

4.8 คู่มือการพิจารณาขอเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง

คู่มือการพิจารณาขอเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ฝ่ายรวบรวมกิจการ

คำนำ

คู่มือการพิจารณาขอเบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องฉบับนี้จัดทำขึ้นเป็นแนวทางให้กับผู้ประสงค์จะรวมกิจการพลังงาน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในการพิจารณากำหนดขอเบเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นสำหรับการป้องกันมิให้มีการกระทำการใดๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการพลังงาน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและการไม่เพิ่มภาระจนเกินสมควรแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การพิจารณาขอเบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องยังมีบทบาทสำคัญในการยื่นและพิจารณาคำขอโอนสิทธิตามใบอนุญาต (ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนสิทธิตามใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.) และคำขอรวมกิจการหรือถือหุ้นไขว้ (ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนสิทธิตามใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.)

คู่มือฉบับนี้มุ่งที่จะอธิบายหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่กำหนดไว้ตามระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง นิยามตลาดและขอเบเขตตลาดพลังงานที่เกี่ยวข้อง และเป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดขอเบเขตตลาดและส่วนแบ่งตลาดในการให้บริการกิจการพลังงานตามระเบียบดังกล่าว

บทที่ 1

หลักการทั่วไปของนิยามตลาด และการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง

นิยามตลาดและการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาด ขอบเขตตลาดจะเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้ประกอบการในตลาด สัดส่วนตลาด และความมีอำนาจเหนือตลาด ตัวอย่างเช่น หากมีการกำหนดนิยามตลาด “ตลาดพลังงาน” ตลาดที่เกี่ยวข้องก็อาจจะรวมตลาดไฟฟ้า ตลาดก๊าซธรรมชาติ ตลาดน้ำมัน และตลาดอื่นๆ ที่เป็นสินค้า “พลังงาน” ดังนั้น จำนวนผู้เล่นในตลาดก็จะรวมผู้ประกอบการในตลาดต่างๆ ตามที่ได้กล่าวมา แต่หากกำหนดนิยามตลาด “ตลาดพลังงานไฟฟ้า” ตลาดที่เกี่ยวข้องก็จะมีตลาดไฟฟ้าแต่เพียงตลาดเดียว ผู้ประกอบการในตลาดก็คือ ผู้ประกอบการเฉพาะตลาดไฟฟ้า (ทั้งนี้หากกำหนดให้แคบลงไปในแต่ละกิจการพลังงานไฟฟ้าก็สามารถทำได้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่กำลังพิจารณา)

การกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องที่แคบ จำนวนผู้ประกอบการมีแนวโน้มที่จะมีมาก ส่งผลให้มีแนวโน้มที่จะพบผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด ในขณะที่การกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องที่กว้าง จำนวนผู้ประกอบการมีแนวโน้มที่จะมีน้อย ส่งผลให้มีแนวโน้มที่จะไม่พบผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาด (สำหรับการพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดให้ดูจากคู่มือ การพิจารณาอำนาจเหนือตลาด)

หลักการทั่วไปในการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องนี้จะใช้หลักการเดียวกันกับหลักการในการพิจารณาขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องในกฎหมายแข่งขันทางการค้า ที่มุ่งเน้นป้องกันการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบเพื่อลดหรือจำกัดการแข่งขัน นั้นจะพิจารณาจากความสามารถในการทดแทนกันของสินค้า หากสินค้าทดแทนกันได้มากก็ควรที่จะพิจารณาให้อยู่ในขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องตลาดเดียวกัน ตัวอย่างเช่น สินค้า ก. สามารถใช้ทดแทนกับสินค้า ข. ได้เป็นอย่างดี การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า ก. จะส่งผลให้ผู้บริโภคหันไปซื้อสินค้า ข. แทนได้เป็นอย่างดี หากมีการขอรวบรวมกิจการกันระหว่างผู้ผลิตสินค้า ก. และ ข. ก็จะมีแนวโน้มส่งผลให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ เนื่องจากการรวบรวมกิจการอาจส่งผลให้เกิดการตั้งราคาสินค้า ก. และ สินค้า ข. ให้สูงขึ้นพร้อมๆ กัน (เนื่องจากไม่มีการแข่งขันกันอีกต่อไป) แล้วก็จะทำให้ผู้บริโภคหมดทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้า และทำให้ผู้บริโภคเสียประโยชน์ อันเนื่องมาจากการลดลงของการแข่งขันนั่นเอง

ในทางกลับกัน หากเรากำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องไว้เพียงแต่สินค้า ก. เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าตลาดสินค้า ก. แยกจากตลาดสินค้า ข. เนื่องจากสินค้าทั้งสองชนิดใช้แทนกันไม่ได้ดี การรวบรวมกันของผู้ผลิตสินค้า ก. และสินค้า ข. ก็อาจจะไม่ได้ส่งผลให้เป็นการลดการแข่งขันในตลาดสินค้า ก. นั่นเอง

สำหรับกิจการพลังงานไฟฟ้า และก๊าซธรรมชาตินั้นตัวสินค้า หรือ บริการด้านพลังงานมีลักษณะเฉพาะกล่าวคือ

1. เป็นสินค้าที่หาสินค้าทดแทนได้ยาก และ สามารถกล่าวได้ว่า ไฟฟ้า และ ก๊าซธรรมชาติ ก็ไม่สามารถทดแทนกันได้ดี
2. ในประเทศไทยกิจการพลังงาน เป็นกิจการที่ถูกกำกับอย่างมากโดย กกพ. การเข้ามาให้บริการด้านพลังงานต้องได้รับใบอนุญาต จึงมีอุปสรรคด้านกฎ ระเบียบในการสู่ตลาดบริการด้านพลังงาน
3. ในบางกิจการพลังงานต้องอาศัยการผูกขาดเพื่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาด หรือในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า การผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องการเงินลงทุนจำนวนมาก เช่น กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่วนกิจการที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันได้ คือ กิจการผลิตไฟฟ้า และ กิจการจำหน่ายไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งการพิจารณากำหนดขอบเขตตลาดมักจะต้องถูกนำมาใช้ในการพิจารณาผู้มีอำนาจเหนือตลาดในกิจการที่สามารถส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันนี้เอง แต่จะไม่ถูกนำมาพิจารณากิจการที่ต้องการการผูกขาดโดยธรรมชาติ

คู่มือประกอบการพิจารณานิยามตลาดและการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องนี้ จะอธิบายถึงหลักการที่ใช้ในการพิจารณาสินค้าทั่ว ๆ ไป เนื่องจากหากมุ่งเน้นไปที่กิจการพลังงานเป็นกรณีเฉพาะ ผู้ใช้อาจจะไม่เข้าใจถึงหลักการที่ควรพิจารณา และภาพที่ชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากปัจจุบันกิจการพลังงานในประเทศไทยยังมีรูปแบบกิจการที่ถูกกำกับอย่างมากและระดับการแข่งขันที่ไม่มากนัก หากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกิจการพลังงานในอนาคต ความเข้าใจถึงหลักการพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องจะมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จะสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบกิจการพลังงานที่เปลี่ยนแปลงไป

1. ความสำคัญของการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้อง

1. เพื่อระบุสินค้าหรือบริการที่ควรอยู่ในตลาดเดียวกันและระบุผู้ประกอบการที่แข่งขันอยู่ในตลาดเดียวกัน
2. ใช้ขอบเขตตลาดเพื่อเป็นกรอบในการคำนวณค่าส่วนแบ่งตลาด ค่าการกระจุกตัวของตลาด (Herfindahl-Hirschman Index) ซึ่งใช้ในการวิเคราะห์ระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด และใช้ในการพิจารณาการรวมธุรกิจ ว่าจะส่งผลให้เกิดการลดการแข่งขันหรือไม่
3. การกำหนดขอบเขตตลาดที่ไม่ถูกต้อง อาจส่งผลต่อการวิเคราะห์ ประเมินระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้องไม่ถูกต้อง ทำให้การตัดสินใจการอนุญาตการรวมกิจการไม่ถูกต้อง

4. การกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องจะเน้นศึกษาการทดแทนกันได้ของสินค้าและ/หรือบริการเป็นหลัก เนื่องจากขอบเขตตลาดของแต่ละสินค้าและ/หรือบริการนั้น ๆ มีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับธรรมชาติของสินค้าและ/หรือบริการ บริบททางธุรกิจที่ต้องการพิจารณา และลักษณะของข้อมูลหรือหลักฐานที่สามารถรวบรวมมาได้ การพิจารณากำหนดขอบเขตตลาดและเครื่องมือที่ใช้จึงต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นรายกรณี

2. คำจำกัดความของตลาด (Market Definition)

คำจำกัดความของตลาด หมายถึง กระบวนการพิจารณาตลาดสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกัน (relevant market) กล่าวคือเป็นการพิจารณารวมเอาสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเหมือนกันหรือที่สามารถทดแทนกันได้จัดไว้ในตลาดเดียวกัน สาเหตุที่ต้องมีการให้คำจำกัดความของตลาด ก็เพื่อให้สามารถพิจารณาความมีอำนาจเหนือตลาดได้ ซึ่งการพิจารณาคำจำกัดความของตลาดจะต้องพิจารณาจากทั้งด้านตลาดสินค้า (relevant product market) และตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์ (relevant geographical market)

ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตตลาดจำเป็นต้องพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นการจำกัดการแข่งขันของสินค้าหรือบริการในด้านการทดแทนกันด้านอุปสงค์ (demand substitutability) การทดแทนกันด้านอุปทาน (supply substitutability) และการแข่งขันกับสินค้าหรือบริการที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต (potential competition) มาประกอบกัน

3. ตลาดที่เกี่ยวข้อง (Relevant Market)

เพื่อให้สามารถพิจารณาสภาพการแข่งขันในตลาดสินค้าและบริการจำเป็นต้องมีการกำหนด ตลาดสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้อง (relevant market) ซึ่งหมายถึง ตลาดสินค้าหรือบริการที่สามารถใช้ทดแทนกันได้โดยพิจารณาจากมุมมองของผู้บริโภคเป็นหลัก (demand side substitution) จากวัตถุประสงค์ของการใช้งานของสินค้าหรือบริการนั้นๆ อย่างไรก็ตามสินค้าหรือบริการที่ทดแทนกันได้อาจไม่จำเป็นต้องเป็นสินค้าหรือบริการที่เหมือนกัน แต่จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ทดแทนกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากผลของการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าหรือบริการว่าจะส่งผลให้ผู้บริโภคเปลี่ยนไปซื้อสินค้าหรือบริการอื่นทดแทนมากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น หากราคาสินค้า ก. เพิ่มขึ้นแล้วส่งผลให้ผู้บริโภคเปลี่ยนไปซื้อสินค้า ข. เพิ่มขึ้น จนทำให้ผู้ผลิตสินค้า ก. สูญเสียฐานลูกค้าไปมาก ก็แสดงให้เห็นว่าสินค้า ก. และ สินค้า ข. เป็นสินค้า

ที่ใช้ทดแทนกันได้ดี ในกรณีเช่นนี้ การรวมกิจการระหว่างผู้ผลิตสินค้า ก. และ ผู้ผลิตสินค้า ข. จะทำให้การแข่งขันกันระหว่างสินค้าที่ทดแทนกันน้อยลง และมีโอกาสในการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคได้มากขึ้น เนื่องจากผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อสินค้าและบริการน้อยลง

ในทางตรงกันข้าม หากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า ค. มิได้ส่งผลให้ผู้บริโภคเปลี่ยนไปซื้อสินค้า ง. เพิ่มขึ้นเท่าใดนัก ก็แสดงว่า สินค้า ค. และ สินค้า ง. ไม่สามารถใช้ทดแทนกันได้ดี การรวมกิจการของผู้ผลิตสินค้า ค. และ ผู้ผลิตสินค้า ง. ก็ไม่ได้ทำให้การแข่งขันกันระหว่างสินค้าที่ทดแทนกันมากนัก ในการพิจารณาความสามารถของผู้บริโภคในการปรับเปลี่ยนไปซื้อสินค้าอื่นที่ทดแทนกันได้นี้ต้องพิจารณาถึง ตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์ (relevant geographical market) ด้วยกล่าวคือ แม้ว่าจะมีสินค้าและบริการที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ดี แต่ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงสินค้าและบริการดังกล่าวได้ด้วยข้อจำกัดตามสภาพภูมิศาสตร์ เช่น ระยะทางที่ห่างไกลเกินไป หรือต้นทุนค่าขนส่งที่สูงเกินไป เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ตลาดที่เกี่ยวข้องก็จะถูกจำกัดให้แคบลงตามสภาพภูมิศาสตร์นั่นเอง

อีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องทำการพิจารณาในการกำหนดสภาพการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง ก็คือการทดแทนกันด้านอุปทาน (supply-side substitution) กล่าวคือ หากผู้ผลิตทั่วไปสามารถผลิตสินค้าและบริการที่ทำการพิจารณาอยู่ได้ไม่ยาก การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าหรือบริการ อาจส่งผลให้มีผู้ผลิตรายใหม่ ๆ เข้ามาทำการผลิตสินค้าหรือบริการดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น ความสามารถในการกำหนดราคาของผู้ผลิตรายเดิมจึงมีน้อยตามไปด้วย

ในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง (relevant market) สำหรับกิจการพลังงาน ระเบียบฯ ได้กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการพิจารณาจากประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานเป็นหลัก ประกอบกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการให้บริการพลังงาน และสภาพการแข่งขัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจพิจารณากำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องจากปัจจัยด้านความสามารถในการทดแทนกันของบริการพลังงานเนื่องจากลักษณะ ราคา และการใช้งานของบริการพลังงานตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์โดยให้คำนึงถึงความสามารถในการทดแทนด้านอุปสงค์และความสามารถในการทดแทนด้านอุปทาน ซึ่งมีหลักการและเหตุผลในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1 การกำหนดขอบเขตตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง (relevant product market)

พิจารณาจากสองปัจจัยหลัก ๆ คือ ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปสงค์ (demand side substitution) และ ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปทาน (supply side substitution)

3.1.1 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปสงค์ (demand side substitution)

ในการพิจารณาความสามารถในการทดแทนสินค้าหรือบริการหนึ่งกับอีกสินค้าหรือบริการหนึ่งนั้น สามารถทดสอบในเชิงปริมาณหรือทำการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพก็ได้

การสำรวจพฤติกรรมของผู้บริโภค

เป็นวิธีการในการวิเคราะห์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในระดับสากลในการกำหนดขอบเขตตลาด โดยอาศัยข้อมูลจากการสำรวจพฤติกรรมของผู้บริโภค เพื่อบ่งชี้ให้เห็นถึงลักษณะความขึ้นชอบในตัวสินค้า หรือคุณลักษณะใดของสินค้ามีผลต่อการตัดสินใจของผู้บริโภคมากที่สุด เป็นต้น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาการทดแทนกันในตัวสินค้า หลักฐานที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนไปซื้อสินค้าของบริษัทคู่แข่งนั้น ประกอบด้วยการตอบสนองต่อการขึ้นราคาสินค้าของบริษัทใดบริษัทหนึ่งเพียงเล็กน้อยอาจบ่งชี้ได้ว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่สามารถทดแทนกันได้ อย่างไรก็ตาม การที่ราคาของสินค้าสองชนิดนั้นมีความแตกต่างกันมากขึ้นเรื่อย ๆ อาจบ่งชี้ได้ว่าสินค้าทั้งสองชนิดนั้นเป็นสินค้าคนละตลาดกัน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลทางด้านราคาและความเปลี่ยนแปลงในการซื้อสินค้าภายหลังจากที่มีการขึ้นราคาสินค้า

การวิเคราะห์พฤติกรรมทางการแข่งขัน

สามารถดูข้อมูลหลักฐานเพื่อประกอบการกำหนดขอบเขตตลาดได้จากเอกสารภายในบริษัทของผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งกับผู้ประกอบการรายอื่นว่าสินค้านั้น ๆ อยู่ในตลาดเดียวกันหรือไม่ ซึ่งผู้ประกอบการจำเป็นจะต้องวางแผนกลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจ แผนธุรกิจ ข้อมูลสื่อสารภายในบริษัท ข้อความที่สื่อออกไปให้ผู้บริโภคได้รับรู้ถึงตัวสินค้า ว่ามีการพิจารณาสินค้า/บริการของคู่แข่งใดบ้าง การศึกษาวิจัยโครงสร้างตลาดของบริษัท รวมไปถึงแผนการทำการตลาด ข้อมูลข้างต้นอาจมีการกล่าวถึงสินค้าของบริษัทอื่นที่สามารถทดแทนกันได้กับสินค้าของบริษัท และสามารถระบุได้ว่าสินค้าของบริษัทใดเป็นคู่แข่งทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสินค้าของบริษัท

รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าที่ปรากฏขึ้นในอดีตที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนวัตถุดิบ ถือว่าเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการกำหนดขอบเขตตลาด เช่น สินค้าสองชนิดที่มีการเปลี่ยนแปลงราคาเป็นไปในทิศทางเดียวกันเสมอซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของต้นทุนและอัตราเงินเฟ้อ สามารถเป็นข้อมูลบ่งชี้ได้ว่าสินค้าทั้งสองชนิดนี้ทดแทนกันได้ โดยข้อมูลเกี่ยวกับราคาที่จำเป็นในการใช้ประกอบการวิเคราะห์นั้นสามารถหาได้จากการรวบรวมราคาของบริษัทเองและบริษัทคู่แข่งที่มีสินค้า

ลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นหากใช้ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงราคาของสินค้าอื่นหลังที่มากพอ อาจจะเป็นข้อมูลรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปีย้อนหลัง

การใช้ความยืดหยุ่นของอุปสงค์ต่อราคา (own-price elasticity) และความยืดหยุ่นของอุปสงค์ไขว้ (cross-price elasticity)

เป็นการพิจารณาว่าสินค้าหรือบริการใดที่สามารถทดแทนสินค้าหรือบริการที่พิจารณาได้บ้าง โดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาของปริมาณความต้องการซื้อและราคาของสินค้าหรือบริการทั้ง 2 สินค้าหรือบริการ เพื่อนำมาคำนวณ (1) ค่าความยืดหยุ่นของด้านอุปสงค์ต่อราคา (own-price elasticity) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดว่าหากราคาเปลี่ยนแปลงไปแล้วจะส่งผลต่อความต้องการซื้อสินค้าที่พิจารณามากน้อยเพียงใด และ (2) ค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ไขว้ (cross-price elasticity of demand) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าที่ใช้แทนกันจะส่งผลต่อความต้องการซื้อสินค้าที่พิจารณามากน้อยเพียงใด โดยทั่วไปแล้วสินค้าหรือบริการที่ใช้ทดแทนกันหรืออยู่ในตลาดเดียวกับสินค้าที่มีคู่แข่งจำนวนมากมักจะมีค่า own-price elasticity ที่เป็นลบค่อนข้างสูง (เมื่อราคาสินค้าเพิ่ม(ลด) ปริมาณการซื้อลด(เพิ่ม)อย่างมาก) และมีค่า cross-price elasticity กับสินค้าที่ทดแทนกันที่เป็นบวกค่อนข้างสูง (ราคาสินค้าที่ใช้แทนกันเพิ่ม(ลด) ส่งผลให้ปริมาณการซื้อสินค้าที่พิจารณาลด(เพิ่ม)อย่างมาก) ในทางกลับกัน หากสินค้าที่ไม่มีคู่แข่งมากนักจะมีค่า own-price elasticity ที่เป็นลบค่อนข้างต่ำ และมีค่า cross-price elasticity กับสินค้าอื่นทดแทนที่เป็นบวกค่อนข้างต่ำ

