

EUにおける再生可能電力指令策定の経緯と意義

大 島 堅 一

1. はじめに

再生可能エネルギー（太陽光、風力等、自然の力で繰り返し利用できるエネルギー）は、石油や石炭等の化石燃料、原子力にくらべ、環境への汚染物質の放出が少なく、「環境に優しい」エネルギーとされている。ところが、1990年代以前は、再生可能エネルギーの支援政策¹⁾は、エネルギー政策の周辺部分としてのみ実施されてきたものであって、環境の側面から論じられることはほとんどなかった。これが劇的にかわるのは、1990年代後半にはいつてからのことである。きっかけとなったのは、気候変動問題に関する議論の進展である。特に京都議定書の定める第1約束期間（2008-12年）が近づくとつれ、二酸化炭素を排出しない再生可能エネルギーは、気候変動防止のための国内対策の一つとして位置づけられるようになった。このような政策論議の流れのなかで、再生可能エネルギー分野は、エネルギー政策と環境政策とを統合する政策領域となったといえる。

再生可能エネルギー政策に関し、制度が整備され、成果が一定程度でている地域はヨーロッパである。特に、ドイツ、デンマークなど固定価格買い取り制をとる国が風力発電の設備容量を大幅に増大させている。ヨーロッパにおいて注目すべきは、ヨーロッパが全体として高い目標をもち、各国が政策を進めているところでもある。日本では、ヨーロッパの制度は非常に進んだ制度として紹介されることが多く、実際、日本の再生可能エネルギー基準（Renewable Portfolio Standard: RPS）が、十分に政策効果を上げていないことからすると、それも間違いではない²⁾。だが、EUが再生可能エネルギーの普及を促進しているのは、再生可能エネルギーの支援のあり方について数年に及ぶ政策論議を行ってきたからに他ならない。

そこで、本稿では、EUにおいて2001年に策定されたDirective 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market（以下では、「再生可能電力³⁾ 指令」または単に「指令」とする。）を決定するに際しての主要な争点を取り上げ、これがどのようにEUで取り扱われてきたのか、またその帰結はどうなったのかを検討

し、EUの再生可能電力指令の意義について論じる⁴⁾。

次章以下では、次のような構成をとる。まず、2. では、再生可能電力指令が策定された大まかな経緯について述べる。3～5では、再生可能電力指令策定の際に主要な争点となった再生可能エネルギーの定義、再生可能エネルギー目標の性格、EU共通スキームの取扱いの3点について順に検討する。6. では、再生可能電力指令の意義についてまとめる。

2. 再生可能電力指令が策定された経緯

再生可能電力指令が議論されるようになった経過は次の通りである。まず、1996年11月20日に、欧州委員会により、*Energy for the Future: Renewable Sources of Energy - Green Paper for a Community Strategy* (以下、「グリーンペーパー」とする) (Commission of the European Communities 1996) を採択した。EUにおけるグリーンペーパーとは、一般に、特定の政策領域における将来枠組みや提案を欧州委員会が最初に示すものであって、政策議論のたたき台という位置づけをもっている。欧州議会や欧州理事会にはこうした政策の提案権がなく、提案を行うのはもっぱら欧州委員会である。再生可能電力政策については、欧州委員会のなかのエネルギー・運輸総局 (Directorate-General Energy and Transport) が担当した⁵⁾。グリーンペーパーには、複数の提案が含まれており、加盟各国政府や利害関係者からのコメントがこれに対して行われる。グリーンペーパーへのコメントを基礎にホワイトペーパーが作られる。これは、グリーンペーパーよりも踏み込んだ内容となっている。これらに対する各種の機関からの意見を踏まえて、最終的な政策提案が欧州委員会によって出される (McGiffen 2001: 34)。再生可能エネルギーに関するグリーンペーパーも、コンサルテーション期間に、EU各機関、加盟各国政府・機関、関連企業・団体等のさまざまな利害関係者からのコメントを受けた。また欧州委員会によるグリーンペーパーに関する公式の会議も2回開催された。

グリーンペーパーの骨子は、第1にEU域内のエネルギー消費における再生可能エネルギーの割合を増大させること、第2に加盟各国間の協力とEUレベルでの組織、評価、測定の強化、第3に全ての加盟各国およびEUでの政策を結集して、再生可能エネルギー開発を進めることである。重要な点は、再生可能エネルギーの総エネルギー消費に占めるシェアを6%から倍増し、2010年までに12%にするという数値目標が含まれていた点である。また、再生可能エネルギー支援にあたっての加盟各国の協力強化、EUにおける再生可能エネルギー支援政策の強化、再生可能エネルギー普及の進捗状況の測定・評価を基本戦略としてあげていたこともあげられる。同時に、エネルギー源の外部費用を内部化することが再生可能エネルギーの競争力を高めるとされていたことも重要な内容である (Commission of the European Communities 1996)。

グリーンペーパーに関するEU内の議論の内容が反映されるかたちで、1997年11月に策定さ

れたのが、再生可能電力政策に関するホワイトペーパー（*Energy for the Future: Renewable Sources of Energy - White Paper for a Community Strategy and Action Plan*）（Commission of the European Communities 1997）である。ここでは、EUにおける再生可能エネルギーの導入目標、普及に関する行動計画が示された。このホワイトペーパーは、COP3において温室効果ガス削減目標を1990年比で15%としたEUのポジションを満たすための政策の一つという位置づけをもっていた。

グリーンペーパーと同様、ホワイトペーパーには、再生可能エネルギーの総エネルギー消費しめるシェアを12%とするという目標も含まれていた。ホワイトペーパーには、この目標を満たせば、2010年までに年間402百万トンの二酸化炭素を削減でき、エネルギーの域内への輸入を17.4%減らすことができると述べられている（Commission of the European Communities 1997: 12）。ここで、再生可能エネルギー導入目標は、義務的目標（mandatory target）ではなく示唆的目標（indicative target）であるとされていたことに留意すべきである。この点は、再生可能電力指令を策定する際の議論に影響を与えることとなった（Commission of the European Communities 2000a: 2）。また、ホワイトペーパーには、1998年に再生可能電力政策に関するEU指令を策定すると出すことが含まれていた（Commission of the European Communities 1997: 15, 34）。

