

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า
สำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL PROBLEMS RELATED TO PROMOTING COMPETITION
IN RETAIL ELECTRICITY MARKET
FOR RESIDENTIAL CUSTOMERS IN THAILAND



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2021
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการแข่งขันใน กิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ในประเทศไทย
โดย	น.ส.ปัทมณัฐ ก่อสกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ รัตนกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์)

ปัทมณัฐ ก่อสกุล : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า
สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย. (LEGAL PROBLEMS RELATED
TO PROMOTING COMPETITION IN RETAIL ELECTRICITY MARKETFOR RESIDENTIAL
CUSTOMERS IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า และมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้มีผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าได้หลายราย ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ ที่ทำให้เอกชนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ และผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) สามารถจำหน่ายไฟฟ้า และจัดหาบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ได้ รวมถึงการซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบการซื้อขายไฟฟาระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้า (Peer-to-Peer: P2P) ได้ แต่ปัจจุบัน การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ผู้ใช้ไฟฟ้ายังต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นประเทศต้นแบบ และข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าของคณะกรรมการยุโรป พบว่า มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ยังมีข้อจำกัดในแต่ละลำดับชั้นการซื้อขายไฟฟ้า ประการที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการค้าปลีกไฟฟ้าโดยประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการยังไม่ครอบคลุมการประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบใหม่ และการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P ประการที่สอง ความสามารถในการซื้อขายไฟฟ้า โดยการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายซึ่งมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งยังคงผูกขาดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ทำให้มีโอกาสในการเลือกปฏิบัติใช้อำนาจเหนือตลาดที่เกี่ยวข้องในทางมิชอบ สืบเนื่องจากสภาพการผูกขาดดังกล่าว สิทธิในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อการค้าปลีกไฟฟ้าแบบ P2P ยังคงถูกจำกัดเฉพาะผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าบางประเภทเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อทำลายข้อจำกัดดังกล่าวทั้งสามลำดับชั้นควบคู่กันไป ป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาดของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งโดยมิชอบ และส่งเสริมให้เอกชน ผู้ใช้ไฟฟ้า และผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบใหม่สามารถค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6085981334 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Retail Electricity Market, Residential Customers, Electricity Industry

Pattamanat Kolsakun : LEGAL PROBLEMS RELATED TO PROMOTING COMPETITION
IN RETAIL ELECTRICITY MARKET FOR RESIDENTIAL CUSTOMERS IN THAILAND. Advisor: Piti
Elamchamroonlarp, Ph.D.

The Energy Industry Act B.E. 2550 (2007) aims at promote competition electricity industries, including the retail electricity market. It contains provisions encouraging increased participation of the private electricity retailers. Additionally, technological advancement in the various fields of technology enable private electricity retailers, Aggregators, which are electricity industry operators in a new business model, and Prosumer to supply power, including ancillary services, and trade on a peer-to-peer (P2P) basis. However, at present, competition in the electricity retail market for residential customers has been limited. The residential customers are practically required to buy electricity from state-owned electricity distribution utilities namely, Metropolitan Electricity Authority (MEA) and Provincial Electricity Authority (PEA).

A comparative study on legal measures to promote competition in the retail electricity market for residential customers adopted in the United Kingdom and the European Commission's Electricity Directives reveals limitations of legal measures in the Energy Industry Act B.E. 2550 in promoting peer-to-peer electricity trading. As regards the electricity participant layer, the license for the electricity industry operation does not correspond to the new electricity business model and the development of a P2P electricity trading platform. Secondly, in relation to the virtual layer, state-owned electricity distribution utilities still have a monopolistic right over the retail electricity market, which are given opportunities for abuse of market power. Thirdly, given the aforesaid monopolistic situation, the right to use and connection of power distribution systems for P2P electricity trading has limited to certain types of electricity operators. Therefore, this thesis proposes to amend legal measures to break these limitations simultaneously for preventing of abuse of power by electricity utilities over the retail electricity markets and encouraging increased participation of the private sector including electricity customers to retail electricity market for residential customers under the regulation of the Energy Regulatory Commission.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างดีได้ด้วยความกรุณาของผู้เกี่ยวข้องหลายท่าน ดังต่อไปนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่วิทยานิพนธ์ของท่านยังได้สร้างแรงบันดาลใจในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และ โดยตลอดช่วงเวลาการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ท่านอาจารย์ได้คอยให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวทางแก่งานเขียนฉบับนี้มาตั้งแต่แรกเริ่ม จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล และ อ. ดร. กฤษณ์ วสินนท์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า และ ได้ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียน รวมทั้งได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา และการนำเสนอที่ถูกต้องตามหลักวิชา ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณพี่หมวย พีโรส และเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาในการศึกษา และทำให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดามารดาที่เคารพรักอย่างยิ่งของผู้เขียนที่ได้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาและในด้านอื่น ๆ ทั้งยังคงเป็นกำลังใจ ขอขอบคุณ พันตำรวจโทสิทธิศักดิ์ ก่อสกุล น้องชายผู้ให้คำแนะนำต่าง ๆ และคอยสนับสนุนผู้เขียนมาโดยตลอด

ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อน พี่ น้อง ผู้ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชนทุกท่าน รวมถึงพี่ เพื่อน ที่ไม่อาจเอ่ยนามได้ทั้งหมด ที่ได้ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้วยดีแก่ผู้เขียนเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผลอันเป็นประโยชน์ ความดีความงามทั้งปวง ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบแก่ท่านทั้งหลายที่ได้เฝ้าข้างต้น แต่หากมีความผิดพลาดประการใดในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอรับผิดชอบไว้แต่เพียงผู้เดียว

ปัทมณัฐ ก่อสกุล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....ค	
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....ง	
กิตติกรรมประกาศ.....จ	
สารบัญ.....ฉ	
สารบัญภาพ.....ฉ	
บทที่ 1 บทนำ.....1	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....1	
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....6	
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....6	
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....6	
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....7	
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....7	
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า.....8	
2.1 ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ.....8	
2.2 การจัดทำบริการสาธารณะ.....10	
2.2.1 ความหมายและประเภทของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำ บริการสาธารณะ.....10	
2.2.2 เครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ.....14	
2.2.3 บทบาทของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ.....21	
2.3 การประกอบกิจการสาธารณูปโภค.....25	
2.3.1 การประกอบกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly).....25	

2.3.2 การแข่งขันในการประกอบกิจการสาธารณูปโภค	27
2.4 หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ	29
2.4.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทั่วไป	30
2.4.2 หลักการเฉพาะของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ	31
2.4.2.1 หลักเสรีนิยม	31
2.4.2.2 หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ	32
2.5 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า	34
2.5.1 รูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า	35
2.5.2 การผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้า	42
2.5.3 การแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า	47
2.5.4 ตลาดซื้อขายไฟฟ้า	53
2.5.4.1 ตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Wholesale Market)	54
2.5.4.2 ตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market)	55
2.5.4.3 การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer	61
2.5.5 อัตราค่าไฟฟ้า	65
2.5.6 การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าจากการผูกขาดไปสู่การแข่งขัน	67
2.5.7 การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า	74
2.5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า	77
บทที่ 3 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป	79
3.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร	81
3.1.1 การประกอบกิจการไฟฟ้าก่อนการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปี ค.ศ. 1990	81
3.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990	84
3.1.2.1 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอังกฤษและเวลส์	84

3.1.2.2 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสกอตแลนด์	92
3.1.2.3 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไอร์แลนด์เหนือ	93
3.1.2.4 การเปิดเสรีการประกอบกิจการค้าส่งไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร.....	93
3.1.2.5 การเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA).....	95
3.1.2.6 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร	97
3.1.2.7 การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร.....	98
3.2 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร.....	101
3.2.1 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ในช่วงปี ค.ศ. 1990 - 2008.....	101
3.2.2 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จนถึงปัจจุบัน	104
3.2.2.1 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ. 2008	104
3.2.2.2 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ. 2010	106
3.2.2.3 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ.2014	107
3.2.3 การส่งเสริมให้ผู้บริโภคผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer).....	108
3.3 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าของสหภาพยุโรป.....	110
3.3.1 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 1 (Directive 96/92/EC).....	110
3.3.2 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 2 (Directive 2003/54/EC).....	114
3.3.3 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 3 (Directive 2009/72/EC)	117
3.3.4 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 4 (Directive 2019/944/EC).....	123
3.3.5 ข้อกำหนด 2018/2001 เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (Directive 2018/2001).....	124

3.4 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร	
125	
3.4.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน.....	125
3.4.1.1 กิจการผลิตไฟฟ้า.....	125
3.4.1.2 กิจการระบบส่งไฟฟ้า.....	126
3.4.1.3 กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า.....	128
3.4.1.4 กิจการค้าปลีกไฟฟ้า.....	131
3.4.2 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ในสหราชอาณาจักร.....	133
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย.....	144
4.1 พัฒนาการของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย.....	144
4.1.1 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย.....	144
4.1.2 การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	146
4.1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.....	146
4.1.2.2 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้า.....	149
4.1.2.3 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย.....	151
4.2 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย.....	166
4.2.1 กิจการผลิตไฟฟ้า (Generation).....	167
4.2.2 กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission).....	169
4.2.3 กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution).....	169
4.2.4 กิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail).....	171
4.2.5 การกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้า.....	172
4.2.6 องค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า (Regulator).....	173

4.3 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ. 2550	173
4.3.1 การประกอบกิจการไฟฟ้า	175
4.3.1.1 การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า	176
4.3.1.2 การรวมกิจการไฟฟ้า	180
4.3.1.3 การกำหนดอัตราค่าบริการ.....	180
4.3.1.4 การตรวจสอบรายงานการบัญชีและการเงินเพื่อการกำกับดูแล	186
4.3.1.5 มาตรฐานการให้บริการและการให้บริการอย่างทั่วถึง	186
4.3.1.6 การส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน	187
4.3.1.7 การใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า.....	189
4.3.2 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ... ..	192
4.3.2.1 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ	192
4.3.2.2 การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ.....	195
4.3.2.3 ปัญหาการผูกขาดกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการ ไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจ	197
4.3.2.4 ข้อจำกัดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด	198
4.3.3 ปัญหาการควบคุมกำกับการแข่งขันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ ใช้ไฟฟ้า ประเภทบ้านอยู่อาศัย	200
4.3.4 ปัญหาการส่งเสริมการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่.....	203
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	207
5.1 บทสรุป.....	207
5.2 ข้อเสนอแนะ	214
บรรณานุกรม	227
ประวัติผู้เขียน	241

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Regulated Natural Monopoly หรือ Vertically Integrated.....	35
ภาพที่ 2 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer).....	37
ภาพที่ 3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market).....	39
ภาพที่ 4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในกิจการค้าส่งและค้าปลีกไฟฟ้า (Competition in the Wholesale and Retail Market).....	41
ภาพที่ 5 ทิศทางการไหลของกระแสไฟฟ้าในระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิม	50
ภาพที่ 6 ทิศทางการไหลของกระแสไฟฟ้าในระบบไฟฟ้าในปัจจุบัน.....	50
ภาพที่ 7 การซื้อขายไฟฟ้าแบบดั้งเดิม.....	62
ภาพที่ 8 การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer	62
ภาพที่ 9 ลำดับชั้นของโครงข่ายการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer	63
ภาพที่ 10 การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของอย่างเต็มรูปแบบ (Full Ownership Unbundling).....	118
ภาพที่ 11 ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator หรือ ISO)	120
ภาพที่ 12 ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (Independent Transmission Operator หรือ ITO)	121
ภาพที่ 13 ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) ในสหราชอาณาจักร	130
ภาพที่ 14 รูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า Enhanced Single Buyer ของประเทศไทย	167

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยนั้นถือเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค¹ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม² ทำให้ในอดีตที่ผ่านมา รัฐจึงจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของภาคเอกชน โดยห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต เพื่อให้กิจการอยู่ในความดูแลอย่างใกล้ชิดของฝ่ายปกครอง รักษามาตรฐานของการบริการ และอัตราค่าบริการให้อยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นภาระกับประชาชนมากเกินไป³ ซึ่งปัจจุบันการผลิตและซื้อขายไฟฟ้าในกิจการไฟฟ้ามีลักษณะเป็นแบบกึ่งผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยมีชื่อเรียกกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยเป็นการเฉพาะว่าเป็นแบบ “ผู้ซื้อรายเดียว” (Enhanced Single Buyer หรือ ESB) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและแนวทางการกำกับดูแลตามที่กระทรวงพลังงานเสนอ โดยรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer หรือ ESB) มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิตและส่งไฟฟ้า และเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าหลักแต่เพียงรายเดียว (Single Buyer) และทำการส่งไฟฟ้าที่จัดหามาได้ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ซึ่งประกอบด้วย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป แต่การส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้าจะสั่งการโดยศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ภายในสายงานระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) แต่จะมีการแบ่งขอบเขต (Ring Fence) ของอำนาจ

¹ ประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3 (7)

² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, (กรุงเทพมหานคร), หน้า 56.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า 239-242.

หน้าตัวอย่างชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่าการส่งเดินเครื่องโรงไฟฟ้ามีความเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังมีการ แยกแยะทางบัญชี (Account Unbundling) ระหว่างกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการระบบส่งไฟฟ้า เพื่อ สร้างความโปร่งใส และส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้วย โดยการดำเนินงาน ต่างๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ (regulate) ของ หน่วยงานควบคุมกำกับ (Regulator) ซึ่งคือ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบการดำเนินงานในกิจการไฟฟ้า รวมทั้งส่งเสริมการแข่งขัน และคุ้มครองผู้บริโภค

2. บทบาทของภาคเอกชนในการผลิตไฟฟ้า แบ่งเป็น (1) ผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ (Independent Power Producers หรือ IPPs) จะเข้าร่วมการประมูลแข่งขัน (2) ผู้ผลิตไฟฟ้า รายเล็ก (Small Power Producers หรือ SPPs) จะเสนอขายไฟฟ้า ตามเป้าหมายปริมาณพลังไฟฟ้า ที่มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าเป็นรอบ ๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายของภาครัฐ โดยมีการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับซื้อ ทั้งนี้ สำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPPs) บางรายที่ตั้งอยู่ใน นิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมสามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรม ที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมได้โดยตรง (3) ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (Very Small Power Producers หรือ VSPPs) ซึ่งผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเป็นหลัก จะเสนอขาย ไฟฟ้า ตามเป้าหมายปริมาณพลังไฟฟ้าที่มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าเป็นรอบ ๆ ขึ้นอยู่กับนโยบายของ ภาครัฐ เช่นเดียวกับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPPs) แต่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วน ภูมิภาค (กฟภ.) จะเป็นผู้รับซื้อผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (Very Small Power Producers หรือ VSPPs) และ (4) ผู้ผลิตไฟฟ้านอกสัญญา (Independent Power Supply หรือ IPS) ที่มีเครื่องกำเนิด ไฟฟ้าของตนเองสามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง หรือขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง โดยไม่ขายไฟฟ้า ให้กับการไฟฟ้า แต่ขอเชื่อมต่อเข้ากับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า ทั้งนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนส่วนใหญ่ ดังกล่าวมักจะเป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่มีเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ (Centralized Generation หรือ CG) และสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าส่วนใหญ่ยังคงต้องจำหน่ายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้า รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง มีเพียงผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้านอกสัญญา (IPSS) เท่านั้น ที่สามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมได้โดยตรง

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแหล่งพลังงานไฟฟ้า แบบกระจายศูนย์ (Distributed energy resources หรือ DER) เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าแบบ กระจายศูนย์ (Decentralized Generations หรือ DGs) และเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน หมุนเวียน (Renewable Energy Sources หรือ RES) ที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นและมีราคาลดลงอย่าง มีนัยสำคัญ ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานขนาดเล็ก เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ เพื่อผลิตไฟฟ้าไว้ใช้เอง (Self-Consumption) รวมถึง

อาจจะจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเองให้กับการไฟฟ้าหรือผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นได้อีกด้วย โดยมักเรียกผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ว่า Prosumers ด้วยเหตุนี้ การผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันจึงไม่ได้จำกัดอยู่ที่โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่อีกต่อไป และการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ จะมีบทบาทสำคัญในการผลิตไฟฟ้ามากขึ้น รวมถึงการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยด้วย

สำหรับการรับซื้อไฟฟ้าที่ผลิตได้จากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนข้างต้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมกำกับดูแล (Regulator) จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากภาคเอกชนดังกล่าวให้มีความชัดเจน โปร่งใส

3. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้ดำเนินการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) และการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน แต่จะมีการแบ่งแยกทางบัญชีอย่างชัดเจน ระหว่างกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ป้องกันการอุดหนุนระหว่างกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่มีลักษณะผูกขาด กับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยส่วนใหญ่ยังคงต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น แต่สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนได้ สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPP) ได้⁴

จากรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในส่วนของกิจการค้าปลีกไฟฟ้า มีผู้ใช้ไฟฟ้าเพียงบางราย (ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรม) เท่านั้นที่มีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้า แต่ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่ในประเทศไม่มีทางเลือกในการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหลายราย⁵ กิจการการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยจึงยังคงมีลักษณะแบบผูกขาด และการแข่งขันยังถูกจำกัดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น จึงเป็นอุปสรรคไม่เอื้อต่อการที่ภาคเอกชน ภาคประชาชน และชุมชนจะมีส่วนร่วมในการผลิตและจำหน่ายพลังงานตามศักยภาพ กระทบต่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสระบบพลังงานของประเทศ และ

⁴ คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงาน เรื่อง ข้อเสนอแนะการปฏิรูปและผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการผูกขาดธุรกิจด้านพลังงาน, (2560), หน้า 1.

⁵ ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 88.

การผูกขาดดังกล่าวทำให้ราคาค่าไฟฟ้าถูกกำหนดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากัน (Uniform Tariff) สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วประเทศ ส่งผลให้ผู้ใช้ไฟฟ้าขาดทางเลือกในการใช้บริการที่มีต้นทุนต่ำ⁶

แม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะได้ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน ซึ่งประกอบด้วย กิจการไฟฟ้าและกิจการก๊าซธรรมชาติ ป้องกันการใช้อำนาจผูกขาดโดยมิชอบ สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าให้มีไฟฟ้าเข้าถึงในพื้นที่ทุรกันดาร และส่งเสริมสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นองค์กรควบคุมกำกับการประกอบกิจการพลังงาน⁷ มีอำนาจตามมาตรา 60 ในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการกระทำใด อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 และ 81 ยังบัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าต้องยินยอมให้ผู้ประกอบกิจการรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าอย่างเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นทางเลือกในการซื้อไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า แต่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ก็ยังไม่สามารถควบคุมกำกับให้ผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งผูกขาดโดยรัฐ (การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)) เปิดให้ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าย่อยรายอื่นเข้าใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐเพื่อค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันในระดับค้าปลีกไฟฟ้าได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหลายรายได้⁸

ในขณะที่อีกหลายประเทศประสบความสำเร็จในการเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร ที่ถือได้ว่าเป็นประเทศแม่แบบให้กับประเทศต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้มีการแข่งขัน มีนโยบายมุ่งที่จะเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้นในระบบไฟฟ้า รวมทั้งสหภาพยุโรปยังได้ออกข้อกำหนด (Directives) ต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นให้เกิดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า ประกอบกับลักษณะของระบบไฟฟ้าในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนผ่านจากแบบรวมศูนย์ (Centralized) เป็นแบบกระจายตัว (Distributed)

⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ 10 : ระบบพลังงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 61-82.

⁷ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 546/2550 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.

⁸ ปิติ เอี่ยมจรรย์ลาภ, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย," หน้า 85.

และมีต้นทุนการดำเนินการที่ลดต่ำลงจากในอดีตอย่างมาก ยิ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น เอกชนในสหราชอาณาจักร และประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป สามารถดำเนินการระบบจำหน่ายและการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้ รวมทั้งเป็นผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) อีกทั้งผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าได้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเอง หรือที่เรียกว่า Prosumer คือ มีการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์และผลิตไฟฟ้าใช้เองในพื้นที่เฉพาะ เช่น หมู่บ้าน เป็นต้น⁹ และที่สำคัญ ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อรับประโยชน์จากบริการที่ค่าไฟฟ้าถูกลงได้ ซึ่งจากการศึกษาการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรพบว่า การแข่งขันในระดับค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งอนุญาตให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้นั้นเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าปรับปรุงคุณภาพและบริการ และแข่งขันกันในเรื่องของราคาซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้ไฟฟ้า¹⁰ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการผูกขาดในกิจการไฟฟ้ามาสู่ระบบการแข่งขัน อาจส่งผลให้ค่าไฟฟาลดลง แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจมีผลกระทบที่เกิดขึ้นได้แก่ การลงทุนระบบสายส่ง ความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า การดูแลการผลิตไฟฟ้าสำรอง การกำกับราคาที่เป็นธรรม ซึ่งต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย¹¹ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูงสุดและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า

จากที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย ภายใต้การควบคุมกำกับให้กิจการไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูงสุดและคงไว้ซึ่งความมั่นคงทางพลังงานไฟฟ้า ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้นั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยนำมาตราทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รวมถึงบทบาทของรัฐในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ทั้งในส่วนของกรวางนโยบาย การประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้ามาพิจารณา เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และนำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไป

⁹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 เมษายน 2561 เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ด้านพลังงาน)

¹⁰ ปีติ เอี่ยมจำรูญลาภ, "ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย," หน้า 45-46.

¹¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ, วาระปฏิรูปที่ 10 : ระบบพลังงาน, หน้า 61-82.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร รวมถึงข้อกำหนดกิจการไฟฟ้า (Electricity Directives) ของคณะกรรมการยุโรปที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย รวมถึงปัญหาทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว
3. เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย ตลอดจนบทบาทของรัฐที่เหมาะสมในการเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันในส่วนของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยมีอิสระในการเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ เนื่องจากรัฐยังคงผูกขาดกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และเอกชนยังไม่สามารถใช้และเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าดังกล่าว เพื่อเข้ามาแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย และควบคุมกำกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นประเทศต้นแบบในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าของประเทศต่าง ๆ รวมถึงข้อกำหนดกิจการไฟฟ้า (Electricity Directives) ของคณะกรรมการยุโรป (European Commission หรือ EC) ที่มีผลต่อการออกมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของสหราชอาณาจักรในเวลาต่อมาด้วย เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งจะแสดงให้เห็น

เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายในระบบกฎหมายไทยในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย และนำมาใช้ในการวิเคราะห์หาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย รวมถึงบทบาทของรัฐที่เหมาะสมในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ทั้งในส่วนของ การวางนโยบาย การประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้า

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัยที่จะใช้ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นวิธีการศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศในรูปแบบของหนังสือ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บทความทางวิชาการ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย หนังสือพิมพ์ และเอกสารต่างๆ ในสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ตีพิมพ์ในรูปแบบของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สารสนเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับประเด็นของการศึกษาวิจัยนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร รวมถึงข้อบังคับกิจการไฟฟ้า (Electricity Directives) ของคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ที่เกี่ยวข้อง
2. ทำให้ทราบถึงโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย รวมถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายของระบบกฎหมายไทยเกี่ยวกับการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย
3. สามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าจากการวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการเสนอมาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมที่เหมาะสมในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย ตลอดจนบทบาทของรัฐในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ทั้งในส่วนของ การวางนโยบาย การประกอบกิจการ และการควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นกิจการอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ถือเป็นบริการสาธารณะทางเศรษฐกิจรูปแบบหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน หรือรัฐอาจส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ เพื่อให้เกิดการแข่งขันภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และลดภาระของผู้ใช้ไฟฟ้าอีกด้วย ทั้งนี้ กิจการไฟฟ้าประกอบด้วยกิจการในด้านต่าง ๆ หลายด้าน ประกอบเข้าด้วยกัน ซึ่งมีทั้งกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ (natural monopoly) ได้แก่ กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) และ (2) กิจการที่แข่งขันได้ ได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า (Generation) และกิจการจำหน่ายไฟฟ้าหรือกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) จึงทำให้บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจในการประกอบกิจการด้านต่าง ๆ ของกิจการไฟฟ้าแตกต่างกันออกไป

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของรัฐทางเศรษฐกิจ รวมถึงบทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ทั้งในฐานะผู้ประกอบกิจการในกิจการที่แข่งขันได้ และในฐานะผู้ควบคุมกำกับกิจการในกิจการที่เป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อให้การประกอบกิจการไฟฟ้าเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบกิจการที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน หรือผู้ประกอบกิจการที่เป็นภาคเอกชนด้วยตนเอง

2.1 ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ในการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ

ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

1. ภารกิจพื้นฐาน (primary function) เป็นภารกิจที่รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อการดำรงอยู่ของรัฐ¹² ได้แก่ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งความมั่นคงปลอดภัยจากการละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของเอกชนแต่ละคน และความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกประเทศ ไม่ว่าจะ

¹² สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 138-142.

ด้านการทหาร และทางเศรษฐกิจ¹³ และเนื่องจากภารกิจพื้นฐานเป็นภารกิจอันเป็นสาระสำคัญที่แสดงลักษณะความเป็นรัฐ รัฐจึงต้องดำเนินการเองโดยหน่วยงานที่เรียกว่า ส่วนราชการ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และมีการใช้อำนาจมหาชนของรัฐเข้าดำเนินการและบังคับการ องค์กรเอกชนจึงไม่สามารถดำเนินการแทนได้

2. ภารกิจลำดับรอง (secondary function) เป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นหรือเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นภารกิจด้านทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดี โดยแบ่งได้เป็น (1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น และ (2) ภารกิจทางเศรษฐกิจหรือด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่างๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม เป็นต้น

ในการดำเนินการภารกิจลำดับรองทางด้านเศรษฐกิจของรัฐ รัฐอาจอยู่ได้ใน 2 สถานะ คือ ในฐานะ “ผู้ควบคุมเศรษฐกิจ” (Regulator) และในฐานะเป็น “ผู้ประกอบการ” หรือเป็นผู้ดำเนินการทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Entrepreneur) หากรัฐอยู่ในฐานะผู้ควบคุมเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยอำนาจมหาชนสั่งการและบังคับให้เกิดผล โดยไม่ต้องมีการยินยอมของเอกชน เครื่องมือหรือองค์กรที่เหมาะสมที่จะใช้ทำภารกิจนี้ คือ ส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แต่หากรัฐอยู่ในฐานะผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจ รัฐอาจเลือกใช้เครื่องมือของรัฐได้ 2 ลักษณะ คือ ให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำ หรือจัดตั้ง องค์กรประเภทใหม่ ซึ่งเป็นนิติบุคคลขึ้นดำเนินการ ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนราชการ เรียก “รัฐวิสาหกิจ” หรือ “วิสาหกิจมหาชน” นอกจากนี้ เนื่องจากภารกิจลำดับรองเป็นงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจ ข้าราชการ รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนเข้าจัดการหรือดำเนินการ ดังนั้น รัฐอาจมอบหมายหรือยอมให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทนรัฐได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกันของแต่ละรัฐ¹⁴

ทั้งนี้ ภารกิจของรัฐสมัยใหม่ดังกล่าวข้างต้น ทั้งภารกิจพื้นฐานและภารกิจลำดับรอง อาจเรียกได้อีกหนึ่งว่า “บริการสาธารณะ” (public service)¹⁵

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 141-142.

¹⁴ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 138-142.

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 142.

จากภารกิจของรัฐสมัยใหม่ หรือ “บริการสาธารณะ” ดังกล่าว กิจการค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งเป็นงานด้านสาธารณูปโภค การดำเนินการจัดทำเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการการใช้ไฟฟ้าของประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อให้ความเป็นอยู่ของประชาชนสะดวกสบายยิ่งขึ้น จึงถือว่าเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ โดยรัฐอาจเป็นผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเอง หรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐก็ได้ แต่ทั้งนี้ เมื่อกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเป็นภารกิจของรัฐ หรือบริการสาธารณะแล้ว ไม่ว่าจะรัฐจะเป็นผู้ประกอบกิจการเอง หรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการ ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน

2.2 การจัดทำบริการสาธารณะ

2.2.1 ความหมายและประเภทของบริการสาธารณะ และหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁶

(1) ความหมายของบริการสาธารณะ

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของ “บริการสาธารณะ” (public service) ไว้ โดยศาสตราจารย์ ดร.Léon DUGUIT ได้ให้คำจำกัดความของ “บริการสาธารณะ” ไว้ว่า “บริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ” จากคำจำกัดความนี้สะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ นอกจากนี้ จากแนวคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'État) “บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ” สำหรับประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับแนวคิดการแบ่งภารกิจของรัฐว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง “กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”

จากคำจำกัดความของนักวิชาการ รวมถึงแนวคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'État) ดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปเงื่อนไขของบริการสาธารณะว่า (1) บริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน คือ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ หรือมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนโดยมี

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-54.

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการจัดทำของเอกชนก็ได้ และ (2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนในข้อ (1) นั้นจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการประชาชนด้วย

จากเงื่อนไขของบริการสาธารณะดังกล่าว สำหรับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ที่รัฐซึ่งโดยส่วนมากมักอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้า หรือหากเอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ก็จะอยู่ในการควบคุมกำกับของรัฐที่อาจเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระ ซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กล่าวคือ รัฐ ประกอบกับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในการใช้ไฟฟ้าเพื่อให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี จึงสรุปได้ว่า กิจการการค้าปลีกไฟฟ้าจัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น ในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าก็จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

(2) ประเภทของบริการสาธารณะ

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ศาลคดีขัดกัน และความเห็นของนักกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส ก่อให้เกิดการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลายประเภท โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(2.1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้กับประชาชน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในประเทศ โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เนื่องจากเป็นหน้าที่เฉพาะของรัฐที่จะต้องอาศัยอำนาจพิเศษของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ทำให้รัฐไม่สามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นหรือเอกชนจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองได้

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น

(2.2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำ โดยมีวัตถุประสงค์เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่นเดียวกับกิจการของเอกชน เช่น กิจการไฟฟ้า เป็นต้น โดยบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้น อยู่ภายใต้หลักกฎหมายสองหลัก คือ

ทั้งหลักกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ ผู้ให้บริการสาธารณะประเภท อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม กิจกรรมที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งจัดทำโดย นิติบุคคลมหาชน โดยการจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการของนิติบุคคลมหาชนดังกล่าวจะต้องอยู่ ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการ สาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นจะตกอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน

(3) หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

Louis Rolland แห่งสำนักกฎหมายเมือง Bordeaux ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ ขึ้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเรียกว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์ขึ้นพื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ ทุกประเภทที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงตลอดกระบวนการในการจัดทำบริการสาธารณะของตน หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วย

(3.1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญเป็นประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากหลักความเสมอภาคมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อ สิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกัน และรัฐมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ของประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงต้องมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์หรือได้รับ บริการจากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งทางด้าน การให้บริการ ผู้ให้บริการ และ ค่าบริการ โดยหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะมาจากหลักความเสมอภาคกันทาง กฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นการรับรองขึ้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องจัดให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการไฟฟ้า ได้อย่างเสมอภาคกัน ไม่ว่าประชาชนจะมีถิ่นที่อยู่ทุกถิ่นดาน หรือเป็นผู้มีรายได้น้อยก็ตาม สำหรับการให้บริการไฟฟ้าในประเทศไทย รัฐได้มีการออกนโยบายและมีการดำเนินการที่สะท้อนให้เห็นถึง หลักความเสมอภาคดังกล่าว เช่น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย มีการ ดำเนินการเพื่อปรับปรุงและขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อสามารถให้บริการครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบ รองรับความต้องการไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้นของประชาชนทั่วทั้งประเทศ นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 รัฐได้ออกมาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ โดยปัจจุบัน ผู้ใช้ไฟฟ้า

ประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 กิโลวัตต์ชั่วโมงต่อเดือน ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีรายได้น้อย จะได้รับสิทธิค่าไฟฟ้าฟรี

(3.2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักลง ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องรับผิดชอบความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นจากการหยุดชะงักในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้ว่าจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทน โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ โดยในกิจการไฟฟ้ามีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการไฟฟ้าที่แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการให้บริการไฟฟ้า ซึ่งผู้ประกอบการระบบส่งไฟฟ้า ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้า จะต้องดำเนินงานให้ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด และกรณีที่ทำให้บริการต่ำกว่ามาตรฐาน ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งให้องค์กรควบคุมกำกับทราบ พร้อมระบุสาเหตุ และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งมาตรฐานดังกล่าว เช่น ค่าเฉลี่ยของจำนวนครั้งที่ไฟฟ้าดับที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ต่อผู้ใช้ไฟฟ้าหนึ่งรายในหนึ่งปี (System Average Interruption Frequency Index: SAIFI) ค่าเฉลี่ยของระยะเวลาที่ไฟฟ้าดับที่ยอมให้เกิดขึ้นได้ต่อผู้ใช้ไฟฟ้าหนึ่งรายในหนึ่งปี (System Average Interruption Duration Index: SAIDI) การจ่ายกระแสไฟฟ้าคืนหลังเกิดเหตุขัดข้อง

(3.3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ และให้ทันกับความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บริการสาธารณะดำเนินการไปอย่างปกติตามเดิมหลังจากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้วได้ โดยจะเห็นได้จากนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการผลิตไฟฟ้าในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีต โดยปัจจุบันมีการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม เป็นต้น เพื่อทดแทนการผลิตไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน ถ่านหิน เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่ทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของอากาศบนโลก

เพิ่มสูงขึ้น ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มนุษย์และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ เช่น การเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

2.2.2 เครื่องมือที่รัฐสมัยใหม่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ¹⁷

บริการสาธารณะโดยส่วนใหญ่แล้วรัฐมักจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ เนื่องจากสภาพของบริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ หรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ¹⁸ โดยการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น รัฐมีเครื่องมือที่เป็นหน่วยงานในรูปแบบต่าง ๆ ที่สามารถใช้ดำเนินการจัดทำ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานรูปแบบอื่น

2.2.2.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับการบังคับบัญชาตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ่มชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานโดยมีวินัย ควบคุมความประพฤติของราชการ เป็นต้น โดยในอดีตประเทศไทยจะใช้ส่วนราชการเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนราชการ ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการยังมีข้อจำกัดหลายประการที่เกิดจากระบบราชการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และระบบราชการก็ไม่เหมาะสมสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจ เช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

2.2.2.2 รัฐวิสาหกิจ

จากข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะโดยส่วนราชการดังกล่าวข้างต้น และการที่บริการสาธารณะบางประเภทมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากให้เอกชนดำเนินการจัดทำ อาจมีการร่วมมือผูกขาดและเรียกค่าตอบแทนตามอำเภอใจ ทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภค และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ โดยเฉพาะกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น กิจการไฟฟ้า นอกจากนี้ บริการสาธารณะบางประเภทเป็นบริการสาธารณะที่เอกชนไม่อยู่ในสถานการณ์ที่จะดำเนินการได้ เนื่องจากขาดเงินทุน ขาดบุคลากร

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

ผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในวงราชการ¹⁹ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐจึงได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักกระจายอำนาจปกครองทางกิจการ โดยรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเฉพาะ ดังนี้ (ก) มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่แต่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล (ข) รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็วในสังคมสมัยใหม่ (ค) เรียกค่าตอบแทนจากการขายสินค้าหรือบริการของตนโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากรัฐ และ (ง) อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบแบบกำกับดูแลจากรัฐ (tutelle) เพื่อไม่ให้เงินลงทุนซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชนรั่วไหลหรือนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์

2.2.2.2.1 นิยามของรัฐวิสาหกิจ

ในระบบกฎหมายไทย “รัฐวิสาหกิจ” ไม่มีคำนิยามทั่วไป มีแต่เพียงนิยามตามกฎหมายต่าง ๆ แต่คำนิยามที่ใช้กันอยู่อย่างกว้างขวางและแพร่หลายที่สุดในปัจจุบัน คือ คำนิยามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งเกี่ยวข้องกับประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจมากที่สุดและมีความสำคัญมากที่สุดในการดูแลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินและควบคุมสถานการณ์การเงินของแผ่นดิน ซึ่งหากรัฐวิสาหกิจจำเป็นจะต้องใช้จ่ายเงิน รัฐจะได้จัดสรรงบประมาณให้ หรือหากรัฐวิสาหกิจมีรายได้หรือผลกำไรก็จะได้นำส่งให้แก่รัฐด้วย โดยความหมายของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายไทย ได้แก่ องค์กร 7 ประเภท ได้แก่

- (1) องค์กรของรัฐบาล
- (2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- (3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹⁹ เกศินี หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517), หน้า 7.

