

EU 排出枠取引指令とその形成過程

(財)地球環境戦略研究機関
気候政策プロジェクト
渡邊理絵*

* (財)地球環境戦略研究機関 気候政策プロジェクト 研究員
〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町 2108-11、
電話：0468-55-3815、Fax:0468-55-3809、Email:watanabe@iges.or.jp



はじめに.....	3
第1章. EU 排出枠取引指令.....	3
第2章. EU 意思決定システム.....	8
1. EU 政策関連主体.....	8
1) 閣僚理事会.....	8
2) 欧州委員会.....	9
3) 欧州議会.....	9
2. 政策形成過程.....	10
1) 立法過程の開始.....	10
2) 法案準備.....	10
3) 法案提出.....	11
3. 環境政策-共同決定方式.....	11
第3章. EU 排出枠取引指令議論の経緯.....	13
1. グリーンペーパー提出に至るまで.....	14
2. グリーンペーパー提出：2000年3月8日.....	15
3. 委員会内での調整：～2001年10月.....	18
4. 指令案の欧州議会、閣僚理事会への提出：2001年10月23日.....	18
5. 欧州議会第1読会での議論.....	19
6. 閣僚理事会での議論～共通の立場採択へ.....	19
7. 欧州議会第2読会での議論.....	20
8. 閣僚理事会第2読会.....	21
第4章. 排出枠取引導入の要因：ドイツと英国.....	21
1. 排出枠取引形成過程にドイツ、英国が介入した要因.....	21
1) ドイツ.....	21
2) 英国.....	エラー! ブックマークが定義されていません。
2. ドイツ、英国が排出枠取引導入に同意した要因.....	25
第5章. 残された問題点.....	27
1) JI/CDM プロジェクトとの連携.....	27
2) 京都議定書上の排出量取引システムとの整合性確保（2008年以降）.....	28
3) 他の締約国の国内排出量取引との連携.....	28
4) クレジットの法的性質.....	28
第6章. 終わりに.....	29

はじめに

2003年7月2日、EU 全域における排出枠取引に関する指令案¹が欧州議会第2読会で採択された。欧州議会第2読会が採択した案は、7月22日、閣僚理事会により承認された。この閣僚理事会の承認をもって、2000年3月8日にグリーンペーパーが提出されて以来、3年半にわたる議論と交渉を経て、EU 排出枠取引指令が成立した。

この排出枠取引指令により、世界で初めて地域レベルでの排出量取引市場が誕生する。同排出枠取引は2005年1月1日からの開始を予定しており、現加盟国15カ国の他2004年5月にEU に加盟する中東欧諸国10ヶ国、計25カ国をカバーする制度となる。さらに同取引制度はEU 域外諸国の排出量取引制度との連携も予定しているため、附属書B国39カ国中少なくとも27カ国をカバーする²と言われており、EU 域外の締約国の国内排出量取引制度に大きな影響を及ぼすことが予想される。

排出量取引制度は排出を予め設定した量に抑制しながら削減コストの最適化をもたらす制度であり、京都議定書3条1項の数値目標達成には極めて有用である。しかし一方で、個別企業への割当、既存政策手段との調整などさまざまな困難を伴う。

まず、割当については、排出総量規制と同様の意味を有するため、生産抑制につながるとして導入自体に産業界からの抵抗が強いばかりか、他国の同業セクターとの割当量と公平性が保たれているかどうか、あるいは国内の他セクターとの公平性が保たれているかどうかなどの問題を提起する。

日本でも、生産抑制、国際競争力への悪影響、生産拠点の海外移転による国内産業構造の空洞化などを理由に排出量取引導入に反対する企業の声は強く、環境省、経済産業省で排出量取引の検討会などが設けられているものの、導入に踏み切れていない。

さらに、排出量取引制度を導入することは、自主協定、炭素税、その他既存の政策手段との調整を要し、先駆けて気候政策手段を導入してきた国は多くの時間と費用をかけて形成した既存政策手段を変更しなければならない可能性もある。

排出量取引導入にはこのような困難を伴うにもかかわらず、なぜEU は他国に先駆けて取引導入に踏み切ったのであろうか。

本稿では、まずEU 排出枠取引指令の内容、排出枠取引指令が確定するまでの過程を検証する。そしてこの過程の検証から、ドイツと英国が他国に先駆けて気候政策を展開してきたが故にEU 全域における排出枠取引制度の導入によって国内政策との調整を要することを懸念し、排出枠取引策定過程に介入を試みたことを浮き彫りにする。その上で、両国が、その意見が完全に反映されたわけではないにもかかわらず、なぜ最終的に指令に合意したのか、その要因を導き出すことを試みる。

日本でも2004年末に国内気候対策のレビューが予定されており、既存の政策手段が効を奏していないことが明らかになれば追加的対策手段を導入することになっている。その際、仮に排出量取引を導入することになれば、既存政策、特に産業界の自主行動宣言との調整を考慮する必要がある。したがって両国の経験、特にドイツの経験は日本の今後の気候政策手段を考える上で参考になる点が多いと思われる。本稿が、日本の今後の気候政策国内対策を考える上での一助となれば幸いである。

第1章. EU 排出枠取引指令

EU 排出枠取引制度は、2005年1月1日から2007年12月31日までの期間(以後、第1期間)と、2008年1月1日から2012年12月31日までの期間(以後、第2期間)、それ以降5年毎の期

¹ PE333.872/55, P5_TA_PROV(2003)0319

² 2003年7月10日現在の議定書批准国でいえば、既にノルウェーとスイスがEU 排出量取引制度とのリンクを行いたい旨表明しており、この排出量取引制度によってカバーされないのは日本とカナダのみとなる。

間に分けて運営される(11条1項、2項)。

第1期間においては、燃焼施設(20MW以上)、石油精製、金属、鉄鋼、セメント、ガラス、陶器、パルプ、製紙などの施設から発生する二酸化炭素を対象とし、2010年時点のEUの全二酸化炭素排出量の約46%、12000～15000施設をカバーすることになるといわれている。化学セクターやアルミニウムセクターは第1期間では対象とされない。但しこれらのセクターの燃焼施設は対象となる(2条、付則1、2)。

各加盟国は、第1期間と第2期間以降の期間のそれぞれについて、各期間の排出枠の総割当量と割当方法を記載した国内割当計画を策定することを要する(9条)。国内割当計画は、第1期間については2004年3月31日までに、第2期間以降については期間開始の少なくとも18ヶ月前までに、欧州委員会と他の加盟国に通知、公表することを要する。この計画の中で、各加盟国は、

国内政策によってこれらの企業は排出枠取引の適用を受ける場合と同様に排出が制限されていること、本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしていること、国内政策による目標不達成の場合に本指令で定める罰則に従うこと、を要件に、個別施設を適用除外とすることができる(27条)。また対象施設以外の施設、活動、ガスや基準容量を下回る施設を対象に追加することができる(24条)。さらに、加盟国はプール制(同一活動を行う操業者が信託者を選任し、その信託者が排出枠の発行を受け、排出枠を提出し、提出しない場合に罰金を支払う義務を負う。仮に信託者が罰金を支払うことができない場合には個々の操業者はその施設からの排出について責任を負う)を利用することができる(28条)。欧州委員会は、国内割当計画提出から3ヶ月以内に競争への悪影響や国家補助金規則などを考慮して国内割当計画を却下することができる(9条)。

また加盟国は第1期間についてはその全割当対象量の95%を無料で、また第2期間については90%を無料で割り当てなければならない(10条)。

各期間中に排出した分に相当する排出枠を提出できなかった操業者は、第1期間においては40Euro、第2期間以降においては100Euroの罰金を支払うことを要し、氏名も公表される。この罰金によって排出枠提出を免れるわけではなく、次期期間に未提出分の排出枠を提出することを要する(16条)。

加盟国は2003年12月31日までに排出枠取引指令を施行するための国内法制を整備することを要する(30条)。

また、京都議定書を批准しているEU域外の附属書B国の排出量取引制度とも協定を締結することにより排出枠を交換することができる(25条)。

共同実施制度やクリーン開発メカニズムなどのプロジェクトメカニズムと排出枠スキームの連携は、地球全体で温室効果ガス排出を削減し、共同体スキームの費用効果的機能を増加させるという目的を達成するために望ましく、また重要である、としつつも、メカニズムの使用は京都議定書、マラケシュアコードの関連条項に基づいて国内行動を補完するものであることを要するとしている(30条3項)。プロジェクトメカニズムからのクレジットの使用は、欧州委員会が別途指令案を作成しており、2005年に排出枠スキームと並行して適用されることになっている。

制度の詳細は下記表1を参照されたい。

適用対象 (2条、付則1、2)	1) 6ガス全てを含むが、開始時点では付則1に定められる活動(<u>燃焼施設(20MW以上)</u> 、 <u>石油精製</u> 、 <u>金属</u> 、 <u>鉄鋼</u> 、 <u>セメント</u> 、 <u>ガラス</u> 、 <u>陶器</u> 、 <u>パルプ</u> 、 <u>製紙など</u>)から発生する <u>二酸化炭素に限定される</u> 。 2) 本指令はIPPC指令とは関係なく適用される。 ・2010年のEUの二酸化炭素予測排出量の約46%(6ガスで38%)、12000～15000の施設をカバーすることになる。 ・20-50MWの燃焼施設(IPPCではカバーされていない)も含まれる3。
適用除外 (27条)	1) 各加盟国は2007年12月31日までは <u>個々の施設について</u> (産業部門ではなく)排出枠取引の対象外とすることを欧州委員会に申請することができる。申請書には各施設が列挙され、また公

3 IPPCの適用対象施設は4000～5000とされているが、20MW以上の燃焼施設を対象としており、IPPCより広い範囲を含むため、適用対象施設は12000～15000とも言われている。正確な施設数は適用除外条項や追加条項を加盟国がどの程度使用するかで変わってくる。

	<p>表されることを要する。</p> <p>2) 欧州委員会は、申請に寄せられたパブリックコメントを考慮し、23条2項の手続きに従って以下の要件を満たしていると決定した場合には、加盟国の申請を承認することを要する。 国内政策によってこれらの企業は排出枠取引指令の適用を受けるのと同様に排出を制限されていること 本指令14条、15条で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしていること 国内政策の要件を充足できない場合に本指令16条1項および4項で定める罰則に従うこと また域内市場をゆがめないことを要する。</p>
適用拡大 (24条)	<p>1) 各加盟国は2008年以降、対象施設以外の(付則1に記載されていない)活動、施設、ガスを取引対象にするよう申請することができる。適用拡大については、欧州委員会が取引制度の域内市場、競争阻害に与える影響、環境十全性、観測・報告システムの信頼性を考慮し、23条2項の手続きに従って承認を行う。加盟国は2005年以降当初の対象容量(付則1に記載される容量)を下回る活動について同等の条件の下で排出枠を割り当てることができる。</p> <p>2) これらの活動を実施する施設への割り当てについては9条に従い国内割当計画に記載することを要する。</p> <p>3) 委員会はその発案により付則1に記載されていない活動、施設、ガスからの排出を観測・報告するための指針を、その排出の観測・報告を正確に実施することが可能な場合には、23条2項にしたがって作成することができる。加盟国から要請があった場合には作成しなければならない。</p> <p>4) 上記の手段が採用された場合には、30条に従って行われるレビューは、共同体全体を通じて調和のとれた手段でこれらの活動からの排出を含めるために付則1の改定についても検討しなければならない。</p>
許可証 (4条、5条、6条)	<p>・加盟国は2005年1月1日から5条、6条に従って管轄機関が発行した許可証を操業者が有しない限り、付則1に記載されている活動を行う施設がないようにすることを要する。</p> <p>・管轄機関は、操業者が施設の全部または一部からの排出量を観測、報告することができるという要件を満たす場合には、その施設の全部または一部からの温室効果ガス排出を認める温室効果ガス排出許可証を発行しなければならない。</p> <p>・同一操業者が同一サイトで操業する一つ以上の施設に対して一つの許可証発行で対応することができる。</p> <p>・許可証には、操業者の氏名・住所、施設の活動と排出、観測方法と頻度、報告要件、年末から4ヶ月以内に全排出量に相当する排出枠を提出する義務を記載する。</p>
IPPC 指令との調整 (8条)	<p>1) 加盟国は、施設が IPPC 指令の適用を受ける活動を実施している場合には、温室効果ガス許可証の条件、手続き、発行に関し、IPPC 指令の下で発行される許可証と調整するために必要な手段をとることを要する。</p> <p>2) 許可証発行条件、手続き(5条、6条、7条)は IPPC 指令の手続きと統合することができる。</p>
IPPC 指令の改正 (26条)	<p>本指令適用施設は特に地域環境へ悪影響を及ぼす場合を除いて、CO₂ その他のガスの直接排出に関し IPPC 指令の規制を受けない(IPPC 指令の改正)。加盟国はサイトで二酸化炭素を発生する燃焼その他の施設に関しエネルギー効率性に関する要件を課さないことを選択することもできる。管轄機関は必要な場合には IPPC 指令の下で発行される許可証を改定することができる。上記3点は27条で排出枠取引指令の適用除外とされる施設には適用されない。</p>
国内割当計画 (9条、付則3)	<p>1) 各加盟国は、第1期間(2005年1月1日～2007年12月31日)と第2期間(2008年1月1日～2012年12月31日)以降の各期間について、各期間の排出枠の総割当量と割当方法を記載した国内割当計画を策定することを要する。指令の下で発行される排出枠の量と割当方法は加盟国の判断に委ねられる。但し、EU 全体での目標達成と企業の競争条件の公平性確保の観点から付則3に例示された客観性、透明性の要件を充足することを要する。欧州委員会は、2003年12月31日までに付則3記載の基準の実施についての指針を策定することを要する。 加盟国は第1期間の計画を委員会と他の加盟国に2004年3月31日までに公表、通知することを要する。第2期間(2008年1月1日～2012年12月31日)以降については、少なくとも期間開始18ヶ月前に委員会と他の加盟国に公表、通知することを要する。</p> <p>2) 国内割当計画は23条1項に基づいて設置される委員会内で検討される。</p> <p>3) 加盟国により国内割当て計画が通知された後3ヶ月以内に、委員会は、付則3または10条に記載された基準との不一致を理由に計画を却下することができる。加盟国は修正案が委員会によって承認された場合には各期間について割当を行うことができる。</p>
割当方法 (10条)	<p>・加盟国の割当量に上限は設けない。</p> <p>・第1期間中は全排出枠のうち95%は無料で割り当ててを要する(最大5%はオークションにかけることができる)。</p>

