

EUにおけるエージェント問題とそのコントロール・メカニズム —電力市場自由化に関する96年EU指令の採択過程を例に—

半田恭明

1. 序論

「域内電力市場の共通規則に関するヨーロッパ議会・理事会指令（以下、電力市場自由化指令とする）」(96/92/CE)は、閣僚理事会における長く激しい議論の後に発効した。ヨーロッパ統合論において二大潮流をなしてきた新機能主義と政府間主義の影響は、この指令の立法過程をめぐる先行研究にも見受けられる。競争政策におけるヨーロッパ委員会やヨーロッパ司法裁判所(EJ)のような超国家機関の権限の強大さを主張する研究がある一方、他方では自由化に反対する加盟国が閣僚理事会での議論を通じ委員会の指令案の修正に成功したことを強調する研究も存在する。これらの研究は、それぞれEU諸機関と加盟国政府が政策形成においてどのような役割を果たしているのかを明らかにしているものの、EUの諸機関と加盟国との非常に複雑な関係を十分には考慮に入れていないように思われる。

この論文では、EU諸機関と加盟国政府との権限バランスをより良く理解することを目指し、比較政治学において形成されてきたプリンシパル—エージェント論を用いて、上記指令の立法過程を分析する。プリンシパル—エージェント(PA)理論の問題意識は、本人(principal)が代理人(agent)に権限を委任する理由と、代理人の逸脱行動(PA理論でいうところのエージェンシー・スラック)に対して本人が有するコントロール手段にある。よって、この論文では、以下の疑問に取り組むことを主たる目的とする。第一に、競争政策において、どのような権限がヨーロッパ委員会に委任されているのか。第二に、委員会が加盟国の選好にそぐわない指令を作成しようとする際、加盟国はいかにエージェンシー・スラックを制限することが出来るのか。最後に、加盟国によるコントロールが行使される中で、委員会は独自の選好を追求する手段を有するのか。この論文の主たる目的は、これら3つの問題に答えることである。

この論文では、EUにおける電力市場自由化の事例の考察を通じて、政府間主義的要素、また超国家主義的要素のいずれも、他の要素に対して優越するわけではない、ということを主張する。ヨーロッパ統合において基本的な政策の一つである競争政策においては、委員会は他の政策領域に比べて大きな権限を有している。たとえば、閣僚理事会やヨーロッパ議会への諮問を経ることなく独自の指令を作成することができるし、自由競争を歪曲するとみなされる公企業に競争法を適用することも出来る。しかし、委員会が惹起するエージェンシー・スラックに直面して、加盟国はいくつかのコントロール手段を持っている。委員会メンバーの指名権を有している加盟国政府は、好ましくない指令案を提出しないよう、程度の強弱はあるにせよ、委員会メンバーに圧力をかけることが出来よう。さらに、共同決定方式は、委員会に

立法過程における発議権の独占を与え、加盟国に最終的決定権を与えているが、この決定方式は委員会の逸脱行動に対してのコントロール・メカニズムとして機能する。このようなコントロールが加盟国によって行使されるにもかかわらず、委員会にはECJに訴訟を提起することによって、閣僚理事会に圧力をかけることが出来る。ECJ判決の内容は必ずしも委員会の意図した帰結をもたらさないが、ECJ判決をめぐる不確実性は、閣僚理事会での決定を促進する一つの要素となる。また、閣僚理事会において加盟国間に対立がある場合、委員会は、自らが有する専門性を活かした提案をすることで、ある種の収斂基準のようなものを形成することが出来るのである。

2.1 電力市場自由化指令 (96/92/CE) の立法過程に関する先行研究

ヨーロッパ統合に関する研究においては、長らく新機能主義と政府間主義の間で理論的対立が存在してきた。ハースに代表される初期の新機能主義は、ヨーロッパ委員は貿易の増大によって生み出されるヨーロッパ規模の政策への期待を集約し、政策提言を行うことによって、統合のスピルオーバーを促進するものとした。一方、ホフマンの論文に見られるように、初期の政府間主義は、統合の進展の決定的アクターは加盟国政府であり、委員会の権限の射程は加盟国政府の承認に依存しているという点で厳しく制限されている、ということを主張していた。また、90年代に入ってから、サンドホルツらが、新機能主義の議論をほぼ継承しつつ、単一ヨーロッパ議定書の作成段階やその後の域内市場政策における委員会の役割に着目し、委員会を「超国家的ガヴァナンス」の構築に欠かせないアクターとして描写している。かたや、リベラル政府間主義の代表的論者であるモラヴチックらは、条約改正交渉に焦点を当てつつ、条約改正の際に重要となるのは加盟国の選好であること、また委員会に委任されている役割は、加盟国による条約規定の遵守を監視することであり、その他委員会独自の選好を追求する権限は制限されていることを主張している。つまり、伝統的に、新機能主義は域内市場政策を含むいわゆる「第一の柱」の政策における委員会の役割を強調し、政府間主義はいわゆるグランド・バーゲンに関する加盟国政府の役割を重視している。上記のように、これら二つの理論の間には、その権限を強調したいアクターと、そのアクターが権限を発揮できる領域について論争が存在してきた¹。

このような理論的対立の影響は、本稿が対象とする電力市場自由化をめぐる研究にも見受けられる。まず、委員会の役割に着目して当該事例を考察したものとして、ヤブコの著作²を挙げることが出来る。ヤブコは、90年代に活性化する電力市場自由化について、委員会と、委員会による「市場」という言葉の戦略的使用に着目して考察している。ヤブコによれば、自由化に反対する加盟国が多い中である程度の自由化が達成されたのは、自由化のための権力資源を欠いていた委員会が、市場原理の導入が電力市場に効率性をもたらすものであると主張するなど、市場という制度の規範性を戦略的に使用して、電力市場のあり方をめぐる「アイデアの闘争」に勝利したためである。また、シュミットは、委員会とECJによる加盟国政府への影響力のありかたを論じている³。彼女は、閣僚理事会において激しい対立を見せていた加

盟国が最終的に指令採択に合意した理由として、委員会が加盟国の電力市場の独占的性質を競争法違反とみなし、ECJに係争を持ち込んだことに加盟国政府が多大な影響を受けたという要因を挙げている。電力市場自由化の事例においては、自由化を促進するような判決が指令採択に先行したわけではない。しかし、仮にそのような判決が下った場合、その判決を覆すには条約上加盟国政府間での全会一致を必要とする。これは自由化に賛成する加盟国が存在する状況では非常に困難なことである。このように、ECJの判決によって予想外に自由化が進展することを懸念し、加盟国は指令採択に前向きになった、というのがシュミットの主張である。政府間主義的な要素を前面に出しつつ同セクターの自由化を考察するものとしては、ファン・デン・ホーフェンらの論文⁴がある。ホーフェンらの論文によれば、フランス政府は自国における電力企業、とりわけEDFの公共サービスとしての性格を強調し、委員会が導入しようとした電力ネットワークへの第三者アクセスの方式に反対していた。この状況下で指令の採択が可能になったのは、委員会が自由化手法に関するフランス提案に条件付ながらも譲歩し、指令の国内法化に際し加盟国政府に大幅な裁量の余地を残すものとなったからである、と説明する。ここに挙げた諸論文は、それぞれ委員会による言説の戦略的操作、ECJの判決、そして加盟国の選好という、指令採択に影響を与えるであろう要素を個々に分析している。