(7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) และ/หรือ (4) และ/หรือ (5) และ/หรือ (6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หากแบ่งตามที่มาทางกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชน โดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีความจำเป็นจะต้องใช้อำนาจมหาชนของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การไฟฟ้าานครหลวง (กฟน.) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ซึ่งในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ให้อำนาจมหาชนแก่รัฐวิสาหกิจทั้งสองในการกระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์จัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง นอกจากนี้ หากรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนนั้นไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496) และ (ข) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน ทั้งที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด และจัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เช่นเดียวการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยกฎหมายเอกชนเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะมีความคล่องตัวเช่นเดียวกับกิจการของเอกชน และเป็นอิสระ หลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐ

2.2.2.2.2 อำนาจมหาชนของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะ (public interest) แตกต่างจากวัตถุประสงค์ของเอกชนที่มุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น รัฐจึงให้รัฐวิสาหกิจมีเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือที่เอกชนไม่มี เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้²⁰ นั่นคือ อำนาจพิเศษ หรือเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ²¹ โดยระบบกฎหมายของประเทศไทย ไม่ว่าจะป็นกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น กฎหมายอื่น กฎ หรือระเบียบอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ได้ให้สิทธิพิเศษทั้ง

²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 167-168.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

ที่เป็นอำนาจมหาชนของรัฐบางประการ และสิทธิพิเศษอื่น ๆ โดยสิทธิพิเศษดังกล่าวมี 4 ลักษณะ²² คือ

1) สิทธิพิเศษทางการเงินและภาษีอากร โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐวิสาหกิจ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจมุ่งเน้นการช่วยเหลือประชาชนเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงรายได้ ซึ่งจะให้ความช่วยเหลือด้วยการให้สิทธิพิเศษทางการเงิน ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโดยจัดสรรงบประมาณแผ่นดินและการค้ำประกันเงินกู้ สำหรับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย ซึ่งการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจผู้ประกอบกิจการนั้น ในอดีตรัฐจะให้การสนับสนุนโดยการจัดสรรงบประมาณ และการค้ำประกันเงินกู้ เพื่อสนับสนุนเงินลงทุนในการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าในถิ่นทุรกันดาร เพื่อให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการไฟฟ้าได้ นอกจากนี้ รัฐยังให้ความช่วยเหลือด้วยการให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร ได้แก่ การยกเว้นหรือลดภาระภาษีอากร

2) สิทธิพิเศษเหนือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจจะได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมาย โดยไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี ไม่อาจนำกระบวนการตามกฎหมายเอกชน เช่น ล้มละลาย มาใช้บังคับได้ เป็นต้น เพื่อเป็นการรักษาทรัพย์สินนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจมีสิทธิพิเศษในการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น เวนคืน หรือใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนอื่น เช่น ผ่านแดนกรรมสิทธิ์หรือเข้าไปในที่ดินของเอกชน เป็นต้น โดยเอกชนจะได้รับค่าทดแทนที่ยุติธรรม²³ ซึ่งสิทธิพิเศษเหนือทรัพย์สินของ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งในกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง เพื่อใช้ทรัพย์สินดังกล่าวในการสำรวจเพื่อหาแหล่งพลังงาน หรือเพื่อหาสถานที่สำหรับใช้ในกิจการผลิตไฟฟ้า หรือเพื่อสร้างและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้า รวมถึงอำนาจในการดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

3) สิทธิพิเศษในการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของเอกชนอื่น โดยการให้รัฐวิสาหกิจผูกขาดในการประกอบกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างแต่ผู้เดียวโดยห้ามมิให้เอกชนดำเนินการ หรือการประกอบกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างของเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือรัฐวิสาหกิจก่อน เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมกำกับประกอบ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117-119.

กิจการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งด้านมาตรฐานการให้บริการ และอัตราค่าบริการ ได้อย่างใกล้ชิด เช่น การประกอบกิจการไฟฟ้า รวมถึงกิจการค้าปลีกไฟฟ้า จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อน ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

4) เอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจมหาชนอื่นของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ อำนาจหรือเอกสิทธิ์ในการบังคับฝ่ายเดียว เช่น อำนาจในการออกกฎระเบียบใช้บังคับแก่บุคคลอื่นฝ่ายเดียว หรืออำนาจในการห้ามดำเนินใด ๆ ในขอบเขตหนึ่ง หรือเอกสิทธิ์ในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เพื่อให้ผู้ที่ดำเนินการใช้อำนาจมหาชนดังกล่าวสามารถบังคับให้เป็นไปตามสิทธิพิเศษนั้น

อำนาจของรัฐวิสาหกิจข้างต้นซึ่งเป็นอำนาจมหาชนและเอกสิทธิ์ต่าง ๆ นั้น โดยหลักแล้ว เฉพาะรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเฉพาะแห่งเท่านั้นจึงจะมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้ หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมายเอกชนซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด มาตั้งแต่แรก ก็ไม่อาจมีอำนาจมหาชนหรือเอกสิทธิ์ดังกล่าวได้ เพราะขัดต่อหลักความเสมอภาคและหลักความเท่าเทียมกันในการแข่งขันการประกอบธุรกิจตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระบบกฎหมายมหาชนโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แม้ว่าการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 26 เพื่อตราพระราชกฤษฎีกากองอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกไปแล้วได้ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมก็ตาม แต่การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคและหลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 26 ด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวเคยได้รับการวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 5/2549 กรณีการยกเลิกการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์เห็นว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญเป็นอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และมีสิทธิเหนือพื้นดินของเอกชนเกี่ยวกับระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับรัฐ และการที่พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์

ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดอำนาจของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีอยู่เดิมดังกล่าว จึงมีผลให้อำนาจมหาชนดังกล่าวโอนไปเป็นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ซึ่งไม่อาจกระทำได้ และการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจต่อบุคคลอื่นซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในทางการแข่งขันทางธุรกิจตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ มาตรา 26

2.2.2.2.3 การกำกับดูแล (tutelle) และการควบคุมกำกับ (regulation) รัฐวิสาหกิจ

โดยหลักแล้ว รัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ในสังกัดของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจเป็นรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ หน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เป็นต้นสังกัดอาจใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรกำกับดูแลเข้าแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรมหาชนได้²⁴ โดยการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจของรัฐ มีลักษณะเป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (tutelle économique) เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระแยกออกไปจากรัฐ (ฝ่ายปกครอง) ได้มีความเป็นอิสระในทางการเงิน การบริหารงาน และการบริหารบุคคล ซึ่งความเป็นอิสระดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า โดยการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ มีลักษณะดังนี้

(1) รัฐมีอำนาจกำหนดนโยบายในการบริหารต่อรัฐวิสาหกิจ ในลักษณะที่เป็นนโยบายกว้าง ๆ ซึ่งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่จะต้องปฏิบัติน้อยกว่าการควบคุมบังคับบัญชา (hiérarchique) ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาภายในหน่วยงานของรัฐ และการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative) ที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความเป็นอิสระแยกออกไปจากรัฐในเชิงการเมือง²⁵

(2) การตัดสินใจของรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลก่อนเสมอ เช่น การตัดสินใจลงทุนครั้งใหญ่ การตัดสินใจที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการในกรณีที่

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

²⁵ สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle)," วารสารนิติศาสตร์ 19,4 (2534): 79-82.

เป็นบริการสาธารณะ เป็นต้น²⁶ ทำให้โครงการลงทุนขยายระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 (8)²⁷

(3) รัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ²⁸

นอกจากรัฐวิสาหกิจจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของรัฐแล้ว รัฐวิสาหกิจยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ (regulation) ขององค์การควบคุมกำกับ (regulator) ซึ่งเป็นองค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคอีกด้วย โดยการควบคุมกำกับ (regulation) ขององค์การควบคุมกำกับจะมีความแตกต่างจากการกำกับดูแล (tutelle) กล่าวคือ การควบคุมกำกับเป็นการที่รัฐโดยองค์การควบคุมกำกับเข้าไปแทรกแซงตลาดเพื่อแก้ไขภาวะตลาดของอุตสาหกรรมนั้น ๆ ล้มเหลว ซึ่งองค์การควบคุมกำกับสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเหนือผู้ประกอบการทั้งเอกชนและรัฐรวมถึงรัฐวิสาหกิจได้เป็นการทั่วไป ในขณะที่การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจเป็นการใช้อำนาจของรัฐตามหลักกระจายอำนาจปกครองทางกิจการ เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ ในการยับยั้งการกระทำของ ที่ขัดต่อนโยบายรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีหรือกฎหมายได้ อำนาจกำกับดูแลนี้ไม่ได้มีไปถึงผู้ประกอบการเอกชนรายอื่น ๆ ในตลาด²⁹

2.2.2.3 หน่วยงาณรูปแบบอื่น

2.2.2.3.1 องค์กรของรัฐประเภทพิเศษ

เป็นหน่วยงานของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ได้เป็นทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นมาโดยการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะราย แต่มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทพิเศษที่มีความเป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างและระบบการทำงานเป็นของตนเอง และมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ใน

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

²⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

...

(8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติ หรือเห็นชอบแผนงานนั้นแล้ว ”

²⁸ สุรพล ลันตีไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle)," *วารสารนิติศาสตร์*: 84.

²⁹ ญัฐวัฒน์ ขอบผล, "ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 39.

กฎหมายจัดตั้ง เช่น ครุสภา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นต้น

2.2.2.3.2 องค์การมหาชน

เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายกลางกำหนดสถานะทางกฎหมาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงาน และความสัมพันธ์กับรัฐไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยดำเนินงานตามโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของรัฐ หรือการดำเนินงานตามแผนงานหรือนโยบายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร เช่น สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) โรงเรียนมหิตลวิทย์ยานุสรณ์ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นต้น

2.2.2.3.3 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)

เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีสถานะเป็นหน่วยงานให้บริการภายในของระบบราชการ เป็นส่วนหนึ่งและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนราชการ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และต้องปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการเป็นหลักก่อน หากมีกำลังการผลิตส่วนเกิน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษดังกล่าวสามารถให้บริการแก่ส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชน โดยเรียกเก็บค่าบริการตามสมควรเพื่อนำมาเป็นรายได้ในการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษได้ เช่น สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ทั้งนี้ กิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ไม่ปรากฏว่ามีการจัดตั้งหน่วยงานรูปแบบอื่นข้างต้นเพื่อประกอบกิจการไฟฟ้า

2.2.3 บทบาทของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

เมื่อประเภทของบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น รัฐไม่จำเป็นต้องประกอบกิจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเองเพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐ รัฐจึงเกิดการมอบอำนาจ (habilitation) ให้เอกชนที่มีความสนใจและความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งการมอบอำนาจโดยทั่วไปอาจทำโดยกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถอนุญาตให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะได้ หรืออาจทำโดยนิติกรรมทางปกครองก็ได้³⁰ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน และไม่ก่อให้เกิด

³⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 69.

ปัญหาเกี่ยวกับประชาชน โดยเฉพาะบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค เช่น กิจการไฟฟ้า ดังนั้น การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปควบคุมกำกับ การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนเพื่อให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่เอกชนจะเป็นผู้ประกอบการกิจการด้านสาธารณูปโภค แต่อยู่ภายใต้ กฎหมายและควบคุมโดยรัฐอย่างใกล้ชิด³¹

การเพิ่มบทบาทของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมอบหมายให้เอกชน เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐนั้น มีได้หลายรูปแบบ

(1) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (Contracting-Out) กล่าวคือ รัฐจะทำ สัญญาให้เอกชนเป็นผู้บริหารงานแทนภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด และได้รับค่าจ้างจากรัฐ ตามผลของงานหรือเหมาจ่าย แต่รัฐยังคงเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ด้านการบริหารและรับภาระด้านการลงทุน

(2) การทำสัญญาให้เอกชนเข้าดำเนินการ กล่าวคือ รัฐจะนำทรัพย์สินที่รัฐ ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้เต็มที่หรือถูกปล่อยให้ว่างเปล่ามาให้เอกชนเข้าดำเนินการ เพราะรัฐ ไม่มีแนวคิดหรือไม่มีความพร้อมที่จะเสี่ยงในการพัฒนาทรัพย์สิน ซึ่งการให้เอกชนเข้าดำเนินการจะ ทำให้รัฐสามารถลดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการจัดการกับทรัพย์สินนั้น และยังได้รายได้ที่แน่นอนจากการ ให้เช่าทรัพย์สินนั้นอีกด้วย

(3) การให้สัมปทานแก่เอกชน (Concession or Franchising) กล่าวคือ รัฐให้สิทธิ เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบด้านการลงทุน การจัดการ และการปฏิบัติงานในทรัพย์สินที่รัฐให้สัมปทาน โดยเอกชนผู้ประกอบการมีเอกสิทธิ์ในการผลิตสินค้าหรือบริการแทนรัฐและนำไปเสนอขายแก่ ผู้บริโภค โดยผู้บริโภคต้องจ่ายค่าบริการตามที่กำหนด หรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนผู้รับสัมปทานผลิต บริการให้แก่รัฐโดยตรง และเมื่อครบอายุสัมปทาน เอกชนต้องโอนทรัพย์สินเหล่านี้ไปเป็นของรัฐ ทันที แต่เอกชนยังคงได้รับสิทธิในการบริหารโครงการนั้นต่อไปตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา ทั้งนี้ รัฐจะเก็บค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญาการให้สัมปทาน ซึ่งหากเอกชน ผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่ามูลค่าสิทธิหรือส่วนแบ่งที่ต้องจ่ายให้รัฐก็จะเป็น กำไร แต่ถ้าสูงกว่า เอกชนผู้ประกอบการต้องรับภาระขาดทุน จึงทำให้ผู้ประกอบการต้อง พยายามดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อประโยชน์ของตนเอง

(4) การเสนอขายหุ้นให้กับสาธารณชนหรือให้กับเอกชน (Public Offering of Shares or Private Sale of Shares) กล่าวคือ รัฐยังประสงค์จะประกอบกิจการนั้นอยู่ แต่ก็ต้องการ

³¹ เกตินิกี้ หงสนันท์, รัฐวิสาหกิจไทย, หน้า 9.

ให้สาธารณชนหรือเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการนั้น ๆ ด้วย รัฐจึงเสนอขายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไปหรือเอกชนเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด เพื่อระดมเงินมาใช้ในการลงทุนขนาดใหญ่ของกิจการ และกระจายความเสี่ยงทางการเงินของกิจการไปยังผู้ลงทุน เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำหน่ายหน่วยลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนเป็นการทั่วไป โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงความเป็นเจ้าของและเป็นผู้บริหารโรงไฟฟ้าพระนครเหนือ ชุดที่ 1

(5) การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน (Joint-Venture) กล่าวคือ รัฐร่วมลงทุนกับเอกชน เพื่อผสมผสานความเชี่ยวชาญและเงินลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน โดยอาจตั้งกิจการขึ้นมาใหม่โดยรัฐและเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจอาจจัดตั้งกิจการใหม่ในเครือโดยมีเอกชนเข้าร่วมลงทุนในการถือหุ้น

(6) การให้เอกชนลงทุนดำเนินการแต่รัฐรับซื้อผลผลิต (Build-Own-Operate หรือ BOO) กล่าวคือ รัฐให้เอกชนเข้าร่วมประกวดราคาแข่งขันกันเพื่อดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐ และเมื่อเอกชนดำเนินการแล้ว รัฐจะเป็นผู้รับซื้อผลผลิตจากภาคเอกชนนั้น เช่น กรณีการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รับซื้อไฟฟ้าจากเอกชนผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กมาก (Very Small Power Producers หรือ VSPPs) เพื่อนำไปจำหน่ายในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าต่อไป

(7) การจัดองค์การใหม่โดยการแบ่งแยกรัฐวิสาหกิจออกเป็น ส่วน ๆ (Reorganization in to component parts or fragmentation) เป็นการจัดองค์การใหม่ของรัฐวิสาหกิจให้เป็นหน่วยต่าง ๆ หลายหน่วย แล้วจัดในรูปของบริษัทแม่และบริษัทลูก โดยบริษัทแม่ถือหุ้นในบริษัทลูกแต่ละบริษัท และเอกชนจะเข้ามาซื้อบริษัทลูกต่าง ๆ ที่เห็นว่ามีโอกาสทางธุรกิจ

(8) การขายทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจและการยุบเลิกกิจการ (Sale of State Owned Enterprises Assets or Liquidation) เป็นการแยกขายกิจการหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วน ๆ เป็นวิธีที่ดีกว่าการขายกิจการทั้งหมดพร้อมกัน ซึ่งไม่เป็นที่น่าสนใจแก่นักลงทุนเท่าที่ควร วิธีการในรูปแบบนี้จะส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน ทั้งนี้ รัฐอาจขายเพียงบางหน่วย และยังคงหน่วยอื่นไว้ (เช่น กิจการที่ไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์) เพื่อป้องกันการผูกขาด

(9) การผ่อนคลายนโยบายเพื่อเพิ่มการแข่งขัน (Deregulation) ในกิจการที่รัฐเข้าควบคุมในเรื่องต่าง ๆ เช่น จำนวนผู้ประกอบการ ระดับราคาที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค อัตรากำไร ทิศทางการขยายตัวของกิจการ โดยการควบคุมของรัฐดังกล่าวอาจทำให้กิจการนั้นดำเนินการขาด

ประสิทธิภาพ ผู้บริโภคอาจได้รับบริการที่ด้อยคุณภาพ เกิดภาวะการผูกขาดโดยผู้ผลิตเอกชน และบางครั้งรัฐเป็นผู้ผลิตที่ผูกขาดเอง ซึ่งเป็นการสร้างอุปสรรคต่อการแข่งขันและเป็นผลเสียแก่ผู้บริโภค

นอกจากการเพิ่มบทบาทของเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐในรูปแบบต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่รัฐกำหนดให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ โดยโอนกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของไปเป็นของเอกชน หรือการทำให้เอกชนเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นข้างมากแทนรัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่มีผลทำให้ตัวรัฐวิสาหกิจสูญหายไป คงมีแต่เพียงเปลี่ยนแปลงลักษณะของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจกระทำได้ด้วยการจำหน่ายกิจการหรือหุ้นของรัฐวิสาหกิจตามจำนวนที่มากเพียงพอแก่การทำให้รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจครอบงำหรืออำนาจชี้ขาดการตัดสินใจกำหนดยุทธวิธีในการผลิตหรือในการจัดการวิสาหกิจอีกต่อไป

ทั้งนี้ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ต่างจาก “การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ” กล่าวคือการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจ จากรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาให้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ยังมีได้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ครอบคลุมที่ยังไม่มีการโอนหรือขายหุ้นของบริษัทนั้นไปเป็นของเอกชน หรือมีการโอนหรือขายหุ้นของบริษัทนั้นยังไม่ถึงร้อยละห้าสิบ บริษัทยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยยังไม่มีมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเกิดขึ้น ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตั้งแต่แรกโดยมีเอกชนเป็นผู้ถือหุ้นไม่ถึงร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดกับรัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพมาเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดในภายหลัง จึงมีสถานภาพเป็นรัฐวิสาหกิจเช่นเดียวกัน โดยรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดจะสูญเสียความเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็ต่อเมื่อมีการโอนหรือขายหุ้นไปเป็นของเอกชนถึงร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมดเท่านั้น ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจใดที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐบาลจะต้องดำเนินการแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดก่อน เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นให้เป็นทุนเรือนหุ้น เพื่อจะได้โอนหรือขายหุ้นไปเป็นของเอกชนได้ ดังนั้น การแปลงสภาพของรัฐวิสาหกิจจึงมิใช่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ³²

อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมักเกิดขึ้นเมื่อรัฐประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอาจส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง หรืออาจเป็นการเอา

³² ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 216-217.

ประโยชน์ของรัฐไปให้เอกชนมากเกินไป ซึ่งมักเกิดในกรณีที่ไม่มี การปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขัน การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงเป็นการโอนเอาอำนาจผูกขาดของรัฐวิสาหกิจติดไปให้กับเอกชน เอกชน เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือตลาด หรือกรณีที่วิธีการแปรรูปไม่โปร่งใส ทำให้เกิดการโอนขายทรัพย์สินของรัฐ ไปในราคาต่ำเกินไป³³

2.3 การประกอบกิจการสาธารณูปโภค

2.3.1 การประกอบกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly)³⁴

การประกอบกิจการสาธารณูปโภค (public utilities) ทั้งหลาย เช่น ไฟฟ้า ประปา มักเป็นการประกอบกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ เป็นการประกอบ กิจการที่มีผู้ประกอบกิจการเพียงรายเดียวหรือไม่กี่รายสามารถผลิตสินค้าทั้งหมดของตลาด และ สินค้าที่ผลิตนั้นไม่มีสินค้าอื่นใช้แทนได้³⁵ โดยมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยการผลิตที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการ รายอื่น เนื่องจากเทคโนโลยีการผลิตมีต้นทุนการลงทุนคงที่สูงมาก แต่มีต้นทุนผันแปรที่ใช้ในการ ดำเนินการต่ำ และเมื่อยิ่งผลิตสินค้าในปริมาณมาก ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยการผลิตก็จะยิ่งต่ำลง ซึ่งมี ลักษณะเป็นการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ดังนั้น การมีผู้ประกอบกิจการรายเดียว จึงมีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยการผลิตต่ำ หากให้มีผู้ประกอบกิจการหลายรายจะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อ หน่วยการผลิตสูง เพราะผู้ประกอบกิจการแต่ละรายจะผลิตสินค้าในปริมาณที่น้อยเกินไป

จากลักษณะของผู้ประกอบกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติดังกล่าวทำให้เกิดการกีดกัน การเข้ามาในตลาดของผู้ประกอบกิจการรายอื่น เนื่องจากไม่สามารถผลิตแข่งขันด้วยต้นทุนที่เท่ากัน ได้ นอกจากนี้ กิจการสาธารณูปโภคเป็นกิจการที่มีผลตอบแทนต่ำ จึงไม่เกิดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบ กิจการรายใหม่เข้าสู่ตลาด โดยผู้ประกอบกิจการรายอื่นสมัครใจที่จะไม่เข้าร่วมแข่งขันในตลาดนี้ หรือ หากมีความต้องการจริง ก็ไม่สามารถแข่งขันได้ กิจการประเภทนี้จึงไม่มีการแข่งขัน เกิดการผูกขาด โดยธรรมชาติ ทั้งนี้ การผูกขาดโดยธรรมชาติ (Natural Monopoly) ต่างจากการผูกขาดโดยทั่วไป กล่าวคือ อำนาจผูกขาดในกิจการผูกขาดโดยธรรมชาตินั้นไม่ได้เกิดจากอำนาจหรือยุทธศาสตร์ ทางการตลาด แต่เป็นเพราะลักษณะของเทคโนโลยีการผลิตที่มีต้นทุนการลงทุนคงที่สูงมาก

³³ บรรยง พงษ์พานิช, เล่าเรื่องชวนถกเถียง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) ตอนที่ 3[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://thaipublica.org/2014/03/privatization-3/>.

³⁴ พรทิพย์ เลิศสุวรรณกิจ, "การศึกษาผลกระทบของการแปรรูปและเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย จาก ประสบการณ์ของต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 17-19.

³⁵ นราทิพย์ ชูติวงศ์, *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค*, (กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 263.

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกอบการในตลาดนี้มีอำนาจผูกขาด ผู้ประกอบการก็จะผลิตสินค้า ระดับการผลิตที่ราคาสูงกว่าต้นทุนการผลิตหน่วยสุดท้าย ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการมีกำไรส่วนเกิน³⁶

นอกจากนี้ ในช่วงต้นทศวรรษ 1930 เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบสังคมนิยมเสรีที่สนับสนุนให้รัฐเข้าไปประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากหน่วยการผลิตเดียวกันใหญ่พอจะสนองความต้องการของประชาชนได้ และกำไรจากการผูกขาดอันเป็นกำไรเกินปกติควรตกเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการคลังของประเทศ จนเกิดการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ (Nationalization) ในสหราชอาณาจักร โดยเป็นกิจการบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น ประปา ไฟฟ้า แก๊ส รถไฟ ถ่านหิน เป็นต้น ประกอบกับแนวคิดของสำนักคิดเคนส์ (Keynesian) ที่สนับสนุนให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ โดยให้รัฐเป็นเจ้าของกิจการระดับชาติที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ เช่น พลังงาน และการกำกับตลาด เพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมาก และในช่วงยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดความเป็นเจ้าของของรัฐ และการผูกขาดโดยรัฐเพื่อให้ตลาด ส ำ ค ษ ำ ร ฐ ญ ุ ป โ ภ ค ฟื้นตัวได้เร็วที่สุด³⁷

ดังนั้น ในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ รัฐจึงเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการ โดยในยุโรป รัฐจะเข้าแทรกแซงโดยการเป็นผู้ประกอบการนั่นเองโดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อประกอบกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติทั้งหลาย และประเทศไทยก็ได้ดำเนินตามแนวทางของยุโรป โดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค เช่น กิจการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ 3 แห่งขึ้นเพื่อเป็นผู้ประกอบการไฟฟ้า ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นต้น³⁸

³⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, การผูกขาดโดยธรรมชาติ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www2.fpo.go.th/S-l/Source/ECO/ECO81.pdf>.

³⁷ Rapi Rikulsurakan, "Liberalization of Electricity Market in Thailand" (Degree of Master of Laws in Business Laws (English Program), Faculty of Law, Thammasat University, 2011), pp. 6-8.

³⁸ ศักดา ธนิตกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์," วารสารกฎหมาย 23,1 (2548): 59-60.

2.3.2 การแข่งขันในการประกอบกิจการสาธารณูปโภค

ในช่วงทศวรรษ 1970 เกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งรุนแรง เช่น “วิกฤตการณ์น้ำมัน” (oil shock) อัตราเงินเฟ้อและการว่างงานสูงขึ้นพร้อม ๆ กัน (“ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันที่มีเงินเฟ้อ” หรือ stagflation) เป็นผลให้มีการนำแนวคิดเสรีนิยมคลาสสิกกลับมาใช้ภายใต้เงื่อนไขใหม่ของโลกาภิวัตน์³⁹ เกิดเป็นแนวความคิดทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalization) โดยศาสตราจารย์ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ซึ่งยึดมั่นแนวคิดเศรษฐศาสตร์ Market Fundamentalism หรือหลักตลาดเสรีขั้นมูลฐาน และต่อต้านลัทธิเคนส์ โดยเห็นว่า ตลาดเสรีจะส่งผลให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างสมดุลโดยไม่เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ดีที่สุด และรัฐไม่ควรแทรกแซงตลาด⁴⁰ ซึ่งชุดนโยบายสาธารณะของรัฐที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่

ประกอบด้วย

- (1) การผ่อนปรนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Deregulation)
- (2) การเปิดเสรีการค้าและอุตสาหกรรม (Liberalization) และ
- (3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นของเอกชน (Privatization)⁴¹

โดยแนวคิดเสรีนิยมใหม่ได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ชิลี ในรัฐบาลของพลเอก ออกุสโต ปิโนเชต์ (Augusto Pinochet) (ค.ศ. 1973 – 1990), อังกฤษ ในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี มาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) (ค.ศ. 1979 – 1990) และสหรัฐอเมริกา ในรัฐบาลของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (ค.ศ. 1981 – 1989) รวมถึงการนำไปประยุกต์ใช้ผ่านการให้คำปรึกษาสนับสนุน ผลักดัน ตั้งเงื่อนไขกำกับ ของสถาบันทางเศรษฐกิจอย่าง ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) องค์การเอกชน (เช่น World Economic Forum) สื่อมวลชน และสถาบันวิจัยวิชาการระหว่างประเทศกระแสหลักต่าง ๆ⁴²

จากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ ทำให้กิจการสาธารณูปโภคทั้งหลาย รวมถึงกิจการไฟฟ้า ในหลายประเทศทั่วโลกซึ่งเดิมประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจ เกิดการแปรรูปให้เป็นของเอกชน ทั้งที่เป็นการแปรรูปทั้งหมด หรือการแปรรูปบางส่วนโดยรัฐจะยังคงผูกขาดในส่วนกิจการโครงสร้างพื้นฐาน (กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ไว้ เนื่องจากมีลักษณะผูกขาด

³⁹ Manfred B. Steger and Ravi K. Roy, เสรีนิยมใหม่ : ความรู้ฉบับพกพา, แปลโดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (openworlds, 2559), หน้า 31-48.

⁴⁰ เกษียร เตชะพีระ, เศรษฐกิจโลกถดถอยครั้งใหญ่ : ความรุ่งเรืองและล่มจมของเสรีนิยมใหม่/โลกาภิวัตน์, (กรุงเทพฯ: openbooks, 2555), หน้า 115-120.

⁴¹ Steger, M. B. and R. K. Roy, เสรีนิยมใหม่ : ความรู้ฉบับพกพา, หน้า 31-48.

⁴² เกษียร เตชะพีระ, เศรษฐกิจโลกถดถอยครั้งใหญ่ : ความรุ่งเรืองและล่มจมของเสรีนิยมใหม่/โลกาภิวัตน์, หน้า 115-120.

โดยธรรมชาติ และเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของรัฐ แต่ภาครัฐก็ยังเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการในกิจการได้ด้วย ทำให้การประกอบกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่

การแข่งขันในการประกอบกิจการ หมายถึง การที่ตลาดสินค้าหรือบริการชนิดเดียวกัน ณ เวลาเดียวกัน ที่มีกลุ่มลูกค้าที่สามารถระบุตัวตนได้นั้น มีผู้ขายมากขึ้น⁴³ โดยผู้ขายแต่ละคนมีส่วนแบ่งตลาดในการกำหนดราคาของสินค้าจากปริมาณสินค้าที่นำเสนอต่อตลาดได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อลดการกระจุกตัวของตลาด และไม่ก่อให้เกิดการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ กล่าวคือ จะไม่มีผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่จะสามารถเพิ่มราคาและมีกำไรมากเกินไปได้อย่างมีนัยสำคัญ⁴⁴ ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส หากมีกฎหมายอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นได้หรือมีความจำเป็นในการที่จะต้องมีการประกอบกิจการนั้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือมีความต้องการบริการสาธารณะในกิจการดังกล่าว รัฐสามารถประกอบกิจการเพื่อแข่งขันกับผู้ประกอบการเอกชนได้ แต่รัฐจะต้องประกอบกิจการเป็นไปโดยหลักความเสมอภาคภายใต้กลไกตลาด กล่าวคือ รัฐจะต้องประกอบกิจการในลักษณะและเงื่อนไขอย่างเดียวกับเอกชน ภายใต้กฎหมายที่ใช้บังคับกับเอกชนโดยทั่วไป โดยจำหน่ายสินค้าและบริการนั้นในราคาตลาด ต้องไม่มีความได้เปรียบในเชิงโครงสร้างหรือวิธีการบริหารจัดการในกิจการนั้นยิ่งไปกว่าผู้ประกอบการเอกชน ต้องไม่ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบโดยใช้อำนาจรัฐ อำนาจพิเศษ หรืออำนาจมหาชนในการประกอบกิจการ โดยบังคับ หรือกำหนดราคาของสินค้าหรือบริการที่แตกต่างไปจากราคาตลาดที่เป็นอยู่โดยปกติ รวมทั้งต้องมีทุนในการประกอบกิจการที่แยกออกต่างหากจากงบประมาณของรัฐด้วย⁴⁵

⁴³ ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์; ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ, "การพัฒนากฎหมายแข่งขันสำหรับประชาคมอาเซียน: แนวทางจากกฎหมายแข่งขันของสหภาพยุโรป," ใน กฎหมายกับเศรษฐกิจ รวมบทบาททางวิชาการเพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล ครูของ ห ศักดา 60 ปี, (โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2561), หน้า 74.

