

Sustainable Antitrust

※本資料は、参考のための仮日本語訳(一部図表等を除く)です。
正確な内容は原文(資料6-1)をご参照下さい。

経済産業省の研究会へのプレゼンテーション

Maurits Dolmans

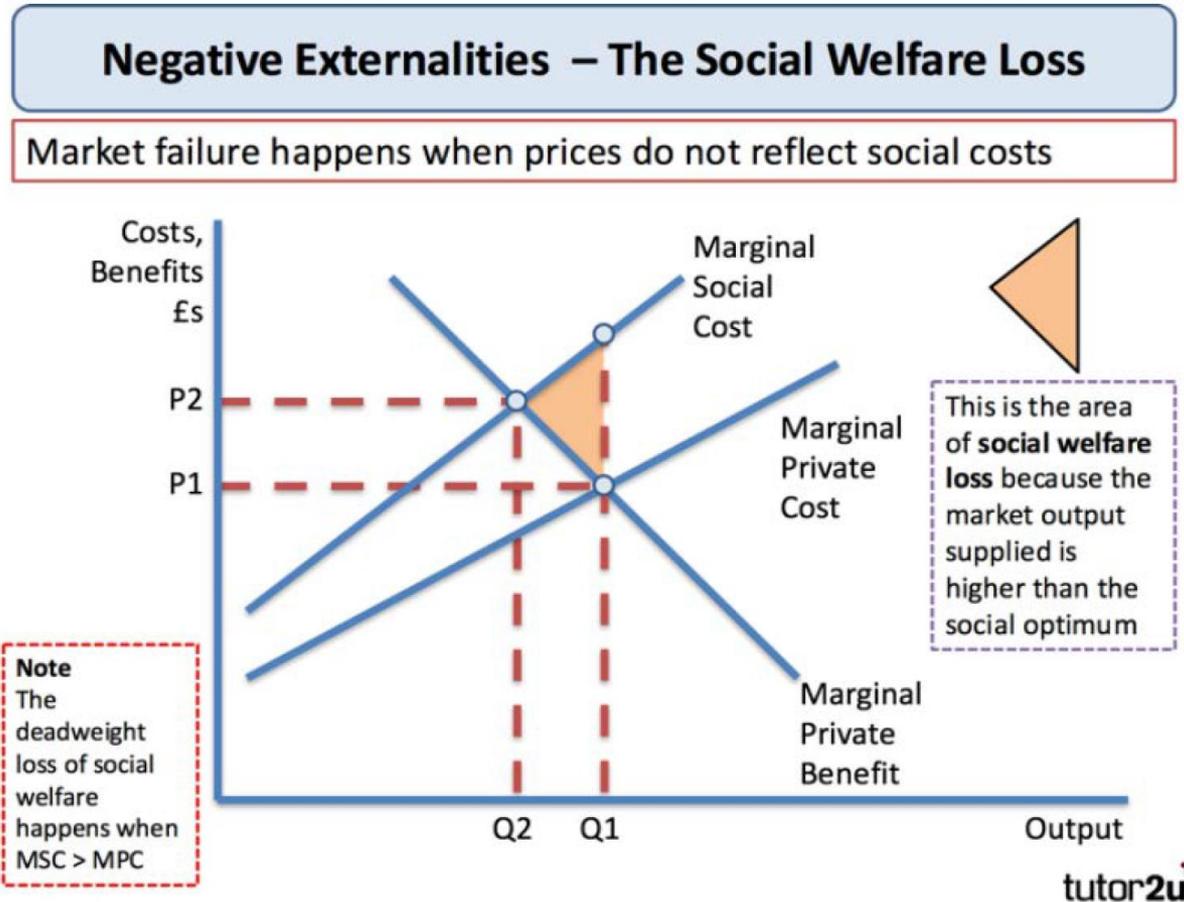
2022年4月21日

ディスカッション・トピック

1. 脱炭素化にとっての障壁
2. 脱炭素化に向けたEUによる競争政策見直しの取り組み
3. 脱炭素化に向けた日本の競争政策への期待

1. 脱炭素化についての障壁

1.1 市場の失敗があるため、気候危機の解決を市場だけに頼ることはできない



市場の失敗と「集団行動問題」の図解

Figure 1 First-mover disadvantage in green coordination

Firm payoff matrix



		Firm B	
		Grey	Green
Firm A	Grey	50, 50	60, 25
	Green	25, 60	50, 50

The table shows a payoff matrix for two firms, Firm A and Firm B, choosing between Grey and Green. The payoffs are listed as (Firm A, Firm B). The matrix is enclosed in a green border. A red dashed box highlights the payoff (50, 50) for the (Grey, Grey) outcome, with a red arrow pointing down to the payoff (25, 60) for the (Green, Grey) outcome, illustrating the first-mover disadvantage.

