

熊本学園大学産業経営研究第44号抜刷

2025年3月発行

<査読付き研究論文>

# EUの外国補助金規則と欧州委員会の初期運用

浪 本 浩 志

熊 本 学 園 大 学

産 業 経 営 研 究 所

# EUの外国補助金規則と欧州委員会の初期運用

浪本浩志

1. はじめに
2. 規則の概要
  - (1) 外国補助金の存在
  - (2) 域内市場の「歪曲」とバランステスト
  - (3) 事前届出義務の対象と市場調査手続
  - (4) 欧州委員会の審査、問題解消措置、サンクション
3. EU 国家補助規制との異同
4. 欧州委員会による初期の運用事例
  - (1) 最終決定が出された事例
  - (2) 詳細審査に移行した事例
  - (3) 職権調査を実施した事例
  - (4) 小括
5. むすび

## 1. はじめに

本稿は、2023年1月に施行され、同年7月に運用が開始された外国補助金に対するEU規則<sup>1</sup> (Foreign Subsidies Regulation, 2022/2560、以下「規則」という) について論じるものである。この規則は、EU 非加盟国が事業者に供与した補助金がEU 域内で競争を歪曲することを防止する目的で制定された。主にEU 域内での企業結合（合併や買収等）と公共調達に関して、届出制度と欧州委員会の職権調査制度が設けら

れており、外国補助金を利用した企業の買収や入札が域内競争を歪めているのではないかと懸念や、経済安全保障上の問題から立法化された背景がある。

例えば、2016年に中国の美的集団によるドイツの KUKA（産業用ロボット製造）の買収では、ドイツ国内で経済安全保障や技術流出に関する議論が起こり規制が強化された。また、2017年の中国・煙台台海集団による Leifeld Metal Spinning（精密機械）の買収が提起された際、「安全保障を脅かす」との理由でドイツ政府が買収を却下した<sup>2</sup>。このような問題意識がEU 域内で共有され、外国補助金を受けた事業者によるEU 域内での競争上の優位性について対処する本規則が制定されるに至った<sup>3</sup>。

補助金に対処する既存の法制度として、EU 加盟国の補助金に対しては国家補助規制 (State Aid) があるものの、EU 域外国による補助金には対応していない。また、外国政府の補助金については WTO（世界貿易機関）の補助金協定があるが、この協定がカバーしているのは基本的に輸入物品への対処である。したがって、本規則が想定している EU 域内市場での企業結合や公共調達をはじめとする経済活動に関する外国補助金の影響については既存の制度ではカバーされていなかった。本規則は、これを補完

<sup>1</sup> Regulation (EU) 2022/2560, of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market, OJ L330(14.12.2022).

<sup>2</sup> ジェトロ・デュッセルドルフ事務所「EU/ドイツと中国間の直接投資の動向」（2021）8頁参照。

<sup>3</sup> EU レベルでは、2020年の段階で欧州委員会が白書を公表している。White Paper on Levelling the Playing Field as Regards Foreign Subsidies, COM(2020).

するものとして位置づけられている<sup>4</sup>。他方で、規則はEU域内で経済活動を営む事業者を広く対象としており、また欧州委員会に一定の執行権限が付与されていることもあり、規則が対象とする外国補助金の範囲や域内市場の歪曲等の実体的規定に関して理解する必要がある。本稿執筆時点では規則の施行から日が浅く公表されている事例は必ずしも多くはないものの、欧州委員会の初期の運用から垣間見えるポイントも少なくない。

以下、本稿では規則の内容を概観した上で、既存のEU国家補助制度との異同を確認し、規則施行後の事例について取り上げ、欧州委員会の初期の規則運用を検討する。

## 2. 規則の概要

欧州委員会のウェブサイトから引用した図にあるように、外国補助金規則の枠組みは外国補助金の存在、手続きの開始（届出、職権調査）、域内市場の歪曲（distortion）に関する評価、バランステスト、執行が大きな柱となっている。以下、規則および2024年7月に公表された欧州委員会スタッフによる作業文書<sup>5</sup>を適宜参照しながら規則の概要を紹介することとする。

### (1) 外国補助金の存在

この規則の適用にあたって外国補助金が与えられていることが前提となる。その存在は、域

内市場で経済活動を行う事業者に対して直接又は間接に供与される①資金面での貢献（financial contribution）であって、これにより②便益（benefit）が与えられ、かつこれが③法律上・事実上、一又は複数の事業に限定される（limited）場合に認められるとされる<sup>6</sup>。規定では、資金面での貢献について、資本注入、助成金、融資、債務免除、免税、商品やサービスの提供など、幅広く規定している。

### (2) 域内市場の「歪曲」とバランステスト

上記の外国補助金が供与されていることに加えて、その外国補助金によってEU域内市場の競争が「歪曲」されることが必要とされる<sup>7</sup>。「歪曲」は、2つの側面から判断され、①事業者の競争上の地位を向上させる可能性があり、かつ②実際に又は潜在的に競争に悪影響を及ぼす場合を指すと規定している。そしてその判定は、補助金の額、性質、受益者の経済活動の推移、補助金の目的・推移・域内市場での使用状況等によって行われる<sup>8</sup>。

①については、外国補助金と域内市場での事業活動との関係を立証する必要があるとされ、例えば第三国が域内で活動する事業者に直接無利子融資を行う場合があげられる<sup>9</sup>。また、②については特に潜在的な競争への影響を指摘し、投資やあらゆるサービスの提供・購入など受益者が域内市場で現在または将来活動する可能性のある分野と関連して評価されるとする<sup>10</sup>。

<sup>4</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Recital (1)-(2),(5).