この点、エイジングの論文はEUの立法過程の特徴を踏まえつつ電力市場自由化を考察したものとして評価できる。エイジングは、政府間主義がEUの立法過程において遍在していることは認めつつも、政府間主義が当然視するアクターの合理性を疑問視し、加盟国政府の選好は独立したものではなく、様々な特徴を持つ立法過程の中に埋め込まれている、と主張する。そして、加盟国政府の戦略的行動に影響を与える要素として、(1) コンセンサス、相互性、市場統合という規範、(2) 様々なアクターを参加させ、また利益追求のための機会を変化させるEUの制度設計、(3) 情報を共有させることで、政策学習を誘発するような意思決定の制度化、(4) 個々の政策の争点の解決からマクロ政治的決定による問題の解決など、意思決定の主体の垂直的差異化、これら四つを指摘する。これらの要素が、提出された政策の適切さや結果に対する加盟国政府の方向性を導くものとされる⁵。加盟国政府を主要なアクターとして把握しつつも、委員会の提案や閣僚理事会での交渉に関する慣習が加盟国政府の選好に影響を与える、というエイジングの説明は非常に説得的だが、ECJの判決が立法過程に及ぼす影響や、EUの立法過程における様々なアクター間の複雑な権力関係を十分に考慮に入れているとは言い難い。

2.2 プリンシパル－エージェント理論

このような研究状況を踏まえ、本稿では「制度への敏感さゆえに、(ヨーロッパ)連合を特徴付ける複雑な関係と相互作用の重要な理解をもたらす」⁶とされるPA理論を援用しつつ、電力市場自由化指令の成立過程を考察する。

従来アメリカにおける官僚政治とそれに対する議会統制の研究を通じて精緻化されてきたPA理論がEU政治に援用されるようになったのは⁷、ヨーロッパ統合を

めぐる議論の焦点が、新機能主義や政府間主義といったグランド・セオリーの形成から、執政政治など比較政治の問題群へとシフトした90年代後半になってからである。90年代におけるヨーロッパ中央銀行（ECB）や様々な規制委員会が誕生するとともに、権限の委任、委任された権限を執行するエージェント、そしてその説明責任などが問題となり、EU研究者は加盟国—超国家機関関係をプリンシパルとエージェントの関係として把握するようになったのである⁸。

PA関係が問題となるのは、本来本人（加盟国政府）が委任した権限を用いて本人の選好に沿うような政策を行うと想定される代理人（超国家機関）が、委任された権限を使用して（本人の選好とは違う）独自の選好を追求する事態（エージェンシー・スラック）が発生するからである。ここから、PA理論が主たる考察対象とするのは、本人が代理人に権限を委任する動機はいかなるもので、どのような機能が与えられるのか、またエージェンシー・スラックを効果的に制御するにはどうすればいいのか、という問題である。

前者の問題に関して、PA理論において主流である合理的選択論者が提示する動機は、取引コスト（transaction cost）の削減、という機能主義的なものである。このアプローチの説明によれば、超国家機関に委任される機能は、（1）遵守監視、（2）不完全契約問題の解決、（3）経済活動に関する専門的で信頼に足る規制、（4）政策の「終わりなきサイクリング」を避けるための議題の設定、である。第一の遵守監視は、長期的協力から利益が生まれることが認識されている複数のアクター間で、「結ばれた約束を遵守しないアクターが出てくることで一方的に利益を逸してしまうのではないか」という不確実性が長期的協力を阻害することを防ぐ機能である。このような不確実性ははらむ状況において、独立した監視機関を創設することで、約束の遵守を確実にしつつ、遵守監視にかかるコストを外部化することが出来るのである。第二の不完全契約問題の解決という機能は、たとえばローマ条約のように個々の政策に関して具体的規定を置かない枠組み条約では対処し得ない問題が発生した場合に、条約規定を解釈し、条約に欠如していた（二次立法などの形で）具体的規定を補充する、というものである。第三の機能は、上記したとおりであるが、高い専門性を備えたスタッフを抱える独立機関が法案作成に携わることで、公平で信頼に足る法案が作成され、本人が法案作成にけるコストが削減される、ということである。第四の議題の設定は、複数の立法アクターが存在し、そのいずれもが政策提案権を有する場合に、あるアクターの政策案に賛成しない他のアクターが自らの政策を提案し、それに満足しない他のアクターがさらに別の政策案を提案するといった、複数の代替案の「終わりなきサイクリング」を防ぐ機能である⁹。これは、第三の機能とも重複するものと思われるが、専門的に独立した機関が発議権を独占することで、複数のアクター間の選好がそれに向けて収斂するような妥協案を提案することが、代理人に委任されるのである。

代理人による逸脱行動に対して本人が有するコントロール手段としては、逸脱行動を未然に予防するためのものと、逸脱行動が発生してから使用されるものがある。前者の事前のコントロールに関しては、法律などが代理人へ権限を委任する際、代理人がその権限を行使するにあたって踏まなければならないプロセスを規定する、

「行政手続き」がある。行政手続きは、一般的に、代理人が権限を行使する前に、その権限の行使によって影響を受けるアクターに諮問を行い、得られた情報を公開し、そしてその情報をもとに最適な行動を取ることを要請する。このような行政手続きを設けることにより、本人が専門的な情報を得ることが出来るだけでなく、必要な場合に代理人の権限の行使に事前に介入することが出来る、と想定される。

事後的なコントロール手段としては、公聴会や書類の審査を通じて本人—代理人間の情報の非対称性を矯正し、政策の結果が本人の選好と合致しているかどうかを監視する「ポリスパトロール」と、そのような監視によってエージェンシー・スラックが発生していることが明らかとなった場合に行使される、代理人の予算削減や新たな立法を通じた代理人の権限の修正、またメンバーの入れ替えなどがある¹⁰。

前述したように、電力市場自由化に関しては論者によって政府間主義的要素、また超国家主義的要素を強調するのが異なる。このようなケースを考察することは、EUにおける超国家主義的機関と加盟国政府との複雑な関係を理解する上で重要である。以下では、上記の研究状況を踏まえ、電力市場自由化に関する96年EU指令の採択過程を考察する。

