

หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ :
บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรป

Principles of Public Economic Law :

The Role of the State in the Economy under the Influence of the European Union

อานันท์ กระบวนศรี*

รับบทความเมื่อ 17 กันยายน 2566

แก้ไขบทความเมื่อ 4 ธันวาคม 2567

ตอบรับบทความเมื่อ 6 ธันวาคม 2567

บทคัดย่อ

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐสมัยใหม่ที่รัฐมีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ปัจจุบันมีคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเข้าสู่การพิจารณาตัดสินของศาลปกครองหลายคดีซึ่งศาลมักจะต้องเข้ามาใช้และตีความหลักการแข่งขันอย่างเสรีที่เรียกร้องไม่ให้รัฐเข้ามาประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนและหลักการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐมักจะอ้างบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (les services d'intérêt économique general (SIEG)) เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน การศึกษาหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานย่อมทำให้เกิดความเข้าใจในความเป็นมาของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลของสหภาพยุโรปที่ได้เข้ามาปรับใช้กฎหมายและหาสมดุลระหว่างหลักการแข่งขันอย่างเสรีและหลักการจัดทำบริการสาธารณะ แนวคำพิพากษาช่วยทำให้เห็นภาพของบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 ที่เป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานที่ศาลได้วางเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้รัฐสมาชิกสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ขัดต่อสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ที่ได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่เป็นหัวใจสำคัญของสหภาพยุโรป

คำสำคัญ : กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, ประเทศฝรั่งเศส, สหภาพยุโรป, บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ, สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป, บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ, ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป

*

นิติศาสตรมหาบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน สาขากฎหมายมหาชนภาครัฐกิจ มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



Abstract

Public economic law is a law of great importance, especially in modern states where the state plays a significant economic role. Currently, administrative cases pertaining to public economic law are frequently brought before the Administrative Court, necessitating the application and interpretation of principles that safeguard free competition and uphold the concept of public service. The latter involves the provision of economic services for the people, often referred to as “les services d’intérêt économique général (SIEG)”. Studying the principles of French public economic law, which have developed over a long period of time, will provide a better understanding of the history of public economic law, especially by studying the judgments of the European Union courts. The judgments of the EU courts reflect the application of the law and the delicate balance they strike between the principles of free competition and those of public service. In particular, the 2003 decision by the Court of Justice of the European Community in the Altmark case established a precedent. In this landmark ruling, the Court laid down essential conditions that would enable member states to engage in economic activities without contravening the Treaty on the Functioning of the European Union, which lies at the core of the European Union and outlines its general principles concerning trade competition.

Keywords : Public economic law, France, European Union, Role of the government sector in the economy, Treaty on the Functioning of the European Union, Services d’intérêt économique général, Court of Justice of the European Union

บทนำ

ภายใต้แนวคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม รัฐสมัยใหม่มีหน้าที่ต้องลดบทบาทในทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดอย่างเสรีและเป็นธรรม ประเทศไทยซึ่งได้มีการวางหลักประกันเสรีภาพในการประกอบกิจการของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ¹ จึงได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เคยมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีชื่อเสียงในคดี พ. 35/2550 ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ศาลปกครองได้พิพากษาให้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือ สิทธิการใช้ที่ดินเพื่อวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อออกจากทรัพย์สินของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และแบ่งแยกอำนาจและสิทธิในส่วนที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐออกจากอำนาจและสิทธิของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ พบว่าการลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐในทำนองเดียวกันยังปรากฏในภาคส่วนการผลิตพลังงานไฟฟ้า ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาขายปลีกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นความพยายามแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 อันส่งผลให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการทางพลังงานของประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้เรียกร้องให้ประเทศไทยต้องปรับตัวเป็นอย่างมาก รัฐได้ลดบทบาทในทางเศรษฐกิจลงทีละน้อยรวมถึงกิจการพลังงานที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ลดบทบาทโดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการผลิตไฟฟ้ามากขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นว่าในปัจจุบัน ไฟฟ้าที่ผลิตในประเทศมาจากสัดส่วนของโรงงานเอกชนมากกว่ากึ่งหนึ่ง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 ที่ได้รับรองว่าการกระทำของกระทรวงพลังงานและคณะรัฐมนตรีที่ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 56 วรรคสาม และวรรคสี่ ประกอบมาตรา 3 วรรคสอง²

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 40 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่องานที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น”

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(มีต่อหน้าถัดไป)



ตัวอย่างคดีปกครองและคดีรัฐธรรมนูญที่ได้ยกมาข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ต้องลดบทบาทในทางเศรษฐกิจอันสอดคล้องกับแก่นของการศึกษาวิชากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจอันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายนี้ซึ่งเป็นสาขาที่ไม่ได้มีการศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการมากนัก ในทางทฤษฎี กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยบทบาทของรัฐในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม ตลอดจนเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งนี้ จึงเป็นที่ยอมรับว่าการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบซึ่งก็คือการศึกษากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจดังที่ปรากฏในต่างประเทศถือเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ตัวอย่างของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ ได้แก่ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจมาอย่างรุ่งเรืองและยาวนาน ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐที่มีอยู่มาตั้งแต่ในอดีตและยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงในปัจจุบัน มีการศึกษาและประเด็นปัญหาข้อพิพาทในทางกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรตุลาการเป็นจำนวนมาก นำมาสู่การพัฒนาการใช้และการตีความกฎหมายทั้งภายในศาลเองและโดยฝ่ายวิชาการที่ร่วมกันวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาของศาล รวมถึงการรวบรวมองค์ความรู้เผยแพร่แต่งเป็นตำรากฎหมายอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์แห่งการศึกษา คือ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรปที่มีความสำคัญกับการรับรองและคุ้มครองหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้ตลาดร่วมของประเทศสมาชิก

ดังนั้นเพื่อทำความเข้าใจกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศส บทความนี้จะทำการศึกษาในประเด็นสำคัญ 4 ประเด็น โดยเริ่มจากการศึกษาการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของรัฐในทางเศรษฐกิจในส่วนที่ 1 ต่อมา จะทำการศึกษาลักษณะกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (สหภาพยุโรป) ในส่วนที่ 2 จากนั้น จะทำการศึกษาค้นคว้าคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (สหภาพยุโรป) ที่สำคัญในส่วนที่ 3 และจบลงที่บทวิเคราะห์ในส่วนที่ 4 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

ส่วนที่ 1 การเพิ่มขึ้นของกิจกรรมของรัฐในทางเศรษฐกิจ

ในรัฐสมัยใหม่ รัฐ³ มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิมตั้งแต่ก่อตั้งรัฐ และการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรองที่รัฐเข้ามาสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกของรัฐมีคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองประการ รัฐจะต้องอาศัยอำนาจรัฐในทางมหาชนที่มีสถานะทางกฎหมายเหนือกว่าเอกชน เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการดังกล่าว การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐเป็นระยะเวลาต่อเนื่องและยาวนานได้ก่อให้เกิดวิภาษกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหนึ่งในกฎหมายมหาชนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจมีความเป็นพลวัตตามสภาพการณ์และมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับพัฒนาการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจอย่างแยกขาดจากกันไม่ได้ บทบาทดังกล่าวอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ยุคสำคัญ ซึ่งจะทำการศึกษาตามลำดับ ดังนี้ ส่วนที่ 1.1 รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนที่ 1.2 รัฐเผ่ายาม ส่วนที่ 1.3 รัฐที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจ และส่วนที่ 1.4 รัฐกำกับกิจการทางเศรษฐกิจ

1.1 รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolutismes)

รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นรัฐยุคแรกๆ ที่ปรากฏตัวขึ้นในประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน ภายหลังจากมีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยพระมหากษัตริย์ ในยุคนี้ พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดและเข้มแข็ง ทั้งในทางการเมือง การเมือง และรวมถึงในทางเศรษฐกิจ ในรัชสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะแสดงออกซึ่งอำนาจในทางเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อสร้างความมั่งคั่งของรัฐ⁴ โดยมี ฌ็อง - บาติสต์ กอลแบร์ (Jean - Baptiste Colbert) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้สนับสนุนการเสริมสร้างความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจของรัฐตามพระราชประสงค์ของพระองค์⁵ แนวนโยบายของกอลแบร์ (Colbertism) ที่ใช้ในการบริหารบ้านเมืองในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1661-1683 ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า “การที่รัฐมีเงินจำนวนมากมหาศาลได้สร้างความแตกต่างกับรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นความยิ่งใหญ่และอำนาจของรัฐ” อันเป็นการวางรากฐานสมัยใหม่ของการแทรกแซงของรัฐ⁶ ภายใต้อำนาจปกครองดังกล่าว รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

³ ผู้เขียนใช้คำว่า “รัฐ” ในความหมายอย่างกว้าง ที่หมายรวมถึงนิติบุคคลมหาชนทุกประเภทในระบบกฎหมายฝรั่งเศส กล่าวคือ มีความหมายรวมถึงหน่วยงานอื่นที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน เช่น วิชาสหกิจมหาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Gustave Peiser, *Droit administratif général*, 26^e éd., (Paris : Dalloz, 2014), p. 6. et Pascale Gonod, *Droit administratif général*, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2020), pp. 9-10.)

⁴ Sophie Nicinski, *Droit public des affaires*, 4^e éd., (Paris : LGDJ, 2014), pp. 24-25.

⁵ Aurélien Baudu, *Finances Publiques*, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), pp. 27-29.

⁶ Jean - Paul Valette, *Droit public économique*, 3^e éd., (Paris : Hachette Supérieur, 2015), pp. 11-12.

ในด้านอุตสาหกรรม⁷ เกิดการรวมศูนย์ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมด มีเพียงกิจกรรมไม่กี่อย่าง ที่รัฐอนุญาตให้เอกชนทำได้ แนวคิดในยุคนี้นี้จึงถูกเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า “ลัทธิพาณิชย์นิยม” (Mercantilisme)⁸ อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการผูกขาดอำนาจในทางเศรษฐกิจไว้ที่รัฐนั้นได้ละเมิดต่อหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชน อันส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งในเวลาต่อมา และเป็นหนึ่งในสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นการสิ้นสุดลงของแนวนโยบายของกอลแบร์⁹

1.2 รัฐเผ่ายาม (État - gendarmerie)

การใช้อำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจของรัฐได้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชน โดยเฉพาะชนชั้นกระฎุมพีหรือที่อาจเรียกว่าชนชั้นบัวร์ชัว (bourgeois) ซึ่งเป็นกลุ่มชนชั้นกลางหรือชนชั้นพ่อค้าวานิชที่มีพลังในทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นภายหลังจากปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อชนชั้นกระฎุมพีไม่เห็นด้วยกับการผูกขาดของรัฐ ความขัดแย้งทางการเมืองจึงเกิดขึ้น แนวคิดในระบอบแบบเก่าที่ยอมตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐในการผูกขาดควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จึงถูกโจมตีและเข้าแทนที่ด้วยแนวคิดแบบ “ลัทธิเสรีนิยม” (Libéralisme) หรือเรียกให้เฉพาะเจาะจงได้ว่า “ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ” (Libéralisme économique)¹⁰ ที่ปฏิเสธการผูกขาดและเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ แนวคิดเสรีนิยมไม่เชื่อว่าการขับเคลื่อนเศรษฐกิจโดยรัฐจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง วรรณกรรมที่มีชื่อเสียงและถูกฝ่ายเสรีนิยมนำมาอ้างอิง ได้แก่ งานเขียนของอดัม สมิธ (Adam Smith) ในหนังสือเรื่อง “ความมั่งคั่งของชาติ” (The Wealth of Nations)¹¹ ที่อธิบายว่าความมั่งคั่งของชาติจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากว่ารัฐเป็นคนทำเอง แต่จะต้องปล่อยให้เอกชนเป็นคนลงมือทำ รัฐจึงต้องลดบทบาทในทางเศรษฐกิจลง¹² โดยต้องปล่อยให้ทุกอย่างดำเนินไปตามกลไกตลาดซึ่งจะมี “มือที่มองไม่เห็น” (invisible hand) เข้ามาจัดการให้ตลาดเกิดความสมดุลเอง รัฐจึงไม่มีความจำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ แต่ปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ รวมถึงรับรองกรรมสิทธิ์ให้กับเอกชน¹³

⁷ Frédéric Colin, *Droit public économique*, 6^e éd., (Paris : Gualino, 2017), p. 27.

⁸ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 12.

⁹ Benoît Delaunay, *Droit public de la concurrence*, 2^e éd., (Paris : LGDJ, 2018), p. 20.

¹⁰ คำว่า “เสรีนิยม” มีความหมาย 2 นัย ได้แก่ (1) ความหมายในทางการเมือง ที่หมายถึง รัฐที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนวันแต่จะได้รับอนุญาตจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักนิติรัฐ และ (2) ความหมายในทางเศรษฐกิจ ที่หมายถึง รัฐที่รับรองหลักกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการประกอบกิจการของประชาชน โดยรัฐจะปฏิบัติเฉพาะภารกิจพื้นฐานในเรื่องความสงบเรียบร้อย ไม่เข้ามาแทรกแซงเรื่องในทางเศรษฐกิจ (โปรดดู Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 19.)

¹¹ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 28-29.

¹² Aurélien Baudu, *op. cit.*, p. 46.

¹³ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 20.

