

ドイツの再生可能エネルギー法の 2014 年改正

Dr. Karl-Friedrich Lenz

I. はじめに

なぜ、この問題に注目すべきか。

ドイツは、2014 年にサッカーW 杯で優勝したが、太陽光発電も世界一の地位を得ている。現在は天気の良い日では、平日の昼のピークの三分の一、祭日の半分程度を、太陽光のみで賄うまで、成長してきた。実績についてはまた後で詳しく検討する予定だが¹、とにかく太陽光、その他の再生可能エネルギー設備の整備が、相当程度に進んだことは確かである。

ドイツは、アメリカで言えばアラスカ程度の北の国で、太陽光の資源に特に恵まれているとは言えない。世界をリードしてきた実績は、ドイツの「再生可能エネルギーの整備に関する法律」²（以下は単に「EEG」という）が原因である。

日本も、2012 年からドイツと同様に、買取制度を実施している。買取制度を「FIT」(feed-in tariff)と呼ぶ場合も多いであるが、基本的に、安心してリスクなく再生可能エネルギー設備を計画できる環境を整備する制度である。A 社が銀行 B から融資を受けて、太陽光発電を計画している場合、当該制度により、20 年間に一定の単価で発電された電力を買取ることが保障されている制度である。当該単価は、国家が定める。その際、設置当時の市場の状況を配慮して、赤字にならない、確実に一定の利益を期待できるような金額の設定になる。

その結果、銀行 B からみて当該計画に伴うリスクが少ないため、低い金利で融資が可能となる。また A 社からみても、太陽光設備に投資しやすい環境になる。

日本でもドイツでも、福島原発事故を受けて原子力の供給が減少している。その点は、ドイツの方が段階的で計画的な減少である³のに対し、日本ではいきなり全ての原発を停止する状況になったが、基本的に両国で、原子力が確実に減っている。ドイツでは、完全に脱原発まで決定済みである。

原発がなくなる分、別のエネルギー源が必要である。また、地球温暖化対策のためにも、化石燃料の依存度を減らす必要がある。化石燃料は輸入に頼ることに対し、再生可能エネルギーはすべて国内で調達できる。様々な観点で、再生可能エネルギーへの転換（ドイツ語では「Energiewende」という）は、重要な課題である。

その中、2014 年 8 月から施行されたドイツの EEG の最新改正法⁴について、日本語で情報を提供することは、本稿の第一の目的である。その際、立法手続きにも触れる必要がある。

なぜなら、今回の改正は以前のこの分野の立法と異なり、国内の立法機関（連邦議会・連邦参議院）

¹ 下記III.1.参照。

² Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2014), k-lenz.de/eeg02 (JURIS)。

³ Wikipedia, Atomausstieg, Deutschland 2000/2011-2022, k-lenz.de/eeg27 参照。

⁴ Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften des Energiewirtschaftsrechts vom 21. Juli 2014, BGBl. 2014 I, 1066, k-lenz.de/eeg28。

のみによる国内立法ではなく、EU 委員会との交渉に基づいて成立した。また EU 委員会は、ドイツ政府の申請を受けて、本件立法に許可を与えた⁵。すなわち、ドイツ国内の立法について、EU 委員会の許可が必要であった、ドイツ国内の立法機関のみではなく、国際組織の行政機関である EU 委員会の政策判断も、配慮されたことになった。

日本国憲法 41 条によると、日本の場合、国会が唯一の立法者とされている。日本の立法者が、事前に国際機関と交渉して、今回の再生可能エネルギーの改正は、この内容で許可して頂くのか、ということはないと思われる。ドイツの場合でも、民主主義から見て重大な EU 委員会の職権乱用・越権行為となる。その点について批判することも、本稿の重大な目的・動機の一つである。

さらに、今回の改正の政策を紹介した上に、政策論として評価することも、目的にしている。その際、最大の問題点は、本件改正により、従来の成功した買取制度を止めて、機能性が実証済みでない「入札制度」へ舵を切り替えた点である。この路線は、EU 委員会のこの分野の政策基準でも要請されている。⁶これから実施される限り、どの程度の失策であることが判明することになるが、その点は、日本で慌てて見習う必要がない立場から、詳しく検討する予定である。

なお、以前にドイツの再生可能エネルギー促進法の改正について原稿を発表した⁷こともあるので、本稿は、その続編になる。

II. 本件立法の内容

本件立法は相当複雑である。ドイツが日本より 10 数年先に買取制度を導入した結果で、様々な改正により、日本と比べて法令・条文の数、制度全体の基本設定も詳細の規制も、理解・説明しにくい側面がある。今回の改正も多くの問題について複雑な政策を実施した上に、日本には最初からない EU 委員会との調整の上に成立している分、話題が多い。本稿では、その内の一部しか検討できない。

その際、最も重要な改正を最初に検討する、という順番を採用する。

1. 新表題

この法律の表題は本件改正まで「再生可能エネルギーの優先に関する法律」(Gesetz für den Vorrang erneuerbarer Energien)⁸であったが、今回の改正では、単に「再生可能エネルギーの整備に関する法律」(Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien)に変更された。

法案の理由は、その点について、以下のように説明している⁹。すなわち、再生可能エネルギーの優先は、整備のための中心的な要素であるため、特に表題で言及する必要がないもので、当然、改正後でも妥当する。そのため、単に「整備のため」にすることは、簡略化として有意義である。

⁵ European Commission, State aid SA.38632 (2014/N) – Germany, EEG 2014 – Reform of the Renewable Energy Law, k-lenz.de/eeg09.