	・第2期間中は、加盟国政府は排出枠の少なくとも90%を無料で割り当てなければならない(最大10%はオークションにかけることができる)。
排出枠の割当てと発行(11条)	<p>1) 第1期間については、各加盟国は期間中に割当てる総排出枠の量と個別施設への割当てを期間開始の少なくとも3ヶ月前までに、9条に従って策定された計画と10条に基づき、パブリックコメントを考慮に入れて決定することを要する。</p> <p>2) 第2期間及びその後の5年毎の期間については、各加盟国は各期間の開始12ヶ月前までに同様の要領で各期間に割当てる総排出枠の量を決定し、個別施設への割当てプロセスを開始することを要する。</p> <p>3) 上記の決定は、条約の要件、特に87条、88条の要件と整合性を保つことを要する。排出枠を決定する際には、加盟国は新規加入者への排出枠供給の必要性を考慮することを要する。</p> <p>4) 管轄機関は、毎年2月28日までに排出枠を発行しなければならない。</p>
排出枠の移転、提出、抹消(12条)	<p>1) 加盟国は排出枠が、共同体内の個人・法人間、共同体の個人・法人と共同体排出枠取引システムと連携協定を締結した第3国の個人・法人間での移転を確保することを要する。</p> <p>2) 加盟国は他の加盟国の管轄機関によって発行された排出枠が自国の操業者の義務達成のために使用することができるようにすることを要する。</p> <p>3) 加盟国は、毎年遅くとも4月30日までに、各施設の操業者が15条に基づく検証を受けた前暦年にその施設からの排出総量に相当する排出枠を提出し、その後その排出枠が抹消されることを確保することを要する。</p> <p>4) 加盟国は排出枠の保有者が要求した場合には、その排出枠を抹消するために必要な手続きをとることを要する(環境NGOが排出削減のために排出枠を取得して抹消する場合を想定していると考えられる)。</p>
排出枠の有効性(13条)	<p>1) 各期間に発行された排出枠はその期間中有効である。</p> <p>2) 第2期間の開始4ヶ月後、無効となり、あるいは第1期間の義務達成のために提出・抹消されなかった排出枠は管轄機関によって抹消されなければならない。加盟国は上記によって抹消される前期間の排出枠にかわる当期間の排出枠を発行することができる。</p> <p>3) 第2期間に続く5年ごとの期間開始4ヶ月後も同様である。</p> <p>・第1期間と第2期間の間でバンキングを行うことができるのかどうかについて規定はない。加盟国が選択できる(2008年からは加盟国は限定された数量の排出枠しか有しないため)。</p>
観測・報告(14条)	<p>1) 委員会は付則1記載の活動から発生する温室効果ガスの排出に関する観測・報告に関する指針を2003年9月30日までに採択しなければならない。指針は付則4に定める観測と報告の原則に基づくことを要する。</p> <p>2) 加盟国は排出が指針に従って観測されることを確保することを要する。</p> <p>3) 各操業者は暦年中の施設からの排出量をその年の年末以降管轄機関に報告しなければならず、加盟国はこれを確保することを要する。</p>
検証(15条)	<p>・加盟国は14条(3)にしたがって、操業者が提出する報告が付則5の基準にしたがって検証され、管轄機関に報告されることを確保することを要する。</p> <p>・加盟国は前年の排出について毎年3月31日までにその報告に付則5記載の基準に沿った検証を付すことができなかった操業者は検証を受けるまで排出枠を移転できないことを確保することを要する。</p>
罰則(16条)	<p>1) 加盟国はこの条項に基づいて採択される国内法の違反に適用される罰則を策定することを要する。罰則は効果的、比例的、未然防止的でなければならない。加盟国はこの条項を2003年12月31日までに委員会に通達し、また改定があれば遅滞なく通達することを要する。</p> <p>2) 加盟国はその年度に使用した分に相当する排出枠を提出できなかった操業者の氏名を公表することを要する。</p> <p>3) 加盟国は前年の排出量に相当する排出枠を毎年4月30日までに提出しない操業者が超過排出分につき罰金を支払う義務を負うことを確保しなければならない。罰金は第2期間以降については100Euro、上限を超過した企業は罰金の支払いに加えて超過分を翌年度に削減することを要する。</p> <p>4) 上記罰金は第1期間については40Euroとする。</p> <p>・但し、毎年2月28日までにその年の割当量が発行されることになり、前年の使用量の抹消は3月31日までにいくことになるので新発行された排出枠をもって足りない分を補うことができるためよほど悪質な法人でない限り、第1期間または第2期間の終了時点まで不遵守が発生する可能性はない。</p>
情報へのアクセス(17条)	排出枠の割当てに関する決定及び温室効果ガス排出許可証で要求され、管轄機関が有する排出の報告は2003/4/ECの3条3項、4条に規定される制限にしたがって管轄機関によって公の閲覧に供されることを要する。

管轄機関 (18条)	加盟国は、本指令で定める規則を実施するために一つ以上の適切な管轄機関の指定など行政面の整備を行うことを要する。一つ以上の管轄機関が指定された場合には、本指令に従って実施される機関の業務は調整されなければならない。
登録簿 (19条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 加盟国は、排出枠の発行、保有、移転、抹消を正確に把握するために登録簿を整備し維持することを要する。 2) あらゆる個人は排出枠を保有することができる。登録簿は公の閲覧に供され、排出枠の発行先、発行元、移転先、移転元が保有する排出枠を記録する個別勘定を備えることを要する。 3) 委員会は23条2項に定める手続きに従って、本指令を実施するために、必要に応じて公衆のアクセスと秘密保持に資し、京都議定書下の義務に整合しない移転がないようにするために、排出枠の発行、保有、移転、抹消を追跡するための共通のデータ要素などの標準化された電子データベース形式で、標準化され、かつ安全な登録簿制度を採用することを要する。
中央管理者 (20条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 委員会は、排出枠の発行、移転、抹消を記録する独立の取引ログを管理する中央管理者を指定することを要する。 2) 中央管理者は、排出枠の発行、移転、抹消において不正行為がないようにするために独立の取引ログを通じて登録簿における各取引を自動的に監視することを要する。 3) 自動監視によって不正行為が発見された場合には、不正行為が解消されるまで中央管理者は問題となっている取引及びその排出枠に関するいかなるその後の取引も登録しないように加盟国に通知することを要する。
加盟国による報告 (21条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 加盟国は毎年、本指令の適用に関する報告を委員会に提出することを要する。この報告は特に排出枠、登録簿の運営、観測・報告指針の適用、指令の遵守に関する検証、本指令の遵守問題、そして財務上の扱いに焦点をあてることを要する。最初の報告は2005年6月30日までに提出されなければならない。報告は、委員会が91/692/EEC6条に基づいて作成する質問項目または概要に基づいて作成されることを要する。質問項目や概要は最初の報告の提出期限の6ヶ月前までに加盟国に送付されることを要する。 2) 上記報告に基づいて委員会は加盟国からの報告提出の後3ヶ月以内にこの指令の適用に関する報告を提出することを要する。 3) 委員会は加盟国の管轄機関同士が、排出枠の発行、登録簿の運営、観測、報告、検証、そして遵守について情報交換を行うよう取り計らわなければならない。
付則3(国別割当て計画の基準)の改定 (22条)	欧州委員会は、第2期間について、付則3のうち、1項、5項、7項を除いて、21条の報告と本指令の適用の経験に基づいて、23条2項に定める手続きに従って改定することができる
規制委員会 (23条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 欧州委員会は決定93/389/EC(共同体のCO₂その他の温室効果ガス観測メカニズムに関する理事会決定)8条に基づいて設置される規制委員会(加盟国の代表で構成され、欧州委員会の代表が議長を務める)の補佐を受ける。 2) この条項が引用されている場合には、上記の決定8条について1999/468/ECの5条、7条が適用される。 3) 委員会は手続き規則を採択することを要する。
他の附属書B国の排出量取引との連携 (25条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 共同体は京都議定書に基づいて議定書附属書B国で議定書を批准した締約国とその排出量取引制度と共同体の排出枠取引制度間で排出枠を交換するために、条約300条に従って協定を締結する。 2) 上記の協定が締結された場合には、委員会は23条2項に規定された手続きに従って協定の下で排出枠を交換するために必要な条項を策定しなければならない(排出枠の環境基準が満たされていること、モニタリング、遵守、国家登録簿が健全であること)。
プール制 (28条)	<ol style="list-style-type: none"> 1) 加盟国は、第1及び第2期間について付則1に掲げられている活動を実施する施設の操業者に排出枠のプールを認めることができる。 2) プール制を使用することを希望する操業者は、プール制を使用する施設、期間を特定し、信託者が下記の要件を満たすことを示し、管轄機関に申請を行うことを要する。 3) 操業者は、排出枠の発行を受け、排出枠を提出し、操業者の報告が検証を受けていない場合の移転を制限される信託者を選任する。 4) 信託者はプールを形成する施設からの総排出量にあたる排出枠を提出するという要件に違反した場合に適用される罰金を支払うことを要する。 5) プール制を許可することを欲する加盟国は上記2)の操業者からの申請を欧州委員会に提出す

	<p>ることを要する。本指令の要件を満たさないプールについては委員会は提出から3ヶ月以内に却下することができる。加盟国は修正提案が委員会によって承認された場合にはプールを許可することができる。</p> <p>6) 信託者が罰金を支払わない場合は、操業者は個別に各施設の排出について責任を負う。</p>
不可抗力 (29条)	<p>加盟国政府は第1期間について特定の施設について不可抗力による排出増加の場合に追加的排出枠を発行することを委員会に申請できる。委員会は不可抗力が存在するかどうかを決定し、加盟国がその施設の操業者に対し、追加的かつ移転不可能な排出枠を発行することを許可しなければならない。委員会は不可抗力に関する指針を2003年12月31日までに策定することを要する。</p>
見直し (30条)	<p>1) 温室効果ガス排出の観測における進捗状況に基づいて、委員会は2004年12月31日までに、他の活動や他のガスへ適用を拡大するために付則1を改定する案を欧州議会および閣僚理事会に提出することができる。</p> <p>2) 委員会はこの提案の実施経験と温室効果ガスの排出の観測、国際交渉の進展に照らして本指令の適用に関する報告書を作成し、適切な場合には提案と共に、欧州議会と閣僚理事会に2006年6月30日までに提出することを要する。</p> <p>・その際、他の部門、特に化学、アルミニウム、運輸部門の活動、付則2に記載されたその他の温室効果ガスを対象とするために、付則1を改定するかどうか、どのように改定するのか、EU 排出枠取引と2008年から開始する京都議定書排出量取引制度との関係、2012年以降の期間についてオークションなどの割当方法と付則3の国内割当計画の基準の調整、プロジェクトメカニズムからのクレジットの使用、加盟国及び共同体レベルで実施されている他の国内政策との関係、単一登録簿整備の適否、インフレなどを考慮した罰則のレベル、排出枠市場の機能、拡大 EU への適用、プール制、使用可能な最良技術と費用便益分析を考慮に入れた、割当のための基礎としての共同体レベルでのベンチマークを策定することの実用性などを考慮することを要する。</p>
プロジェクトメカニズムから発生するクレジットの利用 (30条3項)	<p>共同実施制度やクリーン開発メカニズムなどのプロジェクトメカニズムと排出枠制度の連携は、地球全体で温室効果ガス排出を削減し、共同体制度の費用効果的機能を増加させるという目的を達成するために望ましく、また重要である。したがって、プロジェクトメカニズムからのクレジットの本制度における使用は、共同体制度と並行して2005年から適用される指令案(欧州委員会が提出し、閣僚理事会、欧州議会が採択する)の規定に従って認められる。メカニズムの使用は京都議定書、マラケシュアコードの関連条項に基づいて国内行動を補完するものであることを要する</p>
加盟国内法の策定 (31条)	<p>1) 加盟国は本指令を遵守するために必要な法律、規則、命令を2003年12月31日までに発効させることを要し、また委員会に通知することを要する。委員会は他の加盟国にこれらの法律、規則、命令を通知することを要する。</p>

表1. 欧州排出枠取引指令概要. 2001/0245 (COD), P5_TA_PROV(2002)0462, 15792/1/02/REV1, P5_TA_PROV(2003)0319, Provisinal, Unofficial Text, Directive 2003/.../EC of The European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC より渡邊作成.

第2章. EU 意思決定システム

第3章で述べるように、指令は最終的に成立するまでに欧州委員会、閣僚理事会、欧州議会の間を行ったり来たりする。この関係を理解するためには複雑といわれる EU の意思決定システムを正確に把握する必要があるので、本章では EU 意思決定システムについて説明する。

1. EU 政策関連主体

EEC 条約第4条に基づき、ヨーロッパ共同体に関する業務遂行のために議会、理事会、委員会、裁判所の主要4機関が設置された。マーストリヒト条約は、これらに、会計監査院、欧州中央銀行を加え、さらに諮問機関としてマーストリヒト条約以前から存在する経済社会諮問評議会に加えて地域評議会が設置された。

1) 閣僚理事会

閣僚理事会は EC の主要立法機関である。

閣僚理事会は各加盟国政府を代表する1名の閣僚により構成される (EC 条約 146 条)。通常は加盟国外相により構成されるが、専門分野の閣僚による理事会も開催される。またマーストリヒト条約により、理事会メンバーは必ずしも中央政府の閣僚である必要はなくなり、州政府代表も含むことができるようになった。

閣僚理事会の役割は、政策意思決定、加盟国間の経済政策の調整、欧州議会と共に予算権限を共有、の3点にある。

加盟国はブリッセルに EU 代表を置く。加盟国の常任代表は毎週常任代表委員会で会合し、農業問題を除いて理事会の作業の準備を行う。理事会は各国政府の行政官によって構成されるワーキンググループの補佐を受ける。「一般問題」「経済財政問題」「農業問題」については月1回の割合で会合が開催されるが、その他の項目については年に2~4回会合が開催される。

閣僚理事会の議決は加盟国の多数決により行われ、特定多数を必要とする場合には加重投票に基づいて行われる(EC 条約 148 条 2 項)⁴。加重投票には 87 票中 62 票が必要とされており、ドイツ、フランス、イギリス、イタリアの議決のみで可決することはできず大国利益が優先されないよう配慮されている。

閣僚理事会の議長は6ヶ月ごとに理事会の構成員が勤める。その順番は EC 条約 146 条に定められる。

2) 欧州委員会

委員会は加盟国の合意に基づいて選出された、各国閣僚レベルの 20 名の委員で構成される。委員の任期は5年で、共同体全体の利益のために職務を遂行し、自国政府や他の利益団体からの独立を守る。

委員会は、議会と閣僚理事会に法案を提出する、共同体の政策を管轄、執行する、共同体法を施行する(欧州裁判所と共同で)、EU を代表して発言し、国際条約の交渉を行う、などの役割を担っており、議会に対して責任を負う。

委員会は、企業、環境、農業、域内市場など各専門分野を担当する総局の補佐を受ける。総局は局長が率いており、局長は管轄委員に対して責任を負う。委員会は通常毎週1回水曜日にブリッセルで会合を行う。議会の総会開会期間中はストラスブールで会合を行う。会合では、各項目についてその分野の責任者である委員が報告し、必要な場合には単純多数決で投票を行う。一旦委員会の決定が下されると、委員会の全委員は例え投票で反対票を投じていてもその決定を無条件で支持することを要する。

委員会は2つの補助機関、すなわち経済社会評議委員会と地域評議委員会と緊密に連携している。

現在の環境委員は、スウェーデン出身の Wallstrom 委員であり、550 名の職員が働く環境総局の補佐を受けている。

環境総局の役割は、自然資源の保護、効果的なリスク評価と共同体法の実施を通じて生活レベルを維持、向上する、製造、消費、廃棄物処理手段における資源効率性を促進する、環境利益の視点を他の EU 政策領域に統合する、現在及び将来世代の経済、社会、環境要求を考慮に入れた EU の成長を促進する、地球環境問題、すなわち気候変動と生物多様性保護に対応する、上記の領域における政策手段が複数セクターアプローチに基づき、全関係者が政策形成過程に関与し、効果的に対話を行うことを確保する、という点にある。

3) 欧州議会

EC 設立当初、総会と呼ばれていたものが、1962 年総会自身の決議により議会と名称を改めた。議員は当初加盟国議会により各国議員の中から選出されていたが、1979 年 6 月 20 日に政府代表が合意して、5 年毎に行われる欧州議会議員選挙により合計 626 人が直接選出されることになった⁵。

欧州議会議員のほとんどは、各国の国内政党が共通のイデオロギーや利益を有する他国の政党と構成する欧州議会の政治グループのいずれかに属する。無所属議員の数は少ない。主な欧

⁴ ベルギー5、デンマーク3、ドイツ10、ギリシャ5、スペイン8、フランス10、アイルランド3、イタリア10、ルクセンブルグ2、オランダ5、ポルトガル5、イギリス10、オーストリア4、フィンランド3、スウェーデン4、計87である。

⁵ 626 人の各加盟国の内訳は、オーストリア21、ベルギー25、デンマーク16、フィンランド16、ドイツ99、ギリシャ25、スペイン64、フランス87、アイルランド15、イタリア87、ルクセンブルグ6、オランダ31、ポルトガル25、スウェーデン22、英国87である。

州議会の政治グループは、欧州社会党(各国の社会党中心)、欧州人民党(キリスト教民主党のほか、保守系の政党)、欧州自由・民主・改革党(自由党など)などである。

欧州議会総会は欧州議会の本拠地であるフランス、ストラスブールで開催されるが、議会の委員会会合や臨時総会はブリュッセルで開催され、事務局はルクセンブルグに所在する。

議会は3つの基本的役割、すなわち 共同体機関、特に委員会を民主的に統制する、理事会と共に立法権を共有する、 予算採択の最終的決定権を有する、などの役割を担っている。

2. 政策形成過程

1) 立法過程の開始

立法作業は通常、委員会、閣僚理事会、議会のいずれかが立法の必要性を認めた時点から開始する。委員会は、法令案を提出することができる唯一の機関であり、また EU 関連事項について専門知識と責任を有する。閣僚理事会は加盟国の利害関係から立法の必要性を見出すことが多い。また理事会は委員会に、理事会が共通の目的達成のために望ましいと考える問題について調査し、適切な法案を提出するように求める権限を有する(TEC208条)。また議会は TEC192条に基づいて「過半数の意見により、委員会に条約実施のために共同体法を制定することが必要と考えられる事項について適切な法案を提出するよう求めることができる」。