EU指令は、ある政策をEU全体に拘束力をもたせるための法的文書である。EU指令が策定されれば、加盟各国は指令を実施するための国内法を整備しなければならない。EU指令を策定するには、EU内部において法的手続きを取らねばならない。再生可能電力指令をめぐるのは、欧州理事会、欧州委員会、欧州議会の3者で、後に示すいくつかの論点を中心に政策論議が進められた。本稿で対象となる再生可能電力は、アムステルダム条約によって改正されたEC条約（ローマ条約）の175条1項（環境分野の措置の決定手続を定める）を根拠に、251条の定める手続（共同決定手続）を行わなければならなかった。共同決定手続にあたっては次のようなプロセスをとる。すなわち、まず欧州委員会が欧州理事会と欧州議会に対して指令案の提案を行う。これに対し、欧州議会と欧州理事会が提案の修正を行うことができる。修正プロセスのなかで欧州理事会、欧州議会が合意できなかった場合は、双方により共同で調停委員会（Conciliation Committee）が作られ、双方が合意にいたるよう協議がなされる。ここで合意できれば、このプロセスの後、欧州理事会と欧州議会に対して、共同提案がなされ、そこで議決を経て指令になる。このとき調停委員会で双方の合意ができなければ、法定手続きが終了し、その提案は廃案になる（Schakleton 2002）。

表：欧州再生可能電力指令決定までの主な経緯

日付	内容
1996年11月20日	欧州委員会、再生可能エネルギーに関するグリーンペーパー公表。
1997年11月26日	欧州委員会、再生可能エネルギーに関するホワイトペーパー公表。
1999年2月	指令草案の内容が明らかになる。
1999年10月	指令草案の内容が再び明らかになる。
2000年5月10日	欧州委員会、指令案を公表。
2000年5月31日	欧州委員会、指令案を送る。
2000年11月16日	欧州議会で指令案にレポートが採択された。
2000年12月28日	欧州委員会、再生可能電力指令に関する修正案を提示。同29日に欧州議会及び欧州評議会に送付。
2001年3月23日	欧州理事会、欧州理事会のポジションに関するペーパーを採択。
2001年3月30日	欧州委員会、共通ポジションに関する見解を提示。
2001年3月30日	欧州委員会、再生可能電力指令に関する再修正案を提示。
2001年6月20日	欧州議会、産業、域外貿易、研究、エネルギー委員会、第2読会決定。
2001年6月22日	欧州議会、産業、域外貿易、研究、エネルギー委員会、欧州議会第二読会での勧告。
2001年7月4日	欧州議会、再修正案採択。
2001年7月24日	欧州委員会、欧州議会で採択された指令案を承認。
2001年9月27日	欧州理事会、欧州議会で採択された指令案を承認。

次に、ホワイトペーパー以後の具体的な再生可能電力指令策定プロセスの経緯を述べる（表参照）。欧州委員会が、再生可能電力指令を策定することをアナウンスしたのは1998年であった。ところが、指令案はすぐにはまとまらなかった（ENDS Environment Daily 1998）。最初の指令案の内容があきらかになったのは1999年2月になってのことである。指令案は、既に成功をおさめつつあった固定価格買取制について制限をもうけようとしていたこと、再生可能電力の伸び率の目標が低く設定されていたこと、再生可能電力に対し系統連携へのプライオリティ・アクセスが与えられていなかったこと等の問題点を含むもので、ドイツをはじめとする関係各国からの強い批判を浴びた（ENDS Environment Daily 1999a; Volpi 2000）。そのため欧州委員会は指令案を取り下げ、欧州委員会エネルギー総局のワーキングペーパーが公表されたにとどまった（Commission of the European Communities 1999）。ワーキングペーパーは、最初の指令案の内容を基本的に踏襲したもので、問題点も共通していた。そのため、環境保護団体や再生可能エネルギー関連産業からも強い批判をあげた（ENDS Environment Daily 1999b）。1999年10月になると指令案が再び明らかになったが、この指令案も再生可能電力に競争原理を持ち込むことを基本としていた。

1999年10月指令案の問題点は次の5点あるといわれている。すなわち第1に、国内電力消費にしめる再生可能電力の割合が5%を超えた段階で再生可能電力支援政策を各国政府がとってはならないとしている点である。第2に、2010年までに固定価格買取制を含む国内での再生可

能電力支援策をなければならないとしている点である。第3に、指令案には各国目標を含まず、各国が独自に目標をつくればよいとする内容が含まれていることである。第4に再生可能電力の系統連系へのプライオリティ・アクセスが保証されないものであるということである。第5に電力起源保証（guarantee of origin）システムを各国が構築しなければならないとしていたことである。（ENDS Environment Daily 1999c; ENDS Environment Daily 1999d; Volpi 2000）。この1999年10月指令案も、特に第1～4の点に関し、環境保護団体をはじめとする関係者からの激しい反対があり、再び指令案は正式に提案されることなく取り下げられた（ENDS Environment Daily 1999e）。

以上のような非公式プロセスをへて、指令案が欧州委員会によって欧州議会及び欧州理事会に正式に送られたのは2000年5月31日になってのことであった。指令案の内容については後述するが、正式提案前の議論を反映し、指令案は2つの非公式指令案とは内容が大きく異なるものであった。そのため、指令案は環境保護団体や再生可能エネルギー産業からも歓迎されることとなった（Volpi 2000）。欧州委員会の提示を受け、2000年6月16日の欧州議会において、産業・域外貿易・研究・エネルギー委員会においてこの提案が検討されること、また法務・域内市場委員会及び環境・公衆衛生・消費者政策委員会がそれぞれの見解を提示できることが議長によって示された。その後、各委員会での討議を経て、2000年10月24日に指令案に関する決議がなされた。これらの修正案を含むレポートは2000年11月16日に欧州議会の第一読会（first reading）で採択された。これを受け、欧州委員会は2000年12月28日に修正提案を提出、これが欧州理事会と欧州議会に送られた。