3.1 ヨーロッパ委員会と競争政策

市場統合を主要課題の一つに据える¹¹ヨーロッパ統合において、競争政策は統合の根幹に関わる、非常に重要な位置を占めている。加盟国は、この政策領域に関して、EEC設立条約の時点で既に委員会に相当な権限を委譲している。競争政策、とりわけ本稿が扱う市場の自由化に関して委員会が条約上有する権限は以下の通りである。

第一に、EEC条約第85/86条に基づき、競争法を公役務企業に適用する。第二に、同条約第169条に基づき、競争法規定と抵触する行動をとる加盟国に対し、義務不履行訴訟を起こす。第三に、同条約第100条に基づき、協力（マーストリヒト条約発効以後は共同決定）手続きを経て指令を採択する。そして最後に、同条約第90条3項に基づき、委員会が独自に（加盟国の同意を必要とする閣僚理事会での審議を経ることなく）指令を発することが出来る。

競争政策に関して委員会が有する権限は、他の政策領域における委員会の権限と比較すると、相対的に大きなものである。たとえば、社会政策のように、加盟国がより政治的に敏感である政策領域においては、委員会は独自に指令を採択することは出来ない。これに対し、競争政策においては、資源の効率的配分を促進する、自由競争を伴う開放的市場経済の形成・維持のため、加盟国は委員会に対して相当程度の裁量を付与しているのである。しかし、このような権限は当初から厳格に適用されてきたわけではない。特に、公企業に対する競争法の適用や加盟国に対する義務不履行訴訟が活発になるのは、域内市場形成が意識されるようになる80年代を待たなければならなかった¹²。

3.2.1 電力市場自由化指令（96/92/CE）採択への道程

ローマ条約には、共同体レベルでのエネルギー政策や、エネルギー産業の自由化を直接的に定める規定は存在しない。しかしながら、80年代に入ると、同産業における技術革新や公企業の業績の悪化、また自由市場を重視する思想の普及などの要因により、従来各国(地域)内での自然独占による運営が当然とみなされてきたエネルギー産業に関しても、いくつかの進展が見られた。たとえば、国内で電力の過剰供給に陥っていたフランスは、その電力を第三国の送電網を使用して輸出することを可能にするため、ヨーロッパ委員会に対して働きかけた¹³。その結果、電力通過に関する理事会指令(Council directive 90/547/EEC)などが採択されることとなる。エネルギー市場の自由化に関する指令が初めて採択されたのを契機として、委員会はこれ以後、更なる自由化の促進に取り掛かることとなる。

91年、委員会は、電力市場自由化の第二段階に着手するため、協力手続きを規定するEEC条約第100条に基づき、委員会は電力市場自由化指令の草案をヨーロッパ議会と閣僚理事会に送付した¹⁴。マーストリヒト条約の発効以後、この立法プロセスはEU条約189b条に基づく共同決定手続きに移行することになる。指令採択の手続きは共同決定手続きをとることとなったが、委員会はこれと並行して理事会を構成する加盟国政府や、ヨーロッパ議会における自由化への抵抗勢力にプレッシャーをかけることを目的とし、EEC条約169条に基づいた義務不履行訴訟にも着手した。以下では、指令が採択されるまでの立法プロセスにおける加盟国とりわけフランス政府とEU諸機関との駆け引きを考察する。

3.2.2 立法プロセスの選択

委員会は、電力自由化指令の立法手段として閣僚理事会とヨーロッパ議会の同意を必要とする共同決定手続きを選択した。しかし、このような選択をする以前、委員会はEEC条約第90条3項に基づき、委員会独自の指令を作成し、それを発効させようとしていた。このような委員会の行動は、後に共同決定手続きの下で委員会が提出した指令案に反対した加盟国のみならず、それに賛成した加盟国からも反対を受けることとなった。この一方的な指令作成手続きは、80年代における電気通信分野の自由化に際して使用された例がある。その際は、まず自由化を促進するようなECJ判決があり、それに則った形で委員会が指令を作成した。そのような指令作成手続きに関しては加盟国側からECJへの提訴があったが、ECJはそのような委員会の権限をも容認した¹⁵。90年代初頭の電力市場自由化に際しては、加盟国政府が交渉に立ち入る余地のない立法手続きの使用に関して、加盟国政府は激しい抵抗を見せたのである。前述した競争政策における様々な権限の中から、委員会が電力市場自由化のための主たる方式として共同決定手続きを選択したのは、このようにエネルギー政策という加盟国にとって非常に戦略的な領域において一方的に指令を採択することには民主的正当性の面で問題があること、そしてもし加盟国の反対を押し切って指令を採択した場合、条約改正の際の加盟国による委員会の権限の縮小要求や、委員会不信任決議採択の可能性があること、これらの点を委員会が懸念したた

めであると言えよう。さらに、競争法適用、義務不履行訴訟手続きが、それだけでは個別の事件にしか対応することができず、非常に時間がかかるものであることから、これら二つの手段は付随的に使用されることとなった。

3.2.3 ユーロッパ議会の役割

共同決定手続きにおけるヨーロッパ議会の役割は、第一読会でヨーロッパ委員会からの指令案をそのまま可決するか、議会の意見を盛り込んだ修正案を委員会に送り返すかを決定し、後者の場合には委員会からの修正案についての閣僚理事会の「共通の立場」を第二読会において可決、修正または拒否するか、を決定することにある。ヨーロッパ議会においては、93年11月に議会の意見を採択するまでの過程で、各党の選好を反映した対立があったといわれている¹⁶。第一読会においては、当時ヨーロッパ議会内で多数派を占めていたヨーロッパ社会党(PES)が、電力供給の安定性の維持、公共サービスの原則、環境への電力産業の影響など、電力セクターの伝統的志向を強調し、急激な改革を迫るヨーロッパ委員会の指令案に反対した。右派のヨーロッパ人民党(EPP)は、同セクターへの競争導入に積極的であった。このように、ヨーロッパ議会における2大政党の当該指令案に対する選好は一致してはなかった。しかし、当時最大野党であったEPPの議員たちは、議会全体としての修正案の採択を可能にするために、投票を棄権したといわれている。実際、ヨーロッパ議会がヨーロッパ委員会に送付する修正案をめぐる投票においては、投票数236の内、可決賛成が150票、反対が22票、棄権が64票という内訳であった¹⁷。棄権した議員がもし反対票を投じていたなら、可決賛成票は投票数の3分の2に達することができず、議会による修正案は成立しないことになる。

