

รับฟังความคิดเห็น เรื่อง ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ในตลาดบริการพลังงานสำหรับกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ

๑. หลักการและเหตุผล

การพิจารณาอำนาจเหนือตลาด ซึ่งรวมถึงอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญนั้น เป็นการพิจารณาสภาพตลาดก่อนที่จะมีการพิจารณาการกระทำ (Conduct) ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในการจำกัดการแข่งขันจนเกินพอดี เพื่อใช้ในการประเมินสภาพการแข่งขันในตลาดและกำหนดมาตรการเฉพาะ อันเป็นการป้องกัน การกระทำ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตที่มีอำนาจเหนือตลาด

๑.๑ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดขอบเขตตลาดบริการพลังงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย โดยในส่วนของกิจการก๊าซธรรมชาติ มีการระบุขอบเขตตลาดบริการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติจากจุดซื้อขายก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติไปยังจุดจ่ายก๊าซธรรมชาติให้แก่ผู้ซื้อเป็นหนึ่งในตลาดที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำกับดูแล

๑.๒ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พ.ศ. ๒๕๖๕ กำหนดปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการประกาศผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดกรณีเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญเพียงรายเดียวในแต่ละประเภทของใบอนุญาตฯ เพื่อพิจารณามาตรการป้องกันการกระทำอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงานของผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานที่มีอำนาจเหนือตลาด

๑.๓ กกพ. ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๘ (ครั้งที่ ๙๕๕) วันพุธที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๘ ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (สำนักงาน กกพ.) ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบสารสนเทศของสำนักงาน กกพ.จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อนำความเห็นประกอบข้อมูลในการเสนอให้ กกพ. พิจารณาประกาศผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ ในกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติต่อไป

๒. วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อให้มีมาตรการกำกับผู้รับใบอนุญาตฯ ป้องกันการกระทำอันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน

(๒) เพื่อให้มีมาตรการส่งเสริมการแข่งขันในตลาดกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ

(๓) เพื่อรองรับมาตรการเฉพาะที่เหมาะสมต่อการกระทำของผู้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานที่มีอำนาจเหนือตลาด

๓. หลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาดของสำนักงาน กกพ.

๓.๑ ตามภาคผนวกขอบเขตตลาดบริการพลังงานที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยแนบท้ายระเบียบ กกพ. ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๕ สำนักงาน กกพ. มีความเห็นว่า

ตลาดกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติเป็นตลาดบริการพลังงานตามระเบียบ กกพ. ว่าด้วยนิยามตลาดและขอบเขตตลาดการให้บริการพลังงานที่เกี่ยวข้อง พ.ศ. ๒๕๖๕

๓.๒ ตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นผู้ประกอบธุรกิจซึ่งมีอำนาจเหนือตลาด พ.ศ. ๒๕๖๕ (ระเบียบ กกพ.) สำนักงาน กกพ. ได้รวบรวมข้อมูลจากผู้รับใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ (Shipper) พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามระเบียบ กกพ. ที่เกี่ยวข้องโดยระเบียบ กกพ.ฯ ข้อ ๖ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันขึ้นในตลาด หรือสามารถกำหนดราคา ปริมาณคุณลักษณะ หรือคุณภาพของสินค้าได้โดยเป็นอิสระจากผู้ประกอบธุรกิจอื่นหรือจากผู้บริโภคได้ในระดับหนึ่ง เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