⁶ Communication from the Commission, Guidelines on State aid for environmental protection and energy, 2014/2020, 2014/C 200/01, 2014 年 6 月 28 日, k-lenz.de/eeg22.

⁷ Lenz 2011 「ドイツの再生可能エネルギー法の 2011 年改正」『青山法務研究論集』4 号, 1-32 頁, k-lenz.de/eeg26.

⁸ Clearingstelle EEG, EEG 2012, k-lenz.de/eeg04 参照。

⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts, 5. Mai 2014, Bundestagsdrucksache 18/1304, k-lenz.de/eeg03, 108.

また、短縮表題は「EEG 2014」に変更した点について、法案は同じところで、以下のように説明している。過去でも、これからでも、EEG が多く改正され、設備の設置年度により、同時に複数の形で適用されている。そのため、単に「EEG」よりは「EEG2014」は正確な短縮表題である。

2. 新目標

改正前まで、1条2項で本件政策の目標として、2050年まで再生可能エネルギーの電力供給の割合を最低限80%まで促進することにした。その目標を達成するために、2020年まで35%、2030年まで50%および2040年まで65%を中間目標にした。

改正後でも、2050年の目標は依然として「最低限80%」である。しかし、中間目標は変わった。

2020年の目標は消えた。2025年は「40から45%」に、2035年の目標は「55から60%」になった。2030年・2040年の目標も、消えた。

従来の目標とは大差ない。2020年から2030年の間に、35%から50%までの増加であったが、2025年に42.5%となる計算である。2025年の新目標は、それを2.5%下回るおよび上回る枠になる。2035年については、同様な計算になる。従来の目標は、57.5%であったので、同様に、それを中心とする枠が設定された。

すなわち、2050年までの基本目標が維持され、従来の「最低」の目標は、ある程度の幅がある「枠」の目標に変更されただけである。エネルギー転換は、依然として、化石燃料の枠を2050年まで20%以下にすることを、基本的な目標にしている。

3. 直接販売義務

EEG2014の2条は、新たにこの法律の基本原則を列挙している（従来は、この法律の適用範囲を規定する条文であった）。

その中に、2項は新規設備について、原則として直接販売義務を導入している。EEGによる促進は、再生可能エネルギーを導入するために必要であるが、中長期的に見た場合、市場への組み入れが必要である。そのため、従来の電力系統経営者による買取りではなく、発電者による販売に移行する必要がある。

但し、この原則からは、例外もある。第一に、既に設置された設備については、この原則が適用されない。その限り、信頼保護が重視される。その点は、憲法上でも必要である¹⁰。

更に、EEGが発効した2014年8月以降は、その義務が500kW以上の設備に限定され、2016年1月までの経過期間が終了した後に、100kW以上の設備に限定されている（EEG2014の37条）。すなわち、屋根の上に小規模で太陽光発電を行う個人が、自分で電力の販売を心配する必要がない。従来どおり、電力系統経営者に買取りを求めることができる。

但し、その場合、自分で販売する場合と比較して、販売活動の費用が生じない分、支払う対価が少し減少する（EEG2014の37条3項）。

¹⁰ 法案理由（前掲注9）、105参照。

4. 年間設置枠

EEG2014の3条は、新たに年間設置枠を制定している。1号は、陸上風力について、年間2.5GWを目途にしている。但し、その場合、従来の10MWの施設を、現在のより充実した技術で20MWに改築した場合、増加分の10MWだけが計算に入る（純増主義，netto）。

洋上風力については特に年間の目途が規定されていない。単に、2020年まで総枠6.5GW、2030年まで総枠15GWとされている。

太陽光に関しては、年間の目途が2.5GWとなる（3号）。陸上風力と異なり、純増ではなく、全ての新規設備が計算に入る（brutto）。

また、バイオマス発電の枠は4号で0.1GWの低い枠になる。この枠も、全ての新規設備が計算に入る（brutto）。

この点についての法案理由は、以下のように説明している¹¹。現在は、陸上風力および太陽光発電が、単価が安い。洋上風力とバイオマスは、それと比べて割高である。本件改正の重大な目的の一つが賦課金（EEG-Umlage）の削減、費用の削減にあるため、より単価が安い風力・太陽光を優先的に設置したい。

ドイツで再生可能エネルギーの優遇を開始したとき、太陽光が最も単価が高い選択肢であったが、十数年で逆に安い選択肢になった。これからも、単価が下がることが期待されているが、既に現状で競争力が評価され、ドイツの今後の設備整備の主役の一つにされている。

5. 入札への移行

EEG2014年の2条5項は、この点について、以下の原則を規定している（翻訳は筆者による）：

「金銭的援助およびその額は、再生可能エネルギーまたは鉱山ガスからの電力について、遅くとも2017年まで入札により決定すべきである。その目的のため、最初に太陽光の大規模計画について、金銭的援助の額を競争原理で定めることについて経験を得る。入札制度への移行の際、再生可能エネルギーによる発電における参加者の多様性を維持すべきである。」

法案理由は、その点について、以下のように説明している¹²。入札制度により、再生可能エネルギーへの転換の費用総額を下げるのが動機である。この動機を達成するために、入札手続きの具体的な形成が重要な課題になる。そのために、最初は大規模太陽光計画について、入札へ移転するが、2017年以降は、すべての再生可能エネルギーの種類について、従来の国家による単価設定を廃止して、競争原理による単価設定に移転する。その際、EEG2014年102条の経過規定により、関係者の信頼を保護する。

当該経過規定の1号は、洋上風力について、2017年1月以前に電力系統への接続の確約を受けた上に、2021年1月以前に発電を開始した計画について従来の扱いを維持している。2号は、他の設備が連邦法に基づく許可を必要とし、当該許可が2017年1月以前に与えられ、発電が2019年1月以前に開始された場合について、同様としている。