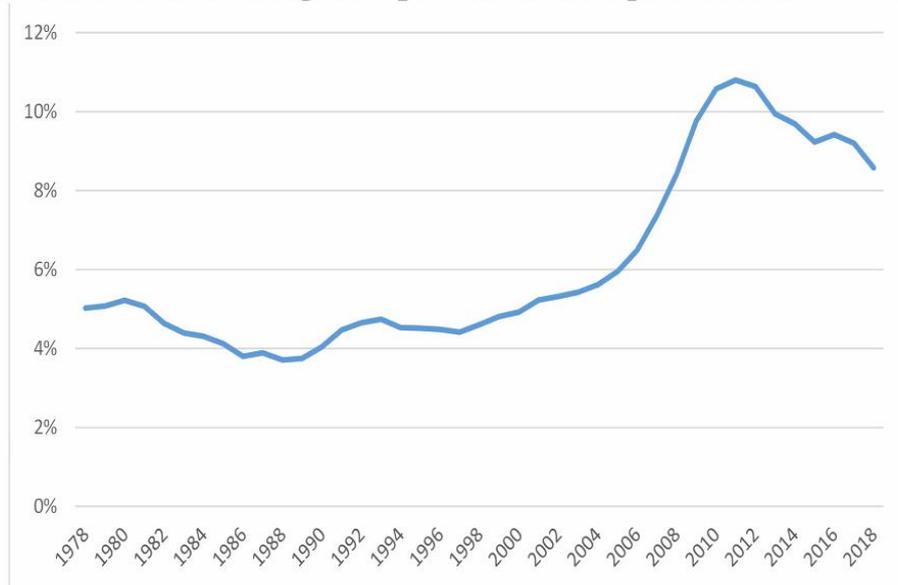
See Jenkins et al (Oxera), *“When to give green light to green agreements”*

そして、市場主導のイノベーションだけに頼ることはできない



The pace of low-carbon innovation has slowed down

Share of climate mitigation patents in total patents, 1978-2019



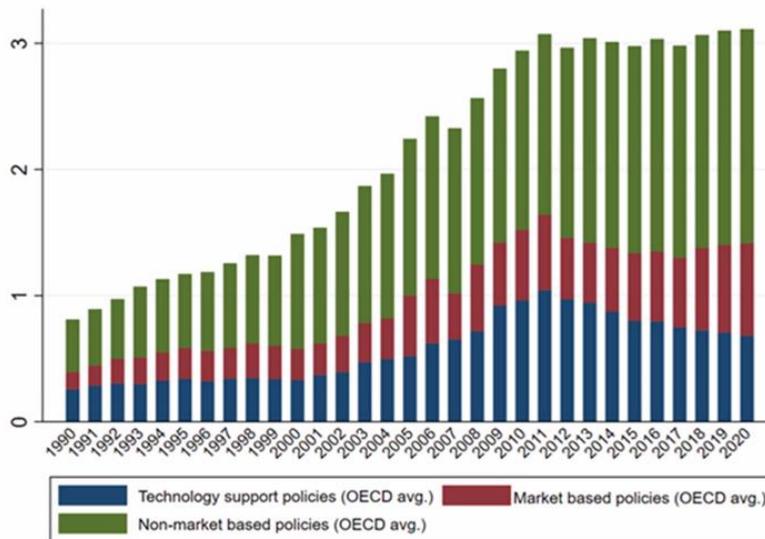
Source: Worldwide Patent Statistical Database (PATSTAT) available through OECD MicroData Lab: <https://www.oecd.org/sti/intellectual-property-statistics-and-analysis.htm#ip-data>,

市場の失敗は規制によって解決されるが、政策も失敗する



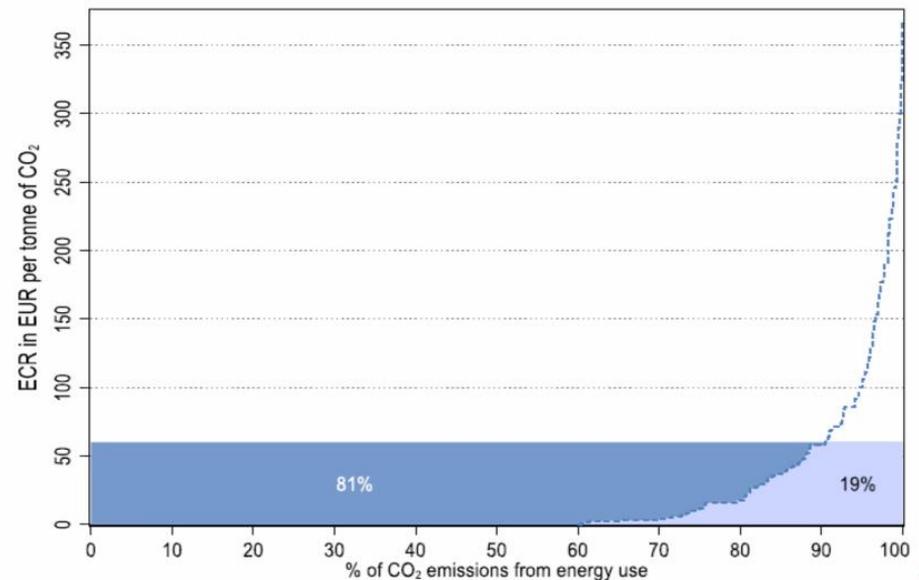
Why? Weak climate policies...

