

กฎหมายพลังงานฝรั่งเศสในระยะเปลี่ยนผ่าน : รากฐานทางประวัติศาสตร์ และการบูรณาการกับสหภาพยุโรป

French Energy Law in Transition : Historical Foundations and EU Integration

อานันท์ กระบวนศรี*

รับบทความเมื่อ 10 มีนาคม 2569

แก้ไขบทความเมื่อ 31 กรกฎาคม 2569

ตอบรับบทความเมื่อ 31 กรกฎาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาพลวัตและวิวัฒนาการของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศส โดยวิเคราะห์ความตึงเครียดระหว่างจารีตการปกครองแบบรัฐเดี่ยวรวมศูนย์ที่เน้นการจัดทำบริการสาธารณะกับกฎหมายสหภาพยุโรปที่มุ่งส่งเสริมการเปิดเสรีและการแข่งขันภายใต้แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การศึกษาเริ่มต้นจากการทบทวนพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ตั้งแต่ยุคสัมปทานท้องถิ่น สู่การโอนกิจการเป็นของรัฐในปี ค.ศ. 1946 ซึ่งสถาปนารูปแบบรัฐผู้ประกอบการ (État opérateur) ที่ผูกขาดกิจการพลังงานผ่านการไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (Électricité de France (EDF)) และการก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส (Gaz de France (GDF)) เพื่อสร้างความเสมอภาค ความสมานฉันท์ทางสังคม และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน จากนั้นได้วิเคราะห์แรงผลักดันจากสหภาพยุโรปผ่านกลุ่มกฎหมายพลังงานทั้ง 5 ระลอก ซึ่งนำไปสู่การรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดในแนวดิ่ง และการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบรัฐผู้ประกอบการไปสู่รูปแบบรัฐผู้กำกับ (État régulateur) การปฏิรูปดังกล่าวเริ่มจากการบังคับแยกบัญชี การแยกนิติบุคคล และพัฒนาไปสู่การแยกอำนาจบริหารจัดการกิจการโครงข่าย เพื่อเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและการเข้าถึงโครงข่ายพลังงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการจัดตั้งและการยกระดับบทบาทขององค์กรอิสระทางปกครอง โดยเฉพาะคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในฐานะกลไกสำคัญของการกำกับตลาดพลังงาน นอกจากนี้ การศึกษายังครอบคลุมการเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาด การเพิ่มบทบาทของผู้บริโภคให้สามารถเป็นผู้ผลิตและใช้ไฟฟ้าด้วยตนเอง ตลอดจนการรับมือกับวิกฤตการณ์ราคาพลังงานในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งนำไปสู่

* น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรชั้นสูง (กฎหมายปกครอง) (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัย Paris II Panthéon - Assas, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชนทางธุรกิจ) มหาวิทยาลัย Paris - Saclay (เกียรตินิยม) (ทุนรัฐบาล ก.พ.), นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัย Toulouse Capitole (ทุนรัฐบาลฝรั่งเศส) ประเทศฝรั่งเศส, พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



การปฏิรูปโครงสร้างตลาดไฟฟ้า การยอมรับมาตรการแทรกแซงราคาในภาวะวิกฤต และการวางรากฐานสำหรับตลาดก๊าซคาร์บอนต่ำและไฮโดรเจน จากการศึกษาพบว่า การปรับตัวของระบบกฎหมายฝรั่งเศสมิใช่การยกเลิกบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม หากเป็นการจัดวางดุลยภาพใหม่ระหว่างสามเสาหลักสำคัญ ได้แก่ จารีตบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งตั้งอยู่บนหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจและกฎหมายสหภาพยุโรปที่ยึดถือหลักการแข่งขันเสรี ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภค

คำสำคัญ : กฎหมายพลังงาน, กฎหมายมหาชน, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎหมายปกครอง, กฎหมายการคลัง, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, กฎหมายสหภาพยุโรป, บริการสาธารณะ, รัฐผู้ประกอบการ, รัฐผู้กำกับ, การเปิดเสรีกิจการพลังงาน, การแข่งขันเสรี, การเปลี่ยนผ่านพลังงาน, ประชาธิปไตย, ประชาธิปไตยทางพลังงาน, อธิปไตยทางพลังงาน, ภูมิรัฐศาสตร์, ประเทศฝรั่งเศส, สหภาพยุโรป

Abstract

This article examines the dynamics and evolution of French energy law by analysing the tension between France's centralised unitary - state tradition, centred on the provision of public services, and European Union law, which promotes liberalisation and competition under an economically liberal paradigm. The study begins with a historical review of developments from the era of local concessions to the nationalization of energy undertakings in 1946. This nationalisation established the model of the entrepreneurial state (*État opérateur*), under which energy activities were monopolised through *Électricité de France* (EDF) and *Gaz de France* (GDF) in order to promote equality, social cohesion, and territorial cohesion. The article then analyses the impetus generated by five successive EU Energy Packages, which led to the dismantling of vertically integrated monopoly structures and the transition from the entrepreneurial state to the regulatory state (*État régulateur*). These reforms progressed from accounting unbundling and legal unbundling to the separation of management functions in network activities, thereby promoting fair competition and non - discriminatory access to energy networks. They were accompanied by the establishment and strengthening of independent administrative authorities, in particular the Energy Regulatory Commission (*Commission de régulation de l'énergie* (CRE)), as a key institutional mechanism for energy market regulation. The study further covers the transition towards clean energy, the empowerment of consumers to generate and consume their own electricity, and the response to the energy price crisis of 2022. These developments resulted in reforms to electricity market design, the acceptance of price intervention measures in times of crisis, and the establishment of legal foundations for renewable gas, low - carbon gas and hydrogen markets. The study finds that the adaptation of the French legal system does not entail the abolition of its traditional public service model. Rather, it establishes a new balance among three central pillars : the French tradition of public service, founded on the principles of equality, continuity, and adaptability or mutability; economic liberalism and EU law founded on the principle of free competition; and the objective of sustainable development, which emphasises environmental and consumer protection.

Keywords : energy law, public law, public economic law, constitutional law, administrative law, public finance law, environmental law, european union law, public service, entrepreneurial state, regulatory state, energy liberalisation, free competition, energy transition, democracy, energy democracy, energy sovereignty, geopolitics, France, European Union

บทนำ

บทความนี้ตั้งต้นจากปัญหาว่า เมื่อกิจการพลังงานซึ่งเคยเป็นพื้นที่สำคัญของบริการสาธารณะระดับชาติและรัฐผู้ประกอบการแบบฝรั่งเศสต้องเข้าสู่กรอบกฎหมายสหภาพยุโรปที่ให้ความสำคัญกับตลาดภายใน การเปิดเสรี และการแข่งขันเสรี ระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและหลักคิดของตนอย่างไร ปัญหาดังกล่าวมิใช่เพียงคำถามเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป หากแต่เป็นคำถามพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจว่า รัฐยังสามารถรักษาภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพลังงานไว้ได้หรือไม่ ภายใต้ระเบียบกฎหมายที่ลดทอนการผูกขาดและบังคับให้โครงข่ายพลังงานเปิดรับการแข่งขัน การศึกษานี้จึงมุ่งแสดงให้เห็นว่า พัฒนาการของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสมิได้ดำเนินไปในลักษณะการถอยร่นของรัฐ ต่อหน้าตลาดอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นการปรับรูปแบบของอำนาจรัฐจากการเป็นผู้ประกอบกิจการโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับตลาดและผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ภายใต้ดุลยภาพใหม่ระหว่างบริการสาธารณะแบบฝรั่งเศสกับกฎหมายตลาดภายในของสหภาพยุโรป เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องเริ่มจากการทำความเข้าใจที่มาและความสำคัญของพัฒนาการทางกฎหมายพลังงานฝรั่งเศส การศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายพลังงาน (droit de l'énergie) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่อาจสำรวจแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรในทางเทคนิค หรือการรวบรวมลำดับเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์อย่างผิวเผินเท่านั้น หากแต่จะต้องศึกษา ลึกลงไปถึงรากฐานทางนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง และพลวัตความขัดแย้งระหว่างแนวคิดปรัชญาการเมืองการปกครองสองกระแสหลักที่ซบเซาเกี่ยวกันมาตลอดช่วงปลายศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน ด้านหนึ่ง คือ จารีตประเพณีการปกครองของรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์ (État unitaire centralisé) ซึ่งฝังรากลึกอยู่ในประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของประเทศฝรั่งเศสและยึดถือความเป็นหนึ่งเดียวของอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ขณะที่อีกด้านหนึ่ง คือ กระแสของกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศและกฎหมายสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้น การเปิดเสรีการแข่งขันและการลดทอนบทบาทของรัฐในการแทรกแซงตลาดภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (néolibéralisme) การปะทะกันระหว่างสองกระแสความคิดนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่สั่นคลอนรากฐานของกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายการคลัง และกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศฝรั่งเศสอย่างถึงแก่น

การย้อนกลับไปสำรวจรากฐานทางประวัติศาสตร์กฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้เข้าใจถึงพลวัตของกิจการพลังงานและการกำกับกิจการพลังงานของประเทศฝรั่งเศส ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นยุคที่ไฟฟ้ายังไม่ได้มีสถานะเป็น “บริการสาธารณะแห่งชาติ” แต่เป็นเพียง “นวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์” และ “สินค้า” เชิงพาณิชย์ทั่วไปภายใต้กลไกตลาดเสรี การดำเนินกิจการในช่วงเวลานี้มีลักษณะที่ขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนเป็นหลัก ภายใต้สภาวะที่ปราศจากกรอบกฎหมายส่วนกลางที่ชัดเจน กิจการทั้งหมดถูกบริหารจัดการบนพื้นฐานของสัญญาสัมปทานท้องถิ่น (concessions locales) ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับบริษัทเอกชน รายย่อย การจัดการที่กระจัดกระจายนี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเทคนิคและราคาอย่างรุนแรงทั่วประเทศ ระบบสัมปทานท้องถิ่นนี้เองได้กลายเป็นจุดตั้งต้นของการพัฒนาหลักกฎหมายโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État)

ในฐานะศาลปกครองสูงสุด¹ ในการวางรากฐานหลักการสำคัญของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ผ่านคดี Deville - lès - Rouen ค.ศ. 1902 โดยเฉพาะหลักการที่ว่าประโยชน์สาธารณะต้องอยู่เหนือกฎเกณฑ์ของสัญญาเอกชน อันนำไปสู่ “หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง” (principe de mutabilité)² ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่ง และเป็นหัวใจสำคัญของการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ (mission de service public) ในเวลาต่อมา ปัญหาความกระจัดกระจายและไร้เอกภาพในยุคสัมปทานท้องถิ่นนำไปสู่จุดเปลี่ยนสำคัญ คือ การรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางโดยรัฐบัญญัติที่ 46 - 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 (loi de nationalization de 1946) กฎหมายฉบับนี้มีได้เป็นเพียงเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่เข้ามาแก้ไขความล้มเหลวของกลไกตลาดเท่านั้น แต่มีสถานะเป็นกฎหมายแม่บททางเศรษฐกิจในทางปฏิบัติที่ได้สถาปนาให้กิจการพลังงานมีสถานะเป็น “บริการสาธารณะระดับชาติ” (service public national) โดยถือเป็นเสาหลักสำคัญของแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐมีหน้าที่ต้องผูกพันต่อพลเมืองในการสร้างความสมานฉันท์ทางสังคม (cohesion sociale) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน (cohesion territoriale) ผ่านกลไกการผูกขาดโดยรัฐ (monopole d'État) ที่มีการจัดตั้งวิสาหกิจมหาชนขนาดใหญ่ขึ้น ได้แก่ การไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (EDF) และการก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส (GDF) องค์การเหล่านี้ได้รับมอบอำนาจมหาชนและเอกสิทธิ์ในการผูกขาดการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน การส่งผ่านโครงข่ายหลัก และการจำหน่ายผ่านโครงข่ายระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคน ไม่ว่าจะยากดีมีจนหรืออาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดารเพียงใด จะต้องสามารถเข้าถึงพลังงานภายใต้หลักความเสมอภาคและความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยหลักการกำหนดอัตราค่าบริการให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ (péréquation tarifaire) ปรากฏเด่นชัดเป็นพิเศษในภาคไฟฟ้า เพื่อเฉลี่ยทุกขเจลี่ยสุททางราคาระหว่างประชาชนในเมืองและชนบท

แนวคิดทางเศรษฐกิจการเมืองดังกล่าวได้ถูกท้าทายอย่างรุนแรงนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เมื่ออิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่และกฎหมายของสหภาพยุโรปที่มุ่งสร้าง “ตลาดภายใน” ได้บีบบังคับให้ประเทศฝรั่งเศสต้องรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดและเปลี่ยนสถานะของพลังงานจาก “สิทธิทางสังคม” มาเป็น “สินค้าทางเศรษฐกิจ” ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การแข่งขันเสรี (principe de libre concurrence) ปรากฏการณ์นี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนผ่านกระบวนการทัศน์ครั้งประวัติศาสตร์จากยุค “รัฐผู้แทรกแซง” (État interventionniste) หรือ “รัฐผู้ประกอบการ” (État opérateur) ที่รัฐลงมาเป็นผู้เล่นในสนามเศรษฐกิจด้วยตนเอง ไปสู่ยุค “รัฐผู้กำกับ” (État régulateur) ที่รัฐต้องเปลี่ยนบทบาทออกมาทำหน้าที่เป็นกรรมการผู้กำหนดกติกาเพื่อรักษาความเป็นกลางของตลาด ก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงบรรทัดฐานระหว่างแนวคิด “บริการสาธารณะแบบฝรั่งเศส” ที่เน้นความมั่นคงและความเท่าเทียม กับแนวคิด “การแข่งขันเสรีแบบยุโรป” ที่เน้นประสิทธิภาพและทางเลือกของผู้บริโภค ด้วยเหตุนี้ ปัญหาทางวิชาการของบทความนี้จึงมิใช่เพียงการถามว่า

¹ ต่อไปนี้จะเรียกว่า “สภาแห่งรัฐ” ซึ่งหมายถึง สภาแห่งรัฐในฐานะที่เป็นศาลปกครองสูงสุดในบทความนี้

² หรืออาจแปลว่า “หลักว่าด้วยการปรับปรุงให้บริการสาธารณะนั้นทันสมัยอยู่เสมอ” “หลักความสามารถในการปรับตัว” หรือ “หลักว่าด้วยความสามารถในการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะ” ได้เช่นเดียวกัน

ประเทศฝรั่งเศสเปิดเสรีกิจการพลังงานเมื่อใด หรือกฎหมายสหภาพยุโรปบังคับให้ประเทศฝรั่งเศสแก้ไขกฎหมายภายในอย่างไร หากแต่เป็นการพิจารณาในเชิงโครงสร้างว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศสสามารถรักษาแก่นของบริการสาธารณะด้านพลังงานไว้ได้เพียงใด เมื่อถูกบังคับให้ยอมรับแนวความคิดของตลาดภายในการแข่งขันเสรี การแยกกิจการโครงข่ายและการเกิดขึ้นขององค์กรกำกับอิสระ เมื่อพิจารณาพัฒนาการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง จะเห็นได้ว่าการเปิดเสรีมิได้ทำให้บริการสาธารณะด้านพลังงานสูญสิ้นไป หากแต่ทำให้บริการสาธารณะเปลี่ยนรูปจากการผูกขาดโดยวิสาหกิจมหาชนไปสู่การกำกับตลาดผ่านกฎหมาย องค์กรกำกับที่เป็นอิสระ และกลไกคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตการณ์พลังงานและการเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาด ทั้งนี้ แม้ว่าบทความนี้จะมีได้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายฝรั่งเศสกับกฎหมายไทยโดยตรง แต่ความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ และเป็นฐานคิดสำหรับการพัฒนากฎหมายพลังงานและกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

ภูมิหลังและปัญหาทางวิชาการดังกล่าวทำให้การวิเคราะห์จำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานหลายประการ แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องแยกให้ชัดว่า สิ่งใดเป็น “หลักการ” ในความหมายของบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ใช้กำกับและควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ สิ่งใดเป็นเพียง “เป้าหมาย” หรือ “วัตถุประสงค์” ของนโยบายพลังงาน และสิ่งใดเป็นเพียง “มาตรการ” “กลไก” หรือ “วิธีการ” ที่กฎหมายเลือกใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว การจำแนกสถานะเช่นนี้มีความสำคัญมาก เพราะ “หลักการ” ทำหน้าที่กำหนดกรอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการของรัฐ ในขณะที่ “เป้าหมาย” หรือ “วัตถุประสงค์” ทำหน้าที่ชี้ทิศทางการของนโยบาย ส่วน “มาตรการ” “กลไก” หรือ “วิธีการ” เป็นเพียงเครื่องมือที่กฎหมายเลือกใช้ในแต่ละช่วงเวลาไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย มาตรการทางเศรษฐกิจ หรือการจัดตั้งและจัดโครงสร้างองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่เฉพาะ *หลักการพื้นฐานที่มีบทบาทสำคัญมีอยู่สองกลุ่ม กลุ่มแรก คือ กรอบแนวคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะในกฎหมายฝรั่งเศส โดยเฉพาะหลักความเสมอภาคของบริการสาธารณะ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ* หลักการเหล่านี้อธิบายได้ว่าเหตุใดกิจการไฟฟ้าและก๊าซจึงถูกจัดวางและเคยถูกจัดวางให้เป็นภารกิจพื้นฐานของประเทศฝรั่งเศส และเหตุใดรัฐจึงมีความชอบธรรมในการเข้าแทรกแซง ควบคุม หรือผูกขาดกิจกรรมการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงานในบางช่วงเวลา *กลุ่มที่สอง คือ กรอบกฎหมายสหภาพยุโรปว่าด้วยตลาดภายใน ได้แก่ หลักการแข่งขันเสรี หลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักความโปร่งใส และหลักความได้สัดส่วน* ซึ่งทำให้การรักษาประโยชน์สาธารณะด้านพลังงานของรัฐสมาชิกต้องดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขของตลาดภายในและการกำกับตรวจสอบในระดับสหภาพยุโรป นอกจากนี้หลักการดังกล่าว บทความนี้ยังศึกษาถึงเป้าหมายเชิงนโยบายและกลไกทางกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัยด้วย เช่น เป้าหมายด้านความมั่นคงทางพลังงาน การเปลี่ยนผ่านพลังงาน การลดคาร์บอน การพัฒนาอย่างยั่งยืน การคุ้มครองผู้บริโภค และการลดความยากจนทางพลังงาน ตลอดจนมาตรการหรือกลไกที่กฎหมายใช้เพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านั้น ได้แก่ การโอนกิจการเป็นของรัฐ การเปิดเสรีกิจการพลังงาน การแยกกิจการโครงข่าย การเปิดให้บุคคลที่สามเข้าใช้โครงข่าย การจัดตั้งองค์กรกำกับอิสระ การกำหนดราคา

ที่มีการควบคุม กลไกการลำดับความคุ้มค่าของต้นทุน กลไกการกำหนดราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่ม สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว สัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคา และมาตรการแทรกแซงราคาในภาวะวิกฤต การศึกษาหลักการเป้าหมาย และมาตรการดังกล่าวจะทำให้เห็นว่า พัฒนาการของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนเครื่องมือทางกฎหมาย หากเป็นการจัดวางดุลยภาพใหม่ระหว่างบริการสาธารณะ ตลาด และการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน

เมื่อกำหนดกรอบหลักการ เป้าหมาย และมาตรการที่ใช้ในการวิเคราะห์แล้ว การศึกษาจำเป็นต้องมีขอบเขตที่ชัดเจน บทความนี้จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาโดยอาศัยเกณฑ์สำคัญสามประการ ได้แก่ ประเภทของกิจการพลังงานที่ศึกษา ช่วงเวลาของพัฒนาการทางกฎหมาย และมุมมองทางนิติศาสตร์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ *ประการแรก* ในด้านประเภทยของกิจการพลังงาน บทความนี้มีได้มุ่งศึกษากฎหมายพลังงานทุกประเภทที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายพลังงาน ไม่ว่าจะเป็นกิจการปิโตรเลียม ถ่านหิน เชื้อเพลิงชีวภาพ เชื้อเพลิงเหลวชีวภาพ พลังงานความร้อน หรือกฎหมายเฉพาะด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์และเหมืองแร่ เว้นแต่ในส่วนที่กิจการหรือแหล่งพลังงานเหล่านั้นมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ เช่น พลังงานหมุนเวียนในฐานะแหล่งผลิตไฟฟ้า หรือก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำในฐานะส่วนที่เชื่อมต่อกับตลาดก๊าซธรรมชาติเดิม และไฮโดรเจนในฐานะตลาดและโครงข่ายพลังงานประเภทใหม่ในระยะเปลี่ยนผ่าน เหตุผลที่บทความเลือกศึกษากิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นแกนหลัก เพราะเป็นกิจการพลังงานแบบโครงข่ายที่สะท้อนปัญหากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน ทั้งในมิติของบริการสาธารณะ การผูกขาดโดยรัฐ การเปิดให้บุคคลที่สามเข้าถึงโครงข่าย การแยกกิจการ การกำกับโดยองค์กรอิสระ และการเปิดเสรีภายใต้สิทธิพลของกฎหมายตลาดภายในของสหภาพยุโรป กล่าวอีกนัยหนึ่ง กิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นจุดเริ่มต้นที่เหมาะสมในการศึกษากฎหมายพลังงานฝรั่งเศสและกฎหมายพลังงานยุโรป เพราะเป็นพื้นที่ของการเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ประกอบการไปสู่รัฐผู้กำกับปรากฏอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นจุดบรรจบระหว่างระบอบบริการสาธารณะของฝรั่งเศสกับกฎหมายตลาดภายในของสหภาพยุโรปได้อย่างชัดเจน *ประการที่สอง* ในด้านช่วงเวลาของพัฒนาการทางกฎหมาย บทความนี้มีได้มุ่งศึกษาเฉพาะกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสในปัจจุบันอย่างละเอียด หากแต่มุ่งศึกษาพัฒนาการของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสในมิติของ “การเปลี่ยนผ่าน” ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นยุคสัมปทานท้องถิ่นและการถือกำเนิดของกิจการไฟฟ้าในฐานะนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ก่อนจะพิจารณาการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐในปี ค.ศ. 1946 การจัดตั้ง EDF และ GDF และการก่อรูปของรัฐผู้ประกอบการซึ่งรัฐลงมาดำเนินกิจการพลังงานโดยตรงภายใต้กรอบบริการสาธารณะระดับชาติ จากนั้น บทความจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงภายใต้สิทธิพลของกฎหมายสหภาพยุโรปตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา การเปลี่ยนผ่านจากแนวคิดบริการสาธารณะ (service public) แบบฝรั่งเศสไปสู่กรอบบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ (service d'intérêt économique général (SIEG)) ของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะการเปิดเสรีกิจการพลังงานและการรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดผ่านกลุ่มกฎหมายพลังงานของสหภาพยุโรปหลายระลอก กระบวนการดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคของกฎหมายตลาดพลังงาน หากยังสะท้อนการปรับบทบาทของรัฐจากรูปแบบรัฐผู้ประกอบการไปสู่รูปแบบรัฐผู้กำกับ

กล่าวคือ รัฐค่อย ๆ ถอยออกจากการเป็นผู้ดำเนินกิจการโดยตรง และเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้วางกติกา กำกับตลาด รับรองความเป็นกลางของผู้ประกอบการโครงข่าย และคุ้มครองผู้บริโภคภายใต้ระบบตลาดที่มีการแข่งขัน ท้ายที่สุด บทความจะพิจารณาพัฒนาการในยุคพลังงานสะอาด ตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน การเพิ่มบทบาทของผู้บริโภค การปฏิรูปตลาดไฟฟ้าภายหลังวิกฤตการณ์ราคาพลังงาน ค.ศ. 2022 ไปจนถึงการวางกรอบกฎหมายสำหรับตลาดก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำ และไฮโดรเจนในกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดล่าสุด ช่วงเวลาทั้งหมดนี้จึงช่วยให้เห็นพลวัตสำคัญของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสว่า มิได้เคลื่อนจาก “รัฐ” ไปสู่ “ตลาด” อย่างตัดขาด หากเป็นการปรับบทบาทของรัฐให้ดำรงอยู่ภายใต้เงื่อนไขใหม่ของตลาดภายในการแข่งขันเสรี และการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน และ *ประการที่สาม* ในด้านเนื้อหาและมุมมองทางนิติศาสตร์ บทความนี้มุ่งศึกษาพลวัตของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสในฐานะกรณีศึกษาของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญกับการจัดวางบทบาทของรัฐในกิจการพลังงาน มากกว่าการศึกษาธุรกิจพลังงานในทางพาณิชย์ การวิเคราะห์ตลาดพลังงานด้วยตัวเลขทางเศรษฐศาสตร์ หรือการอธิบายเทคนิคทางวิศวกรรมพลังงานโดยละเอียด ทั้งนี้ ภายใต้ขอบเขตการศึกษาดังกล่าว ระเบียบวิธีวิจัยของบทความนี้จึงเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพทางนิติศาสตร์ โดยใช้วิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก มิได้มุ่งเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณหรือวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ หากแต่มุ่งศึกษาความหมาย โครงสร้าง และพัฒนาการของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายผ่านการตีความบทบัญญัติ คำวินิจฉัย และเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การศึกษาจึงอาศัยแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป ระเบียบและข้อบังคับของสหภาพยุโรป ประมวลกฎหมายพลังงานของประเทศฝรั่งเศส รัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการทั้งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายสหภาพยุโรป ประกอบกับแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ รายงานของหน่วยงานรัฐและองค์กรกำกับเอกสารราชการ บทความทางวิชาการ ตำรา และวรรณกรรมทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพลังงาน กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ กฎหมายปกครอง และกฎหมายสหภาพยุโรป

การศึกษานี้มิได้มุ่งเพียงเรียบเรียงพัฒนาการของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสตามลำดับเวลา หากแต่มุ่งวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ว่า ในแต่ละช่วงของการเปลี่ยนผ่าน กฎหมายได้จัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ตลาด ผู้ประกอบการโครงข่าย ผู้ประกอบกิจการพลังงาน องค์กรกำกับ และผู้บริโภคไว้อย่างไร โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงจากระบบสัมปทานท้องถิ่นไปสู่ระบบวิสาหกิจมหาชนผูกขาด จากระบบบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศสไปสู่กรอบบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะของสหภาพยุโรป และจากบทบาทของรัฐในฐานะผู้ประกอบกิจการพลังงานโดยตรงไปสู่บทบาทของรัฐในฐานะผู้กำกับตลาดพลังงาน ทั้งนี้ บทความยังพิจารณาประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสในเชิงเปรียบเทียบเชิงแนวคิด เพื่อชี้ให้เห็นว่าพัฒนาการดังกล่าวอาจให้บทเรียนแก่การพัฒนากฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจและกฎหมายพลังงานของประเทศไทยในบางประเด็นได้ โดยมีได้มุ่งทำการเปรียบเทียบระบบกฎหมายฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายไทยอย่างเต็มรูปแบบ จากปัญหาการศึกษากรอบหลักการ ขอบเขต และระเบียบวิธีดังกล่าว บทความนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 4 บทหลัก *บทที่ 1* การก่อร่างสร้างตัวของรูปแบบ “รัฐผู้ประกอบการ” และการจัดทำบริการสาธารณะแห่งชาติ ศึกษาพัฒนาการของกิจการพลังงานฝรั่งเศสตั้งแต่ยุคสัมปทานท้องถิ่น การวางหลักกฎหมายปกครองผ่านคดี Deville - lès - Rouen

การโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐในปี ค.ศ. 1946 การจัดตั้ง EDF และ GDF ตลอดจนการสถาปนาระบบผูกขาดโดยวิสาหกิจมหาชนในฐานะกลไกการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติ บทที่ 2 การเปลี่ยนแปลงมโนทัศน์จาก “บริการสาธารณะ” สู่ “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และการรื้อถอนโครงสร้างแบบผูกขาดภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรป ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของกรอบความคิดทางกฎหมายจากบริการสาธารณะแบบฝรั่งเศสไปสู่กรอบกฎหมายสหภาพยุโรปที่ยอมรับประโยชน์สาธารณะทางเศรษฐกิจ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของตลาดภายใน การแข่งขันเสรี และหลักความได้สัดส่วน บทที่ 3 พลวัตการเปิดเสรีและการรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดในตลาดพลังงานยุโรป ศึกษากลุ่มกฎหมายพลังงานของสหภาพยุโรปในช่วงการเปิดเสรีตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ตั้งแต่การแยกบัญชี การแยกนิติบุคคล การแยกกิจการโครงข่าย การเปิดให้บุคคลที่สามเข้าใช้โครงข่าย ตลอดจนการจัดตั้งและยกระดับบทบาทขององค์กรกำกับกิจการพลังงาน อันเป็นกลไกสำคัญที่เปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้ประกอบการไปเป็นผู้กำกับตลาด และบทที่ 4 การเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาดและการรับมือกับวิกฤตการณ์พลังงาน ศึกษาการเปลี่ยนผ่านของกฎหมายพลังงานยุโรปและฝรั่งเศสในยุคพลังงานสะอาด ตั้งแต่การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน การเพิ่มบทบาทของผู้บริโภคและผู้ผลิตไฟฟ้าใช้เอง การปฏิรูปตลาดไฟฟ้าหลังวิกฤตการณ์ราคาพลังงาน ค.ศ. 2022 การยอมรับบทบาทของรัฐในการแทรกแซงราคาในยามวิกฤต ตลอดจนการวางกรอบกฎหมายสำหรับตลาดก๊าซคาร์บอนต่ำและไฮโดรเจน บทสรุปของบทความจะย้อนกลับไปตอบปัญหาการศึกษาหลักว่า การเปลี่ยนผ่านของกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสเป็นการสิ้นสุดของบริการสาธารณะ หรือเป็นการปรับรูปแบบของบริการสาธารณะให้ดำรงอยู่ภายใต้ระเบียบกฎหมายเศรษฐกิจยุโรปสมัยใหม่

บทที่ 1 การก่อร่างสร้างตัวของรูปแบบ “รัฐผู้ประกอบการ” และการจัดทำบริการสาธารณะแห่งชาติ

การทำความเข้าใจสถานะและบทบาทของรัฐในกิจการพลังงานของประเทศฝรั่งเศสจะต้องศึกษาโดยสืบสาวย้อนกลับไปถึงรากเหง้าทางประวัติศาสตร์และนิติปรัชญาที่หล่อหลอมให้เกิดรูปแบบเฉพาะตัวที่เรียกว่า รูปแบบฝรั่งเศส การก่อรูปนี้มีได้เกิดขึ้นชั่วข้ามคืน หากแต่มีวิวัฒนาการที่ยาวนานกว่าครึ่งศตวรรษ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการกิจของรัฐและรูปแบบองค์กร

ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐคือการจัดทำบริการสาธารณะ (service public)³ แต่คำถามสำคัญในทางกฎหมายคือ “รัฐ” ในที่นี้หมายถึงใคร และใช้องค์กรรูปแบบใดในการดำเนินกิจการ ในประเทศไทยมักจะใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อสื่อความหมายถึงกิจการของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะและแสวงหากำไร อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศฝรั่งเศสยอมรับว่า “รัฐ” (หรือรัฐส่วนกลาง) มีสถานะเป็นนิติบุคคล ประกอบกับในบริบทของกฎหมายสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

³ สุรพล นิติไกรพจน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 24 ฉบับที่ 4, 2537, น. 829-830., ในบทความนี้ จะกล่าวเน้นไปที่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นหลัก

ในบริบทของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ (droit public économique) ได้มีมุมมองเกี่ยวกับภาครัฐในความหมายอย่างกว้าง การเลือกใช้คำว่า “วิสาหกิจมหาชน” (entreprise publique หรือ public undertaking ในภาษาอังกฤษ) นั้น มีความถูกต้องแม่นยำกว่าคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เนื่องจากคำว่า “รัฐ” ในการรับรู้ทั่วไป มักจำกัดความหมายเพียงแค่อำนาจส่วนกลาง (État) แต่ในความเป็นจริง นอกเหนือจาก “รัฐ” แล้ว ยังมีนิติบุคคลในทางมหาชนอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกออกมาต่างหากจากรัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้เช่นเดียวกับรัฐส่วนกลาง⁴

ในคำนิยามของวิสาหกิจมหาชนตามข้อบังคับของคณะกรรมการยุโรป ที่ 2006/111/CE ว่าด้วยความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการเงินระหว่างรัฐสมาชิกกับวิสาหกิจมหาชน ตลอดจนความโปร่งใสทางการเงินภายในวิสาหกิจบางประเภท⁵ นั้น กินความหมายกว้างกว่าวิสาหกิจมหาชนที่รัฐส่วนกลางเป็นเจ้าของ แต่จะยึดถือกฎเกณฑ์ “อิทธิพลครอบงำ” (dominant influence) จากหน่วยงานทางปกครองทุกระดับชั้น เป็นสาระสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ดังปรากฏในข้อ 2 บทนิยาม ที่ให้ความหมายของ (ก) “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐทุกระดับ รวมถึงรัฐ ตลอดจนหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทั้งหมด และ (ข) “วิสาหกิจมหาชน” หมายความว่า วิสาหกิจใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อิทธิพลครอบงำได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม อันเนื่องมาจากความเป็นเจ้าของ การมีส่วนร่วมทางการเงิน หรือกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับควบคุมวิสาหกิจนั้น⁶ เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างความเป็นเจ้าของและอำนาจควบคุมของรัฐ วิสาหกิจมหาชนของประเทศฝรั่งเศสสามารถจำแนกออกได้เป็นสองระดับที่สำคัญ ได้แก่ วิสาหกิจมหาชนระดับชาติ และวิสาหกิจมหาชนระดับท้องถิ่น โดยวิสาหกิจมหาชนระดับชาติ หมายถึง วิสาหกิจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือมีอำนาจควบคุมเชิงโครงสร้าง ไม่ว่าจะโดยการถือหุ้น การใช้อำนาจแต่งตั้งคณะผู้บริหาร หรือใช้กฎเกณฑ์บังคับควบคุมกิจการนั้น ส่วนวิสาหกิจมหาชนระดับท้องถิ่น เป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยเป็นนิติบุคคล

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) ในหน้าที่ 5 ของบทนำ.

⁵ Directive 2006/111/CE.

⁶ Article 2 de Directive 2006/111/CE : « Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) « pouvoirs publics », tous les pouvoirs publics, y compris l'État, ainsi que les autorités régionales et locales et toutes les autres collectivités territoriales;

b) « entreprise publique », toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. ».

แยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ก่อตั้ง⁷ ทั้งนี้ วิสาหกิจในระดับดังกล่าวอาจจัดตั้งในรูปแบบบริษัทเศรษฐกิจผสมของท้องถิ่น (*société d'économie mixte (SEM)*) ซึ่งมีเอกชนร่วมถือหุ้น หรือในรูปแบบบริษัทมหาชนท้องถิ่น (*société publique locale (SPL)*) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมของนิติบุคคลมหาชนอื่นที่ไม่ใช่รัฐส่วนกลางโดยตรง เช่น สถาบันการเงินสาธารณะ อาทิ กองทุนเงินฝากและเงินค้ำประกันของรัฐ (*Caisse des dépôts et consignations*) หรือกลุ่มกิจการร่วมระหว่างเทศบาล (*groupements de communes*) ซึ่งรวมตัวกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน⁸ ความแตกต่างระหว่างวิสาหกิจมหาชนระดับชาติและระดับท้องถิ่นดังกล่าวปรากฏชัดเจนเป็นพิเศษในกิจการพลังงานของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ โครงข่ายไฟฟ้าส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของบริษัท Enedis ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของการไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (*Électricité de France (EDF)*) อันเป็นวิสาหกิจมหาชนของรัฐส่วนกลาง ขณะเดียวกัน ในหลายพื้นที่กลับมีผู้ประกอบการระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า วิสาหกิจโครงข่ายระบบจำหน่ายท้องถิ่น (*entreprises locales de distribution (ELDs)*) ทำหน้าที่บริหารระบบจำหน่ายพลังงานในเขตพื้นที่ เช่น (บริษัท) การไฟฟ้าแห่งเมืองสตราสบูร์ก (*Électricité de Strasbourg*) หรือ (บริษัท) การก๊าซแห่งเมืองบอร์โดซ์ (*Gaz de Bordeaux*) ซึ่งวิสาหกิจเหล่านี้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นใหญ่มิใช่รัฐบาลกลาง⁹

⁷ Michel Verpeaux et al., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, 9^e éd., 2016, pp. 17-18., Bertrand Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 8^e éd. : 2026, Dalloz, pp. 517-523., Virginie Donier, *Droit des collectivités territoriales*, 6^e éd. : 2025, Dalloz, pp. 1-3.

⁸ Pierre Delvolvé, *Droit public de l'économie*, 3^e éd. : 2025, Dalloz, pp. 620-631, Bertrand Faure, *op. cit.*, pp. 530-544., Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 202-203, Cour des comptes, *LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES Un outil des collectivités à sécuriser*, Mai 2019, pp. 15-24., Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl), *Les Sociétés publiques locales*, 3 août 2017, pp. 1-3., *Collectivités Locales*, "Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)," [online], retrieved from <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/animer-les-territoires/cohesion-territoriale-et-lamenagement-du-territoire/le-developpement-local/les-societes-deconomie-mixte-locales-semml> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569., et *Collectivités Locales*, "Les sociétés publiques locales et les sociétés publiques locales d'aménagement," [online], retrieved from <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/animer-les-territoires/cohesion-territoriale-et-lamenagement-du-territoire/le-developpement-local/les-societes-publiques-locales-et-les-societes-publiques-locales-damenagement> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

⁹ Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, *Le guide des sociétés d'économie mixte locales*, 2017, La Documentation française, pp. 15-26, Énergie - info, Mediateur national de l'énergie, "Qu'est - ce qu'une Entreprise Locale de Distribution ?," [online], retrieved from https://www.energie-info.fr/fiche_pratique/quest-ce-quune-entreprise-locale-de-distribution/. เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2569., et Pedro H. Perico E. Santos et al., "Electricity Distribution Systems in Europe: An Overview of Contemporary Regulatory Challenges," *IFPEN Economic Papers*, No. 148 (IFP School - IFPEN, April 2022), p. 5.

นอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในบางกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกใช้วิธีการที่เรียกว่า “กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น” (*régie*) ซึ่งหมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง (*gestion directe*) โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินกิจการเอง มิได้มอบหมายให้เอกชนหรือจัดตั้งบริษัทแยกต่างหากในลักษณะเชิงพาณิชย์ รูปแบบของกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ กิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นแบบไม่แยกเป็นนิติบุคคลต่างหาก (*régie simple*) ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้ทรัพย์สิน บุคลากร และงบประมาณของท้องถิ่นโดยตรง และกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นแบบมีสถานะเป็นนิติบุคคล (*régie personnalisée*) แยกต่างหาก มีความอิสระทางการเงิน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ก่อตั้ง ในบริบทของกิจการพลังงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งเลือกดำเนินการผลิต การจัดหา และขายพลังงานด้วยตนเองในรูปแบบกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่นแบบไม่แยกเป็นนิติบุคคลต่างหาก ซึ่งทำหน้าที่ในการให้บริการพลังงานภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ¹⁰ กล่าวโดยสรุปด้วยลักษณะที่ซับซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพื่อกำหนดขอบเขตกิจกรรมของรัฐให้ครอบคลุมทั้งกิจการของรัฐและนิติบุคคลอื่น ในบทความนี้จึงใช้คำว่า “วิสาหกิจมหาชน” เป็นหลัก และอาจใช้คำว่า “วิสาหกิจ” ในบางบริบทเพื่อความกระชับทางภาษา ส่วนในกรณีที่ใช้คำว่า “รัฐวิสาหกิจ” นั้นย่อมหมายความว่าเฉพาะถึงวิสาหกิจที่รัฐ (หรือรัฐส่วนกลาง) เป็นเจ้าของเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงบรรดาวิสาหกิจอื่น ๆ ที่รัฐส่วนกลางไม่ได้เป็นเจ้าของ

1.2 นครปารีส เมืองแห่งแสงสว่าง

ก่อนที่กิจการพลังงานจะได้รับการยกระดับให้เป็น “บริการสาธารณะ” (*service public*) และต่อมาถูกจัดอยู่ภายใต้ระบอบการรวมศูนย์โดยรัฐ ย้อนกลับไปในช่วงรอยต่อของศตวรรษที่ 19 กิจการไฟฟ้าในประเทศฝรั่งเศสถือกำเนิดขึ้นในฐานะนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ของนักประดิษฐ์อิสระ และดำเนินไปในลักษณะสินค้าเชิงพาณิชย์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้บริโภคเฉพาะกลุ่ม มิใช่สาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐมีพันธกิจต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึง ในระยะเริ่มแรก ไฟฟ้าจึงเปรียบเสมือนสิ่งมหัศจรรย์ทางเทคโนโลยีซึ่งขับเคลื่อนโดยความริเริ่มและความทะเยอทะยานของภาคเอกชนในการเอาชนะข้อจำกัดทางธรรมชาติ¹¹ พัฒนาการเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ หากแต่เป็นผลพวงของการแข่งขันทางภูมิปัญญา

¹⁰ Bertrand Faure, *op. cit.*, pp. 530-531., et pp. 545-546., Jean - Paul Valette, *Droit public économique*, 3^e éd. : 2015, Hachette Supérieur, pp. 74-82., Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 191-192., et Collectivités Locales, “Les autres modes de gestion des services publics locaux,” [online], <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/animer-les-territoires/commande-publique/les-concessions-et-delegations-de-service-public/les-autres-modes-de-gestion-des-services-publics-locaux> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

¹¹ TotalEnergies, “La petite histoire de l’électricité française,” [online], retrieved from <https://www.totalenergies.fr/particuliers/parlons-energie/dossiers-energie/comprendre-le-marche-de-l-energie/la-petite-histoire-de-l-electricite-francaise> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

ในประวัติศาสตร์กระแสหลักมักจะมีการกล่าวถึง โทมัส อัลวา เอดิสัน (Thomas Alva Edison, ค.ศ. 1847 - 1931) ในฐานะผู้จุดประกายการปฏิวัติอุตสาหกรรมไฟฟ้าด้วยหลอดไฟและระบบไฟฟ้ากระแสตรง แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่านวัตกรรมเหล่านั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากการค้นพบอันยิ่งใหญ่ของไมเคิล ฟาราเดย์ (Michael Faraday, ค.ศ. 1791 - 1867) นักฟิสิกส์ผู้ค้นพบหลักการเหนี่ยวนำแม่เหล็กไฟฟ้า (electromagnetic induction) ซึ่งเปรียบเสมือนกุญแจดอกแรกไขความลับในการเปลี่ยนพลังงานกลให้เป็นพลังงานไฟฟ้าและนำมาสู่การประดิษฐ์ไดนาโม หลักการพื้นฐานของฟาราเดย์ได้ปูทางไปสู่การแข่งขันทางภูมิปัญญาของยอดอัจฉริยะแห่งยุคสมัย¹² โดยเฉพาะนิโกลา เทสลา (Nikola Tesla, ค.ศ. 1856 - 1943) ผู้บุกเบิกระบบไฟฟ้ากระแสสลับที่เป็นแรงขับเคลื่อนที่แท้จริงที่ทำให้เทคโนโลยีนี้เจริญก้าวหน้าขึ้นอย่างก้าวกระโดดและเป็นมาตรฐานของโลกในเวลาต่อมา¹³ ในบริบทของประเทศฝรั่งเศสเองได้ปรากฏนักนวัตกรรมคนสำคัญอย่าง อริสตีด แบร์แจส (Aristide Bergès, ค.ศ. 1833 - 1904) วิศวกรผู้มองการณ์ไกลที่สามารถประยุกต์องค์ความรู้เหล่านั้นมาใช้ในการควบคุมพลังน้ำจากเทือกเขาแอลป์ในการผลิตไฟฟ้า และเป็นผู้บัญญัติศัพท์คำว่า “ถ่านหินสีขาว” (houille blanche) ขึ้น จึงกลายเป็นรากฐานความมั่นคงทางพลังงาน (sécurité énergétique) (หรือความมั่นคงด้านการจัดหาแหล่งพลังงาน) ของประเทศฝรั่งเศสในยุคที่ไร้เชื้อเพลิงฟอสซิล¹⁴

ในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ แม้จะมีการผลิตไฟฟ้าจากเครื่องจักรไอน้ำแล้ว แต่กิจการทั้งหมดล้วนยังตกอยู่ในมือของเอกชนและไม่มีการเชื่อมต่อเครือข่ายระดับประเทศ ผู้ที่มีสิทธิได้ใช้ไฟฟ้าคือ กลุ่มคนรวยที่อาศัยอยู่ใกล้แหล่งผลิตเท่านั้น ตลาดยังไร้ซึ่งกฎระเบียบในการควบคุมและเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำ¹⁵ อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนสำคัญที่เปลี่ยนสถานะของไฟฟ้าจากสิ่งประดิษฐ์ในห้องทดลองให้กลายเป็นโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติอย่างเป็นทางการ คือ งานนิทรรศการไฟฟ้านานาชาติแห่งปารีส ค.ศ. 1881 (Exposition internationale d'Électricité de 1881) ซึ่งจัดขึ้นตามการริเริ่มของรัฐบาลฝรั่งเศสนำโดย ออดอล์ฟ โคเชรี (Adolphe Cochery) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไปรษณีย์และโทรเลข เพื่อแสดงความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และจัดระเบียบมาตรฐานทางไฟฟ้าผ่านการประชุมสมาคมองเกรสแห่งนักไฟฟ้านานาชาติ (Congrès international des électriciens) ที่นำไปสู่การกำหนดหน่วยวัดสากล อาทิ โวลต์และแอมแปร์ เหตุการณ์นี้มีเพียงแต่ทำให้ปารีสได้รับฉายาว่า “นครแห่งแสงสว่าง” (Ville Lumière) เท่านั้น แต่ยังเป็นการเปิดฉากยุคแห่งการแข่งขัน

¹² Richard Dunn, “A small revolution : michael faraday and the origins of the electric motor,” Science Museum, 3 september 2021, [online], retrieved from <https://blog.sciencemuseum.org.uk/a-small-revolution-michael-faraday-and-the-origins-of-the-electric-motor/> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

¹³ Allison Lantero, “The War of the Currents : AC vs. DC Power,” [online], retrieved from <https://www.energy.gov/articles/war-currents-ac-vs-dc-power> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

¹⁴ Département de l'Isère, “Aristide Bergès,” [online], retrieved from <https://musees.isere.fr/page/maison-berges-aristide-berges> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

¹⁵ TotalEnergies, *op. cit.* เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.



ของภาคเอกชน¹⁶ อย่างเต็มรูปแบบ¹⁷ ภายหลังการตื่นตัวทางนวัตกรรมดังกล่าว กิจการไฟฟ้าของประเทศฝรั่งเศสได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วแต่กลับมีลักษณะกระจายและเหลื่อมล้ำ การผลิตไฟฟ้ามิได้ผูกขาดโดยรัฐ หากแต่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนนับพันราย เชื้อเพลิงหลักที่ใช้ในขณะนั้น คือ ถ่านหิน (และพลังน้ำจากเทือกเขาแอลป์สำหรับพื้นที่ที่ถ่านหินเข้าถึงยาก) ความสัมพันธ์ทางกฎหมายในยุคนั้นอยู่ภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานท้องถิ่น (concessions locales) ที่เทศบาลแต่ละแห่งทำสัญญากับบริษัทเอกชนรายย่อย¹⁸ ซึ่งมีขนาดเอกภาพและประสิทธิภาพ ก่อนที่ความล้มเหลวของระบบตลาดเสรีในยุคแรกนี้จะเป็แรงผลักดันให้รัฐบาลบังคับควบรวมกิจการไฟฟ้าเอกชนและเทศบาลกว่า 1,400 แห่ง มาเป็นการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย (Électricité de France (EDF))¹⁹ ซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา²⁰

¹⁶ Julien Turgan, “Exposition internationale d’Électricité,” dans *Les grandes usines : études industrielles en France et à l’étranger*, vol. 14 (Calmann - Lévy, 1882), pp. 33-48, Congrès international des électriciens, “Congrès international des électriciens - Paris 1881,” comptes rendus des travaux (G. Masson, 1882), pp. 1-3., et Patrice Carré, “L’exposition internationale d’électricité de 1881 à travers quelques textes,” Bulletin d’histoire de l’électricité, no. 2, 1983, pp. 63-70.

¹⁷ เป็นที่น่าสังเกตในเชิงประวัติศาสตร์เปรียบเทียบว่า ราชอาณาจักรสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มิได้ตกอยู่ในสภาวะล้าหลังทางเทคโนโลยี หากแต่มีความตื่นตัวและก้าวทันต่อนวัตกรรม ภายหลังจากงานนิทรรศการไฟฟ้านานาชาติที่กรุงปารีสเพียง 3 ปี กิจการไฟฟ้าก็ได้อุบัติขึ้นในสยามเป็นครั้งแรก พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท และกรมทหารหน้า (ปัจจุบัน คือ กระทรวงกลาโหม), โปรดดู การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, “ประวัติกิจการไฟฟ้าไทย,” [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <https://www.egat.co.th/home/history-thai-electricity/> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569. และเสมียนอารีย์, “แรกมี “ไฟฟ้า” ในสยาม สิ่งฟุ่มเฟือยของชนชั้นนำ สู่กิจการโรงไฟฟ้า ไทยทำเอง ฝรั่งเศสทำ,” [ออนไลน์], เข้าถึงจาก https://www.silpa-mag.com/history/article_47129 เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569. และปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, กฎหมายพลังงาน, โครงการส่งเสริมการผลิตผลงานทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566, น. 264-265.

¹⁸ Pierre Bauby, *Service public, services publics*, 2^e éd. : 2016, La Documentation française, pp. 13-29., et Jean - Paul Valette, *op. cit.*, pp. 21-23.

¹⁹ EDF, “Les grandes dates de l’électricité,” [online], retrieved from <https://www.edf.fr/groupe-edf/comprendre/electricite-au-quotidien/essentiels/grandes-dates> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

²⁰ ในมิติของวิวัฒนาการทางโครงสร้างและกฎหมายพลังงาน กิจการไฟฟ้าของไทยมีเส้นทางพัฒนาการคู่ขนานกับประเทศฝรั่งเศสอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ เริ่มจากยุคที่ขับเคลื่อนโดย “เอกชน” และพัฒนาไปสู่ระบบ “สัญญาสัมปทานบริการสาธารณะ” โดยรัฐอนุญาตให้กลุ่มทุนต่างชาติจัดตั้ง “บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด” (Siam Electricity Co., Ltd.) เพื่อผลิตและขายไฟฟ้า ณ โรงไฟฟ้าวัดเลียบ ก่อนที่รัฐจะเริ่มเล็งเห็นความจำเป็นด้านความมั่นคงและค่อย ๆ เข้าแทรกแซงด้วยการจัดตั้งโรงไฟฟ้าของรัฐ (กองไฟฟ้าหลวงสามเสน) (โปรดดู การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 17*, และเสมียนอารีย์, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 17*) จนนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจเป็นรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าประวัติศาสตร์ช่วงนี้อาจเป็นเครื่องยืนยันว่า การเปลี่ยนผ่านจาก “เอกชน” สู่ “รัฐ” และกำลังจะหมุนวนกลับไปสู่ “การกระจายศูนย์อำนาจ” ของกิจการพลังงานในปัจจุบัน เป็นวัฏจักรทางกฎหมายพลังงานที่เป็นสากล

1.3 คำพิพากษาบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐในคดี Deville - lès - Rouen

ท่ามกลางความหลากหลายของผู้ประกอบกิจการพลังงานนี้เอง ได้ก่อกำเนิดคดีประวัติศาสตร์ที่วางรากฐานให้แก่กฎหมายพลังงานและกฎหมายเกี่ยวกับการบริการสาธารณะมาจนถึงปัจจุบัน นั่นคือ คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในคดี *Compagnie nouvelle du gaz de Deville - lès - Rouen* ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1902²¹ ข้อเท็จจริงในคดีเริ่มจากการที่เทศบาลเมือง Deville - lès - Rouen ได้ให้สัมปทานผูกขาดแก่บริษัทก๊าซเอกชน (*Compagnie nouvelle du gaz*) ในการจัดทำไฟส่องสว่างในพื้นที่สาธารณะด้วยก๊าซ แต่ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีไฟฟ้าเข้ามาและมีประสิทธิภาพดีกว่าจึงเป็นที่นิยมมากขึ้น เทศบาลจึงประสงค์ที่จะเปลี่ยนระบบไฟส่องสว่างเป็นระบบพลังงานไฟฟ้าแทน บริษัทผู้รับสัมปทานเดิมได้โต้แย้งโดยอ้างสิทธิผูกขาดตามสัญญาว่าเทศบาลต้องใช้ก๊าซของตนต่อไปจนหมดสัญญาและเทศบาลไม่มีสิทธิจ้างบริษัทอื่นมาทำไฟฟ้าแทน ตามหลัก “สัญญาต้องเป็นสัญญา” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานในทางแพ่ง ข้อพิพาทนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง สภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส จึงต้องวินิจฉัยว่า เทศบาลในฐานะคู่สัญญาฝ่ายปกครอง มีอำนาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะจากการใช้ก๊าซเป็นการใช้ไฟฟ้าเพื่อให้ทันต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้หรือไม่ แม้ว่าเทศบาลมีสัญญาผูกขาดอยู่กับบริษัทเอกชนเดิมก็ตาม²² สภาแห่งรัฐได้วางบรรทัดฐานซึ่งกลายเป็นรากฐานทางนิติศาสตร์ของ “หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง” (*principe de mutabilité* หรือ *adaptabilité du service public*) โดยศาลมิได้วินิจฉัยรับรองอำนาจทั่วไปของฝ่ายปกครองในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้อย่างกว้างขวาง หากแต่เป็นการวางข้อจำกัดของเอกสิทธิ์ผูกขาดตามสัญญาสัมปทานเมื่อบริบททางเทคโนโลยีและประโยชน์สาธารณะเปลี่ยนแปลงไป เมื่อเทคโนโลยีไฟฟ้ามีประสิทธิภาพเหนือกว่าก๊าซ ผู้รับสัมปทานไม่อาจอ้างสิทธิผูกขาดเดิมเพื่อสกัดกั้นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ และฝ่ายปกครองย่อมมีความชอบธรรมที่จะเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อยุคสมัย²³ คดีนี้จึงเป็นเครื่องยืนยันว่าในโลกพลังงาน ความมั่นคงมิได้หมายถึงการยึดติดกับสัญญาหรือเชื้อเพลิงเดิม แต่หมายถึงข้อผูกพันที่จะต้องพร้อมเปลี่ยนผ่านสู่นวัตกรรมที่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้ดีกว่าเสมอ

1.4 การเปลี่ยนผ่านจากระบบสัมปทานไปสู่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแห่งชาติด้านพลังงาน

ถึงแม้ว่าภาครัฐจะเริ่มมีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในนามของการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น โดยในช่วงปี ค.ศ. 1920 ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มลงทุนสร้างเขื่อนพลังน้ำ ทำให้ประชาชนเข้าถึงไฟฟ้า

²¹ CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville - lès - Rouen*, n° 94624, Rec. 5

²² Renan Le Mestre, *L'essentiel du droit du service public*, 2003, Gualino, pp. 108-109.

²³ Conseil d'État, “CE, 10 janvier 1902, *Compagnie nouvelle du gaz de Deville - lès - Rouen*,” [online], retrieved from <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/ce-10-janvier-1902-compagnie-nouvelle-du-gaz-de-deville-les-rouen> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.



ได้มากขึ้น แต่ระบบโครงข่ายในภาพรวมก็ยังไม่ครอบคลุมทั่วถึง²⁴ จุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์จึงเริ่มขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในเวลานั้นประเทศฝรั่งเศสต้องเผชิญกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานอย่างรุนแรง²⁵ ภาคพลังงานของประเทศตกอยู่ในสภาพที่แตกแยกและล้าสมัย เนื่องจากบริษัทเอกชนขนาดเล็กนับพันรายขาดเงินทุนและประสิทธิภาพในการซ่อมแซมและขยายโครงข่ายไฟฟ้า และก๊าซ ความล้มเหลวของระบบสัมปทานท้องถิ่นในการสร้างความมั่นคงและการเข้าถึงบริการอย่างเท่าเทียม ทำให้เกิดฉันทามติทางการเมืองอย่างกว้างขวางที่จะต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ เพื่อตอบสนองต่อวิกฤต ความล้มเหลวของกลไกตลาดและระบบสัมปทานท้องถิ่น รัฐบาลเฉพาะกาลที่นำโดยนายพลชาร์ล เดอ โกลล์ (Charles de Gaulle) ซึ่งได้รับแรงผลักดันอย่างสูงจากพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย จึงได้ตรารัฐบัญญัติที่ 46 - 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946²⁶ กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการประกาศอำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือทรัพยากรด้านพลังงานของชาติอย่างเด็ดขาด เป็นการใช้อำนาจยึดกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (nationalisation) ที่เปลี่ยนโฉมหน้าของประเทศอย่างสิ้นเชิง สาระสำคัญของกฎหมายได้โอนกิจการของผู้รับสัมปทานเอกชนที่อยู่ในขอบเขตการโอนเป็นของรัฐ โดยมีได้ยุติสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะผู้ให้สัมปทานและดำเนินการรวมศูนย์อำนาจในกิจการพลังงานโดยโอนกรรมสิทธิ์ในกิจการผลิต กิจการระบบส่ง กิจการระบบจำหน่าย การนำเข้าและการส่งออกไฟฟ้าและก๊าซของบริษัทเอกชนและเทศบาล กว่า 1,400 แห่งทั่วประเทศ ให้มาอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐส่วนกลาง²⁷ อย่างไรก็ตาม การรวมศูนย์ดังกล่าว มิได้มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยเด็ดขาดในทุกกิจการ เนื่องจากตัวบทกฎหมายเองกำหนดข้อยกเว้นไว้หลายประการ เช่น การผลิต กิจการระบบส่ง และกิจการระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ ซึ่งมาตรา 8 วรรคสาม แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นจากการโอนกิจการเป็นของรัฐ²⁸

การโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อสถาปนารัฐวิสาหกิจผูกขาดขนาดใหญ่ 2 องค์กรขึ้นมา ได้แก่ การไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส สำหรับกิจการไฟฟ้า และการก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส สำหรับกิจการก๊าซ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการเหล่านี้แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการตัดสินใจเชิงโครงสร้างในครั้งนี้ มิใช่การกระทำที่มุ่งเน้นผลตอบแทนทางธุรกิจเป็นหลัก หากแต่เป็นการดำเนินการภายใต้หลักการทางปรัชญาของกฎหมายมหาชนว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นแก่นแท้ของรัฐสาธารณรัฐนิยมที่เน้น

²⁴ TotalEnergies, *op. cit.*

²⁵ Benoit Delaunay, *Droit public de la concurrence*, 2^e éd. : 2018, LGDJ, pp. 23-26.

²⁶ Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

²⁷ Pierre Bauby, *op. cit.*, pp. 13-14, et pp. 49-53., Sophie Nicinski, *Droit public des affaires*, 4^e éd. : 2014, LGD, pp. 338-340., et Anaïs Morin Guerry, "Energie et Constitution : analyse historique et comparative des cas français et allemand. Vers l'Etat constitutionnel écologique" (thèse de doctorat en droit, Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), 2022), pp. 263-265.

²⁸ Article 8 alinéa 3^e de la Loi n° 46 - 628 : « Sont exclues de la nationalisation : 1° La production du gaz naturel ; ... ».

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ เพื่อรักษาความมั่นคงหรืออธิปไตยทางพลังงาน (*souveraineté énergétique*) ควบคุมกิจการพลังงานทั้งหมดเพื่อแก้ไขความกระจัดกระจาย อันเป็นการยืนยันหลักการที่ว่ากิจการไฟฟ้า เป็นบริการสาธารณะสำคัญที่ขาดไม่ได้และไม่อาจปล่อยให้การผลิต การส่งผ่านโครงข่ายหลัก และการจำหน่าย ผ่านโครงข่ายระดับท้องถิ่นอยู่ภายใต้กลไกตลาดแบบเสรีได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคน สามารถเข้าถึงไฟฟ้าที่มีคุณภาพในราคาที่เข้าถึงได้²⁹ ต่อมา มีคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (Tribunal des conflits) ในคดีที่ 2946³⁰ ได้วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่าง EDF กับ Compagnie nationale du Rhône (CNR) เกี่ยวกับเงื่อนไขการจัดให้ EDF รับพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้าบนแม่น้ำโรน โดยศาลได้วางบรรทัดฐานว่า ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องของการประสานภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของทั้งสององค์กร จึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางมหาชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คำวินิจฉัยนี้จึงเป็นหมุดหมายสำคัญ ที่ยืนยันถึงลักษณะทางมหาชนของข้อพิพาทซึ่งผูกพันกับการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการพลังงาน³¹

รัฐบัญญัติที่ 46 - 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นับแต่การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ให้โอนกิจการดังต่อไปนี้เป็นของรัฐ (1) การผลิต การส่ง การจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกไฟฟ้า (2) การผลิต การส่ง การจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกก๊าซเชื้อเพลิง³² มาตรา 2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การบริหารจัดการวิสาหกิจไฟฟ้าที่ถูกโอน เป็นของรัฐนั้น ให้มอบหมายแก่องค์กรมหาชนระดับชาติที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “การไฟฟ้าแห่งประเทศฝรั่งเศส (EDF)”³³ มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การบริหารจัดการ วิสาหกิจก๊าซที่ถูกโอนเป็นของรัฐนั้น ให้มอบหมายแก่องค์กรมหาชนระดับชาติที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “การก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส (GDF)”³⁴ นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา EDF และ GDF จึงถือกำเนิดขึ้นและมีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม”

²⁹ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 338-340., EDF, *op. cit.*, TotalEnergies, *op. cit.*, et Teréga, “La souveraineté énergétique c’est quoi ?,” [online], retrieved from <https://www.terega.fr/labore/la-souverainete-energetique-cest-quoi/> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

³⁰ T. confl., n° 02946, 16 janv. 1995, préfet de la région Ile - de - France et CNR c/EDF.

³¹ Pierre Sablière, *Droit de l’énergie 2014 – 2015*, 1^{re} éd : 2013, Dalloz, pp. 247-249., et pp. 630-631.

³² Article 1 alinéa 1^{er} de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 : « A partir de la promulgation de la présente loi, sont nationalisés : 1° La production, le transport, la distribution, l’importation et l’exportation d’électricité; 2° La production, le transport, la distribution, l’importation et l’exportation de gaz combustible. ».

³³ Article 2 alinéa 1^{er} de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 : « La gestion des entreprises nationalisées d’électricité est confiée à un établissement public national de caractère industriel et commercial dénommé “Electricité de France (E.D.F.), Service National”. ».

³⁴ Article 3 alinéa 1^{er} de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 : « La gestion des entreprises nationalisées de gaz est confiée à un établissement public national de caractère industriel et commercial dénommé : “Gaz de France (G.D.F.), Service National”. ».



(établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)) ระดับชาติที่มีอำนาจผูกขาดด้านพลังงานเพื่อตอบสนองต่อพันธกิจทางสังคมอย่างชัดเจนในการบรรลุเป้าหมายที่มุ่งเน้นการสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน³⁵ ผ่านการรับประกันการเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงด้วยเอกสิทธิ์ในกิจการพลังงานแต่เพียงผู้เดียว³⁶ นอกจากนี้ บทบัญญัติในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน ยังได้ขยายเขตอำนาจรัฐให้ครอบคลุมไปถึงวิสาหกิจที่ได้ประกอบธุรกิจพลังงานเป็นพันธกิจหลัก อาทิ โรงงานอุตสาหกรรมที่มีโรงไฟฟ้าไว้ใช้ในกิจการของตนเอง แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า วิสาหกิจเหล่านี้ครอบครองเครื่องจักรหรือโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินงานบริการสาธารณะ ททรัพย์เหล่านั้นรวมตลอดถึงสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ก็อาจโอนมาเป็นของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแห่งชาติได้ โดยการตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (décret) ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมและรัฐมนตรีว่าการ

³⁵ Hubert - Gérald Hubrecht, *Droit public économique*, 1997, Dalloz, pp. 26-31.

³⁶ กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นสำคัญไว้ 2 ประการ ประการแรก การผลิต (production) มาตรา 8 ได้บัญญัติยกเว้นมิให้โอนโรงงานผลิตไฟฟ้าบางประเภทเป็นของรัฐ ได้แก่ (1) โรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (ต่ำกว่า 12 ล้านกิโลวัตต์ชั่วโมงต่อปี) และ (2) โรงไฟฟ้าของภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อใช้เอง (autoconsommation) หรือโรงงานที่การผลิตไฟฟ้าเป็นเพียงกิจกรรมเสริม (accessoire) ของกระบวนการผลิตหลัก เพื่อมิให้กระทบต่อประสิทธิภาพของภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ยังรวมถึงกรณีพิเศษของบริษัทแห่งชาติในพื้นที่แม่น้ำโรน (CNR) ซึ่งเป็นวิสาหกิจที่มีสถานะกึ่งรัฐกึ่งเอกชน (société d'économie mixte) ที่ได้รับสัมปทานในการพัฒนาแม่น้ำโรนเพื่อการเดินเรือและการชลประทานควบคู่กับการผลิตไฟฟ้า CNR จึงมิได้ถูกผนวกรวมเข้ากับ EDF เพื่อรักษาภารกิจในการเดินเรือและการชลประทานไว้ ประการที่สอง การจำหน่ายผ่านโครงข่าย (distribution) มาตรา 23 ได้บัญญัติยกเว้นมิให้โอนกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและก๊าซที่มีได้มีสถานะเป็นเอกชนแต่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (régies) หรือสหกรณ์การเกษตร (SICAE) ที่มีอยู่ก่อนแล้ว ส่งผลให้วิสาหกิจเหล่านี้ยังคงดำรงสถานะเป็นผู้ประกอบการโครงข่ายระบบจำหน่ายที่มีได้ถูกโอนเป็นของรัฐ (DNN) หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า วิสาหกิจโครงข่ายระบบจำหน่ายท้องถิ่น (ELDs) ซึ่งยังคงมีบทบาทในการบริหารโครงข่ายระบบจำหน่าย ควบคู่กับการจัดหาและขายไฟฟ้าในพื้นที่เฉพาะประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่ประเทศ เคียงคู่ไปกับ EDF มาจนถึงปัจจุบัน, *Énergie - info*, Mediateur national de l'énergie, *op. cit.* et Marie Lamoureux, *Droit de l'énergie*, 3^{ed} éd. : 2025, LGDJ, p. 236. นอกจากนี้ ในภาคก๊าซธรรมชาติ การผนวกรวมกิจการภายใต้ GDF มิได้ครอบคลุมทุกส่วนของห่วงโซ่ก๊าซธรรมชาติอย่างสมบูรณ์เช่นกัน เนื่องจากกฎหมาย ค.ศ. 1946 ยกเว้นการผลิตก๊าซธรรมชาติไว้ และต่อมา รัฐบัญญัติที่ 49 - 1090 ลงวันที่ 2 สิงหาคม ค.ศ. 1949 (Loi n° 49 - 1090 du 2 août 1949) ได้แก้ไขมาตรา 8 แห่งรัฐบัญญัติที่ 46 - 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 ซึ่งเพิ่มข้อยกเว้นเกี่ยวกับกิจการระบบส่งก๊าซธรรมชาติ โดยกำหนดให้กิจการระบบส่งดังกล่าวกระทำได้โดยองค์การมหาชน (établissement public) หรือบริษัทแห่งชาติที่รัฐหรือองค์การมหาชนถือหุ้นเสียงข้างมาก โครงสร้างดังกล่าวนำไปสู่การจัดตั้งบริษัทแห่งชาติก๊าซภาคตะวันตกเฉียงใต้ (Société nationale des gaz du Sud - Ouest (SNGSO)) เพื่อดำเนินกิจการระบบส่งและกิจการระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศฝรั่งเศส โดยในเวลาต่อมา GDF ได้เข้าถือหุ้นบางส่วน บริษัทดังกล่าวจึงปรับสถานะและเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัทก๊าซภาคตะวันตกเฉียงใต้ (Gaz du Sud - Ouest (GSO)) ก่อนเปลี่ยนชื่อเป็น TIGF และต่อมาเป็น Teréga ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งก๊าซธรรมชาติในภาคตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบัน, Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 520-521., pp. 644-645, et pp. 673-675., et Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 248-249.

กระทรวงเศรษฐกิจและการคลังในขณะนั้น³⁷ ซึ่งอำนาจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ คือ รัฐมีอำนาจเหนือทรัพย์สินของเอกชนหากทรัพย์สินนั้นจำเป็นต่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (continuité du service public) ถึงแม้ว่าเอกชนจะไม่ได้เป็นบริษัทพลังงานโดยตรงก็ตาม เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบังคับใช้หลักการเข้าถึงอย่างเสมอภาค (principe d'égalité) และที่สำคัญ คือ หลักการกำหนดอัตราค่าบริการให้เท่าเทียมกันทั่วประเทศ (péréquation tarifaire)³⁸ หลักการประการหลังนี้เป็นการอนุญาตให้มีการจัดเก็บรายได้จากพื้นที่ที่มีความหนาแน่นและต้นทุนต่ำมาอุดหนุนเพื่อชดเชยต้นทุนที่สูงของการขยายโครงข่ายไปยังพื้นที่ชนบทห่างไกล เพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนทุกคนไม่ว่าจะยากดีมีจน หรืออาศัยอยู่ในถิ่นทุรกันดารเพียงใด ย่อมมีสิทธิเข้าถึงไฟฟ้าและก๊าซได้ในราคาและคุณภาพเดียวกันทั่วทั้งดินแดน³⁹

การตัดสินใจเชิงโครงสร้างดังกล่าวมิได้ตั้งอยู่บนฐานความคิดเรื่องการแสวงหากำไรเชิงพาณิชย์เป็นหลัก หากแต่สะท้อนแนวคิดแบบบริการสาธารณะของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ซึ่งมุ่งประกันความต่อเนื่อง ความเสมอภาค และการจัดให้มีบริการที่จำเป็นแก่ประชาชนทั่วทั้งประเทศ ตลอดจนความมั่นคงด้านการจัดหาแหล่งพลังงานและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน หลักดังกล่าวได้รับการยืนยันอีกครั้งในรัฐธรรมนูญปี 2000 - 108 ว่าด้วยการปรับปรุงให้ทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า⁴⁰ ต่อมา รัฐบัญญัติปี 2004 - 803 ว่าด้วยบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าและก๊าซและวิสาหกิจไฟฟ้าและก๊าซ ค.ศ. 2004 ได้เปลี่ยนรูปแบบองค์กรของ EDF และ GDF ให้เป็นบริษัทจำกัดตามกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตาม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย เลขที่ 2004 - 501 DC วินิจฉัยว่า การเปลี่ยนรูปแบบองค์กรดังกล่าวมิได้ทำให้ EDF และ GDF สูญเสียสถานะเป็นบริการสาธารณะแห่งชาติ (services publics nationaux) เนื่องจากกฎหมายยังคงมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรทั้งสองเป็นการเฉพาะ และรัฐยังคงมีอำนาจควบคุมกิจการผ่านการถือหุ้นข้างมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อการเปิดเสรีตลาดก๊าซธรรมชาติดำเนินไปจนถึงขั้นยุติการผูกขาดการจัดหาและขายก๊าซธรรมชาติแก่ผู้บริโภคภาคครัวเรือน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

³⁷ Article 8 alinéa 1^{er} de la Loi n° 46 - 628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz : « Lorsqu'une entreprise qui *n'a pas* pour *activité principale la production, le transport ou la distribution d'électricité ou de gaz*, ..., peuvent être transférés *aux services nationaux* par décret pris sur le rapport du ministre de la production industrielle et du ministre de l'économie et des finances. ».

³⁸ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 318-320.

³⁹ Pierre Esplugas - Labatut, *Le service public*, 5^e éd. : 2023, Dalloz, pp. 147-151., et Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 33-34 et pp. 543-546., Jean Bergougnot, "Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations" (Commissariat général du Plan, 2000), pp. 19-20 et pp. 58-59., Pierre Sablière, *op. cit.*, p. 45., Gilles Jeannot, "L'égalité dans les services publics en réseaux et le modèle social français," *Les Cahiers Français*, no. 399, 2017, pp. 24-25., Pierre Bauby, *op. cit.*, pp. 133-141.

⁴⁰ Loi n° 2000 - 108 du 10 février 2000.



ได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัย เลขที่ 2006 - 543 DC ว่า GDF จะสูญเสียสถานะเป็นบริการสาธารณะแห่งชาติ นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 เป็นต้นไป ทั้งนี้ มิใช่เพราะภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ด้านก๊าซธรรมชาติถูกยกเลิก หากเป็นเพราะภารกิจดังกล่าวมิได้ผูกอยู่กับ GDF เพียงรายเดียวอีกต่อไป แต่ถูกกำหนดให้เป็นข้อผูกพันแก่ผู้ประกอบการทุกรายในภาคก๊าซธรรมชาติ พัฒนาการดังกล่าวจึงสะท้อนว่า การแปรรูป GDF และการเปิดเสรีตลาดก๊าซธรรมชาติมิได้หมายถึงการยกเลิกบริการสาธารณะด้านพลังงาน หากเป็นการเปลี่ยนรูปจากบริการสาธารณะแห่งชาติที่จัดทำผ่านรัฐวิสาหกิจ ไปสู่ระบบที่รัฐกำหนดข้อผูกพัน ในการจัดทำบริการสาธารณะ (obligation de service public) แก่ผู้ประกอบการในตลาด แล้วใช้อำนาจกำกับ เพื่อประกันความต่อเนื่อง ความมั่นคงด้านการจัดหาแหล่งพลังงาน ความปลอดภัย การพัฒนาที่สมดุลของดินแดน และการคุ้มครองผู้บริโภค⁴¹

ต่อมา เมื่อโลกเข้าสู่ยุคสงครามเย็น (ช่วง ค.ศ. 1947 - 1991) การแข่งขันการพัฒนาอาวุธ ได้ทำให้โลกรู้จักกับพลังงานนิวเคลียร์ ช่วงเวลาของพลังงานนิวเคลียร์เพื่อพลเรือนเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1954 ณ เมืองออบนินสค์ (Obninsk)⁴² เมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งแรกได้เชื่อมต่อเข้าสู่ระบบโครงข่ายสาธารณะ ถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่เปลี่ยนผ่านเทคโนโลยีทางการทหารมาสู่การจัดทำบริการสาธารณะ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1964 ประเทศฝรั่งเศสได้ประกาศเจตจำนงด้านความมั่นคงทางพลังงานผ่านการเปิดดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ชินง (Chinon) ตามนโยบายความเป็นอิสระทางเทคโนโลยีในยุคนั้น⁴³ จุดเปลี่ยนครั้งประวัติศาสตร์เกิดขึ้น ในช่วงทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมันครั้งแรกในปี ค.ศ. 1973 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรง ต่อประเทศฝรั่งเศสที่พึ่งพาการนำเข้าน้ำมันเพื่อผลิตไฟฟ้า รัฐบาลฝรั่งเศสภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ปีแอร์ เมสเมร์ (Pierre Messmer) จึงได้ประกาศยุทธศาสตร์ชาติที่รู้จักกันในนาม “แผนเมสเมร์” (Plan Messmer)

⁴¹ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2004 - 501 DC คดีควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติว่าด้วยบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าและก๊าซ และวิสาหกิจไฟฟ้าและก๊าซ (Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières) ลงวันที่ 5 สิงหาคม ค.ศ. 2004, โปรตดู อานันท์ กระบวนศรี, “การเปลี่ยนแปลงสถานะขององค์กรและการเปิดเสรีในกิจการสาธารณูปโภค ด้านพลังงาน (ไฟฟ้าและก๊าซ) ในประเทศฝรั่งเศส,” ในกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนมกราคม 2569, น. 4-6., และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขที่ 2006 - 543 DC คดีควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยกิจการพลังงาน (Loi relative au secteur de l'énergie) ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2006, โปรตดู อานันท์ กระบวนศรี, “การแปรรูปกิจการก๊าซธรรมชาติ และสถานะของบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศฝรั่งเศส (กรณีการก๊าซแห่งประเทศฝรั่งเศส (Gaz de France (GDF))),” ในกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนกุมภาพันธ์ 2569, น. 7-13.

