

# EU (欧州連合) 競争法と公共サービス放送

村瀬 眞 文

## 1. はじめに

EU (欧州連合) 各国内の公共サービス放送 (公共放送) の活動や財源が、EU 政策の執行機関である欧州委員会による審査を受けはじめてから、10年の歳月が経過した。

欧州委員会の審査は、公共サービス放送の任務を定め、財源を保障するのはEU各国の権限、公共サービス放送が活動のために利用する財源に含まれる公的財源がEU域内の競争や通商に不必要な影響を及ぼさないことを保障するのは欧州委員会の権限という、EU域内の権限分担に基づいている。

審査の目的は、一方においては公正な域内市場競争の実現というEUの目標を維持しつつ、同時に他方において、公的に財源を保障されるという公正競争の観点からみれば選択的に優遇されている公共サービス放送の存在価値を認め、維持することにある。

欧州委員会とEU各国の権限分担は、公共サービス放送にEUの権限が及ぶことを想定していなかった事態に直面したEUが、打開策として考え出したものであり、1997年に採択された「構成国における構成国の公共放送システムに関する議定書」(以下、「議定書」<sup>1)</sup>)で法的に確認され、欧州委員会が、「議定書」の考え方に基づいて個別の事案ごとに審査を進めている。

欧州委員会による審査は、1999年にはじまり、2010年11月末の時点で30件を超えている。また、欧州委員会の審査に関連して、EUの裁判所

である欧州連合司法裁判所 (欧州司法裁判所) の法的判断も示されている。

これらの審査は、公共サービス放送事業者が、各国内において、商業放送にはみられない公的に保障された財源を利用して放送を行うことが、EUが目指す公正な市場競争の実現に支障 (歪められた競争) が生じても、遂行する価値があるかどうかの観点で、EUの基本条約である「欧州連合機能条約」(欧州連合運用条約、以下「TFEU条約」<sup>2)</sup>) が定める公正競争の原則の例外 (両立) を認める条項の適用を判断するものである。

EU各国政府や公共サービス事業者は、公的に保障された財源を利用して新たな事業を開始するときはもとより、EU発足 (または加盟) 前から国内に設けられてきた伝統的な公的財源保障の制度も、欧州委員会の審査をクリアしなければならない。

欧州委員会が審査を始めて10年。この取り組みの源流をたどれば、公共サービス放送事業者による公的財源を利用した活動は、公正競争の実現を目指すEUの基本原則に抵触すると考えた一部の商業放送事業者が、約20年前に欧州委員会の法的判断を要請したときに遡る。

欧州委員会は、公共サービス放送の審査に関する指針を2001年に設け (以下、「2001年指針」)、2009年には同指針を改定した (以下、「2009年指針」<sup>3)</sup>)。「2009年指針」は、「2001年指針」に基づく審査結果や法的・メディア環境の変化をふまえ、また将来の審査の方向を示している。

この稿は、EUにおける公共サービス放送と公

正競争をめぐる論争の経緯、欧州委員会の審査と考え方、今後の課題を概観する。2. は、EUにおける論議の経緯と解決策、3. は、欧州委員会の審査手続とこれまでの審査結果、4. は欧州委員会の審査方針、5. は今後の課題をとりあげる。

## 2. 公共サービス放送と公正競争

### 論議の背景と「TFEU 条約」の原則

EU を構成する 27 개국の中の旧西欧諸国の多くは、放送事業は公共サービス放送事業者のみが行い、財源は、受信料や国費の投入など、公的に保障される体制を採用してきた。さらに、多くの公共サービス事業者は広告収入も財源として利用してきた。80 年代になると商業放送を導入する国が増え、公共サービス放送と商業放送の間の視聴者や広告財源をめぐる競争がはじまり、EU レベルでは「国境のないテレビ」など、公共サービス放送を含む放送に関する法制・政策の検討や具体化が進んだ<sup>4)</sup>。

EU の基本条約の一つである「TFEU 条約」は、EU 域内における公正な競争の実現を目的とし、競争法規として、支配的地位の濫用の禁止、競争阻害行為の禁止とならんで、「国家援助」(state aid、国家補助)に関する一連の条項(以下、「国家援助条項」)を置いている(第 106 条―第 109 条)。

公共サービス放送が公的に保障された財源を利用して進める活動は、国家援助条項の解釈の観点から問われることとなったのである<sup>5)</sup>。

国家援助とは、市場競争に加わっている特定の事業者のみに対して選択的に経済的な支援を公的に行う行為である(第 107 条(1))。この種の行為は、経済的に優遇される企業と、優遇されない企業の差を生み、公正競争を損なう(市場を歪める)おそれがある。

「TFEU 条約」は、国家援助を全面的に禁止せず、何らかの国家援助を禁止するか、あるいは、例外的に容認するか判断(両立審査)を欧州委

員会に委ねている(第 108 条)。

### 商業放送事業者の主張

公共サービス放送に対する公的財源の提供と国家援助条項との関係についての疑義を欧州委員会に初めて公式に提起したのは、スペインの商業放送事業者 Gestevisión Telecinco(1990 年 3 月開局)である。同社は、同国の全国単位の公共サービス放送 RTVE と自治州が設立した地域向けチャンネルが、公的財源に加えて広告財源を得ていることを国家援助条項の観点から判断するように 1992 年に欧州委員会に要求した<sup>6)</sup>。欧州委員会に対する同様の要求は、フランスの商業テレビ事業者 TF1、ポルトガルの SIC が 93 年に行い、96 年にはイタリアの Mediaset グループの RTI SpA が行った。

さらに、RTI を除く 3 社は、欧州委員会が迅速に判断を示すことを求め、欧州連合司法裁判所に提訴。裁判所は、これらの主張を認めた<sup>7)</sup>。

公共サービス放送側は、「公的財源は、構成国から委任された公共サービス任務を果たすために放送機関に付与された場合は、国家援助を構成しない」とする条項を「TFEU 条約」に付け加えることを求め、商業放送との間で見解は対立した<sup>8)</sup>。