委員会、閣僚理事会、議会以外にも立法過程を開始するきっかけは考えられるが、委員会がその問題を取上げて法案を起草しない限り立法過程が動くことはない。例えば政策コミュニケやプログラムに基づいて委員会が法案を作成する場合もある。

さらに、委員会、閣僚理事会、議会がなぜプロセスを開始したのかを辿ってみると、例えば委員会は閣僚理事会の要請にこたえて法案を作成したが、その閣僚理事会の要請は、もともと国内団体が大臣に働きかけてその大臣が閣僚理事会で問題提起した場合、あるいは逆に委員会が議会の要請にこたえて行動したように見えて実は議会に問題を指摘したのは委員会だった場合など、本当に誰が主導権を握って立法プロセスが開始したのかを明確にすることは難しい場合が多いことが指摘されている⁶。

2) 法案準備

当該問題の法案を起草する責任を負うと考えられる総局の中級行政官が、他の関連総局と委員会と議論をしながら法案を起草する。その後法案は上級行政官にあげられ、当該問題に利害関係がある全総局が法案を承認すると、その法案は当該問題について責任を負う委員の官房にあげられる。官房は必要に応じて法案の訂正を求めた後、委員に承認を求める。委員が承認すると、局長が他の委員に法案を提出する。草案はその後、毎週1回開催される官房長会合で議論され、場合によっては修正される。法案について意見が一致すれば委員は書面によって草案を承認する。意見が一致しない場合には、委員間で議論が行われ、承認、却下、修正、または総局に再考を求めるために差し戻される。

委員会で法案を作成している時点は最も柔軟に修正を行うことができるので、担当官はできるだけ多くの意見を取り込もうとし、また利害関係者も法案に影響を与えようとする。そのために研究機関に報告書作成を依頼したり、利害関係者が報告書を提出したり、あるいはロビイスト、政治家、代表部の行政官が報道発表を行ったり、欧州議会の委員会が意見を述べることもある。

このように法案についてどのような諮問形態・過程をとるのかについて定まった方法はない。また加盟国政府の関与の程度もさまざまである。加盟国政府の行政官が専門家委員会で見解を求められたり、利害関係を有する団体が政府に情報提供したり、委員会内部者や常任代表部の行政官から情報提供を受けたりするなどにより加盟国政府が委員会の意向に熟知している場合が多い。

また提案作成から提出までの期間も緊急性、委員会の熱意、諮問対象の広さ、利害関係者間での合意、委員会内部での合意などによりさまざまである。但し、環境総局の行政官が以前は 2~3

⁶ The Government and Politics of the European Union. Neil Nugent.

年で指令案を提出していたのに現在は6~7年を要すると述べていたとの見解もある⁷ので、排出枠取引指令案がグリーンペーパー作成から1年半で指令案提出に至ったことは特筆に値する。

3) 法案提出

法案は欧州議会と閣僚理事会、そして必要に応じて経済社会評議会と地域評議会に提出される。

法案は通常、議会の各委員会で審議される。環境政策の場合には、環境・衛生・消費政策委員会で審議される。

本会議は通常、欧州委員会から提出された法案への修正に関し投票するが、法案自体については欧州委員会が議会によって採択された修正を取り入れてももとの提案を改定するかどうか表明するまでは(そして委員会は表明する義務を負う)投票しない。法案が採択されるまで法制定過程のあらゆる段階において委員会はその法案を改定し、場合によっては取り下げることができる。委員会が修正を取り入れれば欧州議会は好意的な意見を提出し、修正法案が閣僚理事会によって検討される案となる。委員会が全ての或いは部分的に修正を取り入れない場合には、議会は意見を提出せず、案を委員会に戻すという形式で圧力をかけることができる。但し、欧州議会は最終的には意見を提出する義務を負う。

一方、閣僚理事会は議会の意見提出を待つことなく、検討を開始する。実際には、委員会から正式に法案が提出される前に加盟国政府は閣僚理事会での意見形成の準備を開始し、場合によっては理事会内で非公式の議論を始める。

通常、閣僚理事会はまず提案を詳細な検討のために各国代表から構成される作業グループに委ねる。このとき、各国代表は、自国の利益の確保と法案についての合意到達という、時には相反する2つの利益を同時に達成するよう努める。作業グループが合意に達するか、多くの点で合意に達したものの特定の項目について幾つかの加盟国が留保するか、またはほとんど合意に達していないか、いずれにせよそのレベルでの議論を尽くすと、法案は常任代表委員会(CORPER)に送られる。常任代表委員は技術的細目というよりはむしろ政治的部分について議論し、できる限り作業グループの議論で残された差異を埋めるよう努力する。その後さらに作業を要する場合には法案は作業グループに戻され、そうでない場合には大臣にあげられる。

あらゆる法案は正式には大臣レベルで承認されなければならない。閣僚理事会で合意が整わない場合でも法案制定過程が終了するわけではない。法案は委員会に修正を要するものとして差し戻されるか、また加盟国が意見を調整することを願って将来会合に持ち越される場合もある。

3. 環境政策-共同決定方式

欧州委員会によって環境政策に関し策定された法案は共同体設置条約251条、175条により欧州理事会と議会による共同決定を経て立法化される。

委員会提案は、まず議会の第1読会を得た後、理事会で審議される。理事会が議会第1読会の修正を承認すれば法案は確定する。一方承認しない場合には理事会は「共通の立場」を特定多数決で採択し、それを議会に通知する。議会は第2読会において3ヶ月以内にその構成員の絶対多数決によって理事会の共通の立場の修正を提案することができる(3ヶ月以内に議会が共通の立場を承認するか、または何ら決定を行わなかった場合には理事会は共通の立場にしたがって決定を行う)。詳しくは図1を参照されたい。

⁷ "Environmental Policy". McCormick, J. Developments in the European Union. L. Cram, D. Dinan and N. Nugent(eds). 1999

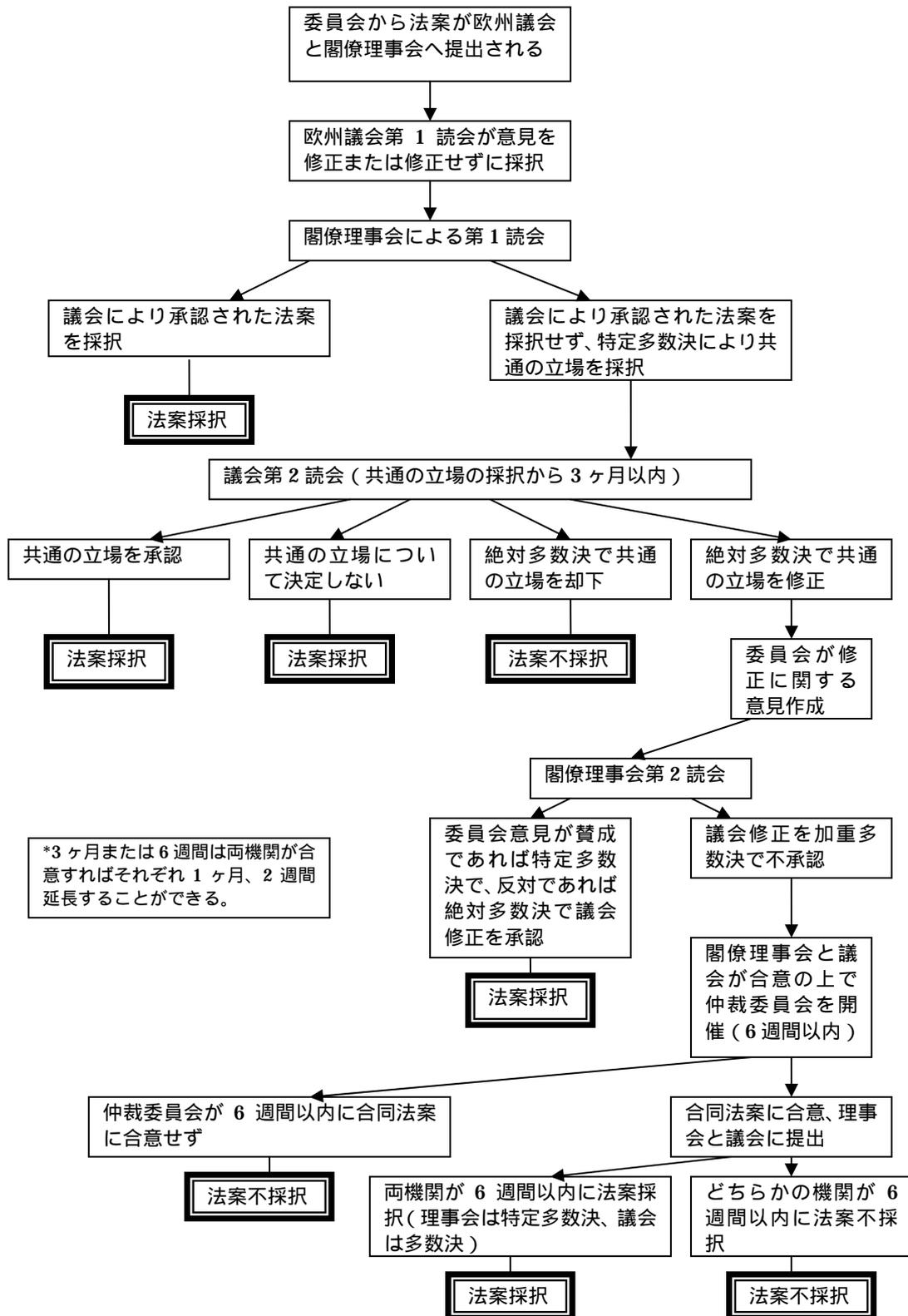


図1. 共同決定方式. The Governance and Politics of The European Union⁸より渡邊作成.

⁸ The Governance and Politics of The European Union. Neill Nugent.

第3章. EU 排出枠取引指令議論の経緯

1998年6月	環境委員会がEUは2005年までに国内取引レジームを構築することが可能であると述べる(COM1998/353)。
1998年秋	FIELDへ排出量取引調査委託
1999年1月	調査開始
1999年7月8日	FIELD中間報告書提出 第1回ワークショップ
1999年12月8日	第2回ワークショップ
2000年2月22日	FIELD最終報告書提出
2000年3月8日	環境総局グリーンペーパー提出
2000年3月8日	閣僚理事会がECCPに関するコミュニケ提出・WG設置
2000年9月15日	グリーンペーパーに対するコメント提出期限
2000年10月25日	WG1柔軟性メカニズムの中間報告書提出
2001年5月2日	WG1柔軟性メカニズムの最終報告書提出
2001年9月4日、11日	関係者とのコンサルテーション
2001年10月23日	欧州委員会が排出枠取引指令案を発表(COM(2001)581)
2001年10月23日	ECCP第1フェーズの実施に関するコミュニケ提出
2001年11月5日	欧州議会環境・衛生・消費政策委員会がJorgeMoreiradaSilva(ポルトガル)を報告者に任命
2001年11月21日	排出枠取引指令案が欧州委員会から欧州議会、閣僚理事会へ書面で提出される
2001年11月28日	欧州議会議長が意見提出を求められていた産業、域外取引、研究及びエネルギー委員会にレポート作成に加わるよう指示
2002年1月17日	欧州議会議長が経済・金融問題委員会へ意見提出を求める。1月22日意見を提出しないことに決定
2002年3月14日	地域評議会が意見提出
2002年3月29日	経済社会評議会が意見提出
2002年10月10日	欧州議会第1読会が欧州委員会提出法案に修正を施して採択。閣僚理事会と委員会へ意見提出
2002年11月27日	環境総局が欧州議会第1読会で提出された意見に従って指令案を改定し、欧州議会と閣僚理事会へ提出
2002年12月9日	閣僚理事会が「共通の立場」に政治的に合意
2003年3月25日	環境総局から「共通の立場」が欧州議会第2読会用に正式に提出される
2003年7月2日	欧州議会第2読会が「共通の立場」を反映した指令案に微修正を施して採択
2003年7月22日	閣僚理事会第2読会が上記の欧州議会第2読会採択修正案を承認

表2. EU 排出枠取引指令導入の経緯. 渡邊作成

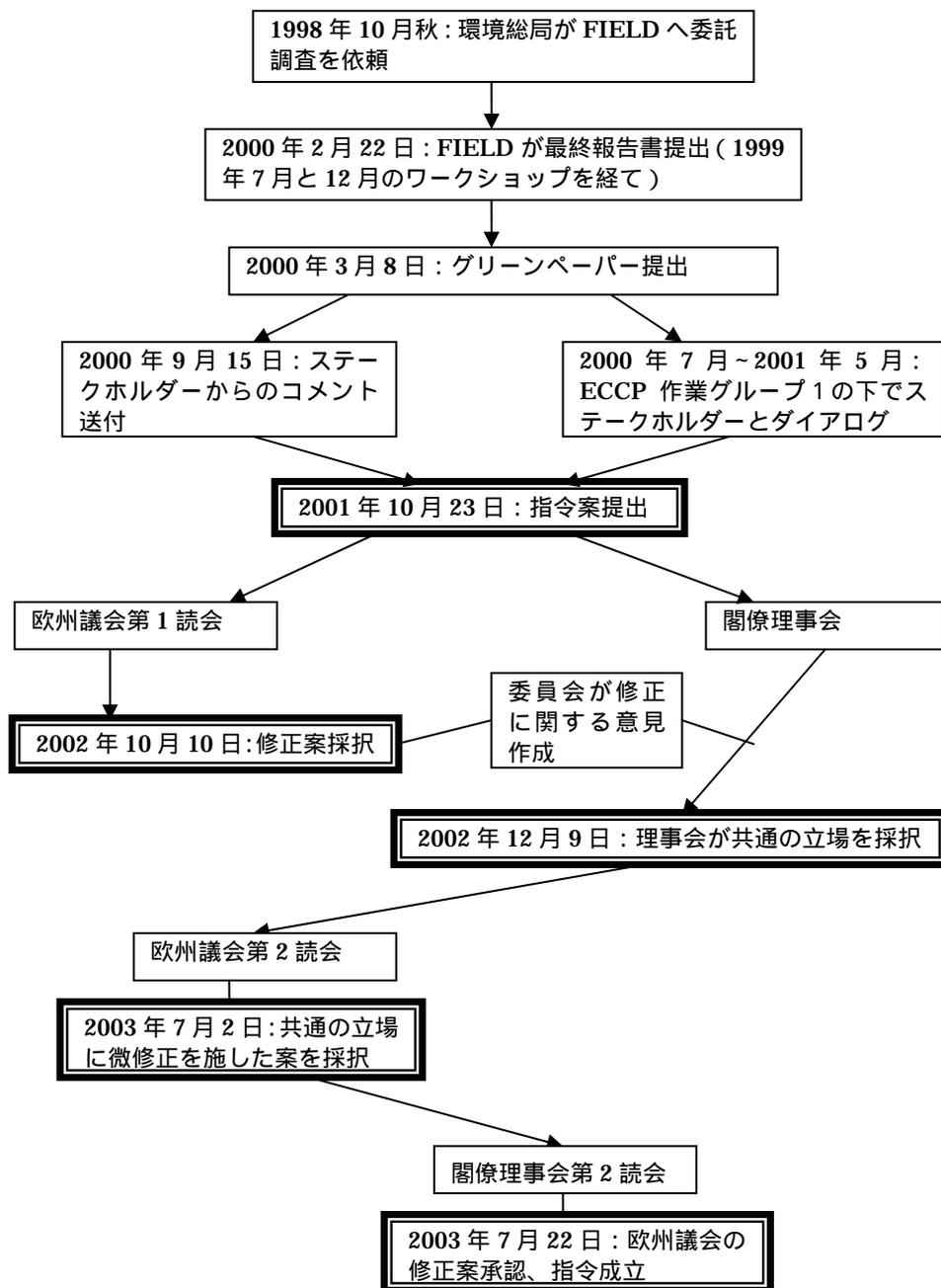


図2：欧州排出枠取引指令採択までの過程：渡邊作成

1. グリーンペーパー提出に至るまで

グリーンペーパー提出のための調査は1998年秋、環境総局が排出量取引に関する委託調査を実施することとし、その委託先を英国のFIELDに決定した時点に遡る。この委託を受けて、FIELDはEUの京都議定書批准のための準備として、EUの京都メカニズム実施戦略を考案し、議定書交渉に影響を与えることを目指して⁹、CCAPなどを含む検討グループを設置し1999年1月から調査を開始した。

⁹ Designing options for implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC, FIELD,