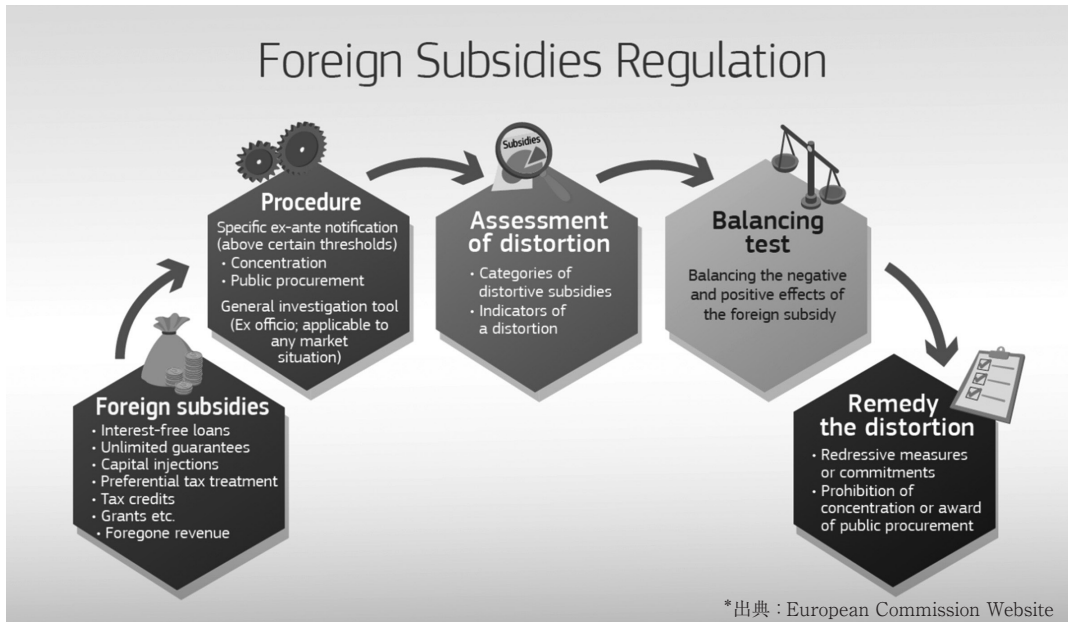
<sup>5</sup> Commission Staff Working Document, Initial clarification on the application of Article 4(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market, SWD (2024)201 final (26.7.2024). この作業文書は、規則に規定される域内市場の「歪曲」やバランステスト等の適用について初期の明確化を提供する目的で公表された文章（質問と回答で構成）である。ただし、この文章は欧州委員会を拘束せず、欧州司法裁判所による規則の解釈を妨げるものではないとの注釈が付されている点に注意が必要である。

<sup>6</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.3.

<sup>7</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.4.

<sup>8</sup> ただし、ここで列挙されている指標は網羅的なものではなく、欧州委員会はケースバイケースで適宜関連指標を使用するとする。Commission Staff Working Document, at 2.

<sup>9</sup> Commission Staff Working Document, at 1. これに対して、EU域内で活動していない子会社に与えられた外国補助金の場合、域内市場との関連性は明白ではないとする。ただし、このような関連が明白ではない補助金であってもグループ企業を通じて内部相互補助が行われていないか調査の対象となることも付言する。



域内市場の「歪曲」という文言は、より正確には「域内市場における競争への悪影響」として理解でき、この規則の目的である「公平な競争条件 (“level playing field”)」を確保するために、外国補助金によって生じる域内市場の歪みを効果的に是正すること<sup>11)</sup>を念頭に置いていることを作業文書は述べている。「公平な競争条件」とは、事業者が域内市場において実力にもとづいて互いに競争をする条件を指し、これが第三国からの補助金によって不当に変更される場合、公平な競争条件が守られていないとしている<sup>12)</sup>。

規則によると、最も市場を歪曲する補助金の例として、経営不振企業への補助金、事業の負債・債務に対する無制限の保証、市場集中を助

長する補助金、有利な入札を可能にする補助金をあげる<sup>13)</sup>。これらに該当する補助金について欧州委員会は、指標に基づく詳細な調査は必要なく、通常、その案件特有の事実が競争に悪影響を及ぼす可能性が低いことを示さない限り、市場を歪曲するとみなされる<sup>14)</sup>。一方で、市場を歪曲する可能性が低い歪曲するとはみなされないものの例として、連続3年で総額400万ユーロを超えない補助金、自然災害によって生じた損害を補填する補助金等があげられている<sup>15)</sup>。

また、欧州委員会は域内市場における上記の歪みの観点から外国補助金の負の効果と補助対象となる経済活動に対する正の効果とのバランスをとることができると規定している<sup>16)</sup>。したがって、欧州委員会の最終的な決定においては、

<sup>10</sup> Commission Staff Working Document, at 2.

<sup>11</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Recital (6).

<sup>12</sup> Commission Staff Working Document, at 2.

<sup>13</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.5.

<sup>14</sup> Commission Staff Working Document, at 3.

<sup>15</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.4(2)-(4).

<sup>16</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.6.