与党PESとは選好を異にする最大野党EPPが、PESに積極的に協力したとはいわないまでもPESに有利な投票行動をとったのはなぜか。ここには、国内議会とは異なるヨーロッパ議会の特殊性が見られる。簡潔にいうならば、ヨーロッパ議会においては、EUの立法過程におけるヨーロッパ議会自身の存在感を増すことが意識されるため、政党の選好の差異を超えて中道の諸政党が結束して投票することが非常に多いのである。共同決定手続きにおいては、ヨーロッパ議会が修正案を採択しなければ、実質的にヨーロッパ委員会と理事会の選好のみによって立法が行われることになるが、ヨーロッパ議会において単独で絶対多数を構成する政党がない状況においては、PESとEPPが協力することなくしては修正案の採択はほぼ不可能であるといわれている。すなわち、立法過程における機構間の権力バランスをめぐる闘争の存在によって、少なくとも第一読会においては2大政党が協力し、議会による修正案の採択を可能にするような投票行動が行われるのである¹⁸。

当該指令案に関するヨーロッパ議会の役割については、各国が激しい対立を見せていたエネルギー担当閣僚理事会と、その行き詰まりに有効な解決策を見出すことが出来ないヨーロッパ委員会に対し、ヨーロッパ議会の手による修正指令案が妥協点を提供したとして、同議会の役割を高く評価する向きもある¹⁹。実際、ヨーロッパ委員会の当初の指令案に比べると、PESが提案した修正案は公共サービスの維持

など、閣僚理事会における指令案反対派の選好に沿うものであったといえよう。しかし、第一読会における各党の選好の差異・投票行動から、ヨーロッパ議会による修正提案をヨーロッパ委員会が採用する・しないにかかわらず、ヨーロッパ議会による第二読会において委員会の修正指令案を否決・修正するために必要とされる構成員の過半数の票を同議会が形成することは困難だということが、閣僚理事会やヨーロッパ委員会には明白であった。これを受け、ヨーロッパ委員会はその改正指令案において、ヨーロッパ議会の修正案の中から、市場統合の理念と対立しない提案だけを取り込むことになった。よって、同指令案の立法過程におけるヨーロッパ議会は、ヨーロッパ委員会に一定の影響を与えたといえることができるが、その役割は限定的であり、過大評価は出来ない。実際、ヨーロッパ議会の第二読会においては、ヨーロッパ委員会の手による修正指令案をめぐって形成された理事会の「共通の立場」に関してPESによる否決・修正の動議がなされたが、それに賛成したのは投票総数486のうち77のみであり、第一読会で見られたような連合形成は行われず、議会は自らの意見を提示することは出来なかったのである²⁰。

このように、ヨーロッパ議会は、加盟国政府とEU諸機関とのPA関係という観点からすると、やや特殊な位置を占めている。ヨーロッパ議会議員は、各加盟国での選挙で選出されているという意味では加盟国代表であるといえる。しかしながら、本稿で扱っているような指令の採択過程などにおいては、議員は出身国の国益を代表するというよりは、自らの政治的信条によって行動するか、またはヨーロッパ委員会に対してヨーロッパ議会の影響力を行使するため党派を超えた投票行動をとる。ここでは、ヨーロッパ議会は加盟国による超国家的機関のコントロールのための純粋な道具ではなく、加盟国・委員会から独立し、限定的ではあるが独自の権限を有したアクターであるということが出来る。ポラックは、このような観点から、ヨーロッパ議会はPAが想定するような機能を果たす機関として期待されているのではない、としている²¹。

3.2.4 ユーロッパ司法裁判所の判決

ヨーロッパ委員会は、電力市場自由化のための指令採択手続きについては、委員会独自の指令作成手続きではなく、ヨーロッパ議会と閣僚理事会での審議を要する共同決定手続きを選択した。しかし、それと平行して、加盟国が自由化にコミットするようプレッシャーをかけることを目的として、ヨーロッパ委員会は加盟国において独占を伴う電力企業に対して訴訟を起こした。しかし、このようなヨーロッパ委員会の試みは想定された成功を収めることはなかった。ここではまず、EU加盟国における電力供給システムがECJによる審議の対象となったケースとして、94年アルメロ判決²²を取り上げたい。

この問題の舞台となったオランダにおいては、電力の配電を通し顧客に電力を小売りする地方電力会社は、当該地域で電力の生産・卸売を行う電力会社(本ケースではIJM)から電力を排他的に購入する義務を負っていた。たとえば電力の小売りを行う電力会社がIJM以外の電力会社からより安価に電力を購入しそれを顧客に販

売する、ということは禁じられている。このような状況下で、IJMは、他地域への供給に必要な高いコストを、すべての最終利用者に統一的料金を採用できるようにバランスさせるため、配電を行う電力会社に対して追加料金を要求した。これに対し、地方自治体であるアルメロが、上記のような排他的購入の義務、それに由来する他地域からの電力輸入の禁止、価格の一方的引き上げをEC条約86条2項違反だとして国内裁判所に提訴し、その国内裁判所がECJに先決裁定を求めた結果得られたのがアルメロ判決である。

同判決において、ECJは、電力会社に対して課されている排他的購入義務は、競争を制限する効果を持つことを認めた。そして、この他にも存在する排他的契約との累積効果によって、このような義務が他の加盟国の電力供給者からの電力購入を制限する効果を持つ限りにおいて、EC条約81条に違反するとしている。また、当該地域においてある企業が市場支配的地位にあり、その企業との排他的契約によって加盟国間取引が制限される場合には、82条違反になるとしている。そして、86条2項との関係においては、IJMが公益を委任されているかどうかを検討している。ここでは、公益の内容として「すべての買い手、地方の電力会社又は最終消費者に対して、安定的に統一的料金で、かつ客観的規準に拠る場合にのみ異なる条件で提供するという義務が課せられている場合である」という規準を挙げ、IJMがそのような供給行動を行うために追加料金が必要か否かが問題となるとしている。そして、EU競争法は自明のこととして考慮されるべきあるとした上で、排他的購入の義務などが競争法と抵触するかどうか、するとして公共サービスに資するという理由から競争法適用から免除されるかを決定するのは加盟国の管轄事項だと結論づけている。ここでは、公企業に関して第86条2項の適用免除が認められる可能性がある、とされている。

アルメロ判決後、委員会は加盟国の電力セクターのあり方に関して、義務不履行訴訟を提起している²³。この義務不履行訴訟は、94年にECJに提訴され、その判決の内容は98年に明らかになる。判決内容は、おおむね上記アルメロ判決の内容を踏襲し、加盟国における電力産業の公益性を認めるものとなった。ヨーロッパ委員会は、加盟国の電力供給システムをECJにおいて疑問に付すことで、EU加盟国が電力自由化にコミットし、同セクターへの競争の導入という規範を遵守するようプレッシャーをかけようと試みた。しかし、ECJは、公益を担うとされている電力セクターにおいては、所与の加盟国の電力供給システムが一定の条件を満たし公益に貢献しているとみなされる際には、同セクターへの競争導入は適用を免除される可能性がある、との判決を下し、ヨーロッパ委員会の政策志向とはかならずしも一致しない方向性を打ち出したのである。