⁴⁴ ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี "กฎ" ในทางเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 182.

⁴⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, "ปดท. กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ," วารสารสังคมวิจัย และพัฒนา (2562).

2.4 หลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

การประกอบกิจการไฟฟ้าในช่วงเริ่มแรก เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจะเป็นแบบรวมศูนย์ (Centralized Generation หรือ CG) โดยผลิตพลังงานไฟฟ้าในปริมาณมากจากโรงไฟฟ้าส่วนกลาง ประกอบด้วย หม้อไอน้ำขนาดใหญ่ที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล (ก๊าซธรรมชาติ หรือถ่านหิน) หรือหม้อไอน้ำนิวเคลียร์ เพื่อผลิตไอน้ำที่ขับเคลื่อนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า รวมถึงโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดใหญ่ การกระจุกตัวของการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ได้รับแรงหนุนจากปัจจัยหลายประการ เช่น (1) การประหยัดจากขนาด (Economies of scale) (2) การเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าโดยจัดการกับไอน้ำที่มีแรงดันและอุณหภูมิที่สูงขึ้น (3) นวัตกรรมในการส่งกระแสไฟฟ้าที่ทำให้สามารถส่งกระแสไฟฟ้าได้ในระยะทางไกลโดยลดการสูญเสียลงอย่างมาก (4) ข้อจำกัดด้านสิ่งแวดล้อมทำให้ต้องย้ายโรงไฟฟ้าออกไปนอกใจกลางเมือง และ (5) ความน่าเชื่อถือในการจัดหาไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเมื่อโรงไฟฟ้าแห่งหนึ่งต้องหยุดเดินเครื่องจะมีโรงไฟฟ้าแห่งอื่นที่เชื่อมต่อกับระบบไฟฟ้าเดินเครื่องทดแทน⁴⁶ จากเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ดังกล่าวจึงทำให้กิจการไฟฟ้ามีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยผู้ประกอบกิจการเพียงรายเดียวหรือน้อยรายจะทำให้ต้นทุนในการจัดหาไฟฟ้าต่ำที่สุด และมีประสิทธิภาพมากกว่าการมีผู้ประกอบการหลายราย โดยรัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อควบคุมกำกับกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบผู้ใช้ไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน กิจการไฟฟ้าในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงให้เข้าสู่การแข่งขันมากขึ้น โดยมักเริ่มจากการที่รัฐเริ่มตระหนักว่ารัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องผูกขาดการให้บริการสาธารณะในกิจการไฟฟ้าในส่วนของการผลิตไฟฟ้าและการค้าปลีกไฟฟ้าอีกต่อไป เนื่องจากการแข่งขันจะทำให้ต้นทุนค่าไฟฟ้านลดลง รวมถึงเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้ามีความพร้อมและมีเสถียรภาพเพิ่มสูงขึ้น และเทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าได้กลายเป็นการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (Decentralized Generation หรือ DG) ที่เกิดจากการพัฒนาของการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ที่ทำให้สามารถผลิตไฟฟ้าในบ้าน ในอาคาร ในชุมชน เพื่อใช้เอง (Self Consumption) แทนการใช้ไฟฟ้าจากการไฟฟ้าที่ผลิตจากส่วนกลาง (Centralized Generation) และทำให้สามารถขายไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าและขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ใกล้เคียงได้⁴⁷ รวมทั้งเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการซื้อขายไฟฟ้านั้นได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้น

⁴⁶ Md. Rejwanur Rashid Mojumdar, Mohammad Sakhawat Hossain Himel, and Golam Kayes, "A Distinctive Analysis between Distributed and Centralized Power Generation," *International Journal of Recent Research in Electricity and Electronics Engineering* 2, 4 (2015): 1-6.

⁴⁷ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ

แล้ว⁴⁸ เมื่อรัฐเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากในอดีตที่ เป็นผู้ประกอบกิจการโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อประกอบกิจการ ให้กลายมาเป็นผู้ควบคุม กำกับการประกอบกิจการโดยออกกฎเกณฑ์ควบคุมกำกับการประกอบกิจการของเอกชนเพื่อมิให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงกำหนดบทบาทและขอบเขตของการเข้าไปเป็นผู้ประกอบกิจการของรัฐเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน⁴⁹

กฎเกณฑ์การควบคุมกำกับการประกอบกิจการที่เป็นเครื่องมือในการแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของรัฐดังกล่าวนี้ ก็คือ กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ⁵⁰ โดยหลักการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทั่วไป และหลักการเฉพาะของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

2.4.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทั่วไป⁵¹

กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจถือเป็นอีกแขนงหนึ่งของกฎหมายมหาชน ซึ่งเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจของโลก รวมถึงการปรับบทบาทภาระหน้าที่ของรัฐในสังคมในการเข้าไปวางกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการของเอกชนมิให้กระทบกระเทือนประโยชน์ส่วนรวม และเมื่อกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน จึงทำให้หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทั่วไป เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจด้วย เช่น

- (1) หลักความเสมอภาค
- (2) หลักความได้สัดส่วน
- (3) หลักความเป็นกลาง
- (4) หลักฟังความสองฝ่าย
- (5) หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

⁴⁸ L.L. Lai, "Energy Generation under the New Environment," in *Power System Restructuring and Deregulation: Trading, Performance, and Information Technology*, ed. L.L. Lai (England: John Wiley & Sons Ltd, 2011), p. 2.

⁴⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," *วารสารนิติศาสตร์* 21,3 (2536): 372-373.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 379.

⁵¹ สุรพล นิติไกรพจน์, "หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส," *วารสารนิติศาสตร์* 24,3 (2539): 583-620.

2.4.2 หลักการเฉพาะของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

หลักการเฉพาะของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักเสรีนิยมและหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยรัฐ

2.4.2.1 หลักเสรีนิยม

หลักเสรีนิยมมีรากฐานแนวคิดจากสำนักความคิดเสรีนิยมคลาสสิก ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิเสรีภาพมาตั้งแต่กำเนิด มีความเสมอเท่าเทียมกัน และในสังคมของมนุษย์เองจะมีกฎธรรมชาติที่คอยประสานประโยชน์ของคนในสังคม หลักเสรีนิยมจึงเน้นการมีเสรีภาพของมนุษย์ที่จะกระทำการต่างๆ ได้ โดยไม่ทำให้สังคมเดือดร้อน และเมื่อมนุษย์ได้ใช้แรงงานของตนกระทำใดแล้วเกิดผลตามมา มนุษย์ย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินนั้น ในส่วนกิจการของเอกชน รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว ควรปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาดซึ่งเป็นกฎธรรมชาติในการประสานประโยชน์แก่ทุกฝ่ายในสังคม⁵²

หลักเสรีนิยมมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า และหลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์ คือ

1) หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า⁵³

หลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าเป็นเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนและหลักกฎหมายทั่วไป โดยเอกชนผู้ประกอบกิจการย่อมมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ และมีเสรีภาพในการแข่งขันกับผู้อื่นโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยหลักเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้า ประกอบด้วย หลักเสรีภาพในการประกอบการ และหลักการแข่งขันเสรี

1.1) หลักเสรีภาพในการประกอบการ เป็นหลักที่รับรองความเป็นอิสระในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน ป้องกันมิให้รัฐออกข้อบังคับหรือข้อจำกัดที่กระทบต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการได้ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการประกอบการก็มีข้อยกเว้นได้ ซึ่งข้อยกเว้นเหล่านี้อาจมาจากอำนาจนิติบัญญัติที่ออกกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขบางประการ หรืออาจให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบการได้ตามความจำเป็นหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น การกำหนดให้ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ การออกกระเปียบ เพื่อวางเงื่อนไขในการประกอบกิจการ การกำหนดให้มีการขออนุญาตล่วงหน้า การห้ามการประกอบการผูกขาดการประกอบการโดยรัฐ เป็นต้น

⁵² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 8(กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 21-57.

⁵³ สุรพล นิติไกรพจน์, "หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์: 583-620.

1.2) หลักการแข่งขันเสรี เป็นหลักการที่รับรองความเป็นอิสระในการประกอบกิจการอุตสาหกรรมและการค้าในระบบการแข่งขัน โดยรัฐจะต้องไม่เข้ามาแทรกแซงหรือวางกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคจนทำให้การแข่งขันเกิดความไม่เป็นธรรม รวมถึงการที่รัฐจะต้องไม่ประกอบการแข่งขันกับเอกชนนอกจากจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น แต่หากรัฐประกอบการแข่งขันกับเอกชน รัฐก็ต้องประกอบการแข่งขันในลักษณะที่เท่าเทียมและเป็นธรรมกับเอกชนด้วย⁵⁴

2) หลักการรับรองสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ⁵⁵

กรรมสิทธิ์เป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติที่ไม่อาจจำกัดได้ของมนุษย์ชาติ โดยที่กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิที่จะถือเอาและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์ หลักกรรมสิทธิ์จึงเป็นการรับรองให้ผู้ทรงกรรมสิทธิ์สามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นได้ตามที่พอใจและหาประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นได้เต็มตามความสามารถของตน อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิในทรัพย์สินดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือกฎข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดไว้ ส่งผลให้กรรมสิทธิ์สามารถถูกรอดสิทธิได้ เช่น การเวนคืน การโอนเป็นของชาติในวิสาหกิจต่าง ๆ (Nationalization) เป็นต้น

2.4.2.2 หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ

หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ มีรากฐานแนวคิดมาจากหลักแห่งประโยชน์ (principle of Utility) ที่ว่า “การกระทำที่ดีที่สุด คือ การกระทำที่ก่อให้เกิดความสุขของคนจำนวนมากที่สุด เสรีภาพเป็นวิธีการให้ได้ประโยชน์สูงสุด และถ้าประโยชน์สูงสุดจะถูกกระทบกระเทือนก็อาจจำกัดเสรีภาพได้”⁵⁶ จึงเป็นหลักการที่ส่งเสริมหรือกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ หรือวางหลักการหรือจำกัดขอบเขตการประกอบกิจกรรมในทางเศรษฐกิจบางลักษณะ ซึ่งตรงข้ามกับหลักเสรีนิยมที่จำกัดบทบาทของรัฐในทางเศรษฐกิจ⁵⁷ โดยจะเห็นได้ว่า ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด การเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐทำให้เกิดการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชนหรือมีการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนไม่ควรกระทำเพราะจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรต่ำลง เว้นแต่เข้าช่วยยกเว้น

⁵⁴ เทียนเงิน อุดระชัย, พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550: มุมมองในมิติกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1923>.

⁵⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, "หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส," *วารสารนิติศาสตร์*: 812-822.

⁵⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง*, หน้า 90-93.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 822.

ซึ่งแบ่งเป็นประเภทตามหลักเศรษฐศาสตร์ คือ ประโยชน์สาธารณะสูงกว่าประโยชน์ของการใช้สิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามระบบกฎหมายเอกชน การแทรกแซงเพื่อป้องกันและแก้ปัญหาการผูกขาดทางเศรษฐกิจ การแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลตลาดผูกขาดโดยธรรมชาติ การแทรกแซงในกรณีที่ตลาดล้มเหลว ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกให้การยอมรับว่ารัฐสามารถเข้าแทรกแซงตลาดได้⁵⁸

การแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ กระทำได้หลายประการ⁵⁹ คือ

1. การวางนโยบายเศรษฐกิจ รัฐจะดำเนินการผ่านมาตรการของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตลอดถึงมาตรการต่างๆ ที่รัฐพึงดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนการดังกล่าว
2. การผูกขาดการดำเนินการทางเศรษฐกิจบางประเภท รัฐจะออกกฎหมายห้ามมิให้เอกชนดำเนินการกิจการประเภทนั้น ๆ เว้นแต่โดยได้รับอนุญาตโดยชัดแจ้งจากรัฐ ซึ่งมักเป็นกิจการที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อเศรษฐกิจชาติ เช่น กิจการไฟฟ้า
3. การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินงานทางเศรษฐกิจของเอกชน หากรัฐเห็นว่าการประกอบการทางเศรษฐกิจบางลักษณะอาจก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศได้ หรือรัฐต้องการสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการบางลักษณะที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ รัฐอาจออกกฎหมายให้การสนับสนุนแก่การประกอบกิจการนั้น ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์แก่การประกอบการ
4. การวางหลักเกณฑ์ในการประกอบอาชีพบางประเภท หากรัฐเห็นว่าวิชาชีพบางประเภทอาจมีผลกระทบต่อประชาชน รัฐอาจวางหลักเกณฑ์ควบคุมมาตรฐานและควบคุมการเข้าประกอบวิชาชีพนั้น ๆ หรือจัดตั้งองค์กรวิชาชีพที่คอยสอดส่องดูแลการประกอบวิชาชีพ
5. การห้ามประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจบางลักษณะ รัฐอาจออกกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปเพื่อใช้กับการประกอบการทุกประเภท ห้ามการประกอบการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบสังคมหรือการค้ำกำไรเกินควรจนทำให้สังคมได้รับความเดือดร้อน โดยอาจจัดตั้งองค์การของรัฐทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ

⁵⁸ ศักดา ธนิตกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์," วารสารกฎหมาย: 51.

⁵⁹ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," วารสารนิติศาสตร์: 380-381.

2.5 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

กิจการไฟฟ้า แบ่งออกเป็นกิจการด้านต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ประกอบด้วย

(1) กิจการผลิตไฟฟ้า (Generation) หมายถึง แหล่งผลิตไฟฟ้า หรือโรงไฟฟ้า ไม่ว่าจะใช้ ถ่านหิน น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ พลังงานนิวเคลียร์ หรือพลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตกระแสไฟฟ้า ทั้งนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีขนาดกำลังการผลิตไฟฟ้าสูง อาจเป็นผู้ประกอบกิจการค้าส่งไฟฟ้าด้วย

(2) กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) หมายถึง ระบบไฟฟ้าที่นำไฟฟ้าจากแหล่งผลิตไฟฟ้าไปยังสถานีไฟฟ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือจากแหล่งผลิตไฟฟ้าไปยังสถานีไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า

(3) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) หมายถึง ระบบไฟฟ้าที่นำไฟฟ้าไปสู่ผู้ใช้ไฟฟ้า

ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันไฟฟ้าเป็นสินค้าที่มีต้นทุนในการกักเก็บสูง จึงจำเป็นต้องมีกลไกการควบคุมระบบให้มีความสมดุลระหว่างการผลิตกับการใช้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ในกิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงต้องมีศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (System Operator) ซึ่งในกิจการระบบส่งไฟฟ้า เรียกว่า ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator: TSO) และในกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เรียกว่า ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator: DSO) โดยศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า (SO) เป็นผู้บริหารจัดการและควบคุมการผลิตและส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้า

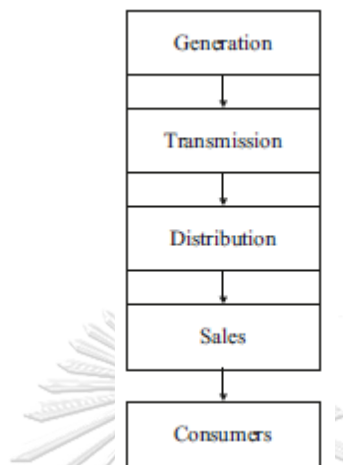
(4) กิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) หมายถึง การจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

ในแต่ละประเทศจะมีรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่มีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ธรรมชาติ และสังคมของแต่ละประเทศ โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ⁶⁰ โดยโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในแต่ละรูปแบบจะมีระดับการแข่งขันที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

⁶⁰ L.S. Belyaev, *Electricity Market Reforms: Economics and Policy Challenges* (Springer, 2011), pp. 50-61.

2.5.1 รูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า

1) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบ Regulated Natural Monopoly หรือ Vertically Integrated



ภาพที่ 1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Regulated Natural Monopoly หรือ Vertically Integrated

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบนี้ หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนจะเป็นผู้ให้บริการด้านไฟฟ้าเพียงรายเดียว ผู้ขาดตั้งแต่กิจการผลิตไฟฟ้า (Generation) กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail หรือ Sales) ภายในพื้นที่ที่ให้บริการของตนเอง ทั้งนี้ อาจมีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเกิดขึ้นขนานไปด้วย ซึ่งผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระอาจขายให้กับผู้ให้บริการ หรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าอาจจะซื้อไฟฟ้าจากผู้ให้บริการ ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่รัฐควบคุมกำกับอยู่ สำหรับราคาค่าไฟฟ้า ผู้ให้บริการด้านไฟฟ้าสามารถกำหนดราคาค่าไฟฟ้ากับผู้ไฟฟ้าในพื้นที่ที่จ่ายไฟฟ้าได้ โดยราคาค่าไฟฟ้าจะถูกควบคุมโดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าที่ระดับต้นทุนเฉลี่ย ทำให้ราคาค่าไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าใกล้เคียงกันทั้งระบบ ซึ่งต่างจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน

นอกจากนี้ ผู้ให้บริการมีหน้าที่วางแผนการพัฒนาระบบไฟฟ้า ทั้งในส่วนของโรงไฟฟ้าและระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ประกอบด้วย ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) เพื่อให้การจ่ายไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าเกิดความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามข้อกำหนดทางสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องประสานงานกับองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า สำหรับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบไฟฟ้าจะถูกรวมอยู่ในราคาค่าไฟฟ้า ซึ่งผู้ใช้ไฟฟ้าจะเป็นผู้รับภาระในภาพรวมทั้งระบบ แม้ว่าแผนในการพัฒนาอาจจะไม่เหมาะสม หรือเกิดความผิดพลาดในการดำเนินการ เช่น

การพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าเกินจริง ผู้ใช้ไฟฟ้าจึงเป็นผู้รับความเสี่ยงจากการบริหารจัดการของอุตสาหกรรมไฟฟ้า แต่หากมีการบริหารจัดการที่ดี มีธรรมาภิบาล และมีระบบตรวจสอบที่ดี รวมถึงมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม โครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบนี้จะทำให้ต้นทุนดอกลงเรื่อยๆ และระยะเวลาการกู้ยืมยาวซึ่งจะส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าลดลง

การบริหารจัดการแบบเบ็ดเสร็จของผู้ให้บริการดังกล่าวจะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) ราคาค่าไฟฟ้าจะต่ำ และไม่เกิดปัญหาในการขยายระบบไฟฟ้าเพื่อให้บริการผู้ใช้ไฟฟ้าในภาพรวม แต่การกำหนดราคาค่าไฟฟ้าโดยอาศัยต้นทุนเป็นฐาน (cost-bases principle) ซึ่งผู้ให้บริการจะนำค่าใช้จ่ายทั้งหมดไปรวมไว้ในราคาค่าไฟฟ้าที่องค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหมาะสมและจำเป็น ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้บริการไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตไฟฟ้าและลดค่าใช้จ่ายในการขยายระบบไฟฟ้า และอาจมีการลงทุนที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นเกิดการเร่งนำโรงไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้า ส่งผลให้มีกำลังผลิตสำรองของระบบไฟฟ้ามากเกินไปจนความจำเป็น

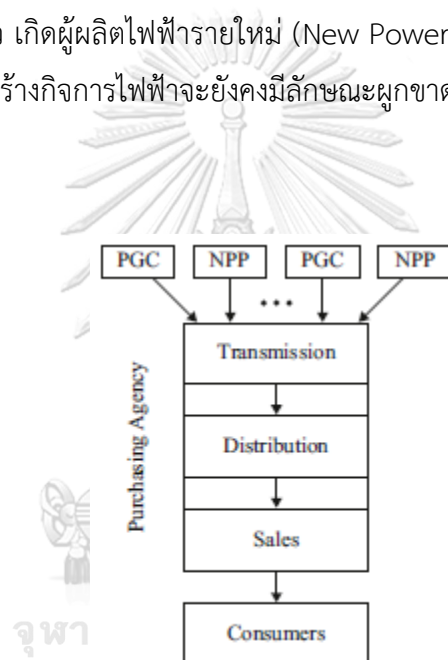
โครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบนี้ องค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้ามีบทบาทสำคัญในการรักษาประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าและการขยายระบบไฟฟ้าของผู้ให้บริการ นอกจากนี้ องค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าก็มีความรับผิดชอบในด้านการจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า เช่นเดียวกับผู้ให้บริการ ทำให้องค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าจึงเลือกที่จะให้มีกำลังการผลิตไฟฟ้าส่วนเกินมากกว่าที่จะให้เกิดการขาดแคลนกำลังการผลิต ซึ่งจะนำไปสู่การลงทุนที่มากเกินไปจนความจำเป็น และในขณะเดียวกัน องค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าจะต้องได้รับความคุ้มครองจากการทุจริตเนื่องจากจะต้องปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของผู้ให้บริการซึ่งมีอยู่เพียงรายเดียว

จากข้อเสียและราคาค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นในบางประเทศ ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อโครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบนี้ในช่วงศตวรรษที่ 20 และนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าโดยการเพิ่มการแข่งขันในส่วนของการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยคาดว่ากลไกการแข่งขันจะนำมาแทนที่กฎระเบียบของรัฐ เพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้า และลดราคาค่าไฟฟ้าที่ลดลง

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Regulated Natural Monopoly หรือ Vertically Integrated ถูกนำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น บางรัฐในสหรัฐอเมริกา และบางรัฐของประเทศแคนาดา รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ

2) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer) เป็นการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า แข่งขันในการลงทุนขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าในอนาคต ภายใต้นโยบายของ อ ง รั ฐ ที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันอย่างเท่าเทียมกันระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้ายรายเดิมกับผู้ผลิตไฟฟ้ายรายใหม่ (New Power Producer หรือ NPP) โดยองค์กรควบคุมกำกับ (regulator) จะเป็นผู้กำหนดกติกาในการแข่งขันและคัดเลือกโครงการ และภายใต้ระบบผูกขาดในการซื้อไฟฟ้า ทำให้โครงสร้างกิจการไฟฟ้ายรูปแบบนี้มีผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระในกิจการผลิตไฟฟ้าหลายรายแข่งขันกันผลิตหรือจัดหาไฟฟ้าให้ผู้ซื้อไฟฟ้าเพียงรายเดียว เกิดผู้ผลิตไฟฟ้ายรายใหม่ (New Power Producer หรือ NPP) แต่กิจการในส่วนที่เหลือของโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจะยังคงมีลักษณะผูกขาดเช่นเดิม และผู้ซื้อไฟฟ้าจะยังคงถูกควบคุมกำกับโดยรัฐ



ภาพที่ 2 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียวเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากมีลักษณะตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย (oligopoly) ที่สามารถเข้ามาแข่งขัน และมีการผูกขาดโดยผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (monopsony) ทำให้รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า เนื่องจากผู้ขายหรือผู้ผลิตไฟฟ้าน้อยรายสามารถลดปริมาณการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ราคาค่าไฟฟ้าที่ขายให้กับผู้ซื้อไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียวสามารถลดปริมาณการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อตัดราคาค่าไฟฟ้า และลดปริมาณการขายไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าเพื่อเพิ่มราคาค่าไฟฟ้าที่ขายได้ ทำให้ผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียวมีอำนาจเหนือตลาด ส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าสูงขึ้นและผู้ใช้ไฟฟ้าเกิดความสูญเสีย

ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวเป็นผู้รับผิดชอบต่อความมั่นคงและความเชื่อถือในการจัดหาไฟฟ้าให้ผู้ซื้อไฟฟ้า ดังนั้น ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวจึงต้องวางแผนและพัฒนาระบบไฟฟ้าภายในพื้นที่ให้บริการของตนเพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนไฟฟ้า โดยจะซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวตามราคาค่าไฟฟ้า เวลา และเงื่อนไขในการส่งมอบที่กำหนด และราคาที่จะซื้อจะเป็นราคาคงที่ที่ใกล้เคียงกับต้นทุนการผลิตไฟฟ้า รวมถึงผลกำไร ซึ่งการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวจะทำให้ผู้ลงทุนมีความมั่นใจในการได้รับเงินคืนจากการลงทุน และสามารถจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำเป็นการลดความเสี่ยงและเพิ่มเสถียรภาพทางการเงินให้กับผู้ผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ เงื่อนไขในการจัดไฟฟ้าและราคาค่าไฟฟ้าที่กำหนดไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องถูกควบคุมโดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับผู้ซื้อไฟฟ้า นอกจากนี้เมื่อกำลังผลิตไฟฟ้ามีมากเกินไปจะทำให้เกิดการแข่งขันในการผลิตและทำให้ได้ราคาค่าไฟฟ้าที่ถูกลงและผู้ผลิตไฟฟ้าจะมีแรงจูงใจในการลดต้นทุนการผลิตไฟฟ้าให้เพื่อให้ได้กำไรเพิ่มขึ้น และทำให้ไม่เกิดการขาดแคลนไฟฟ้า

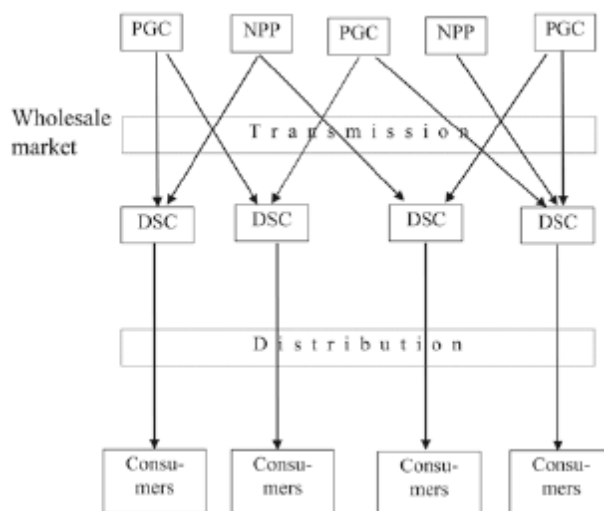
สำหรับราคาซื้อไฟฟ้าที่แตกต่างกันที่ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวซื้อจากผู้ผลิตไฟฟ้าหลายราย จะทำให้ได้ราคาค่าไฟฟ้าเฉลี่ยเช่นเดียวกับโครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบ Regulated Natural Monopoly ซึ่งราคาค่าไฟฟ้าเฉลี่ยจะเป็นการกระจายต้นทุน ลดความผันผวนของราคาค่าไฟฟ้า

ตัวอย่างโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer) ปรากฏในกิจการไฟฟ้าของสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐเกาหลีใต้ และประเทศในแถบลาตินอเมริกาบางประเทศ เป็นต้น

3) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในกิจการค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market) จะมีผู้ประกอบการระบบจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (Distribution Sales Companies หรือ DSCs) หลายรายเกิดขึ้นแทนผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer) โดยผู้ประกอบการระบบจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (DSC) ไม่ได้เป็นเจ้าของในกิจการผลิตไฟฟ้าและไม่ได้ผูกขาดการส่งกระแสไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าภายในพื้นที่ให้บริการของตน ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (DSC) จะรับผิดชอบความน่าเชื่อถือในการจัดหาไฟฟ้าและถูกควบคุมกำกับโดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า โดยเฉพาะราคาค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้ซื้อไฟฟ้า ผู้ประกอบการระบบ

จำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (DSCs) ในโครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบนี้จะเป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า และต้องปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้าดังกล่าวเมื่อมีความจำเป็น



ภาพที่ 3 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า
(Competition in a Wholesale Market)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market) จะมีหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ในตลาดค้าส่งไฟฟ้า ได้แก่

(ก) ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transport Network Company หรือ TNC) เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า และส่งไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าไปยังผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (DSC) ในลักษณะผูกขาด โดยผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า (TNC) จะรับผิดชอบการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้าของตนจากผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA) ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า (TNC) จะถูกควบคุมกำกับโดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าในการกำหนดอัตราการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า การพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า และผลกำไร

(ข) ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator หรือ SO) เป็นผู้บริหารจัดการและควบคุมการผลิตและส่งไฟฟ้าไปยังผู้ซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า โดยกลไกในการซื้อขายไฟฟ้าส่วนที่เกินหรือขาดจากความต้องการใช้ไฟฟ้า เพื่อให้ระบบไฟฟ้ามีประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบด้วย ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) และระบบในการกำหนดราคา เช่น ตลาดซื้อขายไฟฟ้า (Power Exchange) เพื่อให้การผลิตไฟฟ้ามีประสิทธิภาพ โดยโรงไฟฟ้าที่เสนอราคาต่ำจะได้รับเลือกให้เดินเครื่องผลิตไฟฟ้าก่อน ทำให้โรงไฟฟ้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ

จะไม่สามารถเสนอราคาที่แข่งขันกับโรงไฟฟ้าอื่นได้ และจะไม่ได้รับเลือกให้เดินเครื่องผลิตไฟฟ้า เมื่อไม่สามารถเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าก็ไม่มีรายได้ มีผลให้โรงไฟฟ้าทุกโรงไม่ว่าโรงไฟฟ้าเก่าหรือโรงไฟฟ้าใหม่ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีโอกาสขายไฟฟ้า

(ค) ผู้บริหารระบบการซื้อขายไฟฟ้าอิสระ (Independent Trading System Administrator หรือ TSA) เป็นผู้บริหารจัดการซื้อขายไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า

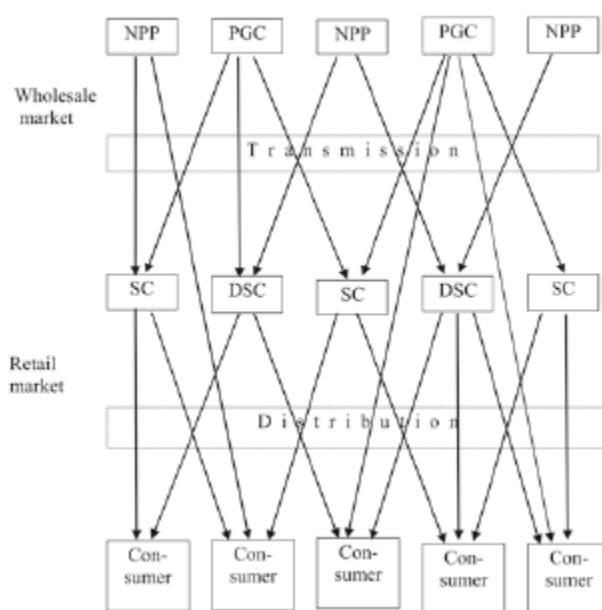
ข้อดีของโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market) คือ เกิดการแข่งขันทั้งผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า แต่อย่างไรก็ตาม การแข่งขันระหว่างผู้ซื้อไฟฟ้าอาจไม่ได้ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าสูงขึ้นและไม่ได้ทำให้ราคาค่าไฟฟ้างดลง เนื่องจากผู้ซื้อไฟฟ้าไม่ได้อยู่สถานะที่ได้เปรียบเช่นเดียวกับในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อไฟฟ้าย่อยรายเดียว (Single Buyer) ผู้ผลิตไฟฟ้าจะได้รับการผ่อนปรนกฎระเบียบและมีอำนาจเหนือตลาด โดยราคาค่าไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้าจะสูงขึ้นเท่ากับค่าการผลิตไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าที่แพงที่สุดในระบบ

แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in a Wholesale Market) จะไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในการพัฒนาความสามารถในการผลิตไฟฟ้าและไม่มีการรับรองการขาดแคลนไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า ความเสี่ยงในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไม่ถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า แต่ผู้ผลิตไฟฟ้าจะเป็นผู้รับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้เงินลงทุน เช่น อัตราผลตอบแทนการลงทุนเพิ่มขึ้น และการลงทุนโรงไฟฟ้าใหม่จะถูกพิจารณาจ่ายเงินเฉพาะการขายไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้านี้เท่านั้น (ในขณะที่การลงทุนโรงไฟฟ้าใหม่ในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Regulated Natural Monopoly หรือ Vertically Integrated และแบบผู้ซื้อไฟฟ้าย่อยรายเดียว (Single Buyer) จะถูกเฉลี่ยทั้งระบบไฟฟ้า) ซึ่งเป็นการสร้างอุปสรรคทางการเงินและทางเศรษฐศาสตร์ให้กับผู้ลงทุนในกิจการผลิตไฟฟ้าที่จะเข้าสู่ตลาดค้าส่งไฟฟ้า นำไปสู่ผู้เล่นน้อยรายในตลาดของผู้ผลิตไฟฟ้ารายเดิม เกิดการขาดแคลนไฟฟ้า และในที่สุดราคาค่าไฟฟ้าจะสูงขึ้น

4) โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Competition in the Wholesale and Retail Market)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Competition in the Wholesale and Retail Market) เป็นการแข่งขันที่พัฒนาจากการแข่งขันในกิจการค้าส่งไฟฟ้า โดยผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งมักเริ่มจากผู้ซื้อไฟฟ้าย่อยรายใหญ่ก่อน แล้วค่อยขยายขอบเขตให้กว้างขึ้นจนผู้ใช้ไฟฟ้าทุกราย จะสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายและค้าปลีกไฟฟ้า (DSCs) หรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (Sales Companies หรือ SCs) ได้หลายราย โดยผู้ค้าปลีก

ไฟฟ้าจะไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นของตัวเอง ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งเป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า ต้องให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารวมถึงผู้ผลิตไฟฟ้าที่ขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า สามารถใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนได้ เนื่องจากระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังคงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นของตัวเอง (DSCs) จึงยังต้องถูกควบคุมกำกับโดยองค์การควบคุมกำกับในการกำหนดอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงค่าใช้จ่ายในการพัฒนาระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ถูกรวมไว้ในค่าใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้าไว้แล้ว



ภาพที่ 4 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในกิจการค้าส่งและค้าปลีกไฟฟ้า
(Competition in the Wholesale and Retail Market)

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Competition in the Wholesale and Retail Market) จะทำให้เกิดหน่วยงานควบคุมกำกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ที่มีลักษณะผูกขาด รับผิดชอบบำรุงรักษาและพัฒนาระบบโครงข่ายไฟฟ้า และมีหน้าที่ในการให้บริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อส่งผ่านไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ผลิตไฟฟ้า ซึ่งในกรณีนี้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหรือซื้อไฟฟ้าจากตลาดค้าส่งไฟฟ้าได้โดยตรง

ข้อดีของโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งและตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Competition in the Wholesale and Retail Market) คือ การที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (SCs) เข้ามาแข่งขัน จะทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSCs) เกิดแรงจูงใจ

ในการซื้อไฟฟ้าที่มีราคาถูก ทำให้ราคาค่าไฟฟ้าลดลง ในขณะที่โครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in the Wholesale Market) นั้น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSCs) จะยังคงมีลักษณะผูกขาดในระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะทำให้ไม่มีแรงจูงใจในการซื้อไฟฟ้าที่มีราคาถูกที่สุด เนื่องจากต้นทุนค่าไฟฟ้าจะถูกส่งผ่านไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการก่อสร้างโรงไฟฟ้าในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบมีการแข่งขันในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Competition in the Wholesale Market) จะยังคงอยู่ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาความสามารถในการผลิตไฟฟ้า และป้องกันการขาดแคลนไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้า

2.5.2 การผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้า

ในอดีตจนกระทั่งปลายศตวรรษที่ 20 การประกอบกิจการไฟฟ้า ทั้งในกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า มีลักษณะผูกขาดการประกอบกิจการโดยรัฐ เนื่องจากต้นทุนการลงทุนคงที่ที่สูงมาก ทั้งต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตไฟฟ้า และต้นทุนในการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อนำไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า⁶¹ กล่าวคือ เทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าในอดีตในกิจการผลิตไฟฟ้า เป็นเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าแบบรวมศูนย์ (Centralized Generations) โดยเป็นเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่ใช้ฟอสซิล เช่น ก๊าซธรรมชาติ หรือถ่านหิน เป็นเชื้อเพลิง รวมถึงพลังน้ำ และเป็นโรงไฟฟ้าที่มีขนาดใหญ่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้โรงไฟฟ้าจะต้องตั้งอยู่ห่างไกลจากเมืองหรือชุมชน และทำให้ต้องมีการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นระยะทางไกล⁶² เมื่อมีการผลิตไฟฟ้าในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น จะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยการผลิตลดลงเรื่อยๆ นอกจากนั้น การมีผู้ประกอบการไฟฟ้าหลายราย ผู้ประกอบการแต่ละรายต้องแข่งขันกันแย่งลูกค้าที่มีอยู่เท่าเดิม แต่ต้องลงทุนก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้ามากขึ้น มีระบบส่งไฟฟ้าหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ต้นทุนรวมของทั้งระบบสูงขึ้น และเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร ดังนั้น การมีผู้ประกอบการไฟฟ้า ทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพียงรายเดียว จะทำให้ต้นทุนในการจัดหาไฟฟ้าต่ำที่สุด และ

⁶¹ ศักดา ธนิตกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์," *วารสารกฎหมาย*: 59-60.