FIELDは1999年7月に中間報告書を提出し、7月8日、環境総局及びその他排出量取引に関心を有する総局と共に中間報告の成果について検討するワークショップを開催し、中間報告書のほか、FIELDとCCAPが準備した7つのスコーピングペーパーに基づいて議論を行った。

1999年12月8日には第二回ワークショップが開催され、最終報告書案とCCAPが作成した“Design of a Practical Approach to Greenhouse Gas Emissions Trading Combined with Policies and Measures”に基づいて加盟国や利害関係者と協議を行った。

FIELDはワークショップでの議論に基づいて報告書を策定し、最終版“Designing options for implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC”を2000年2月22日に提出した。

上記からは、委託調査実施段階におけるワークショップを通じて関連総局の他、加盟国、産業界などはグリーンペーパーの内容をある程度予測できる状態にあり、また実際にはその策定に関わっていたことが伺える。

2. グリーンペーパー提出：2000年3月8日

排出枠取引に関するグリーンペーパーはFIELDの最終報告書提出後3週間もしない2000年3月8日、欧州委員会から提出された。

同ペーパーは、EU排出枠取引制度構築の意義を示し、早期開始による経験の蓄積と域内での統一的制度構築の利点を説いている他、排出量取引適用範囲、適用除外の可能性、割当方法、既存政策との調整、遵守・罰金など主要な論点を提起している。またCOP6後、すぐに排出枠取引指令策定に入ることができるように、同ペーパーには重要質問項目が記載されており、これに対し2000年9月15日までにコメントを提出することをステークホルダーに要請していた。

グリーンペーパー¹⁰は、EU域内排出量取引制度構築の意義について「京都議定書の下でEUは2008年から2012年までの第1約束期間において1990年比で温室効果ガスの排出を8%削減する義務を負った。この目的を達するためには通常シナリオ予測と比較した場合に温室効果ガスを14%削減しなければならない。」「排出量取引は各企業が割当量を超える温室効果ガスを排出することを可能としながらも全体としての排出量を予め設定した量に抑え、かつ排出削減コストを最適化する点で合理的である。」「したがって排出量取引は他の政策手段と共にEUの温室効果ガス削減政策の統合的かつ主要な部分となる。EUが国際的義務を果たすためにはあらゆる手段をEU全体が使用できる状態を創出する必要があると欧州委員会は考える。」と説明している。

そして「排出量取引は、EU内での環境保全のための新しい手法なので国際的排出量取引が2008年に開始する前に実施の経験を積むことは重要であり、2005年までにEU内で排出量取引制度を開始することによってEUと加盟国が準備を整えることが適切である。」として京都議定書の第1約束期間開始前の実験的排出量取引の必要性を唱えている。

グリーンペーパーは上記のように排出量取引は削減コストを最適化しながら排出量を一定に抑えるという効果を有することを認めながらも、取引障害、新規参入者の権利制限、競争障害など域内市場に悪影響を与える可能性があるとし、加盟国間で別々の制度を構築した場合には上記の弊害が生じる可能性を指摘している。その上で、「全加盟国を網羅する統一的で調整された枠組は国別の排出量取引制度を構築する場合と比較して域内排出量取引市場の円滑な運用を保証すると欧州委員会は考える。」と述べ、規模の効果、域内市場での競争障害防止、行政・実施の簡素化、国家補助金規則との関係、市場への新企業の参加、そしてEU拡大などの観点からも各国個別の排出量取引制度の導入やそれらのリンクよりも域内での統一的な制度構築の方が望ましいと述べている。

また個別論点については一つの案を提示するというよりは論点整理を行い、問題を明確にしている。これらの論点はグリーンペーパーが指令案、指令へと発展していく段階で争点となったものばかりなので、ここで簡単にまとめておく。

¹⁰ Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM (2000)87

適用範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・早期に取引を開始する上でどのセクターを適用対象とするのかが大きな問題である。 ・適用セクターを考える際、環境改善効果、経済効率性、競争阻害効果、行政上の簡易性、代替政策手段の可能性が基準となる。開始当初は比較的少数のセクターまたは排出源における取引開始がこれらの基準を満たすものと考えられる。したがって大規模プラント令や総合汚染防止令(IPPC)は排出源を特定する上で有益な基盤となりうる。 ・大規模排出源と小規模排出源あるいは取引排出源と非取引排出源間の不公平を最低限に抑えるためには非取引排出源に厳格な政策手段を導入し、かつこれらの排出源が自主的に取引システムにオプトインする可能性を設けることが必要である。
適用除外	<p>加盟国間で排出量取引に関し足並みに乱れがあることを考慮すると、2008年以前に加盟国間で足並みをそろえるための方法としてオプトインとオプトアウトの2つの方法が考えられる。</p> <p>オプトインは共同体で統一したスキームを構築した上で、それに入るかどうかを加盟国が決めるという方法である。但し、この方法は各加盟国の操業者間の競争条件を平準化する必要が生じ、共同体が加盟国の行動を監視し、企業間の競争条件を評価することになり、管理が複雑化する。</p> <p>一方、オプトアウトは共同体が排出量取引システムによってカバーされる全セクターを決定し、加盟国があるセクターあるいは全てのセクターについて適用除外する場合である。この場合の方がオプトインに比べるとはるかに簡便で透明性も高い。</p> <p>オプトインもオプトアウトもそのセクターあるいは企業が少なくとも排出削減コストが同等の他の政策手段により規制されていることが条件となる。</p>
割当方法	<p>割当については、3つのレベル、すなわち取引と非取引、セクター毎、そして企業毎に行われる必要がある。</p> <p>同じセクターが加盟国間で異なる取扱いを受ける場合や一つの加盟国でセクター間あるいは企業間に不公平が生じる可能性があることに留意するべきである。特に外国企業の取扱い、割当方法(オークションからグランドファザリングか)、新規設立企業などについて問題が生じる可能性がある。他にも上流割当か下流割当かという問題が生じる。</p>
既存の政策手段との関係	<ul style="list-style-type: none"> ・技術水準はEU環境政策で最も広く適用されている手段である。汚染削減には効果的であることが証明されているが、より経済的に削減できるかどうかは課題である。また既存の技術水準は汚染源を主に対象としており、二酸化炭素や温室効果ガスを対象とするものは少ない。IPPCは対象施設から相当程度排出されることが予想される場合には温室効果ガスをもカバーする。 ・規制当局は製造工程で使用される原材料消費とエネルギー効率性に基づいて営業許可証を発行するため、排出量取引が導入された場合にはIPPC指令との整合性を考慮する必要がある。現IPPC指令では許可証を取引することはできないため、関連温室効果ガスに関する許可証が移転できるようにする必要がある。一方で、排出量取引と技術水準を全く分けるという方法もある。その場合でも技術水準は最低条件として機能しうる。またBATは初期割当の際には有益な要素として考慮される。 ・製品水準は民生・運輸部門からの排出との関連で極めて重要な役割を果たしている。 ・環境協定は技術水準に比べると柔軟性を企業に与えるので多用されている。排出量取引との関連では、取引が環境協定の枠組みの中で可能か、可能としたらどのような条件で可能となるのかが問題となる。排出量取引は環境協定で設定された目標達成に貢献する。特に現在の環境協定はセクターレベルの目標を設定しているところが多いため、目標達成のためにクレジットを購入するのがセクターなのか個別企業なのか、原単位目標を設定するのか絶対目標を設定するのか、が大きな問題となる。 ・環境税については、共同体レベルでは議論に進捗が見られないが、加盟国の中には税を導入しているところが多い。エネルギー税と排出量取引は、取引でカバーしきれない小規模・移動排出源にエネルギー税をかけることにより相互補完的な作用を果たしうる。
遵守	<ul style="list-style-type: none"> ・排出量取引が適切に機能するためには厳格な遵守システムと施行規則が重要である。共同体レベルで排出量取引が機能するためには、適切な観測、追跡、報告が前提条件である。検証とデータ管理は不遵守の早期発見につながり、事後検証と実施に加えて制裁を設定しておくことは不遵守を防止するインセンティブとなる。 ・企業レベルの遵守は、主に加盟国によって検証され、遵守強制も行われる。行政コストを削減するためにEMASなどの民間監査機関などを登用することも考えられる。 ・加盟国レベルの遵守については、観測に関する規則により加盟国における排出を共同体レベルで把握することが可能となった。加盟国が目標不達成となった場合には、EC条約によって共同体は加盟国に対し一定の行動をとる権利義務を有する。このような場合共同体は加盟国に対しその発案によりまたは個人や法人の提訴により違反手続きを開始することができる。解決案が

	見つからない場合には欧州司法裁判所に訴えることも可能である。また 1993 年以來、司法裁判所の判断に従わなかった加盟国に対し罰金を課すことも認められている。この場合には手続きが長引くという難点はあるものの、罰金の存在は強い抑止効果を有し、特に環境手段の遵守を確実にするためのインセンティブとして機能している。
--	---

表 3. Green Paper より渡邊作成

排出枠取引に関する同ペーパー提出後、同ペーパーに関する議論は 2 つのトラックで進化した。一つは 2000 年 9 月 15 日を期限とするグリーンペーパーに対するコメントの提出であり、もう一つはグリーンペーパーと同時に提出された欧州気候政策プログラム (ECCP) に関する欧州委員会のコミュニケ¹¹の中で設置された作業グループ 1 (柔軟性メカニズム) のステークホルダーダイアログである。

ステークホルダーダイアログは 2000 年 7 月 4 日から 2001 年 5 月 2 日の期間に 10 回にわたって開催された。企業総局、経済財務総局、エネルギー運輸総局、加盟国政府 (オーストリア、フランス、ドイツ、スウェーデン、英国、オーストリア)、欧州レベル、加盟国レベルの産業連盟 (欧州電気事業連合、ドイツ産業連盟、欧州化学連盟、英国排出量取引グループ、欧州産業連盟)、環境 NGO (CAN、WWF、FIELD) など 20 以上の機関・団体の代表者がこのダイアログに参加し、排出量取引導入に伴うさまざまな問題について検討を行った¹²。このプロセスは、排出枠取引導入に関する加盟国間の温度差を埋める共に排出量取引に関する産業界の理解を深めることに役立ち、その後細かい点で意見の相違はあったものの排出枠取引導入自体については全般的な支持を得ることにつながったと考えられる。

ステークホルダーダイアログが ECCP の枠組みの中で行われている一方で、グリーンペーパーに対するコメントも 2000 年 9 月 15 日を期限として提出された。グリーンペーパーには 90 件のコメントが寄せられた。このコメントでも、EU 全域での排出枠取引制度の創出には、オーストリア、ベルギー、デンマーク、オランダ、英国など多くの加盟国が歓迎の意を示した。但し英国は既に国内排出量取引制度の準備を行っていたため、共同体全体を通じた広範なカバレッジは必ずしも共通の制度から発生するのではなく、国別制度を調整するシステムを通じても達成されうことを強調した。

閣僚理事会も排出枠取引に関するグリーンペーパーを 2000 年 6 月 22 日の 2278 回環境閣僚理事会会合で議論した¹³。閣僚理事会はグリーンペーパーの提出と協議の開始を歓迎し、排出量取引が EU 内の気候政策実施戦略において大きな役割を果たし、また環境協定や関連税制などの政策手段を補完するものとなるであろうと述べた上で、EU 内での行動が国際的排出量取引制度と整合性を保つことが重要であり、また排出量取引の創設と実施は域内市場に関する共同体法を尊重しなければならないとした。

また、グリーンペーパーは 2000 年 3 月 10 日に欧州議会に提示された。これを受けて 2000 年 4 月 14 日、欧州議会議長は環境・衛生・消費政策委員会が本件について責任を負うものと定め、また経済金融問題委員会、法律問題域内市場委員会、産業・域外取引・研究・エネルギー委員会に意見を求めた。この議長の決定を受け、4 月 18 日、環境・衛生・消費政策委員会はポルトガル出身の Jorge Moreira da Silva を報告者に指名し、8 月 28 日、9 月 19 日、10 月 9 日に検討を行い、その報告が 2000 年 10 月 11 日に提示された。議会はグリーンペーパーへの反応として 2005 年までに EU 全域での取引レジームを導入することを支持すると共に事前に設定された国別、セクター別の温室効果ガスの数値削減目標に基づいた取引制度とするよう要請した¹⁴。

¹¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU policies and measures to reduce greenhouse gas emissions: Towards a European Climate Change Programme (ECCP), 8.3.2000. COM(2000)88 final

¹² Final report: ECCP Working Group 1 "Flexible Mechanisms"

¹³ 2278th Council meeting, Environemt, Luxembourg, 22 June 2000, 9420/00(Press 219)

¹⁴ Report on the Commission Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, Committee on the Eivrnment, Public Health and Consumer Policy, Final A5-0271/2000

3. 委員会内での調整：～2001年10月

上述のように、排出量取引の導入自体については加盟国、産業界とも全般的に支持していたが、詳細な制度の中味については意見が分かれていた。ステークホルダーダイアログ及び2000年9月のコメント送付を通じて、割当を上流で行うのかそれとも下流で行うのか、オークションとするのか無料割当とするのか、原単位目標とするのか絶対目標とするのか、ベースラインアンドクレジットとするのかキャップアンドトレードとするのかなどの技術的問題以外に、特に排出量取引への参加を強制参加とするのか自主参加とするのかが大きな争点として認識されていた。

この問題は、欧州委員会が排出枠取引指令案を採択する際に表面化した。

環境総局は2001年1月末に排出枠取引指令案の作成に入った¹⁵。2001年3月28日に米国が京都体制からの離脱を表明したことを受けて、Wallstrom委員はEUが京都議定書を依然として深刻に受け止め、実施する意向であるという明確なシグナルを世界に向けて発信する必要があると考え、環境総局の気候変動部に対し、指令案をCOP6再開会合前にEU議会、閣僚理事会に提出するよう要請した¹⁶。このようなWallstrom委員の要請を受けて、環境総局は、2001年5月末に委員会内協議に入ることを目指して、5月半ばに草案を作成し、他の総局へ送付した。

しかし、Liikanen委員、Monti委員などが委員会内協議でNegative回答を示し、COP6再開会合前の指令案提出は見送られた。これらの委員が特に問題としたのは、2005年から開始する第1期間について任意加入方式ではなく強制加入方式であったこと¹⁷、本制度の下での排出割当は加盟国に任されているが、割当方法に関する指針が市場の歪みの危険を回避できるほど明確ではなかったこと¹⁸、の2点であったと言われており、排出量取引制度についてどの程度の柔軟性を加盟国そして産業界に与えるのかが大きな問題となっていたことがわかる。また、法案は、グリーンペーパー提出後、ホワイトペーパーを経て策定されるのが通常であるため、グリーンペーパーからいきなり法案が策定されたことについて、もう一段階議論の機会があると考えていた産業界からの反発も大きかったと言われている¹⁹。

その後、環境総局は、マラケシュで開催されるCOP7前に提出することを目指し、2001年9月4日に産業界及びNGOと、また2001年9月10日に加盟国、EEA及び新加盟国とステークホルダーミーティングも開催し、意見の集約に努めた。しかし、その後も委員会内の協議は難航を極めた。ここでも6月時点と同様に、適用除外、すなわち加盟国がどの程度柔軟に排出量取引を一定の産業部門について免除することを決定できるのかという点が大きな争点となった。Wallstrom環境委員は、免除の対象を厳しく限定することを望んでいたが、Liikanen企業・情報社会委員は少なくとも第1期間においては柔軟に免除を与えるべきだと主張し、適用範囲、オプトアウト(加盟国の判断で可能とする。指令案は加盟国が決定するが、委員会が却下することができることになっていた。)、などの点で環境総局の指令案に反対していた²⁰。EndsDailyは、このようなLiikanen委員の主張は、欧州産業連盟などの他、指令案が現行の自主的取組を阻害すると主張するドイツ産業界、及び国内法と今回EUが提案する制度が適合しないことを恐れる英国からの圧力に答えたものであったと報じていた²¹。

4. 指令案の欧州議会、閣僚理事会への提出：2001年10月23日

グリーンペーパー提出後、一方でECCPに関する第1WGの中で加盟国政府や産業界との意見

¹⁵ Greenhouse Gas Emission Allowance Trading in the EU: a Background Juergen Lefevere, 27 September 2002

¹⁶ Wallstrom環境委員は「今の段階で排出量取引制度に関する具体的な規定を固めておくことは、たとえそれが案にすぎないものであったとしても、ボン会議において京都議定書の実施ルールに関する国際的な合意を勝ち取るためのEUの攻勢を後押しするものになる」として、COP6再開会合前に指令案を提出することを目指していた。