法律で言う「参加者の多様性」は、地域の住民が投資するような形態を指すが、入札制度に移転して

¹¹ 法案理由（前掲注9），111。

¹² 法案理由（前掲注9），110。

も、その多様性の維持は、重大な政策目標とされている。

この「入札への移転」は、今回の改正の重大な内容である。その是非については別状の検討を予定しているが、従来の純粋な買取り制度から大きく離れた基本原則である。もはやドイツの制度が買取り（feed-in tariff）と言えないような激変である。

入札手続きに関する肝心な詳細規制は、本件立法の段階で未だ整備されていなかった。EEG2014 の 55 条は、この手続きについての基本原則のみを規定しているが、詳細について、連邦政府に法規命令（Rechtsverordnung）により規制する権限が与えられている（EEG2014 の 88 条）。

当該規制の詳細を決定する目的で、連邦経財相は意見募集を行った¹³。2014 年 8 月 22 日が締め切りで、再生可能エネルギー関係者から多くの意見が寄せられた¹⁴。しかし、2015 年 1 月現在、未だその法規命令が制定されていない。

6. 自家用発電

従来の制度は賦課金によって予算を確保している。その点は、改正後でも変わらない。

しかし、従来は賦課金の対象外であった自家用発電は、今回の改正で部分的に賦課金負担の対象となった。この点に関する EEG2014 の 61 条は相当長いので、全訳を省略して簡単に要約してみる。

1 項は原則を規定している。自家用発電についても、賦課金が発生する。但し、再生可能エネルギー発電の場合、または発電・発熱兼用設備（Kraft-Wärme-Kopplung）の場合、その負担が削減される。2016 年 1 月までの消費については 30%、2016 年 1 月から 2017 年 1 月までの消費について 35%、2017 年 1 月以降は 40%の負担率となる。

案の段階では、再生可能エネルギーの負担率削減は 50%であった。EEG2014 法案の 58 条 6 項は、再生可能エネルギー設備で発電された自家用発電について、その負担を 5 割軽減していた。法案の理由は、この点について以下のように説明している¹⁵。今から太陽光設備を設置する場合、過去の大量導入により、単価が大幅に下がった。その分、今から設置する人が利益を受ける。その利益を受けるため、当該単価削減を可能とした過去の設置の費用の一部を負担すべきである、と説明している。

3 項と 4 項は、本件改正立法以前に設置された設備についての例外を認めている。すなわち、本件改正が原則としてこれから新たに設置されている自家用発電設備による発電に限定されることになる。憲法上でも必要である信頼保護が理由である。

この改正がなければ、以下の悪循環が問題となる。賦課金の単価が増加したため、消費者が自家用発電に切り替える。そのため、賦課金を負担する消費者が減少する。そのため、賦課金の単価が更に増加する¹⁶。このような可能性があったが、これからの設備について賦課金が発生するため、この悪循環を回避できるようになる。

EEG2014 の 61 条 2 項 1 号は、発電所が発電の過程のために消費する電力について例外を認めている。

¹³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Konsultation der Eckpunkte für eine Pilotausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen, k-lenz.de/eeg05 参照。

¹⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pilotausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen: Ergebnisse der Konsultation, k-lenz.de/eeg06 参照。

¹⁵ 法案理由（前掲注 9）、155 参照。

¹⁶ 法案理由（前掲注 9）、153 参照。

その優遇の理由が自明でないので、平等原則（ドイツ憲法3条1項）から疑問である。

2号は、「島設備」(Inselanlagen) についての例外を認めている。電力系統に接続されていない自家発電所は、対象外となる。その場合、発電方法が特に基準とならない。石炭発電所でも、再生可能エネルギー発電所でも、系統への接続がない場合、賦課金の対象外となる。

但し、この際、間接的な接続でも賦課金が発生する。例えば、ある石炭発電所がある工場のために発電して、当該電力が当該工場のみで消費されるので、一般電力系統に接続されていない場合でも、当該工場が一般電力系統に接続されている場合、「間接的」な接続になる¹⁷。

3号は、以下の場合に例外を認めている。再生可能エネルギー設備による発電であり、その設備により完全に自己の需要を賄い、余った分について逆に援助政策を受けない場合である。「自己の需要を完全に自分で発電する」場合、電力系統への接続を切断した場合と同様となる。

4号は、10kW以下の設備についての例外を認めている。その場合、最初の発電から20年間の間、最初の10MWhについて、賦課金義務が発生しない。個人自宅の屋根などに設置する場合、微細設備として対象外となる。この10kWの限度は、従来に電力税 (Stromsteuer) についての微細設備例外が2MWであった¹⁸が、その微細例外と比べて、限度が相当低いことになる。

法案の理由が説明している¹⁹ように、太陽光発電の場合、10kWの設備で10MWhを超える発電はあり得ないので、太陽光設備については、発電量の測定が不要となる。

7. 産業優遇

買取制度は、再生可能エネルギーを20年間に高い単価で買取ことを保障している。その保障により、再生可能エネルギー設備を導入できる。しかし、そのために、一定の費用が生じる。その援助制度の費用を賦課金で賄う。すなわち、全消費者は、1kWh当たり、現在は6.17セント²⁰の賦課金を負担する。

しかし、その負担に関する産業優遇が必要である。でなければ、ドイツの産業の国際競争力に支障が生じる。そのため、従来から産業優遇制度が整備されているが、その点は今回の改正の重点の一つであった。