⁶² United Nations Conference on Trade and Development, "Governance and Policy in Electricity Provision," in *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access* (United Nations, Geneva: United Nations publication, 2017), pp. 87-88.

มีประสิทธิภาพมากกว่าการมีผู้ประกอบการหลายราย⁶³ รัฐจึงออกกฎหมายให้มีการประกอบกิจการผูกขาดเพียงรายเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม⁶⁴ ซึ่งการผูกขาดโดยกฎหมายนี้ (legally monopoly) รัฐอาจผูกขาดเป็นผู้ประกอบการเอง หรือให้สิทธิผูกขาดแก่เอกชนผู้ได้รับสัมปทานและรัฐเป็นผู้ควบคุมกำกับ (regulator) เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค⁶⁵ ซึ่งรูปแบบของการผูกขาดของกิจการไฟฟ้า ผู้ประกอบกิจการผูกขาดจะมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน จัดการ และดำเนินงานโครงสร้างพื้นฐานทั้งหมดเพียงรายเดียว ครอบคลุมความสามารถในการผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปจนถึงการบริการลูกค้า เพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ตั้งอยู่ภายในอาณาเขตของตน โดยผู้ใช้ไฟฟ้าไม่มีทางเลือกในการเลือกผู้จัดหาไฟฟ้า และราคาไฟฟ้าจะถูกควบคุมโดยรัฐ⁶⁶ นอกจากนี้ ยังต้องมีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (system operator) เพียงรายเดียวทำหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างความต้องการใช้ไฟฟ้าและการผลิตไฟฟ้าให้มีความต่อเนื่อง เนื่องจากความต้องการใช้ไฟฟ้ามีความผันผวนไปตามช่วงเวลาและการกักเก็บไฟฟ้ายังไม่สามารถทำได้อย่างคุ้มค่า รวมทั้งรักษาคุณภาพการบริการและหลีกเลี่ยงไฟฟ้าดับ ในกรณีที่ไม่มีเทคโนโลยีที่คุ้มค่าเพื่อรักษาแรงดันไฟฟ้า ความถี่ และความน่าเชื่อถือโดยอัตโนมัติ⁶⁷

เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงเงินลงทุนที่สูงมากซึ่งทำให้เอกชนยังขาดความสามารถในการลงทุนประกอบกิจการ ดังนั้น รัฐจึงมักเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้า โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดทำและรักษาความต่อเนื่องของการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันก็ต้องคิดค่าบริการให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใช้บริการได้ทุกระดับ⁶⁸ และรัฐสามารถควบคุมราคาไฟฟ้าให้สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตและการจัดหาไฟฟ้าที่แท้จริงได้ แต่กิจการของรัฐมักจะมีต้นทุนต่อหน่วยสูงกว่ากิจการของเอกชนในขนาดเดียวกันเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านระเบียบปฏิบัติ

⁶³ ศักดา ธนิตกุล, "รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์," วารสารกฎหมาย: 59-60.

⁶⁴ วันรัช มิ่งมณีนาคนิ, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 170.

⁶⁵ ธนิกันต์ จุลวงศ์, "ผลต่อผู้บริโภคจากการเปิดเสรีในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ," (งานวิจัยเฉพาะเรื่องปริญาโทมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 12-14.

⁶⁶ Nouredine Hadjsaïd and Jean-Claude Sabonnadière, Power Systems and Restructuring (Wiley-ISTE, 2007), p. 393.

⁶⁷ Rikulsurakan, R., "Liberalization of Electricity Market in Thailand," pp. 6-8.

⁶⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของอิตาลี[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=818>.

ของทางราชการ การใช้งบประมาณโดยขาดประสิทธิภาพ และการขาดผู้บริการที่มีความสามารถ เป็นต้น⁶⁹

ทั้งนี้ หากให้เอกชนเป็นผู้ได้รับสัมปทานผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ จำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับทางกฎหมายโดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า ซึ่งรัฐจะเป็นผู้ควบคุมกำกับ (regulator) การประกอบกิจการไฟฟ้าของเอกชน เนื่องจากหากให้เอกชนประกอบกิจการโดยไม่มีการควบคุมกำกับหรือแทรกแซงจากรัฐ อาจทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เอกชนสามารถตั้งราคาได้ตามความต้องการ โดยไม่จำเป็นต้องสนใจผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า และส่งผลเสียหายทางเศรษฐกิจ หรืออาจทำให้คุณภาพของไฟฟ้าไม่ได้มาตรฐาน⁷⁰ โดยรัฐจะกำหนดเงื่อนไขราคาที่เอกชนจะต้องปฏิบัติตาม ไม่อาจที่จะกำหนดราคาได้ตามที่ต้องการ ทั้งนี้ ในภาวะการณ์ทั่วไปต้นทุนการผลิตไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงไปตามปัจจัยต่าง ๆ เช่น ราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ทำให้การกำหนดค่าไฟฟ้าคงที่ตลอดเวลาเป็นไปได้ยาก หากรัฐกำหนดราคาให้สูงเกินไป ผู้ได้รับสัมปทานก็จะได้ผลประโยชน์มากเกินไป หากราคาที่กำหนดไว้ต่ำเกินไป ผู้ได้รับสัมปทานก็จะประสบกับการขาดทุนและล้มเลิกกิจการไปในที่สุด นอกจากนี้ หากไม่มีการควบคุมกำกับหรือแทรกแซงจากรัฐ เอกชนอาจจะเลือกลงทุนผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเฉพาะกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าที่ให้ผลตอบแทนการลงทุนที่คุ้มค่า ทำให้ชุมชนที่อยู่ห่างไกลหรือมีผู้ต้องการใช้ไฟฟ้าจำนวนไม่มาก ถูกละเลย ไม่ได้รับการพัฒนา ให้เจริญทัดเทียมชุมชนขนาดใหญ่ หรือชุมชนใกล้เขตเมืองหลวงที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจดีกว่า⁷¹ ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงต้องมีความเหมาะสม เพื่อไม่ทำให้เกิดปัญหาการผลิตไฟฟ้าไม่เพียงพอต่อผู้ใช้ไฟฟ้า รวมถึงอาจจะส่งผลกระทบต่อด้านราคาค่าไฟฟ้าที่สูงเกินจริง⁷²

การผูกขาดการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า

ในระบบไฟฟ้า ระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ประกอบด้วย กิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ถือเป็นแกนหลักของระบบไฟฟ้า เป็นส่วนที่มีความสำคัญในการทำงานของระบบไฟฟ้ามากที่สุด และมีปฏิสัมพันธ์กับการผลิตไฟฟ้าและการค้าปลีกไฟฟ้าในระบบไฟฟ้า โดยระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีหน้าที่ในการส่งผ่านกระแสไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้า ผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าส่งต่อไปยังจุดที่มีโหลดการใช้ไฟฟ้าจำนวนมากที่เชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าดังกล่าว และเพื่อ

⁶⁹ ธนิกันต์ จุลวงศ์, "ผลต่อผู้บริโภคจากการเปิดเสรีในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ," หน้า 12-14.

⁷⁰ อุทัย ม่วงศรีเมืองดี, "การกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ," ใน เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 16, ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด, 2544), หน้า 43-71.

⁷¹ ธนิกันต์ จุลวงศ์, "ผลต่อผู้บริโภคจากการเปิดเสรีในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ," หน้า 12-14.

⁷² Belyaev, L. S., *Electricity Market Reforms: Economics and Policy Challenges*, pp. 50-61.

รักษาความสมบูรณ์ของระบบไฟฟ้าในระยะสั้น ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องรักษาสมดุลระหว่างพลังงานไฟฟ้าที่จ่ายเข้าระบบโครงข่ายไฟฟ้าและพลังงานไฟฟ้าที่จ่ายออกจากระบบโครงข่ายไฟฟ้าอยู่ตลอดเวลา โดยสั่งการเพิ่มกำลังการผลิตหรือลดความต้องการใช้ไฟฟ้า และจัดหาบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (ancillary services) และในระยะยาว ระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและประเภทของการผลิตไฟฟ้าที่เชื่อมต่อ รวมถึงตำแหน่งและลักษณะของโหลดการใช้ไฟฟ้าที่เกิดขึ้นด้วย โดยค่าใช้จ่ายจะต้องไม่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องใช้เงินลงทุนในการก่อสร้างซึ่งเป็นต้นทุนจมที่สูงมากอย่างมีนัยสำคัญ โดยเงินลงทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะได้รับคืนจากผู้หลักของระบบโครงข่ายไฟฟ้า ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้า โดยส่วนใหญ่จะได้รับคืนจากผู้ใช้ไฟฟ้าผ่านราคาค่าไฟฟ้าที่ผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องชำระ สำหรับการกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้า จะมีผลกระทบโดยตรงต่อการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้ามีผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าอาจเลือกที่จะก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้าเอง หรือการขอใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีอยู่ของผู้ประกอบกิจการอื่น หากกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าสูงเกินไป ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟฟารายใหม่จะเข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้น หรืออาจจะต้องลงทุนในระบบโครงข่ายไฟฟ้ามากเกินไป แต่หากกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าต่ำเกินไป จะทำให้ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่เต็มใจที่จะให้ผู้ประกอบกิจการรายอื่นเข้ามาใช้และเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตน ไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนระบบโครงข่ายไฟฟ้าใหม่ และทำให้ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเข้าสู่ตลาด อัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่เหมาะสมจะทำให้ตลาดเกิดการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุน (cost-based) จะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด⁷³

ด้วยเหตุผลทางด้านเทคนิคและทางด้านเศรษฐศาสตร์ข้างต้น การมีระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่เข้าซ้อนกันหลายโครงข่ายภายในพื้นที่ให้บริการเดียวกันจึงถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร และอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้าใน

⁷³ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการเงินกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม, (สำนักงาน กสทช., 2557), หน้า 78 - 79.

ภาพรวม หากการประสานงานกันระหว่างศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าของแต่ละระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่สอดคล้องกัน จึงทำให้โดยทั่วไปจะมีผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพียงรายเดียวหรือมีจำนวนน้อยรายที่ดำเนินงานอยู่ภายในพื้นที่ให้บริการเดียวกัน จากลักษณะของระบบโครงข่ายไฟฟ้างกล่าว จึงทำให้ระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ แม้ว่าในเวลาต่อมา จะมีแรงกดดันให้เกิดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า แต่กิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าก็ยังคงมีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการในรูปแบบต่าง ๆ เนื่องจากผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติจะมีอำนาจเหนือตลาด ไม่มีแรงจูงใจตามธรรมชาติในการกำหนดราคา หรือการปรับปรุงคุณภาพที่มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มสวัสดิการทางเศรษฐกิจสูงสุด และรัฐจะต้องมีการจำกัดการเข้าประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนหรือการเข้าประกอบกิจการของบริษัทที่ไม่ได้นำเสนอนวัตกรรมใหม่ และเข้าประกอบกิจการเพื่อให้บริการเฉพาะกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าที่ทำกำไรได้เท่านั้น (หรือที่เรียกว่า Cream Skimming) โดยการควบคุมกำกับกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า สามารถดำเนินการได้โดยการพัฒนากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นเจ้าของ การเข้าประกอบกิจการ การเปิดให้บุคคลที่สาม (เช่น ผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นต้น) ใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าโดยไม่เลือกปฏิบัติ และการควบคุมราคา รวมถึงการกำหนดศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator หรือ ISO) เพื่อบริหารจัดการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการสร้างตลาดและข้อตกลงการซื้อขาย⁷⁴

การกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า

การกำหนดอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุน (cost-based) จะคิดจากต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อโครงข่ายที่สอดคล้องกับตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการรายเดิมมีพฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน โดยตั้งราคาค่าบริการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายที่สูงเกินไป ค่าเชื่อมต่อโครงข่ายที่สะท้อนต้นทุนยังจะช่วยส่งสัญญาณราคาที่ต้องจ่ายให้กับตลาดด้วย ทั้งนี้ ในการคิดค่าเชื่อมต่อโครงข่ายควรแยกต้นทุนในแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกันออกจากกันเป็นคนละอัตรา เช่น ในกรณีที่ดินทุนในการเชื่อมต่อโครงข่ายในเขตพื้นที่ชนบทและในเขตเมืองมีความแตกต่างกันมาก แต่อย่างไรก็ตาม การให้บริการอย่างทั่วถึงอาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้เอง แม้ในตลาดที่มีการแข่งขัน เนื่องจากผู้ประกอบกิจการอาจไม่สนใจ

⁷⁴ Christopher Decker, "Chapter 5 - Energy Transportation: Electricity," in *Handbook of Energy Economics and Policy*, eds. Alessandro Rubino, Alessandro Sapio, and Massimo La Scala (Academic Press, 2021), pp. 193-238.

ให้บริการในพื้นที่ที่อาจไม่มีความคุ้มค่าในการประกอบกิจการ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้าควบคุม กำกับตลาดโดยใช้กลไกที่เหมาะสม เพื่อให้การจัดให้มีบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึง (Universal Service)⁷⁵

2.5.3 การแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า

นับตั้งแต่ทศวรรษ 1980 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบเสรีนิยมใหม่ที่สนับสนุน กลไกตลาดเสรี และลดบทบาทของรัฐในการประกอบกิจการสาธารณูปโภค เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพล เป็นอย่างมาก ประกอบกับปัญหาภาวะทางการคลังของรัฐที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และการดำเนิน กิจการของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ มีต้นทุนสูง การขยายการให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชนไม่เพียงพอ ไม่มีความน่าเชื่อถือ รัฐไม่มีความสามารถในการหาเงินลงทุนที่จำเป็นสำหรับการลงทุนใหม่หรือ การบำรุงรักษา มีการยกเลิกการอุดหนุนเพื่อนำไปใช้จ่ายสาธารณะด้านอื่น ๆ ที่เร่งด่วน และความ ต้องการที่จะเพิ่มรายได้ให้รัฐบาลโดยการขายสินทรัพย์ของรัฐให้เป็นของเอกชน แม้ว่ารัฐวิสาหกิจ บางแห่งจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดี แต่การที่รัฐเป็นเจ้าของเป็นระยะเวลานานโดยไม่มีการแข่งขันหรือไม่มีแรงจูงใจจากกำไรเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ในที่สุดจะทำให้เกิดต้นทุนส่วนเกิน คุณภาพการให้บริการต่ำ การตัดสินใจลงทุนที่ผิดพลาด และขาดนวัตกรรมในการจัดหาไฟฟ้าให้กับ ผู้ใช้ไฟฟ้า⁷⁶ ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยเริ่มปฏิรูป กิจการสาธารณูปโภค ซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันตามกลไกตลาด โดยมีการ แบ่งแยกกิจการที่มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติออกจากกิจการที่สามารถแข่งขันได้ และให้รัฐยังคง ผูกขาดกิจการโครงสร้างพื้นฐาน กล่าวคือ กิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (กิจการระบบส่งไฟฟ้า และ กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน จะต้องใช้เงินลงทุนสูง และให้รัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนในกิจการที่สามารถแข่งขันได้ ซึ่งในกิจการไฟฟ้า ได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ทำให้ตลาดสาธารณูปโภคใน ปัจจุบันเปิดกว้างสำหรับการแข่งขันมากขึ้น มีผลทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการมีสิทธิเลือก ผู้ประกอบการหลายรายในตลาด ทำให้ความเป็นเจ้าของของรัฐ การผูกขาด หรือกฎระเบียบ ที่เคร่งครัด ซึ่งเคยได้รับการสนับสนุนจากรัฐได้ถูกลดทอนลง⁷⁷ และเป็นการลดภาระของรัฐอีกด้วย

⁷⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *หลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการเงินกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม*, หน้า 79.

⁷⁶ R. W. Bacon and J. Besant-Jones, "Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries," Energy and Mining Sector Board discussion paper series : Paper no. 2.

⁷⁷ Rikulsurakan, R., "Liberalization of Electricity Market in Thailand," pp. 6-8.

ทั้งนี้ สถานะการผูกขาดโดยธรรมชาติของกิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการผูกขาดของกิจการดังกล่าวทางกฎหมายที่ถูกควบคุมกำกับอย่างดี ตามกล่าวข้างต้น ยังคงได้รับการยอมรับจากนักเศรษฐศาสตร์ว่า ในกิจการดังกล่าว การผูกขาดโดยธรรมชาติมีประสิทธิภาพมากกว่าการแข่งขันที่มีผู้ประกอบกิจการหลายราย⁷⁸

อย่างไรก็ตาม การนำกลไกตลาดมาใช้แทนการผูกขาดโดยรัฐนั้น ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วยกระบวนการเปลี่ยนผ่าน ทั้งการเปิดเสรี การควบคุมกำกับ และการประกันมาตรฐานบริการที่ดำเนินการโดยเอกชน แต่ทั้งนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่หลักประกันว่ากลไกตลาดจะทำงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากบางประเทศที่ไม่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เช่น ประเทศสวีเดน หรือประเทศที่มีการแปรรูปบางส่วน เช่น ประเทศเยอรมนี ได้นำหลักการเปิดเสรีมาใช้โดยไม่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น สาระสำคัญของการเปิดเสรีในกิจการไฟฟ้าจึงอยู่ที่การเปิดเสรีเพื่อนำพลังของตลาดและกลไกราคาเข้ามาใช้แทนที่ระบบการดำเนินการโดยรัฐ⁷⁹

นอกจากนี้ ปัจจุบันในกิจการไฟฟ้า ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจากกิจการที่มีการผูกขาดเป็นกิจการที่มีการแข่งขัน เช่น

(1) ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการวางแผนความต้องการใช้ไฟฟ้าและกำลังการผลิตโดยรวมที่ผิดพลาด และราคาเชื้อเพลิงที่ถูกผ่านไปให้ผู้ใช้ไฟฟ้า ได้ทำลายสถานะของรัฐในการผูกขาดตามธรรมชาติของกิจการผลิตไฟฟ้า⁸⁰

(2) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (Distributed energy resources หรือ DER) ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (Decentralization) และเทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ที่ไม่ทำให้เกิดคาร์บอนไดออกไซด์ (Decarbonization) โดยเฉพาะการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ระบบกักเก็บไฟฟ้าพลังงาน (Energy Storage System หรือ ESS)* ยานยนต์

⁷⁸ United Nations Conference on Trade and Development, "Governance and Policy in Electricity Provision," in *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access*, pp. 87-88.

⁷⁹ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, รายงาน เรื่อง ข้อเสนอแนะการปฏิรูปและผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการผลิตธุรกิจด้านพลังงาน, หน้า 2.

⁸⁰ United Nations Conference on Trade and Development, "Governance and Policy in Electricity Provision," in *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access*, pp. 87-88.

* Energy Storage System (ESS) คือ เทคโนโลยีระบบกักเก็บพลังงานที่สามารถเก็บพลังงานไฟฟ้าแล้วนำกลับมาใช้เมื่อเวลาที่ต้องการ โดยเทคโนโลยีที่มีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงระบบไฟฟ้า คือ ระบบกักเก็บพลังงานประเภทแบตเตอรี่ (Battery Energy Storage System: BESS) ที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็ว สามารถนำมาใช้ได้กับผลิตภัณฑ์หรืออุตสาหกรรมหลาย

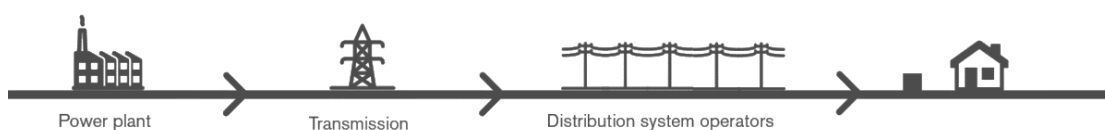
ไฟฟ้า (Electric Vehicle หรือ EV)** และการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า (Demand Response หรือ DR)⁸¹ นั้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้นทุนการดำเนินงานลดลงและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น รวมทั้งระยะเวลาที่ใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าลดลง ทำให้กิจการไฟฟ้าไม่มีลักษณะการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) อีกต่อไป ยกเว้นการก่อสร้างระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงทำให้เอกชนมีความสามารถในการลงทุนในกิจการไฟฟ้ามากขึ้นกว่าในอดีต และยังเป็นภาระกระตุ้นให้ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในของตนเอง เปลี่ยนจากผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดิมเป็นเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงรับ (passive customer) ในระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิมที่กระแสไฟฟ้าไหลเป็นแบบทิศทางเดียวและรวมศูนย์ กล่าวคือ รับกระแสไฟฟ้าที่จ่ายจากระบบการผลิตแบบรวมศูนย์ผ่านระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น กลายเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงรุก (active customer) มีความสามารถในการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Self Consumption) และยังสามารถขายไฟฟ้าที่ผลิตได้เกินกว่าความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเอง (Prosumer)* ให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหรือระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อทำกำไร ในระบบไฟฟ้าที่ทำงานได้หลายทิศทางและกระจายศูนย์ ดังแสดงในภาพที่ 5 และภาพที่ 6

ประเภท และนำมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านไฟฟ้าของประเทศได้ (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ)

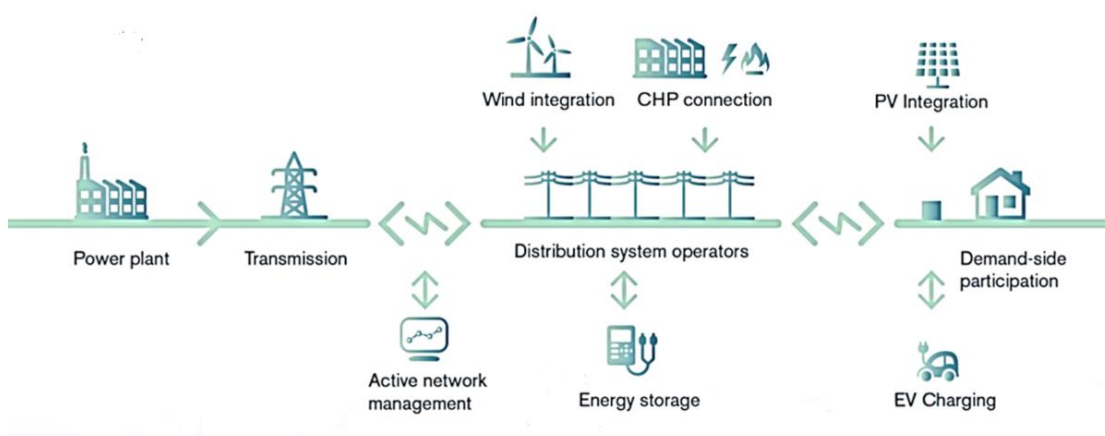
** Electric Vehicle (EV) คือ ยานยนต์ที่ใช้พลังงานไฟฟ้าจากแบตเตอรี่ร่วมกับมอเตอร์ไฟฟ้าพลังสูงมาขับเคลื่อน ยานยนต์แทนการขับเคลื่อนจากเครื่องยนต์สันดาปภายใน โดยมีแนวโน้มการใช้ยานยนต์ไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ไฟฟ้าและการบริหารจัดการระบบไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญในอนาคต (ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ด้านพลังงาน))

⁸¹ Robert Haffner *et al.*, *Competition Policy and an Internal Energy Market* (European Union, 2017), p. 9.

* Prosumer ในด้านพลังงาน ส่วนใหญ่หมายถึงผู้ที่既是ผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้า โดยใช้พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตเอง และขายไฟฟ้าส่วนเกินให้กับระบบโครงข่ายไฟฟ้า แต่เมื่อเกิดการขาดแคลนไฟฟ้าของตนเองก็จะซื้อไฟฟ้าจากระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ ตัวอย่างของ prosumer ได้แก่ บ้านอยู่อาศัย ซึ่งก็คือ ประชาชนที่ผลิตไฟฟ้าในที่ดินของตนเอง เช่น ติดตั้งแผงพลังงานแสงอาทิตย์ บนหลังคาบ้าน ชุมชนหรือสหกรณ์ ผู้ประกอบธุรกิจที่ธุรกิจหลักไม่ใช่การผลิตไฟฟ้า ผู้ให้บริการสาธารณะ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล และสถาบันสาธารณสุขอื่น ๆ นอกจากนี้ รวมถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในตลาดซื้อขายไฟฟ้าเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับตัวเองหรือผู้เล่นรายอื่นในตลาด ตัวอย่างเช่น prosumer สามารถประหยัดพลังงานได้ผ่านมาตรการประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และระบบจัดการการใช้ไฟฟ้า (demand-side response) (เช่น เปลี่ยนเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าเป็นเวลาที่มีการผลิตไฟฟ้าจำนวนมาก) ความต้องการใช้ไฟฟ้าที่ลดลงดังกล่าวมีมูลค่าในตลาด รวมถึงช่วยรักษาสมดุลให้กับระบบไฟฟ้า ซึ่ง prosumer สามารถชดเชยให้ได้ โดยขายไฟฟ้าส่วนเกินจากระบบกักเก็บพลังงานของพวกเขา (Nikolina Šajn, "Electricity 'Prosumers'," (European Parliamentary Research Service, 2016), pp. 2-3.)



ภาพที่ 5 ทิศทางการไหลของกระแสไฟฟ้าในระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิม⁸²



ภาพที่ 6 ทิศทางการไหลของกระแสไฟฟ้าในระบบไฟฟ้าในปัจจุบัน⁸³

(3) Disruptive Technology ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า กล่าวคือ Disruptive Technology* ด้านพลังงาน เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ หรือระบบโซลาร์เซลล์ และระบบกักเก็บพลังงาน (Energy Storage System หรือ ESS) ซึ่งปัจจุบันมีต้นทุนการดำเนินการที่ต่ำลงอย่างมาก จนเกิดความคุ้มค่าที่บ้านอยู่อาศัยหรือโรงงานอุตสาหกรรมจะติดตั้งระบบโซลาร์เซลล์เพื่อผลิตไฟฟ้าไว้ใช้เอง และยังอาจทำให้กลายเป็น Prosumer โดยขายไฟฟ้าส่วนเกินจากความต้องการได้อีกด้วย ประกอบกับ Disruptive

⁸² European Distribution System Operators (E.DSO), *Why Smart Grids?*[Online], Available from <https://www.edsoforsmartgrids.eu/home/why-smart-grids/>

⁸³ Ibid.

* Disruptive Technology คือ นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้ในการสร้างตลาดและมูลค่าให้กับตัวผลิตภัณฑ์ที่นำเทคโนโลยีมาใช้ และส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรง (Disrupt) ต่อตลาดของผลิตภัณฑ์เดิม จนอาจทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิม ๆ ได้รับผลกระทบจนต้องล้มหรือปิดกิจการ ทั้งนี้ Disruptive Technology ต่างจากนวัตกรรมทั่วไปที่ถูกนำมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มคุณภาพของสินค้า หรือลดต้นทุนกระบวนการผลิตแบบเดิม ๆ เท่านั้น (อานันท์ เกียรติสารพิภพ, "Disruptive Technology การดำรงชีวิตจะเปลี่ยนไป," ใน *Academic Focus*, (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 1-2.)

Technology ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ เทคโนโลยี Blockchain* รวมถึงสัญญาอัจฉริยะ (Smart Contract)** ทำให้สามารถอำนวยความสะดวกในการซื้อขายไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ระหว่างเพื่อนบ้านแต่ละหลังได้โดยตรง (การซื้อขายแบบ Peer-to-Peer หรือ P2P)⁸⁴ โดยไม่จำเป็นต้องจัดทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นคนกลางอีกต่อไป ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามักจะถูกแทนที่ด้วยแพลตฟอร์มดิจิทัลของบุคคลที่สาม เช่น แพลตฟอร์มที่ใช้บล็อกเชน ซึ่งช่วยให้ Prosumer และผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถมีปฏิสัมพันธ์กันได้โดยตรง และต่อรองราคาค่าไฟฟ้าที่ดีขึ้น โดยไม่ต้องพึ่งพาข้อเสนอจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาต ตลาดซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P จะสร้างตลาดไฟฟ้าในอนาคต โดยมีผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นหัวใจสำคัญ ทำให้การจัดการไฟฟ้าในท้องถิ่นเปิดกว้างและเท่าเทียมกัน (democratize)⁸⁵ เป็นการทำให้การใช้พลังงานในภาพรวมของประเทศมีประสิทธิภาพสูง นอกจากนี้ เทคโนโลยี Blockchain ยังช่วยให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าตามความต้องการของพวกเขา เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าอาจต้องการซื้อไฟฟ้าจากและขายไฟฟ้าให้กับ Prosumer ที่ใช้พลังงานหมุนเวียนในท้องถิ่นรายอื่น ๆ (หรือบ้านอยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย) หรือไฟฟ้าที่ผลิตจากแหล่งที่มาอื่น เช่น พลังงานลม ก๊าซธรรมชาติ หรือถ่านหิน⁸⁶ และยังสามารถระบุระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ใช้ในการซื้อขายไฟฟ้าแต่ละครั้งและค่าใช้จ่ายความแออัด (congestion) ในระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในเวลาและสถานที่นั้น ๆ จึงสามารถกำหนดราคาที่เหมาะสมเฉพาะต้นทุนของระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ใช้ ราคาไฟฟ้าค่อนข้างต่ำสำหรับการซื้อขายในท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องจากมีการใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าใช้ในการส่งผ่านกระแสไฟฟ้าน้อยลง ตัวอย่างเช่น ระบบส่งไฟฟ้าอาจไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง และกำลังไฟฟ้าที่สูญหายน้อยลง

* เทคโนโลยี Blockchain คือ ฐานข้อมูลชนิดหนึ่งที่เก็บข้อมูลต่าง ๆ โดยเป็นการจัดเก็บสำเนาแบบกระจายไว้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ทุกคน และมีกลไกอัตโนมัติในการแก้ไขข้อมูลและยืนยันความถูกต้องในทุกฐานข้อมูล ทำให้ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถทำธุรกรรมกันได้โดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยคนกลางในการให้บริการ เช่น ธนาคาร บริษัทด้านพลังงาน เป็นต้น (คณะกรรมการกิจการพลังงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเตรียมความพร้อมต่อนวัตกรรม Blockchain ทางเลือกใหม่ของผู้ใช้ไฟฟ้า, หน้า 6.)

** สัญญาอัจฉริยะ (Smart contracts) คือ สัญญาที่ดำเนินการได้เอง สามารถทำให้ธุรกรรมระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำได้ทันทีและราบรื่น โดยที่ธุรกรรมเป็นไปตามเกณฑ์ที่ผู้ใช้กำหนดไว้ล่วงหน้า (เช่น การกำหนดราคา ช่วงเวลาของวัน และอื่น ๆ) ที่ฝังอยู่ในรหัสคอมพิวเตอร์ที่รองรับการบันทึกข้อมูลแบบกระจายศูนย์ (distributed ledger) ของ Blockchain

⁸⁴ คณะกรรมการกิจการพลังงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเตรียมความพร้อมต่อนวัตกรรม Blockchain ทางเลือกใหม่ของผู้ใช้ไฟฟ้า, หน้า 6.

⁸⁵ Sam Wilkinson *et al.*, "Is Peer-to-Peer Electricity Trading Empowering Users? Evidence on Motivations and Roles in a Prosumer Business Model Trial in Australia," *Energy Research & Social Science* 66(2020).