### 「議定書」による解決

EU 各国政府は、公共サービス放送を維持するための公的財源と「TFEU 条約」の国家援助条項との関係を明確化するため、1997 年 10 月 2 日、前記の「構成国における公共放送システムに関する議定書」(「議定書」)を採択し、この中で、公共サービス放送と国家援助条項の関係に関する「TFEU 条約」の解釈指針を示した。「議定書」は、「条約の不可分の一部」と位置付けられており(第 51 条)、「TFEU 条約」の本体部分に等しく法的拘束力がある。

「議定書」の重要な点は、公共サービス放送の存在意義を確認したこと、公共サービス放送に財

源を提供する構成国の権限は妨げられないこと、および、この種の財源はEU域内の通商と競争に影響を及ぼさない範囲にとどめることを確認したことにある。公共サービス放送の存在意義に関しては、「公共放送システムは、各社会の民主主義的、社会的および文化的ニーズ、ならびに、メディアの複数主義を維持する必要性に直接的に関係する」と明記し、構成国に対しては、公共サービス放送の任務を特定の放送機関に委任し、定義し、組織する権限、および同放送機関に財源を付与する権限を認めた。同時に「議定書」は、「この種の財源が、共同体内の通商条件と競争に対して、共通の利益に反する程度で影響を及ぼさないこと」と求め、この審査の権限を欧州委員会に認める法的根拠となった<sup>9)</sup>。

「議定書」の採択は、EU域内の公共サービス放送が、一方においては、公共サービス放送を維持しようとする各国政府の要請と権限、他方においては、「TFEU条約」で義務付けられた公正競争の実現のため国家援助に関する審査権を持つ欧州委員会の権限の間に置かれたことを意味する。各国の公共サービス放送事業者は、複眼的対応を求められることになった。

### 閣僚理事会の要請

EUの意思決定機関である閣僚理事会は、1999年1月25日に採択した決議のなかで、「議定書」を全構成国の意思を示したものと位置付け、公共サービス放送が、テクノロジーの進歩の恩恵を受けることができること、無差別・平等に受信できること、質が高く幅広い番組を提供することを求めた<sup>10)</sup>。

「議定書」は条約解釈の法的指針であるが、閣僚理事会決議は政治的指針であり、公共サービス放送のサービスは、伝統的なラジオやテレビに限定されない、特定の番組ジャンルに特化しない総合編成、普遍的なサービスの維持、番組の質と多様性への貢献など、公共サービス放送が果たすべき役割を明示し、その維持を欧州委員会に求めた

ものである。

### 欧州委員会の審査指針

欧州委員会は、「議定書」の採択を受け、98年10月20日、審査に際してEU全域に適用する一般的考え方の原案を構成国に提示した。この中には、公共サービス活動と商業活動を一般的に分離する考え方が含まれ、情報、教育、文化、地域、マイノリティ向け番組は公的財源による公共サービス、スポーツや娯楽番組は広告財源による商業サービスとする<sup>11)</sup>。EU各国は、公共サービス放送の任務を決めるのは各国の権限であり、欧州委員会の考え方は「議定書」に反すると拒否。欧州委員会は、個別の事案ごとに審査を行う方針に転換した<sup>12)</sup>。

欧州委員会は、個別の審査に際して「TFEU条約」を解釈する指針である「公共サービス放送に対する国家援助条項の適用に関する欧州委員会コミュニケーション」を2001年10月17日に採択し、11月15日に官報で公表した（「2001年指針」）。欧州委員会の基本的考え方は、公共サービス放送に対する公的な財源保障は、「TFEU条約」上の国家援助に該当する。しかし「TFEU条約」が定める例外を認める条項を適用し、共同市場と両立する余地があり、欧州委員会は、この可能性を個別の事案ごとに審査するというものである。以後、欧州委員会は、「2001年指針」に基づいて個別の審査を進め、その審査経験、その後のメディア環境や法的環境の変化を考慮して、2009年7月2日に指針を改訂し、10月27日に官報で公表した（「2009年指針」<sup>13)</sup>）。

### 3. 欧州委員会の審査手続と審査結果

欧州委員会の国家援助条項に関する審査手続は、「新しい援助」と「存在する援助」に大別される。

「新しい援助」とは、EU発足（または加盟）後に行われた国家援助を意味し、「存在する援助」はEU発足（または加盟）前から国内に存在し

ている国家援助である。公共サービス放送の場合、公的財源を利用した新サービスの開始や公的資金の特別な投入などは「新しい援助」に分類され、受信料制度など EU 発足前から存続している公的財源保障制度は「存在する援助」の手續の対象となる。

「新しい援助」（「存在する援助」の本質部分の変更を含む）に関する手續の一般原則は、関係国政府が欧州委員会に伝達し、欧州委員会が審査し、承認するまでは実施できない（「TFEU 条約」第 108 条（3））。審査手續の詳細は閣僚理事会が定めた規則に規定されており、欧州委員会の審査は、利害関係者が、違法な援助の疑義を欧州委員会に提出した場合にも始まる<sup>14)</sup>。前記の商業放送事業者による審査請求は、この手續に該当する。欧州委員会は、情報源を問わず、違法な援助の疑義を持つ場合には、情報を検討しなければならず、また、関係国に情報の提供を義務付けることができる（情報提出命令）。

欧州委員会の審査は、予備審査と公式審査に分かれる。欧州委員会は、予備審査のあとの決定として、当該施策は国家援助を構成しないと決定、両立すると独自に判断できる場合は「異議を提起しない決定」、両立性を判断できない場合は「公式審査開始の決定」のいずれかを採択しなければならない。前二者に該当する国家援助は、この段階で承認される。

「2001 年指針」に基づく欧州委員会の審査結果をみると、2010 年 11 月末段階で、「国家援助を構成しない」とした決定は 2 件（BBC の地上デジタル放送の新チャンネル開設など）、「異議を提起しない決定」は 10 件（フランスの国際情報チャンネルの開設、ポルトガルの公共サービス放送 RTP の再建計画、スペイン RTVE 職員の早期退職制度導入に伴う公的資金の提供など）がある。

公式審査は、欧州委員会が予備的な評価と疑問点を官報で公表し、利害関係者の意見を求め、関係構成国と協議を行う手續である。この結果、欧州委員会は、両立性に関する疑問が解消されたと

判断すれば「両立の決定」、解消されなければ「非両立の決定」を採択する。「非両立の決定」の場合は、構成国側は、計画の廃止または変更、非両立と判断された公的財源の回収（返金。利息を含む）が義務付けられる。