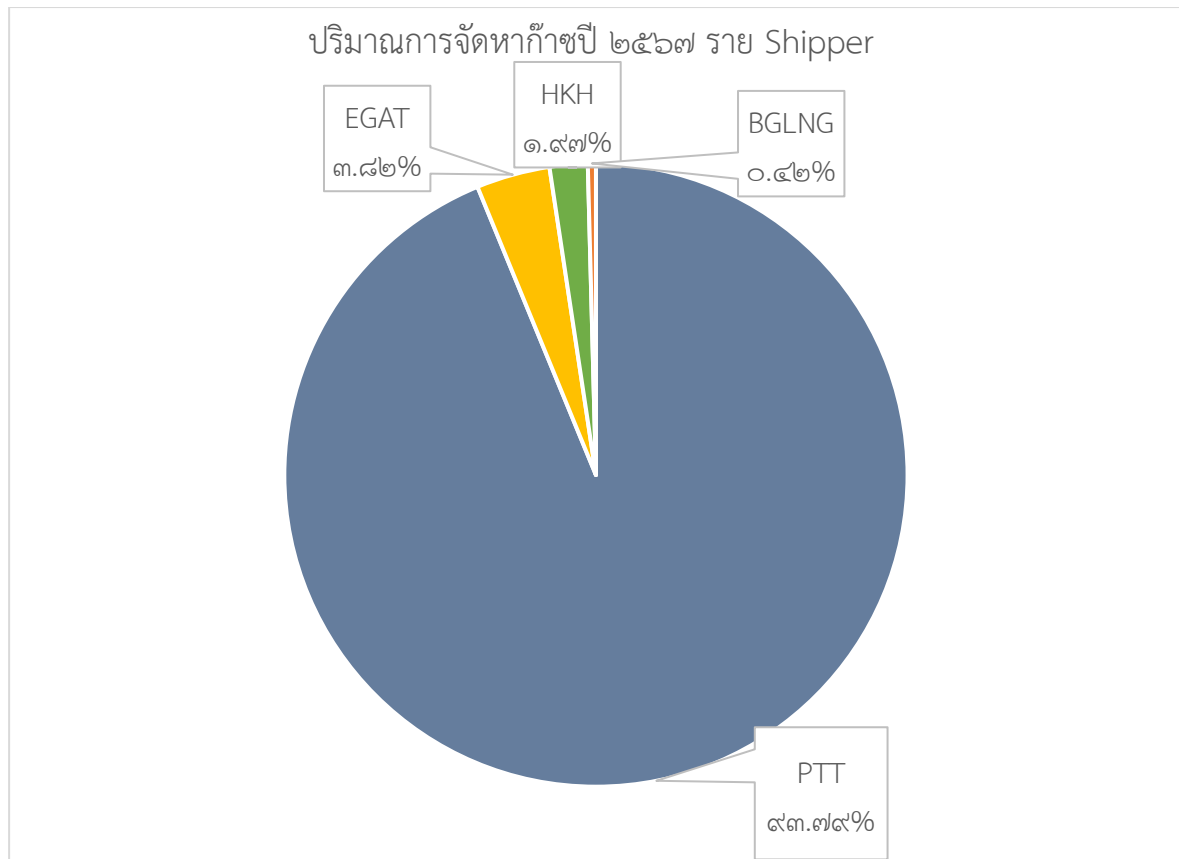
(๑) ส่วนแบ่งตลาด โดยผู้รับใบอนุญาตในกรณีดังต่อไปนี้เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด

(ก) ผู้รับใบอนุญาตรายใดรายหนึ่งที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป และมียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือ

(ข) ผู้รับใบอนุญาตสามรายแรกที่มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมารวมกันตั้งแต่ร้อยละเจ็ดสิบห้าขึ้นไปให้ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ทั้งนี้ในกรณีดังกล่าวให้นับเฉพาะผู้รับใบอนุญาต

สำนักงาน กกพ. ได้รวบรวมข้อมูลปริมาณและมูลค่าการซื้อขายก๊าซธรรมชาติของประเทศ (Pool Gas) ช่วงปี ๒๕๖๗ มี Shipper ในกลุ่มที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Regulated Market) จำนวน ๔ รายเริ่มดำเนินกิจการ ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซฯ (PTT Shipper) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซฯ (EGAT Shipper) บริษัท หินกอง เพาเวอร์โฮลดิ้ง จำกัด (HKH Shipper) และบริษัท บี.กริม แอลเอ็นจี จำกัด (BGLNG Shipper) โดยมีปริมาณและมูลค่าการซื้อขายใน Pool Gas ของ Shipper แต่ละราย (ไม่รวมค่าใช้จ่ายการใช้ท่อ (Td และ Tc) LNG Terminal (Ld และ Lc) และ Shipper Fee) มี Market Share คำนวณตามปริมาณการจัดหาก๊าซ พบว่า PTT Shipper มีส่วนแบ่งตลาด ประมาณ ๙๓.๗๙% (มีส่วนแบ่งตลาดในปีที่ผ่านมาตั้งแต่ร้อยละห้าสิบขึ้นไป) และ มียอดขายเฉพาะใน Pool Gas ตามต้นทุนเนื้อก๊าซธรรมชาติของปี ๒๕๖๗ ประมาณ ๔๓๒,๒๔๙ ล้านบาท (มียอดขายในปีที่ผ่านมาตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป)