⁸⁶ คณะกรรมการกิจการพลังงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเตรียมความพร้อมต่อนวัตกรรม Blockchain ทางเลือกใหม่ของผู้ใช้ไฟฟ้า, หน้า 19-20.

แพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P อาจถูกจัดตั้งและ/หรือดำเนินการโดยรัฐ ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือบริษัทอื่น (เช่น บริษัททางด้านเทคโนโลยี) โดยอาจมีแพลตฟอร์มเดียวหรือหลายแพลตฟอร์มที่แข่งขันกัน บริษัทที่ดำเนินการแพลตฟอร์มจำเป็นต้องหาความสมดุลของค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละฝ่ายของตลาดเพื่อเพิ่มปริมาณการซื้อขายไฟฟ้าบนแพลตฟอร์มและเพิ่มผลกำไรสูงสุด ดังนั้น จึงอาจเรียกเก็บเงินสำหรับการเป็นสมาชิก หรือสำหรับการใช้งาน หรือทั้งสองอย่าง แพลตฟอร์มอาจกำหนดราคาในการทำธุรกรรมในลักษณะที่ Uber กำหนดราคาให้ผู้ใช้จ่ายให้กับผู้ขับขี่ หรืออาจเรียกเก็บค่านายหน้าในลักษณะที่ Airbnb หรือ Booking.com ทำ อาจเป็นไปได้ว่าแพลตฟอร์มสามารถนำเสนอบุคคลที่สามสู่ตลาดและเรียกเก็บเงินจากผู้ลงโฆษณาในแบบที่ YouTube ทำ ทำให้สามารถกำหนดราคาเป็นศูนย์หรือใกล้เคียงศูนย์สำหรับทั้ง prosumer และผู้ใช้ไฟฟ้าในการซื้อขายไฟฟ้าเพื่อแลกกับการที่พวกเขาอมรับข้อความโฆษณา⁸⁷

ดังนั้น Disruptive Technology ดังกล่าวจึงทำให้สามารถสร้างตลาดซื้อขายไฟฟ้าได้เช่นเดียวกับตลาดสินค้าทั่วไป ซึ่งการมี Prosumer และการซื้อขายแบบ Peer-to-Peer เป็นรูปแบบเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน ซึ่งสร้างความสามารถในการแข่งขันสูงของผู้ขายไฟฟ้าในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Retail Competition⁸⁸ แต่อย่างไรก็ตาม การซื้อขายไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยี Blockchain ยังต้องอาศัยการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA)⁸⁹

(4) การตื่นตัวของประชาชนและข้อวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทำให้การก่อสร้างโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ หรือระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าทำได้ยากขึ้น⁹⁰ รวมทั้งการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตไฟฟ้า การผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumption) ส่วนใหญ่สนับสนุนเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อม แหล่งผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเหล่านี้สามารถแทนที่การผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงฟอสซิลแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะรวมศูนย์ แหล่งผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) สามารถส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างมีนัยสำคัญ⁹¹

⁸⁷ OECD, *A Chain Reaction: Disruptive Innovation in the Electricity Sector* (2018), pp. 19-21.

⁸⁸ คณะกรรมการการพลังงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, *รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเตรียมความพร้อมต่อนวัตกรรม Blockchain ทางเลือกใหม่ของผู้ใช้ไฟฟ้า*, หน้า 53.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

⁹⁰ มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, *ทิศทางกิจการไฟฟ้า: ประเด็นที่ควรจับตามอง*, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2548), หน้า 95-98.

⁹¹ Sharon B. Jacobs, "The Energy Prosumer," *Ecology Law Quarterly* 43(2016): 519.

จากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้ไฟฟ้ากลายเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายคล้ายกับสินค้าและบริการทั่วไป ผู้ผลิตไฟฟ้ามีความสามารถเพิ่มมากขึ้นในการลงทุนผลิตไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้าก็มีความสามารถที่จะเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้หลายราย หรือผู้ใช้ไฟฟ้าอาจกลายเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าได้ด้วย ทำให้การซื้อขายไฟฟ้าในระบบไฟฟ้าเกิดการเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดการแข่งขันในการซื้อขายไฟฟ้าในกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะเสนอเงื่อนไขที่ดีขึ้นให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถขายตรงให้แก่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหรือผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรงได้โดยผ่านการบริการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการใช้สายไฟฟ้าเท่านั้น ไม่ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งรูปแบบการแข่งขันนี้ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ต้องรับความเสี่ยง หรือรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้นน้อยที่สุด และผู้ลงทุนในกิจการไฟฟ้าจะเข้ามาช่วยแบกรับภาระความเสี่ยงร่วมกับผู้ใช้ไฟฟ้าด้วย นอกจากนี้ การซื้อขายไฟฟ้าไม่จำเป็นต้องมีการซื้อขายและกำหนดราคาโดยตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) เสมอไป โดยแทนที่จะมีตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) เพียงตลาดเดียว ระบบไฟฟ้าอาจมีกลไกในการสร้างความสมดุล (Balancing Mechanism) ในระบบไฟฟ้า และมีตลาดซื้อขายไฟฟ้าแยกต่างหากก็ได้ (Power Exchange) เพื่อให้ผู้ซื้อผู้ขายสามารถทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าล่วงหน้า หรือสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวเพื่อประกันความเสี่ยงได้ ประเทศอังกฤษและประเทศในกลุ่มนอร์ดิกเป็นประเทศที่ได้นำระบบนี้มาใช้แล้วและประสบความสำเร็จพอสมควร อย่างไรก็ตาม ลักษณะสำคัญยังเหมือนระบบตลาดกลางซื้อไฟฟ้า (Power Pool) คือ ประชาชนมีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้า มีการแข่งขันในการผลิตและการขายไฟฟ้าให้แก่ประชาชน⁹²

2.5.4 ตลาดซื้อขายไฟฟ้า

ในอดีตที่ผ่านมา การไฟฟ้าที่ผูกขาดกิจการไฟฟ้าจะเป็นผู้ให้บริการไฟฟ้า ทั้งพลังงานไฟฟ้า รักษาสมดุลระหว่างความต้องการใช้ไฟฟ้ากับการจัดหาไฟฟ้าในระบบไฟฟ้า และการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Service) (เช่น การควบคุมความถี่ การรักษาระดับแรงดัน กำลังผลิตสำรอง เป็นต้น) เพื่อให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคง แต่เมื่อมีการแยกส่วนกิจการไฟฟ้า และจัดตั้งตลาดซื้อขายไฟฟ้า เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขัน ทำให้หน้าที่ต่าง ๆ ถูกแยกออกและดำเนินการโดยบริษัทที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ได้แก่ ผู้ผลิตไฟฟ้า (generator) ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (transmission system operator หรือ TSO) หรือศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (distributed system operator หรือ DSO) ตลาดซื้อขายไฟฟ้า (power exchange) ผู้ค้าไฟฟ้า (energy trader) ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (electricity retailer) ผู้รวบรวมโหลดการใช้ไฟฟ้า (Load Aggregator) เป็นต้น โดย

⁹² มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, ทิศทางกิจการไฟฟ้า: ประเด็นที่ควรจับตามอง, หน้า 59-60.

ผู้ผลิตไฟฟ้าจะขายพลังงานไฟฟ้าผ่านตลาดซื้อขายไฟฟ้า (Energy Market) และตลาดรักษาสมดุลระบบไฟฟ้า (Balancing Market) และได้รับค่าตอบแทนจากการใช้กำลังการผลิตไฟฟ้า สำหรับการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Service) นั้น เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้าเป็นอิสระจากศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าจึงต้องเป็นผู้จัดหาจากผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้จัดหาไฟฟ้าในตลาดบริการเสริมความมั่นคง (Ancillary Service Market) เพื่อการทำงานของระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงและน่าเชื่อถือ โดยการบริการเหล่านี้จะถูกแยกส่วนและมีราคาแยกต่างหากจากตลาดซื้อขายไฟฟ้า (Energy Market) และผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้จัดหาไฟฟ้าจะได้รับค่าตอบแทนสำหรับการให้บริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้าในตลาดบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า

ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (Retailer) ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) ผู้ค้าไฟฟ้า (energy traders) และอื่น ๆ แม้ว่าจะมีชื่อที่แตกต่างกัน แต่ก็ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (wholesale market) โดยซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าโดยตรง และผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเป็นผู้ขายไฟฟ้าต่อในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (retail market) ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งผู้ใช้ไฟฟ้ายิ่งใหญ่และผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยซึ่งเป็นผู้ซื้อในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (retail market) โดยผู้ใช้ไฟฟ้ามีอิสระที่จะเข้าสู่ตลาดเพื่อเลือกหรือเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าตามที่ต้องการ โดยพิจารณาจากราคาค่าไฟฟ้าและบริการลูกค้าที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้านำเสนอและปัจจัยอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถเข้าสู่ตลาดได้⁹³

2.5.4.1 ตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Wholesale Market)

ตลาดค้าส่งไฟฟ้า หมายถึง การซื้อและขายไฟฟ้าระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้ผลิตไฟฟ้ามักจะเป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่แบบดั้งเดิม เช่น โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้ถ่านหินและก๊าซเป็นเชื้อเพลิง ที่เชื่อมต่อกับระบบส่งไฟฟ้า ทำการผลิตพลังงานไฟฟ้าจำนวนมาก⁹⁴ และพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จะถูกซื้อโดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มักจะขายต่อพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้า โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้านี้มักจะซื้อไฟฟ้าผ่านตลาดซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) หรือผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้า (Power Purchase Agreements หรือ PPA) ในบางกรณี ผู้ผลิตไฟฟ้าอาจขายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง สำหรับราคาขาย

⁹³ Jin Zhong, *Power System Economic and Market Operations*, 1 ed. (CRC Press, 2018), pp. 102-119.

⁹⁴ Eduardo A. Martínez Ceseña and Pierluigi Mancarella, "8 - Smart Distribution Networks, Demand Side Response, and Community Energy Systems: Field Trial Experiences and Smart Grid Modeling Advances in the United Kingdom," in *Application of Smart Grid Technologies*, eds. Lisa Ann Lamont and Ali Sayigh (Academic Press, 2018).

ส่งไฟฟ้าสามารถกำหนดล่วงหน้าโดยผู้ซื้อและผู้ขายผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟาระหว่างสองฝ่าย (bilateral contracts) หรือสามารถกำหนดโดยตลาดค้าส่งไฟฟ้าที่จัดตั้งขึ้น (clearing price)⁹⁵

ในตลาดค้าส่งไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission system operator หรือ TSO) จะเป็นนิติบุคคลที่ทำหน้าที่ส่งกระแสไฟฟ้าบนระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงรักษาสมดุลของการจัดหาไฟฟ้าและความต้องการใช้ไฟฟ้า⁹⁶ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมบำรุงรักษา และพัฒนาระบบจำหน่ายไฟฟ้าในพื้นที่ที่กำหนด และการเชื่อมต่อกับระบบไฟฟ้าอื่น (ถ้ามี) เพื่อให้มั่นใจว่า ความสามารถในระยะยาวของระบบส่งไฟฟ้าเป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เหมาะสมสำหรับการส่งกระแสไฟฟ้า⁹⁷

2.5.4.2 ตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market)

ผู้เข้าร่วมในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า ประกอบด้วย ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เสนอสัญญาซื้อขายไฟฟ้าที่แตกต่างกัน และผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถเลือกสัญญาซื้อขายไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ตนต้องการได้ โดยพิจารณาจากราคา และเงื่อนไขต่าง ๆ (เช่น อัตราค่าไฟฟ้าคงที่หรือแปรผัน) และ/หรือ แหล่งพลังงาน (แหล่งพลังงานสีเขียวหรือแหล่งพลังงานทั่วไป) เพื่อให้ได้รับราคาที่ถูกลง การบริการที่ดีขึ้น และได้รับผลิตภัณฑ์ที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ซึ่งเป็นการเพิ่มการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า⁹⁸ หลังจากที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้ามาขายต่อ ไฟฟ้าก็จะขายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า ตัวอย่างเช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยจะจ่ายค่าไฟฟ้าให้กับบริษัทการไฟฟ้าในท้องถิ่นสำหรับไฟฟ้าที่ใช้ในแต่ละเดือน⁹⁹ ซึ่งค่าไฟฟ้างวดดังกล่าวประกอบด้วย ต้นทุนค่าไฟฟ้าที่ส่งมอบ ค่าธรรมเนียมการใช้และเชื่อมต่อบริการส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า (ต้นทุนระบบโครงข่ายไฟฟ้า) ภาษี ค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม และการเรียกเก็บเงินตามนโยบายอื่น ๆ (เช่น การสนับสนุนแหล่งพลังงานหมุนเวียน (RES) เป็นต้น)¹⁰⁰

⁹⁵ PJM Learning Center, Market for Electricity[Online], Available from <https://learn.pjm.com/electricity-basics/market-for-electricity>

⁹⁶ Jesús Rodríguez-Molina *et al.*, "Business Models in the Smart Grid: Challenges, Opportunities and Proposals for Prosumer Profitability," *Energies* 7, 9 (2014).

⁹⁷ European Union, "Electricity Market Functions – Short Overview and Description,"(2020).

⁹⁸ Qin Wang, "Advances of Wholesale and Retail Electricity Market Development in the Context of Distributed Energy Resources," in *New Technologies for Power System Operation and Analysis*, eds. Huaiguang Jiang, Yingchen Zhang, and Eduard Muljadi (Academic Press, 2021), pp. 130-131.

⁹⁹ Rodríguez-Molina, J. *et al.*, "Business Models in the Smart Grid: Challenges, Opportunities and Proposals for Prosumer Profitability," *Energies*.

¹⁰⁰ Haffner, R. *et al.*, Competition Policy and an Internal Energy Market, p. 33.

ในอดีต ผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงรับ (passive customer) อยู่ภายใต้ อัตราค่าไฟฟ้าที่ถูกกำหนดโดยการไฟฟ้าตามระเบียบของรัฐ แต่ด้วยการผ่อนปรนการควบคุมกำกับ ของกิจการไฟฟ้าทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้า¹⁰¹ ประกอบกับการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่าง มีนัยสำคัญ ของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) (เช่น การผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน แสงอาทิตย์บนหลังคา ระบบกักเก็บพลังงาน เป็นต้น) เนื่องจากเงินลงทุนในการติดตั้งแหล่งพลังงาน ไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ที่ลดลงอย่างมาก ซึ่งแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ส่วนใหญ่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า และความต้องการในการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้กลายเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าเชิงรุก (active customer) โดยผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และ มีไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สามารถจำหน่าย (Prosumer) เพื่อเข้าร่วมตลาดค้าปลีกไฟฟ้า ด้วยตนเองหรือผ่านคนกลาง รวมถึงการรวมตัวกันของ Prosumer ที่ทำให้ปริมาณพลังงานไฟฟ้า เสนอขายเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพิ่มขึ้น และยังทำให้อำนาจต่อรองของ Prosumers ในตลาด ซื้อขายไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอีกด้วย¹⁰²

จากลักษณะของผู้ใช้ไฟฟ้าในเชิงรุก ยังนำไปสู่การเกิดรูปแบบธุรกิจใหม่ ๆ ขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชน (private power purchase agreement หรือ private PPA) กล่าวคือ เป็นรูปแบบธุรกิจของการซื้อขายไฟฟ้าที่ บริษัทผู้ให้บริการจะดำเนินการติดตั้ง บำรุงรักษา และควบคุมระบบการผลิตไฟฟ้าจากพลังงาน แสงอาทิตย์บนหลังคาในพื้นที่ของผู้ใช้ไฟฟ้าผู้รับบริการ และดำเนินการผลิตไฟฟ้าและขายไฟฟ้าให้กับ ผู้รับบริการ โดยอัตราค่าไฟฟ้าที่ขายให้กับผู้รับบริการจะมีราคาถูกกว่าอัตราค่าไฟฟ้าที่ผู้รับบริการซื้อ จากการไฟฟ้า ผู้รับบริการส่วนใหญ่มักจะเป็นบริษัทหรือหน่วยงานที่ไม่พร้อมหรือไม่ต้องการเสียเงิน ลงทุนเริ่มต้นจำนวนมาก¹⁰³ และบริษัทผู้ให้บริการเองอาจขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า ของผู้รับบริการให้กับการไฟฟ้า บริษัทผู้ให้บริการจึงเป็นคณกลางระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้า และตลาดซื้อขาย ไฟฟ้า ลดการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ไฟฟ้า เนื่องจากผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นคู่สัญญาในข้อตกลงได้มอบความ รับผิดชอบในการผลิต การบริหารจัดการ และการขายส่วนใหญ่ให้กับบริษัทคนกลางผู้ให้บริการ¹⁰⁴

¹⁰¹ D.F. Botelho *et al.*, "Innovative Business Models as Drivers for Prosumers Integration - Enablers and Barriers," *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 144(2021).

¹⁰² Tao Chen, Hajir Pourbabak, and Wencong Su, "Electricity Market Reform," in *The Energy Internet*, eds. Wencong Su and Alex Q. Huang (Woodhead Publishing, 2019).

¹⁰³ ธนาพล ตันตีสัตยกุล, "การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงาน แสงอาทิตย์บนหลังคาระหว่างการเป็นเจ้าของกับการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชน กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ รังสิต," *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 28,8 (2563): 1503.

¹⁰⁴ Jacobs, S. B., "The Energy Prosumer," *Ecology Law Quarterly*: 519.

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระบบการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาไม่มีความต่อเนื่องในการผลิตไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้าจึงยังคงซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าในช่วงเวลาที่ระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาไม่สามารถผลิตไฟฟ้าในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าได้¹⁰⁵

ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าในฐานะผู้ขายไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) หรือจากการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าในระบบไฟฟ้า (Demand Responses) อาจไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้าเนื่องจากความซับซ้อนของการทำธุรกรรมและทรัพยากรที่จำเป็นในการทำความเข้าใจตลาดเหล่านี้ รวมถึงการชำระราคา (settlement) หรือการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าอาจมีความซับซ้อนเนื่องจากภาระหน้าที่ในการรายงานและการปฏิบัติตามข้อกำหนดระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ซับซ้อนที่จะต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสูง หรือตลาดซื้อขายไฟฟ้าบางแห่งกำหนดปริมาณเสนอซื้อขั้นต่ำที่สูงเกินกว่าปริมาณพลังงานไฟฟ้าส่วนเกินในบ้านอยู่อาศัยโดยเฉลี่ย หรือระยะเวลาแผนสั่งการผลิตล่วงหน้าอาจนานเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงความจริงที่ว่าแหล่งพลังงานหมุนเวียน เช่น ลม พลังงานแสงอาทิตย์ สามารถเสนอราคาเข้าสู่ตลาดได้ในบางช่วงเวลาในระหว่างวันเท่านั้น เนื่องจากการพยากรณ์อากาศในระยะยาวไม่มีความแน่นอน¹⁰⁶ หรือการควบคุมแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) หรือการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า (Demand Responses) หลายร้อยหรือหลายพันแห่งเกินความสามารถของการไฟฟ้าหรือศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ที่มีเพียงหนึ่งเดียวในตลาดซื้อขายไฟฟ้า จึงก่อให้เกิดรูปแบบธุรกิจที่เรียกว่า ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) เพื่อจัดการกับอุปสรรคเหล่านี้¹⁰⁷ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเดียวเมื่อเข้าร่วมในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า และอาจเข้าร่วมในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าได้อีกด้วยเพื่อขายไฟฟ้าที่ผลิตได้รวมถึงให้บริการเสริมความมั่นคงในระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Ancillary Services) ให้กับศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO)¹⁰⁸ ทั้งนี้ การรวบรวมไฟฟ้า (Aggregation) ยังรวมถึงการรวบรวมกลุ่มตัวแทนที่แตกต่างกันในระบบไฟฟ้า เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ผลิตไฟฟ้า Prosumer หรือส่วนอื่น ๆ โดยผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถใช้บริการของผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) ในฐานะคนกลางเพื่อเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้าได้ โดยผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) จะรวบรวมปริมาณพลังงานไฟฟ้า

¹⁰⁵ ธนาพล ตันดีสัตยกุล, "การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาระหว่างการเป็นเจ้าของกับการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชน กรณีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต," *วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*: 1503.

¹⁰⁶ Haffner, R. et al., *Competition Policy and an Internal Energy Market*, pp. 66-68.

¹⁰⁷ Travis Lowder and Kaifeng Xu, *The Evolving U.S. Distribution System: Technologies, Architectures, and Regulations for Realizing a Transactive Energy Marketplace* (National Renewable Energy Laboratory, 2020), pp. 34-35.

¹⁰⁸ Haffner, R. et al., *Competition Policy and an Internal Energy Market*, pp. 65-66.

จากแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) และการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า (Demand Responses) ขนาดเล็กจำนวนมาก และเสนอราคาเป็นแพ็คเกจในตลาดซื้อขายไฟฟ้า นอกจากนี้ การรวบรวมไฟฟ้า (Aggregation) ยังสามารถช่วยชดเชยความขาดแคลนไฟฟ้าได้จากการไม่ปฏิบัติตามของผู้ใช้ไฟฟ้าบางราย โดยผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละรายไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนโดยตรงกับการไฟฟ้าหรือตลาดซื้อขายไฟฟ้าแต่ยังคงมีส่วนร่วมเชิงรุก¹⁰⁹ และการรวบรวมไฟฟ้า (Aggregation) ยังสามารถเพิ่มความน่าเชื่อถือของความยืดหยุ่น (Flexibility)* โดยการรวบรวมแหล่งพลังงานไฟฟ้าจากอุตสาหกรรมและภูมิภาคต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน เป็นการรวมกันระหว่างเทคโนโลยีที่หลากหลายในสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งจะสามารถบรรเทาความเสี่ยงในการพยากรณ์ของเทคโนโลยีที่มีความไม่ต่อเนื่อง เช่น ลม และแสงอาทิตย์¹¹⁰

นอกจากนี้ การแพร่หลายของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) และการเพิ่มขึ้นของ Prosumers ทำให้การใช้ไฟฟ้าสูงสุดในช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง (peak) ลดลง โดยการจ่ายไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการใช้ไฟฟ้าในท้องถิ่น เป็นการลดโหลดการใช้ไฟฟ้าในระบบจำหน่ายไฟฟ้า ทำให้ความแออัดของระบบจำหน่ายไฟฟ้างดลงได้¹¹¹ มีประโยชน์ต่อความยืดหยุ่น (Flexibility) ในระบบจำหน่ายไฟฟ้า ทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความสามารถเพียงพอและมีความแออัดน้อยที่สุด เพื่อให้แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) สามารถจ่ายไฟได้ทุกที่ในระบบจำหน่ายไฟฟ้า และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบจำหน่ายไฟฟ้า ความยืดหยุ่น (Flexibility) ในระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่สูงขึ้น รวมถึงการตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้า (Demand Response) เป็นวิธีที่มีความเป็นไปได้และเป็นการลงทุนที่ถูกลงกว่าการก่อสร้างระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพิ่มเติม เพื่อจัดการความแออัดในระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพิ่มความสามารถของระบบโครงข่ายไฟฟ้า ทำให้สามารถชะลอการลงทุนในระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้าที่มีราคาแพงได้อีกด้วย นอกจากนี้ แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ทำให้มีตัวเลือกในการซื้อขาย

¹⁰⁹ Scott Burger *et al.*, *The Value of Aggregators in Electricity Systems* (MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2016).

* ความยืดหยุ่น (Flexibility) เป็นความสามารถของระบบไฟฟ้าในการปรับตัวและแก้ไขเพื่อตอบสนองต่อสภาวะของความต้องการใช้ไฟฟ้าและการจัดหาไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

¹¹⁰ Rachel Bray and Bridget Woodman, *Barriers to Independent Aggregators in Europe* (University of Exeter, 2019), p. 5.

¹¹¹ IRENA, *Innovation Landscape Brief: Market Integration of Distributed Energy Resources* (Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2019).

ไฟฟ้าในตลาดซื้อขายไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เช่น สัญญาซื้อขายบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้าที่จัดการธุรกรรมในการรักษาสมดุลของระบบไฟฟ้าในขณะที่เกิดขึ้นจริง (Real-time)¹¹²

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดซื้อขายไฟฟ้า จึงควรเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ที่มีความยืดหยุ่นให้เข้าร่วมในตลาดซื้อขายไฟฟ้า โดยอนุญาตให้มีการรวบรวมแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) เหล่านี้ โดยแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ที่ถูกรวบรวมจะสามารถทำงานเหมือนโรงไฟฟ้าทั่วไป มีคุณลักษณะมาตรฐานของโรงไฟฟ้า เช่น กำลังการผลิตไฟฟ้าต่ำสุด/สูงสุด และอัตราการเพิ่มและลดกำลังการผลิตไฟฟ้า และสามารถเข้าร่วมในตลาดโดยการขายไฟฟ้าหรือบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า ทำให้สามารถตอบสนองต่อระบบไฟฟ้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้าบางอย่าง กลายเป็นโรงไฟฟ้าเสมือนจริง (Virtual Power Plant หรือ VPP)

นอกจากนี้ Prosumer จะต้องมีสิทธิในการเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าแบบสองทาง หาก Prosumer ไม่สามารถเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าแบบสองทางได้ ก็จะไม่สามารถขายไฟฟ้าเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ และจะถูกจำกัดให้การผลิตไฟฟ้าและการกักเก็บไฟฟ้าของพวกเขาเพื่อลดความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเองเท่านั้น นอกจากนี้ Prosumer จะไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้าส่วนเกินของพวกเขาได้ ทำให้ไม่สามารถช่วยรักษาสมดุลระบบไฟฟ้าเมื่อราคาค่าไฟฟ้าสูง ดังนั้น ข้อกำหนดสำหรับ Prosumer ในการได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจึงควรเป็นสัดส่วนกับความเสี่ยงที่ Prosumer ได้รับ ตัวอย่างเช่น Prosumer ไม่จำเป็นต้องส่งการพยากรณ์ความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเองให้กับศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันในการให้บริการสากล (universal service obligations) เป็นต้น และ Prosumer จะต้องถูกเรียกเก็บค่าใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่สะท้อนต้นทุน โปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น เมื่อระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีความแออัด ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอาจพิจารณาว่าทางเลือกที่ถูกและง่ายกว่าคือการตัดการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าของ prosumer ขนาดเล็ก (แทนที่จะเป็นโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องบังคับใช้สิทธิในการไม่เลือกปฏิบัติ (หรือแม้แต่ว่าลำดับความสำคัญ) ในการเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าและสิ่งการเดินเครื่อง prosumer ขนาดเล็ก¹¹³

¹¹² Haffner, R. et al., *Competition Policy and an Internal Energy Market*, pp. 65-66.

¹¹³ OECD, *A Chain Reaction: Disruptive Innovation in the Electricity Sector*, pp. 31-32.

ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าในอดีตที่ผ่านมา ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (หมายความรวมถึงศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distributed System Operators หรือ DSO)) มีหน้าที่รับผิดชอบในงานหลัก ประกอบด้วย การลงทุนระบบจำหน่ายไฟฟ้า การบำรุงรักษาและปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อให้มั่นใจว่า ความสามารถในระยะยาวของระบบจำหน่ายไฟฟ้า เป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เหมาะสมในการจ่ายไฟฟ้า¹¹⁴ โดยศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จะได้รับการชดเชยการลงทุนและการดำเนินการดังกล่าวผ่านรูปแบบฐานอัตราค่าไฟฟ้า ที่ควบคุมกำกับโดยหน่วยงานควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า¹¹⁵

ในปัจจุบัน ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ได้เปิดให้มีการเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยไม่เลือกปฏิบัติและโปร่งใส¹¹⁶ ประกอบด้วยการกระจายตัวของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่มีความผันแปร และเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ทำให้เสถียรภาพของระบบจำหน่ายไฟฟ้าในบางพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการเติบโตของเซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ รวมถึงยานยนต์ไฟฟ้า (EV) ทำให้เกิดปัญหาความแออัดในระบบโครงข่ายไฟฟ้าในอนาคต ตัวอย่างเช่น การชาร์จยานยนต์ไฟฟ้า (EV) 450,000 คันพร้อมกัน ดังนั้น การป้อนไฟฟ้าเข้าระบบไฟฟ้าและการใช้ไฟฟ้าของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ส่งผลให้เกิดความผันผวนในระบบโครงข่ายไฟฟ้า รวมถึงการไหลของกระแสไฟฟ้าและข้อมูลแบบสองทิศทาง กลายเป็นความท้าทายในการรักษาความน่าเชื่อถือในการจ่ายไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จำเป็นต้องบริหารจัดการระบบจำหน่ายไฟฟ้าในรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น¹¹⁷ ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จึงได้รับมอบหมายงานใหม่ ๆ เช่น การมีปฏิสัมพันธ์กับผู้เข้าร่วมตลาดรายใหม่ (เช่น Prosumer แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER)) และการมีปฏิสัมพันธ์กับศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator หรือ TSO) เพื่อให้การควบคุมระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าและหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการควบคุมระบบไฟฟ้าโดยศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าขัดกัน การรับรองความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้าโดยการควบคุมแรงดันไฟฟ้าและจำกัดปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้า/ปริมาณ

¹¹⁴ European Union, "Electricity Market Functions – Short Overview and Description."

¹¹⁵ Rabab Haider *et al.*, "Reinventing the Utility for Distributed Energy Resources: A Proposal for Retail Electricity Markets," *Advances in Applied Energy* 2(2021).

¹¹⁶ Ceseña, E. A. M. and P. Mancarella, "8 - Smart Distribution Networks, Demand Side Response, and Community Energy Systems: Field Trial Experiences and Smart Grid Modeling Advances in the United Kingdom," in *Application of Smart Grid Technologies*.

¹¹⁷ Haffner, R. *et al.*, *Competition Policy and an Internal Energy Market*, pp. 65-66.

พลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ (load/generation curtailment) การเป็นผู้จัดการระบบไฟฟ้าเชิงรุก และการออกแบบบทบาทใหม่ของตนในกระบวนการจัดหาไฟฟ้า¹¹⁸

แต่อย่างไรก็ตาม การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) และผู้ใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องมีความเป็นกลางและโปร่งใส โดยศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จะต้องรักษาบทบาทของผู้อำนวยความสะดวกในตลาดหรือผู้จัดการตลาด แต่ไม่ใช่ผู้มีบทบาทในตลาด ซึ่งหมายความว่า ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ไม่ควรสร้างบริหารจัดการ หรือควบคุมแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ด้วยตนเอง¹¹⁹ เนื่องจากเป็นการต่อต้านการแข่งขัน ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ไม่ควรทำลายการแข่งขันในตลาดซื้อขายไฟฟ้า แต่ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ควรจัดหาบริการจากผู้จัดหาไฟฟ้าภายในท้องถิ่นที่หลากหลาย สร้างตลาดใหม่สำหรับผู้ให้บริการแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพกำลังผลิตไฟฟ้าในท้องถิ่นและลดข้อจำกัดของระบบโครงข่ายไฟฟ้า¹²⁰ ด้วยเหตุนี้ ควรมีการแยกส่วนกิจการที่ชัดเจนระหว่างบทบาทของหน่วยงานที่ได้รับการควบคุมกำกับและไม่ได้รับการควบคุมกำกับ (เช่น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า)¹²¹

2.5.4.3 การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer

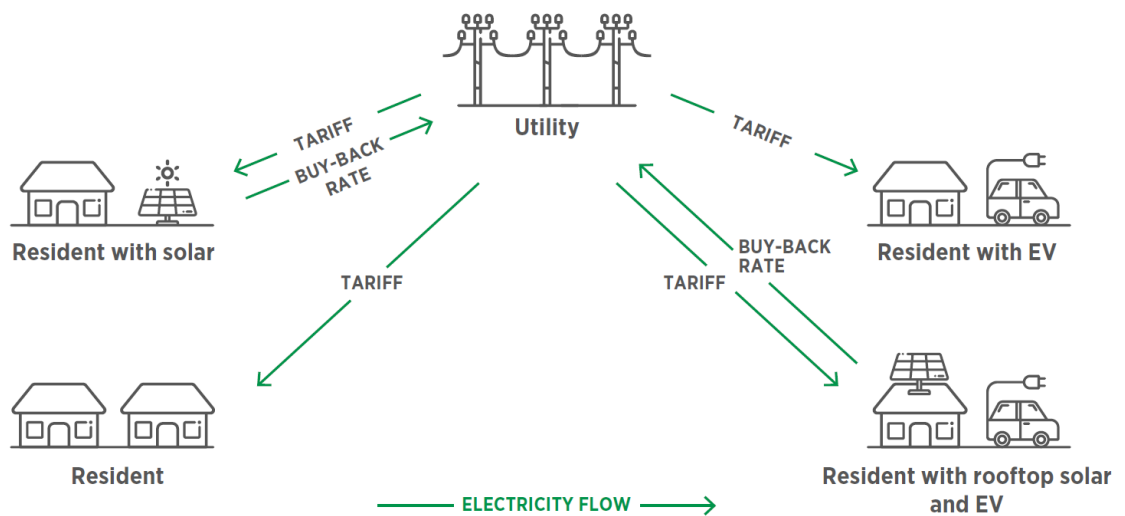
ปัจจุบัน การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-peer (P2P) เป็นรูปแบบการซื้อขายไฟฟ้าที่ใช้แพลตฟอร์มที่เชื่อมต่อถึงกัน ทำหน้าที่เป็นตลาดออนไลน์ที่ผู้ใช้และผู้ผลิตมาพบกันเพื่อซื้อขายไฟฟ้าโดยตรง โดยไม่ต้องใช้คนกลางในตลาดซื้อขายไฟฟ้าอีกต่อไป การซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เป็นแพลตฟอร์มที่ช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ในท้องถิ่นขายไฟฟ้าได้ในราคาที่ต้องการให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ยินดีจ่ายราคานั้น โดยรวบรวมข้อมูลจากผู้ผลิตและผู้ใช้ไฟฟ้า และนำมาวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยี Blockchain นอกจากนี้ ตัวขับเคลื่อนพื้นฐานในรูปแบบธุรกิจที่อาศัยแพลตฟอร์มนี้ ประกอบด้วย มาตรการไฟฟ้าอัจฉริยะ โครงสร้างพื้นฐานด้านการสื่อสาร การควบคุมระยะไกลของระบบโครงข่ายไฟฟ้า และระบบอัตโนมัติ

¹¹⁸ Ricardo Moura and Miguel Centeno Brito, "Prosumer Aggregation Policies, Country Experience and Business Models," *Energy Policy* 132(2019).