これまでの公式審査の結果をみると、「両立の決定」4 件（イタリア RAI、フランステレビジョン 2 件、スペイン RTVE）、「一部非両立の決定」（過剰な公的資金の返還の命令）は 2 件（デンマーク TV2、オランダ NOS）にとどまる<sup>15)</sup>。

「存在する援助」に関して、「TFEU 条約」は、欧州委員会が、常時、審査することを認めており（第 108 条）、欧州委員会は、存在する援助スキームが共同市場と両立しない、あるいは、もはや両立しないと結論する場合には、域内市場の漸進的發展や機能のために必要な適切な施策を関係構成国に提案しなければならない。この際の審査の基準は、欧州委員会が採択した「指針」であり、この手續は、公共サービス放送事業者が公的財源を使った新事業の開始の場合かどうかにかかわらず、「指針」の内容を国内的に実現することを求めるものである<sup>16)</sup>。公共サービス放送の受信料財源など伝統的な公的財源保障制度は、この審査の対象に含まれる。「適切な施策の手續」は、すでに 9 か国について行われている。

欧州委員会による審査の経過をみると、「2001 年指針」の採択前の 99 年には「議定書」の趣旨を踏まえて 2 件の事案を承認していることを含めても、「非両立・返金」と判断されたのは、審査件数の全体からみれば、わずかである。この結果をみると、欧州委員会は、これまで一般的には、「TFEU 条約」で求められる公正競争を維持しつつ、公的財源を利用する公共サービス放送を例外的に扱おうとしてきたと指摘できる。

次章においては、欧州委員会の公共サービス放送に対する基本的認識、および、それを踏まえて、「TFEU 条約」をどのように解釈しているのかをみることにする。

審査の概要は、別表のとおりである。

公共サービス放送関係の「国家援助条項」関連の事案の概要

(2010年11月末)

関係国	事案番号	表題・内容	欧州委員会 決定日	決定内容	裁判所の審理状況
ドイツ	NN70/98	State aid to public broadcasting channels 'Kinderkanal' and 'Phoenix' ARDとZDFによる専門チャンネルの開設	1999. 2.24.	予備審査後承認	
イギリス	NN88/98	Financing of a 24-hour advertising-free news channel out of the licence fee by the BBC BBCのニュース専門チャンネルNews24の開設	1999. 9.29.	予備審査後承認	
ベルギー	N548/2001	Aide aux télévisions locales dans la communauté Française フランス語圏ローカルテレビ局の財源	2002. 2.13.	予備審査後「異議を提起しない決定」	
イギリス	N631/2001	BBC licence fee BBCの地上デジタルテレビ放送の新チャンネル開設	2002. 5.22.	予備審査後「国家援助を構成しない決定」	
イギリス	N37/2003	BBC Digital Curriculum オンラインによる学習素材提供事業(BBC Jam)	2003.10. 1.	予備審査後「異議を提起しない決定」	
イタリア	C62/1999 (ex.NN140/98)	Capital increase and other measures-RAI 1992年-1995年のRAI財源	2003.10.15.	公式審査後「両立の決定」	
フランス	C60/1999 (ex.NN167/95)	Capital increase and other ad hoc subsidies to France TV 1988年-1994年のフランステレビジョンの財源	2003.12.10.	公式審査後「両立の決定」	TF1が1993年3月に欧州委の審査開始を求め裁判所に提訴し、勝訴(T-17/96)。審査開始。欧州委の2003年12月の決定の取り消し求めてTF1が提訴。裁判所は2008年5月19日に却下の判決(T-144/04)
デンマーク	C2/2003 (ex.NN22/2002)	State funding of TV2/Denmark 1995年-2002年のTV2/Denmarkの財源	2004. 5.19.	公式審査後、一部について「非両立の決定」、過剰分の返還を命じる	欧州委決定の無効を求めてTV2/Denmark, Viasat, TV Denmark (SBS), Kanal 5(SBS Danish), デンマーク政府が提訴。裁判所は、2008年10月22日、欧州委決定の無効を判(T-309/04, T329/04, T317/04, T-336/04)
デンマーク	N313/2004	Recapitalization of TV2/Denmark TV2/Denmarkの政府所有会社化	2004.10. 6.	予備審査後「異議を提起しない決定」	
スペイン	E8/2005 (ex.NN166a/1995)	Spanish national public broadcaster RTVE RTVEの財源制度	2005. 4.20.	存在する援助「適切な施策の手続」	

イタリア	E9/2005 ( ex. C 62 / 1999)	Capital increase and other measures- RAI RAI の財源制度	2005. 4.20.	存在する援助「適切な 施策の手續」	
フランス	E10/2005 ( ex. C 60 / 1999)	Redevance radiodiffusion-France フランステレビジョンの財源制度	2005. 4.20.	存在する援助「適切な 施策の手續」	TF1 は取り消しを求 めて提訴。裁判所は 2009年3月11日に却 下(T-354/04)
フランス	N54/2005	Chaîne française d'information inter- nationale 国際情報チャンネル(CFII, France 24)の開設	2005. 6. 7.	予備審査後 「異議を提 起しない決 定」	
フランス	N638/2005	Avant - projet de la création d'une chaîne de télévision publique(Via Stella) コルシカ向け公共テレビチャンネルの 開設計画	2006. 3.22.	予備審査後 「異議を提 起しない決 定」	
ポルトガル	E14/2005 (ex.NN133a/ 2001, NN85a/ 2001, NN94a/ 1999)	Financing system of RTP RTP の財源制度	2006. 3.22.	存在する援 助「適切な 施策の手續 」	
オランダ	C2/2004 (ex.NN170 /2003)	Ad hoc financing of Dutch public broadcasters 1994年-2005年のNOSの財源	2006. 6.22.	公式審査後、 一部につい て「非両立 の決定」。 過剰分の返 還を命じる	オランダ政府とNOS は委員会決定の無効を 求めて提訴。裁判所は 2010年12月16日、政府 とNOSの敗訴の判決 (T-231/06, T-237/06)
ポルトガル	NN31/2006	Financial support to restructure the accumulated debt of Portuguese pub- lic service broadcaster RTP 2003年9月のRTP再建計画	2006. 7. 4.	予備審査後 「異議を提 起しない決 定」	
スペイン	NN8/2007 (ex.N840/ 2006)	Financing of workforce reduction measures for RTVE 公共放送職員の早期退職制度導入に伴 う公的資金の提供	2007. 3. 7.	予備審査後 「異議を提 起しない決 定」	
ドイツ	E3/2005	Aid to the German public broadcast- ers 公共放送財源制度	2007. 4.24.	存在する援 助「適切な 施策の手續 」	
アイルラ ンド	E4/2005 (ex.NN99/ 1999)	State aid financing of Radio Teilifis Éireann(RTÉ) and Teilifis na Gaeilge(TG4) 公共放送財源制度	2008. 2.27.	存在する援 助「適切な 施策の手續 」	
ベルギー	E8/2006	State funding for Flemish public broadcaster VRT ベルギー・オランダ語圏公共放送 VRTの財源制度	2008. 2.27.	存在する援 助「適切な 施策の手續 」	
フランス	N279/2008	France Télévisions テレビ広告削減に伴う2008年の公的 資金の提供	2008. 7.16.	予備審査後 「異議を提 起しない決 定」	M6とTF1は欧州委 決定の取り消しを求め て提訴。裁判所は 2010年7月1日に却 下(T-568/08, T-573/ 08)。M6とTF1は9 月15日に上訴(C-451 /10P)。審理中。

