴訟を提起した [Case T-382/15]⁴²⁾（同年 7 月 15 日）⁴³⁾

オーストリア政府は、「原子力は革新的技術ではなく、国家補助の価値はな

41) Official Journal of the European Union, Volume 58, 12 October 2015, C 337/14.

42) Official Journal of the European Union, Volume 58, 12 October 2015, C 337/22.

い。国家補助は全ての EU 加盟国に適用できる革新的技術を支援する場合に認められており、原子力発電はこの要件に当てはまらない。さらに 35 年間の CfD や債務保証、早期の閉鎖時の補償は、われわれの国家補助への要求と逆行している。原子力発電が炭素排出削減に貢献したとしても、総合的に原子力発電は環境に良い影響を与えていないことは誰もが認めている。したがって、原子力発電は、再生可能エネルギー・環境に関する国家補助ガイドラインにこれまで含まれてこなかった」とコメントしている⁴⁴⁾

オーストリア政府は 10 項目の法的主張をしているが、うち 6 項目は 107 条 3 項(c)の適用の誤りに関する主張である⁴⁵⁾ まず、「市場」の定義の誤りと「市場の失敗」の存在に関する判断の不正確さを述べている。「委員会は原子力独自の市場が存在し、市場の失敗があるとの誤った理解に基づいて国家補助を認めている。さらには、原子力発電が新技術との想定は誤りである。当該国家補助は単なる投資補助のレベルではなく、EU 司法裁判所判決では違法とされている運営補助 (operating aid) にあたる」と主張している。「107 条 3 項(c) (ある経済活動の発展又はある経済地域の発展を容易にするための援助) の補助に該当するための『共通の利益』も存在しない。補助の定義は不十分であり、追求目的に対する手段の妥当性要件 (比例性原則) も不十分で理解できない」との主張である。

一方、原告再生可能エネルギー発電事業者等の共同プレスリリース⁴⁶⁾によると、「原子力補助が他のエネルギー供給者や再生可能エネルギー供給者の負担増により、欧州の電力市場における競争を歪めることは明らかである。したがって、ドイツおよびオーストリアのエネルギー市場の 10 のアクターはこの

43) *Energy providers sue Commission over Hinkley Point subsidy*

<http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/energy-providers-sue-commission-over-hinkley-point-subsidy/> [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

44) 原・前掲注 14) 69 頁。

45) *Supra* note 41, pleas in law and main arguments 1-6.

46) *Unternehmensbündnis stellt Klage gegen AKW-Beihilfen für Hinkley Point C vor*

<https://www.greenpeace-energy.de/presse/artikel/unternehmensbueundnis-stellt-klage-gegen-akw-beihilfen-fuer-hinkley-point-c-vor.html> [最終訪問日：2017 年 5 月 7 日]

補助に反対するために訴訟共同体を結成した」として、EU 司法裁判所に委員会決定の無効の訴えを提起する表明を行っている。原告らは、「(イギリスの) 支援策は、ドイツ電気料金に最大 12% 影響し、競争市場を大きく歪ませる。このように委員会の国家補助の承認により直接的および個別に影響を受ける企業グループは、訴訟の権利を有している」とコメントしている⁴⁷⁾そして、イギリスが気候変動対策として原子力を推進し、国家補助によって原子力への投資リスクをヘッジすることにより、ドイツの再生可能エネルギー固定価格買取法による追加の買取費用が膨らむことや、他の加盟国の原子力発電投資にも同様の補助が使われる先例となる懸念を示している。

同企業グループはヒンクリーポイント C への補助パッケージが複数の EU 加盟国において、その国での原子力計画のための青写真となるため、ドイツのエネルギー転換 (Energiewende) にとってネガティブな作用をもたらすとし、Energy Brainpool 分析研究所に委託した研究鑑定書⁴⁸⁾をプレス会見で提供している。

原告らは 8 項目の主張をしているが、うち 5 項目が 107 条 3 項(c)の適用の誤りに関する主張である⁴⁹⁾まず、「委員会は原子力を援助する共通利益につき、107 条 3 項(b)と(c)の適用の基準を混同して適用している。委員会は運営条約 194 条に基づくエネルギー分野の EU 目的の一つである『安定供給』という共通利益を認めているが、それは原子力発電所の建設や運転によって得られるものではない」と主張する。次に市場の失敗につき、「委員会はファイナンス市場における原子力発電所への投資が困難であることに起因するとしているが、同じ技術 (EPR) を用いている原発のみならず、他の原発が国家補助を受けること

47) 原・前掲注 14) 69 頁。

48) その内容は以下の通りである。① EU 6 ヶ国で現在計画中の原子力発電に対して大規模な国家補助を適用すると、ドイツ卸電力価格が 11.8% 低下する可能性がある。② 原子力発電を含む 1 MWh 当たりの卸電力価格は 5.7 ユーロ低下し、発電事業者に不利益を及ぼす可能性がある。③ 卸電力価格の下落のため、ドイツの再生可能エネルギー法による年間の追加買取費用は 2040 年には 22 億ユーロに達し、ドイツの需要家は年間 16.39 ユーロを負担する可能性がある。原・前掲注 14) 69 頁。

49) *Supra* note 42, pleas in law and main arguments 1-5.