外国補助金による域内市場への負の効果だけでなく、正の効果も同時に勘案されることとなる。ただし、すでに述べた規則5条に列挙されている最も市場を歪曲する補助金については、その負の効果が正の効果によって相殺される可能性は低いとしている<sup>17</sup>。

### (3) 前届出義務の対象と市場調査手続

規則では、一定の要件を満たす企業結合および公共調達について、事前に欧州委員会に届出を提出する義務が課されている<sup>18</sup>。

まず、届出の対象となる企業結合は合併、買収<sup>19</sup>、ジョイントベンチャーであり以下の2つの条件を満たす場合である。すなわち、これらの事業が域内に設立され総売上高が5億ユーロ以上で、かつこれらの関連企業が企業結合に先立つ過去3年間の間に5,000万ユーロを超える外国補助金を受給している<sup>20</sup>場合と規定される<sup>21</sup>。他方で、届出の対象とならないケースとして、金融機関等による転売を目的とした一時的な有価証券の保有や清算等の際の支配権の取得などがあげられている<sup>22</sup>。

つぎに、公共調達の場合、契約予定額が2億5,000万ユーロ以上で、かつ入札企業が届出前の3年間に400万ユーロ以上の外国補助金を受

給していることが届出の条件となっている<sup>23</sup>。ただし、これらの条件を満たさない場合であっても事業者は過去3年間にわたって受給した全ての外国補助金について届出義務がないことを申告書に記載し、加盟国の当局に提出しなければならないと定められている<sup>24</sup>。このような事務作業は事業者にとって負担となると考えられ、EUの公共調達制度への自由な応募に影響を及ぼすとの指摘もある<sup>25</sup>。

また、欧州委員会は、域内市場で競争を歪曲する外国補助金の影響について独自に職権調査を開始する権限を有している<sup>26</sup>。この調査の対象は、企業結合や公共調達に必ずしも限定されておらず（事業者からの届出基準に達しない企業結合、公共調達を含む）、EU域内での様々な経済活動が対象となると思われる。さらに、欧州委員会には市場調査にかかる調査権限もあり、資料請求、立入検査、第三国調査、罰金等の措置が認められている<sup>27</sup>ほか、補助金を供与している外国政府との意見交換（dialogue）も規定されている<sup>28</sup>。

### (4) 欧州委員会の審査、問題解消措置、サンクション

欧州委員会の審査手続きは予備審査<sup>29</sup>

<sup>17</sup> Commission Staff Working Document, at 6-7.

<sup>18</sup> 企業結合、公共調達ともに届出は、実施規則のANNEX IおよびIIに記載される様式（Forms FS-CO、FS-PP）に則って行われる。届出書類の記載事項は、受給した補助金の詳細や企業結合、公共調達に関する事実関係についての届出が要求されている。Commission Implementing Regulation(EU) 2023/1411 of 10 July 2023 on detailed arrangements for the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Regulation(EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council on foreign subsidies distorting the internal market, OJ L177/1(12.7.2023), Art.4, ANNEX I.2,ANNEX II.3.

<sup>19</sup> 既に事業を支配している者や事業者による別の事業の購入や契約等による直接的・間接的な支配を指すとされる。Regulation(EU) 2022/2560, Art.20(1).

<sup>20</sup> 被買収企業を含む関連企業すべての企業が受給した補助金が対象となる。

<sup>21</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.20(3).

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.20(4).

<sup>23</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.28.

<sup>24</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.29.

<sup>25</sup> 亀岡悦子「EU 外国補助金規制と今後の課題」公正取引 No.880（2024年2月）62頁参照。

<sup>26</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.9.

<sup>27</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.36.

<sup>28</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.37.

<sup>29</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.10.

(preliminary review) と詳細審査<sup>30</sup> (in-depth investigation) の二段階に分かれている。これらの手続きでは、外国補助金の有無および域内市場の歪曲に関して審査が行われる。予備審査の期間は25営業日以内とされ<sup>31</sup>、外国補助金が存在しないか、存在しても域内市場に歪みを生じさせるものでない場合は、取引決定の承認が出される。他方で、問題があるとされる場合は詳細審査に移行し、90営業日以内に決定が出される<sup>32</sup>。また、これらの審査が実施されている期間は、企業結合が停止され、また公共調達については入札手続は進行するものの、当該事業者との契約締結に至ることはできない<sup>33</sup>。以上の審査後、欧州委員会は①取引の承認、②問題解消措置の確約（コミットメント）のもとでの取引承認、③取引等禁止のうちいずれかを決定することになる<sup>34</sup>。②の問題解消措置には、生産施設等へのアクセス、事業・資産・株式の譲渡、企業結合の解消、生産能力または市場プレゼンスの削減、外国補助金の返済等が列挙されている<sup>35</sup>。

さらに、欧州委員会は、企業結合・公共調達の事案ともに規則に違反した事業者に対して、サンクションとしての罰金を課す権限も有している<sup>36</sup>。まず、欧州委員会の決定に従わない場合、当該事業者の総売上高の10%以下の罰金を課すことができる<sup>37</sup>。また、欧州委員会の情報の要求に対して、不完全、不正確、誤解を招くような情報を提供した場合、売上高の1%までの罰金が規定されている。加えて、欧州委員会

の決定以降、事業者による履行まで1日あたりの売上高1%を限度とした履行強制のための罰金も明示されている<sup>38</sup>。

### 3. EU国家補助規制との異同

「本規則は、国家補助、合併、公共調達に関するものを含め、関連するEU法に照らして適用・解釈されるべきである」と定められており<sup>39</sup>、外国補助金規則を理解するうえで、既存の国家補助（State Aid）規制<sup>40</sup>と比較することは有用であると考えられる。以下、国家補助規制を簡単に紹介しつつ、両者の異同を検討する。なお、両者の規定は本稿巻末の資料を参照されたい。

EU域内の国家補助規制は、EU機能条約（TFEU）107条に実体的規定が定められている。TFEU107条1項によると、下記①～④の要件を満たす補助金は「域内市場と両立しない」とされ、禁止される。一方で、同条2項では禁止されない補助金が、同条3項で欧州委員会が裁量的に域内市場と適合すると判断できる補助金が定められている。このような構造のもと、EUでは幅広く「適合しない」補助金を捕捉したうえで、必要な補助についてTFEU107条3項で裁量的に認める方法を採用しているとされる<sup>41</sup>。

TFEU107条1項の「域内市場に適合しない」とされる補助金の基本的な要件は、①形式を問わず加盟国により供与される補助または国家の資金により供与される補助、②特定の事業者または特定の商品の生産への補助（限定性）、③

<sup>30</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.11.