Climate policy stringency in OECD countries, 1990-2020



Source: OECD Environmental Policy Stringency indicator (2021)

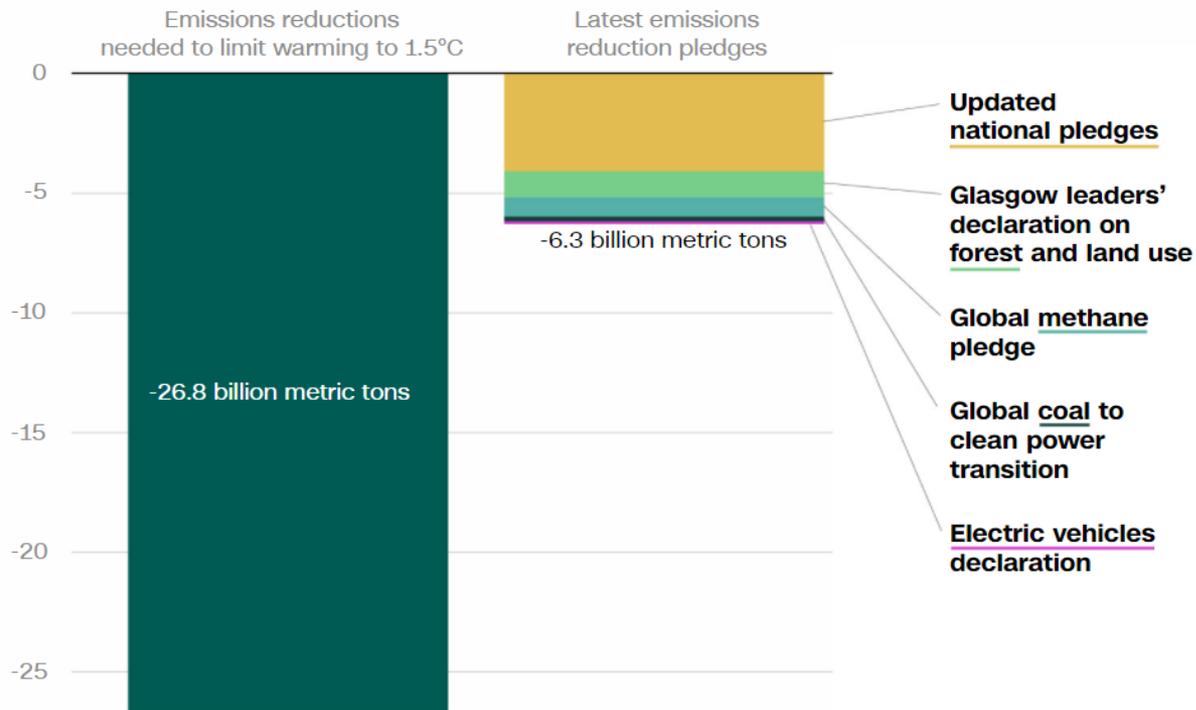
Carbon pricing in 44 OECD and G20 countries, 2018



Source: OECD Effective Carbon Rates (2021)

政策の失敗があるため、規制を補完する民間の協力が必要である

Estimated reductions in annual global greenhouse gases by 2030, compared to current policies, in billion metric tons of CO₂ equivalents.



Note: Chart uses average estimates for current policy level projections and median estimates for emissions leading to 1.5°C of warming.

Source: Climate Action Tracker

Graphic: John Keefe, CNN

1.2 しかし、競争法は脱炭素化にとって障壁となる(1)

「リスクは高い。本稿で紹介するケーススタディは、反トラスト法の執行を促すことへの恐れが、民間セクターの助けが必要な時期に、企業が環境や社会の危機に対処するのを妨げていることを示している。例えば、プラスチック廃棄物の危機に対処するため、管轄地域や企業が大胆な公約を掲げている一方で、食品業界では、食品用リサイクルプラスチックの使用を義務付ける業界全体の基準を採用することが、反トラスト法によって阻まれているのである。また、アパレル企業がサプライチェーンから強制労働や非人道的な労働条件を排除しようと試みている一方で、拘束力のある業界全体の労働基準を作ろうとする努力は、反トラスト法の監視によって頓挫している。企業が単独かつ自主的な取り組みを行うことで反トラスト法の監視を回避できることは事実であるが、数十年にわたるそうした取り組みがもたらした影響はごくわずかであった。

[...]欧州の業界リーダーが指摘しているように、競合他社と協力しない限り、システミック・リスクに有意義に対処することはできない。これには様々な理由がある。第一に、企業の協力によってのみ、**持続可能な製品に対する十分な需要を生み出すことができる**。第二に、例えば、現在世界的に不足している食品用再生プラスチックのリサイクルインフラや設備に共同で資金を提供するなど、**十分な量の持続可能な商品を大規模に生産するために、企業が協力する必要がある**。第三に、企業は持続可能でない製品を段階的に廃止するための**拘束力のある協定を結ぶ必要がある**。第四に、企業は、サプライチェーンにおけるサステナビリティと人権上の課題に対処するために、**営業上機微な価格に関する情報を共有する必要がある**。」

Amelia Miazad, “*Prosocial Antitrust*”

しかし、競争法は脱炭素化にとって障壁となる(2)