欧州理事会は、いくつかの修正提案については欧州委員会によって受け入れられたものの、いくつかについては受け入れられなかったため、欧州理事会のポジションを示した文書（以下、共通見解とする）を2001年3月23日に採択した。これをうけて欧州委員会は、指令案にいくつかの修正を施し、2001年3月30日に修正提案を再提出した。この修正提案は、欧州議会に戻され第二読会にかけられた。審議の末、2001年7月4日に同修正提案にいくつかの修正が入った最終低提案が欧州議会で採択された。欧州委員会はこれに対し、2001年7月24日に、欧州議会によるすべての修正を受け入れた（Commission of the European Communities 2001）。この再修正を含む指令案は欧州理事会によって2001年9月27日に承認された。これによって再生可能電力指令が策定され、指令は10月27日に発効した。加盟各国は、再生可能電力指令決定以後2年以内、すなわち2003年10月27日までに国内法を整備して、指令を実行しなければならないようになった。

以上のプロセスの中で主な争点となったのは、再生可能エネルギーの定義、目標、政策手段の3点である。これらは、EUに限らず、再生可能電力を普及させる際に、必ず規定しなければならないものである。日本において再生可能エネルギー支援政策のあり方を決めた際にも再

再生可能エネルギーとは何か、目標水準をどこにおくか、どのような政策手段を用いるのかが大きな政策論争を生んだ。3. 以下ではこの3点につき、それぞれの項目で、それが再生可能電力政策における意味を述べ、その上でEUにおける議論の概要とその意味について論じる。

3. 再生可能エネルギーの定義に関する論点

3-1 再生可能エネルギーの定義の意味

再生可能エネルギーがどのようなものを定めることは、再生可能電力政策を進めるうえで最も重要であるといえる。なぜなら、再生可能エネルギーは、枯渇性資源に対置した用語にすぎないため、さまざまなエネルギー源が含まれているからである。そのため、政策を具体的に決定するには、再生可能エネルギーの定義をまずは明確にする必要がある。再生可能エネルギーに風力や太陽光が含まれるかどうかについては異論がほとんどみられない。問題となるのは水力とバイオマスの扱いである。

水力が問題になるのは、第1に、それが過去から開発されてきており、風力や太陽光等といった比較的新しい再生可能エネルギーに比べて競争力があるためである。水力が、仮に再生可能エネルギーの定義に含まれれば、再生可能エネルギー支援政策の対象となってしまう。これは、現在でも競争力をもつ水力に対する必要のない補助金を与え、風力、太陽光等の新しい再生可能エネルギーの補助を相対的に減らすことにつながる⁶⁾という問題を生む。第2に、水力は、特に大規模水力発電所の場合には、環境に及ぼす影響が大きいという問題がある。つまり、水力発電を開発する際、周辺の自然環境を広範囲に破壊するケースが多い。こうした問題があるため、再生可能エネルギーの支援は環境的側面から要請されているのであるから、異なる問題とはいえ自然破壊を引き起こすような大規模水力を再生可能エネルギーには含むべきではないとする主張がなされるケースが多い。これとは逆に、水力は二酸化炭素を排出しないという優れた特徴があるのであるから、当然、他の再生可能エネルギーと同様の価値をもつので、支援を積極的に行うべきであるとする主張もある。

他方、バイオマスが問題となるのは、第1に、バイオマスと一口に言っても含まれるエネルギー資源は多様で、範囲を非常に広く取ることができるからである。一般にバイオマスは植物起源のものであるが、広くとらえれば、都市廃棄物や産業廃棄物にバイオマスが含まれていることもある。第2に、廃棄物発電は一般に風力や太陽光に比べて経済性が高く、支援政策なしに運用できるケースが多い。そのため、廃棄物発電が支援政策の対象とされれば、水力の場合の議論と同様、風力や太陽光等への支援が脇におかれてしまう。第3に、廃棄物発電は燃焼の際に汚染を引き起こす可能性が高いという問題もある。この点に関しても、水力と同様、環境保護の観点から要請される再生可能エネルギーの支援政策がかえって環境を破壊する要因ともな

りかねないという批判がある。

以上の定義に関する争点を踏まえたうえで、再生可能電力指令の策定プロセスをみてみよう。以下では、まず水力、次にバイオマスについて検討する。

3-2 水力に関する規定

欧州委員会によって出された指令案（2000年5月）における再生可能エネルギーの定義は次のようなものであった（Commission of the European Communities 2000a: 19, Article 2）。

「再生可能エネルギー源」とは、再生可能な非化石源（風力、太陽、地熱、波力、潮力、10MW未満の設備容量をもつ水力発電施設、バイオマス。ここでバイオマスとは農業および林業からの生産物、農業、林業、食料生産産業からの野菜廃棄物（vegetable waste）、未処理の木材廃棄物、コルク廃棄物）を意味する。（下線部筆者）

ところが、再生可能エネルギーからの電力消費の国家目標を定めた第3条においては、次のように規定されていた（Commission of the European Communities 2000a: 19, Article 3）。

加盟各国は、パラグラフ2において言及され、確立された目的に適合し、再生可能エネルギー源からの電力消費が開発されることを確実にするために必要なステップをとらなければならない。この条項を適用するために、10MW以上の設備容量をもつ水力発電設備も再生可能エネルギー源として考慮されなければならない。（下線部筆者）

つまり、最初の指令案では、再生可能エネルギー源の定義と、国家目標にくみこまれる段階での再生可能エネルギーの定義が異なっていたのである。この不整合は、欧州理事会で2001年3月23日に採択された共通見解において解消された。水力について設備容量の規模に関する規定は、根拠がないとして（Council of the European Union 2001: 13）削除され、次のように規定された。

「再生可能エネルギー源」とは、再生可能な非化石源（風力、太陽、地熱、波力、潮力、水力、バイオマス、埋立地ガス、下水処理ガス、バイオガス）を意味する。（Article 2 (a)）（Council of the European Union 2001: 6）

この規定は、指令にそのまま残された。これによって、EUレベルにおいては、水力を再生可能エネルギーに含めるかどうかに関して上限を設けないことになったのである。ただし、

guarantee of origin (以下、起源保証とする。)に関連した共通見解第5条3項では、「水力発電施設については設備容量を示す」(Council of the European Union 2001: 8)とされ、また、これが指令にも引き継がれたことにより(The European Parliament and the Council of the European Union 2001)、水力発電の設備容量に関する議論は起源保証に残されたかたちになった。