なく行われてきた事実を見落としており、政治的な決定が市場の失敗を生み出しているとの誤った主張もしている。「CfDを投資補助として分類している点や、補助パッケージの(手段としての)妥当性およびインセンティブ効果の受容についても誤った判断を行っており、安定供給目的のための原発建設や運転の代替案に関する十分な検討も行っていない。さらに、国家補助による競争への歪みを過小評価し、補助パッケージのプラス面を過大評価している」として、委員会の想定よりも市場価格への影響が大きいことを主張している。

(2) EU 一般裁判所決定 [Case T-382/15] ① —— 原告の「個人的該当性」の有無

EU 司法裁判所の訴訟手続には「先決裁定」と「直接訴訟」がある。加盟国や企業が直接に EU 機関を相手取って EU の裁判所に提訴する場合は後者の直接訴訟である。本件訴訟のように加盟国が EU 機関を訴える訴訟は少ないが、EU 一般裁判所 (General Court) が第一審を扱い、不服がある場合には EU 司法裁判所 (Court of Justice) に上訴することになる⁵⁰⁾ 過去の国家補助に関する訴訟では、判決までにかなりの時間を要している⁵¹⁾

本件に関しても、オーストリア政府による訴訟 [T-356/15] (2015年7月6日提訴) はまだ判決が下されていないが、再生可能エネルギー発電業者等による訴訟 [T-382/15] (同年7月15日提訴) については却下の決定が出ている (2016年9月26日)⁵²⁾

50) 中村民雄『EUとは何か [第2版]』(信山社, 2016年) 94~95頁。

51) 一般裁判所における国家補助に関する訴訟事例は、2013年は平均48ヶ月、2014年は平均32ヶ月の期間を要している。一般裁判所からEU司法裁判所(終審裁判所)への上訴には少なくとも14~24ヶ月を要する。

Buckworth N, *Austria and Luxembourg will challenge Hinkley Point C State Aid*

<http://www.shearman.com/en/newsinsights/publications/2015/06/austria-and-luxembourg-will-challenge-hinkley> [最終訪問日: 2017年5月7日]

52) BESCHLUSS DES GERICHTS (Fünfte Kammer) (2016/09/26)

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?doclang=DE&text=&pageIndex=0&part=1&mode=lst&docid=183948&occ=first&dir=&cid=493310 [最終訪問日: 2017年5月7日]

結論として EU 一般裁判所は、原告の再生可能エネルギー発電業者等には補助金の承認との「個人的な該当性」がないとの理由で訴えを却下した。

決定理由において裁判所は、EU 運営条約 263 条 4 項において求められる原告の「個人的該当性」について、過去の判例（25/62, 1963 年 7 月 15 日判決）を参照し、「原告は補助の域内市場との適合性に関する決定の正当性を争う場合、自身に『特別の地位』があることを示さなければならない」と判断基準を整理する（paras. 33-35）。そのうえで、原告の当事者適格について 5 つの点を検討した（以下の①～⑤）。

まず、①委員会の審査手続において書面による態度表明を行ったから個人的該当性があるという原告らの一部（1・2・5）の主張については、これを却下した。その態度表明によって審査手続の経過が大幅に決定づけられたこと（過去の判例による原告適格の判断基準）が主張されていないこと、行政手続への参加のみから原告適格を導くことはできず、原告らは——当該補助により——市場における自身の地位が明らかに侵害される、またはその個人的な特性により当該決定がその地位に触れることを示さなければならないことが、その理由である（paras. 36-40）。

次に、②（問題の決定による）市場における原告の地位の明らかな侵害について、原告企業は受益者（NNBG 社）との競争関係だけでなく、決定の名宛人と同様に、自身に個別に該当する実状が存在していることを示さなければならない。ただし、そのような特別の地位の明らかな侵害の証明は、その商業・財政的業績の悪化についての手掛りの存否のみに限定されない。また侵害の存否は、当該補助の額ではなく侵害の程度に左右され、市場の規模、補助の種類、補助期間の長さ、問題の活動が原告の本業か副業か、補助の消極的作用に対抗する可能性の有無によっても変わることになると判断基準を整理した（paras. 41-44）⁵³⁾ うえで、(i)原告らとヒンクリーポイント C の運営者が競争関係にあるか、(ii)市場における原告の地位の明らかな侵害が存在するか、という 2 点を検

53) ただし、競争関係について終局的に言明することは EU 司法裁判所の任務ではないとして、裁判所のコントロールの及ぶ射程を限定している（para. 44）。

討した。

(i)原告ら（ドイツ・オーストリアの電気事業者）が受益者と競争関係にあるか否かについては、第一に、問題となる市場の地理的範囲につき、第三次電力自由化指令（Directive 2009/72/EC）により電力域内市場創設の障害を除去する様々な規定が制定されており、本件でも原告らがEU電力市場から除外されていることは窺えない。したがって、問題となる市場の地理的範囲をEUのエネルギー域内市場全体とする原告らの主張に賛同できるとしている（paras. 46-53）。