- 次頁以下の例は、サステナビリティに関する協力に関心を持つ企業が存在することを示している。
 - 長期的な目標を追及し、システミックリスクや経済・社会・生態系への存亡にかかわるリスクが存在することを認識している企業(Unilever, ArcelorMittal等)。
- そして、競争法がサステナビリティに関する協力を阻害していることを示している。
- 以下も参照。
 - OECDのペーパー
 - BIACのノート
 - Amelia Miazadの論文
 - Karの調査
 - 「10社に6社近くの事業者が、競争当局からの非難を恐れて、サステナビリティ・プロジェクトから手を引いている。」

脱炭素化に向けた企業の取り組み事例 (許容されるもの、抑制されるもの、禁止されるもの)

- **共同立法アドボカシー** (炭素税などの政策や法令の改正のため)
- **情報交換／ベンチマーキング／共同研究**: 科学研究や競争前段階の基礎技術研究に関する協力および情報共有、GHG排出量削減のためのベストプラクティスに関するベンチマーキングや経験の交換など。 *Eucar* (1997) But: *Car Emissions* (2021年 Nox排出規制の共同回避)
- **行動規範** 特定の持続可能な慣行に従うための拘束力のない規範(例:フレアリングの禁止)。
- **支援基金** GHG排出の影響を緩和、適応、または補償するために資金や資産をプールすること、低炭素特許権の不行使誓約書
- **基準設定** 合意されたGHG削減目標への適合の証明、責任あるバナナ調達 (公正な賃金など)、「Together for Sustainability」(化学物質監査)、グリーンスチール認証、Fairware Living Wage、*US v. Brown Univ.* (1993) (「社会的利益」のための合意を認める)
- **排出量削減のための目標** 規制要件を超えるGHG排出量削減目標。 *ACEA* (1998), *JAMA/KAMA* (1999) (自動車からのCO₂を削減)、*CEMEP* (2000) (最も燃費の悪いエンジンの販売を50%削減); *洗剤* (2011)、Net-Zero Banking Alliance、Net-Zero Asset Owner Alliance、Net Zero Insurance Alliance、トラック、欧州グリーンデジタル連合
- **二次的活動に関する合意** 価格、生産量、製品の多様性に影響を与えない慣行を改善すること(例:持続可能な包装、輸送、メタンガス管理)。 *豚の去勢麻酔* (2008)

脱炭素化に向けた企業の取り組み事例 (許容されるもの、抑制されるもの、禁止されるもの)

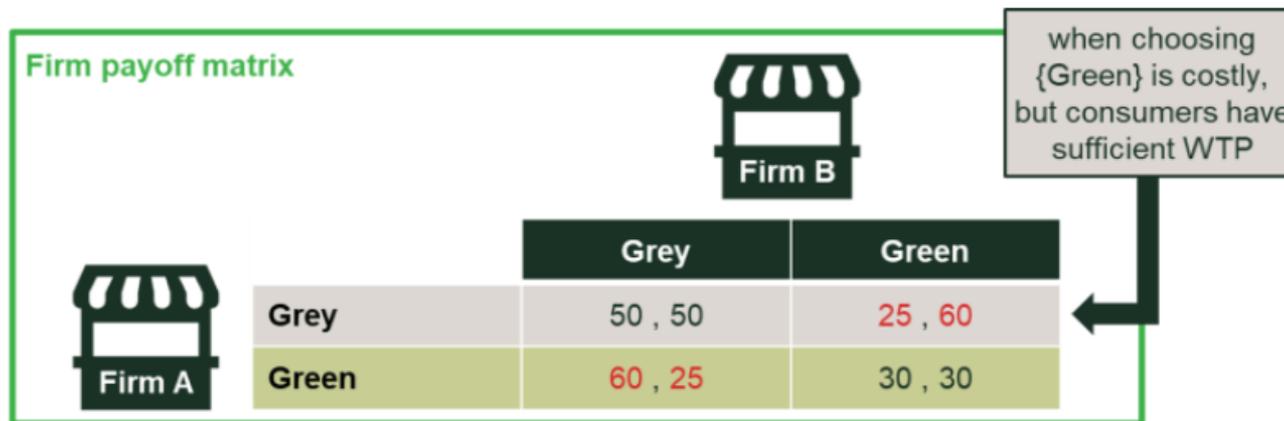
- **コンプライアンスに関する協定** 上流の持続可能でない違法行為に対するフリーライドを防止するための法律を遵守すること(例:インドネシア、ブラジルにおける森林破壊禁止)
- **炭素評価に関する合意** 個々のGHG排出の社会的コストを統合し、それぞれがGHG抑制や**カーボンオフセット**のための取り組みに同額を投資すること、またはカーボン・オフセットを約束すること
- **共同研究開発** GHG排出量の低減につながる新技術の開発を協力すること。共同研究開発一括適用除外、グリーン・スチール用の産業用熱源としてCO2を排出しない石灰や第4世代原子炉(LFTR)を引き取る旨の共同コミットメント
- **共同プロジェクト** 単独で行うにはリスクやコストが高すぎる場合に、非GHGエネルギー／製品を生産すること。石油・ガス気候イニシアチブ(新技術の導入、GHG排出量の共同削減)
- **ネットワークと資産の共有** 他の方法ではリスクやコストが高すぎる非GHGエネルギー／製品の生産に関する合意。新技術の導入、リサイクル回収のシェアリング
- **生産の段階的縮小** 高炭素な生産、販売の削減のための協定 - **底引き網漁の禁止**、**石炭火力発電・高炉の共同閉鎖**、自動車(失敗)、*CECED*の例
- **購買の段階的廃止** 高炭素投入物の購入削減の合意(集団ボイコット?)、(社会的コストの内部化を確実にするため) **石炭保険から撤退するための合意**、赤身肉のファイナンスからの撤退
- **共同購入** クリーンな投入資材の共同購入、First Movers Coalition、**リサイクル**用原材料の共同購入
- **JVによる共同生産** 新技術を導入したJVによる共同生産(規模・範囲の経済を達成するため)
例:CO2フリー石灰やグリーン水素の製造(鉄鉱石から酸素を抽出するための炭素の代用)。