デンマーク	N287/2008	Rescue aid to TV 2/Danmark A/S TV 2/Danmark の経営救済	2008. 8. 4.	予備審査後 「異議を提起しない決定」	Viasat が 2009 年 3 月 24 日に取り消しを求めて提訴。審理中。
ポルトガル	C85/2001 (ex. NN133b/ 2001, NN85b/ 2001, NN94b/ 1999	Aide dans le secteur audiovisuel en faveur du financement de la television publique portugaise (RTP) RTP に対する 1992 年 1998 年の財源 保障	2008.12.24.	公式審査中	欧州委は予備審査後 1996年11月7日に「国家援助を構成しない決定」。 裁判所は2000年5月10日に同決定の無効を判決(T-46/97)。 欧州委は2001年11月13日に公式審査開始。 2003年10月15日に「両立の決定」。 裁判所は2008年6月26日決定の一部の無効を判決(T-442/03)。 2008年12月24日から公式審査再開。
デンマーク	C19/2009 (ex.N64/ 2009)	Aid for the restructuring of TV 2/ Danmark A/S TV 2/Danmark の再建・長期存続に 関する 2009 年-2012 年の計画	2009. 7. 2.	公式審査中	
フランス	N34a/2009	Subvention budgétaire pour France Télévisions 2009 テレビ広告廃止に伴う 2009 年の公的 財源提供	2009. 9. 1.	予備審査後 「異議を提起しない決定」	TF1 は、2009年12月24日、委員会決定の無効と公式審査開始を求めて提訴(T-520/09)。審理中。
オーストリア	E2/2008	Financing of the Austrian public service broadcaster ORF 公共放送財源制度	2009.10.28.	存在する援助「適切な 施策の手続」	
オランダ	E5/2005 (ex.NN170 b/2003)	Yearly financing of Dutch public broadcasters 公共放送財源制度	2009. 1.13  2010. 1.26	存在する援助「適切な 施策の手続」 国内法改正を受け予備 審査後「異議を提起しない決定」	
フランス	C27/2009 (ex.N34a/ 2009, N34 b/2009)	Subvention budgétaire pour France Télévisions (2010-2012) テレビ広告廃止に伴う 2010 年-2012 年の公的財源保障	2010. 7.20.	公式審査後 「両立の決定」	審理中(T-520/09)
スペイン	C38/2009 (ex.NN58/ 2009)	New tax-based funding system for public broadcasting in Spain RTVE の広告など商業収入廃止に伴 う財源保障措置	2010. 7.20.	公式審査後 「両立の決定」	衛星有料テレビ事業者 DTSが2010年11月24日、委員会決定の無効を求めて提訴(T-533/10)。
ポルトガル	NN47/2010	State aid in favour of RTP from 2003 to 2008 2003 年-2008 年の RTP の財源	2010.10.21	情報提出命令	

#### 4. 欧州委員会による国家援助条項の適用の方針

##### 欧州委員会の基本的な考え方

欧州委員会は、公共サービス放送に対する公的財源の提供によって生じる何らかの「歪められた競争」が、公共サービスを提供する必要性、そのために公的財源を提供する必要性から正当化できるかどうかを判断すると繰り返し述べている<sup>17)</sup>。

審査は、一方において公共サービス放送がその任務を果たすことを保障し、同時に他方において、共通の利益に反して通商と競争に影響を与えることを回避することを目指すものであり、公共サービス放送の固有な性格を考慮しながら「TFEU条約」に定められる国家援助条項を適用するというものである<sup>18)</sup>。

この審査は、「TFEU条約」が目指す公正競争の原則の例外を認めるものであることから、以下で言及する条件を満たさなければならない。「TFEU条約」が定める国家援助条項の趣旨と公共サービス放送の固有な価値とを比較して、公共サービス放送の価値の追求が上回ることが認められる必要がある。

##### 公共サービス放送の固有な性格

EU構成国は、「議定書」のなかで、公共サービス放送の役割として、各社会の民主主義的、社会的、文化的ニーズ、メディアの複数主義を維持する必要性に直接的に関係することを確認した。欧州委員会は、さらに加えて、公共サービス放送の固有な性格として、公共サービス放送は明白な経済的関連性を持つが、他の経済部門の公共サービスとは比較できない。公共サービス放送には、同時性、多くの住民のアクセス、多くの情報・コンテンツの提供、個人や世論への影響の点で、他の公共サービスとは異なる。信頼される情報源であることで、市民の社会生活への参加を可能にする、と公共サービス放送の固有な性格を強調している<sup>19)</sup>。

欧州委員会は、この認識にたつて、公共サービス放送に対する公的財源の提供は「TFEU条約」上の国家援助に該当するが、適用除外を定める条項の解釈によって、一定の条件を満たすと認められる場合には、適用除外（例外的扱い、両立）を認めることができるという立場をとっている。