สรุปได้ว่า PTT Shipper เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด ตามระเบียบ กกพ.ฯ



(๒) การกระจุกตัวของตลาด พิจารณาจากค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) โดยหากดัชนี HHI ของตลาดสูงกว่า ๑๘๐๐ จะถือว่าเป็นตลาดที่มีการกระจุกตัวมาก และจากการพิจารณาค่า HHI พบว่า ในปี ๒๕๖๗ ค่าดัชนี HHI ของตลาดมีค่าประมาณ ๘,๘๕๖ ซึ่งดัชนี HHI ของตลาดสูงกว่า ๑๘๐๐ จึงถือว่าเป็นตลาดที่มีการกระจุกตัวมาก

(๓) ขนาดของกิจการโดยรวม ขนาดของกิจการโดยรวมของ PTT Shipper

สำนักงาน กกพ. ประมาณการ การจัดหาก๊าซธรรมชาติและการค้าส่งก๊าซธรรมชาติ ปี ๒๕๖๗ จากข้อมูล Pool Gas ดังนี้ ในส่วนของการจัดหาก๊าซธรรมชาติ ปี ๒๕๖๗ ความต้องการของลูกค้าเฉลี่ย ประมาณ ๔,๒๖๐ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน (คำนวณจาก GHV = ๑๐๐๐ Scf/Btu) แบ่งเป็นก๊าซธรรมชาติในประเทศประมาณ ๕๗.๒% นำเข้าจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาประมาณ ๑๑.๖% และก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ประมาณ ๓๑.๒% และมีปริมาณค้าส่งก๊าซธรรมชาติแบ่งเป็นภาคไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ประมาณ ๑๓.๒% โรงไฟฟ้า IPP ๑๖.๔% โรงไฟฟ้า SPP ๒๙% โรงแยกก๊าซฯ ๑๙.๘% และอุตสาหกรรม ๒๑.๖% โดยประมาณ

อนึ่ง ขนาดกิจการโดยรวมของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) ที่ประกอบด้วยธุรกิจหลายประเภท ได้มีการรายงานผลการดำเนินงานและงบการเงินต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยในปี ๒๕๖๗ ปตท. มีสินทรัพย์รวมมากกว่า ๓.๔ ล้านล้านบาท รายได้รวมทุกธุรกิจมากกว่า ๓.๑ ล้านล้านบาท และมีกำไรสุทธิมากกว่า ๙ หมื่นล้านบาท

หน่วย : ล้านบาท		
งวดทางการเงิน	งบปี ๒๕๖๖ ณ วันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๖๖	งบปี ๒๕๖๗ ณ วันที่ ๓๑ ธ.ค. ๒๕๖๗
บัญชีทางการเงินที่สำคัญ		
สินทรัพย์รวม	3,460,461.90	3,438,784.28
หนี้สินรวม	1,835,486.49	1,781,907.19
ส่วนของผู้ถือหุ้น	1,121,197.88	1,149,652.17
มูลค่าหุ้นที่เรียกชำระแล้ว	28,563.00	28,563.00
รายได้รวม	3,185,256.08	3,138,378.01
กำไร (ขาดทุน) จากกิจกรรมอื่น	12,103.41	1,634.31
กำไรสุทธิ	112,023.88	90,072.03
กำไรต่อหุ้น (บาท)	3.92	3.15

อ้างอิงการสืบค้นผลประกอบการสำคัญจากเว็บไซต์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๘ : <https://www.set.or.th/th/market/product/stock/quote/PTT/financial-statement/company-highlights>

๔) การควบคุมโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ปตท. ประกอบธุรกิจก๊าซธรรมชาติทั้งในส่วนที่ดำเนินงานเองและธุรกิจที่ลงทุนผ่านบริษัทในกลุ่ม ปตท. ซึ่งเป็นการประกอบธุรกิจครบวงจรและเป็นการลงทุนตลอดห่วงโซ่อุปทาน ตั้งแต่ต้นน้ำจนถึงปลายน้ำ ในส่วนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นในกิจการจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ ได้แก่ LNG Terminal ปัจจุบัน ประเทศไทยมี LNG Terminal จำนวน ๒ แห่ง มี Capacity รวม ๑๙ MTPA โดย PTT Shipper มีปริมาณการจองใช้ Capacity ที่ประมาณ ๑๑ MTPA (คิดเป็น ๕๘%) ของความสามารถทั้งหมด และระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ (Transmission Pipeline) PTT Shipper มี Capacity ในการจองใช้บริการจำนวนมากที่สอดคล้องตามปริมาณการจัดหาและค้าส่งให้แก่ลูกค้าผู้ใช้ก๊าซฯ หรือตาม Market Share