2. 脱炭素化に向けたEUによる競争政策見直しの取り組み

2.1 脱炭素化のための競争政策を定義するEUの取り組み — 第1段階はグリーンウォッシュの共謀への対処だった

不十分な支払意思額(WTP)の場合、短期的な利益のみを重視する当事者は、個別にグリーン化を行うよりもグレーで結託した方がより多くの利益を得られる可能性がある

Figure 3 Incentive to coordinate on grey instead



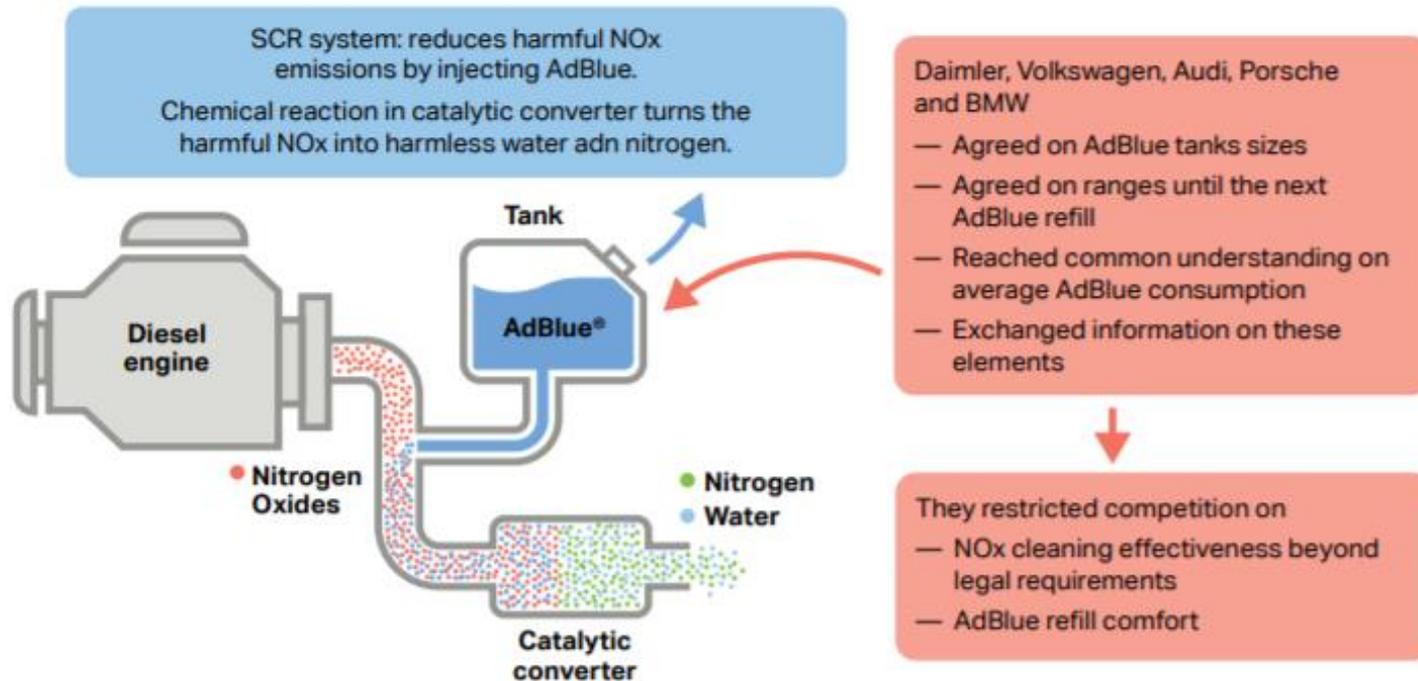
Note: The first entry in a cell reflects the payoff for Firm A and the second entry represents the payoff for Firm B. In this case, firms would actually choose {Green} under competition (for instance, because costs are not too high and there is sufficient willingness-to-pay), but would under coordination choose {Grey}.

Source: Oxera.