รัฐจะจำกัดตนอยู่เฉพาะภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม 4 ประการ ได้แก่ การรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ และการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งภารกิจพื้นฐานทั้ง 4 ประการนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของประเทศ¹⁴ แนวคิดเรื่องเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจได้ถูกนำไปใช้ภายหลังการปฏิวัติใหญ่¹⁵ ถึงแม้ว่าแนวคิดดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริง เพราะหลักการรับรองกรรมสิทธิ์ได้สนับสนุนให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งของทุน และตอกย้ำความเหลื่อมล้ำของสังคมมากขึ้นเรื่อย ๆ แนวคิดดังกล่าวยังคงดำเนินไปจนถึงเหตุการณ์สำคัญ 3 เหตุการณ์ ได้แก่ สงครามโลกครั้งที่ 1 ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1929 และสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ทำให้ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญ¹⁶

1.3 รัฐที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจ (État interventionist)

วิกฤตเศรษฐกิจทำให้แนวคิดเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจถูกตั้งคำถาม มีเสียงเรียกร้องให้รัฐกลับมามีบทบาทเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรงในช่วงทศวรรษที่ 20 และเมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ภาคเอกชนสูญเสียทรัพยากรสำคัญในการผลิตไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ด้วยตนเองอีกต่อไป สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ตลาดไม่สามารถตอบสนองทางสังคมได้อีกต่อไป หรือที่เรียกชื่อว่า “ตลาดล้มเหลว” (Défaillance du marché) ที่เรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แนวคิดทางเศรษฐกิจสำคัญที่สนับสนุนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ได้แก่ แนวคิดของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes)¹⁷ ที่เชื่อว่ารัฐมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนและเป็นห้ามล้อในทางเศรษฐกิจของประเทศ¹⁸ ลัทธิที่สนับสนุนการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐ (interventionnisme)¹⁹ ได้ถูกนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมผ่านนโยบาย “New Deal” ของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี. โรสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ที่มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน²⁰ และเริ่มมีแนวคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ (État - providence) เกิดขึ้น

¹⁴ Didier Linotte et al., *Droit public économique*, (Paris : Dalloz, 2001), p. 17. et Éric Oliva, *Finances Publiques*, 3^e éd., (Paris : Sirey, 2015), p. 13.

¹⁵ ในความจริงแล้ว ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการต่อสู้ของประชาชนอันส่งผลต่อมาถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสที่ค่อนข้างซับซ้อน มีการปกครองทั้งในรูปแบบของสาธารณรัฐแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และแบบจักรวรรดิ สลับกันเปลี่ยนไปมาหลายครั้ง แต่ก็ถือได้ว่ายุคที่รัฐผูกขาดทางเศรษฐกิจอย่างสมบูรณ์ได้ยุติลงไปแล้วอย่างสิ้นเชิง

¹⁶ Pierre Delvolvé, *Droit public de l'économie*, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), p. 22.

¹⁷ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 30-31.

¹⁸ Aurélien Baudu, *op. cit.*, pp. 78-79.

¹⁹ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 24.

²⁰ Éric Oliva, *op. cit.*, p. 17.



แนวคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการปรากฏชัดในประเทศฝรั่งเศสที่รัฐกลับมามีบทบาทในการวางกรอบเพื่อกำหนดทิศทางในทางเศรษฐกิจและออกกฎหมายในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น²¹ ในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นยุคแห่งความเจริญรุ่งเรืองของแนวคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ (service public) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (service public industriel et commercial) มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องในทางเศรษฐกิจออกมาเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ และรวมถึงการใช้อำนาจมหาชนทำให้กิจการเอกชนหลายแห่งตกมาเป็นของรัฐ (Nationalisation)²² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริการสาธารณะที่มีโครงข่าย (les services publics en réseaux)²³ เช่น พลังงาน คมนาคม และการสื่อสาร เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2²⁴ อย่างไรก็ตาม บริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัวนำมาซึ่งวิกฤตการณ์ครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นในระหว่างช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึงทศวรรษที่ 1960 และถูกท้าทายโดยคลื่นความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (néolibérale) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 ที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขันอย่างเสรีของภาคเอกชน²⁵

1.4 รัฐที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจ (État régulateur)

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 รัฐได้เปลี่ยนบทบาทตนเองอีกครั้งมาเป็นผู้กำกับกติกาทิศทางเศรษฐกิจ แทนที่จะเป็นผู้เล่นเหมือนอย่างในอดีต นักคิดคนสำคัญในยุคนี้นี้ ได้แก่ ฟรีดริช ฮาเยก (Friedrich Hayek)²⁶ ที่เสนอว่าการที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจทำให้รัฐต้องแบกรับภาระ

²¹ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, pp. 22-23.

²² Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 20-21. et Jean - Paul Valette, *op. cit.*, pp. 22-25.

²³ การบริการสาธารณะที่มีโครงข่ายเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยทรัพยากรของรัฐจำนวนมากศาล เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้เกิดการเชื่อมโยงกันได้อย่างทั่วถึง เพื่อตอบสนองความต้องการปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน และเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง เช่น ไฟฟ้า ก๊าซ น้ำประปา รถไฟ ส่วนมากแล้วการบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว ด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ โดยหลักแล้วรัฐจึงเป็นผู้เริ่มในการวางโครงข่าย เอกชนคนหนึ่งคนใดไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจดำเนินการได้แต่ไม่คุ้มค่าที่จะลงทุน ทั้งนี้ รัฐเจ้าของโครงข่ายย่อมมีอำนาจผูกขาดเหนือโครงสร้างพื้นฐานที่ตนวางรากฐานเอาไว้เพื่อที่จะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสในการเข้าถึงบริการดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ต่อมา การบริการสาธารณะที่มีโครงข่ายได้ถูกเรียกร้องให้เปิดโอกาสให้เอกชนผู้ประกอบการสามารถเข้ามาแสวงหาประโยชน์ได้อย่างเสรีตามหลักการแข่งขันทางการค้าและหลักตลาดร่วมของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (โปรดดู Pierre Esplugas - Labatut, *le Service public*, 5^e éd., (Paris : Dalloz, 2023), pp. 3-6. et Frédéric Colin, *op. cit.*, p. 227.)

²⁴ Frédéric Brigaud et al., *Finances Publiques*, 3^e éd., (Paris : Armand Colin, 2017), pp. 462-463. et Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 32.

²⁵ Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, p. 2.

²⁶ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 34-35.

ทางงบประมาณเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การขาดความอิสระจากการเมืองและข้อผูกพันมากมายตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในระบบราชการ รัฐจึงไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของสังคมได้อีกต่อไป หรือที่เรียกว่าสภาวะ “รัฐล้มเหลว” (Défaillance du gouvernement) จึงเกิดแนวคิดปฏิรูปบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีชื่อเรียกว่า “ลัทธิเสรีนิยมใหม่” (Néolibéralisme) ซึ่งเชื่อว่ายิ่งรัฐเข้ามามีบทบาทน้อย เศรษฐกิจจะดีขึ้น (moins d’État mieux d’État)²⁷ แนวคิดนี้เรียกร้องไม่ให้รัฐลงมาแทรกแซงเศรษฐกิจแต่ให้เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในนามของรัฐ แต่เมื่อปล่อยให้เอกชนดำเนินการแทนแล้ว รัฐจะนิ่งเฉยปล่อยให้ไปไปตามกลไกตลาดแบบเสรีอย่างเต็มที่ย่อมจะเกิดปัญหาตามมาเหมือนอย่างในยุครัฐเผด็จการดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อที่ 1.2 รัฐจึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลคอยสอดส่องและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีที่แท้จริง ดังนั้นในยุคนี รัฐจึงเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้จัดทำ” (fournisseur) มาเป็น “ผู้ดูแลกติกา” (régulateur) ซึ่งมีบทบาทสำคัญส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างเอกชนอย่างเต็มที่²⁸

ผู้นำที่มีบทบาทสำคัญที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ มาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) นายกรัฐมนตรีของสหราชอาณาจักร โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) และโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา²⁹ ที่ได้ทำการลดค่าใช้จ่ายทางสังคมจำนวนมาก เช่น การศึกษา การเคหะ ประกันสังคม และได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatisation) ไม่ว่าจะเป็นกิจการประปา ไฟฟ้า ก๊าซ และเหล็กกล้า เช่นเดียวกับสหภาพยุโรปที่ได้มีการรับรองหลักการแข่งขันทางการค้า (le principe de concurrence) เอาไว้ในสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ. 1957 (le Traité instituant la Communauté économique européenne de 1957 (TCEE)) หรือสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 (le Traité de Rome de 1957) และหลักการตลาดร่วม (หรือตลาดเดียว) (Marché unique หรือ Grand marché intérieur) เอาไว้ในกฎหมายยุโรปตลาดร่วม ค.ศ. 1986 (Acte unique européen de 1986)³⁰ ภายใต้อิทธิพลดังกล่าว ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ทำการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมากเพื่อลดรายจ่ายสาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขันของเอกชนในตลาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริการสาธารณะที่มีโครงข่ายรัฐจะต้องทำการแบ่งแยกโครงข่ายออกจากการให้บริการ เปิดโอกาสให้เอกชนเข้าถึงโครงข่ายได้อย่างเสรี และจะต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่มีความเป็นอิสระ เพื่อกอปรระมัดระวังไม่ให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชน³¹ โดยองค์กรกำกับจะมีสถานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่มีความเป็นอิสระ

²⁷ Aurélien Baudu, *op. cit.*, p. 100.

²⁸ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 268. et Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 25-26.

²⁹ Jean - Luc Albert, *Finances Publiques*, 11^e éd., (Paris : Dalloz, 2019), p. 73.

³⁰ Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 57-58. et Pierre Bauby, *Service public*, 2^e éd., (Paris : La Documentation française, 2016), pp. 143-144.

³¹ Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *Droit Public Économique*, 6^e éd., (Paris : LGDJ, 2012), pp. 340-344.

(autorités administratives indépendantes (AAI))³² ที่ปราศจากการแทรกแซงในทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เพื่อลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของภาครัฐอย่างแท้จริง³³

แนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นแนวคิดที่ยังคงมีความซับซ้อน คลุมเครือ และเป็นพลวัต ดังจะเห็นได้จากในระยะแรก อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดในทางกฎหมาย ทำให้เกิดหลักกฎหมายที่เรียกว่า “หลักไม่มีการแข่งขันระหว่างรัฐกับเอกชนในกิจการอย่างเดียวกัน” (principe de non - concurrence) กล่าวคือ กิจการใดที่มีเอกชนทำอยู่แล้วรัฐจะไม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจการนั้น และแม้จะเป็นกรณีที่ไม่มีเอกชนเข้าไปดำเนินการก็ตาม การที่รัฐจะเข้าไปดำเนินกิจการนั้นได้ จะต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นสำคัญที่จะต้องเรียกร้องให้รัฐเข้ามาดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เพราะโดยหลักแล้ว รัฐไม่มีหน้าที่ประกอบกิจการเพื่อมุ่งแสวงหาผลกำไร รัฐมีหน้าที่แค่กำกับกวดขันให้การแข่งขันกันระหว่างเอกชนเป็นไปอย่างเป็นธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา แนวคิดดังกล่าว ได้ถูกให้ความสำคัญน้อยลง เนื่องจากถูกแทนที่ด้วย “หลักการแข่งขันแบบเสมอภาคกัน” (principe d'égalité concurrence)³⁴ ที่อนุญาตให้รัฐลงมาทำกิจการในเรื่องเดียวกันกับเอกชนได้แต่จะต้องอยู่ภายใต้กติกาที่เป็นธรรม รัฐไม่สามารถใช้อำนาจมหาชนในการประกอบกิจการได้ แต่จะต้องประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น³⁵ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะได้กลับมามีบทบาทอีกครั้งในปัจจุบัน ทำให้เกิดข้อยกเว้นสำคัญที่รัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงตลาดในกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้และยังคงได้รับสิทธิพิเศษที่ไม่ตกอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคในการแข่งขันทางการค้า หากเป็นเรื่องของบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (service d'intérêt économique general (SIEG)) ที่แม้ว่าภายใต้หลักการตลาดร่วม รัฐสมาชิกจะยังคงตกอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม แต่ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้หลายประการที่ยอมรับการเข้ามามีบทบาทของภาครัฐในตลาด เช่น กรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือด้านการสาธารณสุข ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด 19³⁶ แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปกำหนด

³² Didier Linotte et al., *op. cit.*, p. 27. et Étienne Petit, *Les indispensables du droit public économique*, (Paris : Ellipses, 2019), p. 83.

³³ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 73.

³⁴ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 137-138. Et Hélène Hoepffner, *Droit des contrats administratifs*, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2019), p. 263. et Étienne Petit, *op. cit.*, p. 20.

³⁵ François Brenet, “La candidature des personnes publiques aux contrats de la commande publique, la liberté du commerce et de l’industrie et le principe d’égalité concurrence,” *La lettre juridique* n°364 du 24 septembre 2009 : Marchés publics, pp. 3-4. et Luca Volpi, *Liberté de commerce et libre concurrence : le contrôle du juge administratif des interventions des personnes publiques*, 2021, [Online], retrieved from <https://www.village-justice.com/articles/contrôle-juge-administratif,21105.html> เมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2566.

³⁶ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 612.

ในสนธิสัญญาและกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ร่วมกันของสหภาพยุโรป ดังที่จะได้อธิบายต่อไปใน *ส่วนที่ 2* ของบทความนี้

ส่วนที่ 2 หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (สหภาพยุโรป)

แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่สมัยที่รัฐได้เพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการก่อตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกท้าทายโดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ แนวคิดดังกล่าวได้เรียกร้องให้มีตลาดรวมภายในประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเพื่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมภายในประชาคม โดยปราศจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิก ดังนั้นเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรปจึงได้ออกกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับเพื่อทำการจำกัดอำนาจของรัฐสมาชิกในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจภายในประเทศ³⁷ ใน *ส่วนที่ 2* ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ *ส่วนที่ 2.1* บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 (le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บท (le droit primaire) และ *ส่วนที่ 2.2* บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป (le droit dérivé)

2.1 บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 (le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ในฐานะที่เป็นกฎหมายแม่บท (le droit primaire)

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีอิทธิพลในการสร้างข้อความคิดเรื่อง “บริการสาธารณะ” ที่องค์กรตุลาการได้รับรองให้รัฐสามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจได้ผ่านทางวิสาหกิจมหาชน³⁸ ในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (établissement public de caractère industriel et commercial (EPIC)) ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดี *Société commerciale de l'Ouest africain (Bac d'Eloka)* ค.ศ. 1921³⁹ และคำพิพากษาศาลแห่งรัฐในคดี *Nevers*⁴⁰ อย่างไรก็ตาม

³⁷ Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, 2^e éd., (Paris : PUF, 2007), pp. 67-70.

³⁸ ผู้เขียนเลือกใช้คำว่า “วิสาหกิจมหาชน” ที่แปลมาจากคำว่า *Entreprise publique* แทนคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เนื่องจากในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ใช้คำว่า *Entreprise publique* เรียกวิสาหกิจที่รัฐ (État) เป็นผู้ประกอบการเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงวิสาหกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ เป็นผู้ประกอบการด้วย, โปรตดู จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), ในหน้าที่ 5 ของบทนำ.

³⁹ คำพิพากษาศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921 คดี *Société commerciale de l'Ouest africain*.

⁴⁰ คำพิพากษาศาลแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 คดี *Nevers*.

ข้อความคิดดังกล่าวได้สูญเสียอิทธิพลจากการจัดระเบียบโลกใหม่ที่ลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเข้ามา มีบทบาทมากยิ่งขึ้น ทำให้กฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเปลี่ยนแปลงไป สหภาพยุโรปเห็นว่าสภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ข้ออ้างที่รัฐสมาชิกเคยใช้ในการผูกขาดกิจการโครงข่ายเพื่อแก้ไข ปัญหาตลาดล้มเหลวได้หมดความจำเป็น ยิ่งไปกว่านั้น การดำรงอยู่ต่อไปของสถานการณ์ดังกล่าว ยิ่งสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศและกีดกันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ สหภาพยุโรปปฏิเสธมาตรการผูกขาดและมีเจตจำนงที่จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีตามหลัก การแข่งขันทางการค้า ดังนั้นกิจการโครงข่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน จึงไม่ใช่บริการสาธารณะที่รัฐจะผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวอีกต่อไป กิจการเหล่านี้ได้กลายเป็นบริการ ทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (service d'intérêt économique general (SIEG)) ที่เอกชนมีเสรีภาพ ในการประกอบกิจการ โดยมีรัฐเป็นผู้กำกับดูแลกติกาภายใต้หลักการแข่งขันที่เป็นธรรมภายในสหภาพยุโรป ที่มีชื่อเรียกว่า “ตลาดร่วม” (le marché intérieur)⁴¹

ในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ประเทศฝรั่งเศสจึงตกอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหมายของสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน เมื่อประเทศฝรั่งเศสได้อนุวัติการกฎหมายของสหภาพยุโรปแล้ว กฎหมายที่ได้รับการอนูวัติการนั้นย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศส⁴² ในส่วน ของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนั้น หลักกฎหมายพื้นฐานที่สำคัญปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงาน ของสหภาพยุโรป (le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (le Traité de Lisbonne)⁴³ ข้อ 101 ถึงข้อ 109 ที่ได้วางหลักทั่วไปเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่เป็นหัวใจสำคัญของสหภาพยุโรป สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมใหม่

⁴¹ Vie - publique, La notion de service public, 2023, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public>,. เมื่อ 19 กันยายน 2566.

⁴² ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายแบบเอกนิยม (Monism) ที่ยอมรับว่ากฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้แยกขาดออกจากกัน แต่เป็นกฎหมายที่อยู่ในระบบเดียวกัน เมื่อใดก็ตามที่ประเทศฝรั่งเศส ลงนามและอนูวัติการกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 แล้ว กฎหมายระหว่างประเทศนั้นก็ย่อมถือเป็นกฎหมายภายในประเทศที่องค์กรของรัฐสามารถนำมาปรับใช้ได้ไม่ต่างกับ กฎหมายระดับรัฐบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองที่ประกาศใช้ภายในประเทศ โปรดดู Bertrand Seiller, Droit administrative Tome 1. Les sources et le juge, 7^e éd., (Paris : Champs université, 2018), pp. 55-58.

⁴³ สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ประกอบไปด้วยบทบัญญัติจำนวน 358 ข้อ แต่เดิม คือ สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ก่อตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญากรุงโรม ค.ศ. 1957 และแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยกฎหมายยุโรปตลาดร่วม ค.ศ. 1986 (Acte unique européen de 1986) และสนธิสัญญามาสทริชต์ ค.ศ. 1992 สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ค.ศ. 1999 และสนธิสัญญานิซ ค.ศ. 2001 โปรดดู Vie - publique, Qu'est-ce que le traité de Lisbonne ?, 2022, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20315-quest-ce-que-le-traite-de-lisbonne#:~:text=le%20trait%C3%A9%20sur%20le%20fonctionnement,d'Amsterdam%20et%20de%20Nice>. เมื่อ 14 กันยายน 2566.

ในระบบกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ข้อ 106 และข้อ 107⁴⁴ ดังนั้น ในส่วนที่ 2.1 ของบทความนี้จะการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 2.1.1 หลักการแข่งขันอย่างเสรี ภายใต้ตลาดร่วม (ข้อ 106 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป) และส่วนที่ 2.1.2 ข้อห้ามมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (l'Aide d'État) (ข้อ 107 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป)

2.1.1 หลักการแข่งขันอย่างเสรีภายใต้ตลาดร่วม (ข้อ 106 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป)

บทบัญญัติข้อ 106 วรรคหนึ่ง วางหลักว่า รัฐสมาชิกจะต้องไม่ตราหรือคงไว้ซึ่งมาตรการใด ๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่กำหนดไว้ในข้อ 18 และข้อ 101 ถึงข้อ 109 ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการผ่านวิสาหกิจมหาชนและวิสาหกิจอื่นที่รับมอบสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์ และข้อ 106 วรรคสอง ที่วางหลักว่า วิสาหกิจมหาชนที่ได้รับมอบหมายให้ (1) บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือ (2) บริการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดทางการคลัง จะต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติของสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักในเรื่องของการแข่งขันทางการค้า ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายของวิสาหกิจนั้น และจะต้องไม่เป็นการขัดต่อผลประโยชน์ของสหภาพยุโรป⁴⁵

ความในวรรคหนึ่งของข้อ 106 วรรคหนึ่ง เป็นการกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องเคารพต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรีที่ได้ถูกรับรองไว้ในข้อ 101 ถึง 109 ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการด้วยตนเองหรือโดยมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกกิจกรรมของรัฐจะตกอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันทางการค้า แต่กิจกรรมเหล่านั้นจะต้องมีลักษณะเป็นบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Commission c/ Italie* ลงวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1987 ได้วางหลักว่า หลักการแข่งขันทางการค้ามีผลใช้บังคับกับกิจกรรมที่เข้าลักษณะเป็นอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่ได้จัดสรรสินค้าและบริการเข้าสู่ตลาดเท่านั้น⁴⁶ ดังนั้นกิจกรรมของรัฐที่ไม่มีลักษณะเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น กิจกรรมทางสังคม การเมือง วัฒนธรรม โดยหลักแล้วย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตลาดร่วมหรือตลาดภายในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แต่หากเข้าลักษณะเป็นกิจกรรมประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมแล้ว ถึงแม้ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม โดยหลักแล้วจะตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้า คำพิพากษานี้ยังวางหลักต่อไปอีกว่า ข้อตกลงที่ขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม การใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจน

⁴⁴ Étienne Petit, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁵ Matthieu Thauray, *Leçons de droit public des activités économiques*, (Paris : ellipses, 2011), pp. 143-146.

⁴⁶ Stéphane Braconnier, *op. cit.*, p. 79.

การให้ความช่วยเหลือของรัฐในทางเศรษฐกิจนั้น โดยปกติแล้วย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป การฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวย่อมส่งผลให้รัฐสมาชิกอาจถูกฟ้องร้องโดยคณะกรรมการยุโรป (la Commission européenne) และถูกพิพากษาลงโทษโดยศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)) ได้⁴⁷

นอกเหนือไปจากรัฐสมาชิกในฐานะที่เป็นนิติบุคคลในทางมหาชนแล้ว ความในวรรคสองของข้อ 106 ได้เน้นย้ำถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่โดยกำหนดให้บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือบริการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดทางการคลังของวิสาหกิจมหาชน (ที่เป็นนิติบุคคลในทางมหาชนแยกออกมาต่างหากจากรัฐ) จะต้องตกอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแข่งขันทางการค้าเช่นเดียวกับรัฐสมาชิก เป็นการจำกัดบทบาทของภาครัฐในการเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เพื่อประนีประนอมกับแนวความคิดดั้งเดิมในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ ในวรรคสองนี้เองได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้ในประโยคต่อมาซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขสำคัญว่า “การตกอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมนี้จะต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและไม่ขัดต่อภารกิจเฉพาะที่กำหนดไว้ให้วิสาหกิจมหาชนนั้นต้องรับผิดชอบ”⁴⁸ ดังนั้นความในส่วนนี้เองที่ทำให้ภาครัฐสามารถใช้เป็นข้ออ้างในการเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจถ้าสามารถพิสูจน์ได้ว่า กระทำไปเพราะความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายหรือกระทำไปเพราะเป็นภารกิจเฉพาะที่รัฐได้มอบหมายไว้ให้กับวิสาหกิจมหาชน⁴⁹ ส่วนความในวรรคสามเป็นการรับรองหลักทั่วไปเรื่องความเป็นเอกภาพของสหภาพยุโรปและกฎหมายยุโรปที่ไม่ยอมรับการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อคุณค่าพื้นฐานในการรวมกลุ่มเป็นสหภาพยุโรป⁵⁰

2.1.2 ข้อห้ามมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ (l'Aide d'État) (ข้อ 107 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป)

มาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐเป็นมาตรการดั้งเดิมและเป็นมาตรการที่สำคัญในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจมหาชนหรือเอกชน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้ตลาดร่วมของยุโรป สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป จึงได้บัญญัติข้อ 107 วรรคหนึ่ง ที่วางหลักว่า มาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐหรือวิธีการใด ๆ ที่ใช้ทรัพยากรของรัฐ ไม่ว่ามาตรการนั้นจะปรากฏในรูปแบบใด อันส่งผลกระทบต่อ

⁴⁷ Étienne Petit, *op. cit.*, pp. 169-170.

⁴⁸ Vie - publique, L'administration doit-elle respecter le droit de la concurrence ?, 2018, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20273-administration-et-droit-de-la-concurrence> เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566.

⁴⁹ Jean - Yves Cherot, *Droit public économique*, 2^e éd., (Paris : Parution, 2007), pp. 248-252.

⁵⁰ Matthieu Thauray, *op. cit.*, p. 148.

ต่อการแลกเปลี่ยนระหว่างรัฐสมาชิก และก่อให้เกิดการบิดเบือนหรือส่อว่าจะบิดเบือนการแข่งขัน เพื่อให้ประโยชน์แก่บางวิสาหกิจหรือบางกิจกรรม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักตลาดร่วมของสหภาพยุโรป⁵¹

บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักการทั่วไปที่ห้ามไม่ให้รัฐสมาชิก เข้ามาให้ความช่วยเหลือในทางเศรษฐกิจภายในประเทศตามหลักการเปิดตลาดเสรีภายในสหภาพยุโรป เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญาดังกล่าว ถึงแม้ว่าสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป จะไม่ได้ให้คำนิยามของมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐเอาไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากความในข้อ 107 วรรคหนึ่ง แล้ว อาจสรุปองค์ประกอบของมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐตามสนธิสัญญาดังกล่าวได้ ดังนี้ (1) มาตรการให้ความช่วยเหลือนั้นมาจากการแทรกแซงของรัฐ หรือการใช้ทรัพยากรของรัฐ (2) มาตรการให้ความช่วยเหลือนั้นก่อให้เกิดความได้เปรียบในทางเศรษฐกิจ (3) มาตรการให้ความช่วยเหลือนั้นส่งผลกระทบต่อ การแลกเปลี่ยนของรัฐสมาชิก และ (4) มาตรการให้ความช่วยเหลือนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การแข่งขัน⁵²

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าข้อ 107 วรรคหนึ่ง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป จะวางหลักการห้ามรัฐสมาชิกกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจเอาไว้ แต่สนธิสัญญาดังกล่าวเปิดช่องให้รัฐสมาชิกสามารถให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจได้ในบางกรณี หากเข้าข้อยกเว้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) มาตรการให้ความช่วยเหลือตามสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ข้อ 107 วรรคสอง ได้แก่⁵³

(ก) มาตรการให้ความช่วยเหลือในลักษณะทางสังคมที่มอบให้กับผู้บริโภคแต่ละราย ภายใต้เงื่อนไขว่าผู้บริโภคจะได้รับความช่วยเหลือโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์หนึ่งผลิตภัณฑ์ใด

(ข) มาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ หรือเหตุการณ์พิเศษอื่น

(ค) มาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มอบให้กับบางภูมิภาคของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้รับผลกระทบจากการแบ่งประเทศเยอรมนีในอดีต トラบเท่าที่จำเป็น ต้องชดเชยความเสียหายเปรียบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการแบ่งแยกนี้ อย่างไรก็ตาม หลังจากสนธิสัญญา Lisbon มีผลใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี รัฐสภายุโรป (le Conseil européen) (ตามข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรป) อาจตัดสินใจยกเลิกมาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ให้แก่บางมณฑลในประเทศเยอรมนี

⁵¹ Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *op. cit.*, pp. 343-345.