このように、結果として完全な自由化に前向きでない加盟国に対して脅威となる判決とはならなかったものの、判決内容が自由化を促進する方向のものとなり、加盟国にとって対抗手段が無い形での自由化が進展するのではないか、という不確実性が存在する状況は、閣僚理事会における加盟国政府間の妥協形成を促し、指令採択に向けて方向付ける一つの重要な要素となったと言えよう。

3.2.5 閣僚理事会での議論

次に、閣僚理事会での議論の考察に移る。まず始めに、閣僚理事会における意思決定の特徴について言及しておきたい。本稿が扱う時期においては、すでに単一欧州議定書(SEA)によって域内市場政策に関して特定多数決(QMV)が導入され、マーストリヒト条約でその適用範囲が拡大された結果、おおよその域内市場関連政策については、閣僚理事会はQMVで決定を行うことが出来る。閣僚理事会では、合計87票の投票権を、国の規模や大国・小国間バランスを考慮して加盟国に配分している。条約上、ヨーロッパ委員会の発議権行使による指令案について閣僚理事会がQMVを用いて決定を行うには、10カ国以上の加盟国が賛成し、その賛成票数が、87票中62票を超えることが条件となる。このことから、指令案の採択を阻止しようとする勢力は、26票の反対票を確保することで、閣僚理事会での決定を阻止することが出来る。

このように、指令採択を望まないアクターに有利と思われる決定方式を有する閣僚理事会において、何故電力自由化指令のように激しい対立を引き起こした指令案が採択され得たかを考える際には、閣僚理事会における非公式のルールを考慮することが必要である。1965年のいわゆる「空席危機」に対処するための「ルクセンブルクの妥協」が閣僚理事会における決定に際して加盟国に実質的な拒否権を与えて以来²⁴、条約上QMVで決定することができる法案の決議に際しても、多くの場合閣僚理事会ではコンセンサス方式で決定がなされてきたことが明らかになっている。このように、閣僚理事会では、非公式のルールとして「コンセンサス」の文化²⁵が重視されており、そこではある勢力が投票に訴えることで相手方を敗北させる(outvote)ことは極力さげられ、ある争点について、全てのアクターが納得出来る結果を求めて交渉が行われる、とされる。

共同決定手続きに基づいて委員会が閣僚理事会とヨーロッパ議会に提出した指令案は、閣僚理事会において、加盟国間での対立を引き起こすものであった。主要な争点として挙げられるのは、まず各国内でアクセスが制限されていた電力網に関して、公開されたアクセス料金に基づくネットワーク・アクセスを第三者に認める「規制された第三者アクセス(regulated third party access: regulated TPA)²⁶を導入することで、消費者が電力会社を選択するのを可能にする規定を含んでいたこと。次に、発電所の建設・送電線の設置に関する排他的権限を廃止し、施設の設置について非差別的な認可手続きの導入を定めていたこと。最後に、電力の生産部門と配電・送電部門の所有・運営を分離する「アンバンドリング」という概念が持ち込まれたこと、である。

これらの点に関して、フランスをはじめ、ベルギー、ギリシャ、イタリア、オランダ、スペインが、TPAの導入による国内電力セクターへのマイナスの影響を懸念し、指令案に反対した。またドイツ、デンマーク、ルクセンブルグは反対しないながらも懐疑的であった。指令案に賛成したのは、電力セクターの自由化をすでに敢行していたイギリスと、アイルランドのみであった(95年にEU加盟することとなったスウェーデン、フィンランドは指令に対し積極的な姿勢をとった)。フランスは指令

案に反対だとしたが、これはあくまでもTPAやアンバンドリングの様式に関する反対であった。委員会の指令案をめぐって作成されたフランス産業省報告²⁷が明らかにしているように、フランス政府は総論としてはEUレベルの電力市場自由化をむしろ好機としてすら認識している。条約上、閣僚理事会がQMVを用いて決定を行うには、10カ国以上の加盟国が賛成し、その賛成票数が、87票中62票を超えることが条件となる。このため、閣僚理事会での指令採択を阻止するには、26票を集めれば足りるが、総論賛成・各論反対という姿勢をとるフランスにとって、総論としては好意的である指令案をQMVに付して廃案とするのは、自らの利益にも反することであった。このため、フランス代表は自国の国益に適う条項を指令に挿入しようと尽力することとなる。

ヨーロッパ議会在がヨーロッパ委員会の指令案に対していくつもの修正を要求したということは前述したが、その修正の提案の多くはエネルギー担当閣僚理事会でも賛同を得た。92年11月の会合で閣僚理事会は、「ヨーロッパ委員会はその修正を考慮すべきである」という総括をした²⁸。両者からの提案を受け、ヨーロッパ委員会は93年12月に改正指令案を提出した²⁹。

その改正指令案では、いくつかの重要な修正が施されている。まず第1に、送電ネットワークへのアクセスについて、従来の規制によるTPAに加え、ネットワーク管理者、有資格需要家、また電力生産者による交渉によって、ケース・バイ・ケースでネットワーク・アクセスの料金が定められる、とする「交渉によるTPA(negotiated TPA)」を導入したこと。第2に、発電所等の建設に関する手続きに、認可制を追加し、加盟国に選択の余地を与えたこと。第3に、垂直統合型企業に関する経営上のアンバンドリングを規定していたのが、最低限会計上のアンバンドリングを実施することが要求されるようになったこと。最後に、公共サービスの義務の強化が謳われていることである。これら修正点を見て分かるのは、93年末の改正指令案においては、前述したフランス産業省の報告書でフランスが争点としている問題について、すでにフランスの意向に沿うような方向に指令案が修正されていることである。閣僚理事会がヨーロッパ委員会に修正を提案する段階では、閣僚理事会の下部組織であるCOREPER(各国代表から構成される)が実質的な議論を行っているが、指令採択プロセスの早い段階から、ヨーロッパ委員会の指令案は、COREPERを含む閣僚理事会によって修正を余儀なくされていることが分かる。その証拠に、当初の指令案に対しては多くの加盟国が反対の意を表明したが、94年5月の会合の席で、当時議長国であった(当初指令案に反対していた)ギリシャが、「閣僚理事会は、前回の会合においてヨーロッパ委員会が提出した改正指令案を、正しい方向への1ステップとして歓迎しなければならない」³⁰としており、「成功した会合」とされる94年11月の閣僚理事会では修正点について合意が得られているのである³¹。

また、別の争点として、フランス提案の単一購入者制度(single buyer system: SB)が浮上した。前述のフランス産業省報告は、TPAの代替案としてSBを提唱していた³²。これを受けて、94年11月の閣僚理事会は、SBがTPAとともに指令案に盛り込まれることが妥当かどうか調査するよう委員会に要求した³³。委員会は、ケルン大学エネルギー経済研究所に調査を委託した後、95年3月の報告書において、SB