「国際競争力を配慮して優遇」するから、EU法における「援助金」として問題となる。EU委員会が本件改正を2014年7月23日の決定で承認した²¹。

この点についての原則は、EEG2014の63条で規定されている。連邦経済・輸出監督庁は、申請により、二つの場合で賦課金負担を制限する。第一の場合は、ドイツ産業の国際競争力を維持するために必要である限り、産業のための優遇である。第二の場合は、交通方法間の競争力を維持するために必要である限り、電車のための優遇である。

産業優遇については、EEG2014の64条および付属書4が極めて複雑な制度を整備している。簡単に

¹⁷ 法案理由 (前掲注9), 154 参照。

¹⁸ 電力税法 (Stromsteuergesetz) 9 条 1 項 3 号参照, k-lenz.de/eeg07。

¹⁹ 法案理由 (前掲注9), 155 参照。

²⁰ Netztransparenz.de, EEG-Umlage 2015, k-lenz.de/eeg08 参照。

²¹ European Commission, State aid SA.38632 (2014/N) – Germany, EEG 2014 – Reform of the Renewable Energy Law, k-lenz.de/eeg09。

要約してみる。

付属書4で二つの種類の企業を区別する。リスト1とリスト2に分けている。リスト1は、例えばアルミ生産産業が含まれている(130号)。特に電力費用が国際競争力に響くので、優遇が特に必要である。リスト2は、例えば鶏肉生産(12号)のような業界が掲載されている。一応、電力費用が国際競争力に響くが、その程度がリスト1に掲載されている業界より低い。

リスト1の場合、電力の費用が全体の16%を超えた場合(2017年から17%)、優遇の対象となる。リスト2の場合、その割合が20%となる。更に、当該企業が省エネに関する充分な管理を説明することが要請されている(1項3号)ので、当該優遇を受ける目的で電力を浪費した場合には、その対象外となる。この割合は従来の14%より厳格な条件となる。

これらの要件が備えている場合、原則として、賦課金負担が85%減額され、通常の賦課金の15%となる。更に、賦課金の総額も企業の費用の一定の割合に限定される。

鉄道については、従来は賦課金が一律0.05セントに限定されていたが、EEG2014の65条は、賦課金を80%減額している。2015年の6.17セントの20%は1.23セントであるので、鉄道の負担が25倍程度に増加した計算になる。

連邦政府の説明²²によると、本件優遇制度の総額は、51億ユーロ程度と推定されている。従来と比べて、要件をより厳格にして、優遇効果も限定したため、数年前と比べて賦課金の単価が増加した状況でも、その総額を維持できた、との説明である。

III. 入札への移行に対する批判

今回の改正は、「2017年から入札制度へ移行」することを重大な原則の一つにしている。従来のドイツの買取り制度(feed-in tariff)を廃止して、制度の基本設計が激変する。

従来の制度の成功は明白な事実である。今回の改正で目指す「入札制度」は、それと比べて機能するのか、それとも失敗に終わるのか、これからの展開で明白になる。まだ明白でないが、失敗に終わることを予測している。今回の基本設計の変更の問題点を検討して、「入札制度への移行」を批判してみる。

1. 今までのドイツの政策の成果

今後の「入札制度への移行」について検討する際、今までの政策の結果を把握することが有意義である。そのため、連邦政府が2014年12月に発表した報告書²³が参考になる。

2013年の実績では、再生可能エネルギーが電力の25.3%まで伸びた²⁴。この数字は10年前の2003年で7.6%でした²⁵ので、10年で3倍以上も増えた。2014年度では、再生可能エネルギーの電力供給が初めて、最大の電源になった²⁶。

²² Bundesministerium für Energie und Wirtschaft, Informationen zur Besonderen Ausgleichsregelung, 2014, k-lenz.de/eeg10.

²³ Bundesregierung, Die Energie der Zukunft, Erster Fortschrittsbericht zur Energiewende, 2014年12月, k-lenz.de/eeg01.

²⁴ 政府報告書(前掲注23), 12.

²⁵ 政府報告書(前掲注23), 17.

²⁶ 政府報告書(前掲注23), 12.

2003 年では、太陽光発電は未だ 0TWh を記録したが、2013 年度まで 31TWh まで伸びた。風力は 2003 年の 19TWh から 2013 年の 52TWh まで、2.7 倍の成長を記録した。バイオマスも、2003 年の 9TWh から 2013 の 47TWh まで、5 倍以上に伸びた²⁷。

2015 年度の賦課金総額が 218 億ユーロと予測され、2000 年に EEG が導入されて以来、初めてに減少する（2014 年度は 236 億、2013 年度は 204 億ユーロ）²⁸。賦課金総額の減少に伴い、賦課金の単価が 1 kWh 当たり 6.17 セントに減少する（2014 年度は 6.24 セント、2013 年度は 5.28 セント）²⁹。

賦課金の単価は 2011 年の 3.53 セントから 2014 年度の 6.24 セントまで増加したが、その間に、再生可能エネルギーの影響で電力の卸相場が 2 セントほど減少した³⁰。すなわち、賦課金と卸単価を達した数字は、1 セント程度しか増加していない計算になる。

再生可能エネルギーの全体（電力のみでない）のシェアは、2004 年の 5.7% から 2013 年の 12.0% まで倍以上に伸びた³¹。

上記の数字をみると、従来の EEG により、爆発的な成長が記録されたことは確かである。その分、今回の改正により再生可能エネルギーへの移転が減速しても、被害が限定される。確かに、地球温暖化の深刻さを考えると、一日も早く 100% 再生可能エネルギーの目標を達成する必要があるが、更なる設備の設置が遅れても、既存の設備が消えない。