¹⁷ 企業総局へのインタビュー、Endsdaily2001年7月3日付

¹⁸ Endsdaily2001年7月3日付

¹⁹ 企業総局へのインタビュー

²⁰ 企業総局へのインタビュー、Endsdaily 2001年10月4日付

²¹ Endsdaily2001年10月19日付

交換を進め、他方でグリーンペーパーに対するコメント提出と言う形で加盟国政府、産業界、NGO、他の総局からの意見を集約し、2001年9月にはステークホルダーミーティングも行ったが、排出枠取引指令案については関係者間の調整が極めて困難であった。このような関係者の利害関係の対立を受けて、委員会内での意見調整も困難を極めたが、2001年10月23日、欧州委員会は指令案(COM(2001)581)採択に漕ぎ着け、欧州議会、閣僚理事会に提出した。

このように大きな論争を招いた指令案は、適用除外を第1期間においても一切認めていないこと、国内割当計画について完全に加盟国の自主性に委ねるのではなく、欧州委員会が却下する権利を保留すること、など、加盟国の裁量を狭めているという特徴を有する。

指令案の内容は表8を参照されたい。

5. 欧州議会第1読会での議論

2001年11月21日、委員会内での意見調整を経て、排出枠取引に関する指令案(COM(2001)058)は正式に欧州議会と閣僚理事会へ提出された。

欧州議会第1読会では、欧州議会環境・衛生・消費政策委員会においてポルトガル出身のSilva議員を報告者とし、2002年4月22日、6月17日、7月10日、9月10日と審議を行い²²、74点にわたる修正を39対7で承認し、その修正を欧州議会総会が2002年10月10日に可決した²³。こうして排出枠取引指令案は第1読会を通過し、欧州議会は委員会へ提案を戻した。

審議の過程では、英国、ドイツ出身議員が、第1期間については、加盟国で国内政策が施行されている場合に加盟国の判断で適用除外を認めるという条項など、排出枠取引制度に柔軟性を付与するための提案を行った。例えば、David Robert Bowe, Robert Goodwill, Eija-Riitta Anneli Korhola, Karl-Heinz Florenzなどは第1期間については加盟国がその国全体が取引に参加するかどうか決定できるという内容の修正を提案した²⁴。またPeter Langeは国内政策の適用を受けている施設について適用除外を認める案を提示した。

最終的には、国内政策によってこれらの企業は排出枠取引指令の適用を受けると同様に排出を制限されていること、本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしていること、国内政策の要件を充足できない場合に本指令で定める罰則に従うこと、という3要件を満たした上で、第1期間については加盟国が適用除外企業リストを公表し、また国内割当計画に記載することにより、施設毎に適用除外が認められることになった。さらに、適用除外を認めるかどうかの最終的な判断は委員会が行うことになり、上記議員が考えていた案と比較すると、適用除外は限定的なものとなった。

この他、適用対象の追加、罰則の緩和などの修正が施された。

Korholaはフィンランド出身の欧州人民党所属議員であるが、LangeはドイツSPD出身(欧州社会党所属)、Karl-Heinz Florenzはドイツキリスト教民主党出身(欧州人民党所属議員)、David Robert Boweは英国労働党出身(欧州社会党所属)、Robert Goodwillは英国保守党出身(欧州人民党所属議員)である。議会でも、英国、ドイツが、排出枠取引制度により柔軟なものとするために働きかけを行ったことが伺える。

第1読会後の案を欧州委員会が提示した指令案と比較した場合の主な修正点は表8を参照されたい。

6. 閣僚理事会での議論～共通の立場採択へ

欧州委員会からの排出枠取引指令案の提出を受けて、欧州議会第1読会の議論と同時進行で、共通の立場を早期に確定することを目指して閣僚理事会でも議論が進められた。排出枠取引指令案に関する議論は、第2399理事会(2001年12月12日)、第2413理事会(2002年3月4日)、

²² European Parliament Report, Final A5-0303/2002, 13 September 2002,

²³ Minutes of the sitting of Thursday, 10 October 2002, P5_PV(2002)10-10, PE 323.626

²⁴ European Parliament, Amendments 26-338, PE 232.374/26-338

第2439理事会(2002年6月25日)、第2458理事会(2002年10月17日)、第2473理事会(2002年12月9日)の5回にわたって行われた。

特に、第1期間の取引が強制的なものか自主的なものかは当初から大きな争点となった。強制的取引導入に反対したのはここでも主に英国とドイツであった。

特に、英国は、国内排出量取引制度が2002年に開始し、2007年まで実施される予定であるため、国内制度とEU制度を調整する必要があることを懸念していた。このような英国の懸念は、第1期間から強制的に取引への参加を求めることは「困難であり、賢明とはいえない」とし、「制度を義務付ける方向で進めるべきではあるが、それは実用に即して行われるべきだ」と述べた Meacher 環境担当大臣の発言にも現れている。

また、ドイツは、産業界が1995年より自主行動宣言によって排出削減に取り組んでおり、これが効を奏してきたため、排出量取引の有用性に理解を示しつつも、排出枠取引を自主的取組に置き換えることは懸命ではなく、導入にあたっては個別加盟国ごとの事情を考慮するべきであるとしていた。但し、後述するように、ドイツは総選挙でドイツ社会民主党・緑の党が勝利し、再度政権を取得した2002年10月頃から姿勢が軟化し始めた²⁵といわれている²⁶。2002年11月26日にドイツのClement 経済相はそのスピーチで、「EUが提案している排出枠取引制度は、2012年の排出量削減目標に向けた(ドイツの)産業やエネルギー企業の模範的な取り組みを考慮した上で、厳しく見直す必要がある」、「ドイツ産業の自主的協定も考慮されなければならない」としつつも「例えばプール制の導入による解決が考えられる」と述べている²⁷。

2002年12月4日には、9日の環境相理事会を前に常任代表委員会が開催されたが、未だ多くの問題が残されており、妥協案にたどりつくまでに長時間にわたる協議が予想されていた。

主な争点は、ドイツが、連立協定の中でEU排出枠取引支持の条件の一つとして掲げた、自主的取組との整合性を確保する手段として掲げたプール制を認めるかどうかという点、そして英国が、適用除外の柔軟な適用を求めて、第1期間における適用除外について国内割当計画を却下する権限を欧州委員会に付与するかどうかという点であった。その他フランスは罰金の緩和を求めていた。

その後、閣僚理事会は欧州議会第1読会の修正案を承認せず、第2473閣僚理事会は「共通の立場」について2002年12月9日に政治的に合意し、2003年3月18日、正式に合意した²⁸。

共通の立場では、英国の意向を反映して、第1期間について適用除外や適用追加が認められ、またドイツが特に強く主張したプール制も盛り込まれることとなった。またフランスなどの意向を受けて第1期間での罰金の額が50Euroから40Euroに引き下げられた。さらに多くの産業界の意向を受けて第1期間中の割当をすべて無料とした(欧州議会第1読会では一部オークションとしていた)。

共通の立場の内容の詳細は表8を参照されたい。

7. 欧州議会第2読会での議論

閣僚理事会の「共通の立場」採択を受けて、指令案は欧州議会第2読会へ回された。2003年3月27日、欧州議会議長は指令案を環境・衛生・消費政策委員会で議論するよう求め、同委員会は4月29日と6月11日の2回にわたって議論し、法案を47対3で承認した。これを受けて報告者Moreira 議員は各加盟国政府の高官と折衝した結果、妥協を導き、欧州議会は「共通の立場」を微

²⁵ 社会民主党・緑の党による連立政権(赤緑連立政権)は、2002年10月15日に成立した連立協定に、幾つかの条件を前提にEU排出枠取引指令を支持する見解を盛り込んだ。その条件とは、ドイツが1990年以来独自に実施してきた温室効果ガス削減対策を考慮に入れること、排出枠の割当が無償で行なわれること、京都議定書に規定されている柔軟なメカニズムを導入すること、同制度の運営に際しては、例えば排出枠のプール制を認めるなどにより、ドイツ産業の自主的目標との整合性を保つことである。

²⁶ 欧州化学工業会へのインタビューより

²⁷ Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement anlässlich der Preisverleihung "Okomanager des Jahres 2002" der Umweltstiftung WWF-Deutschland und des Wirtschaftsmagazins "Capital" zum Thema: "Umweltschutz als Motor für Arbeitsplätze und Wachstum" am 26. November 2002 in Berlin

²⁸ 15792/1/02/REV1

修正した案を7月2日総会で承認した。

議論の中で特に問題となったのは、加盟国の割当量へ上限を設定する、適用除外をセクターではなく個別施設毎に認める、第1期間においてオークションを導入するなどいずれも欧州議会第1読会で盛り込まれ、閣僚理事会で削除された点であった。

8. 閣僚理事会第2読会

2003年7月22日、閣僚理事会は、欧州議会第2読会の修正案を承認した。上記に述べたように、欧州議会第2読会時点で各加盟国政府の合意を得た内容だったため、閣僚理事会の承認は手続き上のものに過ぎなかった。これにより、排出枠取引指令は、グリーンペーパー提出以来3年余にわたる議論に終止符を打って、成立した。指令の内容は、第2章及び表1を参照されたい。

第4章. 排出枠取引導入の要因：ドイツと英国

第3章では排出枠取引指令の形成過程を検証した。この検証から、加盟国や産業界、中でも他国に先駆けて国内政策手段を導入・実施してきたドイツと英国が第1期間からの強制的取引導入を阻止しようと排出枠取引指令過程に介入したことが明らかとなった。

この両国の状況は、今後、日本が排出量取引導入を考える上で多くの示唆を与えてくれるものと考えられる。そこで、本章では、この両国が当初強制的取引導入を阻止しようと働きかけを行った背景、そしてその意図が完全には反映されなかったにもかかわらず両国が最終的に排出枠取引導入に同意した要因を考察することを試みる。

1. 排出枠取引形成過程にドイツ、英国が介入した要因

1) ドイツ

ドイツ産業界は1995年提出、1996年改定の地球温暖化防止行動宣言に基づいて削減対策を実施してきた。この地球温暖化防止行動宣言は、BDI参加企業である5つの産業団体と19の個別業界団体が参加しており、1990年比でCO₂排出量を原単位で20%削減するというもので、毎年、第三者機関であるRWIのモニタリングを受けている。

2000年に発表されたRWIのモニタリング報告書によれば、既に1999年時点でBDI全体では原単位での改善率が23%になり、目標を達成していることが明らかになった。そこで2000年10月に第5次気候防止プログラムが提出されるのに合わせて、11月9日に産業界の自主行動宣言も改定された。同宣言では、1990年を基準年として6ガス全体で2012年までに35%削減、CO₂については2005年までに原単位で28%削減を目標としている。

一方で、2000年3月8日にEUレベルで排出枠取引指令のグリーンペーパーが提出されたことを受けて、ドイツでも排出量取引について検討する必要があることが認識され始め²⁹、2000年10月18日、連邦政府は気候変動プログラムの承認と同時に排出量取引に関する作業グループ設置を決定した。連邦政府の10月18日の決定は、この作業グループの目的を以下のように表している。「排出量取引が温室効果ガスを効果的かつ効率的に削減する手段であること、特に温室効果ガスの排出者に絶対値での目標を設定した場合に高い効果があるため、連邦政府は現在使用し、効果をあげている手段、例えば自主的取組、エコ税、その他の規制的手段との整合性があるのかどうか確認することが重要である。…連邦政府は、環境省の主導の下、国内排出量取引のパイロット計画を開始し、EU及び国際レベルでの排出量取引との互換性も考慮しながら、ドイツ産業界の代表やその他の関係者と共にドイツ気候政策における排出量取引の概念を確立する可能性を模索する。」

この作業グループはBMUが議長を務め、連邦環境省、経済労働省、財務省、内務省、首相府、連邦環境庁のほか州政府、議会、産業界(BP、Shell、BASF、Ruhrgas、RWE、EnBW、Veag、

²⁹ Position des Bundesministeriums fuer Wirtschaft und Technologie zum Emissionsrecht-handel, Dr. Hermann Pieper, Internationaler Workshop 2000 など

Daimler Chrysler、Degussa、Gerling、Deutsche Telekom、HEW、Babcockborsig、ABB、Alstom Power、Ford、BMW、Thyssen-Krupp、KfW)及び産業団体(BDI、VDEW、WvStahl、BdH、DIHT、BGW、VCI、DeutscheZementIndustrie)、そして環境団体(Germanwatch、WWF、DeutscheNatureSchutzring/Bund)などが参加している³⁰。

第1段階(2001年1月～12月)では、ドイツ国内での排出量取引の開始とEU及び国際的排出量取引との連携を目的として、主に既存および導入検討中の気候政策手段との関係が主な議論のテーマとなった³¹。また欧州委員会が2001年9月4日、11日に関係者とコンサルテーションを行なうことを予定していたため、まず作業グループが9月2日に参加の形態(自主参加か強制参加か)、割当、対象ガスとセクターなどの項目について意見を提出した³²。参加の形態については、作業グループは、現段階で判断するのは時期尚早であるとし、3年間にわたる自主参加ベースでのパイロットフェーズを実施し、その後決定することを提案していた。これを受けて、連邦政府が欧州委員会に9月10日に意見書を提出した。連邦政府は、その中でドイツは既に18.5%の排出削減を達成しており、既存の政策手段が十分な効果をあげていることを強調し、「新しい手段(排出量取引)と既存手段の調整が可能かどうかはまだ明らかではない」とし、「EUレベルで拘束力のある排出量取引を導入する前に関心のある企業が参加する自主参加ベースで取引を行なうパイロットフェーズの実施すること、このパイロットフェーズでは、排出量取引が効果的、効率的に機能し、公正な競争を阻害しないよう欧州委員会が最低限の参加要件と規則を策定すること、排出量取引に参加するかどうかは加盟国の判断に委ねられること」を提案した³³。

これに先駆けて2001年8月21日には、ドイツ産業連盟(BDI)がEU排出量取引システムについてのポジションペーパーを提出した³⁴。BDIは、その中で、「京都議定書上のEU目標値達成に必要な排出削減絶対量のうちドイツが約75%を、ドイツ産業界が約30%を負担していること、またドイツの排出が減少傾向を示しており、ドイツ産業界の気候保護協定が信頼性があり、効率的な手段であることが証明されたこと」を指摘し、「EUの議定書遵守のためにも排出量取引の強制的導入は望ましくなく、現在成功を収めている手段を容易に廃止するべきではない」と述べている。また「排出量取引の有用性を認識しつつも、遵守コストを最小化するかどうか証明されたわけではない」とし、「排出量取引の導入自体に反対するものではないが、EUレベルで強制的参加の排出量取引システムを導入するという指令の草案には反対である」と述べ、費用削減効果のあるあらゆる手段、すなわち京都メカニズム及び協定の選択の余地があることが特にドイツにとっては重要である」とした。

この後、2001年10月23日に欧州委員会が排出枠取引指令案を欧州議会と閣僚理事会へ提出したが、この指令案の内容が適用除外を一切認めない強制参加を志向するものであったことから、作業グループの第2段階(2002年2月～9月)では、ドイツ国内における排出量取引の開始検討と並んでEUレベルでの排出枠取引指令案の議論のフォローアップとEU排出枠取引の第1期間開始に備えた準備を扱うことになった。

一方、BDIは、その意向に反する排出枠取引指令案が提出されたことを受けて、2002年1月に再度ポジションペーパーを提出した³⁵。BDIは、1990年～1999年の間にEUはその排出量を約

³⁰ Bericht ueber die Beratungen der Arbeitsgruppe "Emissionshandel zur Bekaempfung des Treibhauseffektes" Ergebnisse der Phase1(Januar bis Dezember 2001), Berlin, Mai 2002 P.23-24

³¹ Bericht ueber die Beratungen der Arbeitsgruppe "Emissionshandel zur Bekaempfung des Treibhauseffektes" Ergebnisse der Phase1(Januar bis Dezember 2001), Berlin, Mai 2002 P.3

³² Opinion of the Working Group on "Emissions Trading as a Means to Combat the Impacts of Greenhouse Gases" on the "Issue Paper for Further Consultations on Emissions Trading" for the discussion group organized by the European Commission on the creation of framework conditions for EU-wide trading in Greenhouse Gases

³³ Position of the General Government Regarding the Introduction of EU-wide Trading in Greenhouse Gases