⁴² อดีตสหภาพโซเวียต

⁴³ เตาปฏิกรณ์นี้ได้ยุติการเดินเครื่องและอยู่ภายใต้กฎหมายการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนิวเคลียร์, โปรตดู EDF, *op. cit.*

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1974⁴⁴ โดยมีเป้าหมายเร่งด่วนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จำนวนมากเพื่อทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิล ภายใต้วาทกรรมอมตะที่ว่า “ในประเทศฝรั่งเศส เราไม่มีน้ำมัน แต่เรามีไอเดีย” (*En France, on n’a pas de pétrole, mais on a des idées*)⁴⁵ ผลสัมฤทธิ์ของการตัดสินใจที่ได้คาดเดากล่าวส่งผลให้ประเทศฝรั่งเศสสามารถสร้างความมั่นคงทางพลังงานได้อย่างก้าวกระโดดด้วยการสร้างเตาปฏิกรณ์ปรมาณูจำนวนมากทั่วประเทศ ปัจจุบันมีเตาปฏิกรณ์ที่ยังคงเปิดดำเนินการอยู่ จำนวน 57 แห่ง และยังคงเป็นประเทศที่มีสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์สูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก⁴⁶ โดยสัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 65 ในปี ค.ศ. 2024 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 68 ของการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด (ผลิตได้ 373.0 TWh จากปริมาณการผลิตรวม 547.5 TWh) ในปี ค.ศ. 2025 ฐานการผลิตที่มั่นคงนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้สัดส่วนพลังงานไฟฟ้าคาร์บอนต่ำของประเทศฝรั่งเศสยังคงรักษาระดับไว้ได้สูงกว่าร้อยละ 95 อย่างต่อเนื่อง⁴⁷ รูปแบบการผูกขาดโดยรัฐนี้เองที่ได้สร้างความมั่นคงและความเท่าเทียมทางพลังงาน และดำรงอยู่เป็นเสาหลักทางยุทธศาสตร์ของประเทศมากกว่าสี่ทศวรรษ⁴⁸ ก่อนที่จะถูกท้าทายอย่างรุนแรงด้วยกระแสการเปิดเสรีของสหภาพยุโรปในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ

⁴⁴ Vie - publique.fr. « *La politique du nucléaire civil : chronologie de 1952 à 2026, 3 septembre 2024* », [online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/eclairage/271540-la-politique-du-nucleaire-civil-chronologie-1952-2024> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569., Sfen (Société française d’énergie nucléaire), « *Le plan Messmer : retour aux sources du parc électronucléaire français. Revue Générale Nucléaire* », 19 novembre 2024 [online], retrieved from <https://www.sfen.org/rgn/le-plan-messmer-retour-aux-sources-du-parc-electronuclea%20ire%20-francais/> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

⁴⁵ Thomas Snégaroff, « On n’a pas de pétrole mais on a des idées », en 1976, on passe à l’heure d’été » 25 Mars 2016, [online], retrieved from https://www.franceinfo.fr/replay-radio/histoires-d-info/on-n-a-pas-de-petrole-mais-on-a-des-idees-en-1976-on-passe-a-l-heure-d-ete_1774731.html เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

⁴⁶ Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), « La sûreté des centrales nucléaires », mise à jour le 25 mars 2026, rubrique « Le parc des réacteurs en fonctionnement » (57 réacteurs, dont le réacteur EPR de Flamanville comme 57e réacteur), [online], retrieved from <https://reglementation-controle.asnr.fr/information/dossiers-pedagogiques/la-surete-des-centrales-nucleaires> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569., Assemblée nationale., *Rapport de la commission d’enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d’indépendance énergétique de la France*, (2023), pp. 386-387., Thomas Gassilloud et Stéphane Piednoir, *L’énergie nucléaire du futur et les conséquences de l’abandon du projet de réacteur nucléaire de 4e génération « Astrid »*, Rapport de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques, AN n° 4331/Sénat n° 758 (8 juillet 2021), p. 16., et International Atomic Energy Agency, *Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series No. 2*, 2024 Edition (Vienna : International Atomic Energy Agency, 2024), pp. 1-2.

⁴⁷ Réseau de Transport d’Électricité, “Bilan électrique 2025 - Principaux résultats,” février 2026, p. 8., et Réseau de Transport d’Électricité, “Bilan électrique 2025 - Rapport complet,” mars 2026, pp. 21-25.

⁴⁸ TotalEnergies, *op. cit.*



รัฐบัญญัติที่ 46 - 628 ว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 มิได้เป็นเพียงกฎหมายทางเศรษฐกิจธรรมดา แต่มีสถานะสำคัญเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายแม่บทด้านพลังงาน ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ที่ได้เปลี่ยนสถานะของไฟฟ้าและก๊าซจาก “สินค้า” ที่ซื้อขายในตลาด มาเป็น “บริการสาธารณะ” ขึ้นพื้นฐานของพลเมืองฝรั่งเศส และเมื่อบริการสาธารณะด้านพลังงานเป็นบริการสาธารณะ รูปแบบหนึ่ง กรณีจึงตกอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานของบริการสาธารณะที่ตำรวจกฎหมายปกครองฝรั่งเศส มักเรียกว่า “กฎหมายของ Rolland” (lois de Rolland) ได้แก่ หลักความเสมอภาคของบริการสาธารณะ (principe d'égalité) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de continuité) และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ (principe d'adaptabilité หรือ principe de mutabilité) หลักทั้งสามประการนี้ช่วยอธิบายว่า เหตุใดประเทศฝรั่งเศสจึงมองกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นภารกิจที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียม ต่อเนื่อง และสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและเทคโนโลยีได้ แต่เมื่อประเทศฝรั่งเศสต้องเผชิญกับกระแส การเปิดเสรีและการแข่งขันภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรปในเวลาต่อมา ประเทศฝรั่งเศสต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับ ระเบียบกฎหมายเศรษฐกิจสมัยใหม่ กล่าวคือ รัฐยังสามารถจัดทำ ควบคุม หรือมอบหมายให้เอกชนจัดทำ บริการสาธารณะต่อไปได้ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องไม่บิดเบือนการแข่งขัน ไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการ รายอื่นอย่างไม่เป็นธรรม และไม่เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ แนวคิดเรื่องการจัดทำ บริการสาธารณะจึงมิได้ดำรงอยู่ในฐานะข้อยกเว้นที่สามารถใช้ปฏิเสธตลาดหรือกฎหมายแข่งขันทางการค้าได้ โดยสิ้นเชิง หลักการนี้สะท้อนอย่างชัดเจนในแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐคดี *Société Million et Marais* ค.ศ. 1997⁴⁹ ซึ่งยืนยันว่า แม้กิจกรรมที่พิพาทจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและอยู่ภายใต้ กฎหมายมหาชน แต่ฝ่ายปกครองยังต้องเคารพหลักกฎหมายการแข่งขันทางการค้าด้วยเช่นกัน⁵⁰ อย่างไรก็ตาม การปรับตัวต่อกฎหมายตลาดและการแข่งขันดังกล่าวมิได้หมายความว่าแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ ถูกลดทอนจนหมดความสำคัญ ตรงกันข้าม แนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะยังคงทำหน้าที่เป็นเสาหลัก ค้ำยันมิให้กิจการพลังงานถูกผลักเข้าสู่ตลาดเสรีอย่างสมบูรณ์จนประชาชนต้องเผชิญกับความผันผวนของราคา และความไม่มั่นคงของระบบพลังงานโดยปราศจากหลักประกัน หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักความสามารถในการปรับตัวจึงกลายเป็นฐานทางกฎหมายที่ประเทศฝรั่งเศสใช้ต่อรองกับข้อเรียกร้อง เรื่องการแข่งขันเสรี กล่าวคือ แม้การเปิดตลาดจะลดทอนการผูกขาดของวิสาหกิจมหาชน แต่แนวคิดเรื่อง การจัดทำบริการสาธารณะยังคงเปิดทางให้รัฐรักษาหลักกำกับราคา ความมั่นคงของระบบ และการคุ้มครอง

⁴⁹ CE, Sect., 3 novembre 1997, *Société Million et Marais*, n° 169907.

⁵⁰ Nicolas Charbit, *Secteur public et droit de la concurrence*, 1999, Joly, pp. 24-25, โปรดดู อานันท์ กระบวนศรี, “การตรวจสอบสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้า (คดี *Société Million et Marais*),” ในกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายมหาชน ประจำเดือนพฤษภาคม 2569, น. 1-6.

ผู้ใช้พลังงานไว้ได้ การเปิดเสรีในแบบฝรั่งเศสจึงมิใช่การยอมรับตลาดเสรีแบบสุดโต่ง หากแต่เป็นการจัดวางตลาดพลังงานให้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐและประโยชน์สาธารณะ⁵¹

บทที่ 2 การเปลี่ยนแปลงมโนทัศน์จาก “บริการสาธารณะ” สู่ “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และการรื้อถอนโครงสร้างแบบผูกขาดภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรป

การก่อรูปของกฎหมายพลังงานสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศสถือเป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนของปรากฏการณ์การปะทะกันของระบบกฎหมายระหว่างจารีตประเพณีกฎหมายมหาชนภายในกับระเบียบกฎหมายเหนือรัฐของสหภาพยุโรป อิทธิพลของกฎหมายสหภาพยุโรปต่อระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกในบริบทนี้มีลักษณะเป็นสภาพบังคับเหนือรัฐ (supranationalité) ที่มีอำนาจเหนือกว่าประเทศฝรั่งเศส⁵² ซึ่งมีใช้เพียงการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบทางเทคนิค แต่เป็นการรื้อถอนโครงสร้างพื้นฐานทางความคิดของรัฐเดี่ยวแบบรวมศูนย์ที่ฝังรากลึกมายาวนาน การเปลี่ยนผ่านนี้ได้พลิกผันหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจฝรั่งเศสอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากระบบดั้งเดิมที่ “การผูกขาด คือ กฎ และการแข่งขัน คือ ข้อยกเว้น” ไปสู่ระบบใหม่ตามกฎหมายสหภาพยุโรปที่ “การแข่งขัน คือ กฎ และการผูกขาด คือ ข้อยกเว้น” การเปลี่ยนแปลงนี้มีนัยสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของการผูกขาดโดยรัฐจากที่เคยได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการจัดทำบริการสาธารณะให้กลายเป็นเพียงอุปสรรคทางการค้าที่ต้องถูกขจัดให้หมดไปเพื่อสร้าง “ตลาดภายใน”⁵³ ที่มีการแข่งขันอย่างเสรี⁵⁴

⁵¹ Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, pp. 29-44., Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 237-239., et Pierre Bauby, *op. cit.*, pp. 13-14.

⁵² Émilie Chevalier et al., *Institutions européennes*, 2^{ed} éd. : 2023, Dalloz, pp. 62-64, et pp. 181-190., Francesco Martucci, *Droit de l'union européenne*, 3^{ed} éd. : 2021, Dalloz, pp. 56-61., et pp. 320-327., et Jean Paul Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 10^{ed} éd. : 2023, Dalloz, pp. 142-144., et pp. 628-639.

⁵³ ในบทความนี้ คำว่า “ตลาดภายใน” แปรจากภาษาฝรั่งเศสว่า *marché intérieur* ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรปฉบับปัจจุบัน โดยข้อ 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สหภาพยุโรปมีมาตรการเพื่อจัดตั้งหรือรับรองการทำงานของตลาดภายใน และข้อ 26 วรรคสอง นิยามตลาดภายในว่าเป็น “พื้นที่ปราศจากพรมแดนภายใน” ซึ่งรับรองการเคลื่อนย้ายสินค้า บุคคล บริการ และทุนอย่างเสรีตามบทบัญญัติแห่งสนธิสัญญา ส่วนคำว่า “ตลาดร่วม” แปรจากคำว่า *marché commun* ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในข้อ 2 แห่งสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ. 1957 โดยข้อดังกล่าวระบุว่าประชาคมมีภารกิจส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประชาคมผ่านการจัดตั้งตลาดร่วมและการทำให้นโยบายเศรษฐกิจของรัฐสมาชิกสอดคล้องกันมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้นบทความนี้จึงใช้คำว่า “ตลาดภายใน” เป็นหลัก, TFUE, art. 26, paras. 1-2., TCEE, art. 2., Jean Paul Jacqué, *op. cit.*, pp. 49-50., Patrick Dollat, *Droit européen et droit de l'Union européenne*, 3^{ed} éd. : 2010, Sirey, pp. 47-51., Émilie Chevalier et al., *op. cit.*, pp. 64-66., Richard Ghévantian, *Droit de l'Union européenne*, 5^{ed} éd. : 2013, Sirey, pp. 21-22.

⁵⁴ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 17-19., pp. 25-33., et pp. 579-609., et Jean - Paul Valette, *op. cit.*, pp. 91-93.



ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสยึดถือแนวคิดเรื่องบริการสาธารณะ (service public) เป็นหัวใจสำคัญของรัฐและสังคมซึ่งมีนัยสัมพันธ์กับความสมานฉันท์ทางสังคมและความเท่าเทียมกันของพลเมือง แต่สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)) กลับมองกิจกรรมเหล่านี้ในมิติทางเศรษฐศาสตร์ว่าเป็นกิจกรรมที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า อย่างไรก็ตาม เพื่อประนีประนอมกับความจำเป็นทางสังคม สหภาพยุโรปได้ใช้โมโนทัศน์ทางกฎหมายของตนเองที่เรียกว่า “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (service d'intérêt économique général (SIEG)) ขึ้นมากำกับ โดยรัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่วิสาหกิจมหาชนได้ แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวดว่า การแทรกแซงนั้นต้องเคารพต่อหลักความได้สัดส่วน เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อการบรรลุภารกิจดังกล่าว และต้องไม่เกินขอบเขตความจำเป็นจนกระทบต่อหลักการพื้นฐานร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิก⁵⁵

2.1 การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ประกอบการสู่รัฐผู้กำกับทางเศรษฐกิจ

การเกิดขึ้นของแนวคิดที่รัฐมีบทบาทสำคัญในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจมาจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้แนวคิดเสรีนิยมในทางเศรษฐกิจถูกตั้งคำถาม และมีเสียงเรียกร้องให้รัฐกลับเข้ามา มีบทบาทแทรกแซงเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Grande Dépression) ในช่วงทศวรรษที่ 1930⁵⁶ ประกอบกับความบอบช้ำจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่ทำให้ภาคเอกชนอ่อนแอจนไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป จนทำให้แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจถูกตั้งคำถามตกอยู่ในสภาวะ “ตลาดล้มเหลว” (défaillance du marché) และเกิดเสียงเรียกร้องให้รัฐเข้ามา มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น⁵⁷ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 รัฐได้เปลี่ยนบทบาทตนเองอีกครั้ง

⁵⁵ ธรรมนูญ สุ่มันตกุล และคณะ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์ (Theory of Regulation), พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 31-33, อานันท์ กระบวนศรี, “หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : บทบาทของภาครัฐในทางเศรษฐกิจภายใต้อิทธิพลของสหภาพยุโรป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 24 ฉบับที่ 3, 2567, น. 11-12., และโปรดดู คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (CJUE), คดี C - 848/19 P, *Federal Republic of Germany v. Republic of Poland* ศาลได้วางบรรทัดฐานสำคัญว่า “หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันทางพลังงาน” (principe de solidarité énergétique) ตามข้อ 194 (1) แห่ง TFUE เป็นหลักการพื้นฐานที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งสถาบันของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกต้องนำมาพิจารณาในการประเมินผลกระทบต่อผลประโยชน์ด้านพลังงานของรัฐสมาชิกอื่น, CJUE, *République fédérale d'Allemagne c. République de Pologne*, aff. C - 848/19 P, pts. 38, 43-49, 52-53 et 67-73.

⁵⁶ CEPII, *L'Économie mondiale* 2010, 2010, Paris : CEPII, pp. 93-94.

⁵⁷ Éric Oliva, *Finances Publiques*, 3^{ed} éd. : 2015, Sirey, p. 17., Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 30-31., et Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 24., อานันท์ กระบวนศรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 55*, น. 8-11.

มาเป็นผู้กำกับกติกาทางเศรษฐกิจ⁵⁸ ฟรีดริช ฮาเยก (Friedrich Hayek) เสนอว่าการที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจทำให้รัฐต้องแบกรับภาระงบประมาณจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะ การทุจริตคอร์รัปชัน ขาดความอิสระทางการเมืองและข้อผูกพันมากมายตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ในระบบราชการ จึงไม่สามารถตอบโจทย์สังคมได้อีกต่อไป หรือที่เรียกว่า สภาวะ “รัฐล้มเหลว” (*défaillance de l’État*)⁵⁹ จึงเกิดแนวคิดปฏิรูปบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจที่มีชื่อเรียกว่า “ลัทธิเสรีนิยมใหม่” ซึ่งเชื่อว่า ยิ่งรัฐเข้ามามีบทบาทน้อยก็จะยิ่งดี (*moins d’État mieux d’État*) แนวคิดนี้เรียกร้องไม่ให้รัฐลงมาแทรกแซงเศรษฐกิจแต่ให้เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในนามของรัฐ แต่เมื่อถอยให้เอกชนดำเนินการแทนแล้ว รัฐจะวางเฉยปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดแบบเสรีก็จะเกิดปัญหาที่ตามมาเหมือนอย่างในยุครัฐเฝ้ายามที่ประโยชน์สูงสุดกลับตกอยู่กับเอกชนรายใหญ่ไม่กี่รายที่มุ่งแสวงหาแต่กำไรเป็นเป้าประสงค์สูงสุดเพียงอย่างเดียว ยิ่งไปกว่านั้น กลไกตลาดมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับราคาและผลตอบแทนในระยะสั้น จึงอาจไม่ก่อให้เกิดการลงทุนระยะยาวอย่างเพียงพอในโครงสร้างพื้นฐานและกำลังผลิตที่จำเป็นต่อความมั่นคงและความต่อเนื่องของระบบพลังงาน กิจการพลังงานจึงไม่อาจวัดผลด้วยประสิทธิภาพของตลาดเพียงมิติเดียว หากยังต้องคำนึงถึงพันธกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นฐานความชอบธรรมให้รัฐสามารถวางแผน กำหนดข้อผูกพัน หรือแทรกแซงตลาดเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะได้ รัฐจึงควรปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้กำกับคอยสอดส่องและบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการแข่งขันกันอย่างเสรีที่แท้จริง⁶⁰

⁵⁸ ในบทความนี้ใช้คำว่า “กำกับ” เพื่อแปลคำว่า *regulation* ในความหมายของการกำกับกติกา และรักษาคุณภาพของตลาดหรือภาคเศรษฐกิจที่เปิดให้แข่งขัน มิได้ใช้คำว่า “กำกับดูแล” เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนกับคำว่า *tutelle* ซึ่งในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสหมายถึงอำนาจควบคุมหรือกำกับดูแลที่รัฐหรือหน่วยงานเจ้าสังกัดมีเหนือองค์กรหรือวิสาหกิจมหาชน เช่น การกำหนดยุทธศาสตร์ การใช้อำนาจในฐานะผู้ถือหุ้น หรือการแทรกแซงการบริหารขององค์กรนั้น หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก่อนปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 1982), Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 7-8., et pp. 203-212., Hubert Delzangles, “*L’indépendance des autorités de régulation : communications électroniques, énergie, postes*” (thèse, Université de Bordeaux, 2008), pp. 244., et pp. 362-364., et Vincent Delval, “*Recherche sur un modèle d’autorité de régulation dans l’Union européenne dans les secteurs économiques et financiers*” (thèse, Université Lille 2, 2016), pp. 484-485., Philippe de Ladoucette, *op. cit.*, pp. 11-17., pp. 22-27., pp. 32-37., pp. 341-342., Jean - Paul Valette, *op. cit.*, pp. 70-73., Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 271-274., Pierre Bauby, “Service public : de la tutelle à la régulation,” *Flux* n° 31 - 32, 1998, pp. 25-32., Bertrand Faure, *op. cit.*, p. 14, pp. 783-792., Jacques Ferstenbert et al., *Droit des collectivités territoriales*, 3^{ed} éd. : 2024, Dalloz, pp. 46-47., pp. 94-96., et pp. 775-807., Michel Verpeaux et al., *op. cit.*, pp. 9-10., 48-49., et pp. 54-61., Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 6-13., et pp. 27-29.

⁵⁹ Bertrand du Marais, *Droit public de la régulation économique*, 2004, Dalloz, pp. 60-61., et Renan Le Mestre, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁶⁰ Sophie Nicinski, *op. cit.*, pp. 34-35., Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, 3^{ed} éd. : 2021, Dalloz, pp. 78-79., Benoît Delaunay, *op. cit.*, pp. 26-34., Marie Malaurie - Vignal, *Droit de la concurrence interne et européen*, 6^{ed} éd. : 2014, Sirey, pp. 1-14., Didier Linotte et al., *Droit public économique*, 2001, Dalloz, pp. 25-27., เอื้ออารีย์ อังจะนิล, หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1 : 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 62-63.

ในยุคนี รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปได้เปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ประกอบการ” (opérateur) มาเป็น “ผู้กำกับกติกา” (régulateur) เพื่อสอดส่องดูแลและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างเอกชนอย่างเต็มที่ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการแปลงสภาพองค์กร (transformation) การแปรรูปวิสาหกิจ (privatisation) มีการแยกกิจการ (dissociation des activités หรือ unbundling ในภาษาอังกฤษ) ระหว่างกิจการโครงข่ายกับกิจกรรมที่เปิดให้แข่งขัน ได้แก่ การผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน การจัดหาและขายพลังงานให้แก่ลูกค้า การเปิดให้ผู้ประกอบการกิจการเอกชนเข้าถึงโครงข่ายได้อย่างเสรี และการจัดตั้งหน่วยกำกับที่มีความเป็นอิสระซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรอิสระทางปกครอง (autorités administratives indépendantes (AAI)) เพื่อทำหน้าที่กำกับตลาดพลังงาน โดยเฉพาะคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l'énergie (CRE)) ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองเฉพาะด้านที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเป็นกลางจากฝ่ายบริหาร⁶¹ ในภาคไฟฟ้า กฎหมายสหภาพยุโรปนำไปสู่การยุติการผูกขาดของ EDF ในกิจกรรมการผลิต การจัดหา และการขายไฟฟ้า ขณะที่กิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการโครงข่ายและผูกขาดโดยธรรมชาติ ยังคงดำเนินการผ่านผู้ประกอบการโครงข่ายเฉพาะ ได้แก่ RTE และ Enedis ภายใต้หลักการแยกกิจการและการกำกับของ CRE ในทำนองเดียวกัน ภาคก๊าซธรรมชาติได้เปลี่ยนจากระบบที่ GDF เคยมีบทบาทผูกขาดไปสู่ตลาดที่เปิดให้ผู้ประกอบการหลายรายสามารถจัดหาและขายก๊าซธรรมชาติแก่ผู้ใช้ได้ ขณะที่กิจการระบบส่งและระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติยังดำเนินการผ่านผู้ประกอบการโครงข่ายเฉพาะ เช่น GRTgaz Teréga และ GRDF ซึ่งต้องเปิดให้บุคคลที่สามเข้าถึงโครงข่ายภายใต้เงื่อนไขที่โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ⁶² การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกผู้จัดหาและขายไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน รัฐมิได้ถอนตัวออกจากภาคพลังงานโดยสิ้นเชิง หากปรับเปลี่ยนจากการดำเนินกิจการโดยตรงไปสู่การวางกติกา กำกับโครงข่าย คุ้มครองผู้บริโภค และประกันความมั่นคงของระบบพลังงาน อันเป็นภาพสะท้อนของการเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ประกอบการสู่รัฐผู้กำกับทางเศรษฐกิจ

2.2 การต่อสู้ทางกฎหมายและการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของกิจการพลังงานผูกขาดไปสู่สมโนทัศน์ว่าด้วย “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ”

การจัดทำบริการสาธารณะในมิติของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะตัวที่หยั่งรากลึกในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบสาธารณรัฐนิยมซึ่งสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับการจัดทำบริการสาธารณะ

⁶¹ Jean - Luc Albert, *Finances Publiques*, 11^{ed} éd. : 2019, Dalloz, p. 73., Jean - Philippe Colson et al., *Droit Public Économique*, 6^e éd. : 2012, LGDJ, pp. 340-344., et Étienne Petit, *Les indispensables du droit public économique*, 2019, Ellipses, p. 83., Aurélien Baudu, *op. cit.*, p. 100., Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 38-58., pp. 322-329., et pp. 543-548., Pierre Bauby, *Service public, services publics*, *op. cit.*, pp. 17-23., et pp. 143-144., Jean - Paul Valette, *op. cit.*, p. 73., Jacques Chevallier, “L’État régulateur,” in M. Lombard (dir.), *Régulation économique et démocratie*, (Paris : Dalloz, 2006), pp. 29-40.

⁶² Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 617-620., Pierre Esplugas - Labatut, *op. cit.*, pp. 163-165., et TotalEnergies, *op. cit.*

ที่ตั้งอยู่บนฐานของหลัก “ความสมานฉันท์ทางสังคม” และหลัก “ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน” รัฐจึงมีพันธกรณีทางศีลธรรมและกฎหมายที่ต้องจัดให้มีบริการพื้นฐานโดยเฉพาะไฟฟ้าและก๊าซให้แก่พลเมืองทุกคนอย่างเสมอภาค โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนทางภูมิศาสตร์หรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้รับบริการ⁶³ อย่างไรก็ตาม ภายใต้โครงสร้างทางกฎหมายของสหภาพยุโรป กิจกรรมพลังงานมิได้ถูกยกสถานะว่าเป็นภารกิจศักดิ์สิทธิ์ของรัฐ หากแต่เป็นเพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องอยู่ภายใต้ “ธรรมนูญทางเศรษฐกิจ” ของยุโรป ซึ่งมีเป้าหมายสูงสุด คือ การสร้างตลาดภายในที่ไร้พรมแดน⁶⁴ การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานกฎหมายสำคัญสองกลุ่มตามสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 กล่าวคือ กลุ่มแรก ได้แก่ ข้อ 106 และข้อ 107 ทำหน้าที่วางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะและการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ⁶⁵ ส่วนกลุ่มที่สอง ได้แก่ ข้อ 114 ข้อ 122 ข้อ 192 และข้อ 194 ทำหน้าที่เป็นฐานกฎหมายเชิงโครงสร้างที่รองรับการพัฒนากฎหมายพลังงานของสหภาพยุโรป ไม่ว่าจะเป็นการเปิดเสรีตลาดพลังงาน (libéralisation des marchés de l’énergie) การสร้างตลาดภายในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การกำหนดนโยบายพลังงานร่วม ตลอดจนการรับมือกับวิกฤตการณ์พลังงานในสถานะฉุกเฉิน ดังจะอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

2.2.1 กฎหมายว่าด้วยบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะและมาตรการช่วยเหลือจากรัฐ

สหภาพยุโรปจำกัดอำนาจผูกขาดทางเศรษฐกิจของรัฐสมาชิก แต่ก็ได้เปิดช่องให้รัฐสามารถมอบหมายภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่วิสาหกิจมหาชนหรือเอกชนได้ หากแต่บังคับให้ภารกิจดังกล่าวต้องถูกแปลความใหม่ภายใต้กรอบของ “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งยังคงตกอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันอย่างเสรีและการห้ามให้ความช่วยเหลือจากรัฐ เว้นแต่รัฐสมาชิกจะพิสูจน์ได้ว่ามีความจำเป็นเพื่อให้ภารกิจเฉพาะที่ได้รับมอบหมายสามารถบรรลุผลได้จริง

2.2.1.1 หลักการแข่งขันอย่างเสรีภายใต้ตลาดภายใน

บทบัญญัติข้อ 106 วรรคหนึ่ง แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 วางหลักว่า รัฐสมาชิกจะต้องไม่ใช้หรือคงไว้ซึ่งมาตรการใด ๆ ที่ขัดต่อบทบัญญัติของสนธิสัญญานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่กำหนดไว้ในข้อ 18 ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติและข้อ 101 ถึงข้อ 109 ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและการห้ามรัฐให้การช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการ

⁶³ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 543-546., Pierre Bauby, Service public, services publics, *op. cit.*, pp. 144-149.

⁶⁴ Marc - Antoine Eyl - Mazzega et al., “The European Union and the Energy Transition,” in Manfred Hafner et al. (eds.), *The Geopolitics of the Global Energy Transition*, 2020, Cham : Springer, pp. 29-30., Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 159-160., Pierre Bauby, Service public, services publics, *op. cit.*, pp. 25-33.

⁶⁵ อานันท์ กระบวนศรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 57*, น. 11-16.



ผ่านวิสาหกิจมหาชนและวิสาหกิจอื่นที่ได้รับมอบสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์⁶⁶ และข้อ 106 วรรคสอง วางหลักว่า วิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือวิสาหกิจที่เป็นกิจการผูกขาดทางการคลัง ยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งสนธิสัญญาฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎเกณฑ์ว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับกฎเกณฑ์แก่วิสาหกิจดังกล่าวต้องจำกัดอยู่เพียงขอบเขตที่ทำให้วิสาหกิจนั้นสามารถบรรลุภารกิจเฉพาะซึ่งได้รับมอบหมายไว้ได้ ทั้งในทางกฎหมายและในทางข้อเท็จจริง ทั้งนี้ การจำกัดการใช้กฎเกณฑ์เช่นนั้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการการค้าระหว่างรัฐสมาชิกในระดับที่ขัดต่อประโยชน์ของสหภาพยุโรป⁶⁷ บทบัญญัตินี้เปรียบเสมือนหัวใจของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรปในส่วนที่ใช้กับวิสาหกิจมหาชนและวิสาหกิจที่ได้รับสิทธิพิเศษหรือเอกสิทธิ์⁶⁸ ที่ต้องการลดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีภายใต้ตลาดภายในได้อย่างแท้จริง⁶⁹ ในขณะเดียวกัน

⁶⁶ Article 106 du TFUE : « 1. Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'éditent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles des traités [...]».

⁶⁷ Article 106 du TFUE : « ... 2. Les entreprises chargées de la gestion de *services d'intérêt économique général* ou présentant le caractère d'*un monopole fiscal* sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles *ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie*. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. ».

⁶⁸ มีข้อสังเกตในเชิงวิวัฒนาการของกฎหมายว่า บทบัญญัติในข้อ 106 แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (TFUE) ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยสนธิสัญญาลิสบอน) นี้ มีใช้หลักการใหม่ที่เพิ่งอุบัติขึ้น หากแต่เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์และคงไว้ซึ่งสาระสำคัญของข้อ 86 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป ค.ศ. 1997 (ฉบับปรับปรุงตามสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม) (TCE) หรือหากย้อนกลับไปสู่ต้นกำเนิดตามประวัติศาสตร์ก็คือกฎเกณฑ์ในข้อ 90 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ. 1957 (CEE) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในนามสนธิสัญญากรุงโรม (Traité de Rome de 1957) นัยสำคัญของการสืบทอดบทบัญญัตินี้สะท้อนให้เห็นว่า หลักดุลยภาพระหว่าง “บริการสาธารณะ” กับ “การแข่งขันเสรี” ได้ดำรงอยู่ในระบบกฎหมายยุโรปมาอย่างต่อเนื่องยาวนานผ่านการสร้างแนวคิดใหม่ที่ว่าด้วย “บริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ” และบทบัญญัตินี้เองที่ถือเป็นฐานทางกฎหมายสำคัญที่คณะกรรมการการยุโรปใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันนโยบายเปิดเสรีภาคเศรษฐกิจและพลังงานผ่านการตรากฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่ 1 ในปี ค.ศ. 1996 และ ค.ศ. 1998 ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับก่อนการเกิดขึ้นของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรปร่วมหนึ่งทศวรรษ, โปรตดู Benoit Delaunay, *op. cit.*, pp. 32-34., Renan Le Mestre, *op. cit.*, pp. 28-33., et Jean - Yves Chérot, *Droit public économique*, 2^e éd. : 2007, pp. 248-252.

⁶⁹ Matthieu Thauray, *Leçons de droit public des activités économiques*, 2011, ellipses, pp. 143-161., Stéphane Braconnier, *Droit des services publics*, 2^e éd. : 2007, PUF, p. 79., Étienne Petit, *op. cit.*, pp. 169-170., et Hubert - Gérald Hubrecht, *op. cit.*, pp. 155-158.

ก็ต้องตอบสนองต่อพันธกรณีในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย เช่น ภาครัฐพลังงาน การคมนาคมขนส่ง หรือโทรคมนาคม⁷⁰

จะเห็นได้ว่า ความในวรรคสองนี้ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้เพื่อประนีประนอมกับแนวความคิดดั้งเดิมในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขสำคัญว่าการตกอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมนี้จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุภารกิจเฉพาะที่รัฐมอบหมายไว้⁷¹ ดังนั้นความในส่วนนี้จึงเป็นเหตุที่ทำให้ภาครัฐใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจได้แต่รัฐจะต้องพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า รัฐได้กระทำไปเพราะความจำเป็นเพื่อให้ภารกิจเฉพาะที่รัฐได้มอบหมายไว้ให้กับวิสาหกิจมหาชนนั้นบรรลุผล⁷² ทว่า มิใช่การให้สิทธิขาดแก่รัฐในการอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อแทรกแซงตลาดอย่างเสรี รัฐมีภาระการพิสูจน์ (charge de la preuve) อย่างเคร่งครัดว่า การเบี่ยงเบนไปจากกฎการแข่งขันนั้นเป็น “ความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้” (strictement nécessaire)⁷³

2.2.1.2 ข้อห้ามมาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐ

มาตรการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐ (aide d'État) เป็นมาตรการดั้งเดิม และเป็นมาตรการที่สำคัญในการใช้อำนาจมหาชนของรัฐเพื่อแทรกแซงเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจมหาชนหรือเอกชน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้ตลาดภายในของยุโรป สนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรปฯ จึงได้บัญญัติข้อ 107 วรรคหนึ่ง⁷⁴ โดยวางหลักว่า มาตรการให้ความช่วยเหลือของรัฐหรือวิธีการใด ๆ ที่ใช้ทรัพยากรของรัฐ ไม่ว่ามาตรการนั้นจะปรากฏในรูปแบบใด อันส่งผลกระทบต่อการค้าขายระหว่างรัฐสมาชิก และก่อให้เกิดการบิดเบือนหรือมีความเป็นไปได้ว่าจะบิดเบือนการแข่งขันเพื่อให้ประโยชน์แก่บางวิสาหกิจหรือบางกิจกรรม ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักตลาดภายใน

⁷⁰ Marie Anne Frison Roche et al., *Droit de la concurrence*, 2^e éd. : 2022, Dalloz, pp. 114-115.

⁷¹ Vie - publique, “L’administration doit - elle respecter le droit de la concurrence ?,” [online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/fiches/20273-administration-et-droit-de-la-concurrence> เมื่อ 29 กรกฎาคม 2569.

⁷² Jean - Yves Chérot, *op. cit.*, pp. 248-252.

⁷³ โปรดดู CJCE, *Commission des Communautés européennes c. République française*. Affaire C - 159/94 ศาลยืนยันว่าภาระการพิสูจน์ข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นของรัฐสมาชิก แต่รัฐสมาชิกไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ไปถึงขนาดที่ว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะทำให้บรรลุภารกิจได้ หากแต่เป็นภาระการพิสูจน์ของคณะกรรมการการยุโรปที่ต้องโต้แย้งความจำเป็นดังกล่าวในกรณีที่คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีมาตรการอื่นที่รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการแทนได้, อานันท์ กระบวนศรี, การเปิดเสรีกิจการพลังงานกับการคุ้มครองบริการสาธารณะ : ศึกษากรณีคำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งประชาคมยุโรปเกี่ยวกับการผูกขาดกิจการพลังงานของประเทศฝรั่งเศส (คดี C - 159/94), เผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนพฤษภาคม 2569, น. 18.