Source: “*When to give the green light to green agreements*” (Jenkins et al, Oxera)

グリーンウォッシュ・カルテルに対処した例: *AdBlue*

Figure 1 - The Commission's Findings In AdBlue Cartel



Source: European Commission

See also “*Colluding Against Environmental Regulation*” (Jorge Ale-Chilet, Cuicui Chen, Jing Li and Mathias Reynaert) TSE Working Paper 1204, April 2021

2.2 第2段階:「サステナビリティの波及便益」がある場合、企業にはサステナビリティを向上させるインセンティブがあることを認識する

企業は、(b)競合企業が温室効果ガスの排出を削減する場合には、(a)長期的には自らの利益になること(「波及便益」)、(c) こうした私的利益は公的利益と一致することを次第に理解するようになっている。 そうであれば、企業には効率的な持続可能性目標を追求する真のインセンティブがあり、競争当局は、企業が消費者を犠牲にして短期的な利益を上げようとしているだけだと決めつける必要はないのである。

「企業間に正の波及効果が存在する場合、ある企業の努力は他の企業にも利益をもたらす。この場合、他の企業のサステナビリティへの取り組みが、自社の目標達成にプラスの効果をもたらすと考えられる。企業らがサステナビリティへの取り組みを調整できるようにすることで、全体的な取り組みのレベルの向上につながる。」

例:気候変動による存亡の脅威の軽減、真に社会的な目標、共通のコスト削減、業界の評判の向上、コストのかかる非効率な規制の回避

新たな水平協力協定ガイドライン – TFEU101条1項に基づく評価

- ガイドラインはサステナビリティがEUの政策的優先事項であると認めている。
- ガイドラインはサステナビリティ協定が、競争のいかなるパラメーターにも影響を与えない場合、TFEU101条の**禁止の範囲外となり得る**ことを認めている。
 - 競合他社の経済活動ではなく、企業内部の行為に係る協定。
 - サステナブルなサプライヤに関する情報を含むデータベースを作成する協定。
 - 業界全体または消費者の意識向上キャンペーンを実施するための協定。
- ガイドラインは、7つの要件を全て満たした場合に適用される、広く定義された**サステナビリティ標準化協定**(たとえ強制的なものであったとしても)に対する「ソフトセーフハーバー」に言及している。
 - 規格の選定には、無制限の参加と透明性のあるプロセスを採用すること。
 - 第三者がこの規格に準拠する義務を負うものではないこと。
 - 参加企業が、より高いサステナビリティ基準を採用できること。
 - 必要な範囲を超えて営業上機微な情報の交換を行わないこと。
 - 標準化プロセスの成果への非差別的なアクセス。
 - 価格の明らかな上昇も選択肢の明らかな減少もないこと。
 - コンプライアンスを確保するためのモニタリングシステム。

新たな水平協力協定ガイドライン – TFEU101条3項に基づく評価

- 競争が制限される協定であっても、**効率性の向上**、すなわち定量的および／または定性的なサステナビリティの利益につながるのであれば、適法となる可能性がある。
- 協定が、サステナビリティの目標を達成するために**必要であることを証明しなければならない**。
 - 先行者不利益を克服する。
 - 公共政策や規制で解決できない市場の失敗を解決する。
 - 規模の経済を実現する。
 - 消費者の嗜好をそれとなく動かす (nudge)。
- 消費者は3種類の異なる利益から派生する**公正な分配を受けなければならない**。
 - 「個人の利用価値に基づく便益 (individual use value benefits)」--製品の品質向上など。
 - 「個人の非利用価値に基づく便益 (individual non-use value benefits)」--消費者が自分のサステナブルな消費が他者に与える影響を評価することによって生じる便益。
 - 「集合的利益 (collective benefits)」--社会全体に利益をもたらす正の外部性。
 - 水平協力協定ガイドライン (HG) 603「**関連市場の消費者が、関連市場外の受益者と実質的に重複しているか、その一部である場合には、当該市場外で発生する関連市場の消費者の集合的利益は、関連市場の消費者が被った損害を補償するのに十分重大であれば、考慮することができる。**」
- 競争が残ること

集合的利益はいつ(そしてどの程度)考慮されるのか?(1)

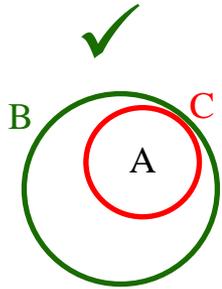
- 2001年まで、欧州委員会はCECED(1999)の判例を適用していた。
 - 「個々の経済効果...電気代の節約により、アップグレードされた、より高価な機械によるコスト増を9~40ヶ月以内に回収可能”
 - 「集合的環境利益...社会への利益は...よりエネルギー効率の高い洗濯機の増加購入費用の7倍以上であるように見える。このような社会への環境的成果は、たとえ個々の購入者に利益が生じなかったとしても、消費者にその利益の公正な分配を十分に認めることになる。」
- その後、集合的利益は考慮されなくなった。*Mastercard*(2014), para 234まで:
 - 「その協定が競争に対してもたらす不利益を補償するような性質の、明らかな客観的利益(*Consten & Grundig*)」。
 - オランダのACMは、以下のとおり説明している。

「したがって、裁判所のこの声明は、マイナスの影響を受けた消費者への完全な補償が必要かどうか、また、これらの利点が市場内のものか、市場外のものかを決定するものではありません」。 ... MasterCardは、判例法を...次のように明確にしている。