3-3 バイオマスに関する規定

バイオマスに関しては、指令案では、「農業および林業からの生産物、農業、林業、食料生産産業からの野菜廃棄物 (vegetable waste)、未処理の木材廃棄物、コルク廃棄物」(Commission of the European Communities 2000a: 19)とされていた。この提案に対し、欧州議会はこの定義をさらに拡大する修正提案を行った。修正案の規定は以下のようなものである。

「不純物が僅かしか含まれないバイオマス。すなわち、農業および林業からの生分解性物質、木材及びコルク、パルプ及び製紙産業の生分解性複製生物、分離された都市廃棄物の生分解性の分解物、埋立地ガス」(European Parliament 2000: 19)⁷⁾。(下線部筆者)

つまり、パルプ及び製紙産業からの廃棄物、都市廃棄物に含まれるバイオマス、および埋立地ガスが新たに付け加えられたのである。これに対し、欧州理事会は、さらにこの定義の拡大を行い、産業廃棄物もバイオマスに含まれるべきであるとする共通見解を採択した。この定義は下記の通りであった。

「(a)「再生可能エネルギー源」とは、再生可能な非化石エネルギー源 (これには、…、バイオマス、埋立地ガス、下水処理工場ガス及びバイオガスが含まれる) である。」(Council of the European Union 2001: Article 2 (a))

「(b) バイオマスは次を意味する。すなわち、生分解性物質、農業、林業及びその関連産業からの廃棄物ないし残余物 (植物性及び動物性物質)、産業廃棄物及び都市廃棄物のうちの生分解性の部分。」(Council of the European Union 2001: Article 2 (b)) (下線部筆者)

これは、欧州議会の定義を次の2点で大きく拡大するものである。第1に、パルプ及び製紙産業という限定をはずし、対象となる産業部門の範囲を拡大したという点である。第2に、「分解された」(digested) という文言が削除されており、分解されている必要がないとした点

である。欧州理事会のこの提案は、環境保護グループだけでなく、欧州委員会、欧州議会からも批判されることとなった（Volpi 2000）。

欧州議会は、2001年6月の産業、域外貿易、研究、エネルギー委員会及び議会の第二読会において、再生可能エネルギー源に廃棄物燃焼を含めるとした欧州理事会提案を強く批判している。ここで欧州議会が述べていることは、再生可能エネルギーに廃棄物発電が含まれれば、廃棄物削減及びリサイクリングのためのEU政策と矛盾する政策となるということである。つまり、再生可能エネルギー政策の一部に廃棄物燃焼を含めてしまえば、それは廃棄物削減ではなく、燃焼インセンティブを再生可能電力政策で与えてしまうということになる（Committee on Industry, External Trade, Research and Energy 2001）。その趣旨で、欧州議会は、前文8において次の修正提案を行い、これは欧州委員会、欧州理事会にほぼ受け入れられた。

前文8

「再生可能エネルギー支援は共同体の他の目的、例えば廃棄物処理の体系と一貫性のあるものでなければならない。したがって、分別されていない（non-separated）都市廃棄物の燃焼は再生可能電力指令および再生可能エネルギーに対する将来の支援制度のもとでは促進されるべきではない。」

再生可能電力指令の交渉において、加盟各国、とりわけ廃棄物発電施設を多く持つ国々は、欧州委員会を通して再生可能エネルギーにできるだけ多くの資源が含まれるよう交渉したという（Rowlands 2005: 968）。これは、再生可能エネルギー支援政策に柔軟性をもたせ、目標達成を比較的容易にすることを可能にするものであったが、他方でEUの再生可能電力指令がバイオマスに関して述べた意味での問題をはらむものとなったと評価することができよう。

4. 再生可能電力目標に関する論点

4-1 再生可能電力目標めぐって

EUにおいて、再生可能電力の比率増大を進めることについて特定の目標を形成する動きがみられるようになったのは、1990年代後半以降のこととあってよい。これがEUの機関として最初にあらわされたのは、欧州議会が1996年6月に行った決議においてであった。目標のおき方は、再生可能エネルギー政策に決定的な影響を与えるものである。目標に関する議論は、目標年次と水準、および目標の性格の2点ありうる。EUにおいても、この2点についての議論がなされた。

4-2 目標年次と水準

再生可能エネルギーないし再生可能電力の目標年次と水準は、支援政策が具体的にどのようなものになるかを決定づける重要な要素である。目標年次についてはいくつかのパターンがあり、短期の目標のみ、長期的目標のみ、短期的目標と長期的目標の双方が備わっている場合が考えられる。

短期的目標が設定されていれば、支援政策が具体化する期間が早まり、普及を促進する側面がある。だが他方で、短期的目標のみが設定されている場合、燃料費や保守費用が少なく、固定資本の割合の多い再生可能エネルギー施設の場合は長期的に資金回収を行う必要があるため、長期の見通しがたたず、再生可能エネルギー事業者の投資が抑制される効果をもつ。逆に、長期的目標のみが設定されているような場合、短期間のうちに促進政策が具体化せず、したがって投資行動が促されないという問題点がある。また同時に、達成すべき目標を先延ばしにするという性格ももっている。

ヨーロッパに関してこの点についてみると、EUでは、1990年代後半の段階で、短期的で具体的な数値目標が示されていた。1996年6月の欧州議会の決議では、一次エネルギーに占める再生可能エネルギーの割合を2010年までに15%にまで増大させることをEUおよびEU加盟各国に求めることが記されていた (European Parliament 1996: 3)。グリーンペーパーにおいては、目標値がやや下がり、2010年までに目標値を域内の総エネルギー消費の12%にするという数値目標がかかげられた。この数値は1990年代後半の再生可能エネルギーのシェアを倍にすることに相当した。ホワイトペーパーにも12%という目標は踏襲されるとともに、これに加えて、再生可能電力による発電量を総発電量の23.5%にするという目標も付け加えられた。