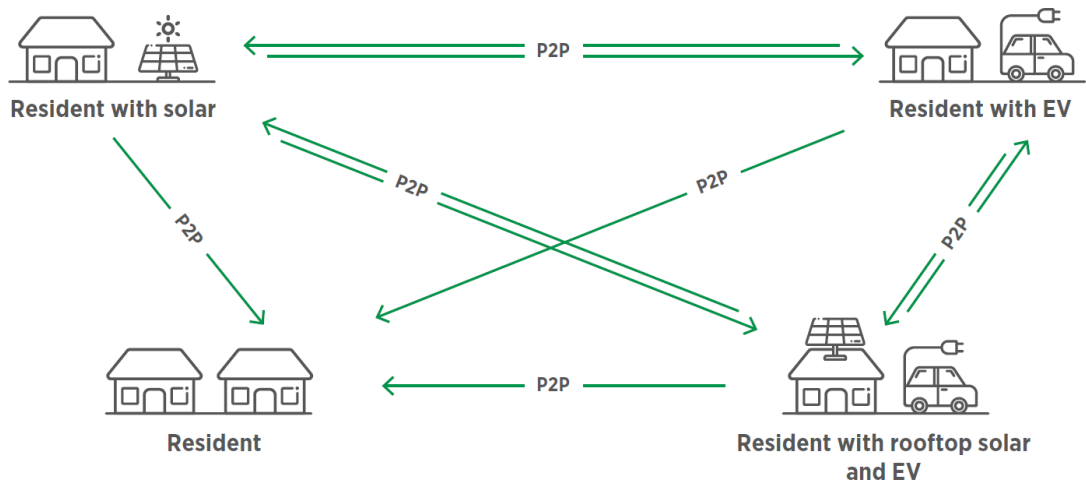
¹¹⁹ IRENA, *Innovation Landscape Brief: Market Integration of Distributed Energy Resources*.

¹²⁰ Bray, R. and B. Woodman, *Barriers to Independent Aggregators in Europe*, pp. 32-33.

¹²¹ IRENA, *Innovation Landscape Brief: Market Integration of Distributed Energy Resources*.



ภาพที่ 7 การซื้อขายไฟฟ้าแบบดั้งเดิม

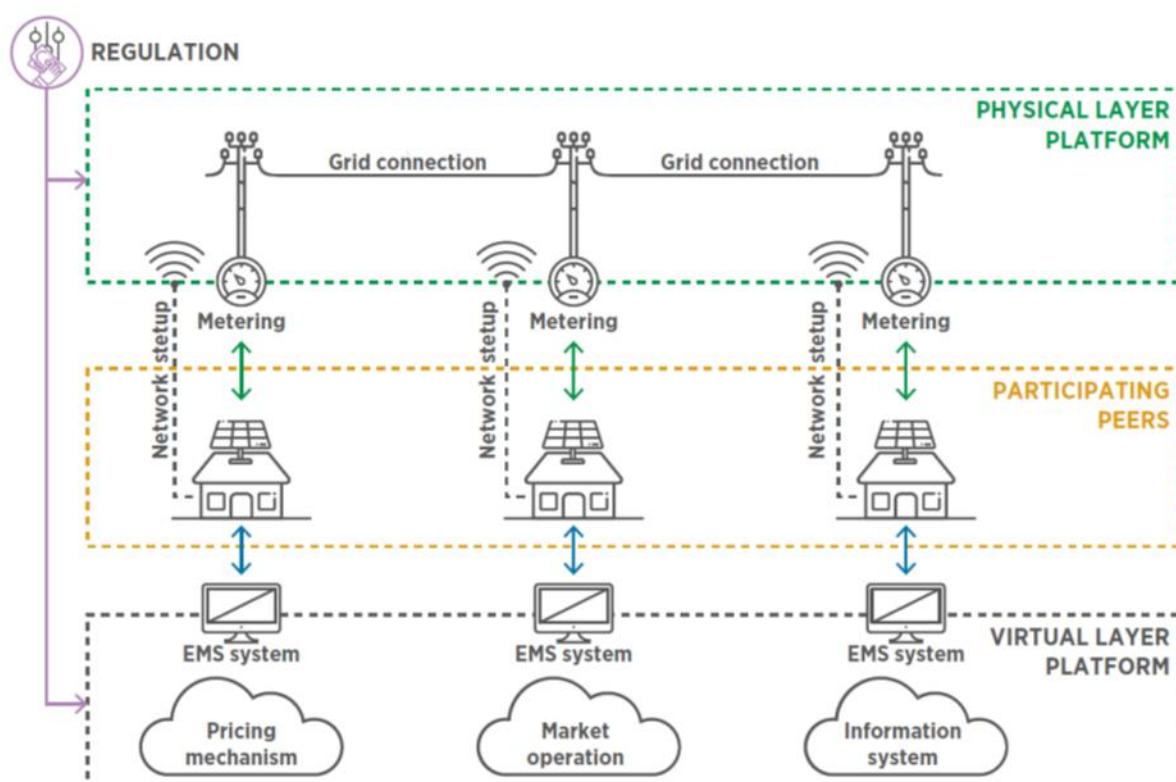


ภาพที่ 8 การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer

การซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P มักจะทำธุรกรรมระหว่างผู้ใช้งานของแพลตฟอร์มที่เป็นสมาชิกของแพลตฟอร์ม ซึ่งผู้ใช้งานแพลตฟอร์ม ก็คือ ผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า ซึ่งสามารถสลับบทบาทระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายเพื่อซื้อหรือขายไฟฟ้าได้ ตัวอย่างเช่น ชำระค่าสมาชิกรายเดือนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เช่นเดียวกับระบบเศรษฐกิจแบบเปิดกว้าง ผู้ค้าปลีกต่างแสวงหาราคาสูงสุดที่เป็นไปได้ โดยคำนึงถึงต้นทุนและกำไรของพวกเขา และผู้ใช้เลือกราคาที่ต่ำสุดที่เป็นไปได้ตามความต้องการและความชอบของพวกเขา เมื่อมีการเสนอการจัดการไฟฟ้าและความต้องการใช้ไฟฟ้าตรงกัน การซื้อขายจะเกิดขึ้น ในขณะที่แนวทางปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการจัดหาไฟฟ้าแบบดั้งเดิม คือ ผู้ใช้

ไฟฟ้าซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าผ่านอัตราค่าไฟฟ้าคงที่หรืออัตราค่าไฟฟ้าตามเวลาการใช้งาน

รูปแบบการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เกิดขึ้นจากการใช้แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DER) ที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น และความตั้งใจที่จะให้สิ่งจูงใจเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมการใช้งานแหล่งพลังงานไฟฟ้าเหล่านี้ต่อไป และยังทำให้สามารถเข้าถึงพลังงานหมุนเวียนได้มากขึ้น เพิ่มขีดความสามารถของผู้ใช้ไฟฟ้า รวมถึงช่วยให้ชุมชนมีความยืดหยุ่นเมื่อเกิดไฟฟ้าดับในกรณีฉุกเฉิน และสามารถปรับปรุงการเข้าถึงพลังงานได้ในบางกรณี¹²²



ภาพที่ 9 ลำดับชั้นของโครงข่ายการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer

¹²² IRENA, *Innovation Landscape Brief: Peer-to-Peer Electricity Trading* (Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2020).

เพื่อให้การซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P สามารถเกิดขึ้นได้จริง จะต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ในระดับชั้นของโครงข่ายการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P โดยโครงข่ายการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับชั้น¹²³ ดังแสดงในภาพที่ 9 ประกอบด้วย

(1) ลำดับชั้นการมีส่วนร่วมในการซื้อขายไฟฟ้า (Participating Peers)

ผู้เข้าร่วมการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P (ประกอบด้วย ผู้ซื้อ และผู้ขายไฟฟ้า หรืออาจสลับบทบาทกัน หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumers)) จะต้องสิทธิในการผลิตและค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้เข้าร่วมจะต้องแบ่งปันไฟฟ้าที่ตนเองผลิตได้ให้กับผู้เข้าร่วมอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยตรง โดยปราศจากคนกลาง และผู้เข้าร่วมสามารถเข้าหรือออกจากการซื้อขายไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องส่งผลกระทบต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า รวมถึงจะต้องมีผู้เข้าร่วมในจำนวนที่เพียงพอในการผลิตพลังงานไฟฟ้าอีกด้วย

(2) ลำดับชั้นการซื้อขายไฟฟ้า (Virtual Layer)

เป็นการเชื่อมต่อที่มีประสิทธิภาพและความปลอดภัยสำหรับผู้เข้าร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัจจัยการซื้อขายไฟฟ้าต่าง ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้เข้าร่วมทุกคนสามารถเข้าถึงตลาดการซื้อขายไฟฟ้าในแบบ Peer-to-Peer ได้อย่างเท่าเทียมกัน มีการถ่ายโอนข้อมูลทุกประเภท (Information System) มีการสร้างคำสั่งซื้อและคำสั่งขาย กลไกตลาดที่เหมาะสมถูกนำมาใช้เพื่อจับคู่คำสั่งซื้อกับคำสั่งขาย (Pricing Mechanism) และในที่สุด การทำธุรกรรมทางการเงินจะเกิดขึ้นเมื่อจับคู่คำสั่งสำเร็จ (Market Operation) รวมถึงการมีระบบบริหารจัดการพลังงาน (Energy Management System หรือ EMS)* เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) จะได้รับการจัดหาไฟฟ้าที่เชื่อถือได้

(3) ลำดับชั้นทางกายภาพ (Physical Layer)

การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ P2P จะต้องสามารถเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ (Grid Connection) เพื่ออำนวยความสะดวกในการถ่ายโอนไฟฟ้าจากผู้ขายไปยังผู้ซื้อเมื่อ

¹²³ Wayes Tushar *et al.*, *Peer-to-Peer Trading in Electricity Networks: An Overview* (Institute of Electrical and Electronics Engineers, 2020). Cited in IRENA, *Innovation Landscape Brief: Peer-to-Peer Electricity Trading*.

* ระบบบริหารจัดการพลังงาน (Energy Management System หรือ EMS) เป็นระบบที่เข้าถึงข้อมูลการจัดการไฟฟ้าและความต้องการใช้ไฟฟ้าแบบเรียลไทม์ของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) โดยจะพัฒนาเป็นรูปแบบการผลิตและการใช้ไฟฟ้า และกำหนดเป็นกลยุทธ์ในการเสนอราคาเพื่อเข้าร่วมในการซื้อขายในนามของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) นั้น ตัวอย่างเช่น ระบบบริหารจัดการพลังงาน (EMS) ของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) จะซื้อไฟฟ้าในตลาดเสมอเมื่อราคาต่อหน่วยพลังงานไฟฟ้าต่ำกว่าเกณฑ์ราคาสูงสุด

การชำระราคาทางการเงินระหว่างทั้งสองฝ่ายเสร็จสิ้นในลำดับขั้นการซื้อขายไฟฟ้าแล้ว โดยมี การติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้า (Metering) แบบ Transactive เพื่อบันทึกข้อมูลความต้องการใช้ไฟฟ้าและ การผลิตไฟฟ้า ตลอดจนข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับสถานะตลาด (เช่น ราคา ความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด การผลิตไฟฟ้าที่มีความพร้อมทั้งหมด และเงื่อนไขระบบโครงข่ายไฟฟ้า) เพื่อประกอบการพิจารณา เข้าร่วมซื้อขายไฟฟ้า รวมถึงจะต้องมีการสื่อสารระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) รายต่าง ๆ ในระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ (Network Setup)

นอกจากการพิจารณาลำดับขั้นการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เพื่อให้การ ซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เกิดขึ้นได้จริงแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงการควบคุมกำกับ (Regulation) การ ซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P ด้วย โดยการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับและ นโยบายด้านพลังงาน นั่นคือ รัฐต้องออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อออกแบบตลาด การกำหนดภาษีและ อัตราค่าบริการต่าง ๆ และการนำตลาดซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เข้าสู่ระบบการซื้อขายไฟฟ้าที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงสามารถสนับสนุนตลาดซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P เพื่อเร่งการใช้แหล่งพลังงาน ไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่มีประสิทธิภาพและลดความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมได้โดยการ เปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐสามารถกีดกันตลาดการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P ได้ เช่นกัน หากการซื้อขายไฟฟ้าแบบ P2P ส่งผลกระทบต่อระบบไฟฟ้าในปัจจุบัน

2.5.5 อัตราค่าไฟฟ้า¹²⁴

อัตราค่าไฟฟ้า ประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

1. อัตราขายส่งไฟฟ้า (Wholesale Costs) ประกอบด้วย

(1) ค่าการผลิตไฟฟ้า (raw commodity) ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถซื้อไฟฟ้าได้ โดยตรงจากตลาดซื้อขายไฟฟ้า หรือผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้า และสามารถซื้อไฟฟ้า ล่วงหน้าได้หลายเดือนหรือหลายปี

(2) ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้าในระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Energy Losses) เนื่องจากการส่งกระแสไฟฟ้าจากเครื่องกำเนิดไฟฟ้าไปยังมาตรวัดไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าผ่านระบบ โครงข่ายไฟฟ้า จะเกิดความสูญเสียพลังงานไฟฟ้าไปตามสายไฟฟ้า โดยพลังงานไฟฟ้าที่สูญเสีย ดังกล่าวจะไม่ได้ถูกวัดด้วยมาตรวัดไฟฟ้า และไม่ได้รับการชำระเงิน เว้นแต่จะมีการตั้งสมมติฐาน เกี่ยวกับอัตราความสูญเสียพลังงานไฟฟ้าที่เกิดขึ้น และกำหนดไว้ในอัตราค่าไฟฟ้า

¹²⁴ What Makes up Your Business Electricity Bill?[Online], Available from <https://www.businessjuice.co.uk/energy-guides/what-makes-up-your-electricity-price/>

(3) ค่าความไม่สมดุลในระบบไฟฟ้า (Imbalance costs) ในอุตสาหกรรมไฟฟ้าจะมีการชำระเงิน (settle) และรักษาสมดุลในระบบไฟฟ้า (balance) ทุกครึ่งชั่วโมง เนื่องจากในปัจจุบันไฟฟ้าไม่สามารถจัดเก็บได้ จำเป็นต้องตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าโดยทันที โดยค่าความไม่สมดุลในระบบไฟฟ้าเป็นการชดเชยให้กับผู้ผลิตไฟฟ้าและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าในการรักษาความสมดุลในระบบไฟฟ้า เช่น การเพิ่มหรือลดปริมาณพลังงานไฟฟ้าในระบบโครงข่ายไฟฟ้า

2. อัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Network Costs) เป็นค่าใช้จ่ายในการส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการติดตั้งและบำรุงรักษาระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ประกอบด้วย

(1) อัตราค่าบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution costs) คำนวณจากปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ใช้ที่ส่งผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ใช้ในพื้นที่ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ รวมถึงช่วงเวลาของวันที่มีการใช้ไฟฟ้า โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้าอิสระ และผู้กักเก็บพลังงานไฟฟ้า จะชำระค่าบริการให้กับผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องประกาศอัตราค่าบริการ เพื่อให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถคาดการณ์ได้อย่างแม่นยำและเรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าได้อย่างเหมาะสมเพื่อให้ครอบคลุมต้นทุนของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า

(2) อัตราค่าบริการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission costs) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระยะทางของระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่กระแสไฟฟ้าส่งผ่านไปยังจุดเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้เชื่อมต่อนระหว่างระบบไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าในปริมาณมาก และบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะชำระค่าบริการให้กับผู้ประกอบการระบบส่งไฟฟ้า

ทั้งนี้ อัตราค่าบริการระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึง

(1) ค่าบริการการเชื่อมต่อ (Connection charge) ที่ครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อผู้ใช้ไฟฟ้า หรือกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าเข้ากับระบบโครงข่ายไฟฟ้า (2) อัตราค่าบริการการใช้ระบบไฟฟ้า (Use of system charge) ที่ครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการดำเนินการระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยจะชำระค่าบริการตามระยะเวลาที่กำหนด เช่น รายเดือน คิดเป็นสัดส่วนกับความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (3) ค่าบริหารจัดการความแออัดในระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Congestion Costs) (4) ค่าความสูญเสียพลังงานไฟฟ้า (Losses) (5) ค่าบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) รวมถึงค่ารักษาความสมดุลในระบบไฟฟ้า (Balancing costs) เป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาความสมดุลในระบบไฟฟ้าในภาพรวมทั้งหมด (6) ต้นทุนคงค้าง (Stranded costs) ซึ่งเป็นต้นทุนที่

ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้ารายเดิมจะประสบกับรายได้จากการดำเนินงานที่ลดลงอันเนื่องมาจากการลดลงของส่วนแบ่งการตลาดและ/หรือราคาในตลาดที่มีการผ่อนปรนการควบคุมกำกับด้วยการเปิดให้เข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยต้นทุนคงค้างนี้ไม่สามารถได้รับคืนได้¹²⁵

3. ค่าใช้จ่ายนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและด้านสังคม (Environmental & Social Obligation Costs) ความคิดริเริ่มสีเขียวของรัฐ กลายเป็นส่วนที่มีอิทธิพลมากขึ้นเรื่อย ๆ ต่อราคาค่าไฟฟ้า เช่น มาตรการ Renewables Obligation หรือมาตรการ Contracts for Difference หรือมาตรการ Feed-in Tariff

4. ค่าการดำเนินการของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (Supplier Operating Costs) ต้นทุนการดำเนินการของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในการให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า และกำไรของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับมาตรวัดไฟฟ้า ทั้งการจัดหามาตรวัดไฟฟ้าและการอ่านและการจัดการข้อมูลจากมาตรวัดไฟฟ้า ซึ่งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะมอบหมายให้บริษัทมาตรวัดไฟฟ้าเป็นผู้ดำเนินการ

5. ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2.5.6 การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าจากการผูกขาดไปสู่การแข่งขัน

การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าจากกิจการที่มีการผูกขาดไปเป็นกิจการที่มีการแข่งขัน โดยการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคบ้านอยู่อาศัยนั้น รัฐจะต้องให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumers) และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) เข้าสู่ตลาด เพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการเลือกซื้อไฟฟ้าได้อย่างอิสระ โดยจะต้องดำเนินการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในสองด้านควบคู่กันไป ประกอบด้วย (1) การปฏิรูปทางด้านกฎหมาย เป็นการยกเลิกกฎหมายที่ห้ามผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้าติดต่อกันได้โดยตรงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคภายในพื้นที่การให้บริการจะต้องถูกยกเลิก เนื่องจากเป็นการซื้อขายไฟฟ้าที่จำกัดการแข่งขัน ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใด ๆ ทั้งในและนอกพื้นที่การให้บริการ ซึ่งรวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) จะต้องมีสิทธิขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ต้องการได้ รวมถึงการออกกฎหมายที่จำเป็นในการควบคุมกำกับผู้ประกอบการไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า และ (2) การปฏิรูปด้านเทคนิคและด้านโครงสร้าง เป็นการกำจัดอุปสรรคทางด้านเทคโนโลยีและโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่สามารถเลือก

¹²⁵ Taiwan Power Company, *An Analysis of Alternative Tariff Systems for Taiwan*[Online], Available from http://www.energyonline.com/Reports/ViewReport.aspx?ReportID=63&Transmission_and_Distribution_Power_Wheeling_Tariff_Design%3a_A_Study

ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า โดยเฉพาะการอนุญาตให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) เข้าใช้และเชื่อมต่อบริษัทจำหน่ายไฟฟ้า โดยจำเป็นที่รัฐจะต้องมั่นใจว่าอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องยุติธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติ¹²⁶

การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าด้านเทคนิคและด้านโครงสร้างนั้น ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่หลากหลาย เช่น การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า (Restructuring) การแปรรูปกิจการไฟฟ้า (Privatization) และการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับอิสระ และเพื่อให้การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบ Vertically Integrated ก่อให้เกิดการแข่งขัน จำเป็นต้องนำมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้อย่างเหมาะสม¹²⁷ โดยมาตรการในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า¹²⁸ ประกอบด้วย

1) การแยกกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Unbundling of Distribution)

กิจการสาธารณูปโภคส่วนใหญ่สามารถปรับโครงสร้างให้มีการแข่งขันได้ โดยการแยกส่วนกิจการหรือ unbundling ให้ชัดเจนก่อนว่า กิจการส่วนใดเปิดให้มีการแข่งขันได้ กิจการส่วนใดเป็นอำนาจรัฐผูกขาดโดยธรรมชาติและต้องใช้วิธีควบคุมกำกับแทนการแข่งขัน¹²⁹ ดังนั้น กิจการค้าปลีกไฟฟ้าจึงจำเป็นต้องมีการแยกส่วนกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าออกจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเสียก่อน เนื่องจากระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นสิ่งจำเป็นและขาดไม่ได้ในการจัดหาไฟฟ้า การก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ซ้ำซ้อนกันจะทำให้ต้นทุนของระบบไฟฟ้าสูงมาก และหากการใช้หรือการเชื่อมต่อบริษัทจำหน่ายไฟฟ้ามีการเลือกปฏิบัติ โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจที่จะกีดกันไม่ให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าคู่แข่งใช้หรือเชื่อมต่อบริษัทจำหน่ายไฟฟ้า การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย

¹²⁶ Adam D. Thierer, Energizing Michigan's Electricity Market: The Imperative for Fair, Timely, and Comprehensive Customer Choice (Mackinac Center for Public Policy, 1997), pp. 4-5.

¹²⁷ P. Jakovac, "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector (2012), p. 316.

¹²⁸ พรทิพย์ เลิศสุวรรณกิจ, "การศึกษาผลกระทบของการแปรรูปและเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย จากประสบการณ์ของต่างประเทศ," หน้า 30-33.

¹²⁹ อ นุ สร ณั ฐ ร ร ร ม จ ใจ , [ออนไลน์], วันที่ 5 พฤษภาคม 2560. แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/columns/news-66168>.

วิธีการเลือกปฏิบัติในการใช้หรือเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เห็นได้ชัดเจน คือ การปฏิเสธที่จะใช้หรือเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากคู่แข่งในราคาที่สูงกว่าผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงการจัดสรรกำลังผลิตที่ขาดแคลนให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าในลักษณะที่เป็นการให้สิทธิพิเศษ เช่น บนหลักการ “first-come-first-served” โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะได้รับแจ้งล่วงหน้าและจะเป็นผู้สมัครคนแรกเสมอ หรือทำให้การเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเป็นเรื่องยากสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้า เช่น กำหนดขั้นตอนที่ยุ่งยาก หรือมีค่าใช้จ่ายสูง เช่น ภาระที่จะต้องมาตรวจวัดไฟฟ้าเครื่องใหม่ หรือขั้นตอนการบริหารที่ต้องใช้เวลานานและยุ่งยาก หรือมีการบริหารจัดการความพร้อมใช้งานของระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าคู่แข่งต้องการให้มีความคับคั่ง (congestion) นอกจากการเลือกปฏิบัติแล้ว ยังอาจเกิดการอุดหนุนข้ามภาค (cross-subsidise) ให้กับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจากกำไรที่ได้รับในกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถเรียกเก็บค่าบริการการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่สูงเกินกว่าต้นทุน ซึ่งเมื่อรวมกับราคาขายปลีกไฟฟ้าที่ต่ำกว่าก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อผลกำไร แต่จะเป็นการขัดขวางการเข้ามาแข่งขันของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าคู่แข่งรายใหม่¹³⁰

การแยกส่วนกิจการ ประกอบด้วย 4 รูปแบบ ดังนี้¹³¹

(1) การแยกส่วนกิจการทางบัญชี (Accounting unbundling) เป็นรูปแบบที่ผ่อนคลายที่สุด สามารถทำได้ภายในองค์กรที่มีการรวมตัวกันในแนวดิ่ง (vertically integrated) โดยแบ่งแยกบัญชีของกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อป้องกันการอุดหนุนข้ามภาค (cross-subsidization) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการแยกระบบบัญชี แต่หากตราบดที่ ยังคงอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน ก็ย่อมมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและร่วมมือกันในการสร้างกำไรสูงสุดให้แก่องค์กร จึงทำให้การแยกส่วนกิจการทางบัญชีไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ¹³²

(2) การแยกส่วนกิจการตามหน้าที่หรือการจัดการ (Functional or Management unbundling) เป็นการแยกส่วนกิจการเพื่อให้มั่นใจว่า องค์กรและการตัดสินใจที่

¹³⁰ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, ed. Christopher Jones, 4 ed. (2016), pp. 93-94.

¹³¹ United Nations Conference on Trade and Development, "Governance and Policy in Electricity Provision," in *The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access*, p. 90.

¹³² คณะทำงานสัมมนาและการเผยแพร่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "การอภิปรายเรื่อง "แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?" วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 09.30 - 12.00 น. ณ ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* (2549).

เกี่ยวข้องกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะเป็นอิสระจากกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า เช่น กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า¹³³

ทั้งนี้ การแยกส่วนกิจการทางบัญชี (Accounting Unbundling) และการแยกส่วนกิจการตามหน้าที่ (Functional Unbundling) มีศักยภาพที่จำกัดในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากยังคงมีแรงจูงใจในการเลือกปฏิบัติอยู่ หากมีการนำรูปแบบการแยกส่วนกิจการเหล่านี้ไปใช้ จำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับด้านกฎระเบียบที่นัยสำคัญและการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันที่เข้มงวด¹³⁴

(3) การแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย (Legal unbundling) ก่อให้เกิดการแปรสภาพเป็นบริษัท โดยกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน แม้ว่าจะมีบริษัทแม่เป็นบริษัทเดียวกันก็ตาม

(4) การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ (Ownership unbundling) เป็นรูปแบบที่เข้มงวดที่สุดของการแยกส่วนกิจการ โดยเจ้าของกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและเจ้าของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องเป็นอิสระจากกัน หรือไม่มีความเป็นเจ้าของร่วมกันอย่างมีนัยสำคัญ¹³⁵ ทั้งนี้ การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะขายกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบุคคลที่สามที่ไม่ได้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่งเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ลดความจำเป็นในการควบคุมกำกับ เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า "เมื่อมีการแข่งขัน ไม่ต้องการควบคุมกำกับ" และจะทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะถูกดำเนินการไปในแนวทางที่เป็นการส่งเสริมการแข่งขันในตลาด¹³⁶

2) การให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA)

การให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA) หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลที่สาม เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) รวมถึงแหล่ง

¹³³ *Fu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market*, pp. 93-94.

¹³⁴ International Energy Agency/Organization for Economic Co-Operation and development, *Competition in Electricity Markets* (Paris2001), p. 12.

¹³⁵ Andreas Poullikkas, *Fundamentals of Energy Regulation*, 1 ed. (Easy Conference Ltd., 2016), pp. 61-63.

¹³⁶ *Fu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market*, p. 96.

พลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) นอกเหนือจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นผู้ผูกขาดการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าอยู่เดิมสามารถใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าได้ ซึ่งจะทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยอื่นสามารถขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้โดยตรงโดยการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเดิม ซึ่งการเปิดตลาดให้เกิดการแข่งขัน และมีประสิทธิภาพนั้น ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องให้มีการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าอย่างเป็นธรรม และไม่มีกีดกันหรือกีดกันข้ามภาค¹³⁷ โดยเงื่อนไขการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงอัตราค่าบริการจะต้องถูกควบคุมกำกับโดยองค์การควบคุมกำกับระดับชาติ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจในทางที่ผิด¹³⁸

ระดับของการแข่งขันและความเท่าเทียมกันในการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

(1) Single Buyer หมายถึง ระบบการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่มีผู้ซื้อไฟฟ้าโดยตรงเพียงรายเดียวจากผู้ผลิตไฟฟ้า นั่นคือ เป็นผู้ผูกขาดระบบโครงข่ายไฟฟ้า ทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าทุกรายในตลาดจะต้องขายไฟฟ้าให้กับเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้า ในขณะที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าทุกรายก็ต้องซื้อไฟฟ้าจากเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้านี้เท่านั้น

(2) Negotiated Third Party Access หมายถึง ระบบการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่ผู้ที่มีความประสงค์จะขอใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องเจรจาโดยตรงกับเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้าเอง ทำให้เงื่อนไขในการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าอาจมีความไม่เท่าเทียมกันสำหรับผู้ใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าแต่ละราย

(3) Regulated Third Party Access หมายถึง ระบบการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าที่มีการกำหนดอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าอย่างเป็นทางการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจะบังคับใช้กับผู้ขอใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน โดยอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้านี้จะต้องถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน และองค์การควบคุมกำกับมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดหรือให้ความเห็นชอบอัตราค่าใช้และ

¹³⁷ Ibid., p. 194.

¹³⁸ Questions and Answers on the Third Legislative Package for an Internal Eu Gas and Electricity Market[Online], Available from https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_125

เชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าดังกล่าว ซึ่งโดยปกติจะใช้วิธีกำหนดเพดานราคา¹³⁹ โดยทั่วไปจะถือว่าวิธีนี้ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในตลาดแข่งขัน



¹³⁹ Lucas M. Rathke, "The Effects of Electricity Market Liberalisation in the European Union" (Thesis Bachelor of Science, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences, University of Twente, 2015), p. 11.

3) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า (Empowering the End User)

อำนาจของผู้ใช้ไฟฟ้ามีผลอย่างมากต่อการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้ประโยชน์อย่างแท้จริง การที่ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้อย่างเสรีเป็นการสร้างแรงกดดันเบื้องต้นให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกิจการไฟฟ้า สิ่งที่เกิดขึ้นเมื่อผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกคือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในตลาดจะจัดหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการต่อรองราคามาเสนอแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า

อย่างไรก็ตาม การแข่งขันของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะเกิดขึ้นได้เมื่อจำนวนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องมีจำนวนมากพอที่จะทำให้เกิดทางเลือกที่แท้จริงได้ และจะต้องมีการพัฒนาโครงสร้างของงานที่เกี่ยวข้องกับเครื่องวัดหน่วยไฟฟ้า และการจัดทำใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าที่เหมาะสมอีกด้วย

4) การปฏิรูปองค์การควบคุมกำกับ (Reforming Regulatory Institution)

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการรายเดิม ก็เป็นกระบวนการหนึ่งในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจากการผูกขาดไปสู่การแข่งขัน แต่อย่างไรก็ตาม การแปรรูปไม่ได้ทำให้การผูกขาดในตลาดหายไป เพียงแต่การผูกขาดโดยรัฐถูกเปลี่ยนรูปเป็นการผูกขาดโดยบริษัทเอกชน ดังนั้น เอกชนที่จะเข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการรายใหม่จะต้องแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการรายเดิมที่เกิดจากการแปรรูปที่มีความได้เปรียบกว่าทั้งในด้านความรู้ ประสบการณ์ และความไว้วางใจจากผู้ใช้ไฟฟ้า ทำให้การแข่งขันไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมและยุติธรรม อันจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์การควบคุมกำกับเพื่อควบคุมกำกับการกระทำอันเป็นการกีดกันทางการค้าหรือการกระทำอันเป็นการผูกขาดทางการค้าโดยเอกชน และส่งเสริมให้มีการแข่งขันเสรี

นอกจากนี้ การที่รัฐเป็นทั้งผู้ประกอบกิจการ และผู้ควบคุมกำกับการแข่งขัน อาจเกิดปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการเลือกปฏิบัติได้ เนื่องจากรัฐผู้ควบคุมกำกับอาจจะออกกฎระเบียบที่เอื้อต่อรัฐผู้ประกอบกิจการได้ ทำให้เอกชนผู้ประกอบกิจการรายใหม่ต้องแข่งขันกับผู้ประกอบกิจการของรัฐผู้มีอำนาจผูกขาดภายใต้ข้อกฎหมายที่ไม่ยุติธรรม ดังนั้น องค์การควบคุมกำกับและหน่วยงานที่ประกอบกิจการจะต้องเป็นอิสระต่อกัน องค์การควบคุมกำกับจะต้องมีอิสระในการดำเนินการพอบที่ผู้ประกอบกิจการจะมอบความไว้วางใจและพร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลในทางธุรกิจ¹⁴⁰ รวมถึงองค์การควบคุมกำกับจะต้องเป็นมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลเพื่อให้เกิดความมั่นใจ

¹⁴⁰ กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม และพิมพ์ดา จันทร์ขันตี, องค์การมหาชนอิสระในกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส (Les autorités administratives indépendantes en Droit public de l'économie française)[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=816>.