<sup>31</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.25(2).

<sup>32</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.25(4).

<sup>33</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.24(1), Art.32(1).

<sup>34</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.25, Art.31.

<sup>35</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.7(4).

<sup>36</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.17, Art.33.

<sup>37</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.17.5(a).

<sup>38</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.17.5(b).

<sup>39</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Recital (9).

<sup>40</sup> Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union Art.107, OJ C115(5 Sep 2008).

<sup>41</sup> KELYN BACON, “EUROPEAN LAW OF STATE AID” (OXFORD Univ Press, 3rd, 2017) para.1.23.

便益を与えること、④競争の歪曲および加盟国間の通商に影響をおよぼすものである。これらの要件は上でみた外国補助金規則の各要件と対応関係にあり、外国補助金が存在するとされる要件（規則3条）である「資金面での貢献」が国家補助規制の上記①と、また「便益」が上記③と、「限定性」が上記②に相当する。また、規則4条および5条の「歪曲」要件は、国家補助規制の上記④に対応し、規則6条の「バランステスト」はTFEU107条3項と対応関係にあると考えられる。

このような規定文言の対応関係を踏まえると、国家補助規制に特有の「加盟国間の通商に影響を及ぼすもの」の要件を除けば、文言に若干の差異はあるものの、基本的構造は同一である。加えて、すでに紹介した前文(9)の文言にあるように、規則は「国家補助規制の規定に照らして適用・解釈される」ことを併せて考えると、国家補助規制に近い運用が想定される。ただし、国家補助規制の規定に比べて明確化・具体化された規則の「歪曲」要件と、シンプルな文言にとどまっているバランステストについては、より注目して検討する必要がある。

まず、域内市場の「歪曲」について国家補助規制では立証のハードルは低い（あるいはほとんどない）とされている<sup>42</sup>のに対して、規則ではチェックリスト方式によって域内市場の「歪曲」性が調査されるものと考えられる。この点、欧州委員会の作業文書でも両者の違いについて以下のように言及している。国家補助規制における競争の「歪曲」に関する文脈では、自由化された域内市場で競争が存在する場合に国家による財政的な優遇措置を付与した場合、それが

存在するとみなされる（補助金の受益者が日常的な業務運営において、負担しなければならぬ費用を軽減することでその者に優位性がもたらされれば十分であるとする）。一方で外国補助金規則においては、補助金を受給した事業者が域内市場で経済活動に従事しているという理由のみでは、域内市場を歪めていると推定することはできないと指摘している。両者の相違の背景として、外国補助金が透明性を欠き、商業上の実態が複雑であることから、特定の外国補助金を与える影響を明確に定量化できず、指標による評価を必要とするとしている<sup>43</sup>。この点は、後述する欧州委員会の詳細調査で、外国補助金の資金の流れや企業グループ内での補助金の融通に着目していることと関係があるように思われる。

つぎに、バランステストについて、国家補助規制においては域内市場に適合しない補助金であっても、欧州委員会の裁量的判断によって、便益が上回るとされるものについては、許容されるとしている（TFEU107条3項）。この規定の適用は、EU全体の経済・社会的評価にもとづいて判断される。具体的には、経済状態が極度に悪い地域の経済開発を促進する補助、EUとしての重要な計画への補助、特定の経済活動・領域の発展を目的とする補助、文化や遺産の保護を促進する補助など、5類型が定められている。また、欧州理事会の授権規則にもとづいた包括的適用免除規則（GBER）等のサブルールやガイドラインがあり、これらの規則にもとづいて欧州委員会は裁量的に補助金を域内市場に適合すると判断することができる。

外国補助金の規則においては、規則6条がこ

<sup>42</sup> Maxian Rusche, “Section2 Aids granted by States, Article 107 TFEU”, MANUEL KELLERBAUER et al. eds, THE EU TREATIES AND THE FUNDAMENTAL RIGHTS, (Oxford Univ. Press, 2019) at 1136. ここでは、裁判所がこの基準を満たさないとした例はこれまでないと指摘する。例えば、イタリアのある州において輸送の促進、開発等をすすめる法令に道路運送請負業者に対する一定の補助が含まれていた事例において、欧州委員会は加盟国間で実際に競争の歪曲が生じたことを立証する必要はなく、その可能性があることを示すのみで足りると裁判所は判示した。Case C-372/97 Italy v Commission (2004), ECR I-3705. para 44.

<sup>43</sup> Commission Staff Working Document, at 2-3.

れと対応関係にあるものの、TFEU107条3項のような具体的な項目は列挙されておらず、また包括的適用免除規則などのサブルールが設けられるかどうかは不明である。この点、欧州委員会の作業文書では「EUの政策目標」として高度な環境保護、社会基準、研究開発の促進などが考慮されるとし、国家補助規制のもとで肯定的な効果が認められているものについては、そのような効果を外国補助金規則でも認めるとしており<sup>44</sup>、国家補助規制を意識した運用がなされることが示唆されている。

以上のように、国家補助規制と外国補助金規則の実体的規定は、域内市場ないし競争の「歪曲」に関連する部分を中心に相違点を含むものの、基本的には国家補助規制を意識した内容となっていると考えられる。以下では、これら両者の異同を踏まえ、実際の欧州委員会の初期運用をみていくこととする。

#### 4. 欧州委員会による初期の運用事例

2023年10月に外国補助金の届出が義務付けられて以降、最初の100日で欧州委員会には53件が事前届出され、そのうち14件について正式に受理された<sup>45</sup>。以下では、2024年に欧州委員会によって最終的な決定が出された事例、詳細審査に移行した事例、および職権調査による立入り検査が行われた事例を取りあげる。