⁷⁴ บทบัญญัติในข้อ 107 วรรคหนึ่ง แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป ค.ศ. 2007 สืบทอดสาระสำคัญมาจากข้อ 87 วรรคหนึ่ง แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป ค.ศ. 1997 และมีรากฐานเดิมอยู่ในข้อ 92 วรรคหนึ่ง แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ค.ศ. 1957



ของสหภาพยุโรป⁷⁵ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการวางหลักว่า โดยปกติแล้วเพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม รัฐไม่สามารถใช้อำนาจมหาชนซึ่งมีลักษณะโดยธรรมชาติที่เป็นอำนาจเหนือตลาดเข้ามาแทรกแซงการค้าเสรีภายในสหภาพยุโรปได้ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรในลักษณะใดก็ตาม⁷⁶

ถึงแม้ว่าข้อ 107 วรรคหนึ่ง แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรปฯ วางหลักการห้ามรัฐสมาชิกใช้มาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจไว้ แต่สนธิสัญญาดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นให้รัฐสมาชิกสามารถให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจได้ในบางกรณี⁷⁷ เช่น ข้อ 107 วรรคสอง กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางสังคมซึ่งมอบให้กับผู้บริโภคแต่ละรายภายใต้เงื่อนไขว่าผู้บริโภคจะได้รับความช่วยเหลือโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับแหล่งที่มาของผลิตภัณฑ์หนึ่งผลิตภัณฑ์ใดหรือมาตรการให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูความเสียหายอันเกิดจากภัยธรรมชาติหรือเหตุการณ์พิเศษอื่นหรือข้อ 107 วรรคสาม กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการดำเนินโครงการสำคัญอันเป็นประโยชน์แก่สหภาพยุโรปร่วมกัน หรือเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปหรือรัฐหนึ่งอย่างร้ายแรง หรือมาตรการให้ความช่วยเหลือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์วัฒนธรรม และมรดกทางวัฒนธรรม ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ส่งผลเสียต่อสภาพการค้าและการแข่งขันร่วมกันในสหภาพยุโรป⁷⁸ หรือข้อ 106 วรรคสอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นสำคัญที่เปิดช่องให้รัฐพิสูจน์ว่าเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นบริการทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การให้ความช่วยเหลือแก่กิจการคมนาคมขนส่ง กิจการไปรษณีย์ และรวมถึงกิจการพลังงาน⁷⁹

2.2.2 กฎหมายว่าด้วยตลาดภายใน สิ่งแวดล้อม นโยบายพลังงาน และมาตรการฉุกเฉิน

กฎหมายกลุ่มที่สองเป็นฐานกฎหมายสำคัญที่สหภาพยุโรปใช้ในการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อสร้างตลาดพลังงานภายในและกำหนดทิศทางของนโยบายพลังงานยุโรป ในยุคแรกของการเปิดเสรีกิจการพลังงาน สหภาพยุโรปยังไม่มีฐานอำนาจเฉพาะด้านนโยบายพลังงานทั่วไปในลักษณะเดียวกับข้อ 194

⁷⁵ Article 107, paragraphe 1, du TFUE : « ... *les aides* accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. ».

⁷⁶ Jean - Philippe Colson et al., *op. cit.*, pp. 343 - 345., et Matthieu Thauray, *op. cit.*, pp. 155-158.

⁷⁷ Jean - Philippe Colson et al., *op. cit.*, pp. 359-360., Matthieu Thauray, *op. cit.*, p. 160., et Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 458-459.

⁷⁸ Article 107, paragraphe 2 et 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : « 2. Sont compatibles avec le marché intérieur : a) les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles *soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits*. [...] ».

⁷⁹ Étienne Petit, *op. cit.*, p. 225., Jean - Philippe Colson et al., *op. cit.*, pp. 351-352., et pp. 364-365., et Marie Malaurie - Vignal, *op. cit.*, pp. 297-298.

แห่งสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรปฯ ฐานกฎหมายหลักที่ใช้ขับเคลื่อนการเปิดเสรีตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติในระยะแรกยังคงเป็นฐานกฎหมายว่าด้วยตลาดภายในตามข้อ 114 ต่อมา เมื่อสนธิสัญญาลิสบอนได้เพิ่มฐานกฎหมายเฉพาะด้านพลังงานขึ้นเป็นข้อ 194 สหภาพยุโรปจึงสามารถอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นฐานโดยตรงในการตรากฎหมายพลังงานยุคใหม่ควบคู่กับข้อ 192 ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศ และข้อ 122 ในกรณีที่ต้องรับมือกับวิกฤตการณ์พลังงานอย่างเร่งด่วน

ข้อ 114 เป็นกฎหมายทั่วไปว่าด้วยตลาดภายใน⁸⁰ โดยให้อำนาจสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปออกกฎหมายกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องมีกฎหมาย ระเบียบ และมาตรการทางปกครองที่สอดคล้องกัน เพื่อให้การจัดตั้งและการทำงานของตลาดภายในเกิดขึ้นจริง⁸¹ บทบัญญัตินี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกฎหมายพลังงานยุโรปในยุคแรก เพราะกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่ 1 ถึงชุดที่ 3 มีได้อาศัยฐานอำนาจด้านพลังงานโดยตรง หากแต่อาศัยฐานตลาดภายในเป็นหลักในการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ซึ่งสะท้อนว่า ในระยะแรก กฎหมายพลังงานยุโรปถูกสร้างขึ้นในฐานะกฎหมายตลาดภายในมากกว่าจะเป็นนโยบายพลังงานเฉพาะด้าน ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายหลักของกฎหมายพลังงานยุคแรกจึงอยู่ที่การเปิดตลาด การสร้างการแข่งขัน การคุ้มครองการเข้าถึงโครงข่ายโดยไม่เลือกปฏิบัติ และการทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกผู้จัดหาและขายพลังงานได้อย่างแท้จริง⁸²

ข้อ 192 เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ให้อำนาจสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปออกกฎหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมตามข้อ 191 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ⁸³ แต่ข้อ 192 วรรคสอง (c) ได้วางกลไกคุ้มครองอธิปไตยทางพลังงานของรัฐสมาชิกไว้ว่า หากมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมใดส่งผลกระทบต่อทางเลือกแหล่งพลังงานหรือโครงสร้างทั่วไปของการจัดหาแหล่งพลังงานของรัฐสมาชิก มาตรการนั้นต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติพิเศษและอาศัยมติเป็นเอกฉันท์ของคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป⁸⁴ บทบัญญัตินี้จึงเป็นจุดตัดสำคัญระหว่างอำนาจของสหภาพยุโรป

⁸⁰ Article 114, paragraphe 1, du TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil [...] arrêtent les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ».

⁸¹ ข้อ 114 เป็นบทบัญญัติที่สืบทอดมาจากข้อ 95 แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป และมีรากฐานเดิมอยู่ในข้อ 100a แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ซึ่งเป็นฐานอำนาจสำคัญในการสร้างตลาดภายในตั้งแต่ยุคแรกเริ่ม

⁸² Armin Cuyvers et al., “Towards a Climate and Energy Union : The constitutional basis for a sustainable transformation” (European Parliament, 2024), pp. 26-28.

⁸³ Article 192, paragraphe 1, du TFUE : « Le Parlement européen et le Conseil [...] décident des actions qu'il incombe à l'Union d'entreprendre en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 191. ».

⁸⁴ Article 192, paragraphe 2, point c), du TFUE : « Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 [...], le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, [...] arrête : [...] c) les mesures affectant sensiblement *le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie* et la structure générale de *son approvisionnement énergétique* ».

ในการผลักดันการเปลี่ยนผ่านด้านสิ่งแวดล้อมกับอำนาจของรัฐสมาชิกในการกำหนดโครงสร้างพลังงานของตนเอง⁸⁵ ต่อมา คือ ข้อ 194 เป็นกฎหมายเฉพาะด้านพลังงานที่เกิดขึ้นภายหลังสนธิสัญญาลิสบอน และถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้นโยบายพลังงานของสหภาพยุโรปมีสถานะเป็นเอกเทศ ข้อ 194 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า นโยบายพลังงานของสหภาพยุโรปต้องดำเนินภายใต้กรอบของตลาดภายใน โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการรักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อม และต้องตั้งอยู่บน “จิตวิญญาณแห่งความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างรัฐสมาชิก” โดยมีเป้าหมายสำคัญได้แก่ การรับรองการทำงานของตลาดพลังงาน การประกันความมั่นคงของอุปทานพลังงาน การส่งเสริมประสิทธิภาพพลังงานและพลังงานหมุนเวียน และการส่งเสริมการเชื่อมโยงโครงข่ายพลังงาน⁸⁶ ข้อ 194 วรรคสอง ยังรับรองสิทธิของรัฐสมาชิกในการกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรพลังงาน การเลือกแหล่งพลังงาน และโครงสร้างทั่วไปของการจัดหาพลังงานของตนเอง⁸⁷ บทบัญญัตินี้จึงเป็นฐานสำคัญของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่ 4 และชุดที่ 5 โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยตลาดไฟฟ้าภายใน การกำกับสหภาพพลังงาน การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียน ประสิทธิภาพพลังงาน สมรรถนะพลังงานของอาคาร และตลาดก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน⁸⁸

ข้อ 122 เป็นกลไกฉุกเฉินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุควิกฤตการณ์พลังงาน โดยให้อำนาจคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปตามข้อเสนอมติของคณะกรรมการยุโรปในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อเกิดความยากลำบากอย่างร้ายแรงด้านอุปทานของสินค้าบางประเภทโดยเฉพาะในด้านพลังงาน ภายใต้จิตวิญญาณแห่งความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างรัฐสมาชิก⁸⁹ ฐานกฎหมายนี้จึงทำหน้าที่เป็นดาวยิงนิรภัยของระบบกฎหมายพลังงานยุโรปในยามวิกฤต เช่น วิกฤตราคาพลังงาน ค.ศ. 2022 และมาตรการฉุกเฉินภายหลังสงครามรัสเซีย - ยูเครน อันนำไปสู่การยอมรับ

⁸⁵ Armin Cuyvers et al., *op. cit.*, pp. 29 - 42.

⁸⁶ Article 194, paragraphe 1, du TFUE : « Dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur et eu égard à la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres, [...] ».

⁸⁷ Article 194, paragraphe 2, du TFUE : « Ces mesures n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique [...] ».

⁸⁸ Armin Cuyvers et al., *op. cit.*, pp. 29 - 31., William Gremaud, “La géo - politique européenne des énergies renouvelables,” *Revue trimestrielle de droit européen* n° 4, 2025, p. 585.

⁸⁹ Article 122, paragraphe 1, du TFUE : « Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, notamment si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ».

บทบาทของสหภาพยุโรปในการกำหนดมาตรการลดความต้องการใช้พลังงาน และการแทรกแซงตลาดพลังงานชั่วคราว และการแทรกแซงตลาดพลังงานชั่วคราวเพื่อรักษาความมั่นคงทางอุปทานและคุ้มครองผู้บริโภค⁹⁰

บทที่ 3 พลวัตการเปิดเสรีและการรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดในตลาดพลังงานยุโรป

กิจการพลังงานไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ มิได้เป็นกิจกรรมชนิดเดียวกันทั้งหมด หากแต่สามารถแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 4 ช่วงหลัก ได้แก่ 1) การผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน (production/approvisionnement) 2) การส่งผ่านโครงข่ายหลักหรือระบบส่ง (transport) 3) การจำหน่ายผ่านโครงข่ายระดับท้องถิ่นหรือระบบจำหน่าย (distribution) และ 4) การจัดหาและขายพลังงานให้แก่ลูกค้า (fourniture) โดยหลักแล้ว กิจกรรมการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน และกิจกรรมการจัดหาและขายพลังงานให้แก่ลูกค้า เป็นกิจกรรมที่สามารถเปิดให้แข่งขันได้ กฎหมายพลังงานของสหภาพยุโรปจึงมิได้มุ่งยกเลิกการผูกขาดทุกส่วนของกิจการพลังงาน หากแต่เลือกเปิดเสรีเฉพาะช่วงที่แข่งขันได้ พร้อมกับจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่ายที่ยังคงเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ประกอบการดั้งเดิมใช้โครงข่ายเป็นเครื่องมือกีดกันคู่แข่งรายใหม่

3.1 กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่ง : จุดเริ่มต้นของการเปิดตลาดเสรีพลังงาน

กฎหมายแม่บทที่เป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการตลาดพลังงานยุโรปหรือที่เรียกกันว่า กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่ง ในช่วงทศวรรษ 1990 ประกอบด้วยกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ 1) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งประชาคมยุโรป ที่ 96/92/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านไฟฟ้า⁹¹ และ 2) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งประชาคมยุโรป ที่ 98/30/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านก๊าซธรรมชาติ⁹² สหภาพยุโรปได้เริ่มต้นกระบวนการนี้ด้วยนโยบายการเปิดตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไป⁹³ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1 การเปิดเสรีการผลิตไฟฟ้าและการจัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติ

การลดทอนอำนาจผูกขาดของผู้ประกอบการดั้งเดิมเริ่มต้นจากการเปิดเสรีในภาคต้นน้ำของกิจการพลังงานตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน ในระบบเดิมของประเทศฝรั่งเศส กิจการเหล่านี้ถูกโอนเป็นของรัฐตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการโอนกิจการไฟฟ้าและก๊าซเป็นของรัฐ ค.ศ. 1946 ทำให้ EDF และ GDF มีสถานะเป็นผู้ประกอบการผูกขาดแบบบูรณาการในแนวตั้ง กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่งของสหภาพยุโรป (หรือประชาคมยุโรปในเวลานั้น) ได้เริ่มรื้อถอนโครงสร้างดังกล่าวเริ่มต้นจากในภาคไฟฟ้า ข้อพิจารณาที่ 23 ประกอบกับข้อ 4 แห่งข้อบังคับที่ 96/92/CE ด้านไฟฟ้า กำหนดว่า การสร้างโรงไฟฟ้าแห่งใหม่อาจเปิดให้ดำเนินการได้ผ่านสองระบบ ได้แก่ ระบบการอนุญาต

⁹⁰ Armin Cuyvers et al., *op. cit.*, pp. 31-33., Mateusz Ryś, “The principle of energy solidarity clarified : a certain way to uncertainty,” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* vol. 71, 2022, p. 162.

⁹¹ Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996.

⁹² Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998.

⁹³ Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 31-34.



(procédure de l'autorisation) หรือระบบการประมูลประกวดราคา (procédure de l'appel d'offres) โดยทั้งสองระบบต้องตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่เป็นภาวีสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ⁹⁴ ในกรณีที่รัฐสมาชิกเลือกใช้ระบบการอนุญาต ข้อ 5 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับเดียวกัน ได้เปิดช่องให้รัฐสมาชิกยังคงมีอำนาจกำกับกับการเข้าสู่ตลาดการผลิตไฟฟ้าได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายยุโรปกำหนด กล่าวคือ เกณฑ์การออกใบอนุญาตอาจพิจารณาจากความปลอดภัยของโครงข่าย การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ประสิทธิภาพทางพลังงาน แหล่งพลังงานปฐมนุญมิ ตลอดจนความสามารถทางเทคนิค เศรษฐกิจ และการเงินของผู้ยื่นคำขอ ที่สำคัญข้อ 5 วรรคสาม กำหนดว่า หากรัฐสมาชิกปฏิเสธการออกใบอนุญาต การปฏิเสธนั้นต้องตั้งอยู่บนเหตุผลที่เป็นภาวีสัยและไม่เลือกปฏิบัติ โดยต้องมีการให้เหตุผล และต้องเปิดช่องทางให้ผู้ยื่นคำขอสามารถโต้แย้งได้ อย่างไรก็ตาม ในภาคก๊าซธรรมชาติ เมื่อพิจารณาข้อพิจารณาที่ 3 และข้อ 1 แห่งข้อบังคับที่ 98/30/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ เห็นได้ว่า กฎหมายได้จัดวางการผลิตก๊าซธรรมชาติเป็นแกนของการเปิดเสรีในลักษณะเดียวกับภาคไฟฟ้า หากแต่กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเสรีการจัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติ การนำเข้า การจัดเก็บ และสถานะแปรสภาพก๊าซธรรมชาติเหลว เป็นสำคัญ เพื่อเปิดทางให้ผู้ประกอบการรายอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันในการจัดหาและขายก๊าซธรรมชาติได้ ภายใต้ระบบการอนุญาตและหลักเกณฑ์ที่เป็นภาวีสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติตามข้อ 4 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งข้อบังคับทั้งสองฉบับ ทั้งนี้ เพราะการผลิตก๊าซธรรมชาติในความหมายทางกายภาพ เกี่ยวข้องกับการสำรวจและขุดเจาะทรัพยากรใต้ดิน⁹⁵

3.1.2 การเปิดเสรีตลาดและการกำหนดอัตราค่าบริการที่กำกับ

สหภาพยุโรปประนีประนอมระหว่างเป้าหมายการสร้างการแข่งขันกับภารกิจของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคและประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดตลาดคู่ขนานควบคู่กันในช่วงเปลี่ยนผ่าน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.2.1 การเปิดเสรีตลาดเฉพาะกลุ่มลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญา

เมื่อมีการเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีในภาคการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงานแล้ว ต่อมาก็จะต้องเปิดเสรีให้มีการซื้อขายพลังงานกับผู้ประกอบการรายใหม่ที่เข้ามาแข่งขันกับผู้ประกอบการรายเดิมในตลาด อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปหลีกเลี่ยงการเปิดตลาดแบบหน้ากระดาน แต่เลือกใช้วิธีการกำหนดเป้าหมายการเปิดตลาดเป็นลำดับขั้นโดยอ้างอิงจากปริมาณการบริโภค กฎหมายจึงได้สร้างสถานะทางกฎหมายใหม่ที่เรียกว่า “ลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญา” (clients éligibles) ซึ่งหมายถึงกลุ่มผู้บริโภคที่มีความสามารถตามที่กฎหมายกำหนด (capacité juridique) ในการทำสัญญาซื้อขายพลังงาน

⁹⁴ Pierre Sablière, *op. cit.*, p. 139., pp. 143-148., et pp. 249-251., et Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 226-227., pp. 237-239., et pp. 285-300.

⁹⁵ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 285-286., et pp. 300-301., Jean Bergougnot, *op. cit.*, pp. 76-82 et pp. 95-98., et Christophe Krolik, “Le droit d'accès à l'énergie” rapport de post - doctorat, Centre de recherche “Pau Droit Public,” décembre 2014, pp. 73-75.

จากผู้ผลิตรายใดก็ได้ตามความสมัครใจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าจำนวนมากสำหรับกิจการไฟฟ้า ข้อ 19 แห่งข้อบังคับที่ 96/92/CE ด้านไฟฟ้า ได้บังคับให้รัฐสมาชิกต้องเปิดตลาดโดยคำนวณจากสัดส่วนผู้บริโภคขั้นสุดท้ายที่มีการใช้ไฟฟ้ามากกว่า 40 กิกะวัตต์ชั่วโมงต่อปี และบังคับให้ต้องขยายสัดส่วนการเปิดตลาดโดยลดเพดานการบริโภคเฉลี่ย 20 กิกะวัตต์ชั่วโมงภายในสามปี และ 9 กิกะวัตต์ชั่วโมงภายในหกปีนับจากกฎหมายมีผลบังคับใช้ ในขณะที่กิจการก๊าซธรรมชาติ ข้อ 18 แห่งข้อบังคับที่ 98/30/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ ได้กำหนดเป้าหมายให้รัฐสมาชิกต้องเปิดตลาดให้ครอบคลุมโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติและลูกค้าที่บริโภคเกิน 25 ล้านลูกบาศก์เมตรต่อปี โดยคิดเป็นสัดส่วนการเปิดตลาดอย่างน้อยร้อยละ 20 ของปริมาณการบริโภคก๊าซธรรมชาติระดับชาติ และบังคับให้ต้องเพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็นร้อยละ 28 ภายในห้าปี และร้อยละ 33 ภายในสิบปี ส่วนประชาชนผู้ใช้รายย่อยนั้น จัดอยู่ในกลุ่ม “ลูกค้าผู้ไม่มีสิทธิเลือกคู่สัญญา” (clients non - éligibles) หรือในทางเทคนิคเรียกว่า “กลุ่มลูกค้าผู้ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกผู้ให้บริการ” (clients captifs) ซึ่งในระยะนี้ยังคงตกอยู่ภายใต้การผูกขาด โดยจำต้องซื้อพลังงานจากผู้ประกอบการดั้งเดิม (monopole historique)⁹⁶

3.1.2.2 การกำหนดอัตราค่าบริการที่กำกับ

ถึงแม้เจตนารมณ์หลักของกฎหมายพลังงานชุดแรกจะมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างการผูกขาดและเปิดเสรีโครงสร้างพื้นฐานหลายกำแพงการค้า แต่สหภาพยุโรปก็มิได้ละเลยบทบาทของรัฐในการคุ้มครองผู้บริโภคเสียทีเดียว กฎหมายยังคงตระหนักถึงความสำคัญของอุดมการณ์ รัฐสวัสดิการ และสงวนพื้นที่ไว้ให้รัฐสมาชิกสามารถใช้อำนาจแทรกแซงกลไกตลาดได้ในระดับหนึ่งเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นเรื่องการควบคุมราคา โดยข้อ 3 วรรคสอง แห่งข้อบังคับทั้งสองฉบับ ได้บัญญัติรับรองหลักการเดียวกันไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐสมาชิกมีอำนาจกำหนด “ข้อผูกพันในการจัดทำบริการสาธารณะ” (obligation de service public) แก่ผู้ประกอบการ ซึ่งต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยครอบคลุมถึงความมั่นคง ความสม่ำเสมอ คุณภาพ และที่สำคัญ คือ อำนาจในการกำหนดราคาของการจัดหาและขายพลังงาน (prix de la fourniture) บทบัญญัตินี้เองที่เป็นเกราะคุ้มครองทางกฎหมายและเป็นรากฐานสำคัญทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกอย่างประเทศฝรั่งเศสใช้เป็นข้ออ้างอิงในการรักษาความชอบธรรมของระบบการควบคุมราคาค่าพลังงานสำหรับประชาชนคงไว้ซึ่งกลไกการตรึงราคาค่าไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ หรือที่เรียกว่า “อัตราค่าบริการที่กำกับ” (tarifs réglementés de vente (TRV)) เพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสวัสดิการของประชาชนท่ามกลางกระแสธารของการเปิดเสรีที่กำลังเริ่มต้นขึ้น

3.1.3 การจัดระเบียบกิจการโครงข่ายในฐานะโครงสร้างพื้นฐานผูกขาดโดยธรรมชาติ

กฎหมายมิได้มุ่งเปิดเสรีโครงข่ายในความหมายของการสร้างการแข่งขันระหว่างโครงข่ายหลายชุด หากแต่มุ่งจัดระเบียบโครงข่ายในสองมิติสำคัญ ได้แก่ การรับรองสิทธิของบุคคลที่สาม

⁹⁶ Bertrand du Marais, *op. cit.*, pp. 473-474., Alain Bensoussan et al., *L'électricité et le droit*, 2001, Lavoisier, pp. 251-255.

ในการเข้าถึงโครงข่าย และการแยกบัญชีระหว่างกิจกรรมโครงข่ายกับกิจกรรมที่เปิดให้แข่งขัน เพื่อป้องกันมิให้โครงข่ายถูกใช้เป็นเครื่องมือกีดกันคู่แข่งรายใหม่ ดังนี้

3.1.3.1 การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่ายแบบเปิดทางเลือก

แม้กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่งจะเปิดเสรีทั้งในฝั่งต้นน้ำ โดยเปิดให้มีผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้จัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติรายใหม่ และในฝั่งปลายน้ำ โดยรับรองสถานะของลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญาให้สามารถเลือกซื้อพลังงานจากผู้ประกอบการรายอื่นได้ แต่การแข่งขันในตลาดพลังงานย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง หากผู้ซื้อและผู้ขายไม่สามารถใช้สิทธิในการเข้าถึงโครงข่าย (droit d'accès aux réseaux) เพื่อส่งมอบพลังงานระหว่างกันได้ หากผู้ประกอบการดั้งเดิมซึ่งยังคงครอบครองโครงข่ายซึ่งเป็นจุดคอขวดของการแข่งขันในตลาดพลังงานสามารถปฏิเสธการใช้โครงข่าย กำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงอย่างไม่เป็นธรรม หรือเลือกปฏิบัติต่อผู้ผลิต ผู้จัดหาและขายพลังงาน หรือลูกค้าของคู่แข่งได้ การเปิดเสรีดังกล่าวย่อมกลายเป็นเพียงสิทธิในทางทฤษฎีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การรับรองสิทธิของบุคคลที่สาม (หรือบุคคลภายนอก) ในการเข้าถึงโครงข่าย (accès des tiers aux réseaux (ATR) หรือที่เรียกว่า third party access (TPA) ในภาษาอังกฤษ) จึงเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่จำเป็นในการเปลี่ยนการเปิดเสรีตามตัวบทให้กลายเป็นการแข่งขันที่เกิดขึ้นได้จริงในทางเศรษฐกิจ⁹⁷ อย่างไรก็ตาม กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่งไม่ได้บังคับใช้ระบบเดียวอย่างเด็ดขาด แต่เปิดทางเลือกให้รัฐสมาชิกสามารถเลือกระบบที่สอดคล้องกับบริบทของตนได้ โดยข้อ 16 แห่งข้อบังคับที่ 96/92/CE ด้านไฟฟ้า ได้กำหนดทางเลือกไว้สองกลุ่มหลัก ควบคู่ไปกับบทบัญญัติข้อ 17 และข้อ 18 ทำให้เกิดรูปแบบการเข้าถึงโครงข่าย โดยแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ 1) ระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบเจรจาต่อรอง (accès négocié au réseau (ATR négocié) หรือ negotiated third party access (nTPA) ในภาษาอังกฤษ) 2) ระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบมีการควบคุมกำกับ (accès réglementé (ATR réglementé) หรือ regulated third party access (rTPA) ในภาษาอังกฤษ) และ 3) ระบบผู้ซื้อรายเดียว (acheteur unique หรือ single buyer system (SBS) ในภาษาอังกฤษ) ซึ่งระบบผู้ซื้อรายเดียวนี้เป็นผลโดยตรงจากการผลักดันของประเทศฝรั่งเศสที่ต้องการรักษาสถานะขององค์กรผูกขาดเดิม ส่วนภาคก๊าซธรรมชาติ ข้อ 14 ถึงข้อ 16 แห่งข้อบังคับที่ 98/30/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ กำหนดหลักการเปิดให้บุคคลที่สามเข้าถึงโครงข่ายในลักษณะคล้ายคลึงกัน รัฐสมาชิกสามารถเลือกระหว่างระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบเจรจาต่อรองและระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบมีการควบคุมกำกับ โดยครอบคลุมโครงข่ายระบบส่ง โครงข่ายระบบจำหน่าย และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้กำหนดระบบผู้ซื้อรายเดียวเช่นเดียวกับภาคไฟฟ้า⁹⁸

⁹⁷ อานันท์ กระบวนศรี, “การปรับใช้หลักว่าด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น (la doctrine des facilités essentielles) เพื่อส่งเสริมเสรีภาพในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย : ศึกษากรณีการใช้โครงสร้างพื้นฐานร่วมกันในโครงข่ายโทรคมนาคม,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 25 ฉบับที่ 3, 2568, น. 14-19.

⁹⁸ European Commission, Commission Staff Working Document : Evaluation; Evaluation Report Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common

3.1.3.2 การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่ายโดยการแยกบัญชีออกจาก

กิจการประเภทอื่น

กฎหมายชุดนี้ได้รับเริ่มมาตรการการแยกบัญชี (dissociation comptable หรือ accounting unbundling ในภาษาอังกฤษ) คือ กลไกสำคัญที่กฎหมายชุดนี้ริเริ่มขึ้น ซึ่งกำหนดให้วิสาหกิจแบบบูรณาการแนวดิ่ง (entreprise verticalement intégrée หรือ vertically integrated undertaking ในภาษาอังกฤษ) ต้องจัดทำบัญชีแยกต่างหากสำหรับกิจกรรมแต่ละประเภท ได้แก่ การผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน กิจการระบบส่ง กิจการระบบจำหน่าย และการจัดหาและขายพลังงานให้แก่ลูกค้า เสมือนหนึ่งว่าเป็นคนละบริษัท เพื่อให้องค์กรกำกับสามารถตรวจสอบโครงสร้างต้นทุนที่แท้จริงได้⁹⁹ ในบริบทของกฎหมายพลังงานสหภาพยุโรป ผู้ประกอบการโครงข่ายแบ่งออกเป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ 1) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่ง (gestionnaire de réseau de transport (GRT) หรือ transmission system operator (TSO) ในภาษาอังกฤษ) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบดูแลโครงข่ายพลังงานแรงดันสูงในระดับประเทศ และ 2) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบจำหน่าย (gestionnaire de réseau de distribution (GRD) หรือ distribution system operator (DSO) ในภาษาอังกฤษ) ซึ่งรับผิดชอบดูแลการกระจายพลังงานไปยังผู้ใช้ปลายทางในระดับท้องถิ่น กิจการทั้งสองประเภทเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ตามบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ข้อ 14 แห่งข้อบังคับที่ 96/92/CE ด้านไฟฟ้า และหมวดที่ 5 ข้อ 13 แห่งข้อบังคับที่ 98/30/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ กฎหมายบังคับให้วิสาหกิจแบบบูรณาการ (entreprises intégrées) ต้องจัดทำบัญชีภายในและเปิดเผยบัญชีแยกต่างหากสำหรับกิจกรรมแต่ละประเภท ได้แก่ การผลิต กิจการระบบส่ง และกิจการระบบจำหน่าย เสมือนหนึ่งว่ากิจกรรมเหล่านั้นถูกดำเนินการโดยบริษัทที่แยกขาดจากกัน เป้าหมายสูงสุดของมาตรการนี้คือการสร้างความโปร่งใสขั้นสูงสุดเพื่อป้องกันปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ การเลือกปฏิบัติ (discriminations) และการอุดหนุนข้ามประเภท (subventions croisées) เพื่อมิให้วิสาหกิจผูกขาดเดิมนำผลกำไรส่วนเกินจากการผูกขาดกิจการโครงข่าย (ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ) ไปทุ่มตลาดขายตัดราคาต่ำกว่าทุนอย่างผิดปกติในกิจการผลิตและกิจการจัดหาและขายพลังงาน (ซึ่งเป็นตลาดแข่งขัน) อันเป็นการอุดหนุนราคาที่บิดเบือนการแข่งขันอย่างรุนแรงเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการกีดกันคู่แข่งรายใหม่มิให้สามารถเข้ามาแข่งขันด้านราคาได้¹⁰⁰ มาตรการทางกฎหมายในยุคแรกนี้มีลักษณะประนีประนอมสูง กฎหมายยังคงอนุญาตให้วิสาหกิจบริหารงานแบบรวมศูนย์

Rules for the Internal Markets in Renewable and Natural Gases and in Hydrogen (Recast), SWD(2021) 457 final (Brussels: European Commission, December 15, 2021), pp. 4-6.

⁹⁹ Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 436-437., Steve Thomas, “The European Union Gas and Electricity Directives,” Report, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, September 2005, pp. 7-16., et Nicolas Charbit, *op. cit.*, pp. 89-94.

¹⁰⁰ Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 64-65., Steve Thomas, *op. cit.*, pp. 7-16., et Nicolas Charbit, *op. cit.*, pp. 84-85.



และคงสถานะความเป็นนิติบุคคลเดี่ยวไว้ได้เช่นเดิม¹⁰¹ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการโครงข่ายยังคงอยู่ภายใต้อำนาจของผู้บริหารชุดเดียวกันกับฝ่ายผลิตและฝ่ายการจัดหาและขายพลังงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูล ถึงแม้ข้อ 7 วรรคหก แห่งข้อบังคับที่ 96/92/CE ด้านไฟฟ้า ได้บัญญัติว่า GRT จะต้องมีความเป็นอิสระจากกิจกรรมการผลิตและกิจการระบบจำหน่ายอย่างน้อยในระดับการบริหารจัดการในทางปฏิบัติ ผู้ประกอบการเจ้าของโครงข่ายสามารถล่วงรู้ข้อมูลเชิงลึกของผู้ให้บริการและคู่แข่ง แล้วส่งข้อมูลนั้นไปเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทแม่ของตน¹⁰²

3.1.4 การจัดตั้งหน่วยงานระงับข้อพิพาทที่มีความเป็นอิสระ

กฎหมายได้สร้างกลไกการคุ้มครองผู้แข่งขันหน้าใหม่และการระงับข้อพิพาทโดยข้อ 20 แห่งข้อบังคับด้านไฟฟ้า และข้อ 21 แห่งข้อบังคับที่ 98/30/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ บังคับให้รัฐสมาชิกต้องจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิเสธการเข้าถึงโครงข่ายอย่างรวดเร็ว เป็นธรรม และมีความเป็นอิสระจากคู่กรณี¹⁰³

3.2 กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สอง : การเปิดตลาดสมบูรณ์และปรับโครงสร้างโครงข่าย

เมื่อมาตรการทางบัญชีได้รับการพิสูจน์แล้วว่าล้มเหลวในการป้องกันพฤติกรรมเลือกปฏิบัติและไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนรายใหม่ได้ สหภาพยุโรปจำต้องยกระดับมาตรการเข้าสู่ระยะที่สองในปี ค.ศ. 2003 โดยการประกาศใช้กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สอง ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายหลัก 4 ฉบับ ได้แก่ 1) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 1228/2003/CE ว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายสำหรับการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าข้ามพรมแดน¹⁰⁴ 2) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2003/54/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านไฟฟ้า¹⁰⁵ ซึ่งยกเลิกข้อบังคับที่ 96/92/CE 3) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2003/55/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านก๊าซธรรมชาติ¹⁰⁶ ซึ่งยกเลิกข้อบังคับที่ 98/30/CE และ 4) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 1775/2005/CE ว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายระบบส่งก๊าซธรรมชาติ¹⁰⁷ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

¹⁰¹ Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 31-41., et pp. 61-62., et Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 319-320.

¹⁰² Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹⁰³ Steve Thomas, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁴ Règlement (CE) n° 1228/2003.

¹⁰⁵ Directive n° 2003/54/CE.

¹⁰⁶ Directive n° 2003/55/CE.

¹⁰⁷ Règlement (CE) n° 1775/2005.

3.2.1 การเปิดเสรีตลาดครอบคลุมถึงผู้บริโภคทุกรายและการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้บริโภคที่เปราะบาง

กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สองได้ยกระดับการเปิดเสรีจากการจำกัดอยู่เฉพาะลูกค้าบางกลุ่ม ไปสู่การรับรองสิทธิเลือกผู้จัดหาและขายพลังงานแก่ผู้บริโภคทุกราย การขยายเสรีภาพดังกล่าวดำเนินควบคู่กับการยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะผู้บริโภคที่เปราะบาง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1.1 การเปิดเสรีตลาดครอบคลุมถึงผู้บริโภคทุกราย

ข้อ 21 แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 23 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการเปิดตลาดและขยายฐานกลุ่มลูกค้า โดยแบ่งออกเป็นสองระยะ ได้แก่ ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 ตลาดจะต้องเปิดเสรีอย่างสมบูรณ์สำหรับลูกค้าที่ไม่ใช่ภาคครัวเรือน (tous les clients non résidentiels) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ไปจนถึงบริษัทขนาดกลางและขนาดย่อม และในขั้นสุดท้าย ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 ตลาดจะต้องเปิดกว้างสำหรับผู้บริโภคทุกราย (tous les clients) ซึ่งหมายรวมถึงประชาชนภาคครัวเรือนทั้งหมด

3.2.1.2 การยกระดับการคุ้มครองผู้บริโภคและผู้บริโภคที่เปราะบาง

กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สองถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางกฎหมาย ที่ยกระดับการคุ้มครองพลเมืองในตลาดพลังงาน ในยุคของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่ง ตลาดยังไม่เปิดเสรีสำหรับประชาชนทั่วไป ประชาชนยังคงมีสถานะเป็นลูกค้าที่ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกผู้จัดหาและขายพลังงาน และได้รับการจัดหาและขายพลังงานจากวิสาหกิจมหาชนผูกขาด กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สองแบ่งแยกความแตกต่างทางกายภาพและเศรษฐศาสตร์ระหว่างโครงสร้างพื้นฐานภาคไฟฟ้าและภาคก๊าซธรรมชาติ สำหรับภาคไฟฟ้า ข้อ 3 วรรคสาม แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า ได้บัญญัติรับรองแนวคิดเรื่อง “การจัดทำบริการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า” (service universel) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อประกันว่าประชาชนทุกคนในทุกพื้นที่มีสิทธิได้รับบริการไฟฟ้าที่มีคุณภาพตามมาตรฐานในราคาที่สมเหตุสมผลอันสะท้อนสถานะของไฟฟ้าในฐานะบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการมีส่วนร่วมในสังคม ในขณะที่ภาคก๊าซธรรมชาตินั้น เนื่องจากโครงข่ายท่อก๊าซธรรมชาติไม่สามารถขยายให้ครอบคลุมได้ทุกพื้นที่ที่รูกันดาร์เหมือนสายไฟฟ้า ข้อ 3 วรรคสาม แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ จึงหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “การจัดทำบริการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า” แต่มุ่งเน้นการใช้กลไกกำหนดผู้ประกอบการให้ทำหน้าที่เป็น “ผู้ให้บริการเพื่อเป็นหลักประกันขั้นสุดท้าย” (fournisseur de dernier recours) (หมายถึง ผู้จัดหาและขายก๊าซธรรมชาติรายสุดท้าย) เพื่อให้ความคุ้มครองเฉพาะกลุ่มลูกค้าที่เชื่อมต่อกับโครงข่ายก๊าซธรรมชาติอยู่แล้ว (clients raccordés au réseau de gaz) ไม่ให้ถูกลอยแพหากผู้ให้บริการล้มละลายหรือปฏิเสธการขาย นอกจากนี้ กฎหมายทั้งสองฉบับยังได้ริเริ่มแนวคิดการคุ้มครอง “ผู้บริโภคที่เปราะบาง” (consommateurs vulnérables) ควบคู่กันไปด้วย



กฎหมายชุดที่สองยังคงถ้อยคำที่เปิดกว้างให้รัฐสมาชิกกำหนดภาระผูกพันในเรื่องของราคาของการจัดหาและขายพลังงานได้ทราบเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งบริการสาธารณะ ทั่วความคลุมเครือของข้อยกเว้นดังกล่าวนำไปสู่ข้อพิพาททางความคิดครั้งสำคัญระหว่างรัฐสมาชิกและคณะกรรมการยุโรป รัฐสมาชิกอย่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลีได้ตีความคำว่าบริการสาธารณะตามกฎหมายในความหมายอย่างกว้างในการกำหนดอัตราค่าบริการที่กำกับ (tarifs réglementés de vente (TRV)) แต่คณะกรรมการยุโรปแย้งว่าอำนาจดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้นที่ต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและจำกัดเฉพาะกรณีที่เป็น ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Cour de justice de l'Union européenne) ในคดี *Federutility* (C - 265/08)¹⁰⁸ ได้วางบรรทัดฐานให้การแทรกแซงราคาของรัฐอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วน (principe de proportionnalité) อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้องมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะทางเศรษฐกิจ (intérêt économique général) โดยเฉพาะการรักษาราคาพลังงานสำหรับผู้บริโภคขั้นสุดท้ายให้อยู่ในระดับสมเหตุสมผล (2) ต้องจำกัดเสรีภาพในการกำหนดราคาเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว และใช้บังคับเป็นการชั่วคราวโดยมีการทบทวนตามพัฒนาการของตลาด และ (3) ต้องกำหนดภารกิจบริการสาธารณะไว้อย่างชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งต้องรับประกันการเข้าถึงผู้บริโภคอย่างเสมอภาคแก่ผู้ประกอบการก๊าซธรรมชาติของสหภาพยุโรป¹⁰⁹ ในการพิจารณาความจำเป็นของมาตรการ ศาลยังให้ตรวจสอบขอบเขตด้านระยะเวลา เนื้อหาของการควบคุมราคา และกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ว่ากว้างเกินกว่าความจำเป็นหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลมิได้กำหนดให้รัฐต้องจำกัดมาตรการไว้เฉพาะผู้บริโภคที่เปราะบางที่สุดเสมอไป หากแต่การใช้มาตรการกับผู้บริโภคเป็นการทั่วไปต้องมีเหตุผลรองรับและไม่เกินกว่าที่จำเป็นต่อวัตถุประสงค์ที่รัฐอ้าง¹¹⁰

3.2.2 การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่ายและประกันความเป็นอิสระของผู้ประกอบการ

โครงข่าย

กฎหมายจัดระเบียบกิจการโครงข่ายในสองมิติสำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนระบบการเข้าถึงโครงข่ายไปสู่ระบบการเข้าถึงแบบมีการกำกับเป็นหลัก และการบังคับให้ผู้ประกอบการโครงข่ายมีความเป็นอิสระทางกฎหมาย องค์กร และการตัดสินใจจากกิจกรรมการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน และกิจกรรมการจัดหาและขายพลังงานให้แก่ลูกค้า โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.2.1 การบังคับใช้ระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบมีการกำกับ

ข้อ 20 แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 18 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ ยกเลิกทางเลือกในอดีตอย่างระบบผู้ซื้อรายเดียวและระบบการเข้าถึงโครงข่าย

¹⁰⁸ CJUE, 20 avril 2010, *Federutility et autres contre Autorità per l'energia elettrica e il gas*, C - 265/08.