2000年5月にだされた指令案においては、目標値は掲げられたものの、再生可能電力が総電力に占める割合はホワイトペーパーよりもさらに低く設定された。すなわち、再生可能エネルギーの1次エネルギーに占める割合は12%とされたものの、総発電量に占める割合は22.1%とされたのである。これは、2010年に予想される電力消費量が増大したため、絶対量では同じ目標 (675TWh) であっても、発電電力量に占める割合は22.1%にとどまるためであると欧州理事会からは説明された。また、この指令案においては、これまでとは異なり、EU加盟各国の個別の再生可能電力シェアと発電量が目標として掲げられた。欧州委員会の説明では、この目標はEU全体の目標シェアと適合しており、参照目標として発電量が示されているとされていた。ここで示された各国の目標水準 (シェア、発電量ともに) は各国間で大きく異なっている (Commission of the European Communities 2000a: 26)。

欧州議会は、再生可能電力指令の目標水準に関し、一貫して目標水準を高めに設定すべきとする見解をとっていた。先のグリーンペーパーとホワイトペーパーで示された目標水準についても、欧州議会は、目標水準を総エネルギー消費の15%とするよう求めるという1996年の欧州

議会決議（European Parliament 1996）の立場を、グリーンペーパーに関する決議、およびホワイトペーパーに関する決議においても一貫して持ち続けた（European Parliament 1997; European Parliament 1998）。これに対し、欧州理事会は目標水準に関しては欧州議会に比べて消極的であった。たとえば、ホワイトペーパーに対する欧州理事会決議（1998年6月）においては、「ホワイトペーパーにおけるEU全体で12%という示唆的目標は有用な指針を与える」としていた（Council of the European Union 1998）。これは、2001年3月の欧州理事会理事会共通見解（Council of the European Union 2001）でも引き継がれた。欧州議会は、これに対する第2読会において、欧州理事会が国別目標が野心的すぎるとして下方修正している点に関し、京都議定書上の目標を満たすうえで必要であり、もし下方修正するならば拘束力のあるものにすべきだとして欧州理事会の立場を批判している（Committee on Industry, External Trade, Research and Energy 2001: 15）。

指令最終案においては、フィンランドは35%から31.5%へ、オランダは12%から9%へ、ポルトガルは45.6%から39.0%へと目標水準の引き下げが行われた。その結果、EU全体の目標水準は、22%のままとされてはいるが、現実には22%を下回るものと考えられる。

4-3 目標の性質

EUにおいて、目標に関してもう一つ重要な論点となったものは、目標の性質である。ここでは、目標が義務的目標（mandatory target）であるのか、法的拘束力をもたない目標であるのかというものである。義務的目標であれば、目標水準を満たさなかった場合、何らかの法的措置がとられるし、拘束力を持たない努力目標的なものであれば、それは加盟各国に対するガイドラインとしての意味しか持たない。この場合、加盟各国は、各国内でEUの指針に基づきながらも、拘束力を持たずに目標水準を決定できる。

EUにおける現実の目標決定においても、このことが念頭におかれていた。実際に、指令案において、欧州委員会は、「適切な方法で設定されれば、そうした（義務的な）目標はホワイトペーパーでかけられた12%の達成目標を促進しうるし、再生可能エネルギーが、京都議定書におけるEUの約束の達成に向けて重大な貢献をなすようになることは確実であろう」（Commission of the European Communities 2000a: 3）と述べている。しかし他方で、各国に柔軟性を与える、つまり義務的な目標としないことは、各国がとる選択の幅を広げるので、気候変動に関する約束を達成する上で最もよい戦略をとることができることも述べ、目標を拘束力のないものにするほうが望ましいという立場もまたとっていた（Commission of the European Communities 2000a: 4）。

こうした2つの立場を反映し、欧州委員会が提示した指令案（2000年5月）の目標に関する規定は妥協的なものとなった。目標の性格は単なるガイドライン的なもの（suggestive）でも

なく、かといって義務的 (mandatory) なものでもなく、indicative、すなわち示唆的なものであるとされた (Commission of the European Communities 2000a)。このindicativeという意味は、suggestiveであるとするよりはより強い意味をもっている (Rowlands 2005: 969)。また、各国の目標とEU全体の目標の関連性もたせ、加盟各国が目標を達成することとEU全体の目標達成とが相互に関連したものであると指令案では位置づけられた。欧州委員会の指令案 (2000年5月) の第3条2項の目標に関する記述について、欧州議会は、「拘束力のある最低限の国家目標」(binding national minimum targets) であるとする修正案をだしている (European Parliament 2000: 21)

欧州委員会の指令案 (2000年5月、及び2000年12月) では、正当化できる理由なく、ないしは新規の科学的証拠なく、加盟各国の国別目標がEU全体の目標と矛盾するものであると欧州委員会が評価した場合、欧州委員会は、各国の個別の義務的な国別目標を含む提案を欧州議会と欧州理事会に対して行うとされた (Commission of the European Communities 2000a: a; Commission of the European Communities 2000b: b)。2000年12月に欧州エネルギー閣僚理事会 (the Council of Energy Ministers) に提出された指令案では、より強い目標に変えるという内容も含まれていたが、欧州議会には支持されたものの評議会では支持されなかった (Meyer 2003: 666)。むしろ欧州理事会は、欧州委員会の指令案 (2000年12月) 第3条4項を削除、すなわち、加盟各国の目標がEU全体の目標と矛盾した場合、義務的目標を含む提案を行うとした文言を削除した共通見解 (2001年3月) を採択するなど、目標が義務的であることに対する反対の立場を崩さなかった。この共通見解 (2001年3月) に対し、欧州議会は目標の性格について義務的なものにすべきであるという立場を堅持し、2001年6月の第2読会における決定において、欧州理事会が削除した項目を復活させ、第3条4項に次の文章を付け加えるべきであるという提案がなされた (Committee on Industry, External Trade, Research and Energy 2001: 15)。

「国別の示唆的 (indicative) 目標がEU全体の目標と一貫性のないものである可能性が高いと第2パラグラフで言及されているレポートが結論づけた場合、…、(欧州委員会が出す新たな) 提案は、潜在的な義務的目標を含む国別目標を適切な形式で提示していなければならない。」