⁵² Matthieu Thauray, *op. cit.*, pp. 155-158.

⁵³ Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *op. cit.*, pp. 359-360. et Matthieu Thauray, *op. cit.*, p. 160.

(2) มาตรการให้ความช่วยเหลือตามสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ข้อ 107 วรรคสาม ได้แก่⁵⁴

(ก) มาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคที่มาตรฐานการครองชีพต่ำผิดปกติหรือมีการจ้างงานต่ำอย่างร้ายแรง เช่นเดียวกับภูมิภาคที่อ้างถึงในข้อ 349 โดยคำนึงถึงสถานการณ์เชิงโครงสร้าง เศรษฐกิจ และสังคม

(ข) มาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการสำคัญอันเป็นประโยชน์ร่วมกันแก่สหภาพยุโรปหรือเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสหภาพยุโรปอย่างร้ายแรง

(ค) มาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนากิจกรรมบางอย่างหรือบางภูมิภาค ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ส่งผลเสียต่อสภาพการค้าในระดับที่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวม

(ง) มาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรมและมรดกทางวัฒนธรรม ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ส่งผลเสียต่อสภาพการค้าและการแข่งขันในสหภาพในระดับที่ขัดต่อประโยชน์ส่วนรวม

(จ) มาตรการให้ความช่วยเหลือประเภทอื่นที่รัฐสภายุโรปกำหนด (ตามข้อเสนอของคณะกรรมการยุโรป)

(3) มาตรการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามข้อ 106 วรรคสอง ของสนธิสัญญาเดียวกัน⁵⁵

(4) มาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้ถูกรับรองในสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ในปี ค.ศ. 2008⁵⁶

2.2 บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรป (le droit dérivé)

สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป เป็นกฎหมายพื้นฐานที่วางหลักเบื้องต้นว่าห้ามไม่ให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจเนื่องจากการกระทำที่ขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรีที่จะต้องให้เอกชนมีโอกาสในการเข้าถึงตลาดอย่างเต็มที่และเป็นธรรม และได้กำหนดข้อยกเว้นที่ยอมรับให้รัฐสามารถแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านการใช้สิทธิมหาชนได้ในกรณีที่มีความสำคัญ อย่างไรก็ตาม

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ ตัวอย่างเช่น การให้ความช่วยเหลือแก่กิจการคมนาคมขนส่ง กิจการไปรษณีย์ หรือพลังงาน ที่จะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ 3 ของบทความนี้ (โปรดดู Étienne Petit, *op. cit.*, p. 225. et Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *op. cit.*, pp. 351-352. et pp. 364-365. et Marie Malaurie - Vignal, *op. cit.*, pp. 297-298.

⁵⁶ Matthieu Thauray, *op. cit.*, pp. 160-161.

สนธิสัญญาดังกล่าวไม่ได้กำหนดรายละเอียดว่ากรณีใดบ้างที่มีความสำคัญถึงขนาดที่จะให้ภาครัฐเข้าไปแทรกแซงตลาดได้ ดังนั้นจึงต้องศึกษากฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปที่ตราขึ้นโดยอาศัยฐานตามกฎหมายแม่บทของสหภาพยุโรปประกอบกัน⁵⁷

ตามข้อ 288 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป บ่อเกิดของกฎหมายสหภาพยุโรปแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) ระเบียบของสหภาพยุโรป (le règlement de l'Union européenne) (2) ข้อบังคับของสหภาพยุโรป (la directive de l'Union européenne) และ (3) คำวินิจฉัยของสหภาพยุโรป (la decision de l'Union européenne) ส่วนการกระทำที่มีลักษณะเป็นคำแนะนำ (recommandations) และการให้ความเห็น (avis) ไม่ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายตามนัยแห่งข้อ 288⁵⁸ อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่ 2.2 ของบทความนี้จะศึกษาเฉพาะ ส่วนที่ 2.2.1 ระเบียบของสหภาพยุโรป และส่วนที่ 2.2.2 ข้อบังคับของสหภาพยุโรป ในฐานะกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปเท่านั้น⁵⁹

2.2.1 ระเบียบของสหภาพยุโรป

ระเบียบของสหภาพยุโรปถือเป็นกฎหมายของสหภาพยุโรปที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องรับไปใช้ทั้งหมดโดยไม่สามารถปรับเปลี่ยนบทบัญญัติใด ๆ ได้ เนื่องจากมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายของรัฐสมาชิก และมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกและระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกทันทีเมื่อมีการประกาศใช้โดยไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ เพื่อมารองรับการบังคับใช้

⁵⁷ กฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรของสหภาพยุโรป เช่น รัฐสภายุโรปหรือคณะกรรมการยุโรป โดยอาศัยกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองด้วยตนเองที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าเป็นฐานในการออกกฎหมาย (โปรดดู Francesco Martucci, Droit de l'union européenne, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), p. 58. et Jean - Claude Zarka, Droit public, (Paris : Gualino, 2016), p. 13.)

⁵⁸ Didier Truchet, Le droit public, 4^e éd., (Paris : PUF/Humensis, 2018), pp. 105-106 et Parlement européen, "Sources et portée du droit de l'Union européenne," (fiches techniques sur l'union européenne PE 600.412, 16 avril 2018), pp. 5-6. et Union européenne, Types de législation, [Online], retrieved from https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_fr เมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2566.

⁵⁹ คำวินิจฉัยของสหภาพยุโรป หมายถึง คำวินิจฉัยของรัฐสภายุโรป หรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการยุโรป มีสภาพบังคับทันทีเหมือนกับระเบียบของสหภาพยุโรปโดยไม่ต้องให้มีการอนุวัติการของรัฐสมาชิกเหมือนอย่างข้อบังคับของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีสภาพบังคับเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกับระเบียบของสหภาพยุโรป (โปรดดู Vie - publique, Actes juridiques de l'UE : qu'est-ce qu'une décision ?, 2021, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20372-actes-juridiques-de-lue-quest-ce-quune-decision> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566. Et Union européenne, Décisions de l'Union européenne, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-decisions.html> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

ข้อกำหนดดังกล่าว⁶⁰ ปัจจุบันกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยสถาบันของสหภาพยุโรปได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องนำกฎเกณฑ์ดังกล่าวไปปฏิบัติโดยตรง⁶¹

2.2.2 ข้อบังคับของสหภาพยุโรป

ข้อบังคับของสหภาพยุโรปเป็นบ่อเกิดของกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าระเบียบ แต่สถานะทางกฎหมายของข้อบังคับจะไม่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกทันทีที่มีการประกาศใช้เหมือนระเบียบ รัฐสมาชิกมีบทบาทในการเลือกวิธีการในการปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องปรับปรุงกฎหมายและนโยบายของรัฐให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าว⁶² เนื่องจากการนำไปอนุวัติการปรับใช้เป็นกฎหมายภายในของตนจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดและความเป็นไปได้ภายในรัฐสมาชิก ซึ่งแต่ละรัฐสมาชิกสามารถมีแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้⁶³ ในกรณีที่ไม่มี การปฏิบัติตาม รัฐสมาชิกผู้ที่ถูกระทบสิทธิหรือเอกชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงสามารถนำเรื่องดังกล่าวขึ้นสู่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้⁶⁴

⁶⁰ Louis Dubouis, *Droit public*, 23^e éd., (Paris : Dalloz, 2021), p. 158.

⁶¹ André Legrand et Céline Wiener, *Le droit public*, (Paris : La Documentation française, 2017), p. 216. et Philippe Georges et al., *Droit public*, 16^e éd., (Paris : Sirey, 2011), p. 294. et Union européenne, *Le règlement de l'Union européenne*, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-regulations>. เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

⁶² Louis Dubouis, *op. cit.*, p. 158.

⁶³ จะเห็นได้ว่าระเบียบฯ จะมีผลใช้บังคับกับรัฐสมาชิกโดยตรงแตกต่างกับข้อบังคับฯ ที่จะต้องมีการอนุวัติการตามข้อบังคับฯ โดยรัฐสมาชิกจึงจะมีผลใช้บังคับ เนื่องจากข้อบังคับฯ เรียกร้องกับรัฐสมาชิกให้ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศมากกว่าระเบียบฯ โดยจะเน้นไปที่วิธีการและวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุของกฎหมายลำดับรองนั้น ซึ่งมีประเด็นว่าอาจจะกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก ดังนั้นในการปฏิบัติตามข้อบังคับฯ รัฐสมาชิกจึงได้รับความผ่อนปรนในแง่ของการอนุวัติการตามกฎหมายลำดับรอง เป็นการประนีประนอมยอมให้รัฐสมาชิกสามารถปรับใช้กฎหมายภายในของตนได้ภายใต้กรอบที่ข้อบังคับกำหนดอย่างสอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมของแต่ละประเทศตามหลักการกระจายอำนาจที่เหมาะสม (Principe de subsidiarité) (โปรดดู Didier Truchet, *op. cit.*, p. 106. et *Toute l'europe*, *Le droit de l'Union européenne*, 2020, [Online], retrieved from <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-droit-de-l-union-europeenne/> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

⁶⁴ Philippe Georges et al., *Droit public*, 16^e éd., (Paris : Sirey, 2011), p. 294 et *Vie - publique*, *Actes juridiques de l'UE : qu'est-ce qu'une directive ?*, 2023, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20371-actes-juridiques-de-lue-quest-ce-quune-directive> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566. et Union européenne, *Directives de l'Union européenne*, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-directives.html> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

ตัวอย่างของกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปกำหนด บทบาทของรัฐในการแทรกแซงกิจกรรมในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับพลังงาน ของสภาแห่งยุโรปและสภาแห่งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ที่มักจะมีการประกาศกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน ในเวลาเดียวกันที่เรียกว่า “กลุ่มกฎหมาย” (paquet) ในบทความนี้จะขอยกตัวอย่างกลุ่มกฎหมายพลังงาน ฉบับที่ 3 ค.ศ. 2009 และกลุ่มกฎหมายพลังงานฉบับที่ 4 ค.ศ. 2019 ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงทิศทาง ในกิจการพลังงานของประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปอย่างมีนัยสำคัญ

กลุ่มกฎหมายพลังงานฉบับที่ 3 ค.ศ. 2009 ถือเป็นรากฐานที่สำคัญ ของการเปิดเสรีตลาดพลังงานในยุโรป ประกอบไปด้วยระเบียบ 3 ฉบับ ได้แก่ (1) ระเบียบว่าด้วยเงื่อนไข การเข้าถึงโครงข่ายการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าข้ามพรมแดน ที่ 714/2009 (2) ระเบียบว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าถึง โครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ที่ 715/2009 (3) ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือกำกับกิจการพลังงาน (l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)) ที่ 713 - 2009 และข้อบังคับ 2 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยตลาดไฟฟ้า ที่ 2009/72 และข้อบังคับว่าด้วยตลาดก๊าซ ที่ 2009/73⁶⁵ เป็นการวางแนวคิด ในการยกเลิกการผูกขาดพลังงานโดยภาครัฐ เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าถึงตลาดพลังงานได้อย่างเสรี และเปลี่ยนมาใช้ระบบการกำกับดูแลให้เกิดการแข่งขันทางด้านพลังงานอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมแทน

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2019 ได้มีการออกกลุ่มกฎหมายพลังงานฉบับที่ 4 (un quatrième paquet «Énergie») ที่ได้มีการบรรจุกฎหมายพลังงานที่สำคัญ 4 ฉบับ ประกอบด้วยระเบียบ 3 ฉบับ ได้แก่ (1) ระเบียบว่าด้วยการไฟฟ้า ที่ 2019/943 (2) ระเบียบว่าด้วยการเตรียมพร้อมรับความเสี่ยง ที่ 2019/941 (3) ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานของสหภาพยุโรปเพื่อความร่วมมือในการกำกับดูแล กิจการพลังงาน (règlement instituant une agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)) ที่ 2019/942 และข้อบังคับ 1 ฉบับ ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยการไฟฟ้า ที่ 2019/944 ลงวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2019⁶⁶ กฎหมายพลังงานฉบับที่ 4 ได้วางหลักเกี่ยวกับตลาดไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและเพื่อดึงดูดการลงทุน กลุ่มกฎหมายฯ ได้กำหนดมาตรการจูงใจผู้บริโภค และกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของโรงไฟฟ้าที่มีสิทธิรับเงินอุดหนุนในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญ ในกำลังการผลิตพลังงาน นอกจากนี้ กลุ่มกฎหมายฯ ยังได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกเตรียมแผนฉุกเฉิน สำหรับวิกฤตไฟฟ้าที่อาจเกิดขึ้น และเพิ่มพูนความสามารถของหน่วยงานของสหภาพยุโรปเพื่อความร่วมมือ ในการกำกับดูแลกิจการพลังงาน ในความร่วมมือด้านการกำกับกิจการข้ามพรมแดน ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีสาระสำคัญเป็นการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการผลิตไฟฟ้าและลดบทบาทของภาครัฐในการดำเนินธุรกิจ

⁶⁵ Commission de régulation de l'énergie, 3ème PAQUET ÉNERGIE, [Online], retrieved from <https://www.cre.fr/Pages-annexes/Glossaire/3eme-PAQUET-ENERGIE> เมื่อ 19 มกราคม 2566.