第二に、原子力による電力は再生可能エネルギーによる電力の代替にならず、原告らの活動は「再生可能エネルギー電力の部分市場」に限定されているという委員会の主張について、電力の性質上、送電・配電網へ送られた後は、もともとの発電源やエネルギー源の特定はほとんど不可能である（paras. 54-56）。また第三次電力自由化指令のどの規定からも、EU電力市場を複数の部分市場に分類することは正当化できない。したがって、再生可能エネルギーによる電力とその他の一次エネルギーによる電力は同一の市場に属するエネルギー製品であり、原告らの発電電力と受益者の電力は競争関係にあると明言した（paras. 57-65）。

第三に、すべての原告らはドイツの支援システムによって優遇された発電所（EEG（＝再生可能エネルギー法；2000年施行）発電所）を運営していたものの、原告らの主要事業形態の大部分はドイツにおけるグリーン電力の販売であり、これは電力市場の枠内でのみ遂行される取引であること、パリの電力取引所（EPEX SPOT SE）における電力価格が連続して6時間以上下落する場合には、EEG発電所も支援規定から除外され、競争の影響に完全にさらされること、再生可能エネルギー固定価格支援期間の20年を超えてもEEG発電所の発電は可能であり、その製品を電力市場の外にあるとみなすことはできないことから、原告らは支援措置を受けていない限りは、直接に電力市場における発電者および電気事業者として活動しており、受益者の競業者であるといえりと結論付けた（paras. 66-75）。

一方、(ii)問題の決定が原告の市場における地位を明らかに侵害したといえるかについては、競業者は補助の域内市場との適合性を争う場合、当該市場の構造に関するデータを示さなければならないが、提出された研究鑑定書（Energy Brainpool 分析研究所）は EU 電力市場の構造に関して不完全な情報しか含んでおらず、現在の市場シェアについて結論を出すことはできない（paras. 77-87）。

またイギリス政府の補助パッケージは、原告らが受益者（NNBG 社）の競業者として活動する EU の電力市場全体に影響をもたらすため、問題の決定は全ての発電者・電気事業者に影響をもたらさう。したがって、ヒンクリーポイント C の運営開始が原告らに対し、不利益を生じさせないとはいえないが、原告らの競争状況に対して起こり得る侵害が、他のすべての市場参加者の競争状況への侵害と異なると認定することはできない。その限りで、再生可能エネルギー等⁵⁴⁾以外のエネルギー源による事業者との関係でも、ドイツの支援措置を受けていない他の再生可能エネルギー発電業者との関係でも、原告の市場における「特別の地位」を認定する手掛りはないとして、原告の地位の明らかな侵害の存在を否定した（paras. 88-98）。

続いて一般裁判所は、③委員会決定の名宛人以外の者（原告ら）の訴訟提起を可能とする「個人的該当性」が、原告らの一定の個人的特性から導かれるかという点について検討した。

第一に原告らは、再生可能エネルギー等の技術を発展させ、したがって EU の環境・エネルギー政策上の目的（EU 運営条約 191 条 1 項、194 条 1 項(c)）を追求していることや原子力発電を否定していることから、その特別の地位を導くことができると主張する。しかし、原告らはその事業形態の枠内で追求した目的が環境・エネルギー領域における EU の目的と合致するとしても、他の電力市場参加者も同じ目的を追求することができるため、原告らの特別の地位は基礎付けられない（paras. 117-119）。

第二に、原告の一部（3-10：市営企業や地方の電力網の運営者）は再生可能

54) 再生可能エネルギーと熱電供給を指す。以下、同じ。

エネルギー源を優先する EU 指令上の義務から、再生可能エネルギー等の発電所の優先的アクセスを保証するために、エネルギー効率化・送電網統制策を実施しなければならないところ、本件国家補助パッケージにより送電網コストが上昇する点から、個人的該当性を主張した。しかし、その負担はすべての送電網運営者について同じであり、いずれにせよ送電網コストの上昇は最終消費者に転嫁されることになるので、この主張は却下される (paras. 122-127)。

さらに、④他の加盟国に対する影響——すなわち、イギリス政府による原子力に対する補助パッケージを認める委員会決定は「青写真」にあたり、他の加盟国の追従を引き起こす（他の加盟国も、投資促進優遇による原発新設を表明した⁵⁵⁾）という点——から原告らの特別の地位を導く主張については、委員会が将来、国家補助の領域で他の原発プロジェクトに有利な決定を下しうるということは、問題の委員会決定そのものに依拠しないと指摘する。

問題の決定が本当に他の原発プロジェクトにとっての「青写真」にあたり、他の加盟国における新たな原発の建設がヒンクリーポイント C と同様に EU 電力市場における電力価格の低下につながるものが完全に排除できないとしても、原告らは他の原発建設が自分たちの地位にもたらしうる影響について述べていない。また、他の原発建設の帰結は、EU の発電者・電気事業者・送電網運営者すべてに及び、市場における原告らの地位への侵害だけが特別なわけではないとして、原告の主張を斥けた (paras. 128-132)。

最後に、⑤原告らは EU 運営条約 107 条の保護を受けており、これについて EU 基本権憲章 47 条の意味における実効的権利保護を享受しなければならないが、イギリスに営業所を持たないためイギリスで提訴することができず、EU 司法裁判所に先決裁定を求めることのできる国内裁判所において権利保護を求める可能性が存在しなかった——ゆえに本件無効確認訴訟が許容される