³⁴ BDI-Position on an EU-wide Emissions Trading System, BDI, 21.August 2001

³⁵ Position of the German Business on the Proposal for a Directive Establishing a Framework for Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Community, BDI,VDEW,BGW,VIK, 21

4%削減したが、この達成はドイツが実施した手段によるところが大きいと述べ、ドイツ産業界はドイツ政府との協定によってドイツ内の削減分のうち 30%以上の削減に貢献していること、したがってこの協定制度はドイツ産業界の競争力を維持しながら気候保護に貢献する最も良い手段であると考えていることを強調した。その上で、産業レベルでの排出量取引導入は準備のための期間が十分に与えられ、既存の政策手段が考慮に入れられて初めて機能するとし、2001年10月23日に提出された EU 指令案については、取引参加を自主的なものとする、早期行動を考慮に入れる、既存手段との整合性を確保する、他の京都メカニズムの使用を認める、他の京都ガスも含めるなどの改定を要すると述べた。

BDI のポジションペーパーからは、産業界が少なくとも当面は自主的取組による気候対策の継続を望んでおり、排出枠取引についてはまず自主的参加によるパイロットフェーズで経験を積み、その経験に基づいて排出枠取引を導入するかどうか判断することを考えていたことが伺える³⁶。

ドイツが欧州議会や閣僚理事会で強制参加阻止へ向けてさまざまな働きかけを行なった主な要因はこのような産業界の意向を考慮したためであると考えられる。

しかし、ドイツの姿勢は、2002年10月の総選挙で DieGrüne が大幅に得票数を伸ばし、SPD-Bundnis90/DieGrüne の連立政権が誕生した頃から軟化した。SPD-Bundnis90/DieGrüne の新連立協定は第5章エコロジー近代化と消費者保護の中で、EU レベルでの排出枠取引に言及し、「EU レベルでの排出枠取引導入を支持しつつも、EU の京都議定書目標の達成にドイツ産業界と政府の協定が貢献を果たした」とし、「EU 排出枠取引指令は自主協定を脅かすものであってはならない」として、「EU 排出枠取引指令案が、割当ての際に早期削減を考慮する、無償割当を行なう、京都メカニズムの柔軟性メカニズムと互換性を確保する、自主協定との連携のための手段、例えばプール制、を導入する、などの点を考慮するべきである」と述べている。

ドイツは、排出枠取引指令案を基本的に支持する立場をとりつつ、このような連立協定に掲げられた条件を盛り込むために閣僚理事会へ働きかけた。このような働きかけが効を奏して、指令にはプール制が導入された。このようにドイツが苦心して盛り込んだプール制であるが、指令確定直前に行った産業界へのインタビューでは、プール制を利用する産業セクターはないであろうとの見解が聞かれた³⁷。

その理由として、プール制の下では、信託者(通常は産業団体)がプール全体に割当てられた分に相当する排出枠を提出するため、自社が努力を行っても競争相手である他社からの排出が大幅に増加した場合に自社の努力分で補填することになったり、信託者が排出枠を調達できず、罰金を支払わない場合に個別施設が排出枠提出の責任を負うなどのリスク発生を嫌忌したこと、

第2期間以降は取引に参加しなければならないのであれば、第1期間でプール制の適用を受けるよりも経験を積んだ方が得策であること、の2点があげられていた。

上記の検討から、ドイツ企業は、指令案に関する議論の初期段階では、当面は自主的取組を維持する、排出量取引については自主的参加によるパイロットフェーズを実施し、その経験を下に

January 2002

³⁶ 但し、全ての個別企業が BDI と見解を同じくしていたわけではなく、個別企業の排出量取引に対する見解は多様なものであったことが Wuppertal 研究所の調査から明らかになっている。この調査は、2001年9月～10月にかけて行なわれた9つのインタビューと10月～11月にかけて実施されたドイツ企業219社(33社が回答)を対象とするアンケート調査に基づくものである。インタビューは、連邦環境省、連邦経済省、BDIの他、石油会社2、電力会社2、天然ガス会社、化学会社各1に対して行なわれた。この調査では、多くの企業が特に自主的取組に固執しているわけではなく、排出量取引導入に好意的な企業も多いことが明らかになっている。特にインタビューでは排出量取引導入を望む企業も多かったが、一方で EU 排出枠取引指令の強制参加方式については反対する企業もあった。また、インタビューからは、排出量取引導入のための主な障害は、排出量取引の機能について十分理解せずに導入に反対する企業が多いことが挙げられている。Attitudes of German Companies Regarding the Implementation of an Emissions Trading Scheme, A Qualitative and Quantitative Analysis, Tilman Santarius and Herman E. Ott, Wuppertal Papers No.122e

³⁷ HeidelbergCement Technology Center, HuettnerClemens 氏へのインタビューより。

EU レベルで排出量取引を導入するかどうかを検討するという慎重な立場をとっていたが、排出枠取引指令の内容が確定していく過程で 2008 年以降の第 2 期間における個別施設毎の強制参加が現実となったことを受けて、2005 年からの取引参加と経験蓄積を希望するようになっている。今後、ドイツ政府および BDI など産業連盟が、現行協定制度との調整をどのようにはかっていくのかが注目される。

2) 英国

英国は 2001 年 4 月 1 日から家庭以外の全ての部門を対象とする気候変動税を導入した。その際、エネルギー集約産業の競争力に及ぶ悪影響に配慮して、産業セクターまたは企業がエネルギー効率性の目標値を設定した協定(気候変動協定)を政府と締結した場合には 80%減税することを定めた(2000 年財政法付則 6 第 4 部 44 条、42 条 1 項)。産業界はこの協定で定めた目標をより柔軟に達成するために、自ら主導権を発揮して、他国に先駆けて国内排出量取引制度を考案した。この排出量取引制度は、実際の取引は 2002 年 4 月 1 日に開始したが、取引制度自体は 2001 年 8 月 21 日に提出されていた³⁸。

このように英国は EU に先駆けて国内排出量取引制度を構築しており、より大きく、流動的な市場を求めて EU 排出枠取引の導入自体は好意的に捉えていた。但し英国制度と同様の制度を EU レベルで導入し、英国は移行のためにそれほど努力を行わなくても良いことを要望していた。しかし欧州委員会が志向している制度が英国制度と異なることがわかると、気候変動税、自主協定、国内排出量取引制度などの包括的な取組を既に施行していることを理由に、これらの適用を受けている企業を第 1 期間に関しては適用除外とすることを意図して、さまざまな働きかけを行った。欧州委員会からは適用除外を一切認めない指令案が提出されたが、その後、欧州議会第 1 読会、閣僚理事会での議論を経て適用除外が限定的ではあるものの認められることになった。英国は、気候変動税及び気候変動協定に基づく現行制度がセクター別の目標に基づいていることから、セクター単位での適用除外を求めており、実際、閣僚理事会では施設単位ではなくセクター単位での適用除外を認める修正を挿入することに成功したが、結局、欧州議会第 2 読会を通じて適用除外は施設単位で認められることになった。しかも加盟国は適用除外企業を国内割当計画の中で列挙しなければならず、これらの施設は、国内政策によってこれらの企業は排出枠取引指令の適用を受けるのと同様に排出を制限されていること、本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしていること、国内政策の要件を充足できない場合に本指令で定める罰則に従うこと、の 3 要件を満たさなければならず、さらに欧州委員会の承認を得なければならない。このように適用除外は極めて限定的に認められることになった。

現在の英国制度では、協定の多くはセクターレベルで締結されており、適用除外を施設単位で申請する場合にどのように協定制度との調整を行うのか、協定締結により減税という利益を受けている場合に協定下での努力が排出枠取引実施と同等の努力と認められるのかなどの問題を解決しなければならない。

	EU	英国
性質	強制的	任意的: 英国政府は取引参加企業から排出枠を買い取るために最大 2 億 1,500 万英ポンド(3 億 4,600 万ユーロ)相当の財政的インセンティブを提供する。これが EU 国家補助金規則と抵触する可能性があった。
適用範囲	発電施設や暖房施設を対象としている。	発電施設や暖房施設を対象外とする。産業の末端利用者を対象としている。
制裁	罰金の支払い、未提出分の排出枠の提出義務は残る。	制度遵守は主にインセンティブ支給の取消し
制度実施期間	第 1 期間(2005 年 1 月 1 日 ~ 2007 年 12 月 31 日)	2002 年 4 月 1 日 ~ 2007 年 3 月 31 日

³⁸排出量取引への参加は協定締結企業による参加と直接参加に分かれており、直接参加の場合には各企業は 5 年間の排出削減目標を示し、その削減分を英国政府がオークションを通じて一定の金額で買い取る。

	月31日)と第2期間(2008年1月1日 ~2012年12月31日)、それ以降5年 毎の期間	
--	--	--

表4. 英国制度とEU制度の相違. 渡邊作成

2. ドイツ、英国が排出枠取引導入に同意した要因

上記で述べたように、排出枠取引導入により、ドイツ、英国両者とも他国に先駆けて導入・実施してきた産業界に対する対策手段の変更を余儀なくされることになる。それにもかかわらず両国が最終的に排出枠取引導入に同意した要因として経験蓄積のメリット、取引制度導入に熱心な他の加盟国からのプレッシャー以外に以下のような点をあげることができよう。

削減コストの低減化

英国、ドイツとも他国に先駆けてさまざまな対策手段を導入・実施し、現在までのところ排出も大幅に減少している。しかし、このような排出量の減少の半分以上が、ドイツの場合には旧東独州におけるエネルギー効率性の改善、英国の場合には石炭からガスへの燃料転換による副次的効果によるものであるとの調査結果も出ている³⁹。しかも最近、ドイツは排出が増加に転じており⁴⁰、英国も追加的対策を実施しなければやがて排出が増加に転じるとの予測が出ている⁴¹。このように両国とも追加的施策を施さなければ減少傾向を保つことは難しい状況にある。排出枠取引導入は費用を低減化しながら削減を実施することを可能にするため両国にとってもメリットが大きい。英国の場合には既に排出量取引制度を導入していたが、気候変動協定制度の第1期の報告書によれば、第1協定期間終了直前の2002年1月~3月に買いが集中し、市場があまり機能していないことが指摘されている⁴²。したがってEUという拡大され、より流動性の高い市場の創設は排出削減コストを低減化するという効果をもたらすことが予想される。

EUレベルでの京都議定書の遵守

EUは2002年に京都議定書を批准した。EU内での責任分担については京都会議後の1998年にまず政治的に、2002年の批准前に法的に合意し⁴³、EUは議定書4条の共同達成の適用を受けることになった。

EUの遵守については、加盟国の中に負担分を達成した国と未達成の国があってEU全体として目標不達成となった場合に、不遵守となるのは負担分未達成の国のみならず達成した国も含まれるのかという問題が残されている。図2から明らかなように、現在、英国、ドイツ、ルクセンブルグ、スウェーデン、フランス、フィンランドの6カ国を除くと、他の9カ国はいずれも負担分を超える量の温室効果ガスを排出しており⁴⁴、EU全体での遵守は危うい状況にある。

EU排出枠取引導入はこのようなEU全体での不遵守を未然に防止するという効果を有する。排出量取引の導入は、現在さしたる対策を実施しておらず排出が増加するに任せている加盟国が負担分に基づいて割当計画を作成することにより、目標達成へ向けて軌道修正を行うことを可能にする。英国、ドイツなど自国の削減目標達成のための努力を行っている国からすれば、取引導入は他のEU諸国の排出増加のために不遵守になるという危険を未然に防止することにつながるのである。

³⁹ Greenhouse gas reductions in Germany and the UK-Coincidence or policy induced? An analysis for international climate policy, Umwelt Bundes Amt, June 2001

⁴⁰ DIWが2002年に発表した調査結果では、2001年の二酸化炭素排出量は2000年比で1.6%増加している。但し、同調査は、気候が比較的寒冷で暖房用エネルギー需要が伸びたため、実際は0.7%減少したことになっている。DIW-Wochenbericht 8/02

⁴¹ Climate Change, The UK Programme, DETR

⁴² Climate Change Agreement, Results of the First Target Period Assessment, Future Energy Solutions, AEA Technology, April 2003

⁴³ Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfillment of communities thereunder(2002/358/CE)

⁴⁴ COM(2002)702Final

オーストリア	13%
ベルギー	- 7.5%
デンマーク	- 21%
フィンランド	0%
フランス	0%
ドイツ	- 21%
ギリシャ	+ 25%
アイルランド	+ 13%
イタリア	- 6.5%
ルクセンブルグ	- 28%
オランダ	- 6%
ポルトガル	+ 27%
スペイン	+ 15%
スウェーデン	+ 4%
英国	- 12.5%

表5. 議定書4条の下での各加盟国排出量の分担

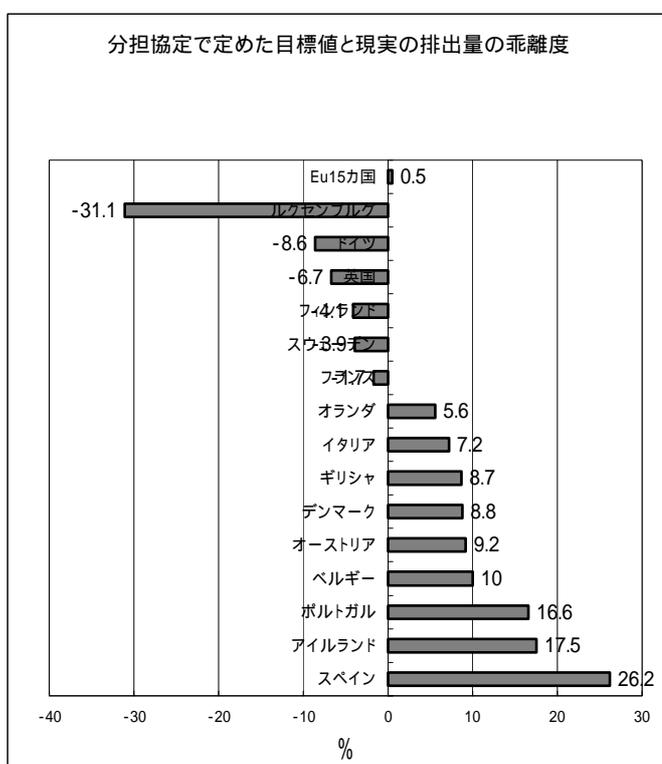


図3. 各加盟国の排出増減状況、COM(2002)702Final.