##### 国家援助に関する条約の規定

「TFEU条約」第107条(1)は、国家援助に関して、「この条約に特段の規定がないことを条件に、構成国によって、あるいは、国家的資源(state resources)を通じて付与される何らかの援助であつて、特定の企業、あるいは特定の物品の生産を優遇することによって、競争を歪め、あるいは競争を歪めるおそれがあるものは、いかなる形態であれ、構成国の間の通商に影響を及ぼす限り、共同市場と両立しない」と定めている。

この条文から、国家援助を構成するためには、以下の4条件が必要である。(1) 国家による、あるいは国家的資源という手段が介在していること(干渉の存在)、(2) この関与が構成国間の通商に影響を及ぼす原因であること(通商への影響)、(3) 援助を受ける受益者を優遇していること(受益者の優遇)、および、(4) 競争を歪める、あるいは競争を歪めるおそれがあること(歪められた競争)である。

これらの条件を公共サービス放送にあてはめると、「干渉の存在」に関しては、欧州委員会は、国家予算の利用、受信機器所有者からの料金徴収、国による資本注入・負債解消措置は、「国家的資源」の移転に当たると解釈している<sup>20)</sup>。

「通商への影響」では、欧州委員会は、欧州連合裁判所の判例の一般的な考え方を踏襲して、国家または国家的資源を通じた援助が、特定の企業の立場を共同体内で競争をしている他の企業と比べて強化している場合には、他の企業は影響を受けていると考えられるという考え方をを用いて、公共サービス放送は、放送権の売買、許されている場合は広告時間の販売の形で通商に影響を与えて



いると指摘している<sup>21)</sup>。

「受益者への優遇」については、欧州連合司法裁判所は、2003年7月24日のAltmark判決のなかで、「優遇」に該当するためには、次の4条件のすべてを満たす必要があると指摘したことを受け、この考え方に拠っている。裁判所が示した4条件とは、(1) 国家援助を受ける企業は、果たすべき公共サービス義務を実際に負い、この義務が明確に定義されていること。(2) 援助(補填。compensation)の計算根拠となるパラメーターが客観的かつ透明な形で事前に設けられていること。(3) 補填は公共サービス義務を果たすために必要なコストの全額を超えないこと。(4) 補填を受ける企業が公共調達手続を経て選定されていない場合には、補填のレベルは優れた形で経営されている企業の場合に発生するコストを分析して決められていること、である<sup>22)</sup>。

欧州委員会の担当者は、ポルトガル、イタリア、フランスの両立審査では、第2基準を満たすことができなかった(したがって、優遇が認められた)と指摘している<sup>23)</sup>。フランスやドイツの存在する援助の手続においても、第2基準が満たされなかったと指摘されている<sup>24)</sup>。

「競争を歪める、歪めるおそれ」に関して、欧州委員会は、「優遇」の4条件を満たせない場合には、特定の事業者のみを選択的に優遇していると考えられ、競争を歪める、あるいは歪めるおそれがあると述べている<sup>25)</sup>。

### 国家援助の適用除外条項

公共サービス放送に公的財源が提供され、「TFEU条約」上の国家援助を構成しても、同条約が定める適用除外(両立、例外)のための条項を適用できるかどうか、次の段階において、検討される。「TFEU条約」には、公共サービス放送に関連して適用可能な条項として、文化に関する条項と「一般的経済利益のサービス」(公共サービス)に関する条項がある。

### 文化を理由とする例外

「TFEU条約」は、文化と遺産保全を促進するための援助は、両立すると欧州委員会がみなすことができる」と定めている(第107条(3)(d))。公共サービス放送の文化的役割が、この条項の適用を受けるかどうか問われることになるが、欧州委員会は、公共サービス放送に対する国家援助は文化的目標を特定していない限り、この例外条項を適用できないとしている<sup>26)</sup>。

### 「一般的経済利益のサービス」条項による例外

欧州委員会は、公共サービス放送の例外的扱いを認めるための条約上の根拠として、「一般的経済利益のサービス」に関する「TFEU条約」第106条(2)を利用できると考えている。

この条項は、公共交通などいわゆる公益事業を念頭に置いたもので、「一般的経済利益のサービスの運営を委任された企業、あるいは、収入の独占の性格を持つ企業は、関連する条項が、それらに指定された特別な役割の遂行を法的にも事実上も妨げないことを条件として、この条約に含まれる条項、とくに競争に関する条項に服さなければならない」と定めている。

欧州委員会は、国内的に使われている「公共サービス」という表現は、「TFEU条約」第106条(2)の「一般的経済利益のサービス」(services of general economic interest)を指すものと述べ、欧州連合司法裁判所も「公共サービス放送は一般的経済利益のサービスと考えられる」と指摘している<sup>27)</sup>。

欧州委員会は、欧州連合司法裁判所が示してきた第106条の解釈を踏襲し、同条は例外を定める規定であり、制限的に解釈されなければならない、適用を受けるためには、次の3条件の全部を満たす必要があるとしている。第1は、一般的経済利益のサービス(公共サービス)が、構成国によって明確に定義されていること。第2は、公共サービスが特定の企業に明確に委任されていること。第3は、国家援助を禁止した場合には、委任され

た任務の遂行が妨げられることとなり、例外（国家援助）を認めても、共同体の利益に反する程度で通商の発展に影響しない（比例）と判断できることである<sup>28)</sup>。

### 「議定書」と「一般的経済利益のサービス」

欧州委員会は、国家援助に対する「一般的経済利益のサービス」による例外を解釈する根拠として、「議定書」を位置付けている。「議定書」が、「各構成国によって委ねられ、定義され、かつ組織された公共サービス任務」（定義と委任）に言及し、公共サービス放送の財源が「公共サービス任務を果たすために放送機関に付与され」、「公共サービス任務の実現を考慮に入れつつ、共通の利益に反する程度で、共同体内の通商条件と競争に影響を及ぼさないこと」（比例）に言及していることによる。

したがって、欧州委員会の審査では、国家援助の構成要件とあわせて、定義、委任、比例の観点から例外的扱いが認められるかが検討される。このうち、定義と委任は構成国の権限に含まれ、欧州委員会の権限は、比例のテストと適用除外の可否の判断を行うとするのが同委員会の立場である。