55) 欧州委員会は、後述するハンガリーのバクシュ II (Paks II) 原発への国家補助に対するハンガリー政府からの通知に対する決定を行わねばならず、当該一般裁判所決定の及ぼす影響は避けがたいと思われていたが、2017年3月6日、ハンガリー政府の提出した実質的コミットメントを基に承認した。

べき——との主張も却下している。

EU 運営条約 263 条 4 項に規定された（無効確認訴訟の）すべての適法性要件は、運営条約に明文で規定された要件が欠如していない限り、裁判所による実効的権利保護を求める基本権に照らして審査されなければならない。しかし、「原告らは、問題の補助の構成部分が、それ自体国内裁判所で取り消される措置に当たるということを、法的・事実的な観点に基づいて説明していない。彼らが国内裁判所にアクセスできたかという問題に関して、原告らは単に、自分たちがイギリスに営業所を持たないということを指摘したにすぎず、その事実のみによってそこでの提訴を妨げられているということまで説明していない」。したがって、「裁判所による実効的な権利保護についての彼らの主張は却下すべきである」とした。実効的権利保護を求める権利に立ち戻ってこの要件の欠如を覆し、無効確認訴訟の適法性を認めることはできないとした（paras. 133-146）。

(3) EU 一般裁判所決定 [Case T-382/15] ②——原告らの追求した環境・エネルギー政策上の目的および他の加盟国に対する影響

以上のように本件訴えは、原告らには運営条約 263 条 4 項に規定する個人的該当性を示す「特別の地位」が認定できないとして却下された。しかし、委員会決定の前提となった「市場の失敗」の認定については疑問を投じた。

というのも、委員会は承認決定の際、原子力発電市場では市場の失敗が生じており、補助金によってそれを解消しなければならないとの見解に立っていた。しかし、市場の失敗の有無の判断において、本件決定のように原子力発電だけの部分市場ではなく、EU 域内の電力市場全体が基準になるとすると、市場の失敗は存在しないので、国家補助の適法性の前提は失われる。

さらに、市場への侵害が限定的にとどまることも補助金の適法性の要件となる。しかし本件決定によれば、この問題はイギリスの「原子力発電」市場のみについて判断することはできず、EU の電力市場全体への影響を判断しなければならないことになる。

原告らは当該決定に対し、EU 司法裁判所への上訴を表明している⁵⁶⁾「特にヒンクリーポイント C は欧州の他の原発プロジェクト推進国（ハンガリー⁵⁷⁾ ポーランド、チェコ、スロバキア）の青写真となりうるので、不公平な原発への補助に対し訴訟を続ける」との声明を公表している。

原告の Greenpeace Energy 社は上記プレスリリースにおいて以下の声明を出している。「第一に、これらの決定理由は Greenpeace Energy 社のようなエネルギー市場における特別の地位を占める野心的な再生可能エネルギー発電業者に当てはまらない。第二に、国境を越えた電力取引が行われる可能性があり、加盟国における市場の競争を歪めるような原発に対する国家補助を認める決定に対して、（本件決定によれば）加盟国の他のエネルギー会社は、将来、訴訟を提起する機会すらないことになる。」

石炭火力発電所や原子力発電所のフェイズアウト後のドイツで、再生可能エネルギー等で需要を賄いきれない場合、原発による電力輸入への依存が高まるリスクはありうる⁵⁸⁾しかし当該決定に従うと、他の加盟国の原子力推進政策が自国のエネルギー政策に及ぼす影響を訴訟で争うための訴訟要件の壁は高いことになる。

56) Greenpeace Energy Press Release, *Legal action on subsidies for Britain's Hinkley Point C nuclear power plant goes into the next round*

http://mollymep.org.uk/wp-content/uploads/GreenpeaceEnergy_ECJ-12.12.16.pdf#search=%27Legal+action+on+subsidies+for+Britain%E2%80%99s+Hinkley+Point+C+nuclear+power+plant+goes+into+the+next+round%27 [最終訪問日：2017年5月7日]

57) ハンガリーは2014年、パクス II (Paks II) 原発建設を「国家経済の優先計画」と位置づけ、ロシア側が80%、ハンガリー側が20%の資金を負担して行う決定をした。国家による投資促進策を予定し、2015年5月、107条1項に該当するか否かについてハンガリー政府は欧州委員会へ決定を求める通知を行っている。前掲注55) 参照。

58) なお、原発をもたないオーストリアは、「電源証明書」を用意することを義務付け、原発で発電された電力を輸入しないようにする法律を制定した（2015年1月1日発効）。