##### (1) 最終決定が出された事例

###### 【e&によるオランダ・PPFテレコムを買収】

2024年4月、欧州委員会は規則21条のもと

づいて Emirates Telecommunications Group Company PJSC（以下、「e&」）からオランダの PPF Telecom Group B.V. の単独支配権を取得する旨の通知を受領した。欧州委員会によると、入手可能な情報にもとづき、以下の補助金について規則3条に該当すると判断できる十分な兆候があるとしている。まず、e&がアラブ首長国連邦（UAE）より供与されている無制限保証（unlimited guarantee）は、破産法の対象外となっており、金融機関から有利な条件を引き出せる可能性があること、また UAE の5銀行団によるターム・ローンが通常の市場条件では得られない有利な条件であること、さらに、他の国からの資金提供も特定されたとしている<sup>46</sup>。

また、これらの外国補助金による域内市場の歪曲について欧州委員会は、UAEからの無制限保証が最も市場歪曲的な補助金のひとつとして例示される規則5条1(d)に該当する可能性が高いこと、e&が域内市場で競争上の地位を改善させた可能性があり、規則4条に示す域内市場の競争に悪影響を及ぼす可能性があることを指摘し、外国補助金がなければe&が同じ条件で買収を行えたかを詳細審査で検討するとした<sup>47</sup>。とりわけ、欧州委員会は、無制限保証によって統合後の企業が欧州域内での活動に必要な資金を、より有利な条件で受けられる点に着目していることが読み取れる。

その後、2024年9月24日、欧州委員会はe&による PPF Telecom の買収を条件付きで承認するプレスリリースを公表した。詳細審査では、以下の事実関係が認定された<sup>48</sup>。まず、e&お

<sup>44</sup> Commission Staff Working Document, at 6-7. この他、公共調達手続きにあっては、商品及びサービスの代替となる供給源の有無について考慮するとしている。

<sup>45</sup> Luis Moscoso and Iveta Stoyanova, *The Foreign Subsidies Regulation-100 days since the start of the notification obligation for concentrations*, European Commission Competition FSR Brief (February 2024), at 1. この53件は幅広い産業がカバーされており、基礎的な産業からファッション業界、ハイテク産業が含まれるとしている。

<sup>46</sup> Summary notice concerning the initiation of in-depth investigation in case FSP.100011-EMIRATES TELECOMMUNICATIONS GROUP/ PPF TELECOM Group pursuant to Article 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560, OJ C(2024/3970)(21.6.2024), at 1.

<sup>47</sup> Summary notice, FSP.100011, OJ C(2024/3970), at 1-2.



よび e& を管理する Emirates Investment Authority (EIA) がアラブ首長国連邦から無制限の国家保証を得ており、また EIA にも助成金、融資等の補助が供与されているとした。他方で、e& が受け取った外国補助金では PPF Telecom の買収プロセスに悪影響を与えていないと判断された。この点について、e& は PPF Telecom の唯一の買い手であり、買収を実行するだけの十分な自己資金を有していたとした。

もっとも、欧州委員会は、e& と EIA が受け取った補助金によって、買収後の域内市場に競争の歪みをもたらすおそれがあるとの懸念を表明した（具体例として、周波数帯オークション、インフラ投資、さらなる買収等をあげている）。このような懸念に対して、e& および EIA は UAE の破産法から逸脱していないことの確約、無制限保証の撤廃、域内市場における PPF Telecom への e& および EIA からの資金提供の禁止、e& の今後の買収についての欧州委員会への通報の義務付けをコミットメントとして提示した。これらを条件として欧州委員会は本件買収を承認している。

## (2) 詳細審査に移行した事例

### 【ブルガリア・電気機関車に関する公共調達】

本件は、ブルガリアの運輸通信省が開始した「プッシュプル」式電気機関車および関連する車両メンテナンスならびに職員研修サービスの提供に関する公共調達に関連するケースである<sup>49</sup>。本件公共調達に入札した CRRC (CRRC Qingdao Sifang Locomotive Co. Ltd.) は、中

国の国有企業である中国中車 (CRRC Corporation Limited) が所有する CRRC Sifang Co.Ltd. の子会社である。欧州委員会は、入手した情報に基づく予備審査の結果、以下の理由により詳細調査を開始する決定を行った。この決定において、欧州委員会は CRRC が受領した外国補助金について、入札に参加した CRRC および関連会社が受注した別の公共調達契約で75億ユーロを超える利益がもたらされていること、政府助成金8億4,000万ユーロが繰延収益として計上されており、これは便益・特定性を満たしていること、親会社である CRRC Corporation Limited に「企業の事業と密接に関連する補助金」以外の助成金が2020年から毎年提供されていることなどがあげられている。さらに、これら補助金の合計額が17億4,500万ユーロに達し、本件入札額の5倍を超えることから域内市場を歪曲しうると判断した<sup>50</sup>。

### 【ルーマニア・太陽光発電施設に関する公共調達】

本件は2023年9月にルーマニアの太陽光発電施設の設計、建設、運営に関する3億7,500万ユーロ相当の公共調達に入札した上海電気グループ (Shanghai Electric Group Co., Ltd.) の100%子会社であり、エネルギー事業や電力設備の製造等に従事する上海電気・英国 (Shanghai Electric UK Co.,Ltd) および上海電気・香港国際ナショナルエンジニアリング (Shanghai Electric Hong Kong International Engineering Co., Ltd.) に関するケース<sup>51</sup>、ならびに太陽電池事業に従事する LONGi (LONGi Solar Technologie GmbH) に関するケースで

<sup>48</sup> European Commission Press release, Commission conditionally approve the acquisition of PPF Telecom by e&, under the foreign Subsidies Regulations,(24 September 2024) at 1-2.