### 放送による公共サービスの定義

欧州委員会は、審査のためには、公共サービス放送の任務に関する公的な定義が、設けられることが必要であるとしている。定義を設けるのは構成国の権限であり、欧州委員会の権限は「明白な誤り」（manifest error）のチェックに限られる。「明白な誤り」とは、「議定書」がいう「社会の民主主義的、社会的および文化的ニーズ」に答えるものと合理的に考えられない場合とされ、例えば e-commerce、テレショッピング、スポンサリング、マーチャンダイジングが含まれる。広告枠の販売は実施可能だが、公共サービス任務に含めることはできない<sup>29)</sup>。

定義には、質に関するものも含まれる。幅広い番組編成、バランスがとれた多様な番組の提供な

どの質的定義が可能である。裁判所は、「商業放送が提供する番組編成に依存した形で公共サービス放送を定義することは、定義を設けるという構成国の権限の放棄を意味する」、質的定義は公共サービス放送の存在を正当化するとも指摘している<sup>30)</sup>。

### 委任と監督

公共サービス任務は、法制、契約、業務委託書（terms of reference）などの形態で公的拘束力を持つ形で、一つまたは複数の企業に委任されていなければならない。各国による公共サービス放送の委任の際には、公共サービス義務を詳細に特定し、公的財源の提供（補填）を提供する条件、過剰な補填の回避策とその際の返金手続きを定めなければならない<sup>31)</sup>。

さらに、各国は、公共サービス放送の提供を委任するだけでなく、実際に提供されていることを透明かつ有効な形でモニターされることが望ましい。とくに質的基準の評価は欧州委員会ではなく、構成国内の適切な監督の対象に含まれるとされている<sup>32)</sup>。

### 財源の選択と欧州委員会の比例テスト

公共サービス放送が公的財源を利用することを選択するかどうかの判断は、構成国の権限に含まれるが、公的財源の提供によって不必要な形で共同市場内の競争に影響を及ぼさないかを検証するのが、欧州委員会の「比例テスト」（proportionality test）である<sup>33)</sup>。

公的財源は、公共サービス放送のために必要なコスト（net cost）から同サービスに関連して発生した収入（商業収入）で得た利益（net benefit）を差し引いた金額を限度としなければならない<sup>34)</sup>。また、公共サービス活動と非公共サービス活動（商業活動）の間の資金流用の検証のため、EUの規則に従って、両者間で会計が分離され、透明性が確保されていなければならない<sup>35)</sup>。

公共サービス放送は、経営安定のため、年間予

算の10%を上限に留保が認められる。正当な理由がある場合には10%を超えることができる<sup>36)</sup>。

公共サービス放送事業者の有料サービスは、「社会的、民主主義的、および文化的ニーズ」に奉仕するという公共サービス放送の「固有な性格」の範囲内で利用できる<sup>37)</sup>。

人気あるスポーツなどの放送権 (premium contents) の獲得は、公共サービスの一部であれば正当な行為だが、サブライセンスを出さず未利用のままにおく場合は「比例しない歪められた競争」が生じるとされる<sup>38)</sup>。

また、公的財源を利用して通常の市場価格より安い価格を設定して市場競争活動を行うことは、公共サービスの使命に内在するとは考えられず、「共通の利益に反する程度で共同体内の通商条件と競争に影響」を与え、「議定書」に違反する行為とされている<sup>39)40)</sup>。

## 5. 今後の課題

「2009年指針」は、「2001年指針」に含まれていなかった新たな指針として、公共サービス放送事業者が何らかの「斬新な新サービス」(a significant new service)を計画する際には、欧州委員会の審査に先だて、国内における公開の事前協議を行うよう各国に要請している<sup>41)</sup>。「斬新な新サービス」に何が該当するかの判断は、構成国に委ねられ、各国は新サービスの市場に対するインパクトを評価し、否定的効果がある場合には、「議定書」がいう社会的、民主主義的、文化的ニーズに奉仕するという付加価値が認められる場合には公的財源保障が正当化できるとされている<sup>42)</sup>。

この考え方が「2009年指針」に含まれた背後には、97年に採択された「議定書」は伝統的な放送の形態を念頭においたものであり<sup>43)</sup>、公共サービス放送事業者は、伝統的な活動を越えるサービスを展開する場合には、「議定書」の基準を守ることが必要と指摘されている<sup>44)</sup>。

「斬新な新サービス」の国内審査の要請は、「放

送」の概念を幅広く解釈することは公共サービス放送事業者の要望であり、新聞関係者は「放送」概念の広い解釈によって公共サービス放送事業者が電子新聞事業に進出することを恐れた結果として盛り込まれた経緯がある<sup>45)</sup>。

公共サービス放送と「TFEU条約」の国家援助条項の関係についての20年に及ぶ論議を振り返ると、この論議は、公共サービス放送事業者の公的財源を利用した活動が公正な市場競争を歪めると指摘した商業放送の主張に始まった。この論議は、20年間に過ぎるなかで、単に放送の分野にとどまるものでなく、インターネットや新聞など、メディア横断的なものへと広がり、公共サービス放送事業者が公的財源を保障されながら事業を展開することを警戒する意見も広がりを見せてきた<sup>46)</sup>。

公共サービス放送事業者がインターネットによるサービスを開始する際、欧州委員会は、公共サービス放送による公的財源を利用したサービスは、商業放送事業者が提供するサービスとは明確に区別され、補完的でなければならないとし、いわゆる「市場の失敗」論を示唆したことがある。これに対して、「TFEU条約」は市場失敗論を採用せず、公的財源を得たサービスが商業サービスと併存するのがヨーロッパ型社会のモデルであり、公共サービス放送と商業放送との間の競争は、共通の利益に反する程度で通商の発展が阻害されるまでは容認されるべきであると反論が提起されている<sup>47)</sup>。この見解の対立は、公共サービス放送の公的財源を利用した活動が「TFEU条約」の例外的扱いを受けてきたことと考え合わせれば、20年間に及ぶ論議の底辺に横たわっているとみることができる。

この間にみられた特にデジタル化に伴う多くのサービスの輩出やオンデマンドや双方向機能の実用化のなかで、公共的なサービスは、公共サービス放送事業者に限らず、多くの事業者が、さまざまなメディアによって、提供することが可能になってきた。このなかで、「斬新な新サービス」に