ในความมั่นคง (stability) ของนโยบายการควบคุมกำกับ หลีกเลี่ยงการใช้นโยบายกิจการไฟฟ้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบายทั่วไป¹⁴¹

2.5.7 การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า

เนื่องจากกิจการไฟฟ้าประกอบด้วยกิจการที่รัฐสามารถเปิดให้มีการแข่งขันได้ และกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติซึ่งรัฐเท่านั้นที่ผู้ดำเนินการ จึงทำให้การควบคุมกำกับกิจการทั้งสองส่วนมีมาตรการในการควบคุมกำกับที่แตกต่างกันออกไป โดยกิจการที่แข่งขันได้จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบในการแข่งขัน (competition regulation) ซึ่งเป็นกฎระเบียบเชิงเยียวยา (ex-post) และกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติจะอยู่ภายใต้กฎระเบียบเฉพาะกิจการ (sector-specific regulation) ซึ่งเป็นกฎระเบียบเชิงป้องกัน (ex-ante)¹⁴² กล่าวคือ

(1) การควบคุมกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีการผูกขาด (กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ประกอบด้วย

(1.1) การควบคุมราคา (Price Control) ตามหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐจะจัดสรรบริการทางด้านสาธารณูปโภคให้แก่ประชาชนในราคาที่เป็นธรรม โดยการควบคุมราคาใช้เพื่อควบคุมการแสวงหากำไรสูงสุดของผู้ประกอบการที่ผูกขาด เพราะผู้ประกอบการประเภทนี้มีอำนาจในการกำหนดราคา แต่ขณะเดียวกันการควบคุมราคาดังกล่าวจะต้องให้ผู้ผูกขาดอยู่รอดในทางธุรกิจสามารถพัฒนาส่งเสริมคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

(1.2) การควบคุมการเข้าสู่ตลาดและการออกจากตลาด (Entry and Exit Controls) โดยกำหนดเงื่อนไขของการเข้าสู่หรือออกจากตลาดของผู้ประกอบการหรือคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ประสงค์จะเข้าสู่ตลาดไว้ในกฎหมาย (qualification) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคไม่สามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติเพียงพอที่จะให้บริการในเรื่องเฉพาะเหล่านี้ได้ รวมถึงการหยุดให้บริการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น เพื่อให้มีการจัดหาไฟฟ้าอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีคุณภาพ ได้มาตรฐานและมีราคาที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

¹⁴¹ International Energy Agency/Organization for Economic Co-Operation and development, *Competition in Electricity Markets*, p. 14.

¹⁴² Barbora Hrabcakova and Tomas Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," *Common Law Review*, 13 (2014): 65.

(1.3) การกำหนดมาตรฐานหรือคุณภาพ (Standard Setting) ในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การเกิดไฟฟ้าดับหรือไฟฟ้าตกอาจทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า และเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงการกำหนดให้มีบทลงโทษ การเพิกถอนใบอนุญาต การจ่ายค่าปรับและการชดเชยค่าเสียหาย ในกรณีที่ไม่ทำตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้

(1.4) การใช้ภาษีและสิ่งจูงใจอื่น ๆ ทางเศรษฐศาสตร์ (Taxes and other Economic Incentives) เพื่อจูงใจให้ปฏิบัติตามที่รัฐมุ่งประสงค์ เช่น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้รณรงค์ให้ทั้งผู้ผลิตสินค้าและประชาชนให้ผลิตสินค้าหรือซื้อสินค้าที่ผลิตโดยกรรมวิธีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างประหยัด โดยการกำหนดสัญลักษณ์เพื่อแจ้งให้ผู้บริโภครับว่าเป็นสินค้าที่ผลิตโดยรักษาสิ่งแวดล้อม หรือถูกใช้โดยไม่ทำลายสภาพแวดล้อม หรือประหยัดพลังงาน และการใช้กลไกทางด้านภาษีมาจูงใจให้ผู้ประกอบการใช้เทคโนโลยีที่รัฐสนับสนุนโดยจะได้รับการหักหรือลดภาษีในอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ การควบคุมกำกับดูแลทางด้านเศรษฐกิจต้องพิจารณาถึงการควบคุมกำกับอัตราค่าไฟฟ้า ซึ่งแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ (1) การรับประกันผลตอบแทนที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการลงทุน (Rate-of-Return Regulation) และ (2) การกำหนดเพดานราคาสินค้า (Price-Cap Regulation) ที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากต้นทุนในการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งราคาค่าไฟฟ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยนัก และช่วยให้ผู้ประกอบการพยายามเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อลดต้นทุนลง เพื่อให้กิจการมีกำไรมากขึ้น

(2) การควบคุมกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในส่วนที่แข่งขันได้ (กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า) ประกอบด้วย

ในทางเศรษฐศาสตร์ “การแข่งขันทางการค้าเป็นเครื่องมือในการควบคุมที่ดี” เพราะการแข่งขันกันเองระหว่างผู้ประกอบการจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค¹⁴³ โดยรัฐจะปล่อยให้ผู้ประกอบการดำเนินการในตลาดไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไขของการแข่งขันสมบูรณ์ กล่าวคือมีผู้ประกอบการจำนวนมากรายและยอมรับราคาของสินค้าหรือบริการที่สะท้อนให้เห็นถึงอุปสงค์และอุปทานที่ปรากฏอยู่ในตลาดขณะนั้น ซึ่งกลไกราคาดังกล่าวจะนำไปสู่ภาวะดุลยภาพเพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย ทั้งนี้ ในตลาดที่มีการแข่งขันในลักษณะนี้ รัฐไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหรือข้อบังคับที่เข้มงวดมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ตลาดซื้อขายไฟฟ้ามิใช่ตลาดที่มีการ

¹⁴³ ธรรมนิติ สมันตกุล, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์, หน้า 181-182.

แข่งขันกันอย่างสมบูรณ์ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการควบคุมกำกับตลาดไฟฟ้าเพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด¹⁴⁴

นอกจากนี้ แม้ว่ากิจการค้าปลีกไฟฟ้าจะเกิดการแข่งขันเต็มรูปแบบแล้ว แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจาก (1) เมื่อตลาดค้าปลีกไฟฟ้าเริ่มมีการแข่งขัน ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถตัดสินใจเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหรือไม่ตัดสินใจเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเลยก็ได้ ในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ได้ตัดสินใจเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ความต่อเนื่องในการจัดหาไฟฟ้าก็ยังคงมีอยู่ โดยการมอบหมายให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เรียกว่า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเบื้องต้น (Default Supplier หรือ DS) เป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ และเมื่อการแข่งขันขยายตัวและมีผู้ใช้ไฟฟ้าเข้าร่วมในตลาดมากขึ้น ความต้องการในการให้บริการเบื้องต้นควรลดลงและหายไปในที่สุด (2) ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้รับบริการจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มาจากการแข่งขันอาจเผชิญความเสี่ยงที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะงดให้บริการ เช่น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามีหนี้สินล้นพ้นหรือล้มละลาย ทำให้องค์การควบคุมกำกับจะต้องจัดให้มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าชั่วคราว ซึ่งเรียกว่า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าขั้นสุดท้าย (Last Resort Supplier หรือ LRS) เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการให้บริการไฟฟ้า (3) ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็น “กลุ่มด้อยโอกาส” (vulnerable) ที่ต้องดิ้นรนเพื่อหาผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาด เนื่องจากผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ไม่ได้ทำอะไรให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหรือราคาค่าไฟฟ้าที่สูง ในการเปลี่ยนแปลงไปสู่ตลาดค้าปลีกที่มีการแข่งขัน ผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่จะถูกกีดกัน

จากสถานการณ์ข้างต้นทำให้ต้องมีการแทรกแซง โดยในสองกรณีแรก ความจำเป็นในการให้บริการอย่างต่อเนื่องอาจถูกยกขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของราคา นอกจากนี้ วิธีการในการกำหนดให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาดจะต้องให้บริการไฟฟ้ากับกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าเหล่านี้ มี 3 วิธี ประกอบด้วย

1. การให้สิทธิเชิงป้องกัน "ex ante" โดยตรง ซึ่งโดยปกติมักจะมอบให้กับผู้ประกอบการดั้งเดิม
2. การให้สิทธิกับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาดโดยการสุ่ม
3. การประกวดราคาคบนพื้นฐานของการแข่งขันคัดเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาด

วัตถุประสงค์หลักในการควบคุมกำกับ คือ เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดหาไฟฟ้ามีความต่อเนื่อง ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องเป็นผู้ให้บริการไฟฟ้าขั้นพื้นฐาน (Default

¹⁴⁴ พัทยา สี่ใจเจริญ, "แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 15-19.

และ Last Resort) กับผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งการให้บริการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการรักษาความสมดุลของระบบไฟฟ้า โดยราคาค่าไฟฟ้าจะกำหนดตามที่เกิดขึ้นจริง (real time) กล่าวคือ ผู้ใช้ไฟฟ้าจะชำระเงินค่าความไม่สมดุลของระบบไฟฟ้า (imbalance payment) เพื่อลดความไม่สมดุลจากแผนการผลิตในวันถัดไป ในทางกลับกัน หากองค์การควบคุมกำกับต้องการที่จะรับประกันการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า อาจมีการเสนอการให้บริการขั้นพื้นฐาน (Default and Last Resort services) ด้วยอัตราค่าบริการหนึ่ง และให้ผู้ค้าปลีกหรือผู้ประกอบการระบบจำหน่ายในพื้นที่เป็นผู้จัดหาไฟฟ้าให้ ทั้งนี้ในแต่ละแนวทางมีทั้งข้อดีและข้อเสียในแง่ที่เป็นการบิดเบือนตลาด ความยั่งยืนทางการเมือง และจำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับและการบังคับใช้

ปัญหาของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นกลุ่มด้อยโอกาสจะแตกต่างจากสองกลุ่มแรกเล็กน้อย และอาจทำความเข้าใจได้ดีขึ้นภายใต้หน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานโดยทั่วถึง (Universal Service Obligation หรือ USOs) เหตุผลหลักที่สนับสนุนการให้บริการพื้นฐานโดยทั่วถึง (USOs) เป็นข้อกังวลเกี่ยวกับการมุ่งครอบคลุมทุกส่วนของตลาด (full market coverage) ในราคาค่าไฟฟ้าที่เหมาะสม รวมถึงส่วนของตลาดที่มีต้นทุนสูง เช่น พื้นที่ในชนบท ดังนั้น หน้าที่บางอย่างได้ถูกกำหนดให้กับผู้ให้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าในรูปแบบของข้อจำกัดในการเลือกปฏิบัติด้านราคา (ข้อจำกัดการไม่เลือกปฏิบัติ) หรือหน้าที่ในการให้บริการโดยไม่คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของผู้ใช้ไฟฟ้า (ข้อจำกัดการมีอยู่ทุกหนทุกแห่ง "ubiquity") บ่อยครั้งที่ข้อจำกัดทั้งสองด้านถูกนำมารวมกันเพื่อให้แน่ใจว่าครอบคลุมทุกส่วนของตลาดในราคาเดียวกัน ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการเปิดให้มีการแข่งขันในตลาดซื้อขายไฟฟ้า ผู้ประกอบการแบบผูกขาดแบบรวมตัวกันในแนวตั้งนั้นสามารถจัดหาเงินทุนให้แก่หน้าที่ในการให้บริการพื้นฐานโดยทั่วถึง (USOs) ได้โดยการอุดหนุนข้ามภาคส่วนของตลาดที่ไม่มีกำไรได้ (ประชาชนผู้ด้อยโอกาส) และทำกำไรได้ (ภาคอุตสาหกรรม)¹⁴⁵

2.5.8 ประโยชน์ที่ได้รับจากการเปิดให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

การสร้างตลาดซื้อขายไฟฟ้าที่มีอุปสรรคต่ำในการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการ รวมถึงการเข้ามาเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถผลิตไฟฟ้าใช้เองและขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเอง (Prosumer) หรือผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) ที่รวบรวมแหล่งผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้จากผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้าได้หลากหลาย และอุปสรรคต่ำในการเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า จะทำให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการแข่งขัน ซึ่งจะส่งผลให้ราคาค่าไฟฟ้าต่ำลง เนื่องจากเกิด

¹⁴⁵ Silvia CONCETTINI and Anne CRETI, "Liberalization of Electricity Retailing in Europe: Coming Back or Going Forth?," *cahier de recherche* (2013): 12-14.

แรงกดดันด้านกำไรของผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้า เป็นแรงจูงใจในการลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ รวมถึงคุณภาพการให้บริการที่ดีขึ้น เนื่องจากความล้มเหลวในการให้บริการจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเลิกใช้บริการ นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมใหม่ เช่น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะเสนอผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศใหม่ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ไฟฟ้าได้ดีขึ้น และเพื่อลดต้นทุนโดยรวมของผู้ใช้ไฟฟ้าได้ด้วย และการแข่งขันยังเป็นการเร่งให้เกิดการใช้พลังงานสะอาด ซึ่งเป็นเทคโนโลยีในการผลิตไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดมลพิษน้อยกว่าเทคโนโลยีเก่า และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจากพลังงานสะอาด ซึ่งเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แทนพลังงานที่ผลิตจากแหล่งเชื้อเพลิงดั้งเดิม และช่วยสนับสนุนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจากพลังงานสะอาดได้ด้วย¹⁴⁶



¹⁴⁶ Fred Boselman *et al.*, *Energy, Economics and the Environment*, 2 ed. (Foundation Press, 2006), pp. 908-910.

บทที่ 3

การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป

นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยการลดบทบาทของรัฐ เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดการแข่งขัน โดยอาจเป็นการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมเฉพาะในกิจการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น หรือให้มีการจัดทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาวกับการไฟฟ้า (electricity utilities) เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐอินเดีย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหรัฐเม็กซิโก หรือปฏิรูปบางกิจการในโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบรวมตัวกันในแนวตั้ง (Vertically Integrated) เช่น สาธารณรัฐโคลอมเบีย สาธารณรัฐเอลซัลวาดอร์ สาธารณรัฐคาซัคสถาน ประเทศนิวซีแลนด์ หรือปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าทั้งหมด และสร้างตลาดไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน เช่น สาธารณรัฐอาร์เจนตินา สาธารณรัฐชิลี สหราชอาณาจักร ทั้งนี้ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนในทุกกิจการไฟฟ้า เช่น สาธารณรัฐอาร์เจนตินา เครือรัฐออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร¹⁴⁷

ความสำเร็จในการเปิดให้มีการแข่งขันในการจำหน่ายไฟฟ้า ทั้งในตลาดค้าส่งไฟฟ้า และตลาดค้าปลีกไฟฟ้าที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร ทำให้สหราชอาณาจักรได้ชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกดำเนินรอยตามการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของสหราชอาณาจักร¹⁴⁸ แต่อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาในปี ค.ศ.1996 เมื่อคณะกรรมการยุโรป (European Commission หรือ EC) ได้ออกข้อกำหนด (Directive)* เกี่ยวกับ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁴⁷ Guy L.F. Holburn and Pablo T. Spiller, "Institutional or Structural: Lessons from International Electricity Sector Reforms," in *The Economics of Contracts: Theories and Applications*, eds. Eric Brousseau and Jean-Michel Glachant (Cambridge University Press, 2002), p. 463.

¹⁴⁸ Lai, L. L., "Energy Generation under the New Environment," in *Power System Restructuring and Deregulation: Trading, Performance, and Information Technology*, p. 50.

* ข้อกำหนด (Directives) เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แกรัฐสมาชิกในการที่จะไปดำเนินการจัดทำกฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของสหภาพยุโรป หากรัฐสมาชิกรัฐใดไม่ดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ในข้อกำหนด คณะกรรมการยุโรปซึ่งทำหน้าที่ควบคุมรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบของสหภาพยุโรป หลังจากที่ตั้งเตือนชี้แนะรัฐสมาชิกแล้ว แต่ก็ยังไม่ประสงค์ที่จะกระทำตาม ก็สามารถนำคดีเสนอต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารรัฐสมาชิกนั้นจะไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศตนก็ตาม แต่ก็ถือว่าข้อกำหนดนั้นมีผลผูกพันใช้บังคับแกรัฐนั้น

การเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติตาม โดยต้องนำไปอนุวัติปรับใช้เป็นกฎหมายภายในและปรับปรุงนโยบายของรัฐสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าว¹⁴⁹ ข้อกำหนด (Directives) ดังกล่าวจึงมีผลต่อการออกมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักรด้วย

ดังนั้น นอกจากการศึกษาแนวทางในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรแล้ว จึงควรศึกษาข้อกำหนด (Directives) ของคณะกรรมการการยุโรปควบคู่กับกฎหมายของสหราชอาณาจักรไปด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากในปัจจุบัน ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยีแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (RES) และการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่นำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วย (digitalization) ที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว รวมถึงต้นทุนในการผลิตไฟฟ้ายังลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ได้เปิดโอกาสให้ Prosumers หรือผู้ใช้ไฟฟ้า โดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยซึ่งเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า สามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และสามารถขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเองให้กับการไฟฟ้า ตลาดซื้อขายไฟฟ้า หรือแม้แต่ผู้ใช้ไฟฟ้ารายอื่นผ่านการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer (P2P) ได้ ซึ่งการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumption) จะส่งผลให้การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้จัดหาไฟฟ้ารายใดก็ได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและขายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumption) และการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ของทั้งสหราชอาณาจักรและข้อกำหนดของคณะกรรมการการยุโรป เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไป

ข้อกำหนดมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมีผลผูกพันเฉพาะรัฐสมาชิกที่ข้อกำหนดระบุถึง แต่รัฐสมาชิกนั้นจะใช้รูปแบบและวิธีการใดก็ได้ เพื่อให้เกิดผลตามข้อกำหนดนั้น เช่น รัฐสมาชิกอาจกระทำในรูปการตรากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กฎหมายสหภาพยุโรปที่มีลักษณะเป็นข้อกำหนดนี้เป็นการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิก และเป็นการแสดงความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิก

(อภิญา เลื่อนฉวี, กฎหมายสหภาพยุโรป, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548), หน้า 87-88.)

¹⁴⁹ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานผลการศึกษาดูงาน *Legal Foundation of the European Union, European Competition Law, the Eu's Four Freedoms : Free Movement of People, and Court Visit* (2557).

3.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร

การประกอบกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรมีจุดเริ่มต้นโดยภาคเอกชน เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ไฟฟ้าได้กลายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ทำให้รัฐต้องเข้าควบคุมกิจการไฟฟ้า โดยส่วนใหญ่รัฐจะเข้าเป็นเจ้าของ เนื่องจากมองว่ารัฐสามารถตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าต่อสาธารณะได้ดีที่สุดในฐานะผู้ให้บริการ ไม่ว่าในด้านความเป็นเจ้าของและการควบคุมของรัฐเพื่อรับประกันการจัดหาไฟฟ้า ดังนั้น จึงถือว่ากิจการไฟฟ้าเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ¹⁵⁰ แต่เมื่อการประกอบกิจการของรัฐก่อให้เกิดปัญหา จึงทำให้เกิดแนวความคิดในการปฏิรูปกิจการไฟฟ้า โดยการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีการแข่งขันได้ ได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า และให้รัฐควบคุมกำกับการประกอบกิจการไฟฟ้าในส่วนที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ได้แก่ กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อให้การประกอบกิจการไฟฟ้าเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

3.1.1 การประกอบกิจการไฟฟ้าก่อนการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปี ค.ศ. 1990

(1) การประกอบกิจการไฟฟ้าโดยภาคเอกชน

ในปี ค.ศ. 1881 ได้มีการก่อตั้งผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้กับสาธารณะรายแรกขึ้นในเมือง Godalming และเมือง Brighton ในประเทศอังกฤษ โดยใช้โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับไฟถนน จากนั้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมทำให้จำนวนผู้ผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และตั้งกระจายอยู่ทั่วประเทศอังกฤษ ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชน จำหน่ายไฟฟ้าที่แรงดันไฟฟ้าและความถี่ต่าง ๆ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1926 Electricity Act 1926 ได้จัดตั้ง Central Electricity Board (CEB) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบการสร้างระบบส่งไฟฟ้าแรงสูงระดับชาติที่มีความถี่มาตรฐานและดูแลการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่¹⁵¹ สำหรับประเทศสกอตแลนด์ Electricity Act 1943 ได้จัดตั้ง North of Scotland Hydro-Electric Board (the Hydro-Electric Board) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานน้ำในไฮแลนด์ของประเทศสกอตแลนด์ เป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าในบริเวณตอนเหนือของสกอตแลนด์ จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

¹⁵⁰ Martha M. Roggenkamp *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions* (Oxford University Press, 2001), pp. 905-906.

¹⁵¹ Aziz Soukaina and El Gharfa Amal, *The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom* (European Regulatory Economics, 2014), p. 4.

สหราชอาณาจักรมีผู้จำหน่ายไฟฟ้า ประมาณ 560 ราย โดยเป็นผู้จำหน่ายไฟฟ้าเอกชนประมาณหนึ่งในสามของจำนวนผู้จำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมด

(2) การรวมกิจการไฟฟ้าเป็นของชาติ

ในปี ค.ศ. 1947 กิจการไฟฟ้าในอังกฤษ เวลส์ และทางใต้ของสกอตแลนด์ ได้รับการปรับโครงสร้างและรวมกิจการเป็นของชาติ (Nationalization) ภายใต้ Electricity Act 1947 ทำให้กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของเอกชนและเทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้ง British Electricity Authority (BEA) ในฐานะรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบการผลิตและระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงนโยบายและการเงินของอุตสาหกรรมไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้ง Area Board จำนวน 14 แห่ง (แบ่งเป็น 12 แห่งในอังกฤษและเวลส์ และอีก 2 แห่งในตอนใต้ของสกอตแลนด์) โดย Area Board แต่ละแห่งเป็นรัฐวิสาหกิจแยกต่างหากจากกัน¹⁵² รับผิดชอบระบบจำหน่ายไฟฟ้าและค้าปลีกไฟฟ้าในพื้นที่บริการของตนเอง รวมถึงการเรียกเก็บเงิน และการบริการผู้ใช้ไฟฟ้าอื่น ๆ ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 1954 British Electricity Authority (BEA) ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Central Electricity Authority (CEA)

ในประเทศไอร์แลนด์เหนือ การรวมกิจการเป็นของชาติเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1951 โดยผู้จำหน่ายไฟฟ้า จำนวน 73 ราย ได้ถูกรวมกันเป็นรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง และในปี ค.ศ. 1973 ได้ถูกรวมเป็น Northern Ireland Electricity Service (NIES) รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไอร์แลนด์เหนือ¹⁵³

ในประเทศสกอตแลนด์ Electricity Reorganisation (Scotland) Act 1954 ได้จัดตั้ง South of Scotland Electricity Board (SSEB) จากการรวมกิจการของ Area Board 2 แห่ง และโรงไฟฟ้าของ British Electricity Authority (BEA) อีก 2 แห่งในสกอตแลนด์ โดย South of Scotland Electricity Board (SSEB) รับผิดชอบกิจการผลิตไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้า ในตอนใต้และตอนกลางของประเทศสกอตแลนด์

ในปี ค.ศ. 1957 Electricity Act 1957 ได้ปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอังกฤษและเวลส์เพิ่มเติม เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจมากขึ้น โดยจัดตั้งหน่วยงานใหม่ 2 แห่งแทนที่ Central Electricity Authority (CEA) คือ Central Electricity Generating Board (CEGB)

¹⁵² Gillian Simmonds, *Regulation of the UK Electricity Industry* (The University of Bath, 2002), pp. 1-2.

¹⁵³ Soukaina, A. and E. G. Amal, *The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom*, p. 4.

และ Electricity Council โดยให้ Central Electricity Generating Board (CEGB) เป็นเจ้าของ และควบคุมระบบส่งไฟฟ้าและโรงไฟฟ้าในอังกฤษและเวลส์ รับผิดชอบการจัดหาไฟฟ้าให้กับ Area Board 12 แห่งในอังกฤษและเวลส์ รวมถึงการวางแผนจัดทำกำลังการผลิตไฟฟ้าใหม่และความสามารถของระบบส่งไฟฟ้า ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ Area Board มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดหาแหล่งเงินทุน และยังคงรับผิดชอบในระบบจำหน่ายไฟฟ้าและการจำหน่ายไฟฟ้าในพื้นที่บริการของตน สำหรับ Electricity Council มีบทบาทในการประสานงานและกำหนดนโยบายของ Central Electricity Generating Board (CEGB) รวมถึงการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการไฟฟ้าในประเทศอังกฤษและเวลส์ และการส่งเสริมและช่วยเหลือการบำรุงรักษาและการพัฒนาการจำหน่ายไฟฟ้าให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ

ต่อมา ในรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ได้มีความพยายามส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า โดยการออก Electricity Act 1983 ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1983 ยกเลิกการผูกขาดในกิจการผลิตไฟฟ้า ส่งเสริมให้เอกชนดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าให้อำนาจแก่เอกชนในการขายไฟฟ้าให้แก่ Area Board ในเงื่อนไขที่ยุติธรรม แต่ความพยายามดังกล่าวไม่เป็นผลสำเร็จเนื่องจากยังคงมีอุปสรรคในการแข่งขัน โดยส่วนแบ่งตลาดของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไม่ได้เพิ่มขึ้น เนื่องจากค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้าของ CEGB สูงเกินไป¹⁵⁴

จากความเป็นมาของการประกอบกิจการไฟฟ้าก่อนการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร ในปี ค.ศ. 1990 ข้างต้น มีความโดดเด่นในการประกอบกิจการแบบรวมตัวกันในแนวตั้ง (Vertically Integrated) ตั้งแต่กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เป็นผู้ประกอบกิจการรายเดียวกัน โดยโครงสร้างของกิจการที่เป็นของชาติ (Nationalized Industry) ในประเทศอังกฤษและเวลส์นั้นถูกครอบงำโดย Central Electricity Generating Board (CEGB) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่รับผิดชอบการผลิตไฟฟ้าและระบบส่งไฟฟ้าขนาดใหญ่ จำหน่ายไฟฟ้าให้กับ Area Boards จำนวน 12 แห่ง ซึ่ง Area Boards แต่ละแห่งจำหน่ายไฟฟ้าภายในพื้นที่บริการของตนเท่านั้น การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศสกอตแลนด์และในประเทศไอร์แลนด์เหนือก็มีการประกอบกิจการแบบรวมตัวในแนวตั้งเช่นเดียวกัน โดยในประเทศสกอตแลนด์ ผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้าโดยรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง ประกอบด้วย South

¹⁵⁴ Matthias Heddenhausen, *Privatisations in Europe's Liberalised Electricity Markets – the Case of the United Kingdom, Sweden, Germany, and France* (Berlin: Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs, 2007), pp. 8-14.

of Scotland Electricity Board (SSEB) และ North of Scotland Hydro-Electric Board¹⁵⁵ และในประเทศไอร์แลนด์เหนือ โดยรัฐวิสาหกิจ 1 แห่ง ได้แก่ Northern Ireland Electricity Service (NIES)

3.1.2 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990

Electricity Act 1989 เป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการประกอบกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรเพื่อให้เกิดการแข่งขัน และในเวลาต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม Electricity Act 1989 ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของกิจการไฟฟ้า โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ประกอบด้วย Utilities Act 2000, Energy Act 2004, Energy Act 2008, Energy Act 2010, Energy Act 2013, Energy Act 2016 และยังมีกรออกกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ได้แก่ Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act 2018 รวมถึงการออกข้อกำหนด กฏระเบียบ กฎหมาย และ/หรือเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ (เช่น Department of Business, Energy & Industrial Strategy หรือ BEIS) และหน่วยงานควบคุมกำกับอื่น ๆ (เช่น Competition and Markets Authority หรือ CMA) อีกด้วย

3.1.2.1 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในอังกฤษและเวลส์

การตัดสินใจปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปี ค.ศ. 1990 ของสหราชอาณาจักรโดยรัฐบาลอนุรักษ์นิยมของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์เกิดจากหลายปัจจัย โดยในขณะนั้น กิจการไฟฟ้ามีผลการดำเนินงานไม่ดี มีผลิตภาพ (productivity) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยการผลิตทั้งหมด ค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปของโรงไฟฟ้ามีเป็นจำนวนมาก และ Central Electricity Generating Board (CEGB) กำลังวางแผนที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่มเติม¹⁵⁶ รวมถึงมีการแทรกแซงทางการเมืองในกิจการรัฐวิสาหกิจ (politicization of decision-making) ทำให้นโยบายในการบริหารจัดการเกิดความไม่แน่นอนว่าจะเป็นไปได้ในเชิงพาณิชย์หรือการให้บริการสาธารณะ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ นอกจากนี้ มองว่ากระแสไฟฟ้าเป็นสินค้าที่ซื้อขายได้ซึ่งการจำหน่ายและราคาควรเป็นไปตามกลไกตลาด ความหลากหลายของแหล่งพลังงานไฟฟ้าควรเป็นไปตามกลไกตลาด

แ ล อ

¹⁵⁵ Simmonds, G., *Regulation of the Uk Electricity Industry*, pp. 1-2.

¹⁵⁶ Soukaina, A. and E. G. Amal, *The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom*, pp. 5-6.

รัฐควรลดบทบาทเพื่อสร้างความมั่นใจในการแข่งขันที่เป็นธรรม ลดควบคุมการผูกขาดโดยธรรมชาติ และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม¹⁵⁷

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1988 รัฐบาลอนุรักษ์นิยมของนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ได้เผยแพร่เอกสารปกขาว (white paper) เรื่อง "Privatising Electricity" (การแปรรูปไฟฟ้า) สำหรับประเทศอังกฤษและเวลส์ และในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1988 ได้เผยแพร่เอกสารปกขาว (white paper)* เรื่อง "Privatising Electricity" (การแปรรูปไฟฟ้า) สำหรับประเทศสกอตแลนด์ ซึ่งเอกสารปกขาวดังกล่าวได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการแปรรูปกิจการไฟฟ้า และต่อมาได้กลายเป็นแกนหลักของ Electricity Act 1989 โดยระบุให้มีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า (Restructuring) ก่อนที่จะมีการแปรรูป (Privatization) เพื่อลดอำนาจของผู้ประกอบกิจการรายเดิม (incumbent) ที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และจูงใจให้ผู้ประกอบกิจการรายใหม่เข้าสู่ตลาด นอกจากนี้ ยังเป็นการหลีกเลี่ยงข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการขายกิจการ (sell-off) ที่มีมาก่อนหน้านี้ว่าการแปรรูปกิจการอื่น ๆ เช่น กิจการก๊าซ และกิจการโทรคมนาคม เป็นแค่เพียงการเปลี่ยนการผูกขาดโดยรัฐไปเป็นการผูกขาดโดยเอกชน แทนที่จะทำให้เกิดตลาดเกิดการแข่งขัน¹⁵⁸ และเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาลจากการขายสินทรัพย์ของรัฐเพื่อนำไปลดภาษี

เป้าหมายในการแปรรูปกิจการไฟฟ้าที่ระบุไว้ในเอกสารปกขาว (white paper)* เรื่อง "Privatising Electricity" (การแปรรูปไฟฟ้า) สรุปได้ดังนี้

1) กิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ของกิจการดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญ และส่งผ่านประโยชน์ที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁵⁷ Scott Butler, Uk Electricity Networks: The Nature of Uk Electricity Transmission and Distribution Networks in an Intermittent Renewable and Embedded Electricity Generation Future (Imperial College of Science, Technology and Medicine Centre for the Environmental Technology in collaboration with Parliament Office of Science and Technology (POST), 2001), p. 12.

* เอกสารปกขาว (white paper) เป็นเอกสารด้านนโยบายที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการออกกฎหมายในอนาคต โดยเอกสารปกขาวมักถูกเผยแพร่เป็นเอกสารคำสั่ง (Command Papers) ของรัฐบาล และอาจรวมถึงร่างกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรึกษาหารือกับผู้สนใจหรือได้รับผลกระทบ และอนุญาตให้มีการเปลี่ยนแปลงก่อนที่ร่างกฎหมายจะนำเสนอต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม (UK Parliament, White Papers[Online], Available from <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/>)

¹⁵⁸ Soukaina, A. and E. G. Amal, The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom, pp. 5-6.

เกิดขึ้นไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าในรูปแบบของราคาไฟฟ้าที่ลดลง และเป็นการทำลายการเชื่อมโยงของการประกอบกิจการที่รวมตัวกันในแนวตั้ง (vertical linkages)¹⁵⁹

2) การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าอยู่ภายใต้ผู้ควบคุมกำกับอิสระ คือ Director General for Electricity Supply (DGES) โดยมีหน้าที่ส่งเสริมการแข่งขัน และคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้า

3) การแปรรูปจะต้องคุ้มครองความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า

4) ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับสิทธิใหม่ (สิทธิในการเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้า)

5) การเสนอขายกิจการผลิตไฟฟ้าทั้ง 2 แห่ง และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ในอังกฤษและเวลส์ โดยพนักงานร้อยละ 98 จะมีสิทธิได้รับหุ้นของกิจการดังกล่าวด้วย¹⁶⁰

การกำหนดแผนการแปรรูปกิจการไฟฟ้าในเอกสารปกขาวเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากที่ทำให้การแปรรูปกิจการไฟฟ้าประสบผลสำเร็จ โดยเป็นการวางแผนการแปรรูปอย่างมีแผนการรองรับและเป็นขบวนการระยะยาว ทำให้สามารถวางแผนล่วงหน้าและเตรียมการแปรรูปแต่ละขั้นตอนให้สอดคล้องกันได้ โดยเฉพาะการดำเนินการขั้นต่อ ๆ ไป ที่มีความซับซ้อนและต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ การแปรรูปกิจการไฟฟ้าจะเริ่มจากการปรับโครงสร้างกิจการให้มีประสิทธิภาพขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจแบบแข่งขัน โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่รองรับการแปรรูปกิจการ รวมทั้งก่อตั้งองค์การใหม่ขึ้นมาควบคุมราคา และคุณภาพการให้บริการเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภคควบคู่ไปด้วย เมื่อปรับโครงสร้างกิจการแล้วจึงดำเนินการแปรรูป โดยนำไปเสนอขายต่อสาธารณชนผ่านตลาดหุ้น¹⁶¹

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1990 ประเทศอังกฤษและเวลส์ได้เริ่มปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยเริ่มจากการตราพระราชบัญญัติ Electricity Act 1989 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า โดยบัญญัติให้มีการปรับโครงสร้าง (Restructuring) และการแปรรูป (Privatisation) กิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของจากรัฐไปเป็นของภาคเอกชนโดยการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

¹⁵⁹ Simmonds, G., *Regulation of the Uk Electricity Industry*, pp. 3-4.

¹⁶⁰ Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Application of Competition Policy to the Electricity Sector* (1997), p. 133.

¹⁶¹ ศุภจิต มโนพิโมกษ์, "บทเรียนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์," *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์* 6,2 (2542): 54-55.