อนึ่ง โครงสร้างพื้นฐานของธุรกิจก๊าซธรรมชาติและ LNG ได้แก่ ระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติและ LNG Terminal โดย ปตท. เป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารจัดการระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ (PTT Transmission System Operator : PTT TSO) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งยังไม่ได้แยกเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระจาก ปตท. และ LNG Terminal ทั้ง ๒ แห่ง ได้แก่ LNG Map Ta Phut Terminal ๑ (LMTP-๑) ถือหุ้นและบริหารจัดการโดยบริษัท พีทีที แอลเอ็นจี จำกัด (PTTLNG) ซึ่ง ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นของ PTTLNG ๑๐๐% และ LNG Map Ta Phut Terminal ๒ (LMPT-๒) ปัจจุบันมีผู้ถือหุ้น ๒ รายคือ PTTLNG ๕๐% และ กฟผ. ๕๐% ดังนั้น ปตท. สามารถควบคุม (Control) โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้ทั้งระบบท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติและผ่านผู้บริหารที่มอบหมายให้กำกับดูแลระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติและกรรมการบริษัทที่กำกับดูแล LNG Terminal ทั้ง ๒ แห่งได้

(๕) การรวมตัวในแนวตั้งของธุรกิจที่ให้บริการ ปตท. มีลักษณะการดำเนินธุรกิจก๊าซธรรมชาติในแนวตั้ง (Vertical Integration) ตลอดห่วงโซ่อุปทาน

ธุรกิจขั้นต้น เช่น การจัดหาก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย การนำเข้าจากสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และการนำเข้า LNG (ภายใต้ใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ) และการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมผ่านบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)

ธุรกิจชั้นกลาง เช่น LNG Terminal (PTTLNG และบริษัท พีอีแอลเอ็นจีจำกัด (PELNG) ซึ่ง PTTLNG ถือหุ้น ๕๐% ในบริษัท PELNG) ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติ (ภายใต้ใบอนุญาตขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ) ซึ่งยังคงเป็นหน่วยงานภายใน ปตท. (Functional Separation) โดยยังไม่ได้แยกเป็นนิติบุคคลอิสระจาก ปตท. และกิจการค้าปลีกก๊าซธรรมชาติและระบบท่อจัดจำหน่าย (ภายใต้ใบอนุญาตค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ) ซึ่งประกอบไปด้วย PTT Natural Gas Retail (NGR) ซึ่งยังคงเป็นหน่วยงานภายใน ปตท. (Functional Separation) และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด (PTTNGD) บริษัท อมตะ จัดจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ จำกัด (AMATA NGD) ซึ่งเป็นบริษัทที่ ปตท. ถือหุ้นอยู่ (Entity Separation) รวมถึงโรงแยกก๊าซธรรมชาติ

ธุรกิจชั้นปลาย เช่น โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง

ซึ่งการประกอบธุรกิจครอบคลุมทั้งห่วงโซ่อุปทาน โดยเฉพาะภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน มีโอกาสที่การรวมตัวในแนวตั้งจะทำให้เกิดการลดลงของการแข่งขันในตลาด และอาจส่งผลให้ธุรกิจปลายน้ำ (โรงไฟฟ้าหรือภาคอุตสาหกรรม) ไม่มีตัวเลือกมากนัก หรือในส่วนของธุรกิจค้าปลีกและระบบท่อจัดจำหน่ายที่เป็นของ ปตท. และยังไม่มีการดำเนินการรายอื่น (Third Party Access) ทำให้ผู้ค้าปลีกรายอื่นไม่มีทางเลือกนอกจากการใช้บริการท่อจัดจำหน่าย ของ ปตท. เพื่อขนส่งและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติให้ลูกค้าในพื้นที่ต่างๆ

จากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น สำนักงาน กกพ. เห็นควรกำหนดให้ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติผู้มีอำนาจเหนือตลาด เป็น “ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ”

ผู้สนใจสามารถแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดให้บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติเป็น “ผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ” มายังสำนักงาน กกพ. ตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน - ๒๕ เมษายน ๒๕๖๘ เวลา ๑๖.๓๐ น.