更に、ドイツの大量導入によって可能となった太陽光発電の単価激減も、不可逆的である。今回の「入札制度への移転」がいくら失敗しても、ドイツでいくら石炭発電の寿命が延びても、太陽光発電が現在「安い」単価の部類に入ったこと、数年先に「最も安い」単価になることは、もはや逆戻りが不可能である。

しかし、その実績のためにドイツが負担した「費用が高い」との批判がありうる。当該批判について、次に検討してみる。

2. 費用の問題

確かに、年間 218 億ユーロ（2015 年予測）の費用は、相当程度の投資になる。2012 年度のドイツ GDP（2 兆 6450 億ユーロ）³²の 0.82% 程度になる。

高い投資ではあるが、以下の理由で、特に問題とする必要がない。

長期的にみて、再生可能エネルギーに移転することにより、逆に費用を節約することになる。

現在の制度の費用は、20 年間の運転期間を前提で計算されている。しかし、特に太陽光発電の場合、動くパーツがないので、それより長期間に実際に利用が可能となる。従って、20 年間の支払いが終了した後には、ほとんどゼロの費用で発電できる。

再生可能エネルギーはすべて、国内のエネルギー源である。供給の安定について外国に依存することなく確保できる重大な利点が伴う。さらに、アラブの国に石油代を支払う必要がない分、国際貿易のエ

²⁷ 政府報告書（前掲注 23），17。

²⁸ 政府報告書（前掲注 23），12。

²⁹ 政府報告書（前掲注 23），12。

³⁰ 政府報告書（前掲注 23），22。

³¹ 政府報告書（前掲注 23），14。

³² Wikipedia, Wirtschaft Deutschlands, k-lenz.de/eeg11

エネルギー分の赤字を回避できる。

それより重大な観点は、地球温暖化である。地球温暖化は甚大な被害の原因となるが、CO² 排出によって発生する。一日も早く完全に化石燃料の使用を止めて、再生可能エネルギーに移転しなければ、その被害の程度が増加する。すなわち、今の時期にドイツが再生可能エネルギーに 2015 年分の推定 218 億ユーロを投資する分、地球温暖化の緩和になる。

その際、ドイツの自分の利益と関係なく、倫理的な観点もある。

戦後のドイツは、歴史に例がないほどの楽園時代である³³。自分の生まれる場所と時代を自由に選ぶことができる場合、今までの歴史のなかで優れた選択になる。平均収入の者も、数百年前の貴族より、良い生活できる。

その理由は、化石燃料の使用にある。ドイツが最も化石燃料の恩恵を受けた国の一つである。早い段階から産業革命を実施し、先進国の一つである。その分、一人当たりの今まで排出した CO² の総計が多い国でもある。2011 年現在、ドイツの記録は 987 トンであった³⁴。世界 6 位の芳しくない記録である。同じく 2011 年現在の今までの CO² 排出の総計は、全体の 6.9%であった³⁵。そのため、逆に化石燃料の使用に伴う問題（地球温暖化）について、特に積極的に対策の費用を負担することは、倫理的にみて当然である。

地球温暖化の要因に大きく加担したドイツでは、「費用が高い」と騒ぐ場合ではない。むしろ、この形で世界のために役立つことができることに、誇りを持つべきである。筆者個人は、サッカーで優勝したより、地球温暖化対策で世界一に走る方、価値のある実績と評価している。

また、ドイツ EEG の最大の成果は、太陽光などの大幅単価削減を可能とした点にある。単価が高い時期で大量に導入して、単価が下がった時点で大幅に導入速度を下げることは、賢明な戦略ではない。単価が下がった今の時代、むしろ導入の量を増やした方が正しい考えである。単価に比例して導入量を減らすことでは、今までの努力の恩恵を受けないことになる。

以上、本件改正の趣旨である「費用の削減」の必要性に疑問がある。しかし、仮にその必要性を認めた場合、「入札制度への移行」が費用削減の手段として適切なのか、との検討も必要である。

3. 投資の安定と費用の削減

確かに、理論的に考えた場合、競争原理に基づく入札制度は、多くの場面で費用を削減する効果を有する。しかし、ここで問題となる再生可能エネルギー促進の分野では、必ずしもそうでない。

再生可能エネルギーの場合、設備の費用を一度払った後に、運転の費用がゼロに近い。燃料は無用である。また、管理・維持にも、多くの費用が必要でない。

そのため、最初の投資に必要な資金を借りる際の利息が、単価に特に大きく響くことになる。その肝心の利息は、当該計画のリスクに依存している。銀行の判断となるが、リスクが低い計画では、資金調達の利息も低くなる。

³³ Lenz, Last Week, 2014, k-lenz.de/lastweek 参照。

³⁴ Duncan Clark, Which nations are most responsible for climate change, Guardian, 2011, k-lenz.de/eeg14.