の原案がTPAと同等の競争を生まないため相互性の原則に反し、さらにはEC条約と両立しない、と判断した³⁴。委員会によってフランス提案に大幅な修正が施された上で、95年6月の閣僚理事会は、「(SBとTPAの)二つのシステムの間の相互性と同程度の効果を確保するという条件に従う限り、それらは共存することが出来るとみなす」とし、SBについて原則的な合意が得られた。同理事会においては、(自由化された市場において電力供給者を選択できる)有資格需要家の定義と権利・責任や、有資格需要家によって輸入される電力の潜在的制限の可能性などについて、さらなる議論が必要だとされた。そして理事会は、COREPERに対し、この議長総括に基づいて、年末までに理事会の共通の立場の形成を可能にするよう、作業を完結させるよう要請した。このように、指令採択手続きは95年半ばには最終段階を迎えた。相互性を保証する条件の下でTPAとSBとの併記が合意されたことに見られるように、当初のヨーロッパ委員会指令案に賛成していたイギリスなどの加盟国は、95年には妥協をする姿勢を見せていた。それは、当初TPAに反対していた加盟国にしても同様である。

96年には、主要な対立はドイツとフランスのもののみとなった。フランスは、SBを指令案に挿入したことにも見て取れるように、自国の電力セクターの安定性を考慮し、有資格需要家の範囲を狭めることを望んでいた。一方ドイツは、当初は電力自由化に懐疑的であった。しかし、ドイツ国内の電力価格が比較的高かったことから、それを是正しようとする改革が国内で構想されていた。しかし、この構想は閣議での合意を得ることが出来ず、国内での改革は頓挫していた。また、自国のみが一方的に自由化することも、フランスなどの安価な電力の存在を考慮すると困難であった。このような要因から、ヨーロッパ・レベルでの相互的かつ全面的な電力市場自由化政策を形成することで、国内電力セクターの改革の契機としようとした。このように対立する利益を抱えた両国であったが、パリとボンでの首脳会談を通して、徐々に妥協が形成されていった。96年6月フランスのディジョンにおける首脳会談においては、難航していた交渉が開閉し、最終的な妥協が形成された。この会談における妥協点としては、以下の点が挙げられる。第一に、交渉によるTPAとSBを指令案に盛り込んだ上で、自由化が1999年から大口ユーザーを対象として漸進的に進展し、その後6年間の間に32パーセントの市場が競争に開放される、としたこと。第二に、公共サービス条項が挿入され、フランスが均衡調整された価格を維持することを可能にしたこと。第三に、ドイツの利益にかなうものとして、相互性条項が挿入され、輸出入のバランスが過度に不均衡になるのを予防していることである³⁵。

独仏間の妥協が形成された直後に行われた96年6月のエネルギー担当閣僚理事会では、この妥協案を他の加盟国が承認し、全会一致が成立した。この結果、同指令案について理事会の共通の立場が形成され、理事会は自ら修正を施した指令案をヨーロッパ議会に送付した。前述したように、ヨーロッパ議会が絶対多数をもって指令案を再修正・拒否することは不可能であったため、指令案は同年12月に採択されるに至った³⁶。ここでは指令の内容について逐一解説することはせず、指令採択過程で重要な争点となった問題がどのように処理されたかについて言及するにとどめる。まず、送電ネットワークへのアクセス手法に関しては、指令第17条と第18条

において、当初ヨーロッパ委員会が提唱した「規制されたTPA」に加え、「交渉によるTPA」とSBが併記されることになった。アンバンドリングについて規定した15条は、垂直統合型企業の組織的分割を画一的に強制することはせず、最低限会計上の分割をすることを要求している。また、公共サービスについては、前文第9、第13、第14、第19パラグラフにおいて、ECJによる条約解釈を尊重する限りにおいて、加盟国が公共サービスの使命を電力企業に課し、長期的計画化を行うことを容認している。このように、電力セクターの全面的・画一的自由化を目標としていたヨーロッパ委員会の当初の指令案が、その後ヨーロッパ委員会や閣僚理事会との相互作用を通じて、公共サービス義務の尊重やネットワークへのアクセス手法、市場開放の度合いなどに関して加盟国に裁量の余地を与えるものとなったことが重要である。こうして成立した「域内電力市場のための共通規則に関するヨーロッパ議会・閣僚理事会指令」は、97年2月に発効することとなった。

4. 結論

事例分析の結果を、本稿の冒頭で設定した問題に回答する形でまとめると、以下ようになる。まず、条約上、競争政策に関して委員会が有する権限は、他の政策領域におけるそれと比較すると、相対的に大きいものである。競争政策の領域においては、委員会は独自に指令を作成し、また競争法を公企業に適用するなど、加盟国への諮問を経ずに政策を進展させることが可能である。EU加盟国は、域内において自由で公平な競争の市場を確実に形成するために、委員会に多大な自由裁量を与えるような委任契約をしている、と言えよう。競争政策における委員会の役割は、競争法適用・義務不履行訴訟を通じた遵守監視、指令の準備・作成による不完全契約問題の解決など、PA理論が想定する代理人の役割とほぼ一致している。

しかし、このような委員会の権限は、いくら委員会が加盟国から独立してヨーロッパ共通の利益を追求するものとはいえ、加盟国による統制と無関係ではない。EEC条約第90条3項に依拠し独自に指令を作成する権限は、委員会が有する権限のうち最も強力なものと考えられるが、委員会の選好と加盟国の選好が激しく対立する場合にこれを使用するのは、加盟国政府により選任されたメンバーによって構成される委員会にとっては、リスクの高い手段といえる³⁷。実際、電気通信分野において同条項を使用し自由化を進めた際には、結果的にECJによる支持を受けることができたものの、委員会は加盟国から非常に激しい抵抗を受けている。そして、電力市場自由化のケースにおいても同様の反対を受けた委員会は、結局補完性の原理を尊重し、共同決定手続きを選択することになったのである。

委員会が電力市場自由化の手続きとして共同決定手続きを選択したことは、加盟国にとって非常に重要なことであった。なぜならば、共同決定手続きは、指令案の発議権に関しては委員会に独占を与えているものの、最終的発言権を閣僚理事会に付与することで、理事会に委員会の提案を修正したり不採択にしたりする権限を与えているからである。全加盟国の合意を要求する「コンセンサスの文化」が根付いて