ในการพิจารณาค่าความยืดหยุ่นของอุปสงค์ไขว้จำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะของความแตกต่างกันของสินค้าหรือบริการในแต่ละชนิดซึ่งความแตกต่างของสินค้าหรือบริการสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) **ความแตกต่างของสินค้าหรือบริการแบบแนวนอน (horizontal differentiation)** หมายความว่า สินค้าหรือบริการทั้ง 2 ประเภทนั้นมีความแตกต่างกันตามความชื่นชอบของผู้บริโภค เช่น การใช้สีหรือการออกแบบของบรรจุภัณฑ์ที่ต่างกันซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องกับคุณภาพของสินค้าหรือบริการ คุณภาพของวัตถุดิบ รวมไปถึงภาพลักษณ์ตราสินค้าหรือราคาของสินค้าหรือบริการ ซึ่งความแตกต่างในลักษณะดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ด้วยความยืดหยุ่นของอุปสงค์ไขว้ได้อย่างตรงไปตรงมา (2) **ความแตกต่างของสินค้าหรือบริการแบบแนวตั้ง (vertical differentiation)** หมายความว่า ความแตกต่างกันในด้านของคุณภาพของสินค้า ระดับการให้บริการ รวมไปถึงภาพลักษณ์หรือตราสินค้าหรือบริการ โดยการวิเคราะห์ความแตกต่างของสินค้าหรือบริการที่นำไปสู่การกำหนดขอบเขตตลาดจำเป็นต้องทำโดยความระมัดระวังเป็นอย่างมาก เนื่องจากสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งนั้นอาจจะทดแทนสินค้าหรือบริการชนิดที่สองได้เมื่อสินค้าหรือบริการชนิดที่สองมีราคาที่สูงขึ้น แต่สินค้าหรือ

บริการที่สองอาจจะไม่สามารถทดแทนสินค้าหรือบริการชนิดหนึ่งที่มีการเพิ่มราคาสูงขึ้นได้ เช่น นาฬิกาหรือ กระเป๋าที่มีตราสินค้าที่มีความแบรนด์เนมและตราสินค้าที่ไม่ใช่แบรนด์เนม เป็นต้น

วิธี SSNIP (small but significant and non-transitory increase in price) test

เป็นการพิจารณาขอบเขตตลาด โดยพิจารณาว่าหากผู้ประกอบการในตลาดสินค้าหรือบริการที่พิจารณาสามารถเพิ่มราคาสินค้าขึ้นเล็กน้อยแต่มิมีนัยสำคัญ หรือ ร้อยละ 5-10 โดยยังสามารถรักษาระดับกำไรได้ (แสดงว่าผู้ซื้อไม่ได้หันไปซื้อสินค้าหรือบริการอื่นที่ทดแทนกันได้อย่างมีนัยสำคัญ) แสดงว่าผู้ประกอบการดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะมีอำนาจเหนือตลาดในขอบเขตตลาดสินค้าหรือบริการที่กำหนดขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าหรือบริการร้อยละ 5-10 แล้วทำให้ผู้ประกอบการสูญเสียกำไร แสดงว่าผู้ประกอบการดังกล่าวไม่มีอำนาจเหนือตลาดในขอบเขตตลาดสินค้าหรือบริการที่กำหนดขึ้นนั่นเอง โดยวิธีการ SSNIP-test นี้จะทำการหาขอบเขตตลาดที่เล็กที่สุดที่สามารถทำให้ผู้ประกอบการสามารถเพิ่มราคาสินค้าขึ้นร้อยละ 5-10 และยังสามารถทำกำไรได้อย่างต่อเนื่อง หรือเป็นขอบเขตตลาดที่คุ้มค่าต่อการมีอำนาจเหนือตลาดนั่นเอง (market that worth monopolizing)

บริการพลังงานนั้นจะอยู่ในตลาดที่เกี่ยวข้องเดียวกันก็ต่อเมื่อ ผู้ประกอบการสมมุติที่มีเป้าหมายในการทำกำไรสูงสุดและราคาของบริการพลังงานไม่ได้ถูกแทรกแซงจากรัฐ พร้อมทั้งเป็นผู้ให้บริการรายเดียวในปัจจุบันและในอนาคตในเขตพื้นที่นั้นสามารถกำหนดให้มีการเพิ่มราคาบริการพลังงานเพียงเล็กน้อยแต่มิมีนัยสำคัญได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งโดยยังคงมีกำไร (Small but Significant and Non-transitory Increase in Price : SSNIP Test) โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ พิจารณา ดังนี้

- (1) กำหนดประเภทบริการพลังงานเป้าหมายที่จะพิจารณา
- (2) กำหนดราคาของประเภทบริการพลังงานเป้าหมายของผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาด โดยสมมุติ ณ ระดับราคาหนึ่ง หรือราคา ณ ระดับตลาดที่มีการแข่งขันเป็นราคาตั้งต้นสำหรับการพิจารณาว่า ผู้ประกอบที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติมีกำไรหรือไม่
- (3) ทดสอบการเพิ่มราคาของบริการพลังงานเป้าหมาย โดยกำหนดการเพิ่มราคาขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 10 ของราคาตั้งต้นเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 1 ปี เพื่อพิจารณาว่า ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติยังคงมีกำไรหรือไม่
- (4) พิจารณาว่าผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติยังคงมีกำไรหรือไม่ตาม (3) โดยใช้ หลักเกณฑ์ ดังนี้
 - (ก) หากผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติยังคงมีกำไร แสดงว่าขอบเขตของตลาดที่เกี่ยวข้องมีเพียงประเภทบริการพลังงานเป้าหมายในตลาดเท่านั้น

(ข) หากผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผูกขาดโดยสมมุติไม่มีกำไร แสดงว่ายังมีบริการพลังงานอื่นที่อาจทดแทนประเภทบริการพลังงานเป้าหมายทางด้านอุปสงค์ได้ ก็ทำให้การทดสอบโดยการเพิ่มบริการพลังงานอื่นๆ ที่ใช้ทดแทนได้มากที่สุดเข้าไปในนิยามตลาดบริการพลังงานเป้าหมาย จนกระทั่งผู้ประกอบการที่เป็นผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติสามารถมีกำไรจากการเพิ่มราคาบริการพลังงาน

ข้อควรระวังในการใช้วิธีการ SSNIP-test ก็คือ เป็นวิธีการที่ต้องการความละเอียดของข้อมูล และทรัพยากรเป็นอย่างมาก เพื่อทำการประมาณการแบบจำลองอุปสงค์ของสินค้าหรือบริการที่พิจารณา และทำการจำลอง (simulate) การเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าว่าจะส่งผลกระทบต่อกำไรมากน้อยเพียงใด ในทางปฏิบัติแล้วมักจะใช้วิธีการอื่นในการพิจารณามากกว่า เนื่องจากผลที่ได้อาจจะไม่ได้แตกต่างกันมากนักแต่เป็นวิธีการที่มีหลักการ เหตุผล และเข้าใจได้ง่ายกว่า