³⁵ Duncan Clark (前掲注 34) 参照。

その点、今までの純粋な買取り制度は、投資家のリスクを制限した。20年間に、当該計画が黒字になるために必要な単価で買取ってもらう保障により、破綻する危険がない。また、当該収入を資金調達の際の確実な担保としても利用できる。

「入札制度」に移転することで、多くの新しいリスクが生まれる。入札はしてみたが、結局、落札できないリスク。落札できたが、期限内に計画を実施できなかったため、違約金負担が発生するリスク。入札手続きに参加するための資格を認めてもらうに成功しないリスク。入札手続きの詳細が未定であることによって発生する法的不安定から生じるリスク、などである。

現に、ドイツの大手銀行 Commerzbank は、入札手続きの詳細に関する意見募集に応じる際に、この点について指摘した³⁶。入札できるか否か、できた場合の単価が、計画の早い段階で確実に予測できない。従来の制度では確実に予測できた。そのことにより、入札の段階で資金調達の条件（利息）も、未定となる。落札してみたが、その後に決まる資金調達の条件では赤字になるため、結局その計画を実施しない場面が増えることを予測している。

ドイツ連邦経済大臣が委託した研究³⁷では、その点も同様に認められている。費用が増加する、と予測している。計画を実施する者に新たなリスクが発生したために、新しいコストが発生する、と説明している。

「費用を削減すること」を目標としている本件改正は、逆に費用の増加の原因となる。皮肉な結果であるが、日本は、本件改正を参考にすべきである。ドイツの本件移転で予測される失敗をよく見て、その失敗を真似ないように、配慮することができる。

その上、弁護士に依頼でもしない限り理解が不可能な極めて複雑な制度になるので、その弁護士費用の分、さらに費用が増加する。ドイツの弁護士が追加売上を喜ぶことになるが。

IV. 産業優遇制度の評価

産業優遇制度は本件改正の中心的な課題であった。そのため、その点についての簡単な検討も加える。

当該制度が援助金に該当するか。EU委員会の意見では、該当する。その立場が正しい場合、EU委員会の許可が必要となる。その場合、立法手続きは国内単独でできない。EU委員会との交渉の上の立法が必要となる。

現に、今回の改正立法は、EU委員会との交渉結果により、この問題を扱った。ドイツ政府が許可を申請し、EU委員会は、その許可を与えた³⁸。

しかし、ドイツ産業は EEG2014 により、国家予算による国際競争力を促進する恩恵を受けない。

EEG のような政策がない場合と比較すると、明らかにドイツ企業は相当程度、地球温暖化対策のために追加負担を負う。援助金と真逆な政策である。

本件優遇は単に、その追加負担を限定している。

³⁶ Commerzbank, Stellungnahme der Commerzbank AG zum geplanten Ausschreibungsdesign des Pilotprojektes für PV-Freiflächenanlagen gemäß § 88 EEG 2014, k-lenz.de/eeg12.

³⁷ ZSW, Tacon, BBG und Partner, Ecofys, Ausgestaltung des Pilotausschreibungssystems für Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Wissenschaftliche Empfehlung, 2014, k-lenz.de/eeg13, 9.

³⁸ European Commission, State aid SA.38632 (2014/N) – Germany, EEG 2014 – Reform of the Renewable Energy Law, k-lenz.de/eeg09,

この点は、ドイツが以前から実施している電気税³⁹と同様である。電力の単価を上げることにより節電に貢献する目的に 1999 年に導入された制度である。その電気税にも、ドイツの国際競争力を維持する目的の産業優遇規定がある⁴⁰。この場合も、ドイツの企業が他国にない負担（電力税）を環境保護目的で負うので、その負担の軽減が「援助金」に該当しない。

V. EU 委員会の越権行為と民主主義侵害

本件立法手続きには、EU 委員会が大きく影響した。その点は、民主主義からみて重大な問題である。

2013 年の連邦議会選挙まで、CDU と FDP の連立政権であった。しかし、選挙の結果で、FDP が議席を確保するために票の 5%未満であったので、連邦議会・政府から姿を消した。しかし、その選挙の結果で消えた FDP の立場に近い EU 委員会の影響により、結局、今までの買取り制度に批判的である FDP の立場が、立法手続きの最終結果で反映された。

民主主義が機能しないことになった。その点の検討が必要である。

1. 促進政策が「援助金」に該当するか

なぜ、EU 委員会がドイツの立法に口出しできるのか。

この点について、EU 委員会とドイツ政府の間に意見が分かれている。EU 委員会の主張では、ドイツの買取り制度が「援助金」(state aid) に該当する。援助金は、原則として EU 運営条約 107 条 1 項で禁止されている。該当する場合、確かに、EU 委員会の許可が必要となる。

委員会が実際に本件立法について許可を与えた決定は、その点について詳しく検討している⁴¹。以前に EU 裁判所が 2001 年の *PreussenElektra* 判例⁴²で、1998 年当時のドイツ再生可能エネルギー促進立法について「援助金」に該当しない判断を示した。しかし、委員会の今回の決定は、現在のドイツの規制は、基本設計が異なるため、「援助金」に該当する、と主張している。

どこが違うのか。

EU 委員会の主張では、現在の制度には 1998 年当時と異なり「賦課金」による予算確保の側面がある。しかも、当該賦課金の徴収および管理について、国家が詳細まで定めている。そのため、2012 年の一般裁判所の判例⁴³の基準で、本件制度が「国家資源」によって予算を確保している。

ドイツ政府は、その立場に反対している⁴⁴。但し、実際問題として、EU 委員会の本件見解に基づいて、予備的に許可を申請して、EU 委員会の政策を立法で配慮することにより、当該許可を受けた。結果として、EU 委員会の権限がないと考えても、ドイツ国内立法に EU 委員会が影響を及ぼすことができた。民主主義侵害が伴う EU 委員会の重大な越権行為である。

³⁹ Wikipedia, *Stromsteuergesetz (Deutschland)*, k-lenz.de/eeg29 参照。

⁴⁰ 電力税法 (*Stromsteuergesetz*) 9 条以下, k-lenz.de/eeg07。

⁴¹ European Commission, *State aid SA.38632 (2014/N) – Germany, EEG 2014 – Reform of the Renewable Energy Law*, k-lenz.de/eeg09, 175 – 220。