いる閣僚理事会を経ることが事実上指令採択の絶対条件となる制度的状況下では、加盟国の選好と合致しない提案がそのまま立法化される余地は非常に狭くなると言える。本稿の事例分析においては、閣僚理事会やヨーロッパ議会による修正案が、委員会の改正指令案に反映されていることが明らかであると同時に、自由化手法をめぐるフランス提案の代替案が盛り込まれるなど、最終的に採択された指令の内容は、当初の指令案と比較すると加盟国に大幅な自由裁量を与えるものとなったことが分かった。このように、共同決定手続きは、委員会の行動を監視するための「行政手続き」として機能するのである。

このような制約下においても、委員会が自らの選好を追求する余地は残されている。委員会は、自らが有する（または、研究機関への諮問などによって得た）専門性や知見を駆使して、加盟国の選好をいくらかでも変化させることができる。本稿のケースにおいては、フランスが提案したSBについて、委員会は外部の研究機関に調査を依頼した。その結果、委員会はSBが十分な競争をもたらすものではないとし、フランス提案に大幅な修正を施したうえで、SBが指令に盛り込まれることを許容した。このように、委員会は、加盟国による不十分な提案を簡単に破棄してしまうのではなく、他のアクターも容認できるような形に提案を修正し、閣僚理事会における加盟国の選好変化・妥協形成を促す機能を果たしている（結局、フランスは指令の国内法化に際しSBを放棄した）。委員会の権限行使に関してもう一つ重要な要素となるのは、ECJとの関係である。電力市場自由化の例が示しているのは、委員会の権限行使に対して、加盟国が消極的であり、さらにその行使を支持するECJ判決が存在しない場合の委員会の裁量の余地の狭さである。電気通信分野においては、自由化を促進するようなECJ判決がまず存在し、それに依拠する形で委員会が独自に指令を採択し、その独自に指令を採択するという権限に対してもECJは支持を与えた。これに反し、電力市場自由化においては、独自の指令採択に関しては加盟国が反対し、義務不履行訴訟においても電力の公共サービス性を強調し競争法適用免除を支持する判決が下された。これらの例が示すように、委員会の行動を支持するECJ判決の有無が、委員会の行動の余地に非常に大きな影響を及ぼしている、と言えよう。また、直接的に委員会を支持する判決が存在しない場合でも、委員会は指令採択手続き中に義務不履行訴訟を起こすことでECJ判決に対する不確実性を創出し、自らがコントロール出来ない形での自由化がなされることを懸念する加盟国に対し、指令採択に積極的になるように促すことができる。このように、競争政策において、委員会とECJの関係は決定的な要素となる³⁸。

上記のように、PAの視点から考察した場合、競争政策に関する指令作成過程においては、超国家主義、政府間主義いずれの要素も、いずれか一方に対して常に優勢であるわけではない、ということが明らかである。一見委員会が強大な権限を有しているかのように思われる競争政策領域においても、加盟国は委員会をコントロールする手段を有している。そのような状況下においても委員会はECJ判決や自らの専門性を活用することで、加盟国に対して大きな影響を与えることが出来る。同じ競争政策の中でもセクターによって委員会の行動の余地に差異があったことが証明するように、超国家主義、政府間主義いずれの要素が強調されるかという問題は、政

策領域や立法過程の選択、またECJ判決の有無など、様々な条件によって左右されるのである。

無論、本稿においてPAが持つ有効性を十分に活用できたとは言えない。本稿では、フランスの選好に着目して電力自由化指令を考察し、委員会に対して加盟国がコントロールを行使できることを明らかにした。しかし、例えばイギリスやドイツのようにより急進的な自由化を望んだ加盟国政府が、何故その選好を指令案に反映できなかったかは明らかにしていない。この点に関しては、近年その必要性が主張されているマルチ・プリンシパル手法を採用し、より精密な研究を行うことが要求される³⁹。

- 1 新機能主義と政府間主義については、とりあえず Tallberg, Jonas (2007), "Executive Politics," in Knud Erik Jorgensen et al. (eds.), *The Sage Handbook of European Union Politics*, London, Sage Publications, pp. 195-212.
- 2 Jabko, Nicolas. (2006). *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca, Cornell University Press.
- 3 Schmidt, Susanne K. (1998). "Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law," *Journal of European Public Policy* 5(1), pp. 169-184.
- 4 Van den Hoven, Adrian and Froschauer, Karl (2004), "Limiting Regional Electricity Sector Integration and Market Reform," *Comparative Political Studies* 37, pp. 1079-1103.
- 5 Eising, Rainer (2002). "Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization," *International Organization* 56(1), pp. 85-120.
- 6 Kassim, Hussein and Menon, Anand (2003). "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?," *Journal of European Public Policy* 10(1), p. 121
- 7 PA理論に関しては、Miller, Gary J. (2005). "The Political Evolution of Principal-Agent Models," *Annual Review of Political Science* 8, pp. 203-225が簡潔な紹介を行っている。
- 8 Tallberg, *op.cit.* p. 198.
- 9 Pollack, Mark A. (2003). *The Engines of the European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, pp. 19-26.
- 10 *Ibid*, pp. 40-47.
- 11 Wilks, Stephen (2005). "Competition Policy," Helen Wallace et al. (eds.). *Policy-making in the European Union*, 5th ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 114-117.
- 12 Scharpf, Fritz, W. (2002). "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity," *Journal of Common Market Studies* 40(4), pp. 647-648.
- 13 Finon, Dominique (1990). "Opening access to European Grids: In search of Solid Ground," *Energy Policy* 18(5), pp. 428- 442
- 14 *EC Documents*, COM (91) 548 final.
- 15 Schmidt, *op.cit.*, pp. 172-176.
- 16 Eising, Rainer, *op.cit.*, p. 93.
- 17 *Official Journal of the European Communities*, C329, pp. 94-95.
- 18 この点については、安江則子(2007)『欧州公共圏：EUデモクラシーの制度デザイン』慶応大学出版会、が詳しい。
- 19 Andersen, Svein, S. (2001). "Energy Policy: Interest Interaction and Supranational Authority," *Making Policy in Europe*, 2nd ed., London, Sage Publications, pp. 106-123.
- 20 *Official Journal of the European Communities*, 20, 1/97, p. 20.