V EU の原子力政策の方向性とイギリスの原子力発電の行方

(1) Brexit の EURATOM 条約に与える影響 —— 原子力は別扱い

EURATOM (European Atomic Energy Community; 欧州原子力共同体) は、原子力の欧州共同市場を形成する目的で 1957 年のローマ条約によって、欧州石炭鉄鋼共同体 (ECSC)、EEC とともに設立された。1967 年には統合条約により運営機関が EEC に継承されたが、1993 年に発効したマーストリヒト条約により EU が発足したのちも、法的には独立して存在している⁵⁹⁾ EURATOM の目的は、欧州における民生用原子力産業の発展およびエネルギー革命の安全性の確保である。具体的には第 2 条(a)~(g)において、(a)原子力開発の調査促進と技術情報の普及、(b)原子力事業の従事者と公衆の健康保護のための共通安全基準の確立、(c)EU 域内での原子力エネルギー発展のための投資促進と基本設備の構築、(d)原子力原料・燃料を全加盟国に対して定期的かつ公平に供給することを確保、(e)民生用原子力原料の軍事転用の禁止、等を規定する。

EURATOM 条約には、原子力エネルギーの使用に関する基本政策は示されていない。民生用原子力使用のための条件を示すのみである⁶⁰⁾ それは EURATOM 条約締結以来、加盟国の中には、原子力エネルギー未使用の国も、推進派の国も、脱原発した国も、フェイズアウト方針の国も併存しており、単一(統一的)エネルギー政策のなかで原子力は別扱いとせざるを得なかったという事情による。

イギリスは 2017 年 3 月 29 日に EU 基本条約 (リスボン条約) 50 条に基づき、欧州理事会に EU 離脱の通知を行い、2 年間にわたる離脱手続を開始した⁶¹⁾ 上述したように、政府は EU 離脱は EURATOM 離脱を含むことを明示し

59) 藤井・前掲注 5) 82 頁。

60) Stephen Tromans QC, *Nuclear Law Second Edition*, Hart Publishing, 2010, pp. 50-51, p. 69.

61) EU 離脱通知を政府が行うには国会による立法が必要と判示した高等法院判決 [2016] EWHC 2768 (Admin) を中心とした論説として、兼平裕子「EU 基本条約 50 条に基づく離脱通知に対する国会承認の必要性」愛媛大学法文学部論集社会科学編 42 号 (2017 年) 1 ~21 頁。

ている。というのは、EURATOMはEUと多くの共通の制度(委員会、理事会、EU司法裁判所)を有しており、EURATOMに残ることは、EU制度の準メンバーであることを意味する。そうなるとうイギリス法の重要な部分に関してEU規則やEU指令に縛られ、EU司法裁判所の管轄にとどまることになる。イギリス法が国際条約や基準によって最終的に規律される分野に限定されるが、そこではイギリス法に対してEU法が優先されることになり、Brexitを決定した意味が失われることになってしまう。

EURATOM条約106a条1項では、「EU基本条約…50条は当該条約に適用される」⁶²⁾と記載されている。続いて第2項では、第1項における50条等の条文がEURATOM条約の文脈において各々適用されることを説明している。50条をこのように書き換えることは、EU離脱と同様だが別個の離脱手続を生じさせることを意味する。EURATOM条約が50条の離脱開始通知に含まれるなら、EURATOM条約106a条は単にEURATOMの50条への言及を加えただけになるが、そのようには解釈されない。EUからの離脱通知は、イギリスのEURATOM加盟国としての地位に法的影響を与えることはなく、したがって、EU離脱手続の開始と同時にEURATOM離脱手続を行うべき法律上の必要性はないというのが通常の解釈である⁶³⁾

しかしながら、上述の理由により、最終的にはEURATOMを離脱せざるを得ない。そしてこのことは、現行のイギリスの原子力協力協定すべての置き換えが必要なことを意味する。人の移動に関してEURATOM条約は特別の原子力共通市場を形成している。原子力共通市場が依拠しているところの自由は、EU単一市場の依拠する自由とはかなり異なる。EURATOM条約96条1項によると、原子力エネルギー分野の熟練雇用者に対し、加盟国国民の権利に影響するような国籍に基づく制限はできない。97条によると、加盟国がEU域内

62) Article 7, Article 13 to 19, …… and 50 of the Treaty on European Union, …… shall apply to this Treaty.

63) *Brexit and Euratom: No rush to exit?* (World nuclear news, 20 January 2017) <http://www.world-nuclear-news.org/V-Brexit-and-Euratom-No-rush-to-exit-20011701.html> [最終訪問日: 2017年5月7日]

で原子炉建設に参加したい場合、当該加盟国の管轄権のもとでは公私を問わず、国籍に基づく制限は個人に対しても法人に対しても適用されない。ここではEU加盟国に要求されているEU域内での人の移動の自由のうち専門職・技能職への制限が取り除かれている⁶⁴⁾

以上のようにEURATOMによって、EUにおける原子力の安全性が保持されてきたことは間違いない⁶⁵⁾ イギリスはEURATOM条約の枠組みからの離脱により、追加の運転費用や調達費用がかかることになり、原子力建設や発電コストは一層上昇するかもしれない。人と資本の移動の自由および貿易に対する制限は、建設コストと新しいプロジェクト（ヒンクリーポイントC）の遅れをもたらし、温室効果ガス削減目標を達成できない懸念もある。

基本的にEURATOMは原子力促進を目的とする無期限の共同体であるが、その政策は時代遅れであるとの批判もされている⁶⁶⁾ 実際のところ、原子力政策は加盟国間で分岐している（EU加盟国中14ヶ国で原発稼働中。一方、フェイズアウトを決めた国もある）。そして、EURATOMが独立した法人格をもつゆえに、EUの欧州議会が意思決定過程からほぼ除外されている現状は民主的とはいえない。