¹⁰⁹ *Ibid*, pt. 34-44.

¹¹⁰ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 348-351.

แบบเจรจาต่อรองทั้งหมด และกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้มี “ระบบการเข้าถึงโครงข่ายของบุคคลที่สามแบบมีการกำกับ” (système d'accès des tiers aux réseaux) เป็นหลักสำหรับโครงข่ายไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ โดยกำหนดให้การเข้าถึงโครงข่ายต้องอยู่ภายใต้ระบบอัตราค่าบริการที่เผยแพร่ล่วงหน้าที่ได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานกำกับของรัฐสมาชิก (autorité de régulation nationale) อย่างไรก็ตาม ระบบการเข้าถึงโครงข่ายแบบมีการกำกับดังกล่าวมิได้ถูกกำหนดให้ใช้ในรูปแบบเดียวกันกับโครงสร้างพื้นฐานก๊าซธรรมชาติทุกประเภท สำหรับคลังเก็บก๊าซธรรมชาติ (installations de stockage) การกักเก็บก๊าซธรรมชาติในระบบท่อ (stockage en conduite) และโครงสร้างพื้นฐานเสริมบางประการ (services auxiliaires) ข้อ 19 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ เปิดให้รัฐสมาชิกเลือกระหว่างระบบการเข้าถึงแบบเจรจาต่อรอง ระบบการเข้าถึงแบบมีการกำกับ หรือใช้ทั้งสองระบบควบคู่กันได้ ทั้งนี้ เฉพาะเมื่อโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวมีความจำเป็นในทางเทคนิคและหรือทางเศรษฐกิจต่อการเข้าถึงระบบพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากรัฐสมาชิกเลือกระบบการเข้าถึงแบบเจรจาต่อรอง ผู้ประกอบการและผู้ใช้ระบบต้องเจรจากันโดยสุจริต และผู้ดำเนินการคลังเก็บก๊าซธรรมชาติหรือผู้ประกอบการกิจการก๊าซธรรมชาติต้องเผยแพร่เงื่อนไขทางการค้าหลักสำหรับการใช้โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว แต่หากเลือกระบบการเข้าถึงแบบมีการกำกับ สิทธิในการเข้าถึงย่อมตั้งอยู่บนอัตราค่าบริการหรือเงื่อนไขการใช้ที่ประกาศเผยแพร่ไว้ล่วงหน้า ไม่ว่ารัฐสมาชิกจะเลือกใช้ระบบใด การจัดระเบียบการเข้าถึงต้องอาศัยหลักเกณฑ์ที่เป็นทวิภาคี โปร่งใส และปราศจากการเลือกปฏิบัติ เป็นการยอมรับให้รัฐสมาชิกจัดวางรูปแบบการเข้าถึงที่ยืดหยุ่นกว่าโครงข่ายระบบส่ง โครงข่ายระบบจำหน่าย และสถานีก๊าซธรรมชาติเหลว ซึ่งต้องใช้ระบบการเข้าถึงแบบมีการกำกับเป็นหลัก แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดและห้ามไม่ให้ขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานที่ว่า การเข้าถึงโครงข่ายหลักของระบบพลังงานต้องอยู่ภายใต้ระบบการกำกับที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งตลาดพลังงานภายในของสหภาพยุโรป

3.2.2.2 การสร้างหลักประกันความเป็นอิสระของกิจการโครงข่าย

โดยการแยกนิติบุคคลและการบริหารจัดการ

มาตรการ “การแยกกิจการทางกฎหมาย” (dissociation juridique หรือ legal unbundling ในภาษาอังกฤษ) เป็นการบังคับใช้มาตรการการแยกกิจการทางกฎหมายและการบริหารจัดการ (séparation juridique et fonctionnelle) เพื่ออุดช่องโหว่ของการแยกบัญชี อย่างไรก็ตาม กฎหมายชุดที่สองกำหนดระดับความเข้มงวดของมาตรการดังกล่าวแตกต่างกันระหว่าง GRT และ GRD โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การแยกนิติบุคคลของผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่ง

ข้อ 10 แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 9 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ บังคับให้ GRT ที่อยู่ภายใต้วิสาหกิจแบบบูรณาการแนวดิ่งจะต้องมีความเป็นอิสระจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงข่าย อย่างน้อยในแง่ของรูปแบบทางกฎหมาย การจัดองค์กร และการตัดสินใจ (forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision) นอกจากนี้ แม้การบังคับให้ GRT มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากกิจการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน และแยกออกจากกิจการจัดหาและขายพลังงาน จะช่วยลดปัญหาการอุดหนุนข้ามประเภทได้ในระดับหนึ่ง แต่หากโครงสร้าง

การบริหาร การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ หรือแรงจูงใจทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการโครงข่ายยังคงผูกโยงอยู่กับบริษัทแม่ในกลุ่มกิจการรวมศูนย์ ก็ยังคงมีความเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติและการกีดกันการแข่งขัน โดยพุดินัย สหภาพยุโรปจึงเริ่มกำหนดให้ GRT ต้องมีอิสระในการจัดองค์กรและการตัดสินใจในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายแยกออกจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายระบบส่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารสินทรัพย์โครงข่าย การวางแผนลงทุน และการให้บริการแก่ผู้ใช้โครงข่ายอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้นผู้บริหารของกิจการโครงข่ายจะต้องไม่เป็นบุคคลเดียวกับผู้บริหารฝ่ายผลิตหรือฝ่ายการจัดหาและขายพลังงาน และต้องมีอำนาจตัดสินใจในการลงทุนโครงข่ายได้อย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังไม่ได้บังคับถึงขนาดให้ต้องมีการแยกความเป็นเจ้าของสินทรัพย์โครงข่าย วิสาหกิจแบบบูรณาการแนวดิ่งเดิมจึงไม่มีหน้าที่ต้องโอนหรือขายกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์โครงข่ายออกไปให้เอกชนหรือบุคคลอื่น (*ne créent pas d'obligation de séparer la propriété des actifs*) กลุ่มกิจการเดิมอาจยังคงความเป็นเจ้าของสินทรัพย์โครงข่ายไว้ได้ ตราบเท่าที่ผู้ประกอบการโครงข่ายมีความเป็นอิสระตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด¹¹¹

2) การแยกนิติบุคคลของผู้ประกอบการโครงข่ายระบบจำหน่าย

ในกรณีที่ GRD เป็นส่วนหนึ่งของวิสาหกิจแบบบูรณาการแนวดิ่ง ก็ต้องมีความเป็นอิสระอย่างน้อยในด้านรูปแบบทางกฎหมาย การจัดองค์กร และการตัดสินใจจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายระบบจำหน่าย หลักการนี้ปรากฏในข้อ 15 แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 13 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายกลับผ่อนปรนให้ GRD มากกว่า GRT อย่างชัดเจน เพราะกิจการระบบจำหน่ายจำนวนมากมีลักษณะเป็นกิจการระดับท้องถิ่นหรือกิจการขนาดเล็ก หากบังคับใช้มาตรการแยกนิติบุคคลอย่างเข้มงวดในทันที อาจก่อให้เกิดภาระด้านต้นทุนและการบริหารจัดการเกินสมควร ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงเปิดช่องให้รัฐสมาชิกเลื่อนการบังคับใช้ข้อกำหนดเรื่องการแยกรูปแบบทางกฎหมายของ GRD ออกไปได้ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 โดยไม่กระทบต่อข้อกำหนดเรื่องความเป็นอิสระด้านการจัดองค์กรและการตัดสินใจ นอกจากนี้ รัฐสมาชิกยังอาจตัดสินใจไม่บังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับกิจการระบบจำหน่ายขนาดเล็กที่มีลูกค้าเชื่อมต่อน้อยกว่า 100,000 ราย สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของสหภาพยุโรปในการลดภาระแก่กิจการขนาดเล็ก¹¹²

3.2.3 การจัดตั้งและเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรกำกับอิสระ

สหภาพยุโรปตระหนักดีว่าการปล่อยให้กลไกตลาดทำงานโดยปราศจากผู้คุมกฎที่มีประสิทธิภาพย่อมนำไปสู่ความล้มเหลว จึงได้บังคับให้มีการจัดตั้งและเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรกำกับที่เป็นอิสระ (*autorités de régulation*) ตามข้อ 23 แห่งข้อบังคับที่ 2003/54/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 25 แห่งข้อบังคับที่ 2003/55/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องแต่งตั้งหน่วยงานกำกับที่มีความชำนาญเฉพาะทาง

¹¹¹ Jean Bergougnoux, *op. cit.*, pp. 69-72.

¹¹² Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 254-256., Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 676-677. et Pedro H. Perico E. Santos et al, *op. cit.* p. 4.

และมีความเป็นอิสระ เพื่อทำหน้าที่กำกับให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ โดยมอบอำนาจสำคัญในการพิจารณาอนุมัติหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณอัตราค่าบริการโครงข่ายก่อนที่จะมีการนำไปบังคับใช้จริง ตลอดจนมีอำนาจในการระงับข้อพิพาทข้ามพรมแดน สอดคล้องกับระเบียบที่ 1228/2003/CE ที่มุ่งวางกฎเกณฑ์อันเป็นธรรมสำหรับกลไกการชดเชยและจัดเก็บค่าผ่านสายส่งเพื่อสนับสนุนการซื้อขายพลังงานข้ามพรมแดนให้เกิดเป็นตลาดเดียวในระดับทวีปอย่างแท้จริง¹¹³

3.3 กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สาม : การแยกโครงสร้างและการจำกัดอำนาจควบคุมของวิสาหกิจแบบบูรณาการแนวตั้ง

ตราบิตที่อำนาจในกรรมสิทธิ์และอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการยังคงทับซ้อนอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกลุ่มทุนเดียวกัน ความเป็นกลางในการให้บริการโครงข่ายระบบส่งพลังงานย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง¹¹⁴ นำไปสู่จุดเปลี่ยนสำคัญในปี ค.ศ. 2009 เมื่อมีการประกาศใช้กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สาม ซึ่งประกอบด้วย กฎหมายหลักจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่ 1) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 713/2009/CE ว่าด้วยการจัดตั้งสำนักงานความร่วมมือขององค์กรกำกับด้านพลังงาน¹¹⁵ (Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER))¹¹⁶ 2) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 714/2009/CE ว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าเพื่อการแลกเปลี่ยนไฟฟ้าข้ามพรมแดน ซึ่งยกเลิกระเบียบที่ 1228/2003/CE¹¹⁷ 3) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 715/2009/CE ว่าด้วยเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ ซึ่งยกเลิกระเบียบที่ 1775/2005/CE¹¹⁸ 4) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2009/72/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านไฟฟ้า ซึ่งยกเลิกข้อบังคับที่ 2003/54/CE¹¹⁹ และ 5) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2009/73/CE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านก๊าซธรรมชาติ ซึ่งยกเลิกข้อบังคับที่ 2003/55/CE¹²⁰ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

¹¹³ Peter Willis et al., “Principles of Market Coupling,” in André Estermann et al. (eds.), *European Electricity Market Coupling : A Practitioner’s Guide* (Cham: Springer, 2025), pp. 32-34.

¹¹⁴ European Commission, DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, SEC (2006) 1724 (Brussels: European Commission, January 10, 2007), pp. 4-17., European Wind Energy Association, “Sector inquiry reveals electricity market retains monopolistic tendencies,” 4 February 2007, [online], retrieved from <https://www.ewea.org/news/detail/2007/02/04/sector-inquiry-reveals-electricity-market-retains-%20monopolistic-tendencies/> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

¹¹⁵ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 194-195.

¹¹⁶ Règlement (CE) n° 713/2009.

¹¹⁷ Règlement (CE) n° 714/2009.

¹¹⁸ Règlement (CE) n° 715/2009.

¹¹⁹ Directive n° 2009/72/CE.

¹²⁰ Directive n° 2009/73/CE.

3.3.1 การยกระดับการคุ้มครองทางสังคมและการเพิ่มอำนาจผู้บริโภคในเชิงรุก

กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามรับรองแนวคิดเรื่องความยากจนทางพลังงาน (pauvreté énergétique) ขึ้นเป็นครั้งแรกตามข้อ 3 วรรคแปด แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 3 วรรคสี่ แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ รัฐสมาชิกจึงมีหน้าที่ผูกพันต้องวางกลไกเพื่อปกป้องผู้บริโภคที่เปราะบาง (consommateurs vulnérables) เพื่ออำนวยความสะดวกทางสังคมให้รัดกุมยิ่งขึ้น¹²¹ โดยเฉพาะมาตรการคุ้มครองลูกค้าเปราะบาง ซึ่งอาจรวมถึงการห้ามตัดกระแสไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติในช่วงวิกฤตตามที่ระบุไว้ในข้อ 3 วรรคเจ็ด แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 3 วรรคสาม แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ และเพื่อแก้ไขปัญหาที่ผู้บริโภคในยุคก่อนหน้านี้มักขาดความรู้และถูกเอาเปรียบจากบริษัทพลังงาน กฎหมายยังได้เสริมสร้างสิทธิเชิงรุกเพื่อให้ผู้บริโภคมีอำนาจต่อรองในตลาดมากขึ้น โดยได้รับประกันสิทธิในการเปลี่ยนผู้จัดหาและขายพลังงานให้แล้วเสร็จภายในสามสัปดาห์ตามข้อ 3 วรรคห้า a) แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 3 วรรคหก a) แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ พร้อมทั้งเพิ่มสิทธิของลูกค้าในการเข้าถึงข้อมูลการใช้พลังงานผ่านระบบมาตรวัดอัจฉริยะ รวมถึงบังคับให้ต้องจัดตั้งกลไกระงับข้อพิพาทนอกศาลที่เข้าถึงง่ายและมีความเป็นอิสระ เช่น ผู้ตรวจการพลังงาน (Médiateur de l'énergie) ตามข้อ 3 วรรคสิบสาม แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 3 วรรคเก้า แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ¹²²

3.3.2 การยกระดับความเป็นอิสระของกิจการโครงข่ายและการสร้างกลไกเชิงสถาบันระดับทวีป

การปฏิรูปกิจการโครงข่ายตามกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามดำเนินไปพร้อมกันในสองระดับ ได้แก่ ระดับผู้ประกอบการ ซึ่งมุ่งยกระดับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของกิจการโครงข่าย และระดับสหภาพยุโรป ซึ่งสร้างกลไกเชิงสถาบันเพื่อประสานการกำกับและการพัฒนาโครงข่ายข้ามพรมแดน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.2.1 การยกระดับความเป็นอิสระของกิจการโครงข่าย

ภายใต้กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สอง ผู้ประกอบการรายเดิมยังอาจคงอำนาจควบคุมบริษัทโครงข่ายผ่านการถือหุ้น การแต่งตั้งผู้บริหาร การกำหนดงบประมาณ การชะลอการลงทุน หรือการเข้าถึงข้อมูลเชิงพาณิชย์ของคู่แข่งได้อยู่ กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามจึงมุ่งสร้างหลักประกันว่า ผู้ประกอบการโครงข่ายจะสามารถบริหารระบบส่งหรือระบบขนส่งได้อย่างเป็นอิสระ

¹²¹ Stefan Bouzarovski, Energy Poverty : (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide 2018 : Cham : Palgrave Macmillan, pp. 50-54., et Catherine Butler, Energy Poverty, Practice, and Policy 2022 : Cham : Palgrave Macmillan, pp. 67-68.

¹²² Gonzalo Irazabal Pérez Fourcade, "Energy Justice as a Key to Achieve Affordable Energy," in Raphael J. Heffron et Louis de Fontenelle (eds.), The Power of Energy Justice & the Social Contract (Cham : Palgrave Macmillan, 2024), pp. 35-37.

เป็นกลาง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้สิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าถึงโครงข่ายสามารถเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม สหภาพยุโรปกำหนดระดับความเข้มงวดของมาตรการดังกล่าวแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่าง GRT กับ GRD โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การยกระดับความเป็นอิสระของผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่ง

สำหรับกรณีของ GRT สหภาพยุโรปพยายามผลักดันการบังคับให้ขายทรัพย์สินที่เป็นโครงข่ายระบบส่ง แต่ต้องเผชิญกับแรงต้านทานทางการเมืองอย่างหนัก ท้ายที่สุดกฎหมายตามข้อ 9 แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ จึงต้องยอมประนีประนอมโดยเปิดทางเลือกเชิงโครงสร้าง 3 รูปแบบให้รัฐสมาชิกรับไปอนุวัติการ ขึ้นอยู่กับระดับของการแยกอำนาจความเป็นเจ้าของและการควบคุมที่รัฐสมาชิกรับได้¹²³ ได้แก่ 1) การแยกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโครงข่ายออกจากผู้ประกอบการรายเดิม (*séparation de la propriété* หรือ *ownership unbundling* (OU) ในภาษาอังกฤษ) เป็นกฎทั่วไปตามข้อ 9 วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับทั้งสองฉบับ ในรูปแบบนี้ ผู้ประกอบการรายเดิมยังคงรักษาความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และประกอบกิจการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน การจัดหาและขายพลังงาน เอาไว้ได้เหมือนเดิม แต่จะต้องสละความเป็นเจ้าของในโครงข่ายสายส่งไฟฟ้าหรือท่อส่งก๊าซธรรมชาติอย่างสิ้นเชิง 2) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบที่เป็นอิสระ (*gestionnaire de système indépendant* (GSI) หรือ *independent system operator* (ISO) ในภาษาอังกฤษ) ข้อ 13 แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 14 แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ เปิดช่องให้คงกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายระบบส่งพลังงานไว้กับบริษัทแม่หรือกลุ่มกิจการเดิม แต่โอนอำนาจการบริหารจัดการ การควบคุม การบำรุงรักษา การลงทุน และการตัดสินใจด้านการดำเนินงานทั้งหมดให้แก่ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบที่เป็นอิสระ ภายใต้การกำกับตรวจสอบขององค์กรกำกับกิจการพลังงาน และ 3) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งที่เป็นอิสระ (*gestionnaire de transport indépendant* (GTI) หรือ *independent transmission operator* (ITO) ในภาษาอังกฤษ) ปรากฏในข้อ 17 ถึงข้อ 23 แห่งข้อบังคับทั้งสองฉบับ รูปแบบนี้เป็นกลไกประนีประนอมที่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีผลักดันให้เข้าไปบรรจุอยู่ในกฎหมายของสหภาพยุโรป และท้ายที่สุดแล้วก็เป็นทางเลือกที่ประเทศฝรั่งเศสตัดสินใจนำมาใช้¹²⁴ รูปแบบที่สามนี้อนุญาตให้บริษัทแม่ในกลุ่มกิจการพลังงานแบบบูรณาการยังคงถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโครงข่ายระบบส่งพลังงาน และให้บริษัทลูกบริหารโครงข่ายต่อไปได้ภายใต้กลุ่มบริษัทเดิม แต่ต้องแลกมากับการโอนสิทธิของบริษัทแม่ในการใช้อำนาจควบคุมและแทรกแซงการบริหารกิจการโครงข่าย เพื่อรับประกันว่ากิจการโครงข่ายมีความเป็นอิสระจากบริษัทแม่

¹²³ Benoit Delaunay, *op. cit.*, pp. 486-488.

¹²⁴ FSR, “Unbundling in the European Electricity and Gas Sectors,” 20 July 2020, [online], retrieved from <https://fsr.eu.eu/unbundling-in-the-european-electricity-and-gas-sectors/> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569., Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 652-653., et Contrôle général économique et financier, “L’introduction de la concurrence dans le système électrique français : Etat des lieux et perspectives” (Note, Paris, Ministère de l’Économie et des Finances, January 30, 2013), p. 3.



ทั้งในด้านโครงสร้างองค์กร การตัดสินใจ การเงิน และบุคลากร จนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายการแข่งขันเสรี มาตรการดังกล่าวเรียกว่า “มาตรการสร้างกำแพงภายในองค์กร” (หรือที่ทางวิชาการเรียกว่า “มาตรการกำแพงเมืองจีน” (*muraille de Chine*))¹²⁵

2) การผ่อนคลายความเข้มงวดสำหรับผู้ประกอบการโครงข่าย

ระบบจำหน่าย

ข้อ 26 แห่งข้อบังคับด้านไฟฟ้าและด้านก๊าซธรรมชาติทั้งสองฉบับ ไม่ได้บังคับให้ GRD ต้องใช้มาตรการขั้นต่ำที่คล้ายคลึงกับในกรณีของ GRT แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงใช้กรอบการแยกกิจการทางกฎหมาย องค์กร และการตัดสินใจจากกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวกับโครงข่ายระบบจำหน่ายเป็นมาตรฐานขั้นต่ำว่า GRD ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารและการตัดสินใจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเดินระบบ การบำรุงรักษา และการพัฒนาโครงข่ายระบบจำหน่าย รวมทั้งต้องมีมาตรการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการกำกับติดตามโดยหน่วยงานกำกับ

3.3.2.2 การสร้างกลไกเชิงสถาบันระดับทวีป

ระเบียบที่ 713/2009/CE ได้สถาปนาสำนักงานความร่วมมือขององค์กรกำกับด้านพลังงาน (Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER)) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับของแต่ละประเทศ และได้มอบอำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับเงื่อนไขการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานข้ามพรมแดน ตามข้อ 8 แห่งระเบียบดังกล่าว ในขณะเดียวกัน ระเบียบที่ 714/2009/CE ด้านไฟฟ้า และระเบียบที่ 715/2009/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ ข้อ 4 และข้อ 5 กำหนดให้มีการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งเครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งแห่งยุโรป (*Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (REGRT)*) โดยเครือข่ายนี้มีพันธกิจสำคัญตามข้อ 8 แห่งระเบียบทั้งสองฉบับ ในการจัดทำข้อกำหนดทางเทคนิคของโครงข่าย (*codes de réseau*) และที่สำคัญ คือ กฎหมายตามข้อ 8 วรรคสาม และวรรคสี่ ได้บังคับให้ REGRT ต้องจัดทำแผนพัฒนาระบบโครงข่ายระดับประชาคมในห้วงระยะเวลาสิบปี (*plan décennal non contraignant de développement du réseau dans l'ensemble de la Communauté*)

¹²⁵ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 250-254., Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 652-653., Michel Guénaire et al., “Electricity regulation in France: overview,” Thomson Reuters Practical Law, law stated as at November 1, 2020, pp. 1-14., RTE, “Independence of RTE and Code of Conduct,” RTE Services Portal, [online], retrieved from <https://www.services-rte.com/en/independence-of-rte-and-code-of-conduct.html> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569., Głowacki Law Firm, “Unbundling,” Emissions - EUETS.com, 10 April 2021, [online], retrieved from <https://www.emissions-euets.com/internal-electricity-market-glossary/1465-unbundling> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569., et Mediterranean Energy Regulators (MEDREG), Overview of Unbundling Regimes : The Portuguese Cas, 2020, pp. 4-23.

3.3.3 การขยายอำนาจและเสริมสร้างความเป็นอิสระให้แก่องค์กรกำกับระดับชาติ

หากหน่วยงานกำกับยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของรัฐบาลหรืออิทธิพลของกลุ่มทุน การเปิดตลาดเสรีย่อมไม่อาจบรรลุผล ข้อ 35 แห่งข้อบังคับที่ 2009/72/CE ด้านไฟฟ้า และข้อ 39 แห่งข้อบังคับที่ 2009/73/CE ด้านก๊าซธรรมชาติ จึงได้วางรากฐานบังคับให้รัฐสมาชิกต้องรับประกันความเป็นอิสระขององค์กรกำกับระดับชาติ (*autorités de régulation nationales*) ให้แยกต่างหากทางกฎหมายและมีความเป็นอิสระทางอำนาจหน้าที่จากองค์กรอื่น โดยต้องมีอิสระในการจัดทำงบประมาณและบริหารบุคลากรของตนเอง¹²⁶ พร้อมกันนี้ ข้อ 37 วรรคสี่ d) แห่งข้อบังคับด้านไฟฟ้าง่ากล่าว และข้อ 41 วรรคสี่ d) แห่งข้อบังคับด้านก๊าซธรรมชาติข้างต้น ได้กำหนดให้องค์กรกำกับมีอำนาจสั่งลงโทษหรือเสนอให้ศาลที่มีอำนาจสั่งลงโทษ อาจสั่งปรับหรือเสนอให้สั่งปรับผู้ประกอบการโครงข่ายหรือบริษัทแม่แบบบูรณาการแนวตั้งได้สูงสุดถึงร้อยละ 10 ของผลประกอบการประจำปี โดยองค์กรกำกับมีอำนาจสั่งปรับผู้ประกอบการโครงข่ายหรือบริษัทแม่แบบบูรณาการแนวตั้งได้สูงสุดถึงร้อยละ 10 ของผลประกอบการประจำปี

3.4 การอนุวัติการกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศสเพื่อเปิดเสรีและการรื้อถอนโครงสร้างการผูกขาดในตลาดพลังงาน

การเปิดเสรีตลาดพลังงานของประเทศฝรั่งเศสมิได้เกิดขึ้นโดยฉับพลัน หากดำเนินไปอย่างเป็นลำดับตามความเข้มข้นของกฎหมายสหภาพยุโรป ในระยะแรก ประเทศฝรั่งเศสยอมเปิดตลาดเพียงบางส่วนและยังคงรักษาโครงสร้างวิสาหกิจมหาชนแบบบูรณาการไว้ ก่อนจะต้องยกระดับการแยกกิจการและปรับโครงสร้างตลาดให้เข้มงวดยิ่งขึ้นภายใต้กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดต่อมา

3.4.1 การเปิดเสรีแบบค่อยเป็นค่อยไปและการคงโครงสร้างวิสาหกิจมหาชน

ในระยะแรกประเทศฝรั่งเศสไม่ยินดีที่จะให้ความร่วมมือกับสหภาพยุโรปในการแบ่งแยกกิจการพลังงานภายในประเทศ ซึ่งทำให้หลักการเปิดตลาดและการแข่งขันอย่างเสรีของสหภาพยุโรปมีการบังคับใช้ได้จริงในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด¹²⁷ ในระยะเริ่มต้น เพื่อตอบสนองต่อกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่หนึ่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพียงต้องการสร้างความโปร่งใสทางบัญชีและเริ่มเปิดตลาดบางส่วน ประเทศฝรั่งเศสได้สะท้อนท่าทีประนีประนอมกับสหภาพยุโรปผ่านการตราบัญญัติที่ 2000 - 108 ว่าด้วยการปรับปรุงให้ทันสมัยและการพัฒนาบริการสาธารณะด้านไฟฟ้า¹²⁸ ขึ้นเป็นปฐมบทของการเปิดเสรีตลาดไฟฟ้า กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงความพยายามของรัฐในการเปิดเสรีพลังงานในภาคการผลิตและการจัดหา

¹²⁶ CJUE, 2 septembre 2021, Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne, aff. C - 718/18, ECLI:EU:C:2021:662, pts. 85-87., et pts. 109-113.

¹²⁷ Nicolas Charbit, *op. cit.*, p. 95., อานันท์ กระบวนศรี, “การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ผูกขาดสู่รัฐผู้กำกับดูแลในกิจการพลังงาน : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2566 เปรียบเทียบบทเรียนจากประเทศฝรั่งเศส,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 19 ฉบับที่ 1, 2569, น. 252-255.

¹²⁸ Loi n° 2000 - 108 du 10 février 2000.



แหล่งพลังงาน การเปิดเสรีการจัดหาและขายพลังงานโดยเริ่มจากการแบ่งผู้บริโภคออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มลูกค้าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้ไฟฟ้าเกินเกณฑ์ที่กำหนด (ประมาณร้อยละ 30 ของตลาด) ซึ่งถือเป็นลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญาที่สามารถเข้าสู่ระบบแข่งขันเสรีได้ (แต่ในส่วนของภาคครัวเรือนทั่วไป ยังคงถูกจัดเป็น “ลูกค้าผู้ไม่มีสิทธิเลือกคู่สัญญา” และต้องอยู่ภายใต้ระบบผูกขาดของ EDF ต่อไป) และรับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าถึงโครงข่ายระบบส่งและโครงข่ายระบบจำหน่ายพลังงาน¹²⁹ ไปพร้อมกับการปกป้องสถานะของบริษัทแห่งชาติอย่าง EDF ที่ยังคงอนุญาตให้ EDF ดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แบบบูรณาการที่ประกอบกิจการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน ระบบส่ง ระบบจำหน่าย การจัดหา และขายพลังงาน ไว้ด้วยกันดังเดิม เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำให้ต้องแยกบัญชีของแต่ละกิจการออกจากกัน เพื่อความโปร่งใส ควบคู่ไปกับการจัดตั้ง GRT ขึ้นปฏิบัติงานโครงข่ายแยกเป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังมีสถานะ เป็นเพียงแผนกหนึ่งใน EDF เอง¹³⁰ พร้อมกันนั้น กฎหมายยังได้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า (Commission de régulation de l'électricité (CRE)) ขึ้นเป็นครั้งแรกเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระ ในการระงับข้อพิพาทและคุ้มครองการแข่งขัน¹³¹ ส่วนภาคก๊าซธรรมชาติ การเปิดเสรีเริ่มขึ้นภายหลัง ผ่านรัฐบัญญัติที่ 2003 - 8 ว่าด้วยตลาดก๊าซและไฟฟ้าและบริการสาธารณะด้านพลังงาน¹³² ซึ่งอนุวัติการ ตามกฎหมายสหภาพยุโรปเช่นเดียวกัน กฎหมายฉบับนี้ได้เปิดตลาดให้มีการจัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติโดยเสรี พร้อมทั้งเปิดให้ลูกค้ากลุ่มที่มีใช้ภาคครัวเรือนทยอยเข้าสู่ตลาดแข่งขัน และรับรองสิทธิของบุคคลที่สาม ในการเข้าถึงโครงข่ายก๊าซธรรมชาติ แต่ก็ยังคงให้ GDF (ซึ่งต่อมาคือ Engie) ดำรงสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แบบบูรณาการเช่นเดิม แต่เริ่มกำหนดให้แยกบัญชีระหว่างกิจการระบบส่ง ระบบจำหน่าย และกิจการอื่น ที่ไม่เกี่ยวข้องกับโครงข่ายระบบ การปฏิรูปดังกล่าวยังขยายอำนาจของคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า ให้ครอบคลุมภาคก๊าซธรรมชาติด้วย ส่งผลให้องค์กรดังกล่าวเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (Commission de régulation de l'énergie (CRE))¹³³ อันสะท้อนการเปลี่ยนผ่านของประเทศฝรั่งเศส

¹²⁹ Jean - Philippe Colson et al., *op. cit.*, pp. 259-260., et Anaïs Morin Guerry, *op. cit.*, pp. 412-415.

¹³⁰ Alain Bensoussan et al., *op. cit.*, pp. 94-97.

¹³¹ Martine Cliquennois, *Droit public économique*, 2001, Ellipses, p. 187., Alain Bensoussan et al., *op. cit.*, 137-140., et Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 130-132.

¹³² Loi n° 2003 - 8 du 3 janvier 2003.

¹³³ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส CRE มีสถานะเป็น “องค์กรอิสระทางปกครอง” (autorité administrative indépendante (AAI)) ปฏิบัติหน้าที่กำกับกิจการเฉพาะทางด้านพลังงานและเป็นอิสระจากผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ พลังงาน AAI เป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่ยังคงอยู่ในกลไกฝ่ายปกครองของรัฐ แต่ไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา หรืออำนาจกำกับดูแลของรัฐบาล แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวมิได้ถึงขนาดอยู่นอกระบบโครงสร้างของรัฐหรือหลุดพ้นไปจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการและรัฐสภา อย่างไรก็ตาม การจัดองค์กรกำกับในแต่ละประเทศ แม้จะมีสาระสำคัญ คือ ความเป็นอิสระแต่ในรายละเอียด ไม่ว่าจะเป็นสถานะทางกฎหมาย ระดับความเป็นอิสระ และความสัมพันธ์กับรัฐบาล (มีต่อหน้าถัดไป)

จากระบบวิสาหกิจมหาชนผูกขาดแบบบูรณาการ ไปสู่ตลาดพลังงานที่เปิดการแข่งขันอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายใต้การกำกับของรัฐ¹³⁴

3.4.2 การยกระดับการแยกกิจการและการปรับโครงสร้างตลาดพลังงาน

เมื่อสหภาพยุโรปยกระดับมาตรการเข้าสู่กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สอง ที่บังคับให้ต้องแยกกิจการทางกฎหมายเพื่อตัดขาดกิจการโครงข่ายออกจากกิจการผลิตหรือการจัดหา แหล่งพลังงาน การจัดหาและขายพลังงาน รัฐบาลฝรั่งเศสจึงต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมาย ของรัฐวิสาหกิจหลักอย่าง EDF และ GDF จากเดิมที่เป็นองค์กรมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (EPIC) ให้กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัด (société anonyme (SA)) ผ่านการตรารัฐบัญญัติที่ 2004 - 803 ว่าด้วยบริการสาธารณะด้านไฟฟ้าและก๊าซและวิสาหกิจไฟฟ้าและก๊าซ¹³⁵ การตอบสนองต่อเงื่อนไขนี้ดำเนินไป ในลักษณะเชิงปรับตัว ภายใต้ความพยายามรักษารูปแบบกิจการพลังงานที่รัฐยังคงมีบทบาทนำ กฎหมายได้ริเริ่ม กระบวนการแบ่งแยกนิติบุคคลแบบค่อยเป็นค่อยไป¹³⁶ โดยในระยะแรกได้บังคับให้ต้องแยกหน่วยงาน GRT ออกไปตั้งเป็นนิติบุคคลเอกเทศ (Réseau de Transport d'Électricité (RTE) สำหรับไฟฟ้า และ GRTgaz สำหรับก๊าซธรรมชาติ) อย่างไรก็ตาม การแปลงสภาพองค์กรดังกล่าวมิได้หมายถึงการแปรรูปกิจการเป็นของเอกชน อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐยังคงถือหุ้นใหญ่ในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 70 สำหรับ EDF และร้อยละ 80 สำหรับ GDF ในขณะนั้น¹³⁷ นอกจากนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการมุ่งสู่ผลกำไรแบบบริษัทจำกัดจะไม่ทำลายอุดมการณ์ดั้งเดิม รัฐบาลฝรั่งเศสได้จัดทำสัญญาบริการสาธารณะร่วมกับ EDF ในวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2005 เพื่อผูกมัดให้กลุ่ม EDF ยังคงต้องรักษามาตรฐานระดับสูงในการให้บริการสาธารณะ ควบคู่ไปกับการจัดตั้งกลไกชดเชยทางการเงิน สำหรับบริการสาธารณะ โดยมอบหมายให้กองทุนเงินฝากและเงินค้ำประกันของรัฐ (Caisse des dépôts et consignations) ทำหน้าที่จัดสรรเงินสมทบเพื่ออุดหนุนผู้ประกอบการที่ต้องแบกรับภาระดังกล่าว¹³⁸ เพื่ออุดช่องโหว่เรื่องการแยกโครงข่ายและเพื่อให้การเปิดตลาดเสรีครอบคลุมไปถึงผู้ใช้ไฟฟ้าภาคครัวเรือน (clients domestiques) อย่างสมบูรณ์ ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตรารัฐบัญญัติที่ 2006 - 1537 ว่าด้วยภาคพลังงาน¹³⁹

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 133)

อาจแตกต่างกันไปตามระบบรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองในแต่ละประเทศ จึงไม่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นในรูปแบบ AAI เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสเสมอไป, Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 192-194., Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 319-323, et pp. 441-444., Philippe de Ladoucette, “Régulation indépendante du marché de l’énergie” (thèse de doctorat en droit public, Université Paris Sciences et Lettres - Université Paris - Dauphine, 2022), pp. 32-37., Vincent Delval, *op. cit.*, pp. 16-25.