この規定は、続く欧州委員会と欧州理事会で承認され、指令となった。この規定により、示唆的目標であってもEU全体の目標と整合性を持ち、そうでなければ義務的目標に切り替わる可能性を含むものとなったといえる。

以上見たように、EUにおける目標は、最終的に示唆的 (indicative) なものとされた。この規定は、確かに、義務的目標よりは政策的な拘束力がなく、加盟各国に対して強い拘束力をもたないという側面がある。だが一方で、この示唆的目標がEU全体の目標を達成できない可能

性が高い場合は、義務的目標が欧州委員会から提案される含みをもたせた文言とセットになっている。このことから、加盟各国に対して極力柔軟性を持たせつつも、EU全体の目標を満たすよう方向付けるという積極の意味ももつこととなったといえるであろう。

5. 再生可能電力支援に関するEU共通スキーム

再生可能電力指令に関する議論がなされると同時に、EUでは電力政策についてドラスティックな転換、つまり規制緩和・電力自由化が行われた。この変化は、当然、再生可能電力政策にも大きな影響を与えた。特に重要な論点は、EU全域に共通する再生可能電力支援スキームを構築するかどうかである。なぜなら、再生可能電力支援政策は、基本的に再生可能電力に対して何らかの補助を与えるものであり、これが加盟各国で異なれば、域内電力自由化に抵触する可能性がでてくるからである。このこともあって、再生可能電力政策においても、電力自由化と適合した施策の構築する動きが高まっていった（Midttun and Koefoed 2003: 677）。

欧州委員会は、EU域内での電力の自由な取引と整合させる目的から、当初から、再生可能電力政策のハーモナイゼーション（harmonization）に強い関心を抱いていたといえる。これは、1996年のグリーンペーパーに次のように記載されていた。すなわち、「再生可能エネルギーは、…市場を基礎にした適切な手段が導入されれば、さらに開発でき」、「エネルギー市場での競争が増大するにつれ、規制的手法は徐々に廃止され、より市場的手法とってかわられる必要があるが、財政的手法は短期的中期的にEUが2010年までの再生可能エネルギーによる貢献を確実に増大させそうにない」。そこで、「“再生可能エネルギークレジット”のシステムを通じた取引可能な義務量」が再生可能エネルギーの支援にも市場のゆがみを避けることにもつながるとした（Commission of the European Communities 1996: 34-35）。この欧州委員会の考え方は、ホワイトペーパーにも踏襲された（Commission of the European Communities 1997: 15）。ところが、この表現、つまり「市場に基づく手段」は、取引可能な再生可能エネルギー許可証（Tradeable Renewable Energy Certificate）をとともうRPSの導入を意味するものを意味していたため、ドイツなど固定価格制を導入している国々からの強い反対をうけることになった。

これらの強い反対があったにもかかわらず、欧州委員会の立場は一貫して市場主義の立場をとっていた。この背景には、欧州で進む電力自由化の動きがあり、これに適合する制度を支援スキームとして採用したいとの思惑があったものと考えられる。また、このときの欧州委員会のコミッショナーが市場中心主義の考え方をとっていたのも、欧州委員会全体の意思に反映されていたともいわれている⁸⁾。いずれにせよ、この時点で欧州委員会は取引可能な許可証を導入すれば、電力自由化と再生可能電力支援政策が両立しうると考えていたのである。

ところが欧州委員会のこの立場は、固定価格制とRPS制が同時に存在し、しかも固定価格制による普及実績のあるヨーロッパでは政治的に支持されず、EUで統一的な意思決定ができないものであることが次第に明らかとなっていった。欧州議会は、EU共通政策をつくることに対しては賛成であったものの（European Parliament 1998: F）、欧州委員会が提示する市場に基づく手段よりも固定価格制のほうをむしろ支持するような立場を示した（European Parliament 1998: R.1）。欧州理事会は、加盟各国の意思の違いを反映して再生可能電力指令において共通政策を創設するという立場をとらなかつた（Council of the European Union 2001: 13）。共通政策の内容については、環境保護に関する公的補助金（state aid）のガイドラインを考慮すべきであるという立場をとった（Council of the European Union 2001: 6）。

こうした状況もあって、欧州委員会の立場も1999年頃から徐々に変化していった。1999年に欧州委員会がつくったワーキングペーパーでは、欧州に存在する多様な制度をレビューし、再生可能電力指令に含めるべき内容について検討している。このレビューのねらいは、EU共通スキームとしてふさわしいものがどのようなものであるかを示唆することにあつた（Commission of the European Communities 1999: 5, 11-22）。これを踏まえて欧州委員会が統一的な共通枠組みを提案するはずであつた。

ところが、指令案（2000年5月）では、具体的にどの制度を欧州共通政策とするかについてのレポートを指令策定後5年以内に出すという記述にとどめ、指令策定段階では共通政策をつくるかどうかについて判断しないという立場が示された。指令案では、5年以内にだされるレポートに将来の再生可能電力政策のあり方を規定する制度に対する判断が示されるとされ、これが決定された指令にも引き継がれた。指令案には、これに加えて共通政策が新しく導入される場合に必要な移行措置についての記述も設けられた。当初の指令案には、共通政策を欧州委員会が将来提案する際には「十分な移行措置（レジーム）」を含むものにするとしていた。これは、欧州理事会の共通見解により、「最低7年間の移行期間」が含むものとするとして修正され、この内容は指令にも引き継がれた。これによって、仮にEU共通スキームをつくる場合であっても、最低7年間、加盟国は加盟国独自に実施していた既存の政策を採り続けることができるようになった。欧州共通政策に関するレポートは、指令では事実上2005年に出されることになったから、どんなに早くとも2012年までは共通政策が実施されないということである。これは、再生可能電力指令上の2010年の目標を満たすための政策としては、既存の国別の政策をそのまま用いることを意味していた。

6. 再生可能電力指令の意義

再生可能電力指令は、以上に述べたように、エネルギーと環境に関するEU内外の議論を背

景に、独自の論点に関する激しい論議の末に策定された EUレベルにおける再生可能エネルギー政策における最も重要な法的枠組みであるといえる。以上の政策論争の分析をふまえて、その内容と意義を簡単に整理すると次の3点にまとめられる。