2002年の欧州石炭鉄鋼共同体（ECSC）の失効時には、唯一のEC条約の枠外条約であるEURATOMが注目され、リスボン条約（2009年）でもEURATOM条約が議定書No. 2において取り扱われた。その前文において、EURATOM条約の条項が十分な法的効力を持ち続ける必要性、および、制度面・財政面における新たな条約ルールの必要性が呼びかけられた。議論は続けられているが、EURATOM条約の存在意義は「原子力の安全」であり、したがって、特に福島事故後、環境NGO（グリーンピース、地球の友）や緑の党が主張するよう

64) 1960～70年代当時、専門職・技能職の労働者は母国で資格や免許を与えられているが、これらの資格や免許は移動先の国で自動的に承認してもらえなかったという移動の壁があった。中村民雄『EUとは何か－国家ではない未来の形－[第2版]』（信山社、2016年）58頁。

65) *Supra* note 60, at 70-71.

66) *Supra* note 60, at 70.

な実効的な EURATOM の改革あるいは全面的な原発廃止は難しいのが現状である⁶⁷⁾。

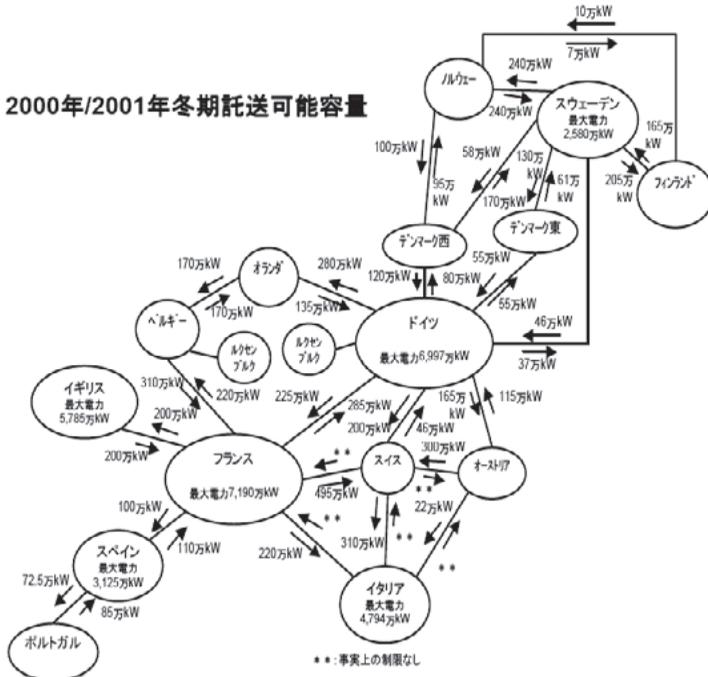
(2) 一つの加盟国の原発推進政策が他の加盟国のエネルギー政策に及ぼす影響を訴訟で争えるか

イギリスは新エネルギーミックス戦略として、原子力を気候変動対策のための重要なエネルギー源と位置付けた。EU は運営条約 191 条において共通の環境・エネルギー政策を有するが、エネルギーミックス政策は、各加盟国が独自に決定できる自由をもつ。本件委員会決定も、政策への判断ではなく、それを前提とした支援策が EU の国家補助ルールに適合するか否かのみを精査するものであった。そして委員会決定に対する 2 件の訴訟のうち、ドイツ再生可能エネルギー事業者等による訴訟は、その原告適格につき個人的な該当性がないとの理由で却下された。

図 1 に示すように EU の電力網は蜘蛛の巣状であり、周辺諸国と相互接続している。電力完全自由化により域内共通市場が形成されており、どのような電源であろうと一度送電網に送られると区別ができなくなる。したがって一つの加盟国の原発推進策が他の加盟国のエネルギー政策にも影響を及ぼしうるのが現状である。

上述の EU 一般裁判所決定 [T-382/15] は、原告適格に関連して、原告の活動は再生可能エネルギーの部分市場だけでなく EU 全域のエネルギー市場に及ぶ (= 受益者と競争関係にある) としている (paras. 46-53)。しかし、域内エネルギー市場に影響を与えうる各加盟国の原子力政策が共通市場に歪みを生じさせうるとしても、市場における原告らの「特別の地位」を認定する手掛りはなく、原告ら自身の地位の明らかな侵害の存在は否定された (paras. 36-40)。すなわち EU 電力市場の競業者である電気事業者というだけでは、委員会決定の正当性を争う原告適格は認められないのである。

67) *Supra* note 60, at 70.