<sup>49</sup> Summary notice concerning the initiation of in-depth investigation in case FSP.100147 pursuant to Article 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560, OJ C(2024/1913)(29.2.2024).

<sup>50</sup> Summary notice, FSP.100147, OJ C(2024/1913), at 2.

<sup>51</sup> Summary notice concerning the initiation of in-depth investigation in case FSP.100154 pursuant to Article 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560, OJ C(2024/2832)(22.4.2024).

ある<sup>52</sup>。

まず、前者について欧州委員会は、過去3年間に入札した上海電気グループの子会社が受領した補助金が、入札額を大幅に上回っている(数十億ユーロにのぼる)こと、供与された外国補助金の具体的性質や条件、目的、用途等に関する情報が一切開示されておらず、グループ内で当該子会社に利益の遮断が行われた形跡がないことを理由に、詳細審査へ移行すると説明している<sup>53</sup>。

また、後者の件についても欧州委員会は、LONGiが過去3年に受領した外国補助金の額が入札額を大幅に上回っていること、LONGiグループ内で補助金の融通に関する制限についての形跡がないこと、さらに提供された輸出信用が最も域内市場を歪曲する補助金の一例として規則上あげられているものであること等を理由に、こちらについても詳細審査へ移行すると説明している<sup>54</sup>。

なお、上記CRRC、上海電気グループ、LONGiのケースのいずれも欧州委員会が詳細調査に着手した後に各事業者が入札を取り下げたため、それにともない欧州委員会の調査は終了している。

### (3) 職権調査を実施した事例

#### 【中国国営・Nuctech に対する立入り検査】

欧州委員会は、規則にもとづき域内市場を歪曲する外国補助金に関して職権で調査を開始することができる。また、この職権調査は届出の基準を満たさない企業結合や公共調達をはじめ

欧州域内における事業者のあらゆる経済活動についても行うことができるとされており<sup>55</sup>、欧州委員会にとって非常に強力なツールになりうると考えられている。

2024年4月、欧州委員会は、Nuctech (Nuctech Warsaw および Nuctech Netherlands) に対して職権調査を実施し、その後 Nuctech は欧州委員会の職権調査の執行停止を求めて一般裁判所 (General Court) に訴えを提起した<sup>56</sup>。具体的な事実関係によれば、欧州委員会は事業所への検査に際して、多数の従業員のメールボックスの開示を求めた。しかし、問題となっている従業員のメールはEUのローカルサーバーではなく、中国の親会社のサーバーに保存されていたため、欧州委員会は Nuctech に対して法的な留保措置を要請したという<sup>57</sup>。

裁判所は Nuctech の主張を退け、欧州委員会には域内市場に重大な影響を及ぼす可能性があるかどうかを評価するためにEU域外に所在する事業者に対して情報提供を要求する権利があると認めた。もしそのような権利がなければ、効果的な調査はできず、また欧州委員会の調査を妨害する目的でEU域外にデータを保存する動きができるおそれがあるとしている<sup>58</sup>。

### (4) 小括

これらの事例を踏まえ、欧州委員会による初期の外国補助金規則の運用状況についてどのようなことが読み取れるだろうか。まず、審査の件数をみると、2023年10月以降の100日間で53件の届出があり、そのうち14件が受理されてい

<sup>52</sup> Summary notice concerning the initiation of in-depth investigation in case FSP.100151 pursuant to Article 10(3)(d) of Regulation (EU) 2022/2560, OJ C(2024/2830)(22.4.2024).

<sup>53</sup> Summary notice, FSP.100154, OJ C(2024/2832), at 1-2.

<sup>54</sup> Summary notice, FSP.100151, OJ C(2024/2830), at 1-2.

<sup>55</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art.9.

<sup>56</sup> Case T-284/24, Nuctech Warsaw and Nuctech Netherlands v. Commission, OJ C(2024/4107). これらの Nuctech は、香港で登記された Nuctech Hong Kong Co.Ltd の完全子会社であり、その業務としてセキュリティ検査機器の開発、製造、供給及び機器のアフターサービスに従事している。

<sup>57</sup> Case T-284/24, Nuctech Warsaw and Nuctech Netherlands v. Commission, InfoCuria (12 August 2024) paras 6-8.

<sup>58</sup> Case T-284/24, Nuctech Warsaw and Nuctech Netherlands v. Commission, paras 40-41.

る。その中の9件が審査されたものの、担当者によれば、いずれのケースでも詳細審査に移行するものはなかったとされている。このことから、欧州委員会は当初、比較的抑制的な審査姿勢で臨んでいた可能性がある<sup>59</sup>。これらのケースが詳細審査に移行しなかった理由として、外国補助金の存在が認められなかったか、存在していても域内市場を歪めるものではないと判断されたことを意味すると述べている<sup>60</sup>。

一方、2024年以降に詳細審査に移行した事例をみると、外国補助金の存在の確認はもちろんのこと、とりわけ域内市場の歪曲性要件について重点を置いて評価していることがうかがえる。評価のポイントとしては、①規則5条で例示されている最も市場を歪曲する補助金に該当するかどうか、②公共調達の入札額と補助金額の関係、買収額と補助金額の関係<sup>61</sup>、そして③外国政府から受領した補助金の透明性や資金の流れ、グループ企業内部での資金融通などである。

e&の事例では、まず①の無制限融資に該当し、②買収において資金力で有利な地位にあることから詳細審査へと進んだ。CRRCの事例では、②の入札額と補助金額の関係および③関連会社が受領した補助金が、上海電気グループおよびLONGiの事例でも、②の入札額と補助金額の関係および③のグループ内の補助金の融通に関する不透明性が問題となった。これまでのところ、複数の評価ポイントを満たしている事例が詳細審査に進み、予備審査の段階で欧州委員会が相当程度域内市場の競争に相当程度の影響を及ぼす可能性が高いと判断するケースがふりにかけられているように思われる。