まず、再生可能電力指令は、とにもかくにも再生可能電力の目標を国際的に定めたものであって、その目標値は水力を含んでいるとはいえ国際的にみて非常に高く、再生可能電力の普及に大きな意味をもっている。すでにみたように、指令の目的は、EU25ヶ国において域内の総電力にしめる再生可能エネルギー電力の割合を1997年の13.9%から2010年の22%へと増大させることにある。この目標は、域内の総エネルギー消費の12%を再生可能エネルギーによってまかなうという目標と整合性を持ち、同時にEUの京都議定書上の温室効果ガス排出削減目標とも整合性を持ったものとなっている。目標は義務的目標ではないものの、京都議定書の排出削減目標が国際的に法的拘束力を持っているから、その意味では、より高次の目標の下での拘束力の高い目標であるともいえる。実際、加盟各国は指令に示された目標を達成するための施策を現実にとってきていることから、それがうかがえる。

第2に、EU共通の再生可能電力政策は、指令策定時点で見送られたといってよい内容であるし、また近い将来も当面政治的日程にのぼってこないものと考えられる⁹⁾。指令では、EU共通の枠組みをつくる必要がある（Preamble 13）と認識し、加盟各国で現在実施されている支援政策（グリーン証書、投資補助、直接的価格支援策[固定価格買取制]減免税、税還付）がEU全体の枠組みがつけられるまでは有効である（Preamble 14）とされたうえで、指令決定時点では、EU全体としての枠組みを決定するのは経験も限られているため時期尚早であるとしている（Preamble 15）。共通政策を策定するスケジュールに関しては、2005年10月27日までに再生可能電力支援のためのメカニズムを評価するためのレポートを作成、必要であれば、共通の支援スキームについての提案を行うよう欧州委員会に対して求めている。ところが実際には、2005年10月27日までに指令に基づくレポートは提出されず、それが実際に提出されたのは2005年12月7日になってのことであった¹⁰⁾。このレポートでは、各国の支援政策の実施期間が短いため、長所短所を比較して結論を出すには時期尚早であり、それゆえ、「欧州委員会はEU共通スキームを現段階で提示することは適切ではないと考える」と述べられている（Commission of the European Communities 2005: 16）。このレポートの内容からすれば、当面の間は、国毎に異なる支援政策が欧州電力市場の中に存在するという状態が続くとみられる。

なお、指令において、将来提示されるEUの共通支援スキームは、再生可能電力の支援を費用効率的に実施できるものであることがもとめられている（Article 4.2）。提案の中身は、a) 国別目標の達成に貢献し、b) 域内電力市場の原則と矛盾せず、c) 再生可能エネルギーの多様性を考慮に入れたもので、d) 再生可能エネルギー利用を効果的かつ費用効率的に促進し、e)

少なくとも国別のシステムを移行させるのに少なくとも7年間におよぶ十分な移行期間を設け、投資家の信頼を維持するものであることとされた (Article 4.2)。

再生可能電力指令において注目すべき第3点は、本稿では論じていない各種の新たな原則や施策が導入されていることである。

再生可能電力支援政策と公的補助金との関係については、発電の外部費用の内部化のために必要であれば、支援策はみとめられるとしている (Preamble 12)。ここで政府補助金について言及があるのは、EUでは、加盟各国に対して市場での競争への影響を廃するために、対GDP比を削減するよう要請しているからである。

系統アクセスについての原則が定められていることも重要である。ここで、系統についての規定があるのは、再生可能電力が自然条件によって出力が変動するという特徴をもつためである。出力変動がおきても、送電が安全に維持されるような系統でなければ、再生可能電力は物理的な限界にぶつかる。指令では、再生可能エネルギーを利用するために必要な系統を加盟各国が確保し、再生可能電力にはプライオリティ・アクセスが与えられなければならないとしている (Article 7)。また適切な場合は、送電線管理者に対して送配電システムの費用を全額または一部を負担させても良いとしている (Article 7.3)。

また、全く新たな内容として、起源保証 (guarantee of origin) システムを各国が構築しなければならないとしている。これは、電力消費者に対して、電力がどのような電源により発電されたものかを示すものである。この規定は、もともとEU域内に共通の再生可能電力証書取引の導入を意図したものであり、加えて、EU域内で導入されようとしていた温室効果ガスの排出量取引と互換性をもたせる意図もあった。だが、欧州の再生可能電力支援政策に関する共通枠組みに関する議論がまとまる見込みがさしあたってなくなった現在、欧州域内の共通の電力ラベリング制度の一つとしての意味をもつことになったといえる (Nilsson 2005)。

以上のように、EUは、気候変動問題を中心にすえ、各種のエネルギー政策に関する枠組みをつくるという潮流のなかで、再生可能電力指令を策定した。再生可能電力については、各国の条件に応じた個別の目標が定められるとともに、EU共通の枠組みを構築するための検討も行われる等、エネルギー政策分野の中でも最も具体的かつ積極的な政策展開がみられる分野であると評価してよいであろう。

注

- 1) 固定価格買取制や再生可能エネルギー基準等、再生可能エネルギーを普及させる目的で実施される政策体系に関する固定した名称はいまのところない。そこで、本稿では再生可能エネルギー普及を目的とした政策のことを、さしあたって再生可能エネルギー支援政策とする。また、本稿では、EUに共通する再生可能エネルギー普及のための枠組みを支援スキームとする。なお、支援政策の環境経済学的な意味については別稿で論じる。