- 21 Pollack, *op.cit.*, pp. 246-249. ポラックは、ヨーロッパ議会への権限の委任は、合理主義的理由ではなく基本的には規範的意図に基づくものだとしている。
- 22 *Recueil des jurisprudences* (1994), C-393/92, Commune d'Almelo et autres contre Energiebedrijf Ijsselmij, p.I-01477.
- 23 たとえば、*Recueil de jurisprudences* (1997). Arrêt de la Cour du 23 octobre 1997, Commission des Communautés européennes contre République française. Manquement d'État - Droits exclusifs d'importation et d'exportation de gaz et d'électricité, Affaire C-159/94, p. I-05815.
- 24 ルクセンブルクの妥協に至る過程について、川嶋周一（2007）『独仏関係と戦後ヨーロッパ国際秩序—ドゴール外交とヨーロッパ構築 1958—1969』創文社, pp. 181-208, が詳細。
- 25 この点について、Heisenberg, Dorothee, (2005), "The Institution of 'Consensus' in the European Union: Formal versus Informal Decision-making in the Council," *European Journal of Political Research* 44 (1), pp. 65-90.
- 26 第三者アクセスおよび後述する単一購入者制度など、電力システムの詳細については、とりあえず熊倉修（2009）『フランスの経済発展と公企業』芦書房, pp. 307-377. を参照。
- 27 同指令案に対するフランス産業省の選好については、Mandil, Claude (1994). "Rapport du groupe de travail sur la réforme de l'organisation électrique et gazière française," *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz* 498, pp. 155-189.
- 28 Klom, A. (1994), "Amended Proposals for the Completion of the Internal Market for Electricity and Natural gas," *Energy in Europe* 23, pp. 10-12.
- 29 COM (93)643 final.
- 30 *Energy in Europe*, 23/1994, pp. 37-38.
- 31 *Energy in Europe*, 24/1994, pp. 50-51.
- 32 同報告書によれば、フランスのエネルギー産業にとってTPAは次の点で不都合なものである。第一に、長期よりも短期的視点にたった投資を誘発し、電力供給の不確実性を高める可能性がある。第二に、(供給者を選択できない)無資格需要家を犠牲にした形で有資格需要家に有利な部門間補助がなされる可能性がある。第三に、電力価格の均衡価格の原則に反する。これらの点は、平等性、継続性、アクセスの容易さなどを定める公共サービスの原則に反する。この原則はフランスにおいて非常に重要なものであり、これと抵触する形でTPAを導入することは不可能であるとされている。報告書についてはMandil, *op.cit.*, pp. 183-185. フランスにおける公共サービスの位置づけについては、Cole, Alistair (2000), "The Service Public under Stress," *West European Politics* 22(4), pp. 166-184.
- 33 *Energy in Europe*, 24/1994, p. 51.
- 34 委員会がこのように判断したのは、相互性の確保を意図してのことである。EC条約第3条にあるように、委員会は物の自由移動への障害を除去し、平等な競争環境を域内市場において整備することを目的としているが、この中である国が保護主義的政策をとりつつ他国の市場開放に「ただ乗り」することを禁じているのである。この点については、Klom, A. M., (1996) "Liberalisation of Regulated Markets and its Consequences for Trade: the Internal Market for Electricity as a Case Study," *Journal of Energy & Natural Resources Law* 14 (1), p. 1-13.
- 35 フランスとドイツとの交渉については、Schmidt, Susanne K. (1999), "Mastering Differences: The Franco-German Alliance and the Liberalisation of European Electricity Markets," in Douglas Webber (ed.), *The Franco-German Relationship in the European union*, New York, Routledge, pp. 58-74.
- 36 同指令の内容については、*Official Journal of the European Communities* (1997), L27, pp. 20-29.
- 37 Wilks, *op.cit.*, p. 126.
- 38 Pollack, *op.cit.*, p. 321.
- 39 Dehousse, Renaud (2008), "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principal Approach," *Journal of European Public Policy* 31(4), pp. 789-805.

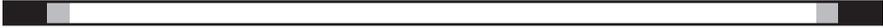
Le problème de l'agent dans l'Union européenne et le mécanisme de contrôle Le cas de la libéralisation du marché de l'électricité en Europe

Yasuaki Handa

Après un débat acrimonieux et prolongé au sein du conseil des ministres, une directive sur la libéralisation du marché de l'électricité (96/92/CE) a été mise en vigueur. Articulés autour de la théorie de l'intégration, les travaux relatifs à cette directive se conforment à une tradition de pensée spécifique, celle du néofonctionnalisme (supranationalisme) et de l'intergouvernementalisme. Si ces recherches sont pertinentes en elles-mêmes, il semble toutefois qu'elles ne prennent pas suffisamment en considération le rapport très complexe existant entre les institutions européennes et les États-membres.

Destiné à éclairer l'équilibre des pouvoirs dans l'Union européenne, cet article analyse le processus de la prise de décision relatif à la directive 96/92/CE, en recourant à la théorie dite du principal agent (PA). Relevant de la politique comparée, cette théorie s'intéresse à la raison de la délégation du pouvoir du principal à l'agent, et au mécanisme de contrôle dont dispose le principal à l'égard de l'acte dérogatoire de l'agent (ou « agency-slack »). Cet article se donne ainsi pour objet principal d'aborder les questions suivantes. Premièrement, quelle fonction, ou autorité, est-elle déléguée à la Commission européenne en matière de politique de la concurrence? Deuxièmement, si la Commission entend établir une directive non conforme aux préférences des principaux États-membres, comment ces derniers peuvent-ils restreindre l'*agency-slack*? Et enfin, le contrôle étant exercé par les États-membres, la Commission dispose-t-elle d'une marge de manoeuvre pour poursuivre son intérêt propre? Ces trois questions constituent le principal axe de réflexion de cet article.

Analysant la libéralisation du marché de l'électricité en Europe, l'auteur soutient qu'aucun facteur intergouvernemental et supranational ne saurait prévaloir sur un autre. Pour ce qui est de la politique de la concurrence, qui constitue une des politiques fondamentales de la construction européenne, la Commission possède un arsenal relativement plus important que dans les autres domaines. Par exemple, elle peut élaborer une directive sans consulter ni le conseil des ministres, ni le Parlement européen, et appliquer le droit de la concurrence aux entreprises publiques censées fausser la libre concurrence. Face à l'*agency-slack* de la Commission cependant, les États-membres disposent de quelques mesures de contrôle. Détenant le droit à la désignation des membres de la Commission, un État-membre peut en influencer un autre, de manière à ce que le second s'abstienne de présenter un projet de directive qui ne serait pas soutenu par les États-membres. En outre, la procédure de co-décision, qui accorde à la Commission le monopole du droit d'initiative dans le processus législatif et donne au conseil des ministres la dernière voix, fonctionne en tant que mécanisme de contrôle contre l'acte dérogatoire de la Commission. En dépit du contrôle exercé par les États-membres, la Commission peut exercer une influence sur le conseil des ministres, en introduisant une instance à la cour de justice européenne. L'arrêt de la cour contredit souvent



la commission, mais l'incertitude sur le jugement même encourage la prise de décision au sein du conseil. De plus, en cas de conflit entre plusieurs États-membres au sein du conseil, la Commission peut établir une sorte de point de convergence, en présentant une proposition qui reflète l'expertise de la Commission. Même si elle reste ambivalente, la conclusion souligne que l'influence des facteurs intergouvernementaux et supranationaux varie en fonction des domaines concernés.