【図1】 欧州各国の送電網・系統線の状況

(出典 : [http://home.hiroshima-u.ac.jp/mfukuok/er/Resources\(2\)/Image2606.gif](http://home.hiroshima-u.ac.jp/mfukuok/er/Resources(2)/Image2606.gif))

ヒンクリーポイントCに関しては、原発建設を行うのはフランス EDF 社を親会社とする EDF Energy 社を中心とする NNBG 社であり、原子炉はフランス・アレバ社製の新型炉 (EPR; 欧州加圧水型炉) である。1990年代にイギリスが率先して始めた電力市場の規制緩和の行き着く先は、実質フランス国有といえる EDF 社による発電・送電網の支配とアレバ社製の新型炉を使用せざるを得ないという結果であった。ヒンクリーポイントC 原発建設投資に対する国家補助の承認は、外国資本のためにイギリス国民の税金を使うスキームの承認を意味する。フランス (66.5%) および中国 (33.5%) からの投資に対しイギリス政府が国家補助を行うような政策は、(同国の電力供給がかなりの逼迫状況にあるとはいえ) 今後の原発建設費用およびバックエンド費用がどこま

で高騰するか不明であるにもかかわらず、継続されることになるのか。

一方、ハンガリーのパクシュⅡに関しては、原発建設の資金の80%はロシア側が負担し、それに対し競争制限条項を設けることを予定している。欧州委員会は、当該原発建設への財政援助についてもEU国家補助ルールに適合するか否かにつき精査を行っていたが、2017年3月6日、競争への歪みを少なくするというハンガリー政府のコミットメントを基にして承認した⁶⁸⁾

ハンガリー政府自身は、民間の投資家よりも低いリターンしか受け取らないとした。当該投資促進策は107条1項の意味するところの国家補助の要件に該当する。しかし、同条3項は「国家補助が、要求される目的に対し、限定的かつ比例性を有する」場合には、委員会の審査に基づく1項の適用除外を認めている。ハンガリー政府は、当該手法はエネルギー市場の過度の歪みを避けるものであると主張し、欧州委員会は「競争制限は限定的である」と判断して承認した。

しかし、このような国家による財政援助に守られて作られた電力は、原子力フェイズアウトを決めたドイツに売電され、小規模な再生可能エネルギー発電事業等の普及を阻むリスクがある。とはいえ、ドイツ再生可能エネルギー発電業者等による提訴は、運営条約263条4項が求める「個人的該当性」という原告適格要件を満たさない点で阻まれる。EU一般裁判所決定では、191条による環境・エネルギー政策上の目的を追求する事業者であっても、他の電力市場参加者も同じ目的を追求できるため、原告適格を有する「特別の地位」を基礎づけることはできないとされた。他の加盟国の異なる原発政策が自国エネルギー政策に及ぼす影響を電気市場参加者が訴訟で争う場合の訴訟要件の壁は高いと言えよう。

68) ハンガリー政府は、①運転に対し過剰な補償を避ける、②市場の集中を避ける、③市場の流動性を確保する、という実質的コミットメントを行った。European Commission Press release, 6 March 2017, *State Aid; Commission clears investment in construction of Paks II nuclear power plant in Hungary*
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-464_en.htm [最終訪問日：2017年5月7日]

(3) 原子力発電に対する国家補助——原発による気候変動対策は適合可能か

EU基本条約50条3項によると、離脱の通知から原則2年で当該加盟国に対してEU法は適用されなくなる。交渉が複雑化することは避けられないが、それでも離脱が完成するとイギリスは運営条約107条による縛りからも離れることになり、委員会への国家補助の通知を行う必要も、その決定に従う必要もなくなる。またオーストリア政府が提訴した訴訟[T-356/15]の判決後も、EU司法裁判所判決に拘束されることはなくなる。

一方、EU離脱はEURATOMからの離脱も意味する。EDF社やアレバ社をあげるまでもなく、イギリスの原子力産業はヨーロッパ大陸諸国の資材やサービスのサプライチェーンや専門家に依存しており、EURATOM離脱は原子力コストの増加と更なる建設の遅れを意味する⁶⁹⁾

イギリスは福島事故後もその原子力発電の推進策を変更する必要はないと結論付けているが、福島事故によって安全対策費が増加し、投資リスクが高まった。アレバ社も、もともとはフランス原子力庁が主導し、EDF社から原子炉プラントの発注を独占してきたが、21世紀に入ってからフィンランドのオルキオト原発建設(EPR)の遅れによる建設費用の高騰やそれに伴う訴訟の影響により多額の損失に陥り、経営再建中である。原子力推進国の政策が抜本的に変わることは、これら「too big to fail (大きすぎてつぶせない)」と言われる民間企業⁷⁰⁾への政府の財政支出の是非という問題もからんでくる。

一方パリ協定の締結(2015年)により、工業化以前からの世界の平均気温の上昇を2℃未満に抑える法的拘束力のある目標が決まった。気候変動は、グローバルな南北問題である⁷¹⁾今世紀末までに世界全体で温室効果ガスの排出を実質ゼロにするためには、化石燃料からの転換は必須である。しかしオースト

69) Nuclear industry warns UK must avoid 'cliff edge' over Brexit (The Guardian 2017/05/02)
<https://www.theguardian.com/business/2017/may/02/nuclear-industry-uk-brexiteuratom-hinkley-point-c-nia> [最終訪問日: 2017年5月7日]

70) 2006年に東芝が買収した米ウェスティング・ハウス社がその子会社が手掛ける原発建設の費用高騰により経営が逼迫し、2017年3月29日、米連邦倒産法11章の適用を申請した事例もある。