3.1.2 กรอบแนวคิดการวิเคราะห์ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปทาน (Supply Side Substitution)

การพิจารณาความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปทานจะสามารถประเมินศักยภาพและความเป็นไปได้ในการผลิตสินค้าของบริษัทซึ่งผลิตสินค้าชนิดอื่น ๆ อยู่ แต่สามารถเปลี่ยนมาผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้การพิจารณาขอบเขตตลาดได้ง่าย หากราคาของสินค้า ก. เพิ่มขึ้น บริษัทที่ทำการผลิตสินค้า ข. อาจเปลี่ยนมาผลิตสินค้า ก. เพื่อทำการแข่งขันได้อย่างรวดเร็ว หากมีต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงการผลิตที่ต่ำ การทดแทนกันที่เกิดขึ้นได้ในช่วงตอนของกระบวนการผลิตและการขายนี้เป็นการทดแทนกันในด้านอุปทาน ความสามารถในการทดแทนกันด้านอุปทานนี้อาจมองได้ว่าเป็นการเข้าสู่ตลาด (market entry) แบบกรณีพิเศษซึ่งสามารถทำได้อย่างรวดเร็วกว่าการเข้าสู่ตลาดปกติในแบบที่บริษัทต้องเริ่มต้นในการสร้างธุรกิจเพื่อเข้ามาแข่งขันในตลาด การมีบริษัทที่สามารถทดแทนกันในด้านอุปทานเหล่านี้สามารถสร้างแรงกดดันต่อการแข่งขันในตลาดได้ เช่นเดียวกับการทดแทนกันของสินค้าหรือบริการของบริษัทอื่น หรือด้วยสินค้าและบริการชนิดอื่น

ข้อควรระวังในการพิจารณา ก็คือ ถึงแม้ว่าผู้ผลิตสินค้า ข. จะมีศักยภาพในการปรับเปลี่ยนมาผลิตสินค้า ก. ได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำมากก็ตาม แต่เนื่องจากการเปลี่ยนการผลิตเช่นนี้ไม่ได้ต้องการการลงทุนใหม่มากนักเมื่อเทียบกับการเข้าสู่ตลาดในกรณีของผู้แข่งขันที่เป็นบริษัทใหม่ที่ต้องมีการลงทุนที่สูงกว่า จึงอาจเป็นไปได้ว่าบริษัทที่ผลิตสินค้า ข. เป็น uncommitted entrants และอาจไม่ได้ต้องการเข้ามาผลิตสินค้า ก. เพื่อทำการแข่งขันก็เป็นได้

นอกจากนี้แล้วอุปสรรคในการเข้ามาดำเนินกิจการในตลาดอาจเกิดจากข้อจำกัดด้านการกำกับดูแล เช่น การขอใบอนุญาต การกำหนดเขตการให้บริการ เป็นต้น

3.2 การกำหนดขอบเขตตลาดภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (relevant geographic market)

ตลาดภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง หมายถึง พื้นที่ที่ผู้บริโภคสามารถหาซื้อสินค้าหรือบริการทดแทนสำหรับสินค้าที่ทำการพิจารณาได้ โดยขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์อาจเป็นตลาดท้องถิ่น เช่น อำเภอ จังหวัด ภูมิภาค หรือประเทศ สินค้าและบริการหลายชนิดอาจมีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกันมาก แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านภูมิศาสตร์จึงส่งผลให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงสินค้าหรือบริการนั้นได้อย่างเท่าเทียม โดยบริษัทหนึ่ง ๆ อาจดำเนินธุรกิจในตลาดตามภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกันหลายแห่งในธุรกิจประเภทเดียวกัน ซึ่งโดยทั่วไปการกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์นั้นมักจะกำหนดขึ้นรอบ ๆ สถานที่ของผู้ขายหรือผู้ให้บริการนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในธุรกิจบางประเภทที่มีการขายหรือให้บริการเกิดขึ้นตามที่ตั้งของผู้บริโภค ก็ควรกำหนดขอบเขตตลาดตามพื้นที่ของผู้บริโภค เช่น ผู้ให้บริการจำหน่ายไฟฟ้าที่ให้บริการเฉพาะพื้นที่นครอุตสาหกรรม การกำหนดขอบเขตตลาดตามภูมิศาสตร์จะต้องดูจากสถานที่ที่เกิดการแข่งขันกันระหว่างบริษัทในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ เท่านั้น เป็นต้น

3.2.1 กรอบการวิเคราะห์ขอบเขตตลาดภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง

ในการกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์ จำเป็นจะต้องมีข้อมูลหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับตัวเลือกที่ผู้บริโภคสามารถใช้ทดแทนกันสำหรับสินค้าหรือบริการของบริษัทได้ ซึ่งมีแหล่งที่มาของข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

ต้นทุนของการเดินทางหรือการขนส่ง

กล่าวคือ ต้นทุนในการที่ผู้บริโภคต้องไปซื้อสินค้าหรือใช้บริการจากผู้ขาย โดยเปรียบเทียบการขนส่งหรือค่าเดินทางกับราคาของสินค้าหรือบริการนั้น ถ้าพบว่าสินค้าหรือบริการมีราคาสูงขึ้นและค่าเดินทางหรือค่าขนส่งถูกคิดเป็นสัดส่วนน้อยต่อราคาโดยรวมของสินค้าหรือบริการ ผู้บริโภคจะมีความต้องการในการเปลี่ยนแปลงไปซื้อสินค้าหรือบริการอื่นที่อยู่ใกล้เคียงกันเพิ่มมากขึ้น เพื่อซื้อสินค้าหรือบริการที่มีราคาโดยรวมที่ต่ำกว่าหรือต่ำที่สุด หรือผู้ขายที่มีที่ตั้งไกลยอมขนส่งสินค้าเพื่อมาขายให้กับผู้บริโภคมากขึ้น

คุณลักษณะของสินค้าหรือบริการ

สินค้าที่มีคุณลักษณะที่ไม่คงทน เช่น สามารถเน่าเสียง่าย มีอายุการเก็บรักษาต่ำ หรือจำเป็นต้องขนส่งด้วยวิธีพิเศษ หรือเป็นสินค้าที่เมื่อซื้อไปแล้วจะต้องได้รับการบริการอย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ส่งผลให้การซื้อขายสินค้านั้นระหว่างผู้บริโภคกับผู้ขายที่อยู่ห่างไกลกันเกิดขึ้นได้ยาก อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีทำให้การขนส่งด้วยบรรจุภัณฑ์รูปแบบใหม่ที่สามารถทำให้ขนส่งได้ในระยะทางที่ไกลยิ่งขึ้น แต่อีกนัย