⁶⁶ Commission de régulation de l'énergie, Cadre législatif européen, [Online], retrieved from <https://www.cre.fr/La-CRE-dans-le-monde/En-Europe/cadre-legislatif-europeen> เมื่อ 19 มกราคม 2566.

ดังกล่าว⁶⁷ อย่างไรก็ตาม กลุ่มกฎหมายฯ ได้กำหนดข้อยกเว้นที่ยินยอมให้รัฐยังคงมีบทบาทในกิจกรรมนี้ ดังปรากฏในข้อบังคับว่าด้วยการไฟฟ้า ที่ 2019/944 ลงวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2019 ซึ่งมีลักษณะเป็นการรับรอง แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป คดี *Federutility* ค.ศ. 2010⁶⁸ และนำมาประมวลไว้ในรูปของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรเพื่อความแน่นอนชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อบังคับดังกล่าว ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อบังคับว่าด้วยการไฟฟ้า ที่ 2012/27 ลงวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2012 ที่เกี่ยวกับตลาดไฟฟ้าภายในรัฐสมาชิก

ข้อบังคับว่าด้วยการไฟฟ้า ที่ 2019/944 ข้อ 5 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับราคาไฟฟ้า ได้วางหลักเอาไว้ในวรรคหนึ่งว่า ผู้ขายไฟฟ้ามีอิสระในการกำหนดราคาที่จะจ่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้า โดยรัฐสมาชิกจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่ามีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้ขายไฟฟ้า และในวรรคสอง ได้วางหลักว่ารัฐสมาชิกต้องให้ประกันการคุ้มครองลูกค้าผู้ที่มีสถานะเปราะบาง (*vulnérables*) และอยู่ในกลุ่มที่มีแนวโน้มขาดแคลนพลังงาน (*précarité énergétique*) ตามข้อ 28 และข้อ 29 ผ่านนโยบายทางสังคมหรือด้วยวิธีอื่นนอกเหนือจากการแทรกแซงเศรษฐกิจโดยการกำหนดราคาสำหรับการจัดหาไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ในวรรคสาม ของข้อ 5 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐสมาชิกสามารถเข้าแทรกแซง ผ่านการออกกฎเกณฑ์กำหนดราคาไฟฟ้า (*les tarifs réglementés de vente*) เพื่อคุ้มครองลูกค้าผู้ที่มีสถานะเปราะบางและอยู่ในกลุ่มที่มีแนวโน้มขาดแคลนพลังงานได้โดยมีเงื่อนไขตามข้อ 5 วรรคสี่ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะทางเศรษฐกิจ (*intérêt économique général*) และจะต้องไม่เกินไปกว่าขอบวัตถุประสงค์นี้

(2) มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติและตรวจสอบได้

(3) มีการรับประกันว่ากิจการไฟฟ้าที่อยู่ในประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป จะสามารถเข้าถึงลูกค้าได้อย่างเท่าเทียมกัน

(4) มีระยะเวลาที่จำกัดและได้สัดส่วนกับผู้รับผลประโยชน์ และ

(5) ไม่ส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมสำหรับผู้เข้าร่วมตลาดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ

ทั้งนี้ รัฐสมาชิกที่เข้ามาแทรกแซงกำหนดราคาไฟฟ้าตามวรรคสามจะต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ที่ 2018/1999 ข้อ 3 วรรคสาม (d) และข้อ 24 ที่กำหนดให้รัฐสมาชิก ประเมินจำนวนครัวเรือนที่ขาดแคลนพลังงาน โดยคำนึงถึงแนวปฏิบัติและตัวชี้วัดของคณะกรรมการยุโรป ด้านพลังงานประกอบกัน กับทั้งต้องประมวลข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงนโยบายและแผนทางด้านสังคม และด้านพลังงานระดับประเทศควบคู่ไปกับรายงานบูรณาการความก้าวหน้าระดับชาติด้านพลังงาน และสภาพภูมิอากาศ

⁶⁷ Parlement européen, Marché intérieur de l'énergie, 2022, [Online], retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie> เมื่อ 19 มกราคม 2566.

⁶⁸ คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2010 คดี *FederUtility*.

ส่วนที่ 3 คำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (สหภาพยุโรป) ที่สำคัญ

ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (หรือศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป (Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)) ในอดีต) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการวางหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ศาลได้พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ เฉพาะเรื่องในหลายคดีที่มีชื่อเสียง ไม่ว่าจะเป็นคดี *Corbeau* ค.ศ. 1993 คดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 และคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 ที่ล้วนแล้วแต่เป็นการยืนยันหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นการยอมรับข้อยกเว้นให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจในนามของการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นในส่วนที่ 3 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 3.1 การอนุญาตให้รัฐจำกัดการแข่งขันเป็นเอกสิทธิ์เพื่อให้วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ : คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป คดี *Corbeau* ค.ศ. 1993 และคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 และส่วนที่ 3.2 เงื่อนไขการขดเซยที่มีลักษณะเป็นบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ถือเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ : คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 ตามลำดับ

3.1 การอนุญาตให้รัฐจำกัดการแข่งขันเป็นเอกสิทธิ์เพื่อให้วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ : คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป คดี *Corbeau* ค.ศ. 1993 และคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994

ข้อพิพาททั้งสองคดีนี้เป็นประเด็นปัญหาว่าประเทศเบลเยียม (คดี *Corbeau*) และประเทศเนเธอร์แลนด์ (คดี *Commune d'Almelo*) ในฐานะรัฐสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เคารพและปฏิบัติตามหลักการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมที่ปรากฏในข้อ 90 ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ. 1957 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่ใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าวหรือไม่ (ปัจจุบัน คือ ข้อ 106 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป)⁶⁹ ดังนั้นในส่วนที่ 3.1 ของบทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 3.1.1 คดี *Corbeau* ค.ศ. 1993 กิจการไปรษณีย์ของประเทศเบลเยียม และส่วนที่ 3.2.2 คดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 กิจการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าของประเทศเนเธอร์แลนด์

3.1.1 คดี *Corbeau* ค.ศ. 1993 กิจการไปรษณีย์ของประเทศเบลเยียม⁷⁰

ในคดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่านาย Paul Corbeau ชาวเบลเยียม ประกอบกิจการไปรษณีย์แบบด่วนพิเศษที่รับรองว่าจะส่งจดหมายถึงมือผู้รับภายในเที่ยงวันของวันถัดไปโดยคิดค่าตอบแทนที่สูงกว่าการส่งไปรษณีย์ปกติ ต่อมา นาย Paul Corbeau ถูกลงโทษตามกฎหมายของเบลเยียมเนื่องจาก

⁶⁹ Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, pp. 150-151. et Pierre Bauby, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁷⁰ คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 1993 คดี *Procédure pénale contre Paul Corbeau*.

ธุรกิจไปรษณีย์เป็นกิจการที่รัฐผูกขาด เอกชนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้หากไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย นาย Paul Corbeau เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะดังกล่าวเป็นการแทรกแซงเศรษฐกิจอันขัดต่อหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการที่รัฐจะต้องส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมในตลาดสินค้าและบริการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชน นาย Paul Corbeau จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในประเทศเบลเยียม ซึ่งมีคำพิพากษาถึงที่สุดแต่นาย Paul Corbeau ยังคงไม่พอใจในผลของคำพิพากษา นาย Paul Corbeau จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป

ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นพิพาทสำคัญว่า การใช้อำนาจผูกขาดของรัฐในการไปรษณีย์นั้นชอบด้วยกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปหรือไม่ ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปได้วางหลักว่า การผูกขาดกิจการไปรษณีย์เป็นสิ่งที่ยอมรับได้ตราบเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ผู้ถือเอกสิทธิ์ (ในที่นี้หมายถึงวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการไปรษณีย์) สามารถบรรลุพันธกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้รับประโยชน์จากเงื่อนไขที่ยอมรับได้ทางเศรษฐกิจ ในคดีนี้ ศาลได้ยอมรับว่าการผูกขาดกิจการไปรษณีย์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยข้อ 90 วรรคสอง ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เนื่องจากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะสำคัญที่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมคุณภาพและราคาของการส่งไปรษณีย์ทั่วประเทศให้ได้ในราคาเดียวทั้งประเทศ⁷¹ กล่าวคือ ไม่ว่าจะส่งไปรษณีย์ระยะทางใกล้หรือไกลจะต้องชำระค่าบริการในอัตราเดียวกัน ตามหลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางดินแดน (le principe de cohésion territoriale) ที่สนับสนุนความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนในการที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดในประเทศ และเป็นการลดการกระจุกตัวของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองตามหลักการกระจายอำนาจอีกด้วย⁷² การผูกขาดกิจการไปรษณีย์ของประเทศเบลเยียมจึงชอบด้วยกฎหมายของสหภาพยุโรปแล้ว⁷³

⁷¹ Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, p. 150.

⁷² Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 479.

⁷³ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 131.

อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การยอมรับให้รัฐสามารถแทรกแซงเศรษฐกิจผ่านการผูกขาดกิจการไปรษณีย์นั้นมีขอบเขตมากน้อยเพียงใดจะสามารถผูกขาดกิจการไปรษณีย์ทั้งระบบ รวมไปถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ในคดีนี้ศาลได้วางหลักว่า รัฐไม่สามารถผูกขาดบริการเพิ่มเติม (prestations supplémentaires) ซึ่งมีลักษณะเป็นการสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะ (ที่ศาลยอมให้รัฐสามารถผูกขาดได้) ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งไปรษณีย์แบบปกติเป็นการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ศาลยอมรับให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจโดยการผูกขาดไว้กับรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายได้ แต่รูปแบบธุรกิจของนาย Paul Corbeau ผู้ฟ้องคดี ที่รับรองว่าจะส่งจดหมายถึงมือผู้รับภายในเที่ยงวันของวันถัดไปนั้นเป็นการส่งไปรษณีย์ (มีต่อหน้าถัดไป)

3.1.2 คดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 กิจการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้า ของประเทศเนเธอร์แลนด์⁷⁴

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ให้บริษัท NV Energiebedrijf Ijsselmij (IJM) (ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น N. V. Electriciteits-Maatschappij IJsselcentrale (IJC)) ซึ่งเป็นบริษัทพลังงานของประเทศเนเธอร์แลนด์ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1911 โดยเทศบาล Zwolle, Deventer และ Zutphen ในฐานะบริษัทจัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในระดับภูมิภาคให้กับตัวแทนจำหน่ายในพื้นที่ท้องถิ่นที่พิพาท และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ตรากฎหมายกำหนดให้บริษัท IJM มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการผูกขาดจำหน่ายไฟฟ้าในเขตพื้นที่ของเทศบาลเมือง Almelo และท้องถิ่นอื่น ๆ ในบริเวณเดียวกัน ต่อมา บริษัท IJM ได้ขึ้นราคาค่าไฟฟ้าทำให้เทศบาลเมือง Almelo และผู้จัดจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าในท้องถิ่นอื่น ๆ ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อคณะกรรมการยุโรปโดยโต้แย้งขอให้มีสิทธิที่จะนำเข้าไฟฟ้าจากที่อื่นและโต้แย้งการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าไฟฟ้า คณะกรรมการยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ใช้อำนาจรัฐแทรกแซงเศรษฐกิจขัดต่อหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองเอาไว้ในกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ในการพิจารณาคดีดังกล่าว จึงมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจผูกขาดของรัฐในการจำหน่ายไฟฟ้าในลักษณะดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปหรือไม่

ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ว่าการใช้อำนาจของประเทศเนเธอร์แลนด์จะมีลักษณะเป็นการแทรกแซงเศรษฐกิจอันส่งผลกระทบต่อการแข่งขันอย่างเสรีด้านพลังงานในตลาดร่วมก็ตาม แต่การผูกขาดการจำหน่ายไฟฟ้าในพื้นที่พิพาทของบริษัท IJM และการเรียกเก็บค่าไฟฟ้าเพิ่มขึ้นนั้น ก็เป็นไปเพื่อรักษาระดับราคาค่าไฟฟ้าอย่างเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศเนื่องจากการส่งไฟฟ้าไปจำหน่ายในพื้นที่ห่างไกลจากชุมชนซึ่งมีจำนวนประชากรน้อยกว่า จะมีต้นทุนที่สูงกว่าการจำหน่ายไฟฟ้าภายในเขตเมืองที่มีจำนวนประชากรสูงกว่า ดังนั้นเพื่อไม่ให้ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินสมควร บริษัท IJM จึงจำเป็นที่จะต้องขึ้นราคาค่าไฟฟ้าภายในเขตเมือง ทำให้ประชาชนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือในเขตชนบทก็มีสิทธิที่จะเข้าถึงการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 73)

แบบถ้วนพิเศษที่ถือว่าเป็นบริการเสริมของการส่งไปรษณีย์แบบปกติ เป็นการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรูปแบบพิเศษ แยกต่างหากจากการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปที่รัฐผูกขาด กิจการของผู้ฟ้องคดีที่เรียกเก็บค่าตอบแทนสูงกว่าการส่งไปรษณีย์ปกติ จึงไม่ถือเป็นกิจการประเภทเดียวกับกิจการของรัฐ การดำรงอยู่ของธุรกิจดังกล่าวย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสร้างความเสี่ยงภัยแก่การจัดทำบริการสาธารณะภายในประเทศแต่อย่างใด ดังนั้นประเทศเบลเยียมย่อมไม่มีความชอบธรรมในการกีดกันไม่ให้ผู้ฟ้องคดีประกอบธุรกิจการส่งไปรษณีย์แบบถ้วนพิเศษได้

⁷⁴ คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1994 คดี *Commune d'Almelo et autres contre NV Energiebedrijf Ijsselmij*.