この他、③の評価については作業文書で言及されていたように外国補助金特有の歪曲性評価であり<sup>62</sup>、外国補助金を受給した事業者のグループ構成に注目してEU域内で活動する事業者に補助金が融通されているのかを問題にしている。予備審査の段階でこの点が不透明な場合、詳細審査に進む可能性が高く、e&の事例での最終的なコミットメントでは、将来的に被買収企業であるPPF Telecomへの資金提供を停止する措置が講じられている。グループ会社を抱える企業としては、欧州域外から受領した補助金の移動について透明性を確保し、必要に応じて遮断する対応が求められるだろう。

職権調査に関しては、当初から言及されていた欧州委員会の強力な調査権限や裁量権がNuctechの事例によって裏付けられたといえそうである。企業結合や公共調達の文脈でなくとも、域内で何らかの経済活動を展開している事業者に対して外国補助金調査の名目で立ち入り等の検査の実施や情報の提供を要求することができる。Nuctechが中国の国営企業であり、また空港等において赤外線スキャナ事業を展開していることから、規則の目的には明示されていない国家安全保障上の調査に踏み込んでいるとの指摘もあり<sup>63</sup>、今後の運用に注目すべきだろう。

## 5. むすび

以上見たように、国家補助規制では事実上機能していなかった歪曲要件が、外国補助金規制ではチェックリスト方式のもと欧州委員会の審

<sup>59</sup> もっとも、予備審査の内容については規則上非公表とされており、どのような案件が審査されたのか不明である。Luis Moscoso and Iveta Stoyanova, FSR Brief, at 2.

<sup>60</sup> Luis Moscoso and Iveta Stoyanova, FSR Brief, at 2.

<sup>61</sup> 規則前文(19)には、域内市場の歪みを判断する指標として、企業結合については外国補助金が対象企業の購入価格の大半をカバーする場合や公共調達については、補助金が公共調達の見積もり額をカバーする場合をあげている。Regulation (EU) 2022/2560, Recital (19).

<sup>62</sup> Commission Staff Working Document, at 1. 前掲脚注9も参照。

<sup>63</sup> アラン・ピーティエ「EU補助金規制の功罪」日本経済新聞（2024年5月15日）。

査において重要な要件として位置づけられている。バランステストについては、本稿執筆時点で公表された事例においては触れられていないものの、どのような形で用いられ、また正の効果と負の効果の関係をどのように捉えるのか、事例の蓄積が待たれるところである。なお、規則では遅くとも2026年1月までに運用上のガイドラインを公表するとしており<sup>64</sup>、事例の蓄積とともに欧州委員会の審査や執行に関する予見可能性が高まることが期待される。

補助金の規律に関して、EUの枠組みを離れ国際的な文脈に目を向けても、規制強化の動きがあることが見て取れる。2020年に米国、EU、日本はWTOの補助金協定において、既存の輸出補助金に加え、無制限保証、再建計画のない債務超過・経営不振企業への補助金、過剰生産能力のある産業等への補助金等を禁止する提案に合意した<sup>65</sup>。この提案は、国際的な過剰生産・供給問題の根本に補助金の供与があるとの問題意識にもとづき、既存のWTO補助金協定の不備を改めることを意図している。また、この提案に含まれる追加的な禁止補助金のいくつかは、規則に規定される市場歪曲性の強い補助金のリストと一致しており、その意味で、外国補助金規則は国際的な補助金規律の強化を先取りしたものといえよう。

一方、経済安全保障や重要物資のサプライチェーン確保の文脈から、各国は産業政策としての補助金政策を推し進めている。日本においても、近年、半導体企業に巨額の補助金を供与したことは記憶に新しい。補助金への規律の強化と同時に、過度な補助金の供与が保護主義に陥らないよう、供与可能な補助金に関する透明性のあるルールの構築が求められていることにも留意する必要がある<sup>66</sup>。

#### 【付記】

本稿は、2024年3月に開催された九州EU研究会での報告を大幅に加筆修正したものである。研究会では会員諸氏から貴重なコメント及び質問を数多くいただいた。記して深く感謝申しあげる。もちろん本稿に含まれる誤りは、筆者本人の責任である。

<sup>64</sup> Regulation (EU) 2022/2560, Art. 46.

<sup>65</sup> Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union (14. January 2020).

<sup>66</sup> 2024年に入り、日米、日欧において共通の枠組みづくりが進められている。たとえば、以下の記事を参照。「日米、補助金の共通ルール 半導体など脱中国依存急ぐ」日本経済新聞（2024年4月2日）。

〈参考文献〉

- 武藤まい 「外国補助金に関するEU規制」国際商事法務51巻8号(2023)
- 亀岡悦子 「EU外国補助金規制と今後の課題」公正取引No.880(2024)
- 関根豪政 「外国補助金を受けた企業結合に対する規制」国際経済法学会年報第31号(2022)
- 多田英明 「競争法(2)―反トラスト規制の手續・企業結合規制・国家補助規制」中西優美子編著『EU政策法講義』(信山社、2022)
- 白石忠志 「公的支援と競争政策」ジュリスト No.1401(2010)
- 公正取引委員会競争政策研究センター 「競争法の観点からみた国家補助規制―EU競争法を参考に―」(2012)
- 公正取引委員会競争政策研究センター 「EU国家補助規制の考え方の我が国への応用について」(2013)
- ジェトロ・デュッセルドルフ事務所 「EU/ドイツと中国間の直接投資の動向」(2021)
- アンダーソン・毛利・友常法律事務所 「EU Law Newsletter」(2024年5月、9月、10月)
- KELYN BACON, “EUROPEAN LAW OF STATE AID” (OXFORD Univ Press, 3<sup>rd</sup>, 2017)
- Maxian Rusche, “Section 2 Aids granted by States, Article 107 TFEU”, MANUEL KELLERBAUER et al. eds, THE EU TREATIES AND THE FUNDAMENTAL RIGHTS, (Oxford Univ. Press, 2019)
- JUAN JORGE PIERMANS LOPEZ “THE CONCEPT OF STATE AID UNDER EU LAW” (OXFORD Univ Press, 2015)
- GUSTAVO LUENGO “REGULATION OF SUBSIDIES AND STATE AIDS IN WTO AND EC LAW” (KLUWER LAW INTERNATIONAL 2006)
- Luis Moscoso and Iveta Stoyanova, *The Foreign Subsidies Regulation- 100 days since the start of the notification obligation for concentrations*, European Commission Competition FSR Brief (February 2024)
- Commission Staff Working Document, Initial clarification on the application of Article 4(1) of Regulation (EU) 2022/2560 on foreign subsidies distorting the internal market, SWD (2024)201 final (26.7.2024).