リアや北欧のように豊富な水力に頼れる加盟国と異なり、北海油田も先細り状態であるイギリスの脱化石燃料政策は難しい。そのうえ1990年代からの電力規制緩和により、長期的なリスクを孕む新たな発電プラント投資はすすまなかった。

イギリスがエネルギーミックスとして一番に推進しているのは原子力ではなく、再生可能エネルギーである。しかしこれは貯蔵できない自然任せのエネルギー源であり、安定供給のためのベースロード電源となることは難しいとの批判も根強い。とはいえ、再生可能エネルギーに対する国家補助がガイドラインに含まれているのに対し、原子力は含まれていない。提訴の段階でオーストリア政府やドイツ再生可能エネルギー発電業者等が主張している点は、「原発が気候変動対策に効果があるとしても、原発の全体的な環境負荷は地球にとってマイナス」という点である。

また、気候変動に関する最新の報告書である IPCC 第5次報告書（2013～2014年）においても、低炭素レベル達成のための費用効果的な緩和策（mitigation）として、発電部門の低炭素化がキーとなるとしている。低炭素エネルギーとして、①再生可能エネルギー、②原子力、③石炭火力の CCS（炭素回収貯留技術）をあげており、これはイギリスの新エネルギーミックス戦略と同じである。

ただし、原子力については「成熟した、温室効果ガスを出さないベースロード電源であるが、世界における発電シェアは1993年以降低下している。運用する際のリスクや関連する懸念、原料のウランの採掘リスク、財政面および規制面でのリスク、さらに未解決の放射性廃棄物管理問題や核兵器への拡散への懸念、否定的な世論等、様々な障害やリスクがある」ことが指摘されている⁷¹⁾。同時に、現在の世界の平均的の石炭火力発電を最新式の高効率天然ガス複合サイ

71) 適応策を実行するための資金調達のための国際的な新たな仕組みの構築につき検討した論説として、兼平裕子「COP 21 パリ協定9条における資金問題と国際連帯税構想」愛媛法学会雑誌43巻1・2合併号（2016年）1～44頁（同『借用概念と税務争訟』（清文社、2016年）220～264頁転載）。

クル発電プラントあるいは熱電供給プラントに置き換えることにより、エネルギー供給部門からの温室効果ガスをかなり削減することができるとしている。

以上より気候変動対策として、原子力発電が切り札であるとは言い難いと思料される。

Ⅵ むすびにかえて

欧州委員会決定（2014年10月8日）は、アルトマーク基準に基づく検討により、CfDは107条1項の意味するところの国家補助を含むが、3項(c)の投資補助の特徴を有しており、したがって、市場における競争を歪めることはないと判断した。さらに、原子力発電には市場の失敗が存在するため、政府の介入は正当化されるとした。

当該決定に対するEU一般裁判所決定〔T-382/15〕は、原告適格の判断に関連して原告の活動は再生可能エネルギーの部分市場ではなく、EU域内の電力市場全体が基準になると判示した。このような市場定義のもと、原子力発電について市場の失敗が存在しないとすると、国家補助の適法性の前提が失われることになる。しかしながら国家補助の適法性についてはEUの電力市場全体への影響を判断しなければならないとしても、そもそも当該国家補助の適法性を争う「個人的該当性」を有する電気事業者が存在するののかという問題が残っている。

イギリスが国家補助を用いて推進する原発建設がEU電力市場における電力価格の低下につながったとしても、競業者であるところの他の加盟国の小規模な再生可能エネルギー発電業者等の地位にもたらしうる影響を証明することは難しい。再生可能エネルギー発電事業者等による本件訴えは、「原発建設の帰

72) IPCC 2014: Summary for Policymakers In: *Climate Change 2014 ; Mitigation of Climate Change, Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the IPCC*, pp. 21-22.

https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf
[最終訪問日：2017年5月7日]

結は EU 全ての発電者・電気事業者・送電網運営者に及び、市場における原告らの地位への侵害だけが特別なわけではない」として却下された。では、競業者である電力市場参加者ではなく、加盟国政府が原告となった場合はどう判断されるか。オーストリア政府による訴訟 [T-356/15] の判決が待たれるところである。

電気事業におけるトリレンマであるところの「経済の発展」「安定供給」「環境保全」の全てを同時に満たすことは難しい。共通の環境・エネルギー政策(運営条約 191 条)を有する EU においても、一次エネルギー事情は加盟国によって異なる。エネルギーミックス政策は各加盟国の独自の決定事項である。しかしながら、電力市場の規制緩和により EU の電力網は共通市場を構成しており、一つの加盟国の原発推進政策は他の加盟国のエネルギー政策に影響を及ぼしうることになる。

本件一般裁判所決定が示すように、国家補助による原発建設の違法性を訴訟で争うことは難しい。しかし、イギリスの EU 離脱に伴う EURATOM 離脱、気候変動対策がグローバル規模の市場に影響を及ぼすこととなるパリ協定の実施という背景からみても、原子力や化石燃料に対する投資リスクは今後一層大きくなる。中長期的には原子力発電や石炭火力発電の生き残りは市場が決定すると思われる。「国家補助を用いたエネルギーミックスとしての原発建設への投資を『市場』がどう判断するか」という点が、今後の鍵になるのではないか。