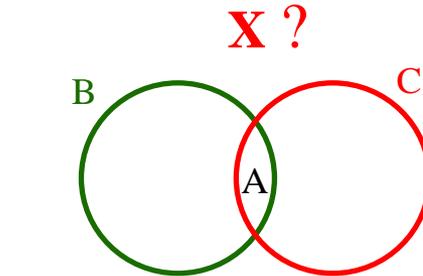
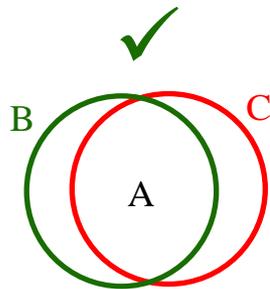
 - (i) 市場外での利益は、特に実質的に同一のグループに影響を与える場合、マイナスの影響を受けた消費者の補償に算入される。
 - (ii) 他の消費者に利益をもたらす市場外の効率性も、消費者全体の公正な分配として考慮することができる。
 - (iii) マイナスの影響を受けた消費者への完全な補償は必要なく、明らかな客観的な利益を与えるだけでよい。」

集合的利益はいつ(そしてどの程度)考慮されるのか?(2)

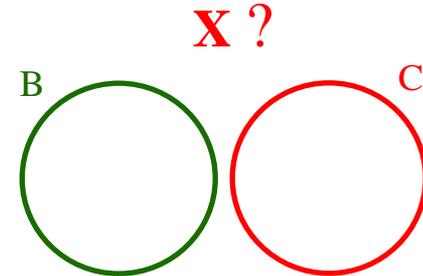
Question1: (欧州委員会が水平協力協定ガイドライン(HG) para 602-605で提案しているように、) 集合的利益が競争制限を正当化できるのは、「関連市場の消費者が受益者と実質的に重複しているか、受益者の一部である」場合のみか?



クリーンな燃料にお金を払う消費者(C)は、きれいな空気の受益者(B)でもある(または実質的に重複している)。



消費者(C)が購入するサステナブル木材のほとんどが外国産: 生物多様性のメリット(B)は全く考慮されていない?



外国製のサステナブルコットンを買う消費者(C): 集合的利益(B)は全くカウントされない?

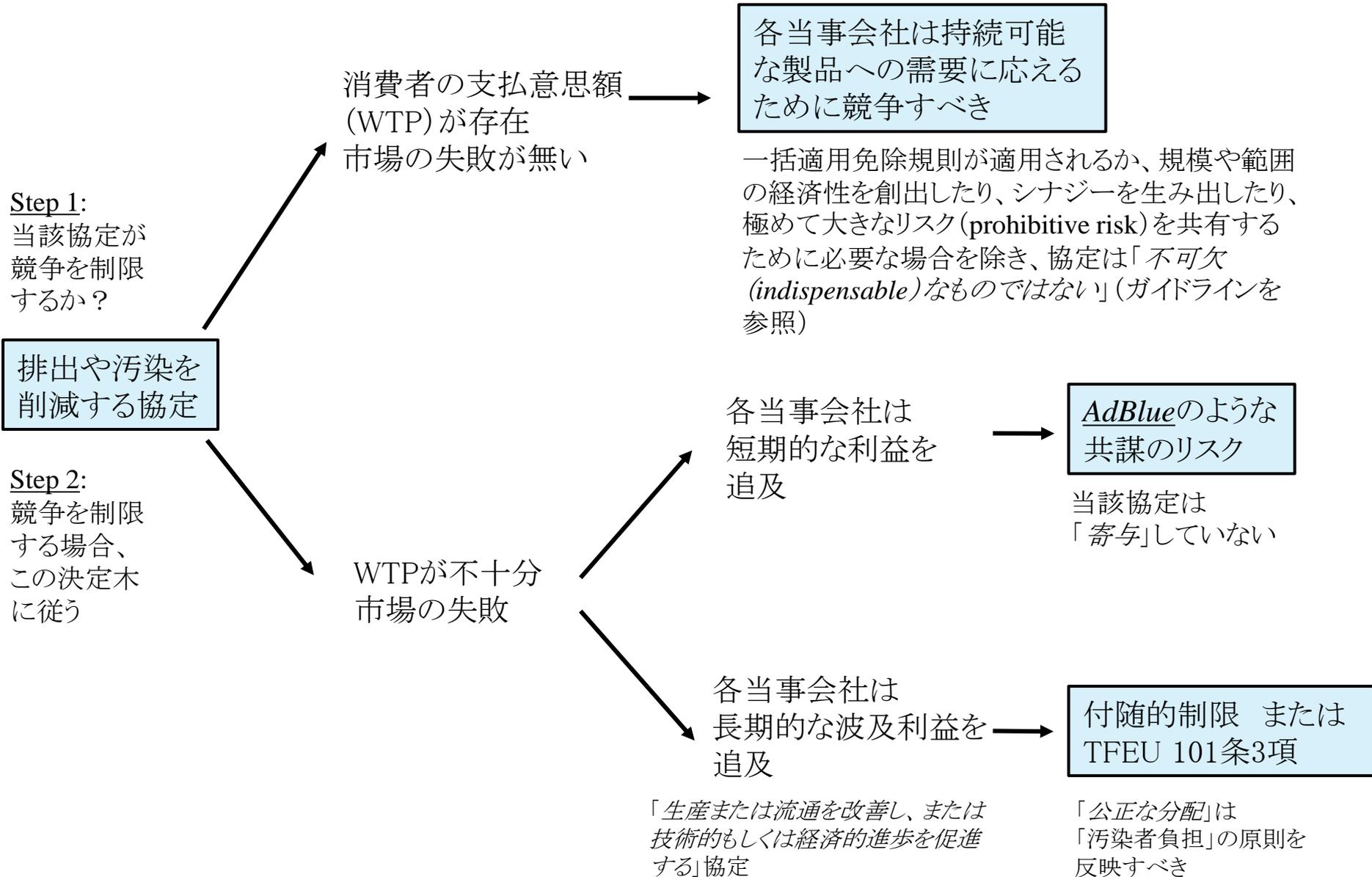
Question2: 競争上のハームとバランスをとるために、どの程度の割合の利益が考慮されるのか?