一部の産業セクターの後押し

EU 排出量取引の委託調査を実施したのが英国の FIELD だったことにも見られるように、英国には排出量取引により利益を受ける産業セクターがある。そもそも英国が排出量取引を自国で早期に導入したのは、温室効果ガス排出削減コストを低減化することに加えて、取引の経験を他国に先駆けて積むことにより知識を蓄積し、専門家を育成し、ロンドンを排出量取引の中心にすることにあつたと言われている。現在、欧州各地で開催される排出量取引関係の会議の運営者や発表者の多くは英国に拠点を置くコンサルタント会社やブローカーで、これらの企業は英国排出量取引制度の経験に基づいて EU 排出枠取引に関するコンサルテーション契約やそれに付随するさまざまなビジネスの機会を獲得していることが伺える。

また、ドイツには風力発電施設を製造している企業など排出量取引により各企業の削減対策が

本格化することにより新たなビジネスの機会を獲得する企業も多々存在する⁴⁵。

上記のように排出枠取引導入により利益を受ける企業が多いことも、ドイツや英国が最終的に導入を承認した要因の一つと言えよう。

第5章.残された問題点

2003年7月22日、3年半にわたる議論に終止符を打って、EU 排出枠取引指令が成立した。

今後、2005年1月1日からの取引開始へ向けて、加盟国は2003年12月31日までに国内法を整備し、2004年3月31日までに国内割当計画を委員会と他の加盟国に提出することになる。

以下では今後のスケジュールを概観する。

2003年12月31日	各加盟国が排出枠指令実施のための法律、条令、政令を制定する期限(罰則を含む)
2004年3月31日	各加盟国の国内割当計画提出期限(不適切な箇所があれば欧州委員会が3ヶ月以内に却下する)
2004年5月1日	拡大EU・新加盟国の加盟。加盟までに割当計画を提出
2004年9月30日	JI/CDM から発生するクレジットとの連携指令の実施のための法律、規則、政令を制定する期限(指令案での予定)
2004年12月31日	他の活動やガスについてモニタリングガイドラインの整備状況いかによって含める提案を行うことができる。
2005年1月1日	排出枠取引(第1期間)開始
2005年6月30日	本指令の適用に関し、加盟国が委員会に提出する最初の報告書を提出する期限
2006年6月30日	委員会が本指令の適用に関する報告書を作成。この際、他の部門、特に化学、アルミニウム、運輸部門、付則2に記載されたその他の温室効果ガスを対象とするかどうかを検討する。
2006年6月30日	第2期間の割当計画作成期限
2008年1月1日	排出枠取引(第2期間)開始

表6.今後の予定.渡邊作成

まず国内法については、現在、多くの加盟国が検討中であり、9月頃に法案を議会に提出することを目指しているが、議会での審議が長引けば2003年12月31日までの法令成立は難しくなることも予想される。

また国内割当計画については、取引が20MW以上の燃焼施設も対象としているため、英国、ドイツなど比較的データが整備されている加盟国でも適用対象企業を完全に把握しきれておらず、2004年3月31日までに国内割当計画が提出できるのか疑問視する声も聞かれる。

さらに欧州委員会は提出から3ヶ月間以内に不適切な計画を却下する権限を保有するが、このように短期間で国内割当計画の適否を判断できるのか、割当計画作成について加盟国にある程度の柔軟性を残しているため(早期削減の考慮、既存施策の考慮など)、ある加盟国と他の加盟国間で各セクターの割当方法が競争を阻害するものではないかどうか、国家補助金規則に抵触しないかどうか、が本当に判断できるのか疑問である。

このように2005年1月1日から排出枠取引の第1期間を開始する上での障害はまだ残されている。

上記に加えて、今後解決を要する問題として以下のような点があげられる。

1)JI/CDM プロジェクトから発生するクレジットとの連携

JI/CDM プロジェクトから発生するクレジットとの連携については2003年7月23日に欧州委員

⁴⁵ 筆者が参加した幾つかのEU 排出量取引に関する会議には、FIELD、Baker & Mackenzie、PWC、Natsource、Nuonなど既に英国の排出量取引制度でコンサルタント、ブローカーなどとして経験を積んでいる企業の他、ドイツの天然ガス業者、発電プラント製造業者、風力発電業者、風力発電用地提供者など、排出量取引により利益を得る企業が数多く参加していた。発電プラント業者、天然ガス業者とのインタビューによれば、EUの排出量取引制度は20MW以上の燃焼施設を含むため、多くの中小企業が対象となることが考えられるので、このような企業に対し排出量取引についてのコンサルティングを付随サービスとして行うことが売上増加につながると考えているとのことであった。

会から排出枠取引指令を改正する形で指令案が提出された⁴⁶。これによれば、加盟国は操業者からの要請を受けてプロジェクト活動から発生する CERs 及び ERUs を共同体の中で使用される排出枠に転換することができる。

当初、指令案は、JI/CDM からのクレジット利用に上限を設定する、原子力、シンク、大規模水力発電プロジェクトからのクレジットを適用対象から除外する、など連携できるクレジットを量、質ともに制限する内容を盛り込んだものとも言われており、このような制限が果たして有効に機能するのかという疑問が提示されていた⁴⁷。

2003年7月23日に欧州委員会から提出された指令案は、JI/CDM からのクレジット利用の上限値自体は設定していないが、CERs および ERUs から排出枠へ転換されたクレジットが取引期間の初めに割当てた各国の総割当量の 6%に達した場合、欧州委員会は直ちに見直しを行わなければならない、加盟国がその期間に割当てた総割当量の例えば 8%を上限として設定するかどうか検討することができるとしている⁴⁸。また、シンク、原子力発電プロジェクトからの CERs 及び ERUs は排出枠と転換することはできないとしているが、大規模水力発電プロジェクトからのクレジットについては環境及び社会的影響を考慮するべきであるとしつつも制限を課してはいない。このように、JI/CDM プロジェクトから発生するクレジットとの連携指令案は、指令案作成過程での批判を考慮したのか、利用制限を当初予定していたものよりも緩和しているが、JI/CDM からのクレジットとの連携が最終的にどこまで認められるのか、指令案に関する今後の議論が注目される。

2) 京都議定書上の排出量取引システムとの整合性確保(2008年以降)

京都議定書下で割り当てられる AAUs と EU 域内排出枠取引指令の下での排出枠の移転との整合性をどのように確保するのかは大きな問題である。域内排出枠取引の下での排出枠の移転が 1 国内にとどまる場合には問題ないが、2つの国に渡って移転する場合には AAUs を移転させておかなければ、締約国は国内に存在する排出枠の量を把握することができず、約束期間の最後に遵守が危うくなることも考えられる。このような状態を防止するための方策として 2 つのオプションが考えられる。

EU 域内排出枠取引での排出枠移転に伴いある国から別の国に排出枠が移転した場合には京都議定書下での AAUs を二国間で移動する(Shadow させる)。

京都議定書下の AAUs を EU 域内排出枠取引の排出枠に変換して、国内施設に割当を行う。場合には、施設間で排出枠が移転すれば常に AAUs も移転していることになり、より簡便である。

3) 他の締約国の国内排出量取引との連携

EU は京都議定書締約国とのみ連携することができるとしているが、そのリンクした締約国が他の非締約国の国内排出量取引制度と連携した場合にどのように対処するのか、今後、他の締約国との連携に関する協定の中に何らかの条項を設ける必要が生じるであろう。

4) クレジットの法的性質

EU 内には大陸法、英米法などの国が混在しており、排出枠を国内法でどのように扱うのか未だ確定していない。今後、税法や財務書類との関係で排出枠をどのように扱うのか検討を要する。

⁴⁶ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending the Directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms, COM(2003)403 final, 2003/0173(COD)

⁴⁷例えば、SB18 サイドイベントにおいては、JI/CDM プロジェクトからのクレジットが当初設定された上限を超えた場合でも、これらのクレジットは域外の締約国が京都議定書下で負う数値目標を達成する、あるいはその締約国内の団体が国内排出量取引制度下で負っている数値目標を達成するためには有効となるので、これらの締約国あるいはその団体の AAUs と交換すればその AAUs は EU 域内の排出枠取引制度下で負っている目標達成分としても有効であり、JI/CDM プロジェクトからのクレジットを他の締約国の AAUs と交換する市場ができれば制限を課した意味がなくなるのではないかと指摘されていた。

⁴⁸ JI/CDM からのクレジットが全体の 8%を占めるということは、EU 全体の温室効果ガス削減義務の 3 分の 1 が、JI/CDM プロジェクトからのクレジットによって達成されることを意味する。

第6章．終わりに

本稿では、EU 排出枠取引制度とその形成過程を検証し、ドイツと英国という2つの加盟国がさまざまな働きかけを行って指令の内容に介入したことを明確化し、なぜこれらの加盟国が完全にその意見が反映されたわけではないにもかかわらず、排出枠取引指令に合意したのかその要因を導き出すことを試みた。

その結果、割当、既存政策との調整などのさまざまな困難を伴うにもかかわらず両国が排出枠取引導入に踏み切った要因として、削減コストの低減化、EU としての議定書数値目標の遵守確保、取引導入により利益を受ける産業セクターの後押し、そして早期導入による経験の蓄積などが浮かび上がった。

EU 排出枠取引指令に関する議論は、排出量取引を導入し、機能させるためには、割当、既存政策との調整以外に、JI/CDM クレジットとの互換性確保、京都議定書下での取引制度との整合性確保、他国の国内排出量取引とのリンク、クレジットの法的性質の明確化など、数多くの問題の検討を要することを示している。そしてこれらの中には、実際の取引経験に基づかなければ適切な答えを見出せないものもある。逆にいえばこれらの未解決の問題に回答を見つけ、2008年からの京都議定書下での排出量取引に万全の体制で臨むために EU は 2005 年から排出量取引を開始するのである。

EU 域内での排出枠取引導入は日本の気候政策にも少なからぬ影響を及ぼすものと考えられる。第1に25カ国以上の国を包含する排出量取引市場の成立により、排出量取引に関しては事実上 EU 制度が国際標準となる可能性が高いこと、第2に EU 制度は中東欧諸国を含むため、EU 企業は費用効果的に削減を行うことができ、只でさえ削減コストが高いと言われる日本企業に比し国際競争上優位に立つ可能性があること、そして第3に、2008年から開始する京都議定書下での排出量取引に万全の体制で臨む EU 加盟国、企業に日本は遅れをとるということである。

本稿が、EU 排出枠取引制度、及び複雑といわれるその政策形成過程についての理解を深めると共に、日本が京都議定書の目標達成に向けた国内対策を適切に導入・実施する上で一助となれば幸いである。

	欧州委員会提出指令案(2001年10月23日) (2001/0245(COD))	欧州議会第1読会(2002年10月10日)修正案 (P5_TA_PROV(2002)0462)	閣僚理事会共通の立場(2002年12月9日) 15792/1/02/REV1	欧州議会第2読会(2003年7月2日、22日)修正案 (P5_TA_PROV(2003)0319)
1. 適用範囲	<p>・6 ガス全てを含むが、開始時点では付則1に定められる活動(20MW以上の燃焼施設、石油精製、金属、鉄鋼、セメント、ガラス、陶器、パルプ、製紙など)から発生する二酸化炭素に限定される(2条、付則1、2)</p> <p>・その他のガスについては対象に含めることが望ましいが、観測、報告、検証問題、地域環境への影響、その他共同体気候政策との関係を考慮して決める。</p> <p>・2010年のEUの二酸化炭素予測排出量の約46%(6ガスで38%)、4000~5000の施設をカバーすることになる⁴⁹。</p> <p>・20-50MWの燃焼施設(IPPCではカバーされていない)も含まれる。</p> <p>・<u>化学セクターと廃棄物発電セクターは含まれていない</u>、但しこれらのセクターの中にある20MWを超える熱発電供給施設からの二酸化炭素排出は含まれる。(1990年レベルで二酸化炭素を約2600万tを排出しており、これがEUの総排出量の1%に満たないこと、化学施設は34000ほどあり、行政コストがかかりすぎることを理由とする。)</p> <p>・適用対象(ガス、セクター)ともこの指令の改正により含まれる。</p>	<p>6ガス全てについて、データの質が確保され、付則4に記載する非CO2の計測、観測及び計算方法が委員会によって策定されることを条件に、<u>排出枠取引の対象とすることを要する。</u>(修正17、62、63)</p> <p><u>化学工業およびアルミニウム施設(但し年間50000t以上のCO2排出源)からの排出を含み、二酸化炭素だけでなく京都議定書が対象としている6種類すべてのガスを対象とする。</u>(修正62)</p>	<p>6ガス全てを含むが、開始時点では付則1に定められる活動(燃焼施設、石油精製、金属、鉄鋼、セメント、ガラス、陶器、パルプ、製紙など)から発生する二酸化炭素に限定される(2条、付則1、2)</p> <p>・研究開発や新製品の試験のための施設または施設の一部はこの指令の適用対象外となる。</p> <p>・操業者が同じ施設またはサイトでエネルギー、金属精錬、鋳業、その他の中の同一項目に属する複数の活動を実施している場合には、それらの活動容量を合算する。</p>	<p>6ガス全てを含むが、開始時点では付則1に定められる活動(燃焼施設、石油精製、金属、鉄鋼、セメント、ガラス、陶器、パルプ、製紙など)から発生する二酸化炭素に限定される(2条、付則1、2)。</p> <p>・2006年6月30日の見直しの際に付則1の拡大を検討する。特に化学、アルミニウム、運輸部門セクターへの拡大に言及。</p>
2. 適用除外		第1期間については加盟国が適用除外企業リストを公表し、また国内割当計画に記載することに	第1期間については加盟国が適用除外企業リストを公表し、また国内割当計画に記載することにより、施設または活動毎に適用除外が	第1期間中、各加盟国は <u>個々の施設について</u> (産業部門ではなく)排出枠取引の対象外とすることができる。欧

⁴⁹ これは IPPC 指令の適用対象となる施設数に基づく算定であり、実際には 20MW 以上の燃焼施設を含むため、12000~15000 の施設が対象になると言われており、1990 年比で EU から総 CO2 排出量の 51% をカバーすると言われている。Point carbon, Carbon Market Europe. June 27, 2003.

		<p>より、企業毎に適用除外が認められる。委員会は以下の要件を満たしている場合には加盟国の要求を承認することを要する。</p> <p>1) 国内政策によってこれらの企業は排出枠取引下と同様の削減努力を行っている場合</p> <p>2) 本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしている場合</p> <p>3) 国内政策による目標不達成の場合に本指令で定める罰則に従う場合(修正 50)</p>	<p>認められる。欧州委員会は以下の要件を満たしている場合に加盟国の要求を承認することを要する。</p> <p>1) 国内政策によってこれらの企業は排出枠取引下と同様の削減努力を行っている場合</p> <p>2) 本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしている場合</p> <p>3) 国内政策による目標不達成の場合に本指令で定める罰則に従う場合(27 条)</p>	<p>州委員会は以下の要件を満たしている場合に加盟国の要求を承認することを要する。</p> <p>1) 国内政策によってこれらの企業は排出枠取引下と同様の削減努力を行っている場合</p> <p>2) 本指令で要求するのと同様の観測、報告、検証要件を満たしている場合</p> <p>4) 国内政策による目標不達成の場合に本指令で定める罰則に従う場合(修正 37)</p>
3. 適用追加		<p>・加盟国は条約 87 条、88 条に違反しない限り適用対象を付則 1 以外のセクター、活動、施設に拡大することができる。その場合には第 1 期間については 2004 年 3 月 31 日までに、また第 2 期間については期間開始の 18 ヶ月前までに委員会に通知することを要する。委員会は通知後 3 ヶ月以内に 87 条、88 条に基づいて追加を却下することができる。(修正 16)</p>	<p>・各加盟国は 2008 年以降、付則 1 に記載されていない、活動、施設、ガスを取引対象にするよう申請を行うことができる。欧州委員会は、取引対象の拡大に対する拒否権を保持する。同委員会は取引制度の環境十全性、モニタリングの信頼性、EU の競争および域内市場ルールに対する影響を考慮して、承認を行う。</p> <p>・加盟国は 2005 年以降付則 1 に記載される容量を下回る活動について同等の条件の下で排出枠を割り当てることができる。</p> <p>・これらの施設については 9 条に従い国内割当計画に規定することを要する。</p> <p>・委員会はその発案により付則 1 に記載されていない活動、施設、ガスからの排出を観測・報告するための指針を作成することができる。加盟国から要請があった場合にはしなければならない(24 条)</p>	
4. 許可証	加盟国は 2005 年 1 月 1 日から 5 条、6 条に従って管轄機関が発行した許可証を操業者が有しない限り、付則 1 に記載されている活動を			排出枠を 4 ヶ月以内に提出する義務を記載する。

	<p>行う施設がないようにすることを要する。 許可証には、操業者の氏名・住所、施設の活動と排出、モニタリング方法と頻度、報告要件、毎年最初の3ヶ月以内に前年の全排出量に相当する排出枠を提出する義務を記載する。(6条)</p>			
5. 施設に関する変更	<p>・操業者は温室効果ガス排出許可の更新を要する施設の機能の変更計画や拡張について管轄機関に通知することを要する。管轄機関は適切と認める場合には許可を更新する。 ・施設の操業者に変更がある場合には、管轄機関は新操業者の氏名・住所を含む許可を再発行することを要する。</p>	<p>・管轄期間は適切と認める場合には操業者と協議の上、許可を更新する。 ・新操業者は1ヶ月以内に管轄機関に通知することを要する。 (修正22)</p>	第1議会の修正を削除。	
6. IPPC 指令との調整	<p>・IPPC 指令を管轄する機関あるいは新設機関が排出許可証を発行する。 ・IPPC の許認可付与プロセスと統合することができる(8条) ・適用施設は特に地域環境へ悪影響を及ぼす場合を除いて IPPC の下で CO2 その他のガスの直接排出に関し制限を受けない。(25条)</p>			
7. 国内割当計画	<p>・指令案の下で発行される排出枠の量と割当方法は加盟国の判断に委ねられる。 ・加盟国はその期間に割り当てられる全割当量とその割当方法が記載された国別計画を策定することを要する。 ・計画は付則3に例示された客観性と透明性基準を充足することを要する。 ・第1期間については、加盟国は計画を委員会と他の加盟国に2004年3月31日までに公表、通知することを要する。次期間については、少なくとも期間開始18ヶ月前に委員会と他の加盟国に公表、通知することを要する。 ・国内割当計画は23条1項にしたがって委</p>	<p>・加盟国が割り当てることができる全排出量に占める対象施設からの排出割合を上限とする(修正24) ・計画は付則3に規定された客観性と透明性基準を充足することを要する。(修正23) ・新規参加者は建設時期のその時点で使用可能な最高の技術を考慮に入れた上で、同様の施設と同等の割当を受けることを要する。委員会は詳細な指針を2004年前に提出し、その後毎年改定</p>	<p>・指令案の下で発行される排出枠の量と割当方法は加盟国の判断に委ねられる。加盟国の割当量の上限は設けない。(11条) ・計画は付則3に例示された客観性と透明性基準を充足することを要する。第1期間については、加盟国は計画を委員会と他の加盟国に2004年3月31日までに公表、通知することを要する。次期間については、少なくとも期間開始18ヶ月前に委員会と他の加盟国に公表、通知することを要する。 ・国内割当計画は23条1項にしたがって委員会内で検討される。加盟国により国別計画が通知された後3ヶ月以内に、委員会は、付則3または10条に記載された基準との不</p>	<p>・加盟国の割当量の上限は設けない。但し、加盟国は、国別配分計画の「厳格な適用」に「必要になると思われる最小限のもの」を提示しなければならない。最初の2005年～2008年の試験期間に、これが京都議定書の目標を「達成するかあるいは上回るための道筋と矛盾しない」ようにする必要がある。 ・委員会は付則3を加盟国からの報告(21条)とこの指令の適用の経験に基づいて、23条2項の手続きに従い改正することができる(22条)。但し、京都議定書及びEu内の分担協定によ</p>