⁴² Judgment of the Court of 13 March 2001, *PreussenElektra AG v Schleswig AG*, k-lenz.de/eeg15。

⁴³ Judgment of the General Court (Sixth Chamber) of 27 September 2012, k-lenz.de/eeg16。

⁴⁴ *Stiftung Umweltenergieerecht, Förderung Erneuerbarer Energien und EU-Beihilferahmen*, 2014, k-lenz.de/eeg19, 7 参照。

ドイツ連邦通常裁判所も、2014年6月25日の判例⁴⁵で、EU委員会と逆に判断した。連邦通常裁判所が指摘しているように、買取り制度の本質は、単なる値段規制（Preisregelung）である。買取りについて最低値段を指定し、賦課金については最高値段を指定しているが、賦課金によって流れる金銭は、常に民間企業が所有し、国家の資源になることは何らない。

Steinbach が指摘している⁴⁶とおり、買取り制度は、最低賃金と同じである。アルバイトの学生を最低賃金で雇う場合、その賃金を支払うのは企業である。国家ではない。太陽光発電電力を最低単価で買取る場合、その最低単価を支払うのは企業である。国家ではない。

EU委員会の見解は否定すべきである。仮に逆に考えた場合、EU委員会の本件見解が何を目標としているのか。

EU委員会の援助金関連政策の管轄は、加盟国間の競争を保護することが目的である。その観点でドイツの制度の最大の問題点は、援助を国内で発電された電力に限定している点にある。フランスで風力発電した業者は、その電力をドイツで本件援助を受けて販売できない（EEG2014の4条）。

この点は、確かに国境を超える競争に重大な影響を及ぼしている。しかし、EU裁判所の2014年7月1日判例⁴⁷は、明白に加盟国に再生可能エネルギーの促進政策を国内の発電に限定する権利を認めた。すなわち、その分の競争制限は、許される。本件EU委員会の民主主義と両立しない越権行為を正当化する観点ではない。

EU委員会は、本件制度により具体的にどのように国境を超える競争が影響を受けるかについて、特に説明していない。今回の改正を許可した決定⁴⁸は、単にEUの電力市場が自由化され、電力の貿易が国境を越えて実施されている点を確認した上に、競争への影響の「可能性がある」、と主張している。どのような影響なのか、その影響を妨害する利益はどの程度かについての説明が何らない。

すなわち、本件EU委員会の越権行為による実益は、何ら説明されていない。

簡単に検討すると、理論的にドイツ国内の再生可能エネルギー促進により、フランスの原子力・ポーランドの石炭発電の競争力が減少する結果が予測される。すなわち、本件EU委員会の民主主義を無視する越権行為は誰の利益を保護しているのか、との問いに対する答えは、「原子力・石炭発電業者」が、その答えである。

必至に自分の権限を拡大解釈して、ドイツ国内の民主主義を侵害する本件越権行為は、石炭発電の促進を主な効果とする。支持すべき効果ではない。

2. 連邦憲法裁判所の欧州中央銀行判例との関係

ドイツはEUに加盟している。その加盟に伴い、日本では考えられないほど、多くの主権がドイツ国内立法者からEUの機関に移転されている。

しかし、これらの権限は限定されている。EU関連の条約に根拠がないEU機関のドイツ立法手続き

⁴⁵ Urteil des VIII. Zivilsenats, VIII ZR/169/13, k-lenz.de/eeg17.

⁴⁶ Armin Steinbach, Die Bundesregierung kämpft zu Recht ums EEG, Zeit Online 2014年3月6日, k-lenz.de/eeg18.

⁴⁷ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 July 2014, Ålands vindkraft AB, k-lenz.de/eeg20.

⁴⁸ European Commission, State aid SA.38632 (2014/N) – Germany, EEG 2014 – Reform of the Renewable Energy Law, k-lenz.de/eeg09, 152 項。

への口出しは、民主主義と両立しない。ドイツ憲法で許されない。

ドイツ連邦憲法裁判所は、2014年1月に史上初めて、EU機関の越権行為について、違憲の判断を示した⁴⁹。

この件は、欧州中央銀行の国債買い上げに関する問題である。ドイツなど経済力のある加盟国がギリシアなどに対し財政援助を提供する問題に関する憲法訴訟⁵⁰で問題となった。

本件EU委員会の越権行為も、ドイツの民主主義に対する極めて重大な侵害である。

もし、「再生可能エネルギーに関する立法権限は、ドイツ連邦議会・連邦参議院からEU委員会に移転する」の正式な条約変更が制定された場合、重大な民主主義侵害として、当該条約変更がドイツ国内で違憲となる。

本件は正式に委員会に当該権限を与える条約変更が何らない分、なお民主主義侵害、ドイツ憲法に対する侵害が悪質である。ドイツ政府も、当該侵害を受け入れ、委員会に許可を伺う姿勢ではなく、EU裁判所で徹底的に戦う姿勢が必要であった⁵¹。ドイツ政府がEU委員会の越権行為を受け入れた結果、当該越権行為が結果として成功した。

本件立法は、ドイツ国内立法者の単独立法ではなく、ドイツ国内立法者とEU委員会の共同立法の性質を持っている。遺憾と同時に違憲な状況である。

3. EU段階の越権行為

本件委員会越権行為は、ドイツとの関係でも違法であるが、EUの他の法令とも両立しない。

委員会の考えによると、委員会の再生可能エネルギー分野の援助金に関する告示⁵²が妥当することになる。

ある加盟国の促進制度が仮に「援助金」に該当する場合でも、委員会は、当該援助金について許可を与えることができる。再生可能エネルギーの促進は、地球温暖化対策のために急務である。その観点は、競争の保護より重要である。EU運営条約107条3項c)により、一定の経済活動を促進するために必要な援助金政策は、例外的に許可することができる。