หนึ่งก็เป็นการเพิ่มต้นทุน จนอาจทำให้สินค้าดังกล่าวไม่เป็นตัวเลือกที่เหมาะสมต่อความต้องการของผู้บริโภค หากขนส่งรูปแบบใหม่ทำให้ราคาของสินค้าเพิ่มขึ้นมากกว่าราคาของสินค้าจากพื้นที่ใกล้เคียงอย่างมีนัยสำคัญ กระทั่งการนำเข้าสินค้าจากพื้นที่อื่นด้วยวิธีการดังกล่าวมีน้อย ก็ไม่สามารถกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์ให้อยู่ในตลาดเดียวกันได้

กฎระเบียบข้อบังคับภายในประเทศ

สินค้าบางประเภทจะต้องได้รับการรับรองหรือได้รับการอนุญาตก่อนการขายสินค้าภายในประเทศ เช่น สินค้าประเภทยา ยาฆ่าแมลง สารเคมี เป็นต้น ซึ่งสินค้าตัวอย่างเหล่านี้ต้องได้รับการอนุญาตก่อน จึงส่งผลให้การนำเข้าสินค้าเหล่านี้เพื่อทดแทนสินค้าภายในประเทศเป็นไปได้ยากขึ้น และอาจทำให้ตลาดไม่สามารถเป็นตลาดระดับนานาชาติได้

บทที่ 2

แนวทางการพิจารณากำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องของกิจการพลังงาน

การกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องของกิจการพลังงานจำเป็นต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า การประกอบกิจการพลังงานไม่ว่าจะมีคำตอบแทนหรือไม่ ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการในการออกใบอนุญาต ให้คณะกรรมการประกาศกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตให้สอดคล้องกับขนาดและลักษณะของกิจการพลังงานประเภทต่าง ๆ โดยให้คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการแต่ละประเภท และอาจกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะรายด้วยก็ได้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีการกำหนดประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ดังนี้

ใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน	ประเภทของใบอนุญาต	อายุของใบอนุญาต
1) ใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้า	(1) ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (2) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า (3) ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า (4) ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า (5) ใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า	ใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าทุกประเภทให้มีอายุไม่เกิน 25 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต
2) ใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ	(1) ใบอนุญาตขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ (2) ใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ (3) ใบอนุญาตค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ (4) ใบอนุญาตเก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ	ใบอนุญาตการประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติทุกประเภทให้มีอายุไม่เกิน 25 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ที่มา : คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ดังนั้นในเบื้องต้น เราสามารถแบ่งขอบเขตตลาดกิจการพลังงานตามประเภทใบอนุญาต กล่าวคือ

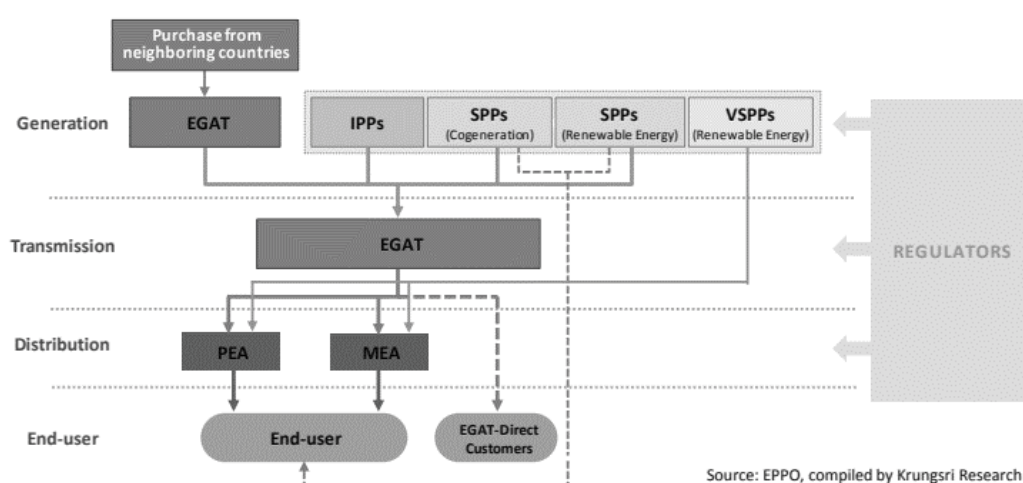
1. กิจการไฟฟ้า
2. กิจการก๊าซธรรมชาติ

1. กรณีผู้ประกอบการกิจการไฟฟ้า

1.1 ขอบเขตตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง (relevant product market)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าของไทย เป็นระบบที่รัฐเป็นผู้ซื้อรายเดียว (enhanced single buyer model) โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (EGAT) เป็นทั้งผู้ผลิตและรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดใหญ่ (independent power producer: IPP) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก (small power producer: SPP) รวมถึงยังผูกขาดระบบสายส่งไฟฟ้าและศูนย์ควบคุมไฟฟ้าอีกด้วย โดยมีการไฟฟ้านครหลวง (MEA) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (PEA) จำหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าและอาจมีการรับซื้อไฟฟ้าบางส่วนจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็กมาก (very small power producer: VSPP)

ภาพที่ 1. โครงสร้างกิจการไฟฟ้า



ที่มา : ศูนย์วิจัยกรุงศรี

ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ในปี 2563 มีจำนวนทั้งสิ้น 1,260 ราย (เฉพาะปี 2563 จำนวน 55 ราย) ทั้งนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้ามีกระบวนการผลิตไฟฟ้าที่แตกต่างกัน

จากเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตหรือแหล่งพลังงานต้นกำลัง ประกอบด้วย (1) ก๊าซธรรมชาติ (2) ถ่านหิน (3) ถ่านหินลิกไนต์ (4) น้ำมันเตา (5) น้ำมันดีเซล (6) ชีวมวล (7) ขยะชุมชน (8) ก๊าซชีวภาพ (9) ขยะอุตสาหกรรม (10) พลังแสงอาทิตย์ (11) พลังลม (12) พลังน้ำ (13) ลมร้อนทิ้ง (14) เซลล์เชื้อเพลิง (15) พลังนิวเคลียร์ (16) พลังความร้อนใต้พิภพ (17) พลังความร้อนแสงอาทิตย์ และ (18) อื่น ๆ (เช่น เศษวัสดุเหลือใช้จากการผลิต ไอน้ำ เป็นต้น)

ธุรกิจไฟฟ้าของไทยมีลักษณะสำคัญ ที่ส่งผลถึงการพิจารณาขอบเขตตลาดสินค้า ดังนี้

1) ในมุมมองของผู้ใช้ไฟฟ้า ไม่ว่าไฟฟ้าจะถูกผลิตมาจากแหล่งพลังงานต้นกำลังชนิดใด ก็เป็นไฟฟ้าเหมือนกัน และเป็นสินค้าที่หาสินค้าอื่นมาทดแทนได้ยาก หรือไม่สามารถหาสินค้าอื่นมาทดแทนได้เลย