¹³⁴ Christophe Krolik, *op. cit.*, pp. 78-90., et Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 74-76.

¹³⁵ Loi n° 2004 - 803 du 9 août 2004.

¹³⁶ Didier Linotte et al., *op. cit.*, pp. 180-184., et Stéphane Braconnier, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹³⁷ Jean - Yves Chérot, *op. cit.*, pp. 499-500.

¹³⁸ Frédéric Colin, *Droit public économique*, 2^e éd. : 2012, Gualino éditeur, pp. 185-187.

¹³⁹ Loi n° 2006 - 1537 du 7 décembre 2006.



เพื่อขยายการบังคับแยกนิติบุคคลให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการโครงข่ายระบบจำหน่าย (Électricité Réseau Distribution France (ERDF) หรือ Enedis ในปัจจุบัน สำหรับไฟฟ้า และ Gaz Réseau Distribution France (GRDF) สำหรับก๊าซธรรมชาติ)¹⁴⁰ พร้อมทั้งรับรอง “เสรีภาพในการเลือกผู้จัดหาและขายพลังงาน” (libre choix du fournisseur) ส่งผลให้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 เป็นต้นมา ประชาชนทั่วไปหลุดพ้นจากการผูกขาดของรัฐอย่างสมบูรณ์ และมีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าหรือก๊าซธรรมชาติจากผู้ประกอบการเอกชนรายใดก็ได้ในราคาตลาด (offres de marché) อย่างไรก็ตาม การเปิดตลาดดังกล่าวมิได้ทำให้ระบบอัตราค่าบริการที่กำกับสิ้นสุดลงในทันที¹⁴¹ ทั้งนี้ เพื่อรับมือกับข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น รัฐบัญญัติฉบับนี้ยังได้ริเริ่มกลไกคุ้มครองผู้บริโภคผ่านการจัดตั้ง “ผู้ตรวจการแห่งชาติด้านพลังงาน” (Médiateur national de l'énergie) ขึ้นเป็นองค์กรอิสระเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งถือเป็นการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการแข่งขันและการคุ้มครองสวัสดิการของประชาชน¹⁴²

การตอบสนองต่อกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สองจึงเป็นการยอมรับเชิงปรับตัวการแยกกิจการดังกล่าวเป็นการแยกในเชิงกฎหมายและการบริหารมากกว่าการแยกในเชิงกรรมสิทธิ์¹⁴³ โดยสาระสำคัญของการแยกในเชิงการบริหาร คือ นิติบุคคลที่แยกออกมานั้นจะต้องมีอำนาจบริหารจัดการที่เป็นอิสระ (autonomie de gestion) เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้บริการโครงข่ายว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นกลาง¹⁴⁴ นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังใช้ประโยชน์จากบทบัญญัติผ่อนปรนและข้อยกเว้นที่กฎหมายสหภาพยุโรปเปิดช่องไว้ ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการบางประการหรือการยกเว้น GRD ขนาดเล็กออกจากภาระการแยกกิจการอย่างเต็มรูปแบบ ท่าทีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประเทศฝรั่งเศสยอมรับแนวคิดของตลาดภายในและการแข่งขันเสรีของสหภาพยุโรป แต่ในขณะเดียวกันก็พยายามปกป้องกิจการพลังงานซึ่งถือเป็นเครื่องมือเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐและเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁴⁵

กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามยกระดับมาตรการแยกกิจการของ GRT ประเทศฝรั่งเศสเลือกใช้รูปแบบ GTI ทำให้กลุ่ม EDF และ GDF ยังคงสามารถรักษาโครงสร้างความเป็นเจ้าของใน GRT ไว้ได้ แต่ต้องแลกกับการยอมรับเงื่อนไขความเป็นอิสระที่เข้มงวดกว่าการแยกนิติบุคคลธรรมดา กล่าวคือ GRT ต้องมีทรัพยากร บุคลากร ระบบสารสนเทศ อำนาจตัดสินใจ แผนการลงทุน และกลไกกำกับภายใน

¹⁴⁰ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 360-385.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 325-327., et Jean - Philippe Colson et al., *op. cit.*, pp. 264-265.

¹⁴² Frédéric Colin, *op. cit.*, p. 186.

¹⁴³ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 360-385., et Pierre Bauby, Service public, services publics, *op. cit.*, pp. 134-135.

¹⁴⁴ Pierre Bauby, Service public, services publics, *op. cit.*, pp. 134-135, Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 619-620 et FSR, *op. cit.*

¹⁴⁵ Gómez - Acebo et al., Unbundling of Electricity and Gas Transmission and Distribution System Operators : Final Report (Brussels : Gómez - Acebo & Pombo Abogados, S.L., 2005), pp. 3-9.

ที่แยกออกจากบริษัทแม่อย่างแท้จริง รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้การรับรองและการกำกับตรวจสอบขององค์กรกำกับกิจการพลังงาน เพื่อป้องกันมิให้บริษัทแม่ใช้ข้อมูลเชิงพาณิชย์หรืออำนาจควบคุมเชิงโครงสร้างเหนือโครงข่ายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กิจการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน และกิจการจัดหาและขายพลังงานของตนเอง กลไกดังกล่าวจึงมิใช่การแยกกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด หากแต่เป็นรูปแบบประนีประนอมระหว่างโมโนทัศน์ของตลาดภายในของสหภาพยุโรปกับยุทธศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสในการรักษาทรัพย์สินโครงข่ายพลังงานไว้ภายใต้กลุ่มกิจการแห่งชาติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศฝรั่งเศสยอมรับการยกระดับความเป็นอิสระของ GRT ตามกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สาม แต่ยังคงหลีกเลี่ยงการตัดขาดกรรมสิทธิ์ของโครงข่ายออกจากกลุ่ม EDF และ GDF¹⁴⁶ ในทางตรงกันข้าม สำหรับ GRD อย่าง Enedis และ GRDF กฎหมายสหภาพยุโรปมิได้บังคับใช้มาตรการรุนแรงในระดับเดียวกับระบบส่ง บริษัทเหล่านี้จึงยังคงอยู่ภายใต้มาตรการการแยกนิติบุคคลและความเป็นอิสระในการบริหารงานที่กำหนดในกลุ่มกฎหมายชุดที่สองต่อไป¹⁴⁷

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสต้องปฏิรูปโครงสร้างตลาดครั้งใหญ่ผ่านรัฐบัญญัติที่ 2010 - 1488 ว่าด้วยการจัดองค์กรตลาดไฟฟ้าแบบใหม่ หรือกฎหมาย NOME¹⁴⁸ บังคับให้ EDF ต้องเปิดให้คู่แข่งสามารถเข้าถึงแหล่งพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์จากฐานการผลิตดั้งเดิมของตนในอัตราที่ถูกกำกับโดยกฎหมาย (กลไก ARENH) เพื่อลดอำนาจผูกขาด เป็นมาตรการชั่วคราวในระยะเปลี่ยนผ่านตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2025 พร้อมกันนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพทางกฎหมาย รัฐบาลฝรั่งเศสได้รวบรวมกฎเกณฑ์ที่กระจัดกระจายจัดทำเป็นประมวลกฎหมายโดยตรารัฐกำหนดที่ 2011 - 504 ว่าด้วยการประมวลกฎหมายส่วนนิติบัญญัติของประมวลกฎหมายพลังงาน (Code de l'énergie)¹⁴⁹ ซึ่งถือเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้กฎหมายพลังงานมีสถานะเป็นกฎหมายเอกเทศอย่างสมบูรณ์¹⁵⁰

บทที่ 4 การเปลี่ยนผ่านไปสู่พลังงานสะอาดและการรับมือกับวิกฤตการณ์พลังงาน

สหภาพยุโรปจำต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ที่ซับซ้อนและรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศที่บังคับให้เกิดพันธกรณีตามความตกลงปารีส (Accord de Paris) ไปจนถึงวิกฤตการณ์ราคาพลังงานและปัญหาภูมิรัฐศาสตร์ที่สั่นคลอนความมั่นคงทางเศรษฐกิจของภูมิภาค ในช่วงเวลาเดียวกับการตรากลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สาม สหภาพยุโรปได้ตราข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2009/28/CE ว่าด้วยการส่งเสริมการใช้พลังงานจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า RED I (Renewable Energy Directive I))¹⁵¹ แม้กฎหมายฉบับนี้มีใช้ส่วนหนึ่งของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สาม แต่เป็นกรอบนโยบายพลังงานและภูมิอากาศที่ต่อมาได้ถูกยกเลิกและวางกรอบใหม่ตามข้อบังคับ

¹⁴⁶ Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 664-666.

¹⁴⁷ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 240-241.

¹⁴⁸ Loi n° 2010 - 1488 du 7 décembre 2010.

¹⁴⁹ Ordonnance n° 2011 - 504 du 9 mai 2011.

¹⁵⁰ Benoit Delaunay, *op. cit.*, pp. 478-481.

¹⁵¹ Directive n° 2009/28/CE.



ของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2018/2001/UE (หรือ RED II) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สี่ การเกิดขึ้นของ RED I จึงอาจถือเป็นเหตุการณ์สำคัญประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นการเคลื่อนไหวของกฎหมายพลังงานสหภาพยุโรปจากกลุ่มกฎหมายชุดที่หนึ่งถึงชุดที่สาม ซึ่งเคยมุ่งเน้นเพียงการเปิดเสรีทางการค้าและการแข่งขันในตลาดไปสู่ความพยายามในการสร้างสมดุลใหม่ที่เรียกว่า “การเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน” เพื่อมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ¹⁵²

4.1 กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สี่ : การเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาดและการเพิ่มอำนาจผู้บริโภค

ประเทศฝรั่งเศสตรากฎบัตรสิ่งแวดล้อม (Charte de l'environnement) ในปี ค.ศ. 2005 ซึ่งยกระดับสิทธิทางสิ่งแวดล้อมให้มีค่าบังคับสูงสุดในระดับรัฐธรรมนูญ¹⁵³ ผนวกเข้ากับแรงกดดันจากเวทีระหว่างประเทศภายหลังการลงนามในความตกลงปารีสในปี ค.ศ. 2015 ที่กำหนดพันธกรณีให้ประชาคมโลกต้องมุ่งสู่สังคมคาร์บอนต่ำ¹⁵⁴ ปัจจัยเหล่านี้ได้กลายเป็นรากฐานและแรงขับเคลื่อนสำคัญที่ส่งผลให้ในช่วงปี ค.ศ. 2018 - ค.ศ. 2019 สหภาพยุโรปต้องทำการยกระดับกฎหมายพลังงานครั้งสำคัญผ่านกลุ่มกฎหมายที่ชื่อว่า “พลังงานสะอาดสำหรับชาวยุโรปทุกคน” (Une énergie propre pour tous les Européens) ที่ประกอบด้วยระเบียบและข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป รวมทั้งหมดจำนวน 8 ฉบับ¹⁵⁵ การเปลี่ยนแปลงในระลอกนี้จึงมิได้จำกัดอยู่แค่เพียงกรอบความคิดดั้งเดิมที่มุ่งเน้นเพียงแค่การเปิดเสรีทางการค้าหรือการแยกกิจการเหมือนในอดีต แต่เป็นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางกฎหมายไปสู่การเปลี่ยนผ่านทางพลังงาน (transition énergétique) อย่างเต็มรูปแบบ¹⁵⁶ ภายใต้เป้าหมายสูงสุดคือ การลดการปล่อยคาร์บอน (décarbonation) กฎหมายชุดนี้ได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ในตลาดไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและดึงดูด

¹⁵² European Parliament, Internal Energy Market, EU Fact Sheets - Fact Sheets on the European Union (April 2025), pp. 1-5.

¹⁵³ Arnaud Haquet, Droit constitutionnel, 3^e éd. : 2021, Dalloz, pp. 209-210.

¹⁵⁴ Conseil de l'Union européenne, “Une énergie propre pour tous: le Conseil adopte les dossiers restants relatifs au marché de l'électricité et à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie,” 2019, [online], retrieved from <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/05/22/clean-energy-for-all-council-adopts-remaining-files-on-electricity-market-and-agency-for-the-cooperation-of-energy-regulators/> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

¹⁵⁵ European Commission, “Clean energy for all Europeans package completed : good for consumers, good for growth and jobs, and good for the planet,” 22 May 2019, [online], retrieved from https://commission.europa.eu/news-and-media/news/clean-energy-all-europeans-package-completed-good-consumers-good-growth-and-jobs-and-good-planet-2019-05-22_en เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

¹⁵⁶ Christian Calliess, “The European Green Deal and Its ‘Constitutional’ Implications : Need for a ‘Greening of the Treaties’?,” in Moritz Reese et al. (eds.), Legal Implementation and Impacts of the European Green Deal (Cham: Springer, 2026), pp. 6-7.

การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม¹⁵⁷ ควบคู่ไปกับการเสริมศักยภาพและการให้อำนาจต่อรองแก่ผู้บริโภค (autonomisation des consommateurs) หรือที่ปัจจุบันนิยมเรียกว่า “Prosumer” ให้เข้ามามีบทบาทในระบบพลังงานมากขึ้น เปลี่ยนสถานะของผู้บริโภคจากเดิมที่เป็นเพียงผู้รับบริการ (consommateur passif) ให้กลายเป็นผู้มีส่วนร่วมในตลาดหรือที่เรียกว่าลูกค้าหรือผู้ใช้บริการที่มีบทบาทเชิงรุก (client actif) อย่างเต็มตัว รับรองสิทธิในการผลิตไฟฟ้าใช้เอง (autoconsommation) สิทธิในการขายไฟฟ้าส่วนเกินเข้าระบบ และสิทธิในการรวมตัวเป็น “ชุมชนพลเมืองพลังงาน” (communautés énergétiques citoyennes)¹⁵⁸

นอกจากนี้ กลุ่มกฎหมายพลังงานสะอาดฯ ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเตรียมแผนฉุกเฉินสำหรับวิกฤตไฟฟ้า และเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานกำกับกิจการพลังงานระดับสหภาพยุโรป ในการบริหารจัดการการประกอบกิจการพลังงานข้ามพรมแดน ยกกระบวนบทบาทของสำนักงานความร่วมมือด้านการกำกับพลังงานแห่งสหภาพยุโรป (Agence de l’Union européenne pour la coopération des régulateurs de l’énergie หรือ Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) ในภาษาอังกฤษ) ให้มีอำนาจควบคุมกำกับกับการประกอบกิจการพลังงานข้ามพรมแดนที่เข้มข้นขึ้นเพื่อรองรับตลาดไฟฟ้าที่เชื่อมโยงกันทั้งทวีป¹⁵⁹ สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการลดบทบาทการผูกขาดของภาครัฐ และเปิดพื้นที่ให้ภาคเอกชนตลอดจนภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนความมั่นคงทางพลังงาน ควบคู่ไปกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน¹⁶⁰ กลุ่มกฎหมายพลังงานสะอาดฯ มิได้ยกเลิกกฎเกณฑ์แกนกลางของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามทั้งหมด แต่เป็นการยกเลิกและวางกรอบกฎหมายใหม่แทนที่ในภาคไฟฟ้า และการกำกับระดับสหภาพยุโรป ขณะที่กฎหมายพลังงานชุดที่สามในภาคก๊าซธรรมชาติยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ในช่วงเวลาดังกล่าว กลุ่มกฎหมายพลังงานสะอาดฯ ถือเป็นก้าวสำคัญในการปฏิรูปนโยบายพลังงานของสหภาพยุโรป เพื่อมุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานและบรรลุเป้าหมายตามความตกลงปารีส โดยได้วางรากฐานทางกฎหมายที่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้¹⁶¹

¹⁵⁷ Dominik Möst et al. (eds.), *The Future European Energy System : Renewable Energy, Flexibility Options and Technological Progress 2021*, Cham : Springer, pp. 3-4.

¹⁵⁸ Carlo Vezzoli et al., *Designing Sustainable Energy for All : Sustainable Product - Service System Design Applied to Distributed Renewable Energy 2018*, Cham : Springer, pp. 23-24.

¹⁵⁹ Gunter Bombaerts et al., “Expanding Energy Justice Across Borders: The Role of Global Philosophy,” in Gunter Bombaerts et al. (eds.), *Energy Justice Across Borders* (Cham : Springer, 2020), pp. 3-4.

¹⁶⁰ Carlo Vezzoli et al., *op. cit.*, pp. 6-7., 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 31 กรกฎาคม 2569.

¹⁶¹ 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 31 กรกฎาคม 2569.

4.1.1 การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

ในด้านแรกนี้ถือเป็นเสาหลักที่สหภาพยุโรปให้ความสำคัญ โดยยึดมั่นตามหลักประสิทธิภาพพลังงานต้องมาก่อน (*primauté de l'efficacité énergétique*) มุ่งเน้นการลดการใช้พลังงานในภาพรวมควบคู่ไปกับการเพิ่มประสิทธิภาพในภาคส่วนที่มีการใช้พลังงานสูง ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2018/844/UE ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่ 2010/31/UE ว่าด้วยสมรรถนะด้านพลังงานของอาคาร และข้อบังคับที่ 2012/27/UE ว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงาน¹⁶² เร่งปรับปรุงอาคารเก่าให้มีประสิทธิภาพพลังงานสูงขึ้นโดยส่งเสริมการนำเทคโนโลยีอัจฉริยะมาใช้ หรือการบังคับให้มีการติดตั้งจุดชาร์จยานยนต์ไฟฟ้า (EV) ในอาคารที่สร้างใหม่หรืออาคารที่มีการปรับปรุงขนาดใหญ่ นอกจากนี้ รัฐสมาชิกต้องจัดทำกลยุทธ์ระยะยาวเพื่อเป้าหมายในการทำให้อาคารในยุโรปปลอดการปล่อยคาร์บอนภายในปี ค.ศ. 2050 ในขณะที่ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2018/2002/UE ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่ 2012/27/UE ว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงาน¹⁶³ ตั้งเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานให้ได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 32.5 ภายในปี ค.ศ. 2030 และเพิ่มสิทธิของผู้บริโภคในการเข้าถึงข้อมูลการใช้พลังงานผ่านระบบมาตรวัดอัจฉริยะ เพื่อให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการการใช้พลังงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น¹⁶⁴

4.1.2 การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้พลังงาน

สหภาพยุโรปได้มุ่งเน้นการสร้างกรอบกฎหมายเพื่อรองรับสัดส่วนพลังงานสะอาดที่เพิ่มขึ้น และเปลี่ยนบทบาทของผู้ใช้ไฟฟ้าจากผู้รับบริการเพียงอย่างเดียวให้กลายเป็นผู้มีส่วนร่วมในระบบพลังงาน โดยมีกฎหมายหลัก คือ ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2018/2001/UE ว่าด้วยการส่งเสริมการใช้พลังงานจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (กฎหมายฉบับนี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อ “RED II” ยกเลิกข้อบังคับที่ 2009/28/CE (RED I))¹⁶⁵ กฎหมายฉบับนี้กำหนดเป้าหมายผูกพันระดับสหภาพยุโรปให้มีสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ 32 ภายในปี ค.ศ. 2030 และรับรองสิทธิของประชาชนในฐานะ “ผู้บริโภคที่ผลิตไฟฟ้าใช้เอง” (*autoconsommateur*) อย่างเป็นทางการ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนบทบาทของประชาชนจากเดิมที่เป็นเพียงผู้ซื้อไฟฟ้ามาเป็นผู้ที่มีสิทธิผลิตไฟฟ้าเพื่อบริโภคเองได้ รวมถึงการรับรองสถานะของ “ชุมชนพลังงานหมุนเวียน”

¹⁶² Directive (UE) 2018/844.

¹⁶³ Directive (UE) 2018/2002.

¹⁶⁴ Philippa Calver et al., “Facilitate the Development of Energy Literacy Amongst Citizens to Support Their Meaningful Participation in the Energy Transition,” in Ami Crowther et al. (eds.), *Strengthening European Energy Policy Governance : Recommendations From Innovative Interdisciplinary Collaborations* (Cham : Palgrave Macmillan, 2024), p. 68.

¹⁶⁵ Directive (UE) 2018/2001.

(communautés d'énergie renouvelable) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อผลิตบริหารจัดการ และขายไฟฟ้าได้¹⁶⁶

4.1.3 การวางระบบธรรมชาติด้านพลังงานและภูมิอากาศ

ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2018/1999/UE ว่าด้วยธรรมชาติแห่งสหภาพพลังงานและการดำเนินการด้านภูมิอากาศ ซึ่งมีผลยกเลิกระเบียบที่ 525/2013/UE¹⁶⁷ เพื่อวางกรอบการวางแผน การติดตาม และการรายงานด้านพลังงานและสภาพภูมิอากาศระหว่างรัฐสมาชิกกับคณะกรรมการธิการยุโรปให้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน¹⁶⁸ กำหนดให้รัฐสมาชิกจัดทำแผนบูรณาการด้านพลังงานและสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (PNIEC) หรือ integrated national energy and climate plans (NECPs) ในภาษาอังกฤษ) สำหรับระยะเวลา 10 ปี ขณะเดียวกัน รัฐสมาชิกต้องจัดทำรายงานความก้าวหน้าตามแผนบูรณาการด้านพลังงานและสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ (rapport d'avancement national intégré en matière d'énergie et de climat หรือ integrated national energy and climate progress report ในภาษาอังกฤษ) เพื่อรายงานผลการดำเนินงานตามแผนต่อคณะกรรมการธิการยุโรปทุก 2 ปี กำหนดให้รัฐสมาชิกประเมินจำนวนครัวเรือนที่ประสบความยากจนทางพลังงาน (précarité énergétique) เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานดำเนินไปอย่างเป็นธรรมและไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง¹⁶⁹

4.1.4 การปรับปรุงตลาดไฟฟ้าเพื่อรองรับความยืดหยุ่นของระบบและบทบาทใหม่ของผู้บริโภค

หัวใจสำคัญของการปรับโครงสร้างตลาดไฟฟ้าเพื่อรองรับพลังงานหมุนเวียนที่มีความผันผวน สร้างความยืดหยุ่นของระบบ และเสริมสร้างความมั่นคงทางพลังงาน¹⁷⁰ ประกอบด้วยกฎหมาย 4 ฉบับ กฎหมายฉบับแรก ได้แก่ ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2019/943/UE

¹⁶⁶ Franziska Mey et al., "Simplify the Uptake of Community Energy by Leveraging Intermediaries and the Use of Digital Planning Tools," in Ami Crowther et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 17-21.

¹⁶⁷ Règlement (UE) 2018/1999.

¹⁶⁸ Kathryn Chelminski, *Governing Energy Transitions : A Study of Regime Complex Effectiveness on Geothermal Development in Indonesia and the Philippines*, 2026, Cambridge : Cambridge University Press, pp. 10-11.

¹⁶⁹ Dorothée Charlier et al., "Energy Poverty and Health Pathologies : An Empirical Study on the French Case," in Rossella Bardazzi et al. (eds.), *Vulnerable Households in the Energy Transition : Energy Poverty, Demographics and Policies* (Cham : Springer, 2023), pp. 61-63.

¹⁷⁰ Davy van Doren, "Shaping and Monitoring Resilient Energy Systems—An Introduction," in Davy van Doren, Bert Droste - Franke and Gabriele Fohr (eds.), *Towards Energy System Resilience : Theory, Governance and Practice* (Cham : Springer, 2026), pp. 6-7.



ว่าด้วยตลาดภายในสำหรับไฟฟ้า (ฉบับใหม่)¹⁷¹ ยกเลิกระเบียบที่ 714/2009/CE และวางกรอบใหม่ที่มุ่งเน้นการวางกฎเกณฑ์ในตลาดค้าส่ง (marché de gros หรือ wholesale market ในภาษาอังกฤษ) และการค้าข้ามพรมแดน โดยกำหนดหลักเกณฑ์การซื้อขายไฟฟ้าให้มีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยเฉพาะพลังงานไฟฟ้าจากลมและแสงอาทิตย์ รวมถึงวางกฎระเบียบที่เข้มงวดเกี่ยวกับการใช้กลไกการประกันกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรอง (mécanismes de capacité) โดยจำกัดการอุดหนุนโรงไฟฟ้าฟอสซิลที่ปล่อยมลพิษสูง สาเหตุที่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้โรงไฟฟ้าฟอสซิลก็เพื่อความมั่นคงในการรักษาเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า โรงไฟฟ้าประเภทนี้ถือเป็นทรัพยากรที่สั่งการได้ (ressource pilotable) โดยเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางพลังงาน (sécurité d’approvisionnement) รัฐจำเป็นต้องแบกรับต้นทุนในการจ้างผู้ประกอบการเอกชนให้ดำรงสถานะความพร้อมในการเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าในโรงไฟฟ้าเหล่านี้ไว้เสมอ ที่เรียกว่า “รายจ่ายค่าความพร้อม” (paiement de disponibilité หรือ availability payment ในภาษาอังกฤษ) แม้ว่าในช่วงเวลาปกติอาจจะไม่ได้มีการสั่งเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าสำรองเหล่านี้เลยก็ตาม ทั้งยังมีต้นทุนเชื้อเพลิงที่ผันผวนซึ่งส่งผลให้ราคาไฟฟ้าสูงขึ้นตามกลไกข้างต้น ต้นทุนส่วนนี้จึงเป็นราคาที่ผู้บริโภคต้องจ่ายเพื่อแลกกับเสถียรภาพของระบบไฟฟ้า¹⁷² ถึงกระนั้นก็ตาม สหภาพยุโรปมีมุมมองทางกฎหมายที่ระมัดระวังต่อการใช้จ่ายในลักษณะดังกล่าว โดยกรอบการออกแบบตลาดไฟฟ้าของสหภาพยุโรปโดยทั่วไปตั้งอยู่บนแนวคิดที่โรงไฟฟ้าสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยรายได้จากการขายพลังงานไฟฟ้าจริงตามกลไกตลาดเท่านั้น (marché de l’énergie pure) และมองว่าการจ่ายเงินค่าความพร้อมจ่ายผ่านกลไกการประกันกำลังการผลิตไฟฟ้าสำรองเป็นมาตรการที่บิดเบือนกลไกตลาดเสรี เพราะฉะนั้น ในข้อ 20 แห่งระเบียบฉบับนี้ จึงได้วางเงื่อนไขที่เข้มงวด โดยอนุญาตให้รัฐสมาชิกจัดตั้งระบบกลไกกำลังการผลิตดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าตลาดพลังงานปกติเกิดความล้มเหลว และมีความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญที่จะเกิดปัญหาต่อความเพียงพอของทรัพยากรพลังงาน (adéquation des ressources) เท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นข้อยกเว้นมากกว่าที่จะเป็นหลักปฏิบัติทั่วไป¹⁷³ กฎหมายฉบับที่สอง คือ ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2019/941/UE ว่าด้วยการเตรียมพร้อมต่อความเสี่ยงในภาคไฟฟ้ายกเลิกข้อบังคับที่ 2005/89/CE¹⁷⁴ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้เข้ามาแทนที่กฎหมายความมั่นคงทางพลังงานเดิมโดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดทำแผนป้องกันและจัดการวิกฤตไฟฟ้า และเน้นหลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

¹⁷¹ Règlement (UE) 2019/943.

¹⁷² ACER, ACER’s Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design, April 2022, pp. 29-33.

¹⁷³ William Hogan et al., Au - delà de la crise : repenser le marché électrique européen, rapport du groupe académique international remis à la Commission de régulation de l’énergie (CRE), 6 mars 2023, pp. 18-20., et Gregor Erbach, “Capacity mechanisms for electricity,” European Parliamentary Research Service, May 2017, pp. 1-5.

¹⁷⁴ Règlement (UE) 2019/941.

(solidarité) ที่รัฐสมาชิกต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีเกิดเหตุวิกฤตพลังงานข้ามพรมแดน เหตุการณ์ระบบไฟฟ้าล่มทั่วคาบสมุทรไอบีเรียเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2025 ซึ่งกระทบต่อประเทศสเปนและประเทศโปรตุเกสเป็นวงกว้าง รวมถึงพื้นที่บางส่วนของประเทศฝรั่งเศสในช่วงเวลาสั้น ๆ เป็นตัวอย่างร่วมสมัยของความเสี่ยงในระบบไฟฟ้าที่อาจส่งผลข้ามพรมแดน¹⁷⁵ กฎหมายฉบับที่สาม คือ ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2019/942/UE ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การแห่งสหภาพยุโรปเพื่อความร่วมมือของหน่วยงานกำกับพลังงาน (ฉบับใหม่)¹⁷⁶ ยกเลิกระเบียบที่ 713/2009/CE และวางกรอบใหม่เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับ ACER เพื่อให้สามารถกำกับตลาดไฟฟ้าที่มีความเชื่อมโยงข้ามพรมแดนได้ดียิ่งขึ้น และมีอำนาจตัดสินใจข้อพิพาทในกรณีที่หน่วยงานกำกับของแต่ละประเทศมีความเห็นไม่ตรงกัน กฎหมายฉบับสุดท้ายเข้ามาเพิ่มบทบาทและเพิ่มทางเลือกให้กับผู้บริโภคโดยตรง ได้แก่ ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2019/944/UE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านไฟฟ้า (ฉบับใหม่)¹⁷⁷ ข้อบังคับฉบับนี้มีผลยกเลิกข้อบังคับที่ 2009/72/CE อันเป็นกฎหมายแกนกลางของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามในภาคไฟฟ้า และวางกรอบกฎหมายใหม่ขึ้นแทนที่ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยทางพลังงานโดยมุ่งเน้นไปที่ตลาดค้าปลีกสาระสำคัญของกฎหมายเป็นการมอบเครื่องมือและสิทธิใหม่ ๆ ให้แก่ประชาชน เพื่อให้สามารถควบคุมและบริหารจัดการการใช้พลังงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้บริโภคได้รับสิทธิในการขอติดตั้งมิเตอร์อัจฉริยะที่ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถรับรู้ถึงปริมาณการใช้ไฟฟ้าในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างแม่นยำ เมื่อมีข้อมูลที่ชัดเจนย่อมทำให้ประชาชนสามารถเลือกทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าแบบพลวัต (contrat à tarification dynamique) ซึ่งเป็นสัญญาที่ราคาไฟฟ้าจะปรับเปลี่ยนขึ้นลงตามความต้องการใช้ไฟและปริมาณพลังงานที่มีอยู่ในระบบในช่วงเวลานั้น ๆ ได้¹⁷⁸ นอกจากนี้ ข้อ 5 แห่งข้อบังคับที่ 2019/944/UE ยังยอมให้รัฐแทรกแซงราคาไฟฟ้าเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เปราะบางและลูกค้าภาคครัวเรือน และข้อ 13 และข้อ 17 รับรองบทบาทของผู้รวบรวมโหลด (agregateurs) ให้รวบรวมและบริหารความต้องการใช้ไฟฟ้าของผู้ใช้หลายรายเพื่อเข้าร่วมตลาดไฟฟ้าและเสริมความยืดหยุ่นของระบบได้

4.2 กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่ห้า : การปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และการวางรากฐานตลาดไฮโดรเจน

สหภาพยุโรปเร่งปรับปรุงกรอบกฎหมายพลังงานในช่วงปี ค.ศ. 2023 - 2024 เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (neutralité climatique) ภายใต้ “นโยบายการปฏิรูปสีเขียวเพื่อยุโรป”

¹⁷⁵ Peter Willis et al., *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁷⁶ Règlement (UE) 2019/942.

¹⁷⁷ Directive (UE) 2019/944.

¹⁷⁸ Athir Nouicer et al., *The EU Clean Energy Package* (Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2019), Florence School of Regulation, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, pp. 78-80., et Pedro H. Perico E. Santos et al., *op. cit.* pp. 15-16.



(Pacte vert pour l'Europe) ซึ่งได้รับการยกระดับเป็นพันธกรณีทางกฎหมายโดยระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2021/1119/UE หรือที่เรียกว่า “กฎหมายยุโรปว่าด้วยสภาพภูมิอากาศ” (Loi européenne sur le climat)¹⁷⁹ ที่กำหนดให้สหภาพยุโรปลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิอย่างน้อยร้อยละ 55 ภายในปี ค.ศ. 2030 เป้าหมายดังกล่าวนำไปสู่ชุดมาตรการ “Fit for 55” ซึ่งรวมถึงข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2023/2413/UE (หรือ RED III) ที่แก้ไขเพิ่มเติมกรอบกฎหมายพลังงานหมุนเวียนและกำหนดเป้าหมายสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนอย่างน้อยร้อยละ 42.5 โดยมุ่งให้บรรลุร้อยละ 45 ภายในปี ค.ศ. 2030¹⁸⁰ สหภาพยุโรปยังได้ตราข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2023/1791/UE ว่าด้วยประสิทธิภาพพลังงาน เพื่อยกเลิกและวางกรอบใหม่แทนข้อบังคับที่ 2012/27/UE¹⁸¹ และข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1275/UE ว่าด้วยสมรรถนะด้านพลังงานของอาคาร เพื่อยกเลิกและวางกรอบใหม่แทนข้อบังคับที่ 2010/31/UE จุดเปลี่ยนสำคัญของการปฏิรูปกฎหมายในช่วงนี้มิได้จำกัดอยู่เพียงการเพิ่มเป้าหมายเชิงสิ่งแวดล้อมเท่านั้น หากยังรวมถึงการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์ราคาพลังงานในปี ค.ศ. 2022 ซึ่งทำให้ข้อจำกัดของตลาดไฟฟ้าแบบพึ่งพาราคาตลาดระยะสั้น และความเปราะบางของการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติจากภายนอกปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น ทำให้ท้ายที่สุดสหภาพยุโรปต้องออกระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1747/UE¹⁸² และข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1711/UE¹⁸³ เพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้นนอกเหนือไปจากการปรับปรุงกรอบตลาดไฟฟ้าของกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สี่แล้ว กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดนี้ยังได้ยกเลิกกลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่สามในภาคก๊าซธรรมชาติ พร้อมกับจัดทำกรอบใหม่สำหรับก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน โดยมีกฎหมายแกนกลาง 2 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1789/UE ว่าด้วยตลาดภายในสำหรับก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน และข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1788/UE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านตลาดไฟฟ้า ตลาดก๊าซ และตลาดไฮโดรเจนแล้ว การเปลี่ยนผ่านพลังงานยังเชื่อมโยงกับนโยบายอุตสาหกรรมของสหภาพยุโรปด้วย คณะกรรมาธิการยุโรปยังได้ผลักดันแผนอุตสาหกรรมภายใต้ข้อตกลงสีเขียว (Plan industriel du pacte vert) ในปี ค.ศ. 2023 ซึ่งนำไปสู่การตรากฎหมายใหม่ที่สำคัญ 2 ฉบับ ในปี ค.ศ. 2024 เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพลังงานหมุนเวียน ได้แก่ ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1735/UE ว่าด้วยการกำหนดกรอบมาตรการเพื่อเสริมสร้างระบบนิเวศการผลิตผลิตภัณฑ์เทคโนโลยีสูงที่เป็นศูนย์ของยุโรป¹⁸⁴ เพื่อรับประกันการเข้าถึงเทคโนโลยีที่จำเป็น และระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1252/UE

¹⁷⁹ Règlement (UE) 2021/1119.

¹⁸⁰ Directive (UE) 2023/2413.

¹⁸¹ Directive (UE) 2023/1791.

¹⁸² Règlement (UE) 2024/1747.

¹⁸³ Directive (UE) 2024/1711.

¹⁸⁴ Règlement (UE) 2024/1735

ว่าด้วยการกำหนดกรอบเพื่อประกันความมั่นคงและความยั่งยืนในการจัดหาวัตถุดิบสำคัญชั้นวิกฤต¹⁸⁵ เพื่อลดการพึ่งพาการนำเข้าจากตลาดภายนอกที่มีการกระจุกตัวสูง¹⁸⁶ การปฏิรูปกฎหมายระลอกนี้จึงได้รับการเรียกขานในงานวิชาการบางส่วนว่าเป็น “กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดที่ห้า” โดยพฤตินัย (de facto) เพราะสะท้อนการเปลี่ยนผ่านจากการพึ่งพาตลาดเสรีเพียงอย่างเดียวไปสู่การออกแบบกฎหมายเพื่อสร้างเสถียรภาพ ความมั่นคง และเงื่อนไขการลงทุนระยะยาวของระบบพลังงาน¹⁸⁷ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.1 การปฏิรูปโครงสร้างตลาดไฟฟ้า

สงครามรัสเซีย - ยูเครนและวิกฤตพลังงานในปี ค.ศ. 2022 ทำให้ข้อจำกัดของตลาดไฟฟ้าสหภาพยุโรปปรากฏชัดเจน โดยเฉพาะความผันผวนอย่างรุนแรงของราคาในตลาดค้าส่งไฟฟ้าระยะสั้น เมื่อโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนเชื้อเพลิงสูงเป็นผู้กำหนดราคาตลาด ระเบียบที่ 2024/1747/UE และข้อบังคับที่ 2024/1711/UE จึงปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตลาดไฟฟ้าให้เป็นธรรมมากขึ้น

4.2.1.1 การส่งเสริมการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวและสัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคา

ในภาวะปกติ ผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่จะต้องตกอยู่ภายใต้สภาวะจำยอมที่ต้องเผชิญกับความผันผวนของตลาดค้าส่งไฟฟ้าหรือตลาดซื้อขายทันที (marché spot) ที่ราคาจะผันผวนขึ้นลงแบบรายวันหรือรายชั่วโมง โดยหลักแล้วการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าจะถูกจัดลำดับตามกลไกการลำดับความคุ้มค่าของต้นทุน (ordre de mérite หรือ merit order ในภาษาอังกฤษ)¹⁸⁸ โดยเริ่มจากโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนผันแปรต่ำที่สุดก่อน ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน เช่น แสงอาทิตย์หรือลม ซึ่งมีต้นทุนเชื้อเพลิงเป็นศูนย์ตามด้วยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และไล่เรียงไปจนถึงโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นเชื้อเพลิงฟอสซิลที่มีต้นทุนและความผันผวนสูงกว่า ทว่าในช่วงวิกฤตการณ์ที่ราคาก๊าซธรรมชาติสูงขึ้นอันเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางภูมิรัฐศาสตร์ ประกอบกับความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ยังคงสูงจนพลังงานต้นทุนต่ำไม่เพียงพอต่อการรองรับอุปสงค์ ระบบจึงมีความจำเป็นต้องส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติเข้ามาเสริมเป็นลำดับสุดท้าย ผลลัพธ์ที่ตามมา คือ ราคาคุณภาพของตลาด (prix d'équilibre unique) ณ ช่วงเวลานั้น ถูกปรับสูงขึ้นไป

¹⁸⁵ Règlement (UE) 2024/1252

¹⁸⁶ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 444-446.