関して、従来のように各国と欧州委員会との論議にとどまらず、国内的論議を求められたことは、公的財源を利用する公共サービス事業者にとっては、市場競争の補完的機能ではなく、国家援助条項を遵守しつつ、「議定書」がいう「民主主義的、社会的、文化的ニーズ、ならびに、メディアの複数主義を維持する必要性」を広く説得し、公正競争の要請を上回る価値に対する理解を得る自画像を描く必要がある。また、この論議は、放送という不特定多数を対象とするメディアであることを考えれば、社会的コンセンサスを求めてゆく必要がある。

EUにおける論議は、単に、公共サービス放送事業者の組織維持を図る問題ではなく、メディア環境の変化のなかで、公共サービス放送は民主主義社会の健全な機能のためにいかなる役割を果たすべきなのかを問う問題提起であり、EUの取り組みは、その回答の模索と受け止められなければならない。

## 注

- 1) Protocol (No. 29) on the System of Public Broadcasting in the Member States, *Official Journal of the European Union*, C. 83, 30.3.2010
- 2) 「EC条約」(欧州共同体設立条約)は、2009年12月1日に改正され、名称も「欧州連合の機能に関する条約」(The Treaty of the Functioning of the European Union. 欧州連合機能条約、欧州連合運営条約、TFEU条約)となり、条文番号も打ち直された。この稿は、煩雑さを避けるため、表記は「TFEU条約」で統一し、条文番号は同条約の番号で統一した。
- 3) Communication from the Commission on the application of State Aid Rules to Public Service Broadcasting, *Official Journal of the European Communities*, C. 320, 15.11.2001, 以下「2001年指針」および“2001 Communication”; Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, *Official*

*Journal of the European Union*, C. 257, 27.10.2009, 以下、「2009指針」および“2009 Communication”

- 4) 例えば、Commission of the European Communities, *Television without Frontiers: Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable*, COM(84) 300 final, 14 June 1984
- 5) 国家援助条項は、公正競争を実現するための規範であり、放送に関しては、公共サービス放送のみが関係するものではない。例えば、地上テレビのデジタル化に伴う商業放送事業者に対する資金の提供(ドイツ)、デコーダー購入補助制度(イタリア)も国家援助の問題として扱われている。さらに、新聞発行のための公的助成や映画・番組制作に対する公的助成制度も国家援助条項の適用対象となっている。
- 6) Judgment of the Court of First Instance, 15 September 1998, Case T-95/96, *Gestevisión Telecinco SA v. Commission of the European Communities*, 3, 4, 7
- 7) Judgment of the Court of First Instance, 3 June 1999, Case T-17/96, *Television Française 1 SA (TF 1) v. Commission of the European Communities*; Judgment of the Court of First Instance, 10 May 2000, Case T-46/97, *SIC v. Commission of the European Communities*; Judgment of Court of First Instance, 26 June 2008, Case T-442/03, *SIC v. Commission of the European Communities*; Commission Decision of 15 October 2003 on the measures implemented by Italy for RAI SpA, *Official Journal of the European Union*, L. 119, 23.4.2004; Case T-442/03, *SIC v. Commission, Michael Hanoré, European State Aid Law Review*, 4/2008, pp.761-772
- 8) Werner Rumphorst, Public financing of public service broadcasting *vis-à-vis* Article 92 of the European Treaty, *diffusion*, Spring 1997, p. 48
- 9) 「議定書」は、以下のように述べている。「締約国は、構成国における公共サービス放送システムが

各社会の民主主義的、社会的、および文化的ニーズ、ならびにメディアの複数主義を維持する必要性に直接的に関係すると考慮し、欧州連合条約と欧州連合機能条約に付属する以下の解釈条項に合意した：諸条約の諸条項は、その種の財源が各構成国によって委任され、定義され、かつ組織された公共サービス任務を果たすために放送機関に付与され、かつ、この任務の実現を考慮しつつ、共通の利益に反する程度で通商条件に影響を及ぼさないことを条件に、公共サービス放送の財源を提供する構成国の権限を妨げてはならない。」

- 10) Resolution of the Council and of the Representatives of the Government of Member States, Meeting within the Council of 25 January 1999 concerning public service broadcasting, *Official Journal of the European Communities*, C.30, 5.2. 1999
- 11) Rachael Craufurd Smith, State Support For Public Service Broadcasting: The Position Under European Community Law, *Legal Issues of European Integration*, 28(1), 2001, p.7
- 12) Statement by Commissioner Van Miert, *Rapid*, IP/98/916, 20 October 1998
- 13) 注3参照。欧州委の審査方針は、EU各国に限らず、「欧州経済区域（EEA）協定」を通じて、スイスを除くEFTA（欧州自由貿易連合）諸国（アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー）にも適用されており、すでにノルウェーに関して審査が行われている。EFTA State Aid Guideline, Part 4, Sector Specific Rules, Application of state aid rules to public service broadcasting, 3.2.2010; EFTA Surveillance Authority Decision of 8 July 2009 on the Norwegian Broadcasting Corporation, Case No 48095, Event No 432346, Dec. No 306/09/COL; EFTA Surveillance Authority Decision of 3 February 2010 to close the case on the Norwegian Broadcasting Corporation, Case No: 48095, Event No: 547079, Dec. No: 36/10/COL
- 14) 審査手続は、Council Regulation (EC) No.659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, *Official Journal of the European Communities*, L.83, 27 March 1999.
- 15) デンマークのTV2に関する欧州委員会決定は裁判所から無効の判決を受け、オランダのNOSの決定に関しては、オランダ政府とNOSが裁判所に提訴したが、2010年12月16日、敗訴の判決が示された。この稿の執筆時においては、2件の事案が公式審査の段階にある。
- 16) Conor Quigley Q. C., *European State Aid Law and Policy*, Hart Publishing, 2009, p.390
- 17) 2001 Communication, 44; 2009 Communication, 56
- 18) Davide Grespan, A Busy Year for State Aid Control in the Field of Public Service Broadcasting, *European State Aid Law Quarterly*, 1/2010, p.91
- 19) 2009 Communication, 9, 10
- 20) 2009 Communication, 21. デンマークのTV2に関する判例も、受信料財源はデンマーク政府のコントロールの下で利用可能であることから、国家的資源であると指摘している。Judgment of the Court of First Instance, Cases T-309/04, T-317/04, T-329/04 and T-336/04, TV 2/Danmark A/S v. Commission of the European Communities, 22 October 2008, 159
- 21) 2009 Communication, 22
- 22) Judgment of the Court, Case C-280/00, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg and Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, 24 July 2003; 2009 Communication, 23
- 23) Stefaan Depypere, Jérôme Broche and Nynke Tigchelaar, State aid and broadcasting: state of play, *Competition Policy Newsletter*, 2004, No.1, Spring, p.71
- 24) European Commission, State aid E3/2005—Financing of public service broadcasters in Germany, C(2007) 1761 final, 24.4.2007, 164; Commission Européenne, Aid d’Etat E10/2005—France,