EUにおける再生可能電力指令策定の経緯と意義（大島）

- 2) RPSも、適切に設計されたものであれば、再生可能エネルギーを効果的に普及させることができる。RPSの成功事例としてはアメリカ、テキサス州があげられる。テキサス州のRPSの評価については、木村・大島（2005）を参照されたい。
- 3) 再生可能エネルギーによって得られた電力について、日本語では固定された名称がない。本稿ではさしあたって再生可能電力としておく。
- 4) 1990年代後半以降、ヨーロッパでは環境政策とエネルギー政策に関し、様々な政策がとられるようになった。この政策上の潮流の意味については、さしあたって、大島（2005）を参照されたい。
- 5) 欧州委員会のコミッショナーの立場によって、欧州委員会の出す政策は内容的に大きく異なってくる。これは、後述するように再生可能電力支援政策についても同様である。（Lauber 2006）
- 6) たとえば、スウェーデンの再生可能電力ラベリングにおいても、大規模水力が再生可能電力として適格であるため、これが再生可能電力の大きな部分を占め、低価格となっている。
- 7) 2000年10月に採択された欧州議会の環境・公衆衛生・消費者政策委員会の意見では、ピートが再生可能エネルギーとして含まれていたが、これは欧州議会の修正案（2000年12月）では採用されなかった。また、これをうけた欧州委員会の修正案においても、ピートは明らかに化石燃料であるという理由で、採用されなかった。
- 8) 2006年1月に実施したザルツブルク大学Volkmar Lauber教授に対する筆者のヒアリング調査に基づく。
- 9) 再生可能エネルギー支援政策に関する欧州の多くの専門家によれば、EU共通政策の導入の可能性は当面ないという。（Toke 2005; Lauber 2006）
- 10) 公表の時期がおくれたは、再生可能電力支援政策の評価が欧州委員会内部で定まっていなかったからであると考えられる。（Langniss 2005）

参考文献

- Commission of the European Communities (1996). Energy for the future: renewable sources of energy (Green Paper). COM(96) 576.
- Commission of the European Communities (1997). Energy for the future: renewable sources of energy (White Paper). COM(97)599 final.
- Commission of the European Communities (1999). Working Paper of the European Commission: Electricity from renewable energy sources and the internal electricity market.
- Commission of the European Communities (2000a). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of Electricity from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market. COM(2000)279 final - 2000/0116(COD).
- Commission of the European Communities (2000b). Amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of Electricity from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market. COM(2000)884 final, 2000/0116(COD).
- Commission of the European Communities (2001). Commission Opinion in accordance with point (c) of the third subparagraph of Article 251(2) of the EC Treaty on the European Parliament's amendments to the common position of the Council on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Promotion of Electricity from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market. COM(2001)445 final, 2000/0116(COD).

- Commission of the European Communities (2005). Communication from the Commission: The support of electricity from renewable energy sources. SEC(2005) 1571.
- Committee on Industry, External Trade, Research and Energy (2001). Recommendation for second reading on the Council common position for adopting a European Parliament and Council directive on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal market. 5583/1/2001-C5-0133/201-2000/0166(COD).
- Council of the European Union (1998). Council Resolution of 8 June 1998 on renewable sources of energy. OJ C 198 1-3.
- Council of the European Union (2001). Common Position No 18/2001 adopted by the Council on 23 March 2001 with a view to adopting Directive 2001/.../EC of the European Parliament and of the Council of ... on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market. OJ C 142 5-15.
- ENDS Environment Daily (1998). EU to harmonise renewable support schemes. ENDS Environment Daily.
- ENDS Environment Daily (1999a). Plan for EU renewable energy law shelved. ENDS Environment Daily. 9 February 1999
- ENDS Environment Daily (1999b). Strong EU renewable energy law demanded. ENDS Environment Daily. 28 April 1999
- ENDS Environment Daily (1999c). EU Commission attacked over renewables law. ENDS Environment Daily. 22 October 1999
- ENDS Environment Daily (1999d). Outline of EU renewables directive emerges. ENDS Environment Daily. 3 November 1999
- ENDS Environment Daily (1999e). Commission bids to salvage renewables directive. ENDS Environment Daily. 3 December 1999
- European Parliament (1996). Resolution on a Community action plan for renewable energy sources. A4-0188/96, OJ C 211, 22/07/1996 27.
- European Parliament (1997). Resolution on the communication from the Commission on Energy for the Future: Renewable Sources of Energy -Green Paper for a Community Strategy (COM(96) 0576 C4-0623/96). A4-0168/97, OJ C 167, 02/06/1997 160.
- European Parliament (1998). Resolution on the Commission communication: Energy for the Future: renewable sources of energy - White Paper for a Community Strategy (COM(97) 0599 C4-0047/98). A4-0207/98, OJ C 210, 06/07/1998 215.
- European Parliament (2000). Report on the proposal for a European Parliament and Council directive on the promotion of electricity from renewable energy sources in the internal electricity market (COM(2000) 279-C5-0281/2000-2000/0116(COD)), Committee on Industry External Trade, Research and Energy. A5-0320/2000, 30 October.
- Lauber, V. (2006). Personal Communication. 9 January 2006
- McGiffen, S. P. (2001). The European Union: A Critical Guide. London, Pluto Press.
- Midttun, A. and A. L. Koefoed (2003). "Greening of electricity in Europe: challenges and developments." Energy Policy 31(7): 677-687.

- Nilsson, L. (2005). Personal Communication. 8 November 2005
- Rowlands, I. H. (2005). "The European directive on renewable electricity: conflicts and compromises." *Energy Policy* 33(8): 965-974.
- Schakleton, M. (2002). The European Parliament. *The Institutions of the European Union*. J. Peterson and M. Schakleton. Oxford, Oxford University Press: 95-117.
- The European Parliament and the Council of the European Union (2001). Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market. L283/33.
- Toke, D. (2005). Personal Communication. 27 October 2005
- Volpi, G. (2000). "Taking the road to renewables? strength and weaknesses of the draft European renewable directives." *Renewable Energy World* 3(6).
- 木村啓二・大島堅一（2005）「アメリカ・テキサス州のRPS制度の実際」『環境と公害』34(1):47-53
- 大島堅一（2005）「21世紀のエネルギー政策」『環境と公害』34(1):2-8
- （大島堅一，立命館大学国際関係学部助教授）

The EU Directive on the Promotion of Renewable Electricity

This paper analyses the decision process and the contents of the EU renewable electricity directive decided in 2001 and discusses the important points for promoting renewable electricity. A main conclusion to be drawn is that the directive includes some compromises on the definition of renewable energy and the quantity of the target of each member state. The harmonization of promotion policies of renewable energy was not attained by the directive. In spite of these features, the directive has significant implications for the future promotion of renewable electricity.

(OSHIMA, Kenichi, Associate Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)