巻末資料

TFEU Article 107 (国家補助規制)

1. Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.

2. The following shall be compatible with the internal market:

(a) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned;

(b) aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences;

(c) aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division. Five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Council, acting on a proposal from the Commission, may adopt a decision repealing this point.

3. The following may be considered to be compatible with the internal market:

(a) aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, and of the regions referred to in Article 349, in view of their structural, economic and social situation;

(b) aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State;

(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest;

(d) aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and

competition in the Union to an extent that is contrary to the common interest;

(e) such other categories of aid as may be specified by decision of the Council on a proposal from the Commission.

## **Regulation 2022/2056 (外国補助金規則)**

### **Article 3**

#### **Existence of a foreign subsidy**

1. For the purposes of this Regulation, a foreign subsidy shall be deemed to exist where a third country provides, directly or indirectly, a financial contribution which confers a benefit on an undertaking engaging in an economic activity in the internal market and which is limited, in law or in fact, to one or more undertakings or industries.

2. For the purposes of this Regulation, a financial contribution shall include, inter alia:

(a) the transfer of funds or liabilities, such as capital injections, grants, loans, loan guarantees, fiscal incentives, the setting off of operating losses, compensation for financial burdens imposed by public authorities, debt forgiveness, debt to equity swaps or rescheduling;

(b) the foregoing of revenue that is otherwise due, such as tax exemptions or the granting of special or exclusive rights without adequate remuneration; or

(c) the provision of goods or services or the purchase of goods or services.

A financial contribution provided by a third country shall include a financial contribution provided by:

(a) the central government and public authorities at all other levels;

(b) a foreign public entity whose actions can be attributed to the third country, taking into account elements such as the characteristics of the entity and the legal and economic environment prevailing in the State in which the entity operates, including the government's role in the economy; or

(c) a private entity whose actions can be attributed to the third country, taking into account all relevant circumstances.

### **Article 4**

#### **Distortions in the internal market**

1. A distortion in the internal market shall be deemed to exist where a foreign subsidy is liable to improve the competitive position of an undertaking in the internal market and where, in doing so, that foreign subsidy actually or potentially negatively affects competition in the internal market. A distortion in the internal market shall be determined on the basis of indicators, which can

include, in particular, the following:

- (a) the amount of the foreign subsidy;
- (b) the nature of the foreign subsidy;
- (c) the situation of the undertaking, including its size and the markets or sectors concerned;
- (d) the level and evolution of economic activity of the undertaking on the internal market;
- (e) the purpose and conditions attached to the foreign subsidy as well as its use on the internal market.

2. Where the total amount of a foreign subsidy to an undertaking does not exceed EUR 4 million over any consecutive period of three years, that foreign subsidy shall be considered unlikely to distort the internal market.

3. Where the total amount of a foreign subsidy to an undertaking does not exceed the amount of de minimis aid as defined in Article 3(2), first subparagraph, of Regulation (EU) No 1407/2013 per third country over any consecutive period of three years, that foreign subsidy shall not be considered to distort the internal market.

4. A foreign subsidy may be considered not to distort the internal market to the extent that it is aimed at making good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences.

#### **Article 5**

##### **Categories of foreign subsidies most likely to distort the internal market**

1. A foreign subsidy is most likely to distort the internal market where it falls under one of the following categories:

- (a) a foreign subsidy granted to an ailing undertaking, namely an undertaking which will likely go out of business in the short or medium term in the absence of any subsidy, unless there is a restructuring plan that is capable of leading to the long-term viability of that undertaking and that plan includes a significant own contribution by the undertaking;
- (b) a foreign subsidy in the form of an unlimited guarantee for the debts or liabilities of the undertaking, namely without any limitation as to the amount or the duration of such guarantee;
- (c) an export financing measure that is not in line with the OECD Arrangement on officially supported export credits;
- (d) a foreign subsidy directly facilitating a concentration;
- (e) a foreign subsidy enabling an undertaking to submit an

unduly advantageous tender on the basis of which the undertaking could be awarded the relevant contract.

2. An undertaking under investigation shall be granted the possibility to provide relevant information as to whether a foreign subsidy falling under one of the categories set out in paragraph 1 does not distort the internal market in the specific circumstances of the case.

#### **Article 6**

##### **Balancing test**

1. The Commission may, on the basis of information received, balance the negative effects of a foreign subsidy in terms of distortion in the internal market, according to Articles 4 and 5 against the positive effects on the development of the relevant subsidised economic activity on the internal market, while considering other positive effects of the foreign subsidy such as the broader positive effects in relation to the relevant policy objectives, in particular those of the Union.

2. The Commission shall take into account the assessment under paragraph 1 when deciding whether to impose redressive measures or to accept commitments, and the nature and level of those redressive measures or commitments.