2) ไฟฟ้าที่ผลิตได้ไม่สามารถเก็บเป็นสต็อกเหมือนสินค้าอื่น จำเป็นต้องส่งไปยังลูกค้าหรือผู้ใช้ไฟฟ้าทันที โดยผ่านระบบสายส่ง (transmission system) และระบบจำหน่าย (distribution system) ทำให้มีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ในการเข้าถึงการให้บริการเฉพาะพื้นที่จากผู้ให้บริการเพียงบางรายเท่านั้นที่มีระบบสายส่งไปถึง

3) การเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าต้องใช้เวลา 5-7 ปี (ขึ้นอยู่กับประเภทโรงไฟฟ้า) จึงต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาพลังงานการผลิตไฟฟ้าของประเทศ หรือ PDP (Power Development Plan) เพื่อให้เพียงพอกับแนวโน้มความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต สะท้อนให้เห็นถึงความยากในการทดแทนกันด้านอุปทานเนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องมีการลงทุนสูง และผู้ประกอบการทั่วไปไม่สามารถเข้ามาประกอบกิจการไฟฟ้าได้

4) ผู้ประกอบกิจการพลังงานแต่ละประเภทจะต้องได้รับใบอนุญาต และไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการพลังงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตได้

5) หน่วยงานภาครัฐมีบทบาทสูงในการกำกับดูแลทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย รวมถึงการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าและจัดทำแผนการลงทุนเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ ทำให้ความสามารถของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าในการใช้อำนาจเหนือตลาดเป็นไปได้ยาก

ในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง (relevant market) สำหรับกิจการพลังงาน ระเบียบฯ ได้กำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการพิจารณาจากประเภทใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานเป็นหลัก ประกอบกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการให้บริการพลังงาน และสภาพการแข่งขัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจพิจารณากำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องจากปัจจัยด้านความสามารถในการทดแทนกันของบริการพลังงานเนื่องจากลักษณะ ราคา และการใช้งานของบริการพลังงานตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์โดยให้คำนึงถึง

ความสามารถในการทดแทนด้านอุปสงค์และความสามารถในการทดแทนด้านอุปทาน ซึ่งมีหลักการและเหตุผลในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ดังนั้น การพิจารณากำหนดขอบเขตตลาดในแง่ของสินค้าในตลาดผู้ประกอบการไฟฟ้า เราสามารถแบ่งขอบเขตตลาดบริการไฟฟ้า ออกได้ตามประเภทใบอนุญาต 5 ประเภท อันได้แก่

- 1) ตลาดผู้ผลิตไฟฟ้า
- 2) ตลาดระบบส่งไฟฟ้า
- 3) ตลาดระบบจำหน่ายไฟฟ้า
- 4) ตลาดจำหน่ายไฟฟ้า
- 5) ตลาดศูนย์ควบคุมไฟฟ้า

ตัวอย่างเช่น ขอบเขตตลาดของผู้ผลิตไฟฟ้า จึงเป็นตลาดผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในการผลิตไฟฟ้าประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมากนั่นเอง

ในปัจจุบัน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการออกใบอนุญาตผู้ประกอบการไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทย โดยแบ่งตามประเภทของใบอนุญาตไว้ ดังนี้

ประเภทของใบอนุญาต	จำนวนใบอนุญาตทั้งหมด	จำนวนใบอนุญาต เฉพาะปี 2563
1. ผลิตไฟฟ้า	1,260	55
2. ระบบส่งไฟฟ้า	5	0
3. ระบบจำหน่ายไฟฟ้า	209	21
4. จำหน่ายไฟฟ้า	230	27
5. ควบคุมระบบไฟฟ้า	1	0

ที่มา : คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

1.2 ขอบเขตตลาดภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (relevant geographic Market)

นอกจากการกำหนดขอบเขตตลาดสินค้าโดยแบ่งตามประเภทใบอนุญาตแล้ว ต้องพิจารณาการกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์อีกด้วย โดยต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการกิจการไฟฟ้าของผู้บริโภคซึ่งอาจมีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ เช่น กรณีของตลาดระบบจำหน่ายไฟฟ้าจำเป็นต้องพิจารณาตามพื้นที่ที่ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถหาซื้อไฟฟ้าได้ โดยหากเป็นในกรณีของผู้บริโภคในลักษณะประชาชนทั่วไป หรือผู้ประกอบการที่อยู่ในพื้นที่นอกนิคมอุตสาหกรรมอาจมีการกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์เป็นตลาดทั้งประเทศ แต่ในกรณีของผู้ประกอบการที่ผลิตไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าอื่น ในนิคมอุตสาหกรรมการพิจารณากำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์จึงควรเป็นเฉพาะพื้นที่ในนิคมอุตสาหกรรมที่โรงงานผลิตไฟฟ้าของผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตตั้งอยู่เท่านั้น ตัวอย่างเช่น บริษัท A ตั้งโรงงานผลิตไฟฟ้าอยู่ในพื้นที่จังหวัดระยอง มีกำลังการผลิตติดตั้ง จำนวน 9,800 MW และจะต้องขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับหน่วยงานของรัฐตามสัญญา จำนวน 8,000 MW จากข้อกำหนดในสัญญาระหว่างผู้ประกอบการกับหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้ประกอบการจะยังมีกำลังการผลิตไฟฟ้าที่เหลืออยู่เพื่อขายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าภายในนิคมอุตสาหกรรม จำนวน ไม่เกินกว่า 1,800 MW

ตัวอย่างการพิจารณาขอบเขตตลาดจำหน่ายไฟฟ้าในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเพื่อใช้วิเคราะห์การรวมธุรกิจ

นิคมอุตสาหกรรม หมายถึง เขตที่ดินซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน ประกอบด้วย พื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ โรงกำจัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบป้องกันน้ำท่วม ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ นอกจากนั้นยังประกอบด้วย บริการอื่นที่จำเป็น อาทิ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ธนาคาร ศูนย์การค้า ที่พักอาศัยสำหรับคนงาน สถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น ในนิคมอุตสาหกรรมหนึ่งๆ อาจมีผู้ให้บริการจำหน่ายไฟฟ้าหลายราย การพิจารณาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาการรวมกิจการ สามารถอธิบายได้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

บริษัท A เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้ารายหนึ่งซึ่งมีพื้นที่ในการให้บริการอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งในประเทศไทย ประกอบธุรกิจโดยการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า ไอน้ำ และน้ำเพื่อการอุตสาหกรรมให้กับลูกค้าในนิคมอุตสาหกรรม และผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และบริษัท B เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าอีกรายหนึ่งที่มีพื้นที่ในการให้บริการและ