¹⁸⁷ Bruno Turnheim et al., “Challenges Ahead : Understanding, Assessing, Anticipating and Governing Foreseeable Societal Tensions to Support Accelerated Low - Carbon Transitions in Europe,” in Chris Foulds et al., *Advancing Energy Policy : Lessons on the Integration of Social Sciences and Humanities* (Cham : Palgrave Pivot, 2018), pp. 145-149.

¹⁸⁸ William Hogan et al., *op. cit.*, pp. 3 - 4.



เท่ากับราคาค่าต้นทุนของโรงไฟฟ้าก๊าซธรรมชาติทันทีโดยมิได้นำต้นทุนที่แท้จริงของโรงไฟฟ้าแต่ละแห่งมาคิดแยกส่วนตามกลไกการกำหนดราคาตามต้นทุนส่วนเพิ่ม (tarification marginale หรือ marginal pricing ในภาษาอังกฤษ)¹⁸⁹

เมื่อกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หรือบริษัทข้ามชาติที่มีอำนาจต่อรองสูงและมีความน่าเชื่อถือดี สามารถหลุดพ้นไปจากกับดักนี้ได้ด้วยการทำ “สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว” (accords d’achat d’électricité/contrats d’achat d’électricité de gré à gré หรือ power purchase agreements (PPAs) ในภาษาอังกฤษ) เพื่อกำหนดราคาไฟฟ้าให้เป็นราคาคงที่ไว้ล่วงหน้าระยะยาว¹⁹⁰ แต่ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างเท่าเทียม เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้ามักปฏิเสธที่จะทำสัญญาระยะยาว ส่งผลให้ผู้ประกอบการกลุ่มนี้จำต้องทนแบกรับความเสี่ยงของราคาในตลาดกลางและต้องจ่ายค่าไฟฟ้าในราคาที่สูงขึ้นตามราคาก๊าซธรรมชาติที่พุ่งสูงขึ้น¹⁹¹ ข้อ 19 ทวิ (bis) แห่งระเบียบที่ 2019/943/UE ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบที่ 2024/1747/UE จึงกำหนดให้รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการใช้สัญญา PPAs และจัดให้มีเครื่องมือลดความเสี่ยงทางการเงิน¹⁹² เป็นการปรับปรุงการออกแบบตลาดไฟฟ้าของสหภาพยุโรปให้สมดุลเพื่อสร้างเสถียรภาพระยะยาว และลดช่องว่างในการเข้าถึงต้นทุนพลังงานระหว่างธุรกิจขนาดใหญ่กับผู้ประกอบการรายย่อย

ในมิติของการลงทุนโครงการพลังงานหมุนเวียน นิวเคลียร์ และเทคโนโลยีใหม่ตามที่กฎหมายกำหนด ข้อ 19 เบญจ (quinquies) แห่งระเบียบเดียวกัน ได้วางกลไกคู่ขนานผ่านรูปแบบสัญญาที่เรียกว่า “สัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคา” (contrats sur différence bidirectionnels/contrats pour la différence หรือ contracts for difference (CfDs) ในภาษาอังกฤษ)¹⁹³ ซึ่งเป็นกลไกทางการคลังเพื่อรักษาคุณภาพทางราคา โดยรัฐและผู้ผลิตจะตกลงกันกำหนดราคาเป้าหมาย (prix d’exercice) ที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงไว้ล่วงหน้า โดยหลักแล้ว การกำหนดระดับค่าตอบแทนจะผ่านกระบวนการประมูลที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ กลไกนี้จะทำงานแบบสองทางเพื่อรักษาเสถียรภาพ กล่าวคือ ในเวลาที่ราคาตลาดพุ่งสูงเกินกว่าราคาเป้าหมาย เช่น ในยามวิกฤตพลังงาน ผู้ผลิตไฟฟ้ามีหน้าที่ต้องส่งคืนรายได้ส่วนเกิน (rente inframarginale) ที่สูงเกินสมควรจนกลายเป็นลาภลอย (profits d’aubaine) ส่วนนั้นกลับคืนสู่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปชดเชยค่าไฟฟ้า

¹⁸⁹ William Hogan et al., *op. cit.*, pp. 12-13., Agnieszka Widuto, “Reforming the EU electricity market” (European Parliamentary Research Service, 2023), pp. 1-3., Alex Wilson, “Emergency intervention to address high energy prices in the EU” (European Parliamentary Research Service, 2022), pp. 1-5.

¹⁹⁰ ACER, ACER’s Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design, *op. cit.*, pp. 36-38.

¹⁹¹ William Hogan et al., *op. cit.*, pp. 21-26.

¹⁹² Beatrice Bichi Ruspoli Forteguerrri, “Unlocking the Potential of Long - Term Contracts in the EU Energy Landscape,” in Moritz Reese et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 95-96.

¹⁹³ ACER, ACER’s Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design, *op. cit.*, pp. 43-44.

ให้แก่ประชาชน แต่ในทางกลับกัน หากราคาลดต่ำกว่าราคาเป้าหมายในยามปกติ รัฐจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้แก่ผู้ผลิตเพื่อประกันรายได้ขั้นต่ำให้สอดคล้องกับต้นทุนของการลงทุนใหม่และรายได้จากตลาด¹⁹⁴ กลไกสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวและสัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคาช่วยลดการส่งผ่านความผันผวนของตลาดค้าส่งระยะสั้นและราคาก๊าซธรรมชาติไปยังรายได้ของผู้ผลิตและค่าไฟฟ้าของผู้บริโภค พร้อมทั้งเพิ่มความแน่นอนแก่การลงทุนในกำลังผลิตคาร์บอนต่ำ¹⁹⁵

4.2.1.2 การแทรกแซงราคาค้าปลีกในภาวะวิกฤต

สหภาพยุโรปได้แก้ไขกรอบกฎหมายตลาดไฟฟ้าในระดับค้าปลีกผ่านข้อบังคับที่ 2024/1711/UE ซึ่งแก้ไขข้อบังคับที่ 2018/2001/UE และข้อบังคับที่ 2019/944/UE กฎหมายใหม่รักษาลักษณะสำคัญในข้อ 5 ไว้เป็นกรณีทั่วไปในการแข่งขันในยามปกติ แต่เพิ่มข้อ 66 a เปิดช่องให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปประกาศ “สถานการณ์วิกฤตราคาไฟฟ้า” ตามข้อเสนอของคณะกรรมการการยุโรป เพื่อผ่อนคลายให้รัฐสมาชิกอำนาจพิเศษชั่วคราวในการแทรกแซงราคาเพื่อคุ้มครองครัวเรือนทั่วไปและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้ทันทั่วทั้งในยามวิกฤต

4.2.2 การปฏิรูปโครงสร้างตลาดก๊าซธรรมชาติเพื่อรองรับก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำ และการวางรากฐานตลาดไฮโดรเจน

กลุ่มกฎหมายพลังงานชุดนี้ได้จัดทำกรอบกฎหมายใหม่สำหรับตลาดก๊าซและตลาดไฮโดรเจน โดยมีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ 1) ระเบียบของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1789/UE ว่าด้วยตลาดภายในสำหรับก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ ที่ 1227/2011/UE ระเบียบที่ 2017/1938/UE ระเบียบที่ 2019/942/UE ระเบียบที่ 2022/869/UE และคำวินิจฉัยที่ 2017/684/UE และยกเลิกระเบียบที่ 715/2009/CE (ฉบับปรับปรุงใหม่)¹⁹⁶ และ 2) ข้อบังคับของสภาและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปที่ 2024/1788/UE ว่าด้วยกฎเกณฑ์ร่วมสำหรับตลาดภายในด้านก๊าซหมุนเวียน ก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่ 2023/1791/UE และยกเลิกข้อบังคับที่ 2009/73/CE (ฉบับปรับปรุงใหม่)¹⁹⁷ เพื่อตอบสนองเป้าหมายของชุดมาตรการ “Fit for 55” ด้วยการลดคาร์บอนในภาคก๊าซให้มากที่สุด¹⁹⁸ กฎหมายได้จัดวางตลาดแบบหลายชั้นอย่างชัดเจน แยกบทบาทของก๊าซแต่ละประเภทออกจากกันตามช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านพลังงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ 1) ก๊าซธรรมชาติฟอสซิล (gaz naturel fossile) ซึ่งรวมถึงก๊าซธรรมชาติเหลว (gaz naturel liquéfié) (GNL)

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ William Hogan et al., *op. cit.*, pp. 9-13., et pp. 21-26.

¹⁹⁶ Règlement (UE) 2024/1789.

¹⁹⁷ Directive (UE) 2024/1788.

¹⁹⁸ Yana Zabanova et al., “Hydrogen Policy in the EU : Navigating the Union’s Internal Dynamics and Geopolitical Challenges,” in Rainer Quitzw et al. (eds.), *The Geopolitics of Hydrogen, Volume 2 : Major Economies and Their Strategies* (Cham : Springer, 2025), pp. 19-22.

หรือ liquefied natural gas (LNG) ในภาษาอังกฤษ) ที่แม้จะเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่าก๊าซประเภทอื่น แต่ก็ยังเป็นแหล่งพลังงานสำคัญในช่วงเปลี่ยนผ่าน (période de transition) 2) ก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำ (gaz renouvelable et gaz décarboné/ bas - carbone) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางของการลดการปล่อยคาร์บอน และ 3) ไฮโดรเจน (hydrogène) ที่ถูกสถาปนาเป็นโครงสร้างพลังงานแห่งอนาคตในระยะยาว เพื่อนำมาใช้ทดแทนเชื้อเพลิงฟอสซิล¹⁹⁹

4.2.2.1 การเปลี่ยนผ่านจากก๊าซฟอสซิลสู่ก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำ และการรักษาความมั่นคงด้านการจัดหาแหล่งพลังงาน

การเปลี่ยนผ่านในภาคก๊าซตามกรอบกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างตลาดก๊าซธรรมชาติเดิมอย่างค่อยเป็นค่อยไป พร้อมกับเปิดให้ก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำที่มีคุณสมบัติทางเทคนิคที่เหมาะสมเข้าสู่ระบบมากขึ้น ก่อนที่โครงสร้างพื้นฐานไฮโดรเจนเฉพาะจะได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในระยะยาว

1) การรักษาความมั่นคงด้านการจัดหาก๊าซธรรมชาติในระยะเปลี่ยนผ่าน

การนำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลวทางเรือทำให้เกิดความยืดหยุ่นเชิงภูมิยุทธศาสตร์ (flexibilité géostratégique) มากขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้สหภาพยุโรปกระจายแหล่งพลังงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุมมองเรื่องอธิปไตยทางพลังงานที่แต่เดิมเคยมองว่ารัฐต้องเข้ามาควบคุมกิจการพลังงานเพื่อแก้ไขความกระจุกกระจาย สร้างความสมานฉันท์ทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน ก็เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นการลดการพึ่งพาพลังงานจากภายนอกรายใดรายหนึ่ง ความขัดแย้งเชิงภูมิรัฐศาสตร์ร่วมสมัยจึงผลักดันให้ประเทศฝรั่งเศสและสหภาพยุโรปมุ่งเสริมความเป็นอิสระเชิงยุทธศาสตร์ด้านพลังงาน ผ่านการกระจายแหล่งจัดหา การพัฒนากำลังผลิตภายใน การควบคุมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระบบส่งและการกักเก็บ ตลอดจนการบริหารจัดการการใช้พลังงาน ดังคำกล่าวของฟร็องซัวส์ บายรู (François Bayrou) ซึ่งขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 2025 ว่า “ย่อมไม่มีอธิปไตย หากไม่มีอธิปไตยทางพลังงาน” (Il n’y a pas de souveraineté sans souveraineté énergétique)²⁰⁰ ภายใต้กรอบกฎหมายใหม่นี้ สถานีรับจ่ายก๊าซธรรมชาติเหลวถือเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่ต้องเปิดให้บุคคลที่สามเข้าถึงได้โดยไม่เลือกปฏิบัติ หลักการดังกล่าวมีความสำคัญต่อความสัมพันธ์ด้านพลังงานระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศผู้ผลิตนอกสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศแอลจีเรีย ซึ่งยังคงเป็นผู้ส่งออก

¹⁹⁹ ACER, *European Hydrogen Markets : 2024 Market Monitoring Report*, 19 November 2024, pp. 11-13 and pp. 31-38.

²⁰⁰ Vie publique, “Déclaration de M. François Bayrou, Premier ministre, sur la feuille de route sur “la souveraineté énergétique de la France” pour les 10 ans à venir, à l’Assemblée nationale le 28 avril 2025,” 2025 [online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/discours/298387-francois-bayrou-28042025-souverainete-energetique-france-pour-10-ans> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569.

ก๊าซธรรมชาติทางท่อและก๊าซธรรมชาติเหลวรายสำคัญให้แก่ยุโรป²⁰¹ นอกจากนี้ ระเบียบที่ 2024/1789/UE กำหนดให้คณะกรรมการการยุโรปจัดตั้งกลไกรวบรวมความต้องการซื้อและจัดซื้อก๊าซธรรมชาติร่วมกันโดยสมัครใจตามข้อ 42 กลไกดังกล่าวมีเป้าหมายให้ผู้ซื้อสามารถประสานความต้องการก๊าซธรรมชาติร่วมกัน ช่วยให้ผู้ซื้อในสหภาพยุโรปได้รับเงื่อนไขการซื้อที่แข่งขันได้ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ความมั่นคงด้านการจัดหาเผชิญความเสี่ยงเสริมสร้างความเป็นเอกภาพของสหภาพยุโรปในฐานะตลาดเดียว และใช้น้ำหนักร่วมของสหภาพยุโรปในการติดต่อและเจรจากับผู้จัดหาจากประเทศที่สาม รวมทั้งเสริมสถานะของผู้ซื้อในตลาดก๊าซธรรมชาติเหลวระดับโลก²⁰²

2) การลดคาร์บอนในระบบก๊าซธรรมชาติด้วยก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำ

ก๊าซธรรมชาติที่ใช้ในระบบเดิมเป็นก๊าซที่ประกอบด้วยมีเทนเป็นหลัก และโดยทั่วไปได้มาจากแหล่งฟอสซิล เมื่อเผาไหม้จึงยังปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ข้อ 2 (1) แห่งข้อบังคับที่ 2024/1788/UE ให้นิยาม “ก๊าซธรรมชาติ” ไว้ในความหมายกว้าง โดยครอบคลุมถึงไบโอมิเทนและก๊าซประเภทอื่นที่สามารถนำเข้าสู่และส่งผ่านระบบโครงข่ายก๊าซธรรมชาติได้อย่างปลอดภัยด้วย กฎหมายจึงส่งเสริมให้ก๊าซที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าเข้ามาใช้ทดแทนก๊าซธรรมชาติฟอสซิลมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็นสองกลุ่มสำคัญ *กลุ่มแรก* คือ “ก๊าซหมุนเวียน” (gaz renouvelable) ตามข้อ 2 (2) ซึ่งหมายถึงไบโอแก๊สรวมถึงไบโอแก๊สที่ผ่านการปรับปรุงคุณภาพเป็นไบโอมิเทน ตลอดจนเชื้อเพลิงหมุนเวียนที่ไม่ได้มีแหล่งกำเนิดทางชีวภาพ (carburants renouvelables d'origine non biologique หรือ renewable fuels of non - biological origin (RFNBO) ในภาษาอังกฤษ) ก๊าซกลุ่มนี้จึงจำแนกจากแหล่งพลังงานหรือวัตถุดิบหมุนเวียนที่นำมาใช้ผลิตเป็นสำคัญ *กลุ่มที่สอง* คือ “ก๊าซคาร์บอนต่ำ” (gaz bas carbone หรือ low - carbon gas ในภาษาอังกฤษ) ตามข้อ 2 (12) ซึ่งครอบคลุมส่วนที่เป็นก๊าซของเชื้อเพลิงจากคาร์บอนหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ ไฮโดรเจนคาร์บอนต่ำ และก๊าซสังเคราะห์ที่ผลิตจากไฮโดรเจนคาร์บอนต่ำ โดยต้องสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 เมื่อเทียบกับค่ามาตรฐานของเชื้อเพลิงฟอสซิล โดย “ไฮโดรเจนคาร์บอนต่ำ” (hydrogène bas carbone หรือ low - carbon hydrogen ในภาษาอังกฤษ) ตามข้อ 2 (11) หมายถึงไฮโดรเจนที่มีพลังงานมาจากแหล่งที่มีใช้พลังงานหมุนเวียน แต่ผ่านเกณฑ์การลดการปล่อยดังกล่าวเช่นเดียวกัน โดยพิจารณาการปล่อยตลอดวัฏจักรชีวิต มิใช่เฉพาะการปล่อย ณ จุดที่นำเชื้อเพลิงไปใช้งาน เมื่อก๊าซเหล่านี้เข้าสู่โครงข่ายเดียวกับก๊าซธรรมชาติ โมเลกุลของก๊าซย่อมผสมรวมกันและไม่อาจติดตาม

²⁰¹ Felix Lippkau et al., “Emission Free Energy Carriers and the Impact of Trade to Achieve the 1.5 °C Target : A Global Perspective of Hydrogen and Ammonia,” in Maryse Labriet et al. (eds.), *Aligning the Energy Transition with the Sustainable Development Goals: Key Insights from Energy System Modelling* (Cham : Springer, 2024), pp. 247-248.

²⁰² Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Plan REPowerEU*, COM(2022) 230 final, Bruxelles, 18 mai 2022, pp. 5-6.

แยกทางกายภาพได้ตลอดเส้นทาง ข้อ 9 จึงกำหนดให้ใช้ระบบการรับรองและหลักสมดุลมวล (bilan massique หรือ mass balance ในภาษาอังกฤษ) เพื่อติดตามแหล่งกำเนิด คุณลักษณะด้านความยั่งยืน และผลการลดการปล่อย ขณะเดียวกัน ข้อ 10 กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ทางเทคนิคเรื่องคุณภาพก๊าซ การเชื่อมต่อ และความสามารถในการทำงานร่วมกันของโครงข่าย วิธีการดังกล่าวช่วยให้ก๊าซหมุนเวียนและก๊าซคาร์บอนต่ำสามารถเข้าสู่ตลาด และใช้โครงสร้างพื้นฐานก๊าซธรรมชาติเดิมได้ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างโครงข่ายแยกสำหรับก๊าซทุกประเภท

4.2.2.2 การพัฒนาและการกำกับโครงข่ายไฮโดรเจนในฐานะโครงสร้างพื้นฐานพลังงานที่มีลักษณะเฉพาะ

การก่อรูปของตลาดไฮโดรเจนมิได้ขึ้นอยู่กับเฉพาะกับการผลิตไฮโดรเจนเท่านั้น หากยังต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่ง การเก็บรักษา และการเชื่อมโยงผู้ผลิตกับผู้บริโภคปลายทาง เนื่องจากไฮโดรเจนมีคุณสมบัติและข้อจำกัดทางเทคนิคแตกต่างจากก๊าซธรรมชาติ กฎหมายสหภาพยุโรป จึงวางกรอบเฉพาะสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการกำกับโครงข่าย เพื่อส่งเสริมการลงทุน ควบคู่กับการเข้าถึงโครงข่ายอย่างโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ

1) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไฮโดรเจน

ไฮโดรเจนได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในฐานะตัวกลางนำพาพลังงาน (vecteur énergétique) ที่สำคัญในช่วงการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน ไฮโดรเจนมิใช่แหล่งพลังงานปฐมภูมิ ที่ขุดพบได้เองเช่นเดียวกับน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ หากแต่ต้องผลิตขึ้นจากแหล่งพลังงานอื่น ความสำคัญของไฮโดรเจนอยู่ที่ความยืดหยุ่นในการใช้งาน อีกทั้งยังอาจทำหน้าที่เป็นกลไกกักเก็บพลังงานส่วนเกิน จากพลังงานหมุนเวียนในรูปของไฮโดรเจนเพื่อใช้ในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของไฮโดรเจนขึ้นอยู่กับวิธีการผลิต กล่าวคือ ไฮโดรเจนสีเทา (hydrogène gris) ผลิตจากก๊าซธรรมชาติหรือเชื้อเพลิงฟอสซิล และยังปล่อยคาร์บอนอยู่ ไฮโดรเจนสีน้ำเงิน (hydrogène bleu) ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิลแต่มีการดักจับ และกักเก็บคาร์บอน และไฮโดรเจนสีเขียว (hydrogène vert) ผลิตจากการแยกน้ำด้วยไฟฟ้าที่มาจาก พลังงานหมุนเวียน ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับเป้าหมายการลดคาร์บอนมากที่สุด แต่ยังมีต้นทุนสูงเมื่อเทียบกับ รูปแบบอื่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไฮโดรเจนดำเนินการสองแนวทางควบคู่กัน ได้แก่ การก่อสร้างโครงข่าย และสถานีเฉพาะขึ้นใหม่ กับการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานก๊าซธรรมชาติเดิม (réaffectation หรือ repurposing ในภาษาอังกฤษ) ให้สามารถรองรับไฮโดรเจนในอนาคตได้ แนวทางหลังมีข้อได้เปรียบ ด้านต้นทุน ระยะเวลา และการใช้ประโยชน์จากแนวท่อหรือสิทธิในที่ดินที่มีอยู่แล้ว อีกทั้งยังช่วยลดความเสี่ยง ที่ท่อก๊าซธรรมชาติบางส่วนจะกลายเป็นทรัพย์สินด้อยค่าเมื่อความต้องการก๊าซฟอสซิลลดลง²⁰³

²⁰³ ACER, *European Hydrogen Markets: 2024 Market Monitoring Report*, op. cit., pp. 24-25., p. 43., et pp. 58-59., Alexander Scheibe et al., *Regulating the Future European Hydrogen Supply Industry : A Balancing Act between Liberalization, Sustainability, and Security of Supply?*, OIES Paper ET26, Oxford Institute for Energy Studies, October 2023, pp. 15-16., et pp. 21-22., CRE, *Rapport de la CRE sur le cadre*

2) การกำกับโครงข่ายไฮโดรเจน

โครงข่ายไฮโดรเจนในอนาคตจะต้องเชื่อมโยงแหล่งผลิต พื้นที่อุตสาหกรรม สถานีกักเก็บ และเส้นทางนำเข้าซึ่งตั้งอยู่ในรัฐสมาชิกหลายประเทศทำให้ต้องมีการกลางสำหรับประสานมาตรฐานทางเทคนิค กฎการดำเนินงาน การประเมินความเพียงพอของการจัดหา และแผนลงทุนข้ามพรมแดน กฎหมายจึงได้จัดตั้งเครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจนขึ้นโดยเฉพาะ ระเบียบที่ 2024/1789/UE ได้จัดให้มีเครือข่ายยุโรปของผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจน (Réseau européen des gestionnaires de réseau pour l'hydrogène (REGRH) หรือ European Network of Network Operators for Hydrogen (ENNOH) ในภาษาอังกฤษ) ตามข้อ 57 แยกออกจากเครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งก๊าซแห่งยุโรป (Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz (REGRT pour le gaz) หรือ European Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSOG) ในภาษาอังกฤษ) เพื่อเป็นกลไกความร่วมมือในระดับสหภาพยุโรปของผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจนที่ได้รับการรับรอง โดยหลักแล้ว องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาและการทำงานที่เหมาะสมของตลาดภายในด้านไฮโดรเจน และการค้าข้ามพรมแดน รวมทั้งสนับสนุนการบริหาร การดำเนินงานร่วมกัน และการพัฒนาด้านเทคนิคของโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจนในยุโรป²⁰⁴ โดยในช่วงเปลี่ยนผ่าน ข้อ 58 กำหนดให้เครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งก๊าซแห่งยุโรปยังคงรับผิดชอบการจัดทำแผนพัฒนาโครงข่ายระดับสหภาพยุโรปสำหรับก๊าซธรรมชาติ และไฮโดรเจน จนกว่า REGRH จะจัดตั้งขึ้น ต่อมา ข้อ 59 และข้อ 60 กำหนดให้ REGRH มีหน้าที่จัดทำกฎเกณฑ์กลางสำหรับการดำเนินงานของโครงข่าย (codes de réseau) ประสานงานกับภาคไฟฟ้าและภาคก๊าซ และจัดทำแผนพัฒนาโครงข่ายไฮโดรเจนระดับสหภาพยุโรประยะสิบปีทุกสองปี โดยแผนดังกล่าวต้องสะท้อนความต้องการเชื่อมโยงข้ามพรมแดน ความเพียงพอของการจัดหาแหล่งไฮโดรเจน และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นซึ่งยังไม่ได้รับการลงทุนอย่างเพียงพอ พร้อมกันนี้ ข้อ 85 แห่งระเบียบที่ 2024/1789/UE ยังขยายบทบาทกำกับของ ACER ให้ครอบคลุมตลาดก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำ และไฮโดรเจนด้วย²⁰⁵

กรอบกฎหมายใหม่ของสหภาพยุโรปได้แยกการกำกับ “โครงสร้างพื้นฐานไฮโดรเจน” ออกจาก “โครงสร้างพื้นฐานก๊าซธรรมชาติ” อย่างชัดเจน²⁰⁶ ข้อบังคับที่ 2024/1788/UE

de régulation des infrastructures d'hydrogène et de dioxyde de carbone, septembre 2024, p. 14., p. 33., et pp. 46-47.

²⁰⁴ Yana Zabanova et al., *op. cit.*, pp. 30-32.

²⁰⁵ Antti Silvast et al., “Crossing Borders : Social Sciences and Humanities Perspectives on European Energy Systems Integration,” in Chris Foulds et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 97-100., CRE, *op. cit.*, pp. 29-35.

²⁰⁶ Leigh Hancher and Simina Suciu, “Hydrogen Regulation in Europe : The EU’s ‘Hydrogen and Decarbonised Gas Market’ - Best Practice or Missed Opportunity?,” in Ruven Fleming (ed.), *The Cambridge Handbook of Hydrogen and the Law*, (Cambridge University Press, 2025), pp. 14-16 and 19-20.

กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานก๊าซธรรมชาติไว้ในข้อ 30 ถึงข้อ 34 และแยกหลักเกณฑ์เรื่องการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานไฮโดรเจนไว้ต่างหากในข้อ 35 ถึงข้อ 37 สำหรับไฮโดรเจน ข้อ 35 วางหลักให้บุคคลที่สามารถเข้าถึงโครงข่ายไฮโดรเจนได้ภายใต้อัตราค่าบริการที่มีการกำกับ ประกาศเผยแพร่ และไม่เลือกปฏิบัติ ในระยะเปลี่ยนผ่านจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2032 รัฐสมาชิกยังอาจใช้ระบบการเข้าถึงโดยการเจรจาได้²⁰⁷ ส่วนข้อ 36 กำหนดให้บุคคลที่สามารถเข้าถึงสถานีรับจ่ายและแปรรูปไฮโดรเจนด้วยระบบการเข้าถึงโดยการเจรจา ภายใต้หลักเกณฑ์ที่เป็นภววิสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ และข้อ 68 ถึงข้อ 71 กำหนดเรื่องการแยกกิจการและการรับรองผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจน กฎหมายมองไฮโดรเจนเป็นโครงสร้างพื้นฐานใหม่ที่ต้องยืดหยุ่นกว่าในช่วงเปลี่ยนผ่านเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่²⁰⁸ ขณะเดียวกัน กฎหมายยังคงเชื่อมโยงการพัฒนาโครงข่ายไฮโดรเจนเข้ากับระบบไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และเป้าหมายการบูรณาการระบบพลังงานของสหภาพยุโรปโดยรวม²⁰⁹

4.3 การอนุวัติการกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศส เพื่อรองรับการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงาน และวิกฤตพลังงาน

ประเทศฝรั่งเศสได้ปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับทั้งการเปลี่ยนผ่าน รัฐกลับเข้ามามีบทบาทในภาคไฟฟ้ามากขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทางพลังงาน ควบคู่กับการปรับโครงสร้างตลาดและส่งเสริมพลังงานคาร์บอนต่ำ ส่วนในภาคก๊าซและไฮโดรเจน ประเทศฝรั่งเศสอยู่ระหว่างพัฒนากรอบกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรปฉบับใหม่

4.3.1 การปรับปรุงกฎหมายตลาดไฟฟ้าและการหวนคืนบทบาทของรัฐเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน

พลวัตของการตรากฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศสได้ก้าวข้ามกรอบการทลายการผูกขาดและการเปิดเสรีทางการค้าดังที่ปรากฏในสามระลอกแรก ไปสู่ความท้าทายใหม่ที่ซับซ้อนและเร่งด่วนยิ่งขึ้น คือ การปฏิบัติตามพันธกรณีด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการบริหารจัดการภาวะวิกฤต ในยุคนี้การตรากฎหมายมิได้เป็นเพียงการอนุวัติการข้อบังคับและการปรับกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับระเบียบของสหภาพยุโรป หากแต่เป็นการผสมผสานเป้าหมายเหนือรัฐเข้ากับยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อสถาปนาความมั่นคง

²⁰⁷ Ruven Fleming, “Hydrogen Networks : Networks of the Future?,” in Ruven Fleming et al., (eds.), *A Force of Energy : Essays in Energy Law in Honour of Professor Martha Roggenkamp* (Groningen : University of Groningen Press, 2022), pp. 126-127.

²⁰⁸ European Commission, Commission Staff Working Document : Impact Assessment Report accompanying the proposals for a Directive and a Regulation on the internal markets in renewable and natural gases and in hydrogen (recast), 15 December 2021, pp. 8-12.

²⁰⁹ Stephanie Heitel et al., “Disruptive Demand Side Technologies : Market Shares and Impact on Flexibility in a Decentralized World,” in Dominik Möst et al. (eds.), *op. cit.*, p. 120.

ทางพลังงานควบคู่กับการเปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสีเขียว²¹⁰ ประเทศฝรั่งเศสได้วางรากฐานทางนโยบายและกฎหมายภายในประเทศไว้ล่วงหน้า โดยตราบัญญัติที่ 2015 - 992 ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านทางพลังงานเพื่อการเติบโตสีเขียว²¹¹ เพื่อกำหนดเป้าหมายในการลดสัดส่วนพลังงานนิวเคลียร์และเพิ่มพลังงานหมุนเวียน กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการนำร่องยุทธศาสตร์ชาติที่สอดคล้องกับทิศทางด้านสิ่งแวดล้อมโลก²¹² ต่อมา เมื่อสหภาพยุโรปได้ประกาศใช้กลุ่มกฎหมายพลังงานสะอาดสำหรับชาวยุโรปทุกคน (ค.ศ. 2018 - ค.ศ. 2019) ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ปรับปรุงกฎหมายภายในอีกหลายฉบับ ทั้งเพื่อกำหนดเป้าหมายและมาตรการด้านพลังงานและภูมิอากาศภายในประเทศ และเพื่ออนุวัติการมาตรการใหม่ของสหภาพยุโรป²¹³ เช่น รัฐบัญญัติที่ 2019 - 1147 ว่าด้วยพลังงานและภูมิอากาศ²¹⁴ รัฐกำหนดที่ 2020 - 866 ว่าด้วยการปรับกฎหมายด้านพลังงานและภูมิอากาศให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป²¹⁵ รัฐกำหนดที่ 2021 - 235 รัฐกำหนดที่ 2021 - 236 และรัฐกำหนดที่ 2021 - 237²¹⁶ และรัฐบัญญัติที่ 2021 - 1104 ว่าด้วยการรณรงค์กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการเสริมสร้างความสามารถในการฟื้นตัวต่อผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศ²¹⁷ เป้าหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญภายหลังสงครามรัสเซีย - ยูเครน และวิกฤตพลังงาน ทำให้ประเทศฝรั่งเศสหันกลับมาให้ความสำคัญกับพลังงานนิวเคลียร์ในฐานะเครื่องมือด้านความมั่นคงทางพลังงานและการลดคาร์บอน ควบคู่ไปกับการเร่งรัดพลังงานหมุนเวียน ภาพดังกล่าวปรากฏชัดจากรัฐบัญญัติที่ 2023 - 175 ว่าด้วยการเร่งรัดการผลิตพลังงานหมุนเวียน²¹⁸ ซึ่งมุ่งลดอุปสรรคทางผังเมืองและกระบวนการอนุญาตสำหรับโครงการพลังงานหมุนเวียน และรัฐบัญญัติที่ 2023 - 491 ว่าด้วยการเร่งรัดกระบวนการเกี่ยวกับการก่อสร้างสถานที่ติดตั้งโรงงานนิวเคลียร์แห่งใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกับที่ตั้งโรงงานนิวเคลียร์เดิมและการดำเนินงานของโรงงานนิวเคลียร์ที่มีอยู่เดิม²¹⁹

²¹⁰ Kathryn Chelminski, *op. cit.*, pp. 11-13.

²¹¹ Loi n° 2015 - 992 du 17 août 2015.

²¹² Louis de Gaulmyn, *Les mécanismes de soutien à la production d'électricité de source renouvelable*, thèse de doctorat en droit, Université Paris-Dauphine PSL, 2019, pp. 18., et pp. 102-105., et Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 134-135., et pp. 145-147.

²¹³ Sophie de la Rochette de Rochegonde, "La protection de l'environnement, facteur de développement et d'encadrement de la production d'énergie à partir de sources renouvelables : l'exemple de la production de biogaz par méthanisation" (thèse de doctorat en droit, Université Paris Panthéon-Sorbonne, 2024), pp. 19-23., pp. 252 - 253., et pp. 315-318.

²¹⁴ Loi n° 2019 - 1147 du 8 novembre 2019.

²¹⁵ Ordonnance n° 2020 - 866 du 15 juillet 2020.

²¹⁶ Ordonnance n° 2021 - 235 du 3 mars 2021., Ordonnance n° 2021 - 236 du 3 mars 2021., et Ordonnance n° 2021 - 237 du 3 mars 2021.

²¹⁷ Loi n° 2021 - 1104 du 22 août 2021.

²¹⁸ Loi n° 2023 - 175 du 10 mars 2023.

²¹⁹ Loi n° 2023 - 491 du 22 juin 2023.



กฎหมายฉบับหลังยังยกเลิกข้อจำกัดเดิมต่อบทบาทของพลังงานนิวเคลียร์ และได้รับการรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญภายใต้การประสานความมั่นคงของชาติเข้ากับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม²²⁰

นอกจากนี้ ในส่วนของโครงสร้างการถือครองกิจการพลังงานของรัฐบาลฝรั่งเศส แม้ประเทศฝรั่งเศสจะเคยยอมให้ EDF แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดและนำหุ้นบางส่วนเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แต่ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจการเมือง รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้ตัดสินใจใช้อำนาจรัฐเสนอซื้อหุ้นคืนจากตลาดหลักทรัพย์แบบลดขั้นตอน (OPA simplifiée) ตามมาด้วยกระบวนการบังคับเพิกถอนหลักทรัพย์ (retrait obligatoire) จนนำไปสู่การนำ EDF ออกจากตลาดหลักทรัพย์อย่างเป็นทางการในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2023²²¹ ต่อมา รัฐสภาได้ตราบัญญัติที่ 2024 - 330 ว่าด้วยการปกป้องกลุ่มบริษัท EDF จากการถูกแบ่งแยกกิจการ²²² แก้ไขมาตรา L. 111 - 67 แห่งประมวลกฎหมายพลังงาน โดยบัญญัติรับรองให้ EDF มีสถานะเป็น “บริษัทมหาชนจำกัดเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งรัฐเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100”²²³ เป็น “การโอนกิจการกลับมาเป็นของชาติอีกครั้งหนึ่ง” (renationalisation) (อย่างไรก็ตาม รูปแบบในทางกฎหมายของ EDF มิได้หวนกลับไปมีสถานะเป็น EPIC ดังเช่นในอดีตเมื่อปี ค.ศ. 1946 หากแต่ยังคงสถานะบริษัทมหาชนจำกัด (SA)) ปรากฏการณ์นี้ได้ตอกย้ำให้เห็นถึงวัฏจักรการเปลี่ยนแปลงระหว่างทุนของภาคเอกชนและอำนาจของภาครัฐในภาคพลังงานอย่างเป็นรูปธรรม²²⁴

สำหรับการปฏิรูปตลาดไฟฟ้าตามกลุ่มกฎหมายพลังงานฉบับล่าสุด ระเบียบที่ 2024/1747/UE มีผลใช้บังคับโดยตรง ขณะที่ข้อบังคับที่ 2024/1711/UE ต้องอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มดำเนินการผ่านมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งร่างบัญญัติว่าด้วยการอนุวัติการกฎหมายด้านเศรษฐกิจ การเงิน สิ่งแวดล้อม พลังงาน สาธารณสุข การขนส่ง สาธารณสุข เกษตรกรรม และการประมง ให้สอดคล้องกับกฎหมายสหภาพยุโรป (ร่างกฎหมาย DDADUE)²²⁵ ซึ่งเสนอให้ปรับประมวลกฎหมายพลังงานในเรื่องความยืดหยุ่นของระบบ สภาพคล่องของตลาดค้าส่ง อำนาจของ CRE การใช้สัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่าง

²²⁰ CC, n° 2023 - 851 DC du 21 juin 2023, cons. 11 - 20 et 21 - 34.