<p>員会内で検討される。加盟国により国別計画が通知された後 3 ヶ月以内に、委員会は、付則 3 または 10 条に記載された基準との不一致を理由に計画を却下することができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・加盟国は修正案が委員会によって承認された場合には各期間について割当を行うことができる。(9 条) ・委員会は付則 3 を加盟国からの報告(21 条)とこの指令の適用の経験に基づいて、23 条 2 項の手続きに従い改正することができる(22 条)。 <p>*付則 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各期間の割当総量は、この指令の適用対象外となる排出源と比較した場合の排出量に比例して京都議定書及び Eu 内の分担協定による各加盟国の排出限度と整合性を保つこと、共同体の排出削減義務達成に向けた現在の排出量及び排出予測量と整合性を保つこと、排出削減施設の技術的可能性と整合性を保つことを要する。 ・計画は他の EC 法政策手段と整合性を保つことを要する。特に発電部門における再生可能エネルギーに関する共同体法にあり削減される排出に対し排出枠は割り当てられず、また新法の要件によってやむを得ず排出が増加する場合も考慮しなければならない。 ・特定の活動を優遇するといった形で企業間、部門間で差別を設けることは許されないし、必要以上の排出枠を施設に割り当てることも許されない。 ・新規加入者が排出枠取引に参加する方法についての情報を記載することを要する。 ・早期行動を考慮にいれることを要する。 ・公衆からの意見を含み、排出枠割当の決定前にこのような意見を考慮するための方法に 	<p>することを要する(修正 25)</p> <p>・委員会は国内割当計画を検討する際に加盟国で既に実施されている排出枠取引制度との整合性を考慮することを要する(修正 27)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・加盟国は、割当の際、排出枠取引システムが発効する前に委員会が準備する炭素換算に関する EU の指針を用いて、CHP 投資や廃棄物燃料の転換によって達成された分を考慮することを要する(修正 97)。 ・委員会は、市場を歪め、EU 内の競争を阻害する要素を特定すると言う観点から国内割当計画を比較し、評価することを要する。(修正 26) ・委員会が付則 3 を改定できるといふ部分を削除(修正 49) 	<p>致を理由に計画を却下することができる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・加盟国は修正案が委員会によって承認された場合には各期間について割当を行うことができる。(9 条) 	<p>る各加盟国の排出限度を考慮した上での割当量の決定、特定の活動の優遇による企業あるいは部門間の差別禁止、早期行動の考慮の部分はこの手続きにより改正することはできない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・早期行動に関して、加盟国は使用可能な最高技術に関連する文書から導かれるベンチマークを国内割当計画を作成する際に用いることにより、早期行動の調整を行うことができる(修正 43)。
---	---	--	---

	ついて記載することを要する。			
8. 割当方法	<p>・第1期間については、各加盟国は当該機関に割り当てる排出枠総量と各施設の操業者への割当量を決定することを要する。このような決定は期間開始の2ヶ月前までにを</p> <p>・第1期間(2005年1月1日～2007年12月31日)については、加盟国は無料で割当を行うことを要する。(加盟国間の競争条件を公平に保つため)。</p> <p>・第2期間(2008年1月1日～2012年12月31日)については23条2項の手続きにしたがい委員会は調整された割当方法を特定することを要する。(10条)</p>	<p>・加盟国は第1期間について総割当量のうち15%をオークションによって割り当てる。</p>	<p>・第1期間中は排出枠はすべて無料で割り当てられる。</p> <p>・第2期間中は、加盟国政府は排出枠の少なくとも90%を無料で割り当てなければならない。(10条)</p>	<p>・第1期間中は排出枠総量のうち95%は無料で割り当てることを要する。</p> <p>・第2期間中は、加盟国政府は排出枠の少なくとも90%を無料で割り当てなければならない(最大10%はオークションにかけることができる)。(修正34)</p>
9. 新規加入		<p>・新規加入者及び施設を拡大した既存参加者は各期間において市場の他の参加者と同じ方法で排出枠を受領することを要する。(修正76)</p>		
10. 他者の参加	<p>・割当を受ける事業者のみならず、仲介業者、NGOも参加できる。(19条)</p>			
11. バンキング	<p>・第1期間と第2期間の期間中は毎年バンキングを行うことが認められる。</p> <p>・第1期間と第2期間間のバンキングについては加盟国が決定する。</p> <p>・2008年以降に関しては、5年間分まとめて次の期間にバンキングすることを要する。</p> <p>・加盟国はこの指令に従って作成される国内法に違反した操業者に適用される罰則規定を策定し、施行を確保するために必要なあらゆる手段をとることを要する。(13条)</p>	<p>・加盟国は、操業者が第1期間と第2期間の期間中は翌年にバンキングを行うことができることを確保することを要する。(修正37)</p>	<p>・第1期間と第2期間の間でバンキングを行うことができるのかどうか加盟国が選択できることを明示(2008年からは加盟国は限定された数量の排出枠しか有しないため)(13条)</p>	

<p>12. 観測・報告</p>	<p>・委員会は付則1記載の活動から発生する温室効果ガスの排出に関する観測・報告に関する指針を採択しなければならない。指針は付則4に定める観測と報告の原則に基づくことを要する。 ・加盟国は排出が指針に従って観測されていることを確保すること要する。 ・各操業者が暦年中の施設からの排出量をその年の終わりまでに管轄機関に報告しなければならない。加盟国はこれを確保すること要する。 (14条)</p>	<p>各操業者が暦年中の施設からの排出量を年末から3ヶ月で管轄機関に報告することを加盟国は確保することを要する(修正38)</p>	<p>・委員会は付則1記載の活動から発生する温室効果ガスの排出に関する観測・報告に関する指針を2003年9月30日までに採択しなければならない。指針は付則4に定める観測と報告の原則に基づくことを要する。 ・加盟国は排出が指針に従って観測されていることを確保すること要する。 ・各操業者が暦年中の施設からの排出量をその年の年末以降管轄機関に報告しなければならない。加盟国はこれを確保すること要する。(14条)</p>	
<p>13. 検証</p>	<p>加盟国は操業者が提出した報告が付則5に定める基準に従って検証され、管轄機関がその報告を受けていることを確保することを要する。操業者が上記の検証つきの前年の排出に関する報告書を毎年3月31日までに提出しない場合には加盟国はその操業者が検証つきの報告書を提出するまで排出枠の移転を妨げることを要する(15条)。</p>			
<p>14. 罰金</p>	<p>・加盟国はこの条項に基づく法令を2003年12月31日までに委員会に通知し、また改定があれば遅滞なく通知することを要する。 ・加盟国は本指令に従って作成される国別条項に違反した操業者の氏名を公表することを要する。 ・加盟国は前年の排出量に相当する排出枠を毎年3月31日までに提出しない操業者が超過排出分につき罰金をしはらう義務を負うことを確保しなければならない。</p>	<p>・氏名の公表は、その年度に使用した分に相当する排出枠を提出できなかった場合に限定される。 ・罰金は第2期間については100 Euro、第1期間については50 Euro とし、この額が市場平均価格の2倍の高い方という部分は削除された。(修正41、42) ・罰金による歳入は、気候政策に</p>	<p>第1期間の各年に割当量を超えて排出し、それに値する排出枠を翌年4月30日までに提出できなかった操業者に課される罰金は、CO21 トン当たり 40Euro (50Euroからの減額)。2008年以降は、100Euroに設定される。上限を超過した企業は罰金の支払いに加えて超過分を翌年度に削減することを要する。(10条)</p>	

	<p>・罰金は <u>100EURO または 1月1日から3月31日までの平均市場価格の2倍のいずれか高い方</u>である。この罰金に支払いによって操業者は超過排出分の提出を免れるものではなく、翌年度に提出することを要する。</p> <p>・2005年1月1日から開始する3年間については <u>50Euro または平均市場価格の2倍のいずれか高い方</u>を適用しなければならない。</p> <p>・但し、毎年2月28日前にその年の割当量が発行されることになり、前年の使用量の抹消は3月31日までに行うことになるので新発行された排出枠をもって足りない分を補うことができるためよほど悪質な法人でない限り、第1期間または第2期間の終了時点まで不遵守が発生する可能性はない。(16条)</p>	<p>おける国際的な努力を促進するために加盟国が JI、CDM プロジェクトからのクレジットを購入して排出を削減するために使用されることを要する(修正 80)。</p>		
<p>15.中央管理者</p>	<p>委員会は排出枠の発行、移転、抹消を記録する取引ログを管理する中央管理者を指定することを要する。</p> <p>中央管理者は排出枠の発行、移転、抹消に関し不正がないよう独立した取引ログを通じて登録簿上の各取引を自動的に確認することを要する。</p> <p>もし不正が認識された場合には、中央管理者は加盟国が問題となっている取引または当該排出枠に関するいかなる取引も不正が解消されるまで登録されないよう加盟国に通知することを要する(20条)。</p>			
<p>16.加盟国による報告</p>	<p>加盟国は毎年指令の適用に関する報告を委員会に提出することを要する。この報告は特に排出枠、登録簿の運営、観測、報告ガイドラインの適用、指令の遵守に関する検証と問題に焦点をあてることを要する。</p> <p>最初の報告は2005年5月31日までに、その後毎年提出することを要する。</p> <p>上記報告に基づいて委員会は加盟国からの</p>			

	報告提出の後 3 ヶ月以内にこの指令の適用に関する報告を提出することを要する。 委員会は加盟国の管轄機関同士が情報交換を行うよう取り計らうことを要する。(21 条)			
17. 他国の排出枠取引制度とのリンク	<ul style="list-style-type: none"> ・共同体は条約 300 条に規定された規則に従い他の AnnexB 国の排出枠取引スキームと共同体の排出枠取引スキーム間で排出枠を交換するために他の AnnexB 国と協定を締結することができる。 ・上記の契約が締結された場合には、委員会は 23 条 2 項に規定された手続きに従って契約の下で排出枠の交換に関する必要な条項を策定しなければならない(環境基準が満たされていること、観測、遵守、国家登録簿が健全であること)。(24 条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・共同体は京都議定書に基づいて議定書 AnnexB 国で<u>議定書を批准した締約国</u>とその排出枠取引スキームと共同体の排出枠取引スキーム間で排出枠を交換するために協定を締結することができる。(修正 103+51) ・またこの協定により取引されるのは排出削減分に限り、吸収源は含まれない(修正 52) 	<ul style="list-style-type: none"> 共同体は京都議定書に基づいて議定書 AnnexB 国で<u>議定書を批准した締約国</u>とその排出枠取引スキームと共同体の排出枠取引スキーム間で排出枠を交換するために協定を締結することができる。(25 条) <u>またこの協定により取引されるのは排出削減分に限り、吸収源は含まれないと言う部分は削除</u> 	
18. 見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>2004 年 12 月 31 日</u>にモニタリングガイドラインの進捗状況に伴って委員会は他の活動や他のガスへの適用拡大に関する提案を作成することができる。 ・委員会は 2006 年 6 月 30 日までにこの提案の実施経験に基づいたレビュー報告を議会と理事会に提出することを要する(26 条)。 	<ul style="list-style-type: none"> ・委員会は、温室効果ガスの排出観測における進捗状況に基づいて、<u>2006 年 6 月 30 日までに他のセクターや活動を含めるために付則 1 を改正するために欧州議会と関係理事会に提案を提出することを要する。(修正 54)</u> 委員会は、第 1 期間の経験と排出量の観測及び国際交渉の進展に基づいて本指令の適用に関する報告と必要な場合には提案を作成することを要する。(修正 55) 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>2004 年 12 月 31 日</u>にモニタリングガイドラインの進捗状況に伴って委員会は他の活動や他のガスへの適用拡大に関する提案を議会と関係理事会に行うことができる。 ・委員会はこの提案の実施経験と温室効果ガスの排出の観測、国際交渉の進展に照らして本指令の適用に関する報告書を作成し、議会と理事会に 2006 年 6 月 30 日までに提出することを要する。 ・その際、付則 1 の改正、京都議定書排出量取引制度との関係、国内割当計画の割当方法と基準の調整、他の国内政策との関係、単一レジストリの適否、罰則、市場の機能、拡大 EU への適用、プール制などを考慮することを要する。(30 条) 	<ul style="list-style-type: none"> ・報告書作成の際、付則 1 の改正について、アルミニウムと化学、及び運輸部門を検討するように明示(修正 38)。
19. プロジェクトベースメカニズム	この指令は国内、国外のプロジェクトベースメカニズムから発生するクレジットを含むものではない。但し、環境改善の観点からはその	・JI、CDM プロジェクトからのクレジットは第 1 期間は本指令の適用を受けない。	京都議定書で定められた共同実施制度やクリーン開発メカニズムからのクレジットの購入を企業に認めて排出枠不足を補うことで、排	京都議定書で定められた共同実施制度やクリーン開発メカニズムからのクレジットの購入を企業に認めて排出枠

ムとのリンク	ようなクレジットも序所に含めていくことが望ましいと考える。したがって別の指令を作成する予定である。	・第2期間についてはJI、CDMプロジェクトからのクレジットを利用することができるが、シンク、原子力発電プロジェクトからのクレジットとはリンクしない。(修正53)	出権取引制度と京都議定書のこれらのメカニズムとを連携させることが「望ましい」。指令案を、欧州委員会が別途策定する予定であり、2005年に排出枠スキームと同時に適用される。(30条)	不足を補うことで、排出権取引制度と京都議定書のこれらのメカニズムとを連携させることが「望ましい」。指令案を、欧州委員会が別途策定する予定であり、2005年に排出枠スキームと同時に適用される。 メカニズムの使用は京都議定書、マラケシュアコードの関連条項に基づいて国内行動を補完するものであることを要する (修正41)
19. 加盟国国内法規	2003年12月31日までに策定することを要する。		31条	
20. プール制			加盟国が付則1に掲げられている特定の行動を実施する施設の操業者に排出枠のプールを認めることを可能とする。操業者は排出枠を発行、提出、提出しない場合の罰金支払に関し責任を負う信託者を選任する。指令要件を満たさないプール事例については委員会が却下することができる。信託者が罰金を支払わない場合は、操業者は個別に各施設の排出について責任を負う。 (28条)	
21. 不可抗力			加盟国政府は第1期間について不可抗力で排出増加の状況にある施設に対し、追加排出枠の発行を委員会に申請できる。この際に発行される排出枠は移転不可能で、操業者が義務を果たすためにのみ用いることができる。(29条)	加盟国政府は第1期間について不可抗力で排出増加の状況にある施設に対し、追加排出枠の発行を委員会に申請できる。この際に発行される排出枠は移転不可能で、操業者が義務を果たすためにのみ用いることができる。 委員会は事情変更の状態に関する指針を2003年12月31日までに策定することを要する。 (修正17)

表8. 欧州排出枠取引指令案の変遷. 2001/0245(COD), P5_TA_PROV(2002)0462, 15792/1/02/REV1, P5_TA_PROV(2003)0319, Provisional, Unofficial Text, Directive 2003/.../EC of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC に基づいて渡邊作成.

2003年7月23日
2003年8月26日修正
EU 排出枠取引指令とその形成過程
渡邊理絵