B(利益のすべて)か? それともA(支払を行う消費者が恩恵を受ける部分)だけか? これは悪い結果につながる。例えば、ファーストクラスの乗客がサステナブルな燃料の支払を求められる。A(支払を行う消費者が恩恵を受ける部分)が消費者が追加的に支払う金額よりも小さい場合、たとえB(高額な社会的コスト)を回避できたとしても、そのような協定は認められないのか?

回答案: 「公正な分配」分析は2つのステップで行うべき

- Step1: (TFEU191条(2)の「汚染者負担」の原則で要求されているとおり、) 消費者への便益を評価する前に、社会的コスト(「外部性」)を内部化して「真の価格」を計算すべきである。
- Step2: Step1の後、合意価格 > 「真の価格」の場合、協定が「その協定が競争に対してもたらす不利益を補償するような性質の、明らかな客観的利益」を与えているかどうかを確認する(Mastercard)。
 - 補償は全額である必要はないが、「公正」でなければならない。

TFEU101条3項や比例分析のための決定木(decision tree)



3. 脱炭素化に向けた日本の競争政策への期待

3. ガイドラインを超えるものが必要

- サステナビリティを競争政策に組み入れ、少なくとも、気候変動の抑制、生物多様性の保護、大規模な汚染を回避するための協定については、集合的利益を考慮することを推奨する。
- ガイドラインは必要だが十分ではない
 - 法的不確実性の継続、将来的に違反と判断されるおそれ
- 最低限：サステナビリティ協定を締結した(または締結しようとする)企業に対して、個別ガイダンスを提供することがありうる。
- Better: オーストリアの法律のように、適用除外に関する法律上の根拠を設ける。
 - オーストリアの法律の例
“商品の生産や流通の改善、技術または経済の進歩の促進から得られる利益が、環境的に持続可能な経済または気候中立な経済に明らかに貢献する場合、消費者は公正な分配を受けている。”
- Best: サステナビリティ協定の一括適用除外

欧州委員会でさえ、法改正が必要であると認識している (CAP規則) — 法的安定性のためには一括適用除外が適切である

農産物の共通市場組織規則(1308/2013) (第201a条)

サステナビリティのための垂直的・水平的な取り組み

TFEU101条1項は、EU法又は国内法で義務づけられているよりも高いサステナビリティ基準を適用することを目的とする協定、決定及び協調行為[...]には適用されない。ただし、これらの協定、決定及び協調行為は、当該基準の達成に不可欠な競争制限を課すものに限られる。

第1項は、複数の生産者が当事者となる、又は、一以上の生産者と、[...] 流通を含むサプライチェーンにおける生産、加工及び取引の異なるレベルの一以上の事業者が当事者となる、[...]協定、決定及び協調行為に適用される。

第1項において、「サステナビリティ基準」とは、気候変動の緩和及び適応、景観、水及び土壌の持続可能な利用及び保護、食品廃棄物の削減を含む循環型経済への移行、汚染の防止及び制御、生物多様性及び生態系の保護及び回復 [...] を含む、[...]環境目標に貢献することを目的とする基準をいう。

本条に言及された条件を満たす協定、決定及び協調行為は禁止されないものとし、その旨の事前の決定は必要とされない。



© 2020 Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP. All rights reserved.

Throughout this presentation, "Cleary Gottlieb", "Cleary" and the "firm" refer to Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP and its affiliated entities in certain jurisdictions, and the term "offices" includes offices of those affiliated entities.

いくつかの各国の事例

- オランダのACMは、エネルギー分野のサステナビリティを高めるために貢献する2つの取り組みを適法と認めた。
 - 長期的な共同購入を約束する代わりに協会メンバーのエネルギー購入価格を固定することを目的とした、エネルギー・環境・水協会 (the Energy, Environment and Water Association) とHollandse Kust風力発電所との間の協定。
 - CO2排出量1トンあたりの買取価格を高く設定することで、送電網事業者同士が協力してCO2排出量を削減することを目的とした協定。
- ドイツのFCOは、2つの業界の取り組みにガイダンスを提供した。
 - バナナのサプライチェーンにおける**賃金に関する共通基準** (責任ある調達方法など) を約束し、公正な賃金を支払われた労働者によって生産されるバナナの量を徐々に増やしていくという食品小売業者間の協力協定。
 - 食肉生産者と食品小売業者が、農家に対して動物福祉のプレミアムを支払うという取り組み。
- さらに最近では、FCOは、より広いスペースの提供や、職員への動物飼育に関するトレーニングコースの提供など、牛乳生産者間における**動物福祉の条件**の改善を目的とする協定について、それがたとえ価格の上昇を伴うとしても適法とした。