EUの加盟国首相が集まる欧州理事会は、2020年までCO₂排出を1990年比20%削減する目標を2007年3月に決定した⁵³。その目的を達成するための手段の一つとして、同時に2020年までに再生可能エネルギーのシェアを20%まで伸ばす法的拘束力のある目標を決定した⁵⁴（電力だけではなく、全エネルギー消費のシェア）。

なお、2030年までの目標は、2014年10月の欧州理事会決定でCO₂の40%削減として決定された⁵⁵。再生可能エネルギーのシェアは、2030年まで27%と決定された⁵⁶。

⁴⁹ Beschluss vom 14. Januar 2014, 2 be 13/13, k-lenz.de/k351.

⁵⁰ Lenz, Bundesverfassungsgericht zum ESM auf Japanisch II, 2014, k-lenz.de/esm2 参照。

⁵¹ Lenz, Surcharge Industry Rebate Proposal, 2014年5月25日ブログ発言, k-lenz.de/eeg21 も参照。

⁵² Communication from the Commission, Guidelines on State aid for environmental protection and energy, 2014-2020, 2014/C 200/01, 2014年6月28日, k-lenz.de/eeg22.

⁵³ Brussels European Council, 8/9 March 2007, Presidency Conclusions, 7224/1/07 REV 1, k-lenz.de/eeg22, 32 項。

⁵⁴ Presidency Conclusions (前掲注 50), 付属書 I, 7 項。

⁵⁵ European Council (23 and 24 October 2014), Conclusions, EUCO 169/14, k-lenz.de/eeg24, 2 項。

⁵⁶ Presidency Conclusions (前掲注 52), 3 項。

再生可能エネルギーの促進が明らかに EU の優先目標である。そのため、援助金政策も 107 条 3 項 c) に基づいて許可されることも、当然に可能である。

その目標を達成するために、2009 年に再生可能エネルギー指令⁵⁷が制定された。その 3 条 3 項 a) により、加盟国は「促進政策」(support schemes)を導入することができる。

「促進政策」の定義は、2 条 (k) にあるが、明白に「買取り制度」(feed-in tariff) が許される促進政策の定義に含まれている。

しかし、委員会の本件告示 126 項は、2017 年からの入札制度への移行を要求している。

指令では逆にドイツが従来採用した買取り制度が明白に可能とされているが、通達 126 項は、それを否定する。

EU 委員会は、再生可能エネルギー指令を勝手に変更する権限を有しない。しかし、本件告示で実質的にドイツに「買取り制度を廃止」することを命令している。ドイツ国内憲法を基準にしても、EU の統治の基本原則からみても、重大な越権行為となる。

ドイツの立場からみた場合、本件通達は無視すべきである。買取り制度の許可は既に再生可能エネルギー指令 3 条 3 項 a) により明白な立法の形で出ている。委員会の更なる許可はその時点で不要となる。再生可能エネルギー指令 3 条 3 項 a) は、特別立法として一般基準の援助金政策に優先する⁵⁸。

4. 運営条約 194 条との関係

EU 運営条約 194 条により、加盟国はエネルギー分野で EU に一定の立法権限を与えたが、一定の権限を明白に留保した。

留保した権限の一つは、「諸エネルギー源から選ぶ権利」である (2 項後半)。フランスが原発を 2011 年の福島原発事故の後でも維持しているが、ドイツは 10 年の経過期間の後に、原発を完全に廃止する政策を選んだ⁵⁹。EU 委員会が勝手にドイツに対して原発を維持することも、フランスに対して原発を廃止することも、命令できない。この判断は、明白に加盟国の管轄にある。EU それ自体も、EU 委員会も、この判断に口出しできない。

従来の買取り制度から入札制度へ移行することは、最も単価が安い再生可能エネルギーの種類のみが導入されることになる。ドイツが買取り制度ではなく入札制度を今まで採用した場合、10 年前に単価が高い太陽光発電は、導入されなかったことになる。当時から単価が安い風力に偏ることになる。

現に EU 委員会が要請している入札制度ではなく、買取り制度で今まで動いたため、ドイツが世界一の太陽光設置記録を有する。風力も太陽光も両方、設置している。その結果、冬場で太陽光の発電量が減る時期に逆に風力の発電量が増えているので、相性よく年間ある程度安定した供給が可能となっている。また、ドイツは単価が高い時代で太陽光を集中的に導入したからこそ、その単価が今まで激減する成功が可能であった。

⁵⁷ Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, k-lenz.de/eeg25.

⁵⁸ Stiftung Umweltenergierecht, Förderung Erneuerbarer Energien und EU-Beihilferahmen, 2014, k-lenz.de/eeg19, 77-78 も参照。

⁵⁹ Wikipedia, Atomausstieg, Deutschland 2000/2011-2022, k-lenz.de/eeg27 参照。

すなわち、ドイツの選択が正しかったことになる。しかし、194 条関係で重要な観点は、当該判断は仮に疑問であっても、加盟国の判断であるとの点である。再生可能エネルギーの促進制度設計が直接「諸エネルギー源から選ぶ権利」に影響するため、EU 委員会の本件越権行為がドイツ憲法・指令 2009/28 条と並んで、EU 運営条約 194 条にも明白に違反して、悪質なものである⁶⁰。

⁶⁰ Stiftung Umweltenergierecht, Förderung Erneuerbarer Energien und EU-Beihilferahmen, 2014, k-lenz.de/eeg19, 72-76 も参照。