²²¹ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 207-208., Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, “L'État redevient l'actionnaire unique d'EDF”, communiqué de presse, 8 juin 2023.

²²² Loi n° 2024 - 330 du 11 avril 2024.

²²³ Article L. 111 - 67 alinéa 1 modifié par l'article 1^{er} de la Loi n°2024 - 330 du 11 avril 2024 : « L'entreprise dénommée “Electricité de France” est une société anonyme d'intérêt national, dont le capital est détenu à 100 % par l'Etat. ».

²²⁴ Pierre Delvolvé, *op. cit.*, pp. 618-619.

²²⁵ Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche (DDADUE)

ของราคาสำหรับกำลังผลิตนิวเคลียร์ ตลอดจนทางเลือกด้านสัญญาและการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า ปัจจุบันร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่ในระหว่างพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (กรกฎาคม ค.ศ. 2026)²²⁶

4.3.2 การปรับปรุงกฎหมายตลาดก๊าซและไฮโดรเจนเพื่อเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน

สำหรับภาคก๊าซ ประเทศฝรั่งเศสมีกรอบกำกับตลาดก๊าซธรรมชาติและก๊าซหมุนเวียนอยู่ก่อนแล้ว โดยรัฐบัญญัติ Grenelle II ค.ศ. 2010²²⁷ และรัฐกฤษฎีกาสองฉบับ²²⁸ ได้วางระบบรับซื้อ การส่งไปโอมิเทนเข้าสู่โครงข่าย และการรับรองแหล่งกำเนิด ต่อมา รัฐบัญญัติที่ 2015 - 992 และรัฐบัญญัติที่ 2021 - 1104 ได้เสริมเป้าหมายและกลไกสนับสนุนการผลิตก๊าซหมุนเวียนเพิ่มเติม²²⁹ ขณะเดียวกัน รัฐกำหนดที่ 2021 - 167 ว่าด้วยไฮโดรเจน²³⁰ ได้เพิ่มบรรพ 8 “บทบัญญัติว่าด้วยไฮโดรเจน” ในประมวลกฎหมายพลังงาน กฎหมายเหล่านี้เป็นฐานรองรับก๊าซหมุนเวียนและไฮโดรเจน ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กลุ่มกฎหมายของสหภาพยุโรปปี ค.ศ. 2024²³¹ อย่างไรก็ตาม ฝรั่งเศสมีพันธกรณีที่จะต้องอนุมัติการขอบังคับที่ 2024/1788/UE จึงได้ยกร่างกฎหมาย DDADUE โดยเฉพาะมาตรา 36 ถึงมาตรา 38 เพื่อปรับปรุงประมวลกฎหมายพลังงานให้ครอบคลุมทั้งการปรับปรุงตลาด การส่งเสริมการเชื่อมต่อและการใช้โครงข่าย ตลอดจนการวางกรอบเฉพาะสำหรับตลาดไฮโดรเจนในเรื่องการเข้าถึงโครงข่าย อัตราค่าบริการ การแยกกิจการ อำนาจของ CRE และการวางแผนโครงข่าย²³²

เพื่อความเข้าใจภาพรวมพัฒนาการของกลุ่มกฎหมายพลังงานยุโรปตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และการอนุมัติการกลุ่มกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสให้เป็นไปตามกลุ่มกฎหมายยุโรป อาจศึกษาได้จากตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ของบทความนี้ ดังนี้

²²⁶ Vie - publique, « Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche », Dossier législatif, [online], retrieved from <https://www.vie-publique.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000052555670> เมื่อ 31 กรกฎาคม 2569., consulté le 24 juillet 2026.

²²⁷ Loi n° 2010 - 788 du 12 juillet 2010.

²²⁸ Décret n° 2011 - 1594 du 21 novembre 2011., et Décret n° 2011 - 1596 du 21 novembre 2011.

²²⁹ Pierre Sablière, *op. cit.*, pp. 75-77., Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 219-224., et Sophie de La Rochette de Rochemonde, *op. cit.*, pp. 49-57.

²³⁰ Ordonnance n° 2021 - 167 du 17 février 2021.

²³¹ Marie Lamoureux, *op. cit.*, pp. 434-436., pp. 489-500.

²³² Vie - publique, « Projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne... », *op. cit.*

ตารางที่ 1 ตารางสรุปวิวัฒนาการกลุ่มกฎหมายพลังงานของสหภาพยุโรป

การเปรียบเทียบ เชิงโครงสร้าง	ชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998) จุดเริ่มต้นการเปิดตลาด	ชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003) เปิดตลาดค้าปลีก เต็มรูปแบบ	ชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009) จัดผลประโยชน์ทับซ้อน	ชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019) พลังงานสะอาดและบทบาท ผู้บริโภคนิคม	ชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024) ปฏิรูปตลาดภายหลังวิกฤต และปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และวางรากฐาน ตลาดไฮโดรเจน
เป้าหมายหลัก	- ทำลายการผูกขาดและริเริ่ม การเปิดตลาดบางส่วน	- เปิดเสรีตลาดค้าปลีก อย่างเต็มรูปแบบและให้การ คุ้มครองขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน	- จัดผลประโยชน์ทับซ้อน ของบริษัทแม่และสร้างตลาด ภายในระดับทวีป	- เปลี่ยนผ่านสู่พลังงานสะอาด ลดคาร์บอนและการกำหนดให้ ผู้บริโภคนิคมเป็นศูนย์กลาง	- ปฏิรูปตลาดไฟฟ้าภายหลัง วิกฤตราคา เสริมความมั่นคง ด้านการจัดหาและการคุ้มครอง ผู้บริโภคนิคม พร้อมปรับตลาด ก๊าซธรรมชาติให้รองรับ ก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำ และไฮโดรเจน
การเปิดเสรีการผลิต และการจัดหาแหล่งพลังงาน	- ภาคไฟฟ้าใช้ระบบการอนุญาต หรือระบบการประมูล ประกวดราคา ที่เป็นภววิสัย โปร่งใส และไม่เลือกปฏิบัติ - ภาคก๊าซ เปิดเสรีการนำเข้า การจัดเก็บ และการใช้สถานี แปรรูปก๊าซธรรมชาติเหลว			- ขยายการผลิตไปสู่พลังงาน หมุนเวียนและการผลิตไฟฟ้า แบบกระจายศูนย์ - รับรองสิทธิของผู้บริโภคนิคม ที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและชุมชน พลังงานให้สามารถผลิต ใช้ และขายไฟฟ้าส่วนเกินเข้าสู่ตลาด	- วางกรอบตลาดใหม่สำหรับ ก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำ และไฮโดรเจน



การเปรียบเทียบ เชิงโครงสร้าง	ชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998) จุดเริ่มต้นการเปิดตลาด	ชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003) เปิดตลาดค้าปลีก เต็มรูปแบบ	ชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009) จัดผลประโยชน์ทับซ้อน	ชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019) พลังงานสะอาดและบทบาท ผู้บริโภคเชิงรุก	ชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024) ปฏิรูปตลาดภายหลังวิกฤต และปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และวางรากฐาน ตลาดไฮโดรเจน
การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองผู้บริโภค	- เปิดตลาดเฉพาะกลุ่มให้สิทธิเฉพาะลูกค้ารายใหญ่เป็นลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญา (clients éligibles) ที่สามารถเลือกทำสัญญาซื้อพลังงานจากผู้ประกอบการรายอื่นที่ไม่ใช่ผู้ประกอบการรายเดิม - ภาคครัวเรือนยังคงเป็นลูกค้าที่ถูกจำกัดสิทธิ (clients captifs) อยู่ภายใต้ประกอบการรายเดิมและอัตราค่าบริการที่กำกับ	- เปิดตลาดทุกราย (tous les clients) เปิดเสรีถึงระดับครัวเรือน - รับรองการจัดทำบริการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้า (service universel) ในภาคไฟฟ้า และผู้จัดหาและขายก๊าซธรรมชาติรายสุดท้าย (fournisseur de dernier recours) ในภาคก๊าซธรรมชาติ	- ส่งเสริมสิทธิของผู้บริโภคให้สิทธิเปลี่ยนผู้จัดหาและขายพลังงานได้อย่างรวดเร็วในสามสัปดาห์ พร้อมส่งเสริมการใช้มาตรวัดอัจฉริยะตามผลการประเมินทางเศรษฐกิจ - รับรองแนวคิดความยากจนทางพลังงาน (pauvreté énergétique) คุ้มครองลูกค้าเปราะบาง ซึ่งอาจรวมถึงการห้ามตัดกระแสไฟฟ้าหรือระงับการจ่ายก๊าซธรรมชาติในช่วงวิกฤต	- ยกระดับสิทธิจากเดิมที่เป็นแค่ผู้บริโภค สู่ผู้เล่นเชิงรุก (client actif) รับรองสิทธิการผลิตไฟฟ้าใช้เอง (autoconsommation หรือ Prosumer) สิทธิขายไฟฟ้าส่วนเกิน และสิทธิรวมกลุ่มตั้งชุมชนพลเมืองพลังงาน - ยอมให้รัฐแทรกแซงราคาพลังงานเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเปราะบาง และลูกค้าครัวเรือน	- ส่งเสริมการใช้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว (PPAs) และสัญญาเพื่อชดเชยส่วนต่างของราคา (CfDs) เพื่อลดความผันผวน - ขยายสิทธิการคุ้มครองราคาไปถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เมื่อเกิดภาวะวิกฤตราคาพลังงานรุนแรง



การเปรียบเทียบ เชิงโครงสร้าง	ชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998) จุดเริ่มต้นการเปิดตลาด	ชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003) เปิดตลาดค้าปลีก เต็มรูปแบบ	ชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009) จัดผลประโยชน์ทับซ้อน	ชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019) พลังงานสะอาดและบทบาท ผู้บริโภคเชิงรุก	ชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024) ปฏิรูปตลาดภายหลังวิกฤต และปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และวางรากฐาน ตลาดไฮโดรเจน
การจัดระเบียบการเข้าถึง โครงข่าย	- เปิดเสรีการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้าโดยบุคคลที่สามอย่างโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติเปิด 3 ทางเลือก ได้แก่ 1) ระบบเข้าถึงแบบเจรจาต่อรอง (ATR négocié) 2) ระบบมีการกำกับ (ATR réglementé) และ 3) ระบบผู้ซื้อรายเดียว (acheteur unique) - ภาคก๊าซธรรมชาติมีเฉพาะระบบเจรจาต่อรองหรือระบบมีการกำกับ	- บังคับใช้ระบบการเข้าถึงที่มีการกำกับสำหรับโครงข่ายหลักและสถานี GNL โดยโครงสร้างพื้นฐานก๊าซบางประเภทยังคงใช้ระบบเจรจาได้	- จัดตั้งเครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่ง (REGRT) เป็นกลไกระดับทวีปเพื่อจัดทำแผนพัฒนาระบบโครงข่ายระดับประชาคมในห้วงระยะเวลาสิบปี (plan décennal)	- ปรับปรุงโครงข่ายให้รองรับพลังงานหมุนเวียน การค้าข้ามพรมแดน ผู้รวบรวมโหลดและผู้บริโภคที่ผลิตไฟฟ้าใช้เอง	- จัดตั้งเครือข่ายยุโรปของผู้ประกอบการโครงข่ายไฮโดรเจน (REGRH) เพื่อให้ไฮโดรเจนมีรอบกำกับเฉพาะภายในตลาดพลังงานเดียวของสหภาพยุโรป - เปิดให้บุคคลที่สามเข้าใช้โครงข่ายไฮโดรเจนและสถานีไฮโดรเจน - ปรับปรุงกรอบการเข้าใช้โครงข่ายก๊าซธรรมชาติและสถานีรับจ่ายก๊าซธรรมชาติเหลว



การเปรียบเทียบ เชิงโครงสร้าง	ชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998) จุดเริ่มต้นการเปิดตลาด	ชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003) เปิดตลาดค้าปลีก เต็มรูปแบบ	ชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009) จัดผลประโยชน์ทับซ้อน	ชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019) พลังงานสะอาดและบทบาท ผู้บริโภคเชิงรุก	ชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024) ปฏิรูปตลาดภายหลังวิกฤต และปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และวางรากฐาน ตลาดไฮโดรเจน
การจัดระเบียบภายใน กิจการโครงข่าย	- แยกบัญชี (dissociation comptable) ของกิจการแต่ละประเภทออกจากกัน - ยังคงสถานะเป็นบริษัทเดียวกันได้ และบริหารรวมศูนย์ได้	- แยกนิติบุคคลและการบริหารจัดการ (séparation juridique et fonctionnelle) - บังคับแยก GRT และ GRD ออกจากกิจกรรมที่เปิดให้แข่งขันทางนิติบุคคลและการบริหาร โดยรัฐสมาชิกอาจยกเว้น GRD ที่มีลูกค้าน้อยกว่า 100,000 ราย	- กรณีกฎหมายกำหนด 3 ทางเลือก ได้แก่ 1) การแยกกรรมสิทธิ์อย่างเด็ดขาด 2) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบที่เป็นอิสระ (GSI) 3) ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งที่เป็นอิสระ (GTI) ที่มาพร้อมกับมาตรการสร้างกำแพงภายในองค์กร (muraille de Chine) - กรณีกฎหมายไม่ได้บังคับเหมือนอย่างกรณีกฎหมาย GRT		- กำหนดการแยกกิจการและการรับรองผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจน และการจัดหาและขายไฮโดรเจนตามข้อ 68 ถึงข้อ 71 แห่งข้อบังคับที่ 2024/1788/UE - แยกกิจการสำหรับผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฮโดรเจน รวมทั้งการแยกทางกฎหมายและทางบัญชีจากกิจการโครงข่ายพลังงานประเภทอื่น



การเปรียบเทียบ เชิงโครงสร้าง	ชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998) จุดเริ่มต้นการเปิดตลาด	ชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003) เปิดตลาดค้าปลีก เต็มรูปแบบ	ชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009) จัดผลประโยชน์ทับซ้อน	ชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019) พลังงานสะอาดและบทบาท ผู้บริโภคเชิงรุก	ชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024) ปฏิรูปตลาดภายหลังวิกฤต และปฏิรูปตลาดไฟฟ้า ก๊าซธรรมชาติ และวางรากฐาน ตลาดไฮโดรเจน
องค์กรกำกับกิจการ	- รัฐสมาชิกต้องตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากคู่กรณีเพื่อระงับข้อพิพาท - ยังไม่บังคับให้มืองค์กรกำกับเฉพาะทางในภาคไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติที่เป็นอิสระ	- กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรกำกับกิจการเฉพาะทางในภาคไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติที่เป็นอิสระ	- รับประกันความเป็นอิสระขององค์กรกำกับระดับชาติให้แตกต่างหากทางกฎหมาย - เพิ่มอำนาจสั่งปรับหรือเสนอให้ศาลที่มีอำนาจสั่งปรับได้สูงสุดร้อยละ 10 ของผลประกอบการประจำปี - ตั้งสำนักงานกำกับกิจการพลังงานระดับยุโรป (ACER)	- เพิ่มอำนาจ ACER ในการบริหารจัดการโครงข่ายข้ามพรมแดนให้เข้มข้นยิ่งขึ้น - ขยายบทบาทให้รองรับตลาดไฟฟ้าใหม่ พลังงานสะอาด ผู้บริโภคเชิงรุกมากขึ้น	- ขยายบทบาทกำกับของ ACER ไปสู่ตลาดก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำ และไฮโดรเจน

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบพัฒนาการกลุ่มกฎหมายพลังงานสหภาพยุโรปกับการอนุวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส

ยุคสมัยและพัฒนาการ	กรอบกฎหมายและมาตรการหลักของสหภาพยุโรป	การอนุวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส
กลุ่มกฎหมายชุดที่ 1 (ค.ศ. 1996 - 1998)	เป้าหมายโดยรวม - ริเริ่มรื้อถอนการผูกขาดแบบบูรณาการในแนวดิ่งอย่างค่อยเป็นค่อยไป 1) การเปิดเสรีการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงาน - เปิดให้ผู้ประกอบการรายใหม่สร้างโรงไฟฟ้าผ่านระบบการอนุญาตหรือการประมูลประกวดราคา - ภาครัฐเปิดการแข่งขันด้านการนำเข้า การจัดเก็บ และการใช้สถานีแปรสภาพก๊าซธรรมชาติเหลว 2) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - เปิดตลาดเฉพาะลูกค้าผู้มีสิทธิเลือกคู่สัญญา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ - ขณะที่ครัวเรือนยังเป็นลูกค้าที่ถูกจำกัดสิทธิ ยังอยู่ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดิมและอัตราค่าบริการที่กำกับ 3) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าถึงโครงข่ายโดยเปิดให้ภาคไฟฟ้าเลือกได้สามรูปแบบ ได้แก่ ระบบเจรจาต่อรอง ระบบที่มีการกำกับ และระบบผู้ซื้อรายเดียว ส่วนภาคก๊าซธรรมชาติเลือกได้เฉพาะสองรูปแบบแรก	ลักษณะการตอบสนองโดยรวม - ประนีประนอมกับกฎหมายสหภาพยุโรป โดยเปิดตลาดบางส่วนแต่ยังปกป้องสถานะ EDF และ GDF (Engie) ในฐานะวิสาหกิจมหาชนแบบบูรณาการ 1) การเปิดเสรีการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงาน - รัฐบัญญัติที่ 2000 - 108 เปิดเสรีกิจกรรมการผลิตไฟฟ้า และการจัดหาแหล่งพลังงาน - รัฐบัญญัติที่ 2003 - 8 เปิดเสรีการจัดหาแหล่งก๊าซธรรมชาติ การนำเข้า และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง โดย EDF และ GDF ยังดำรงโครงสร้างวิสาหกิจมหาชนผูกขาดแบบบูรณาการ 2) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - เปิดตลาดไฟฟ้าแก่ลูกค้าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และทยอยเปิดตลาดก๊าซแก่ลูกค้าที่มีใช้ครัวเรือน - ส่วนภาคครัวเรือนยังอยู่ภายใต้ผู้ประกอบการรายเดิมและอัตราค่าบริการที่กำกับ 3) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - รับรองสิทธิของบุคคลที่สามในการเข้าถึงโครงข่ายไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาติ แต่พยายามผลักดันระบบผู้ซื้อรายเดียวเพื่อรักษาการควบคุมของวิสาหกิจมหาชนเดิม





ยุคสมัยและพัฒนาการ	กรอบกฎหมายและมาตรการหลักของสหภาพยุโรป	การอนุวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส
	4) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - บังคับแยกบัญชีของกิจกรรมการผลิตหรือการจัดหาแหล่งพลังงาน ระบบส่ง ระบบจำหน่าย และการจัดหาและขายพลังงาน โดยยังคงรวมอยู่ในนิติบุคคลเดียวกันได้ 5) องค์การกำกับกิจการ - กำหนดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ แต่ยังไม่บังคับให้ต้องจัดตั้งองค์กรกำกับกิจการพลังงานเฉพาะทาง	4) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - บังคับแยกบัญชีของแต่ละกิจกรรม จัดหน่วยงานระบบส่งไฟฟ้า เป็นการเฉพาะแต่ยังเป็นเพียงแผนภายใน EDF และให้ GDF แยกบัญชีระหว่างระบบส่ง ระบบจำหน่าย และกิจกรรมอื่น 5) องค์การกำกับกิจการ - รัฐบัญญัติที่ 2000 - 108 จัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการไฟฟ้า (CRE) - รัฐบัญญัติที่ 2003 - 8 เปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (CRE) ขยายอำนาจสู่ภาคก๊าซธรรมชาติ
กลุ่มกฎหมายชุดที่ 2 (ค.ศ. 2003)	เป้าหมายโดยรวม - ยกระดับจากการเปิดตลาดบางส่วนไปสู่ตลาดค้าปลีกที่ผู้บริโภคทุกรายเลือกคู่สัญญาได้ พร้อมบังคับแยกนิติบุคคลและใช้ระบบเข้าถึงโครงข่ายที่มีการกำกับ 1) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - เปิดตลาดแก่อุปสงค์ที่มีใช้ครัวเรือนภายใน ค.ศ. 2004 และแก่อุปสงค์ทุกรายภายใน ค.ศ. 2007 - รับรองการจัดทำบริการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าในภาคไฟฟ้า และผู้จัดหาและขายก๊าซธรรมชาติรายสุดท้ายในภาคก๊าซธรรมชาติ ภายใต้การกำหนดข้อผูกพันในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้ประกอบการ	ลักษณะการตอบสนองโดยรวม - ยอมรับการเปิดตลาดเต็มรูปแบบและการแยกนิติบุคคล แต่ยังรักษารวมสิทธิ์และบทบาทนำของรัฐในกลุ่ม EDF และ GDF 1) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - รัฐบัญญัติที่ 2006 - 1537 รับรองเสรีภาพในการเลือกผู้จัดหาและขายพลังงานแก่ประชาชนทุกรายตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 - จัดให้มีการจัดทำบริการพื้นฐานอย่างถ้วนหน้าในภาคไฟฟ้า และผู้จัดหาและขายก๊าซธรรมชาติรายสุดท้ายในภาคก๊าซธรรมชาติ จัดตั้งผู้ตรวจการแห่งชาติด้านพลังงาน ขณะที่อัตราค่าบริการที่กำกับยังดำรงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายสหภาพยุโรป

ยุคสมัยและพัฒนาการ	กรอบกฎหมายและมาตรการหลักของสหภาพยุโรป	การอนูวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส
	2) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - บังคับใช้ระบบการเข้าถึงที่มีการกำกับสำหรับโครงข่ายหลักและสถานี GNL โดยคลังเก็บก๊าซ การกักเก็บในระบบท่อ และบริการเสริมบางประเภท อาจใช้ระบบเจรจาได้ 3) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - บังคับแยกนิติบุคคล องค์กร และการตัดสินใจของ GRT และ GRD โดยรัฐสมาชิก อาจยกเว้น GRD ที่มีลูกค้าน้อยกว่า 100,000 รายจากข้อกำหนดการแยกดังกล่าว 4) องค์กรกำกับกิจการ - กำหนดให้จัดตั้งองค์กรกำกับกิจการเฉพาะทางในภาคไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ที่มีความเป็นอิสระ และมีอำนาจกำกับอัตราค่าบริการและการเข้าถึงโครงข่าย	2) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - เลิกผลักดันระบบผู้ซื้อรายเดียวและใช้ระบบการเข้าถึงโครงข่ายที่มีการกำกับ ภายใต้การกำหนดหรือรับรองอัตรา และเงื่อนไขโดย CRE 3) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - รัฐบัญญัติที่ 2004 - 803 แปลง EDF/GDF จาก EPIC เป็น SA และแยก GRT (RTE กับ GRTgaz (NaTran)) เป็นนิติบุคคล - รัฐบัญญัติที่ 2006 - 1537 แยก GRD ได้แก่ ERDF (Enedis) และ GRDF ออกจากบริษัทแม่ พร้อมรับรองความเป็นอิสระในการบริหารด้วย 4) องค์กรกำกับกิจการ - นอกจากจะมี CRE ที่กำกับกิจการพลังงานเฉพาะทาง ทั้งภาคไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติแล้ว ยังจัดตั้งผู้ตรวจการแห่งชาติ ด้านพลังงานเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของผู้บริโภคอีก
กลุ่มกฎหมายชุดที่ 3 (ค.ศ. 2009)	เป้าหมายโดยรวม - ยกกระดับความเป็นอิสระของผู้ประกอบการโครงข่าย และการบูรณาการตลาด ระดับสหภาพยุโรป 1) การเปิดเสรีการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงาน	ลักษณะการตอบสนองโดยรวม - ใช้รูปแบบผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งที่เป็นอิสระ เพื่อรักษาทรัพย์สินโครงข่ายไว้ในกลุ่มกิจการพลังงานแห่งชาติ ปรับปรุงโครงสร้างตลาดไฟฟ้า และจัดทำประมวลกฎหมายพลังงาน 1) การเปิดเสรีการผลิตและการจัดหาแหล่งพลังงาน - รัฐบัญญัติที่ 2010 - 1488 บังคับให้ EDF เปิดให้คู่แข่งเข้าถึง ไฟฟ้านิวเคลียร์จากฐานการผลิตดั้งเดิม (ARENH)



ยุคสมัยและพัฒนาการ	กรอบกฎหมายและมาตรการหลักของสหภาพยุโรป	การอนุวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส
	2) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - รับรองสิทธิเปลี่ยนผู้จัดหาและขายพลังงานภายในสามสัปดาห์ ส่งเสริมมาตรวัดอัจฉริยะ รับรองแนวคิดความยากจนทางพลังงานและการคุ้มครองลูกค้าเปราะบาง 3) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - จัดตั้งเครือข่ายผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติ ระดับยุโรป กำหนดกฎเกณฑ์โครงข่ายข้ามพรมแดน และบังคับจัดทำแผนพัฒนาโครงข่ายระยะสิบปี 4) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - สำหรับ GRT กำหนดทางเลือก ได้แก่ การแยกกรรมสิทธิ์ ผู้ประกอบการโครงข่ายระบบที่เป็นอิสระ (GSI) และผู้ประกอบการโครงข่ายระบบส่งที่เป็นอิสระ (GTI) - สำหรับ GRD ไม่ได้บังคับให้ต้องใช้มาตรการขั้นต่ำเหมือนอย่าง GRT	2) การเปิดเสรีตลาด และการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภค - ใช้อัตรา ARENH ในการคำนวณอัตราค่าบริการที่กำกับในระยะเปลี่ยนผ่าน รับรองการเปลี่ยนผู้จัดหาและขายพลังงานและมาตรวัดอัจฉริยะ และการคุ้มครองลูกค้าเปราะบาง 3) การจัดระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย - คงระบบการเข้าถึงโครงข่ายที่มีการกำกับ โดย RTE และ GRTgaz เข้าร่วมกลไกเครือข่ายยุโรป การจัดทำกฎเกณฑ์โครงข่าย และแผนพัฒนาโครงข่ายระยะสิบปี 4) การจัดระเบียบภายในกิจการโครงข่าย - เลือกใช้รูปแบบ GTI สำหรับ RTE และ GRTgaz จึงยังคงอยู่ภายในกลุ่ม EDF และ Engie ในทางโครงสร้างการถือหุ้น แต่ต้องใช้มาตรการสร้างกำแพงภายในองค์กร แยกบุคลากรระบบสารสนเทศ การเงิน และการตัดสินใจจากบริษัทแม่ - Enedis และ GRDF ยังคงอยู่ภายใต้การแยกนิติบุคคล และความเป็นอิสระในการบริหาร โดยไม่อยู่ภายใต้มาตรการเข้มงวดระดับเดียวกับ GRT
	5) องค์กรกำกับกิจการ - ประกันความเป็นอิสระทางกฎหมาย อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร เพิ่มอำนาจลงโทษหรือเสนอให้ศาลลงโทษได้สูงสุดร้อยละ 10 ของผลประโยชน์ - จัดตั้ง ACER เพื่อประสานการกำกับในระดับยุโรป	5) องค์กรกำกับกิจการ - CRE มีอำนาจรับรองและกำกับความเป็นอิสระของ GRT ตรวจสอบแผนลงทุนและบังคับใช้มาตรการสร้างกำแพงภายในองค์กร - รัฐกำหนดที่ 2011 - 504 รวบรวมกฎเกณฑ์เหล่านี้ไว้ในประมวลกฎหมายพลังงาน



ยุคสมัยและพัฒนาการ	กรอบกฎหมายและมาตรการหลักของสหภาพยุโรป	การอนุวัติการและมาตรการภายในของประเทศฝรั่งเศส
กลุ่มกฎหมายชุดที่ 4 (ค.ศ. 2018 - 2019)	เป้าหมายโดยรวม - เพิ่มประสิทธิภาพพลังงาน และปรับตลาดไฟฟ้าให้ยืดหยุ่นโดยให้ผู้บริโภคเป็นศูนย์กลาง	ลักษณะการตอบสนองโดยรวม - ประเทศฝรั่งเศสมีรัฐบัญญัติที่ 2015 - 992 อยู่ก่อนแล้ว ส่วนการอนุวัติการกลุ่มกฎหมายชุดที่ 4 ดำเนินการผ่านรัฐบัญญัติที่ 2019 - 1147 รัฐกำหนดที่ 2020 - 866 และรัฐกำหนดที่ 2021 - 235 ที่ 2021 - 236 และที่ 2021 - 237
กลุ่มกฎหมายชุดที่ 5 (ค.ศ. 2023 - 2024)	เป้าหมายโดยรวม - ตอบสนองวิกฤตราคาและเป้าหมาย Fit for 55 ปรับปรุงตลาดไฟฟ้าและวางกรอบใหม่สำหรับก๊าซธรรมชาติ ก๊าซหมุนเวียน ก๊าซคาร์บอนต่ำและไฮโดรเจน	ลักษณะการตอบสนองโดยรวม - ประเทศฝรั่งเศสมีฐานกฎหมายเดิมเกี่ยวกับตลาดก๊าซธรรมชาติ ก๊าซหมุนเวียน และไฮโดรเจนอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะรัฐกำหนดที่ 2021 - 167 ที่ได้เพิ่มบรรพ 8 ว่าด้วยไฮโดรเจน เข้าไปในประมวลกฎหมายพลังงาน ส่วนการปรับปรุงกฎหมายตามกลุ่มกฎหมายปี ค.ศ. 2024 อยู่ระหว่างการพิจารณา ร่างกฎหมาย DDADUE



บทสรุป

การศึกษาพัฒนาการทางประวัติศาสตร์และพลวัตการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกฎหมายพลังงานของประเทศฝรั่งเศสในบทความนี้ได้ฉายภาพให้เห็นถึงการต่อสู้ขับเคี่ยวกันอย่างยาวนานระหว่างสองระบบความคิดที่แตกต่างกันอย่างสุดขั้ว จากยุคบุกเบิกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ที่กิจการไฟฟ้าถือกำเนิดขึ้นในฐานะนวัตกรรมของเอกชนภายใต้ระบบสัญญาสัมปทานท้องถิ่นที่กระจายและไร้เอกภาพนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมอย่างรุนแรง จนเกิดปฏิกิริยาโต้กลับทางกฎหมายผ่านคำพิพากษาบรรทัดฐานของสภาแห่งรัฐในคดี *Deville - lès - Rouen* (ค.ศ. 1902) และพัฒนาไปสู่จุดสูงสุดของการรวมศูนย์อำนาจในกิจการพลังงานภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยการโอนกิจการพลังงานเป็นของรัฐในปี ค.ศ. 1946 กฎหมายฉบับนี้มีได้เป็นเพียงเครื่องมือในการจัดระเบียบอุตสาหกรรม แต่มีสถานะเสมือนจุดเริ่มต้นของกฎหมายแม่บททางพลังงานที่สถาปนาให้ไฟฟ้าและก๊าซกลายเป็น “บริการสาธารณะแห่งชาติ” ที่ศักดิ์สิทธิ์และไม้อาจแบ่งแยกได้ ประเทศฝรั่งเศสในยุคนั้นจึงสวมบทบาทเป็น “รัฐผู้ประกอบการ” อย่างสมบูรณ์ ผ่านการผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ ทั้ง EDF ในกิจการไฟฟ้า และ GDF ในกิจการก๊าซ เพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความสมานฉันท์ทางสังคมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของดินแดน

อย่างไรก็ตาม ความศักดิ์สิทธิ์ของระบอบผูกขาดในกิจการพลังงานแบบฝรั่งเศสกลับถูกท้าทายอย่างถึงแก่น เมื่อต้องเผชิญกับกระแสธารอันเชี่ยวกรากของกฎหมายสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้นการเปิดตลาดและการแข่งขันเสรี การศึกษากฎหมายพลังงานในส่วนนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับตัวครั้งสำคัญของระบบกฎหมายฝรั่งเศสผ่านมหากาพย์การอนุวัติการกลุ่มกฎหมายพลังงานทั้ง 5 ระลอก ซึ่งเปรียบเสมือนคลื่นที่ซัดสาดเข้ามังกัดเซาะกำแพงการผูกขาดที่ล้นน้อย เริ่มต้นจากการเปิดเสรีภาคต้นน้ำในกิจการผลิตและจัดหาแหล่งพลังงาน การเปิดโครงข่ายให้บุคคลที่สามเข้าถึง การสร้างความโปร่งใสภายในกิจการโครงข่าย โดยเริ่มจากการแยกบัญชีพัฒนาไปสู่การแยกนิติบุคคล และยกระดับความเข้มข้นสู่การรอนสิทธิในการบริหารจัดการที่ตัดขาดอำนาจควบคุมระหว่างกิจการโครงข่ายผูกขาดโดยธรรมชาติและกิจการที่เปิดให้มีการแข่งขันอย่างเสรีเพื่อขจัดผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ประเทศฝรั่งเศสก็ยังคงยืนกรานสงวนกรรมสิทธิ์ในโครงข่ายพลังงานหลักไว้มิให้ถูกแปรรูปจำหน่ายแก่เอกชน จากนั้นก็เข้าสู่ช่วงเปลี่ยนผ่านจากยุคพลังงานฟอสซิลสู่ยุคพลังงานสะอาดที่ผู้บริโภคลายมาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในระบบ ข้อค้นพบสำคัญจากการศึกษานี้จึงชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนผ่านจากระบบ “การผูกขาดพลังงานของรัฐ” สู่ระบบ “การแข่งขันภายใต้การกำกับในกิจการพลังงาน” มิใช่การทำลายล้างระบบบริการสาธารณะเดิมให้สูญสิ้นไป หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่มุ่งแสวงหาจุดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพของกลไกตลาดเสรีตามพันธกรณีเหนือรัฐ กับเจตนารมณ์แห่งชาติในการคุ้มครองความมั่นคงทางพลังงานและสิทธิของผู้บริโภค

วิวัฒนาการที่กล่าวมา เป็นภาพสะท้อนในระดับมหภาคที่เกิดขึ้นจากแรงกดดันภายนอก แต่ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของประเทศฝรั่งเศสในการแปลงกรอบกติกาเหล่านั้นให้กลายเป็นกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศ ซึ่งนำไปสู่ภารกิจในการรวบรวม ตรวจสอบ และจัดหมวดหมู่กฎหมายที่กระจายกระจายให้กลายเป็นประมวลกฎหมายพลังงานที่เป็นเอกภาพและเป็นระบบ

การกำเนิดของประมวลกฎหมายพลังงานมิใช่เพียงความสำเร็จในทางเทคนิคของการร่างกฎหมาย แต่เปรียบเสมือนการประกาศว่ากฎหมายพลังงานได้ยกระดับขึ้นมาเป็นสาขากฎหมายที่มีความสำคัญและมีความเป็นเอกเทศในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

บทเรียนจากวิกฤตการณ์พลังงานในปี ค.ศ. 2022 และการปฏิรูปตลาดไฟฟ้าในปี ค.ศ. 2024 ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายที่ยืดหยุ่นต่อกลไกตลาดมากขึ้น โดยเปิดช่องทางและรับรองเงื่อนไขทางกฎหมายที่กว้างขึ้นให้รัฐสมาชิกสามารถนำมาตรากฎการแทรกแซงราคามาใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อรับมือกับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางภูมิรัฐศาสตร์ในยามวิกฤตได้ สภาว่าการที่สหภาพยุโรปยอมผ่อนปรนข้อจำกัดของตลาดเสรีนี้เอง ได้กลายเป็นปัจจัยเชิงบริบทที่สอดคล้องกับความเคลื่อนไหวครั้งประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสในการทวงคืนอธิปไตยทางพลังงาน ดังจะเห็นได้จากการที่ประเทศฝรั่งเศสได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการแทรกแซงกลไกตลาดเชิงโครงสร้างผ่านการเสนอซื้อหุ้นของ EDF แบบลดขั้นตอน กระบวนการบังคับเพิกถอนหลักทรัพย์ และการตรารัฐบัญญัติที่ 2024 - 330 เพื่อรับรองและคุ้มครองการกลับมาเป็นของรัฐอย่างสมบูรณ์อีกครั้ง

การเปลี่ยนผ่านจากระบบการผูกขาดโดยรัฐ สู่ระบบการแข่งขัน และหวนกลับมาแทรกแซงอีกครั้งนี้ มิใช่การทำลายระบบบริการสาธารณะเดิมหรือกลไกตลาดแบบเสรีให้สูญสิ้นไป หากแต่เป็นการมุ่งแสวงหาจุดสมดุลในแต่ละยุคสมัยระหว่างประสิทธิภาพของกลไกตลาดเสรีตามพันธกรณีเหนือรัฐ กับเจตนารมณ์แห่งชาติในการคุ้มครองความมั่นคงและสิทธิของผู้บริโภค อย่างไรก็ตามท่ามกลางพลวัตนี้ สิ่งหนึ่งที่ต้งมั่นและไม่เคยเสื่อมสลายไปจากระบบกฎหมายมหาชน คือ “หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง” หลักการนี้เปรียบดั่งสัจธรรมที่ยืนหยัดข้ามกาลเวลา เป็นกลไกอันทรงพลังที่อนุญาตให้รัฐสามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ทบทวนทำลาย และประกอบสร้างรูปแบบการจัดทำบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่ได้เสมอ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเป้าหมายสูงสุดประการเดียวที่ยังคงเป็นนิรันดร์ นั่นคือ การตอบสนองต่อ “ประโยชน์สาธารณะ” ของประชาชนทุกคนและในทุกมิติของการเปลี่ยนแปลง การศึกษารากฐานทางประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ได้นำเสนอในบทความนี้ จึงเปรียบเสมือนการวางรากฐานที่มั่นคงและจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจความซับซ้อนและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของระบบกฎหมายพลังงานฝรั่งเศสสมัยใหม่ได้อย่างลึกซึ้งและครบถ้วนสมบูรณ์ต่อไป