ลักษณะการประกอบธุรกิจเหมือนกับบริษัท A เกิดการรวมธุรกิจระหว่างกันขึ้น ส่งผลให้จำเป็นต้องพิจารณาขอบเขตตลาดเพื่อกำหนดความมีอำนาจเหนือตลาด

ในด้านของขอบเขตตลาดสินค้า เนื่องจากทั้งสองบริษัทได้รับใบอนุญาตในการจำหน่ายไฟฟ้า และไม่มีสินค้าอื่นที่จะมาทดแทนไฟฟ้าได้ สินค้าที่ทำการพิจารณาคือ ตลาดจำหน่ายไฟฟ้า นั่นเอง

หากบริษัท A กระทำการรวมธุรกิจกับบริษัท B อาจส่งผลให้บริษัท A และ B เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดในตลาดจำหน่ายไฟฟ้าในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้ เนื่องจากก่อนการรวมธุรกิจผู้จำหน่ายไฟฟ้าในเขตพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้มีจำนวน 3 ราย คือ การไฟฟ้านครหลวงหรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท A และบริษัท B แต่ภายหลังจากการรวมธุรกิจจะเหลือจำนวนของผู้จำหน่ายไฟฟ้าภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้เพียงสองราย ในกรณีที่บริษัท A และ B ที่รวมธุรกิจกันเรียบร้อยแล้วใช้อำนาจความเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด เช่น ตั้งราคาจำหน่ายไฟฟ้าที่ไม่เป็นธรรม หรือจำกัดการจำหน่ายไฟฟ้า เป็นต้น ความเสียหายจึงเกิดขึ้นเฉพาะพื้นที่ภายในนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้

ดังนั้น การกำหนดขอบเขตตลาดในกรณีนี้จึงสมควรที่จะพิจารณาขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์เป็นตลาดผู้จำหน่ายไฟฟ้าเพียงแคภายในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้เท่านั้น จึงจะสามารถหาค่าความเสียหายดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท A และบริษัท B ได้อย่างเหมาะสม

ภาพที่ 2. แสดงเหตุการณ์จำลองในการพิจารณาขอบเขตตลาดและอำนาจเหนือตลาด



2. กรณีกิจการก๊าซธรรมชาติ

2.1 ขอบเขตตลาดสินค้าที่เกี่ยวข้อง (relevant product market)

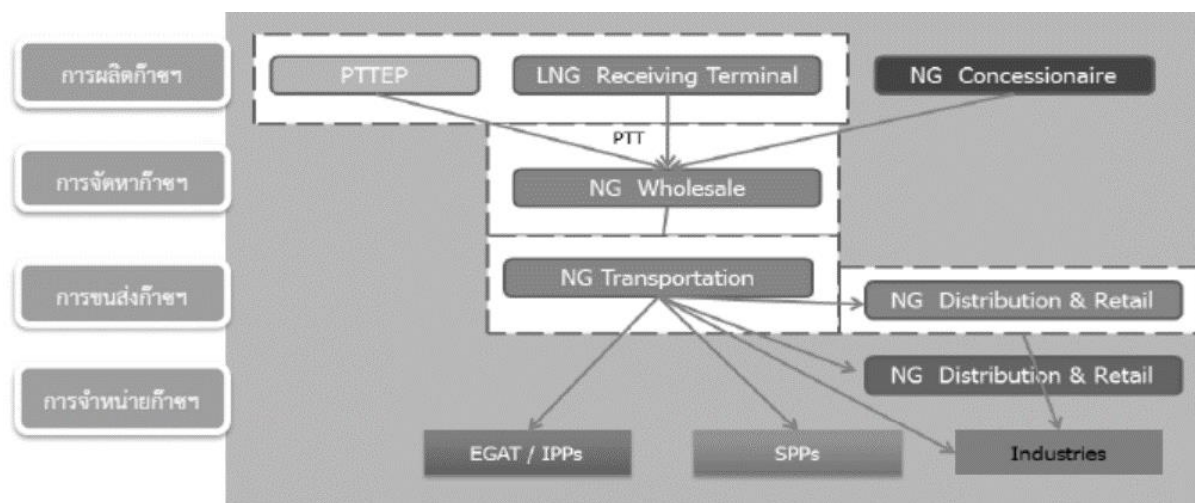
ในทำนองเดียวกันกับการพิจารณาขอบเขตตลาดด้านสินค้าในกิจการก๊าซธรรมชาติ ที่ผู้ประกอบการจะสามารถประกอบกิจการได้เฉพาะที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้นทำให้สามารถแบ่งขอบเขตตลาดด้านสินค้าออกเป็น 4 ประเภทตามใบอนุญาต ซึ่งในปัจจุบัน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการก๊าซธรรมชาติ ให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทย โดยแบ่งตามประเภทของใบอนุญาตไว้ ดังนี้

ประเภทของใบอนุญาต	จำนวนใบอนุญาตทั้งหมด	จำนวนใบอนุญาต เฉพาะปี 2563
1. ขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ	72	0
2. จัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ	5	3
3. ค้าปลีกก๊าซธรรมชาติผ่านระบบจำหน่ายก๊าซธรรมชาติ	7	0
4. เก็บรักษาและแปรสภาพก๊าซธรรมชาติจากของเหลวเป็นก๊าซ	1	0

ที่มา : คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

โดยโครงสร้างอุตสาหกรรมกิจการก๊าซธรรมชาติแสดงไว้ในภาพที่ 3. โดยปัจจุบันได้มีการเปิดเสรีการให้ใบอนุญาตจัดหาและค้าส่งก๊าซธรรมชาติ (LNG) ให้กับเอกชนเข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น

ภาพที่ 3. โครงสร้างกิจการก๊าซธรรมชาติ



ที่มา: คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

2.2 ขอบเขตตลาดภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง (relevant geographic Market)

นอกจากการกำหนดขอบเขตตลาดสินค้าโดยแบ่งตามประเภทใบอนุญาตแล้ว ต้องพิจารณาการกำหนดขอบเขตตลาดตามสภาพภูมิศาสตร์อีกด้วย โดยต้องคำนึงถึงความสามารถในการเข้าถึงบริการกิจการก๊าซธรรมชาติของผู้ใช้บริการซึ่งอาจมีข้อจำกัดด้านภูมิศาสตร์ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่กรณี ใบอนุญาตขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อผ่านระบบส่งก๊าซธรรมชาติ ในการกำหนดขอบเขตตลาดจำเป็นต้องพิจารณาตามพื้นที่ที่ผู้ให้บริการสามารถลำเลียงก๊าซธรรมชาติถึงผู้ใช้บริการได้ โดยอาจจะกำหนดขอบเขตให้แคบลงเป็นรายพื้นที่ที่โครงข่ายระบบขนส่งก๊าซธรรมชาติให้บริการ ตัวอย่างเช่น ระบบท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนฝั่งที่น้ำพอง เป็นต้น