- Redevance radiodiffusion, C(2005) 1166 fin, 20. IV. 2005, 24
- 25) 2009 Communication, 24
- 26) 2009 Communication, 35
- 27) 2009 Communication, 36; Judgment of the Court of First Instance, Case T-442/03, SIC—Sociadade Independente de Comunicação, SA, v. Commission of the European Communities, 26 June 2008, 153
- 28) 2009 Communication, 37
- 29) 2009 Communication, 49
- 30) T-309/04, 123; T-442/03, 211
- 31) 2009 Communication, 50, 51.
- 32) 2009 Communication, 53.
- 33) 2009 Communication, 59
- 34) 2009 Communication, 71
- 35) 2009 Communication, 60, 61; Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, *Official Journal of the European Union*, L. 318, 17. 11. 2006
- 36) 2009 Communication, 73, 74
- 37) 2009 Communication, 83
- 38) 2009 Communication, 92
- 39) 2009 Communication, 94
- 40) 欧州委員会の競争担当部門は、2010年のフランスとスペインに関する審査結果において、公共サービス放送事業者の広告廃止に伴う減収部分を電気通信事業者に対する課税で補うことも、「指針」の条件を満たせば認める立場をとってきた。しかし、電気通信（情報社会）担当部門は、電気通信事業者に対する新たな目的の課税は、EUの電気通信（エレクトロニック・コミュニケーション）法制の観点から認められないとし、欧州委員会のなかでも、部局により考えが異なることを浮かび上がらせた。C27/2009 (ex. N34b/2009) Subvention pluriannuelle pour France Télévisions; *Rapid*, IP/10/979, 20 July 2010, State aid: Commission approves long-term funding mechanisms for France Télévisions; C38/2009 (ex. NN58/2009) New tax-based funding system for public broadcasting in Spain; *Rapid*, IP/10/978, 20 July 2010, State aid: Commission approves new tax-based funding system for Spanish public broadcaster RTVE; *Rapid*, IP/10/1211, 30 September 2010, Digital Agenda: Commission requests France and Spain to end 'telecoms taxes'
- 41) 2009 Communication, 84
- 42) 2009 Communication, 87, 88
- 43) Grespan, op. cit. p. 87
- 44) Lukas Repa, Nóra Tosics, Pedro Dias, Alberto Bacchiega, The 2009 Broadcasting Communication, *Competition Policy Newsletter*, no. 3, 2009, p. 12
- 45) Ibid.
- 46) Karen Donders, State Aid and Public Service Broadcasting: How Future-proof is the Remit of Public Broadcasting Organisations?, *Rethinking European Media and Communication Policy*, Brussels University Press, 2009, pp. 187-216
- 47) Stefaan Depypere and Nynke Tigchelaar, The Commission's state aid policy on activities of public service broadcasters in neighbouring markets, *Competition Policy Newsletter*, No. 2, Summer 2004, pp. 19-22; Verena Wiedermann, Internet, *Diffusion online*, 2004/47; Verena Wiedermann, Public Service Broadcasting, State Aid, and the Internet, *European State Aid Law Quarterly*, 4/ 2004, pp. 559-600

#### 参考論文（発行順）

- Andreas Bartosch, The Financing of Public Broadcasting and E.C. State Aid Law: An Interim Balance, *European Common Market Law Review*, 1999, Issue 4, pp. 197-204
- Jacquelyne F. MacLennan, Facing the Digital Fu-

- ture: Public Service Broadcasters and State Aid Law in the European Union, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 1999-2000, pp.159-202
- Jackie Harrison and Lorna M. Woods, Defining European Public Service Broadcasting, *European Journal of Communication*, December 2001, pp.477-504
- Antonio F. Bavasso, Public service broadcasting and State aid rules: between a rock and a hard place, *European Law Review*, 2002, vol.27, pp.340-350
- David Ward, State Aid or Band Aid?, An Evaluation of the European Commission's Approach to Public Service Broadcasting, *Media, Culture and Society*, March 2003, pp.233-250
- Mark Wheeler Supranational Regulation: Television and the European Union, *European Journal of Communication*, August 2004, pp.349-369
- Nana Sumrada and Nicholas Nohlen, Control of State Aid for Public Service Broadcasting: Analysis of the European Commission's Recent Policy, *European State Aid Law Quarterly*, 4/2005, pp.609-620
- Machiel van Dijk, Richard Nahuis and Daniel Waagmeester, Does Public Service Broadcasting Serve the Public?, The Future of Television in the Changing Media Landscape, *De Economist*, 154, No.2, 2006
- Hein Hobbelen, Victoria Harris and Ignacio Dominguez, The Increasing Importance of EC State Aid Rules in the Communications and Media Sectors, *European Common Market Law Review*, 2007, Issue 2, pp.101-115
- Mercedes Muñoz Saldaña, The Future of Public Service Broadcasting in Community Law, *International Journal of Media and Cultural Politics*, 2008, 4(2), pp.203-219
- Michael Honoré, Case T-442/03, SIC v. Commission, *European State Aid Law Quarterly*, 4/2008, pp.761-772
- Karen Donders and Caroline Pauwels, Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting?, *Convergence*, vol.14(3), 2008, pp.295-311
- Ulrich Soltész, Tighter State Aid Rules for Public TV Channels, *Journal of European Competition Law and Practice*, 2010, vol.1, No.1, pp.32-36
- Pranvera Këllezi, Public service broadcasting and EC State aid rules: A review of the broadcasting communication, *Concurrences*, 2010, vol.1, pp.71-78

(2010.12)