อย่างเท่าเทียมกัน การแทรกแซงดังกล่าวย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรมราบเท่าที่การกีดกันการแข่งขันนั้นเป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายบรรลุผล⁷⁵ การผูกขาดกิจการไฟฟ้าของประเทศเนเธอร์แลนด์จึงชอบด้วยกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรปแล้ว⁷⁶

3.2 เงื่อนไขการขดเชยที่มีลักษณะเป็นบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ถือเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ : คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป คดี *Altmark* ค.ศ. 2003⁷⁷

ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นประเด็นปัญหาว่า การให้เงินสนับสนุนของประเทศเยอรมนีในการขดเชยภาวะขาดทุนของบริษัทที่ได้รับสัมปทานเดินรถโดยสารขัดต่อหลักการห้ามรัฐสมาชิกให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจภายในประเทศตามข้อ 87 วรรคหนึ่ง ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (ข้อ 107 วรรคหนึ่ง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ในปัจจุบัน) หรือไม่

⁷⁵ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 479-481.

⁷⁶ ต่อมา ประเทศฝรั่งเศสได้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในข้อพิพาทด้านพลังงานเช่นเดียวกับคดี *Commune d'Almelo* ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1997 คดี *Commission c/ France* โดยมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการที่ในอดีตประเทศฝรั่งเศสได้ผูกขาดกิจการพลังงานผ่านทางวิสาหกิจมหาชน ได้แก่ การไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (*Électricité de France (EDF)*) และการก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส (*Gaz de France (GDF)*) ที่รับผิดชอบในการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าและพลังงานก๊าซในพื้นที่ประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมาธิการยุโรปเห็นว่า การผูกขาดดังกล่าวได้กีดกันการแข่งขันการจำหน่ายพลังงานของประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปอื่น (ที่ต้องการเข้ามาจำหน่ายไฟฟ้าและก๊าซในประเทศฝรั่งเศส) จำกัดสิทธิในการจำหน่ายพลังงานของผู้ประกอบกิจการรายย่อยในประเทศฝรั่งเศส รวมถึงกระทบต่อสิทธิในการซื้อพลังงานไฟฟ้าและพลังงานก๊าซของผู้บริโภคอย่างเสรี จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการเปิดตลาดรวมอย่างไม่เป็นธรรม และไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ยินยอมให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่ใช่กิจการที่มีความจำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล และรัฐสามารถดำเนินการด้วยวิธีการอื่นที่กระทบต่อการแข่งขันน้อยกว่าการผูกขาด (*autres mesures, moins restrictives*) โดยที่ไม่จำเป็นต้องเข้ามาใช้อำนาจผูกขาดในตลาดพลังงานภายในประเทศ คณะกรรมาธิการยุโรปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ในคดีนี้มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณา คือ การใช้อำนาจผูกขาดของประเทศฝรั่งเศสเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลหรือไม่ อย่างไรก็ตามในคดีนี้ศาลไม่ได้พิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีว่าการแทรกแซงเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการเปิดตลาดรวมอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่ ศาลพิจารณาแต่เพียงว่าคณะกรรมาธิการยุโรปมีการพิสูจน์ว่าประเทศฝรั่งเศสได้ผูกขาดกิจการพลังงานผ่านทางวิสาหกิจมหาชนไม่ใช่เรื่องจำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบรรลุผล และต้องพิสูจน์ว่าประเทศฝรั่งเศสสามารถดำเนินการด้วยวิธีการอื่นได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเข้ามาใช้อำนาจผูกขาดในตลาดพลังงานภายในประเทศ เมื่อคณะกรรมาธิการไม่สามารถพิสูจน์ได้ตามข้อกล่าวหา ข้อกล่าวอ้างของคณะกรรมาธิการจึงฟังไม่ขึ้น

⁷⁷ คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 คดี *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en présence de Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*.

คดีนี้มีที่มาจากข้อพิพาทระหว่างบริษัท Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ผู้ฟ้องคดี กับ บริษัท Altmark Trans GmbH และ Regierungspräsidium Magdeburg ผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปี ค.ศ. 1990 เมือง Stendal ได้ให้ใบอนุญาตในการให้บริการรถโดยสารแก่บริษัท Altmark Trans โดยสัญญาที่มีข้อกำหนดผูกพันให้บริษัทต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราค่าโดยสารและตารางเดินรถโดยสาร แลกกับการที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินในกรณีที่ประสบกับภาวะขาดทุนอันเนื่องมาจากการดำเนินงานเดินรถโดยสาร ต่อมา บริษัท Nahverkehrsgesellschaft Altmark ซึ่งเป็นบริษัทคู่แข่งกับบริษัท Altmark Trans ได้ฟ้องคดีต่อศาลภายในประเทศเยอรมนีว่ามาตรการชดเชยภาวะการขาดทุนดังกล่าวไม่ชอบด้วยหลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมซึ่งประเทศเยอรมนีมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เนื่องจากหากบริษัท Altmark Trans ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ ก็ไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้

ศาลภายในประเทศเยอรมนีพิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับผู้ฟ้องคดีจึงพิพากษายกเลิกความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าว บริษัท Altmark Trans ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาจึงอุทธรณ์คำพิพากษาศาลอีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในการใช้และการตีความกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ศาลที่รับพิจารณาอุทธรณ์จึงได้ส่งประเด็นปัญหาเบื้องต้นไปให้ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปพิจารณาว่า เงินอุดหนุนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อชดเชยการขาดทุนของบริการขนส่งผู้โดยสารในท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้ข้อห้ามไม่ให้รัฐสมาชิกให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจตามข้อ 87 วรรคหนึ่งของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือไม่

ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปพิจารณาแล้วเห็นว่า ภาควิชาการขนส่งสาธารณะอยู่ภายใต้สนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ข้อ 73 ที่รับรองว่ามาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการขนส่งหรือการให้เงินอุดหนุนชดเชยการขาดทุนเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลนั้นชอบด้วยสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เนื่องจากมีความจำเป็นที่รัฐสมาชิกจะต้องเข้ามาแทรกแซงภาควิชาการขนส่งที่อยู่ในสภาวะตลาดล้มเหลว⁷⁸ กล่าวคือ หากรัฐสมาชิกไม่เข้ามาดำเนินการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ก็จะไม่มีความคุ้มค่าในการลงทุนเดินรถโดยสารในพื้นที่ที่พิพาท เพราะแม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ แต่ไม่ได้มีความคุ้มค่าในการลงทุนเหมือนอย่างในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และหากไม่มีผู้ประกอบการรายใดเข้ามาเดินรถโดยสารในพื้นที่ดังกล่าว จะส่งผลทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่มีบริการสาธารณะจัดส่งคนโดยสาร ดังนั้นมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านการขนส่งหรือการให้เงินอุดหนุนชดเชยการขาดทุนแก่บริษัท Altmark Trans GmbH เป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

⁷⁸ Marie Malaurie - Vignal, Droit de la concurrence interne et européen, 6^e éd., (Paris : Sirey, 2014), pp. 297-298.

การแทรกแซงเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อหลักการห้ามให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ข้อ 87 วรรคหนึ่ง⁷⁹

ถึงแม้ว่าศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปได้ยอมรับให้รัฐสมาชิกสามารถใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินได้ในกรณีที่มีความจำเป็นหากเป็นเรื่องของบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีลักษณะอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคำนวณเงินชดเชยการขาดทุนที่รัฐจะเข้ามาสนับสนุนจะต้องพิจารณาอย่างไร นั้น ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปจึงได้วางกรอบในการพิจารณาที่เข้มงวดเอาไว้ 4 ประการ ในคำพิพากษาฉบับเดียวกันเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐสมาชิกใช้อำนาจรัฐเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรม ได้แก่⁸⁰

(1) วิสาหกิจที่รับประโยชน์นั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และบทบาทของวิสาหกิจดังกล่าวจะต้องถูกกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน

(2) อัตราการคำนวณการชดเชยต้องกำหนดเอาไว้ล่วงหน้า และจะต้องมีในลักษณะถาวรและโปร่งใส เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความได้เปรียบทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อวิสาหกิจผู้รับผลประโยชน์พิเศษจากรัฐเหนือกิจการคู่แข่งในตลาด

(3) การชดเชยนั้นต้องไม่เกินกว่าต้นทุนที่เสียไปจากการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ การกำหนดค่าชดเชยจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยไม่เกินไปกว่าค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดผูกพันของการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน และจะต้องคำนึงถึงรายรับและผลกำไรที่มาจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้อย่างสมเหตุสมผลประกอบด้วย

(4) ในกรณีที่ไม่มีทางเลือกวิสาหกิจที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ที่โดยหลักแล้วกระบวนการคัดเลือกจะมีลักษณะเป็นการคัดเลือกวิสาหกิจที่เสนอราคาต่ำที่สุดเป็นเกณฑ์) ระดับของค่าชดเชยจะต้องพิจารณาจากการวิเคราะห์ต้นทุนที่วิสาหกิจทั่วไปจะต้องจ่ายเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ กล่าวคือ ต้นทุนจะได้รับการประเมินตามที่ควรจะเป็นสำหรับกิจการประเภทเดียวกันซึ่งจะต้องรับผิดชอบในกิจกรรมประเภทเดียวกัน

เงื่อนไขทั้ง 4 ประการเป็นเงื่อนไขบังคับที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามทุกข้อ (conditions cumulatives) กล่าวคือ หากฝ่าฝืนไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดจะถือว่ารัฐสมาชิกให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจซึ่งต้องห้ามตามข้อ 87 วรรคหนึ่ง ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป⁸¹ ปัจจุบัน

⁷⁹ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 133. et Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁸⁰ Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *op. cit.*, pp. 353-355. et Pierre Bauby, Service public, *op. cit.*, p. 75. et Alain Alexis, “L’arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003 : La Cour de justice précise les conditions de financement des Services d’intérêt économique général,” Competition Policy Newsletter (Number 3 - Autumn 2003), pp. 3-4.

⁸¹ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 516-517. et Étienne Petit, *op. cit.*, p. 223.

คณะกรรมการการยุโรปได้นำหลักจากแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานดังกล่าวเข้ามาบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแนวปฏิบัติของคณะกรรมการการยุโรปว่าด้วยกรอบในการให้ความช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบของการชดเชยการขาดทุนจากการจัดทำบริการสาธารณะของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2011⁸²

จะเห็นได้ว่า ในคดี *Altmark* ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปไม่ได้ตัดสินในเนื้อหาแห่งคดีว่า การให้เงินสนับสนุนของประเทศเยอรมนีในการชดเชยการขาดทุนของบริษัทที่ได้รับสัมปทานเดินรถโดยสารขัดต่อหลักการห้ามรัฐสมาชิกให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจภายในประเทศตามข้อ 87 วรรคหนึ่งของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือไม่ เนื่องจากเป็นคดีร้องขอให้ศาลตีความกฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ศาลจึงทำได้เพียงการวางหลักทั่วไปในเรื่องของข้อยกเว้นในการปฏิบัติตามหลักการแข่งขันทางการค้าที่ยอมรับให้รัฐสมาชิกสามารถเข้าแทรกแซงชดเชยการขาดทุนในกิจการด้านการขนส่ง และการวางกรอบในการพิจารณาว่าการกำหนดค่าชดเชยทางการเงินนี้จะต้องคำนวณอย่างไร มีเกณฑ์ใดที่จะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาบ้าง ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นการใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่ต้องห้ามตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป สุดท้ายแล้วย่อมเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการยุโรป รัฐสมาชิก และศาลภายในประเทศของรัฐสมาชิกที่จะตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดีนี้

ส่วนที่ 4 บทวิเคราะห์

การศึกษา (1) บทบาทของรัฐสมาชิกในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจภายในประเทศ (2) เจตนารมณ์ของคณะกรรมการการยุโรปที่ต้องการจะขับเคลื่อนเสรีภาพในการแข่งขันภายในตลาดร่วมของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และ (3) แนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปที่พยายามประนีประนอมความขัดแย้งระหว่างรัฐสมาชิกและคณะกรรมการการยุโรป ได้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนผ่านจากยุคที่ 3 รัฐที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจไปสู่ยุคที่ 4 รัฐที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจ ที่ยังคงมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงผ่านการต่อสู้กันอย่างรุนแรงระหว่างข้อความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและข้อความคิดเรื่องการแข่งขันทางการค้า อันนำมาสู่บทวิเคราะห์ใน 2 ประเด็นที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ ได้แก่ ส่วนที่ 4.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ และส่วนที่ 4.2 อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงรักษาทะบบของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ

4.1 อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ

จากเดิมที่รัฐสมาชิกผูกขาดกิจกรรมในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริการสาธารณะที่มีโครงข่ายภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ค่อย ๆ ลดความสำคัญของแนวคิดทางเศรษฐกิจที่สนับสนุนการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยภาครัฐลง เมื่อพิจารณาจากบทบาทของรัฐ

⁸² Journal officiel de l'Union européenne, 11 janv. 2012, C 8/15.

ในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 คดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 และคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐค่อย ๆ ปรับตัวลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของตนเองลง

ในคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 รัฐยังคงผูกขาดในกิจการไปรษณีย์ผ่านทางวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมาย ทำให้วิสาหกิจมหาชนที่ได้รับมอบหมายสามารถนำกำไรที่ได้จากการส่งไปรษณีย์ในเขตชุมชนเมืองไปชดเชยการขาดทุนในการส่งไปรษณีย์ในพื้นที่ห่างไกล การผูกขาดดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการรับรองการให้บริการไปรษณีย์ในราคาเดียวกันทั่วประเทศ หากยอมปล่อยให้เอกชนเข้าแข่งขันอย่างเสรีจะทำให้วิสาหกิจดังกล่าวไม่สามารถแข่งขันกับเอกชนได้ และทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร จึงมีความเป็นไปได้ที่เอกชนจะทำธุรกิจเฉพาะในเขตชุมชนเมือง ทำให้ไม่ต้องแบกรับภาระต้นทุนในการทำธุรกิจในพื้นที่ห่างไกล บริษัทเอกชนคู่แข่งสามารถกำหนดราคาได้ต่ำกว่าราคาค่าบริการที่วิสาหกิจกำหนด กรณียอมคาดหมายได้ว่าประชาชนจะเลือกใช้บริการบริษัทเอกชนในการส่งไปรษณีย์ในเขตเมือง ทำให้วิสาหกิจสูญเสียรายได้อย่างมหาศาล และไม่สามารถนำกำไรที่เคยได้รับไปชดเชยการขาดทุนจากการให้บริการในเขตพื้นที่ห่างไกล ส่งผลเสียต่อการจัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมของประเทศ แต่ศาลก็เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในการส่งไปรษณีย์แบบด่วนพิเศษที่เป็นบริการอีกทางเลือกหนึ่งให้กับประชาชน

สำหรับคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 เป็นกรณีที่รัฐไม่ได้ดำเนินการเองทั้งหมด แต่มอบหมายให้วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจำหน่ายไฟฟ้า แต่รัฐได้มอบอำนาจพิเศษคือ อำนาจผูกขาดในการให้ซื้อไฟฟ้ากับวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายแต่เพียงผู้เดียว โดยมีเหตุผลคล้ายคลึงกับคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องผูกขาดเพื่อนำกำไรที่ได้รับไปสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้บริโภคในพื้นที่ห่างไกล หากยอมปล่อยให้เอกชนสามารถเข้าแข่งขันอย่างเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยอมให้นำเข้าพลังงานไฟฟ้ามาจากต่างประเทศที่มีราคาขายส่งถูกกว่าโรงไฟฟ้าภายในประเทศแล้ว ย่อมทำให้วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายไม่สามารถทำกำไรได้อย่างเพียงพอที่จะนำไปอุดหนุนว่างในการจำหน่ายไฟฟ้าในเขตที่มีต้นทุนสูง และจะส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงพลังงานได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปได้วางหลักเป็นกรอบไว้ว่าเฉพาะในกรณีที่การกีดกันการแข่งขันนั้นเป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายบรรลุผลเท่านั้น ที่การแทรกแซงตลาดจะไม่เข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม

คำพิพากษาคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 และคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 จึงเป็นคดีสำคัญที่ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปได้ยืนยันหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชนที่รัฐต้องส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม กิจกรรมที่สหภาพยุโรปยินยอมให้รัฐแทรกแซงเศรษฐกิจได้เป็นข้อยกเว้นที่รัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างจำกัด กล่าวคือ รัฐไม่อาจผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะทุกกรณีแต่จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมตามนัยแห่งข้อ 90

ของสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (หรือข้อ 106 วรรคสอง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ในปัจจุบัน) ดังนั้นถึงแม้ว่าการใช้อำนาจของรัฐสมาชิกทั้งสองกรณีจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจผูกขาดก็ตาม แต่การแทรกแซงดังกล่าวย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม ตราบเท่าที่การกีดกันการแข่งขันนั้นเป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะของวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายบรรลุผล

ต่อมา ในคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 การใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกที่พิพาทได้ผ่อนคลายลงมาอีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ได้มีลักษณะเป็นการผูกขาดแล้ว แต่เป็นการเปิดเสรีให้เอกชนที่สนใจเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเดินรถขนส่งผู้โดยสาร แต่เนื่องจากการเดินรถโดยสารเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยง ในบางพื้นที่ที่แม้จะมีความจำเป็นที่จะจัดให้มีรถโดยสารให้บริการประชาชน แต่ด้วยจำนวนประชากรที่ไม่หนาแน่นหรือด้วยเพราะเป็นพื้นที่ห่างไกลจากในตัวเมือง ทำให้เอกชนไม่ประสงค์ที่จะเข้ามาลงทุนในกิจกรรมดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่ปล่อยให้มีความเหลื่อมล้ำระหว่างประชากรที่อาศัยในพื้นที่เขตเมืองกับพื้นที่เขตชนบทในการเข้าถึงการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐสมาชิกจึงได้ใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เอกชนที่ได้รับมอบหมายในกรณีที่ผู้ประกอบการประสบกับภาวะขาดทุนในการทำธุรกิจเดินรถขนส่งผู้โดยสาร มาตรการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ย่อมถือว่าการใช้อำนาจรัฐเข้ามาแทรกแซงในทางเศรษฐกิจที่โดยหลักแล้วต้องห้ามไม่ให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป แต่เมื่อเสรีภาพในการเดินทางเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ และหากเอกชนที่ได้รับมอบหมายภารกิจประสบกับปัญหาขาดทุนหรือล้มละลายแล้ว บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนย่อมไม่ได้มีแค่เพียงผู้ประกอบการ แต่ย่อมเดือดร้อนไปถึงประชาชนที่ไม่สามารถเดินทางไป - กลับใช้ชีวิตได้ตามปกติสุข ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปจึงเห็นเป็นการเหมาะสมให้รัฐสมาชิกดำเนินการแทรกแซงให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ แต่เนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินยังคงต้องคำนึงถึงหลักการแข่งขันทางการค้า ศาลจึงได้กำหนดกรอบในการพิจารณาจำนวนเงินค่าชดเชยว่าจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และจะต้องคำนึงถึงต้นทุน ความเสี่ยง และผลกำไรที่พึงจะได้รับจากการประกอบกิจการประเภทดังกล่าวตามปกติ

จะเห็นได้ว่าแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในทศวรรษที่ 90 มีลักษณะค่อนข้างผ่อนปรนกับมาตรการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐสมาชิก ทำให้คณะกรรมการการยุโรปต้องปรับกลยุทธ์ จากเดิมที่อาศัยแต่เพียงบทบัญญัติตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ฟ้องรัฐสมาชิกต่อศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป และมักจะเป็นฝ่ายแพ้คดีในศาล โดยเฉพาะในเรื่องของการผลิตและการจำหน่ายไฟฟ้า ที่ศาลยังคงยอมรับบทบาทของภาครัฐในการครองอำนาจผูกขาดในด้านพลังงาน คณะกรรมการการยุโรปได้ออกกฎหมายลำดับรองจำนวนมากเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนผ่านให้การค้าเสรีในตลาดพลังงานไฟฟ้าในตลาดร่วมยุโรป (*Marché unique européen de l'électricité*) เพื่อจำกัดข้อยกเว้นที่ยอมรับให้รัฐสมาชิกใช้อำนาจมหาชนเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจในสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคม

เศรษฐกิจยุโรป (หรือสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ในปัจจุบัน) ให้มีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างของกลุ่มกฎหมายพลังงานฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 ที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ 2.2 บทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจตามกฎหมายลำดับรองของสหภาพยุโรปในบทความนี้ ทำให้เห็นได้ว่าปัจจุบันมีการเปิดเสรีทางพลังงานมากขึ้น ภาครัฐไม่สามารถผูกขาดกิจการทางพลังงานแต่เพียงผู้เดียวเหมือนอย่างในอดีตได้อีกต่อไป

4.2 อิทธิพลของแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะที่ยังคงรักษาทบพาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ

ถึงแม้อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่จะเข้ามาลดบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่สามารถที่จะบังคับให้รัฐจำกัดตนอยู่แต่ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลอย่างเคร่งครัดได้แต่อย่างใด รัฐสมาชิกยังคงแสดงออกถึงความต้องการที่จะเข้ามาเป็นผู้เล่นในตลาดอยู่เสมอ ทำให้ตลาดร่วมของสหภาพยุโรปยังคงถูกท้าทายโดยการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐสมาชิกในนามของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ข้อ 106 วรรคสอง ได้รับรองให้ “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ที่จำเป็นต่อ “การจัดทำบริการสาธารณะ” เป็นข้อยกเว้นสำคัญที่ทำให้รัฐสมาชิกยังสามารถใช้อำนาจเหนือกว่าผู้เล่นเอกชนรายอื่นในตลาดโดยไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Altmark* ค.ศ. 2003 ไม่ถือว่าเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือที่ต้องห้ามตามข้อ 107 ของสนธิสัญญาเดียวกัน⁸³

อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้ภาครัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจได้อย่างไม่มีข้อจำกัดย่อมทำให้เกิดผลเสียต่อเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (หรือสหภาพยุโรปในปัจจุบัน) ที่ต้องการผลักดันให้เกิดตลาดร่วมในทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดในทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปในคดี *Altmark* จึงต้องทำการประนีประนอมระหว่างแนวคิดเรื่องรัฐที่แทรกแซงทางเศรษฐกิจกับรัฐที่กำกับกิจการทางเศรษฐกิจเข้าไว้ด้วยกัน จึงยอมรับหลักการแทรกแซงของรัฐในเรื่องของบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ได้กำหนดเป็นกรอบในการแทรกแซงโดยการให้ความช่วยเหลือเป็นเงินอุดหนุนว่าจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขทั้ง 4 ประการ คือ (1) ต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะอย่างชัดเจน (2) ต้องคำนวณอัตราค่าชดเชยเอาไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นภววิสัยและโปร่งใส (3) ต้องเป็นค่าชดเชยที่จะต้องจ่ายเท่าที่จำเป็น และ (4) ต้องพิจารณาต้นทุนที่วิสาหกิจทั่วไปจะต้องจ่ายเพื่อปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านี้ในกรณีที่ไม่ได้ผ่านขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ⁸⁴

⁸³ Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 133. et Étienne Petit, *op. cit.*, p. 225. et Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, *op. cit.*, pp. 351-352. et pp. 364-365. et Marie Malaurie - Vignal, *op. cit.*, pp. 297-298.

⁸⁴ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, p. 516.

อย่างไรก็ดี ศาลทำได้เพียงการวางกรอบเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ในขณะที่สาระสำคัญที่แท้จริง คือ การยืนยันบทบาทของภาครัฐ ที่สุดท้ายแล้วศาลต้องยอมรับว่าเพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายบรรลุผล ย่อมไม่อาจแข่งขันได้อย่างเท่าเทียมในระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ทั้งนี้ เพื่อความเท่าเทียมในสายตาของประชาชนตามหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนในการเข้าถึงบริการสาธารณะ (le principe d'égalité d'accès au service public)⁸⁵ อันถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความเสมอภาคที่ได้รับการรับรองในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน⁸⁶ ศาลได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะในข้อ 106 วรรคสอง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ในฐานะที่เป็นข้อยกเว้นหลักในเรื่องมาตรการให้ความช่วยเหลือตามข้อ 107 ของสนธิสัญญาเดียวกัน เพราะหากรัฐสมาชิกไม่ทำการสนับสนุนทางการเงินให้แก่กิจการเดินรถโดยสารที่ได้รับมอบหมายจะทำให้ไม่มีผู้ประกอบการรายใดอยากจะทำมาลงทุนในการเดินรถโดยสารในบางพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะขาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ที่ไม่ได้มีประชากรหนาแน่นเช่นเดียวกับในเขตเมือง เป็นความจำเป็นในลักษณะเดียวกันกับการให้บริการไปรษณีย์ในคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 และความจำเป็นในการให้บริการจำหน่ายไฟฟ้าในคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 ที่เป็นไปเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในเขตเมืองหรือว่าอาศัยอยู่ในเขตชนบท เป็นการนำทฤษฎีความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ (la théorie de l'équilibre économique) มาใช้บังคับกับกรณี⁸⁷

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากการใช้ถ้อยคำว่า “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ที่จำเป็นต่อ “การจัดทำบริการสาธารณะ” ตามความในข้อ 106 วรรคสอง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างและไม่ชัดเจน อันสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดเรื่อง “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เป็นแนวคิดที่แปรผัน (une notion variable) ไปตามบริบทสังคมและเป็นการยากที่จะกำหนดนิยามอย่างแน่ชัดว่าถ้อยคำดังกล่าวมีขอบเขตอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น แนวคิดนี้ยังเป็นแนวคิดเชิงปฏิบัติ (une notion fonctionnelle) ที่ทำให้รัฐสมาชิกสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อนำมาใช้ในการแทรกแซงเศรษฐกิจได้อย่างไม่ยากนัก สุดท้ายแล้วจึงเป็นบทบาทของศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปที่จะหยิบยกคำว่า “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” มาปรับใช้และตีความว่าเป็นกรณีที่ยังคงต้องเปิดช่องให้รัฐเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจได้หรือไม่ โดยมีเหตุผลและเงื่อนไขใดเป็นข้อสนับสนุน

⁸⁵ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 558-559. et Vie - publique, La notion de service public, 2023, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public> เมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2566.

⁸⁶ Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 66-67.

⁸⁷ Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, pp. 150-151.

ยิ่งไปกว่านั้น การควบคุมตรวจสอบการเคารพและปฏิบัติตามหลักการแข่งขันทางการค้าของรัฐสมาชิกโดยคณะกรรมการยุโรปยังมีอุปสรรคที่สำคัญในเรื่องของภาระในการพิสูจน์ความผิดของรัฐสมาชิกต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป จะเห็นได้ว่าช่วงปลายทศวรรษที่ 90 คณะกรรมการยุโรปพยายามเปิดตลาดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีภายในประชาคมผ่านการฟ้องศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปต่อรัฐสมาชิกที่ใช้อำนาจในทางมหาชนเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจภายในประเทศ แต่เมื่อระบบกฎหมายเรียกร้องให้เป็นภาระการพิสูจน์ของคณะกรรมการยุโรปจึงเป็นข้ออ่อนที่ทำให้คณะกรรมการยุโรปไม่สามารถผลักดันแนวคิดในเรื่องของตลาดรวมภายในประชาคมได้อย่างแท้จริง สะท้อนผ่านแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปที่โน้มเอียงไปในทางที่ยอมรับความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐสมาชิก ดังปรากฏในตัวอย่างคดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 และคดี *Commission c/ France* ค.ศ. 1997

ความพยายามในการประนีประนอมหลักการจัดทำบริการสาธารณะและหลักการแข่งขันทางการค้าตามข้อ 106 วรรคสอง ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป มีแนวโน้มที่จะโน้มเอียงไปในทางที่เป็นชัยชนะของหลักการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะในท้ายที่สุดแล้วรัฐสมาชิกยังคงอ้างหลักการมีอำนาจอธิปไตยและเหตุผลในการดำรงอยู่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ไม่ว่าจะเป็นความสงบเรียบร้อยในทางสังคม การเมือง และรวมไปถึงความสงบเรียบร้อยในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่เศรษฐกิจโลกมีความผันผวนภายหลังจากวิกฤติโควิด 19 และสงครามระหว่างประเทศรัสเซียและประเทศยูเครน โอกาสที่จะเกิดสภาวะ “ตลาดล้มเหลว” ย่อมมีมากกว่าสภาวะ “รัฐล้มเหลว” เพราะฉะนั้น รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความมั่นคงมากที่สุดและมีอำนาจในตลาดมากที่สุด ย่อมสามารถแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของตลาดได้ในเวลาที่ตลาดล้มเหลวในนามของการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล

บทสรุป

บทบาทของรัฐได้ผันแปรไปตามสุขภาพของตลาด ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดแบบเสรีนิยมได้ถูกตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพในการทำงานของตลาดเสรี ทำให้รัฐกลับเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาของข้อคิดว่าด้วยเรื่องรัฐสวัสดิการและการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มองว่า “ตลาดล้มเหลว” หากปราศจากการแทรกแซงของรัฐ จนกระทั่งเกิดแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ที่ปฏิเสธการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐเพราะเชื่อว่า “รัฐล้มเหลว” และเรียกร้องให้มีการเปิดตลาดแบบเสรีและเป็นธรรมตามหลักการแข่งขันทางการค้า ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (สหภาพยุโรปในปัจจุบัน) ที่ประเทศฝรั่งเศสเป็นภาคีสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่มุ่งผลักดันให้เกิดตลาดร่วมยุโรปและผลักดันให้รัฐสมาชิกถอยกลับไปเล่นบทบาทของผู้กำกับดูแลตลาด ไม่ใช่รับบทเป็นผู้เล่นในทางเศรษฐกิจเสียเอง โดยการสนับสนุนของคณะกรรมการยุโรป

ข้อเรียกร้องของคณะกรรมการการยุโรปในการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจได้ปะทะกับแนวความคิดว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะที่ดำรงอยู่มาอย่างยาวนานของประเทศฝรั่งเศส ทำให้มีคดีพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปที่จะต้องเข้ามาทำหน้าที่ประสานรอยร้าวระหว่างสองชุดความคิดทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ซึ่งไม่ใช่แค่ประเทศฝรั่งเศสที่ต้องเผชิญกับความขัดแย้งดังกล่าว แต่ยังรวมถึงประเทศสมาชิกอื่น ๆ เช่น ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศเยอรมนีที่ถูกคณะกรรมการการยุโรปฟ้องร้องกล่าวหาว่าไม่เคารพและปฏิบัติตามหลักการแข่งขันทางการค้าของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป นำมาสู่คดีบรรทัดฐานที่วางหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่สำคัญในคดี *Corbeau* ค.ศ. 1994 คดี *Commune d'Almelo* ค.ศ. 1994 และคดี *Altmark* ค.ศ. 2003

แนวคำพิพากษาดังกล่าวได้ยืนยันถึงเหตุผลและความจำเป็นในการแทรกแซงเศรษฐกิจของรัฐผ่านแนวคิดทางกฎหมายเรื่องบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นชัยชนะของข้อความคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะเหนือข้อความคิดเรื่องการแข่งขันทางการค้าหรือตลาดร่วมของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ทำให้คณะกรรมการการยุโรปต้องออกกฎหมายลำดับรองจำนวนมากในภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเปิดตลาดเสรีของยุโรป ภายใต้แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ทำให้บทบาทของรัฐสมาชิกในทางเศรษฐกิจเกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนจากผู้ประกอบกิจการแบบผูกขาดมาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้ตลาดสามารถขับเคลื่อนได้อย่างเสรีและเป็นธรรม แต่ถึงกระนั้นโดยสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบันที่มีความผันแปรเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจ (ที่แม้จะลดน้อยลง) ยังคงมีความจำเป็นต้องดำรงอยู่ในภาคส่วนที่ตลาดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุทางเศรษฐกิจที่ตลาดไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าและไม่อาจรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529).

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Alain Alexis, “L’arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003 : La Cour de justice précise les conditions de financement des Services d’intérêt économique général,” Competition Policy Newsletter (Number 3 - Autumn 2003).

André Legrand et al., Le droit public, (Paris : La Documentation française, 2017).

Aurélien Baudu, Finances Publiques, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

Benoit Delaunay, Droit public de la concurrence, 2^e éd., (Paris : LGDJ, 2018).

Bertrand Seiller, Droit administratif Tome 1. Les sources et le juge, 7^e éd., (Paris : Champs université, 2018).

Commission de régulation de l’énergie, 3ème PAQUET ÉNERGIE, [Online], retrieved from <https://www.cre.fr/Pages-annexes/Glossaire/3eme-PAQUET-ENERGIE>. เมื่อ 19 มกราคม 2566.

_____, Cadre législatif européen, [Online], retrieved from <https://www.cre.fr/La-CRE-dans-le-monde/En-Europe/cadre-legislatif-europeen>. เมื่อ 19 มกราคม 2566.

Didier Linotte et al., Droit public économique, (Paris : Dalloz, 2001).

Didier Truchet, Le droit public, 4^e éd., (Paris : PUF/Humensis, 2018).

Éric Oliva, Finances Publiques, 3^e éd., (Paris : Sirey, 2015).

Étienne Petit, Les indispensables du droit public économique, (Paris : Ellipses, 2019).

Francesco Martucci, Droit de l’union européenne, 3^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

François Brenet, “La candidature des personnes publiques aux contrats de la commande publique, la liberté du commerce et de l’industrie et le principe d’égalité concurrence,” La lettre juridique n°364 du 24 septembre 2009 : Marchés publics.

Frédéric Brigaud et al., Finances Publiques, 3^e éd., (Paris : Armand Colin, 2017).

Frédéric Colin, Droit public économique, 6^e éd., (Paris : Gualino, 2017).
Gustave Peiser, Droit administratif général, 26^e éd., (Paris : Dalloz, 2014).
Hélène Hoepffner, Droit des contrats administratifs, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2019).
Jean - Claude Zarka, Droit public, (Paris : Gualino, 2016).
Jean - Luc Albert, Finances Publiques, 11^e éd., (Paris : Dalloz, 2019).
Jean - Paul Valette, Droit public économique, 3^e éd., (Paris : Hachette Supérieur, 2015).

Jean - Philippe Colson et Pascale Idoux, Droit Public Économique, 6^e éd., (Paris : LGDJ, 2012).

Jean - Yves Cherot, Droit public économique, 2^e éd., (Paris : Parution, 2007).

Journal officiel de l'Union européenne, 11 janv. 2012, C 8/15.

Louis Dubouis, Droit public, 23^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

Luca Volpi, Liberté de commerce et libre concurrence : le contrôle du juge administratif des interventions des personnes publiques, 2021, [Online], retrieved from <https://www.village-justice.com/articles/contrôle-juge-administratif,21105.html> เมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2566.

Matthieu Thauray, Leçons de droit public des activités économiques, (Paris : ellipses, 2011).

Marie Malaurie - Vignal, Droit de la concurrence interne et européen, 6^e éd., (Paris : Sirey, 2014).

Parlement européen, Marché intérieur de l'énergie, 2022, [Online], retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/45/marche-interieur-de-l-energie> เมื่อ 19 มกราคม 2566.

_____, "Sources et portée du droit de l'Union européenne," (fiches techniques sur l'union européenne PE 600.412, 16 avril 2018).

Pascale Gonod, Droit administratif général, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2020).

Philippe Georges et al., Droit public, 16^e éd., (Paris : Sirey, 2011).

Pierre Delvolvé, Droit public de l'économie, 2^e éd., (Paris : Dalloz, 2021).

Pierre Esplugas - Labatut, le Service public, 5^e éd., (Paris : Dalloz, 2023).

Pierre Bauby, Service public, 2^e éd., (Paris : La Documentation française, 2016).

Sophie Nicinski, Droit public des affaires, 4^e éd., (Paris : LGDJ, 2014).

Stéphane Braconnier, Droit des services publics, 2^e éd., (Paris : PUF, 2007).



Toute l'europe, Le droit de l'Union européenne, 2020, [Online], retrieved from <https://www.touteleurope.eu/fonctionnement-de-l-ue/le-droit-de-l-union-europeenne/> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

Union européenne, Décisions de l'Union européenne, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-decisions.html> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

_____, Directives de l'Union européenne, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-directives.html> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

_____, Le règlement de l'Union européenne, [Online], retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/european-union-regulations>. เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

_____, Types de législation, [Online], retrieved from https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_fr. เมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2566.

Vie - publique, Actes juridiques de l'UE : qu'est-ce qu'une décision ?, 2021, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20372-actes-juridiques-de-lue-quest-ce-quune-decision> เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2566.

_____, La notion de service public, 2023, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public>,. เมื่อ 19 กันยายน 2566.

_____, L'administration doit-elle respecter le droit de la concurrence ?, 2018, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20273-administration-et-droit-de-la-concurrence> เมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 2566.

_____, Qu'est-ce que le traité de Lisbonne ?, 2022, [Online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20315-quest-ce-que-le-traite-de-lisbonne#:~:text=le%20trait%C3%A9%20sur%20le%20fonctionnement,d'Amsterdam%20et%20de%20Nice>. เมื่อ 14 กันยายน 2566.

คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 1993 คดี Procédure pénale contre Paul Corbeau.

คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1994 คดี Commune d'Almelo et autres contre NV Energiebedrijf Ijsselmij.

คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ. 1997 คดี Commission c/ France ค.ศ. 1997

คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2003
คดี Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft
Altmark GmbH, en présence de Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht.

คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรป ลงวันที่ 20 เมษายน ค.ศ. 2010 คดี FederUtility.

คำพิพากษาศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1921
คดี Société commerciale de l'Ouest africain.

คำพิพากษาศาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1930 คดี Nevers.

วารสารวิชาการศาลปกครอง