จากรัฐไปสู่นักลงทุนและพนักงานของบริษัทไฟฟ้าที่รับช่วงการดำเนินการ เกิดการโอนพนักงานไปยังบริษัทไฟฟ้าที่รับช่วงการดำเนินการ มีตลาดซื้อขายไฟฟ้าที่มีการแข่งขัน และระบบการควบคุมกำกับที่เป็นอิสระ¹⁶² โดย Electricity Act 1989 มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างบริษัทไฟฟ้าซึ่งเคยเป็นของรัฐ และบริษัทไฟฟ้าเอกชนที่ เป็นผู้เข้าร่วมตลาดรายใหม่
- 2) ส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าเพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า การดำเนินการผลิต ระบบส่ง ระบบจำหน่าย และจำหน่ายไฟฟ้าจะดำเนินไปได้อย่างราบรื่นโดยไม่เกิดปัญหาไฟฟ้าดับ และ
- 3) ค้ำครองประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งในด้านของอัตราค่าไฟฟ้าที่ยุติธรรม คุณภาพการบริการที่เป็นไปตามมาตรฐาน ความมั่นคงของระบบไฟฟ้า และการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าในชนบทและในเมือง

ในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า (Restructuring) นั้น Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้แยกส่วนกิจการ (Unbundled) Central Electricity Generating Board (CEGB) ออกเป็นบริษัทไฟฟ้าของรัฐ 4 แห่ง ประกอบด้วย บริษัทผลิตไฟฟ้า 3 แห่ง และบริษัทระบบส่งไฟฟ้า 1 แห่ง ดังนี้

- 1) บริษัท National Power ได้รับโอนโรงไฟฟ้าที่ใช้ฟอสซิลเป็นเชื้อเพลิง มีกำลังการผลิตไฟฟ้าคิดเป็น 52% ของกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ
- 2) บริษัท PowerGen ได้รับโอนโรงไฟฟ้าที่ใช้ฟอสซิลเป็นเชื้อเพลิง มีกำลังการผลิตไฟฟ้าคิดเป็น 34% ของกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ
- 3) บริษัท Nuclear Electric ได้รับโอนโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ มีกำลังการผลิตไฟฟ้าคิดเป็น 14% ของกำลังการผลิตไฟฟ้าของประเทศ
- 4) บริษัท National Grid Company (NGC) ได้รับโอนระบบส่งไฟฟ้าสำหรับกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและค้าปลีกไฟฟ้าของ Area Board ทั้ง 14 แห่ง ถูกแทนที่ด้วยบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) 14 แห่ง ซึ่งบริษัท

¹⁶² Rikulsurakan, R., "Liberalization of Electricity Market in Thailand," pp. 44-46.

Regional Electricity Company (REC) แต่ละแห่งเป็นเจ้าของและมีหน้าที่ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้าและค่าปลีกไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าตามความต้องการใช้ไฟฟ้าภายในพื้นที่บริการของตน นอกจากนี้ บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ยังได้รับอนุญาตให้ผลิตไฟฟ้าได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ขายได้ เพื่อเป็นการป้องกันการรวมตัวกันในแนวตั้งของกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า (นอกจากนี้ บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ถือหุ้นของบริษัท National Grid Company (NGC) ตามขนาดของบริษัท Regional Electricity Company (REC) แต่ละแห่ง)¹⁶³ กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค่าปลีกไฟฟ้า แต่อย่างไรก็ตาม บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ไม่มีข้อจำกัดในการเข้าทำสัญญาซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า ทำให้บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) สามารถเข้าทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้ารายใดรายหนึ่ง ซึ่งจะกลายเป็นข้อจำกัดในการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าได้¹⁶⁴

หลังจากที่มีการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าตามกล่าวข้างต้นแล้ว จึงได้เริ่มมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) โดยในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1990 มีการขายหุ้นของบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) เป็นครั้งแรกในตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน (London Stock Exchange) จากนั้น เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1991 มีการขายหุ้นของบริษัท National Power และบริษัท PowerGen เป็นครั้งแรก จำนวนร้อยละ 60 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยหุ้นที่เหลืออีกจำนวนร้อยละ 40 ยังคงเป็นของรัฐบาล (ทั้งนี้ มีการขายหุ้นที่เหลืออีกจำนวนร้อยละ 40 ดังกล่าว เมื่อวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 1995)¹⁶⁵ โดยรัฐบาลจะยังคงเป็นผู้ถือหุ้นที่เรียกว่า Special Shares* ในบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) บริษัท National Power และบริษัท PowerGen เพื่อป้องกันการควบรวมกิจการ (mergers) และการซื้อหุ้นกิจการ (takeovers) ไม่ให้เอกชนรายอื่นเข้ามาซื้อหุ้นของบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 12 ในช่วงระยะเวลา 5 ปีแรกหลังจากมีการปรับโครงสร้าง¹⁶⁶ อย่างไรก็ตาม Special Shares ในบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ได้มีการไถ่ถอนในเดือน

¹⁶³ Soukaina, A. and E. G. Amal, The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom, pp. 5-6.

¹⁶⁴ Colin Robinson, Electricity Privatization in the United Kingdom and Its Results (Institute of Economic Affairs & University of Surrey), p. 172.

¹⁶⁵ International Energy Agency, "Lessons from Liberalised Electricity Markets," (2005), pp. 171-175.

* Special Shares มีความหมายเหมือน Golden Share คือ หุ้นที่รัฐบาลถือไว้ส่วนหนึ่งซึ่งแม้ว่าจะมีจำนวนน้อย แต่ก็ มีสิทธิในการลงมติคัดค้านผู้ถือหุ้นใหญ่ในประเด็นสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะของบริษัทได้

¹⁶⁶ Roggenkamp, M. M. *et al.*, Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions, pp. 950-951.

มีนาคม ค.ศ. 1995 และสำหรับ Special Share ในบริษัท National Power และบริษัท PowerGen มีการไถ่ถอนในวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 2000 และ 22 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ตามลำดับ ตามที่ทั้งสองบริษัทเรียกร้อง

ต่อมา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1995 บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ได้ขายหุ้นของบริษัท National Grid Company (NGC) ให้กับสาธารณชนในตลาดหลักทรัพย์

ในที่สุด การแปรรูปกิจการไฟฟ้าครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นเมื่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของบริษัท Nuclear Electric ถูกโอนให้กับบริษัท British Energy และบริษัท British Nuclear Fuels จากนั้น ได้มีการขายหุ้นบริษัท British Energy ในวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1996¹⁶⁷ ถือเป็น การสิ้นสุดการผูกขาดกิจการไฟฟ้าโดยรัฐวิสาหกิจของสหราชอาณาจักร

นอกจากการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า (Restructuring) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เพื่อยกเลิกการผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจตามกล่าวข้างต้นแล้ว Electricity Act 1989 ยังเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการไฟฟ้าในส่วนของกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้าได้ เพื่อให้กิจการไฟฟ้าเกิดการแข่งขันได้ โดยการยื่นขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า หรือกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่งทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้หลายราย จากเดิมตาม Electricity Act 1947 บัญญัติให้ Central Electricity Generating Board (CEGB) และ Area Board เท่านั้นที่มีหน้าที่ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า

แต่อย่างไรก็ตาม Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า (Generation) กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Supply) จะต้องได้รับใบอนุญาต โดยกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) ยังคงถูกรวมไว้ในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Supply) ดังนั้น กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) จึงยังไม่แยกออกจากกัน แม้ว่าจะต้องมีการแยกส่วนกิจการทางบัญชี (Accounting Unbundling) ตามที่บัญญัติไว้ใน Electricity Act 1989 ก็ตาม แสดงให้เห็นว่า บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) จะยังคงผูกขาดระบบจำหน่ายไฟฟ้าภายในพื้นที่ให้บริการ และผูกขาดการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ที่มีความต้องการใช้

¹⁶⁷ International Energy Agency, "Lessons from Liberalised Electricity Markets," 171-175.

ไฟฟ้าต่ำกว่าเกณฑ์การผูกขาด (monopoly threshold)¹⁶⁸ นอกจากนี้ Electricity Act 1989 ยังบัญญัติแนวคิดเรื่องผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสาธารณะ (Public Electricity Suppliers หรือ PESs) กล่าวคือ ผู้ได้รับใบอนุญาตค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งก็คือ บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ทั้ง 14 แห่ง มีหน้าที่ในการค้าปลีกไฟฟ้า (Duty to Supply) โดยจะสามารถค้าปลีกไฟฟ้านอกพื้นที่บริการของตนได้ตามที่มีผู้ร้องขอ โดยพื้นที่ที่มีผู้ร้องขอดังกล่าว จะต้องเป็นพื้นที่ที่ไม่มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเอกชน หรือไม่มี Public Electricity Supplier (PES) รายอื่น จำหน่ายไฟฟ้าอยู่ ซึ่งแตกต่างจากบริษัทค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นที่ไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้า ที่สามารถจำหน่ายไฟฟ้าได้เฉพาะภายในพื้นที่บริการของตนเองเท่านั้น¹⁶⁹ นอกจากนี้ Public Electricity Supplier (PES) สามารถกำหนดราคาค่าไฟฟ้าได้เอง และมีหน้าที่ในการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ และคุ้มครองทางเศรษฐศาสตร์ รวมถึงต้องสนับสนุนการแข่งขันใน การ จ ก า ร ค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการผลิตไฟฟ้า โดยการเปิดให้ใช้และเชื่อมต่อบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access หรือ TPA) อีกด้วย

ทั้งนี้ แม้ว่าการผูกขาดดังกล่าวจะทำให้บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) มีโอกาสพัฒนาความรู้เกี่ยวกับธุรกิจเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็มีแนวโน้มที่บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) จะใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้ การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของระหว่างกิจการที่มีลักษณะผูกขาดออกจาก กิจการค้าปลีกของกิจการสาธารณูปโภคอื่น ๆ ก่อให้เกิดแรงกดดันให้บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) แยกกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าซึ่งมีลักษณะผูกขาดออกจากกิจการค้าปลีก ไฟฟ้า หลังจากเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเต็มรูปแบบในตลาดซื้อขายไฟฟ้า ในเวลาต่อมา¹⁷⁰

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2000 Utilities Act 2000 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไข เพิ่มเติม Electricity Act 1989 ให้ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาต ระบบจำหน่ายไฟฟ้าด้วย และห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดถือใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าร่วมกับใบอนุญาต จำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งเป็นการทำให้กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของบริษัท Regional Electricity

¹⁶⁸ Roggenkamp, M. M. *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions*, pp. 950-951.

¹⁶⁹ Justyna Bremen, *Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe*, ed. Peter Cameron (New York: Oxford University Press, 2005), p. 351.

¹⁷⁰ Roggenkamp, M. M. *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions*, pp. 950-951.

Companies (RECs) ถูกแยกออกจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้า¹⁷¹ ถือเป็นการแยกส่วนกิจการตามกฎหมาย (Legal Unbundling) ของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสาธารณะ (Public Electricity Suppliers: PESs) โดยในส่วนของกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของ Regional Electricity Companies (RECs) ได้กลายเป็นผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution Network Operators หรือ DNOs) มีหน้าที่ในการเชื่อมต่อ (Duty to Connect) แทนหน้าที่ในการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า (Duty to Supply) ของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสาธารณะ (Public Electricity Suppliers: PESs) และมีหน้าที่ในการพัฒนาระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า และจะต้องเสนอเงื่อนไขในการเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนต่อผู้ประสงค์เชื่อมต่อ รวมถึงห้ามตัดการเชื่อมต่อออกจากระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตน และต้องเปิดให้ใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (TPA)

สำหรับกิจการค้าปลีกไฟฟ้า การแยกส่วนกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ทำให้ความแตกต่างระหว่างผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสาธารณะ (Public Electricity Suppliers: PESs) กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภทที่ 2 (Second Tier Supply Licenses)* ถูกยกเลิก ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าทุกรายอยู่ภายใต้พื้นฐานทางกฎหมายเดียวกัน ภายใต้เงื่อนไขท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions หรือ SLCs) เว้นแต่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าบางรายที่จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าบางประเภท เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเพิ่มเติม (additional standard conditions)¹⁷²

การแก้ไขเพิ่มเติมตาม Utilities Act 2000 ดังกล่าวมีผลกระทบอย่างมากต่อโครงสร้างความเป็นเจ้าของในกิจการไฟฟ้า¹⁷³ ซึ่งเป็นการป้องกันการอุดหนุนข้ามภาคของผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า และไม่ให้ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเลือกปฏิบัติต่อผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ประสงค์จะใช้และเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตน

¹⁷¹ Electricity Association, "Electricity Companies in the United Kingdom – a Brief Chronology,"(2003), p. 7.

* ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภทที่ 2 (Second Tier Supply Licenses) คือ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเองภายในพื้นที่บริการ

¹⁷² International Energy Agency, "Lessons from Liberalised Electricity Markets," 171-175.

¹⁷³ Simmonds, G., Regulation of the Uk Electricity Industry, pp. 8-9.

3.1.2.2 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสกอตแลนด์

การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศสกอตแลนด์ เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1990 โดย South of Scotland Electricity Board (SSEB) และ North of Scotland Hydro-Electric Board (the Hydro-Electric Board) ถูกแทนที่ด้วยบริษัท Scottish Power และบริษัท Scottish Hydro-Electric¹⁷⁴ และได้มีการขายหุ้นของทั้งสองบริษัทให้กับสาธารณชนเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1990¹⁷⁵ (ทั้งนี้ ต่อมา ในปี ค.ศ. 1998 บริษัท Scottish Hydro-Electric ได้ควบรวมกิจการกับบริษัท Southern Electric กลายเป็นบริษัท Scottish and Southern Energy) โดยในโครงสร้างใหม่ยังคงมีการรวมตัวในแนวตั้งอยู่ สำหรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในสกอตแลนด์ ได้ถูกโอนให้กับบริษัท Scottish Nuclear ซึ่งต่อมา ในปี ค.ศ. 1996 บริษัท Scottish Nuclear ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท British Energy

สำหรับกิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าในสกอตแลนด์ ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท ScottishPower และบริษัท Scottish Hydro-Electric โดยไม่มีบริษัทระบบส่งไฟฟ้าและบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้าแยกต่างหาก แต่จะต้องเปิดให้ใช้หรือเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access หรือ TPA)

ทั้งนี้ บริษัท ScottishPower และบริษัท Scottish Hydro-Electric ซึ่งมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ยังคงประกอบกิจการไฟฟ้าในลักษณะผูกขาดทั้งกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า โดยยังคงมีความเชื่อมโยงกันในด้านความเป็นเจ้าของอยู่¹⁷⁶ แต่อย่างไรก็ตาม กิจการต่าง ๆ ในกิจการไฟฟ้าจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ โดยจะถูกปฏิบัติเสมือนเป็นกิจการแยกจากกัน และมีการควบคุมกำกับแยกจากกัน ใบอนุญาตจะบังคับให้แต่ละกิจการจะต้องทำบัญชีแยกจากกัน เพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีการให้เงินอุดหนุนข้ามกิจการและไม่มีการหากำไรเกินควรจากการคิดค่าบริการในการใช้หรือเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า

¹⁷⁴ Roggenkamp, M. M. *et al.*, Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions, p. 948.

¹⁷⁵ Simmonds, G., Regulation of the Uk Electricity Industry, pp. 3-4.

¹⁷⁶ Roggenkamp, M. M. *et al.*, Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions, p. 948.

3.1.2.3 การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไอร์แลนด์เหนือ

การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไอร์แลนด์เหนือซึ่งมีระบบไฟฟ้าแยกต่างหากจากประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์นั้น¹⁷⁷ ได้มีการจัดตั้งบริษัทของรัฐ ได้แก่ บริษัท Northern Ireland Electricity (NIE) ในปี ค.ศ. 1991 แทนที่ Northern Ireland Electricity Service (NIES) และปรับโครงสร้างกิจการโดยแยกกิจการผลิตไฟฟ้าและขายสินทรัพย์ออกไป จากนั้น ได้มีแปรรูปกิจการไฟฟ้าในส่วนที่เหลือ ประกอบด้วย กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยเริ่มขายหุ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน ค.ศ. 1993¹⁷⁸ สำหรับการซื้อขายไฟฟ้าในไอร์แลนด์เหนือดำเนินการตลาดขายส่งไฟฟ้า แยกต่างหากจากระบบตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (The Pool) ของอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ แต่ร่วมกับตลาดค้าส่งไฟฟ้าในสาธารณรัฐไอร์แลนด์ (Republic of Ireland) โดยมีชื่อว่า Single Electricity Market (SEM) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2007 (ต่อมา ถูกแทนที่ด้วย Integrated Single Electricity Market (I-SEM) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 2018)¹⁷⁹ โดยมี SEM Committee เป็นคณะกรรมการตามกฎหมายที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับตลาดซื้อขายไฟฟ้า Integrated Single Electricity Market (I-SEM) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจาก Northern Ireland Authority for Utility Regulation (NIAUR) ในประเทศไอร์แลนด์เหนือ และ Commission for Regulation of Utilities ในสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ซึ่งเป็นองค์การควบคุมกำกับกิจการพลังงานในประเทศไอร์แลนด์เหนือ และสาธารณรัฐไอร์แลนด์ตามลำดับ¹⁸⁰

3.1.2.4 การเปิดเสรีการประกอบกิจการค้าส่งไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร

Electricity Act 1989 ได้จัดตั้งตลาดค้าส่งไฟฟ้า (Wholesale Electricity Market) ในประเทศอังกฤษและเวลส์ ซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดกลางที่มีการซื้อขายไฟฟ้างว้างหน้าหนึ่งวัน มีผู้บริหารจัดการแผนการผลิตและการใช้ไฟฟ้าของระบบเพียงผู้เดียว เรียกว่า The Pool¹⁸¹ เป็น

¹⁷⁷ Ibid., p. 948.

¹⁷⁸ Soukaina, A. and E. G. Amal, The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom, pp. 5-6.

¹⁷⁹ Munir Hassan and Dalia Majumder-Russell, Electricity Regulation in the UK: Overview[Online], Available from [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-5-2-3-9996?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-5-2-3-9996?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))

¹⁸⁰ UK Regulators Network and KPMG, UK Regulated Infrastructure: A Investor Guide (2014), pp. 17-18.

¹⁸¹ สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, "รายงานผลการดำเนินงานครั้งที่ 1 โครงการพัฒนาตลาดการซื้อขายไฟฟ้าเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กระบบโคเจนเนอเรชัน,"(2561).

ตัวกลางระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า โดยใช้วิธีการประมูล (Auctions) ซื้อขายไฟฟ้าตามความต้องการของตลาด¹⁸² แต่จากการตรวจสอบการทำงานของโครงสร้างตลาดนี้โดยองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า (Office of Electricity Regulation: Offer) พบว่า เกิดปัญหาหลายประการ เช่น กลไกการตั้งราคามีความยุ่งยาก ราคาที่เสนอจากผู้ผลิตไฟฟ้าไม่สะท้อนต้นทุนการผลิตที่แท้จริง การจัดการในระบบไฟฟ้าเอื้ออำนวยในการใช้อำนาจเหนือตลาด (Market Power) และทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นผู้รับภาระ และผู้ใช้ไฟฟ้ามีส่วนร่วมน้อยกว่าผู้ผลิตไฟฟ้า

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้ใช้ The Pool อยู่เพียงประมาณ 10 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ถึงกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2001 และ Utilities Act 2000 ได้จัดตั้ง New Electricity Trading Arrangement (NETA) ดำเนินการแทน The Pool โดยเป็นระบบที่ก่อให้เกิดการซื้อขายไฟฟ้าตามหลักอุปสงค์อุปทานทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีความโปร่งใสในการตั้งราคา ผู้ซื้อและผู้ขายมีอิสระในการทำสัญญา (ต่างจากระบบ The Pool ที่ผู้ซื้อสามารถซื้อไฟฟ้า และผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องขายไฟฟ้าจาก The Pool เท่านั้น)¹⁸³ แต่ทั้งนี้ การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบของ New Electricity Trading Arrangement (NETA) ไม่สามารถใช้ในประเทศสกอตแลนด์ได้ เนื่องจากโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศสกอตแลนด์มีลักษณะเป็น Duopoly มีผู้ผูกขาดการประกอบกิจการไฟฟ้าแบบรวมตัวกันในแนวตั้ง เพียง 2 ราย ได้แก่ Scottish Power และ Scottish and Southern Energy นอกจากนี้ ยังอยู่ในพื้นที่ที่มีข้อจำกัดด้านระบบส่งไฟฟ้า และเป็นการตกลงซื้อขายไฟฟ้าภายใต้ข้อตกลงทวิภาคี ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไฟฟ้ามีอำนาจต่อรองที่ทำให้ต้องซื้อไฟฟ้าในราคาที่ไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 2004 Energy Act 2004 ได้บัญญัติให้มีการปรับโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารจัดการการใช้ระบบส่งไฟฟ้า ทำให้การซื้อขายไฟฟ้าของประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ กลายเป็นหนึ่งเดียว เรียกว่า British Electricity Trading and Transmission Arrangements (BETTA)¹⁸⁴ และอยู่ภายใต้การควบคุมของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าที่ได้รับอนุญาตเพียงรายเดียว คือ บริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET)¹⁸⁵ (ต อ ม า

¹⁸² สุรศักดิ์ พันธุ์เรืองวงศ์, "New Electricity Trading Arrangement ของประเทศอังกฤษ และความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 42.

¹⁸³ Competition & Markets Authority, "Energy Market Investigation: Final Report,"(2016), p. 100.

¹⁸⁴ "การจัดทำแผนรองรับสภาวะวิกฤตด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศไทย," วารสารนโยบายพลังงาน, 95 (2555): 47-49.

¹⁸⁵ Competition & Markets Authority, "Energy Market Investigation: Final Report," 100.

ได้มีการจัดตั้งบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และ สก็อตแลนด์ แทนบริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET)¹⁸⁶

3.1.2.5 การเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA)

องค์ประกอบหนึ่งของนโยบายการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้า คือ การกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องให้มีการเข้าถึงระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ บนพื้นฐานของค่าใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการแข่งขัน โดย Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าและผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะต้องเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าของตน (Third Party Access หรือ TPA) ซึ่งการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้า ได้บัญญัติไว้ใน Electricity and Gas (Internal Markets) Regulations 2011 รวมถึงเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ได้บัญญัติการเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงอัตราค่าบริการ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ

3.1.2.5.1 การเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้า

Electricity Act 1989 บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าจะต้องทำการเชื่อมต่อระหว่างระบบส่งไฟฟ้ากับสถานที่ใด ๆ เมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้าจะต้องเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าของตน (Third Party Access หรือ TPA) โดยการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าได้บัญญัติไว้ใน Electricity and Gas (Internal Markets) Regulations 2011

ในประเทศอังกฤษและเวลส์ บริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) ในฐานะศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) จะต้องให้ผู้ประสงค์จะเชื่อมต่อกับระบบส่งไฟฟ้า ทำข้อตกลงการเชื่อมต่อตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดการเชื่อมต่อและการใช้ระบบไฟฟ้า (Connection and Use of System Code หรือ CUSC) ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขเชิงพาณิชย์ระหว่าง NGESO และผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้า เมื่อผู้ผลิตไฟฟ้าได้ทำข้อตกลงกับ NGESO แล้วผู้ผลิตไฟฟ้าจำเป็นต้องให้คำมั่นสัญญาเป็นผู้เชื่อมต่อ

¹⁸⁶ UK Regulators Network and KPMG, *UK Regulated Infrastructure: A Investor Guide*, pp. 17-18.

และใช้ระบบส่งไฟฟ้าล่วงหน้า ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำหรับความรับผิดชอบทางการเงินของผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้าที่จะทำให้เกิดการลงทุนในระบบส่งไฟฟ้า เมื่อผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้าประสงค์จะเชื่อมต่อกับระบบส่งไฟฟ้า หรือประสงค์จะเพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าที่มีอยู่ เจ้าของระบบส่งไฟฟ้าจะดำเนินการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าเพื่อรองรับความต้องการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้าอาจตัดสินใจยกเลิกการเชื่อมต่อหรือลดกำลังการผลิตไฟฟ้าก็ได้ แต่เมื่อมีการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเริ่มต้นขึ้นแล้วและไม่ได้นำความสามารถของระบบส่งไฟฟ้าดังกล่าวมาใช้ จะทำให้เกิดต้นทุนที่ไม่จำเป็นสำหรับผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบไฟฟ้า และในท้ายที่สุดจะตกอยู่กับผู้ใช้ไฟฟ้า คำมั่นสัญญาเป็นผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้าจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้าเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในการลงทุนและคุ้มครองผู้เชื่อมต่อและใช้ระบบส่งไฟฟ้า¹⁸⁷

3.1.2.5.2 การเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า

ในทำนองเดียวกันกับการเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องทำการเชื่อมต่อบริการระหว่างระบบจำหน่ายไฟฟ้ากับสถานที่ใด ๆ เมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของหรือผู้ประกอบการสถานที่นั้น รวมถึงจะต้องทำข้อตกลงการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าตามที่บุคคลใด ๆ ร้องขอ โดยห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการใช้หรือการเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า และห้ามไม่ให้มีการสนับสนุนข้ามกิจการ (cross-subsidies)¹⁸⁸ ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของตน (Third Party Access หรือ TPA) ซึ่งการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าได้บัญญัติไว้ใน Electricity and Gas (Internal Markets) Regulations 2011

ในสหราชอาณาจักร ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ผลิตไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมต่อและใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะต้องทำข้อตกลงการเชื่อมต่อและใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution Connection and Use of System Agreement หรือ DCUSA) เพื่อใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าส่งกระแสไฟฟ้าจากหรือไปยังคู่สัญญา โดยข้อตกลงการเชื่อมต่อและใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DCUSA) ดังกล่าว ได้จัดทำขึ้น

¹⁸⁷ Office of Gas and Electricity Markets, Available from <https://www.ofgem.gov.uk/electricity/transmission-networks/connections>

¹⁸⁸ Bremen, J., Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe, p. 351.

ครั้งแรกในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2006 เพื่อใช้แทนที่สัญญาทวิภาคีที่มีเป็นจำนวนมาก ทำให้มีแนวทางการดำเนินการร่วมกันและสอดคล้องกันในความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาฝ่ายต่าง ๆ¹⁸⁹

3.1.2.6 การกำหนดนโยบายของรัฐในกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร

นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1970 การกำหนดนโยบายของรัฐรวมถึงการควบคุมกำกับกิจการพลังงาน (กิจการก๊าซและกิจการไฟฟ้า) ในสหราชอาณาจักรอยู่ในความรับผิดชอบของ Department of Trade and Industry (DTI) ดำเนินการและบริหารงานนโยบายด้านอุตสาหกรรมและการค้าของสหราชอาณาจักร รวมถึงนโยบายด้านพลังงาน ผ่านการออกกฎหมาย ต่อมา ในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการจัดตั้ง Department of Energy ขึ้น โดยรับโอนความรับผิดชอบของ Department of Trade and Industry (DTI) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรด้านพลังงาน รับผิดชอบการพัฒนา นโยบายระดับประเทศที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทุกรูปแบบ รวมถึงการอนุรักษ์พลังงานและการพัฒนาแหล่งพลังงานใหม่

นับตั้งแต่เริ่มมีการแปรรูปกิจการไฟฟ้า ในปี ค.ศ. 1990 ตาม Electricity Act 1989 แม้ว่าจะมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเปิดให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการไฟฟ้า แต่เนื่องจากกิจการไฟฟ้าเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะของประชาชน และเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำหนดทิศทางในการประกอบกิจการอยู่ ต่อมา อำนาจการควบคุมกำกับของ Department of Energy ถูกโอนไปยังหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี (non-ministerial government department) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการ ได้แก่ Office for Electricity Regulation (Offer) แต่ยังให้อำนาจแก่ Department of Energy ในการควบคุมกำกับบางประการที่ส่งมอบไว้ให้กับรัฐมนตรี เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งอนุญาตให้ยกเว้นการได้รับใบอนุญาตตามเงื่อนไขที่กำหนด¹⁹⁰ แต่ต่อมา ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้โอนหน้าที่โดยส่วนใหญ่ของ Department of Energy กลับไปยัง Department of Trade and Industry (DTI) เพื่อให้การบริหารงานกิจการด้านพลังงานอยู่ในกระทรวงเดียวกัน

¹⁸⁹ ElectraLink, Dcusa Welcome Pack: An Introduction to the Distribution Connection and Use of System Agreement (Dcusa), p. 3.

¹⁹⁰ Bremen, J., Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe, pp. 366-367.

ในปี ค.ศ. 2007 ได้มีการจัดตั้ง Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) รับผิดชอบงานด้านนโยบายพลังงานแทนที่ Department of Trade and Industry (DTI)¹⁹¹ ต่อมา ในปี ค.ศ. 2008 งานด้านนโยบายพลังงานของ Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) ได้โอนไปยังหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่คือ Department of Energy and Climate Change (DECC) มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายและเสนอร่างกฎหมายในกิจการพลังงาน¹⁹²

เมื่อสหราชอาณาจักรตัดสินใจออกจากการเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2016 Department of Energy and Climate Change (DECC) และ Department for Business, Innovation and Skills (BIS) ได้รวมกันจัดตั้งเป็น Department of Business Energy and Industrial Strategy (BEIS) เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารงานด้านนโยบายด้านพลังงานของสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน โดยนโยบายหลักที่สำคัญของ Department of Business Energy and Industrial Strategy (BEIS) สามประการ ประกอบด้วย ความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน ต้นทุนค่าพลังงาน และการลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์¹⁹³ โดย Department of Business Energy and Industrial Strategy (BEIS) ยังเป็นหน่วยงานต้นสังกัดขององค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) (เดิมคือ Office for Electricity Regulation (Offer))

3.1.2.7 การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร

ในปี ค.ศ. 1989 Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ Director General of Electricity Supply (DGES) เป็นผู้ควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า และมี Office of Electricity Regulation (Offer) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรี (non-ministerial government department) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ Director General of Electricity Supply (DGES)¹⁹⁴ ต่อมา Utilities Act 2000 ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม Electricity Act 1989 ให้ Gas and Electricity Markets Authority (GEMA) ซึ่งอยู่ในรูปคณะกรรมการทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า แทน Director General of Electricity Supply (DGES) ซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว และมี Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) ซึ่งเป็น

¹⁹¹ Government Digital Service, [Organisations\[Online\]](https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-trade-and-industry), Available from <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-trade-and-industry>

¹⁹² Competition & Markets Authority, "Energy Market Investigation: Final Report," 96.

¹⁹³ [Electricity Regulation 2020](#), (London: Law Business Research Ltd., 2019), p. 179.

¹⁹⁴ International Energy Agency, "Lessons from Liberalised Electricity Markets," 171-175.

หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (non-ministerial government department) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ Gas and Electricity Markets Authority (GEMA) แทน Office of Electricity Regulation (Offer) โดย Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) เกิดจากการรวมกันขององค์การควบคุมกำกับกิจการก๊าซ คือ Office of Gas Supply (Ofgas) กับองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า คือ Office of Electricity Regulation (Offer)¹⁹⁵ นอกจากนี้ Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) ยังถือเป็นองค์การควบคุมกำกับอิสระตามข้อกำหนดของสหภาพยุโรปอีกด้วย อนึ่ง โดยทั่วไป มักจะใช้คำว่า Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem) เรียกแทนทั้ง Gas and Electricity Markets Authority (GEMA) และ Office of Gas and Electricity Markets (Ofgem)

Ofgem มีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้าในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าด้อยโอกาส เช่น ผู้มีรายได้น้อย ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้พิการ ผู้รับบำนาญ รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในถิ่นรกร้าง ด้วยการส่งเสริมการแข่งขัน รวมถึงผลประโยชน์ในการลดสถานะเรื้อนกระจก และความมั่นคงในการจัดหาพลังงาน โดย Ofgem มีหน้าที่รับผิดชอบภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เช่น Gas Act 1986, Electricity Act 1989, Utilities Act 2000, Competition Act 1998, Enterprise Act 2002 และ Energy Act 2004, 2008, 2010 และ 2011¹⁹⁶ ในการควบคุมกำกับทางด้านเศรษฐศาสตร์ในกิจการไฟฟ้า โดยควบคุมกำกับราคาในกิจการระบบโครงข่ายซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และพัฒนากฎระเบียบและการควบคุมกำกับในกิจการที่มีลักษณะของการแข่งขันในตลาดค้าส่งและค้าปลีกไฟฟ้า ในการควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการไฟฟ้าของ Ofgem นั้น จะดำเนินการผ่านการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการไฟฟ้า โดยผู้ประกอบการไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions: SLCs) ที่กำหนด ซึ่งใช้บังคับกับผู้ได้รับใบอนุญาตทุกประเภท และเงื่อนไขพิเศษท้ายใบอนุญาต (Special Licence Conditions) ซึ่งใช้บังคับเฉพาะผู้ได้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรฐานอุตสาหกรรม (Industry Codes) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และติดตามการดำเนินกิจการของผู้ได้รับใบอนุญาตเพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายและเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต นอกจากนี้ Ofgem ยังมีอำนาจในการกำหนดบทปรับแก่ผู้ได้รับใบอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้สูงสุดร้อยละ 10 ของมูลค่าการขายรายปีอีกด้วย¹⁹⁷

¹⁹⁵ Competition & Markets Authority, "Energy Market Investigation: Final Report," 96.

¹⁹⁶ Electricity Regulation 2020, p. 183.

¹⁹⁷ Bremen, J., Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe, pp. 366-368.

การออกใบอนุญาตเป็นวิธีการควบคุมกำกับที่รัฐไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ประกอบกิจการผ่านสิทธิความเป็นเจ้าของได้อีกต่อไป โดยการออกใบอนุญาตมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกิจกรรมของผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า และเพื่อให้แน่ใจว่าคุณภาพไฟฟ้าจะเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน โดยจะไม่มีผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายใดที่คุณภาพไฟฟ้าจะเหนือกว่าผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายอื่น ไฟฟ้าทั้งหมดจะเหมือนกันแต่แตกต่างกันที่ราคาเพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลยังคงมีส่วนร่วมในการควบคุมกำกับคุณภาพ ความปลอดภัย และอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ การกำหนดราคา¹⁹⁸

นอกจากนี้ Ofgem ยังมีอำนาจควบคุมกำกับควบคุมไปกับ Competition & Markets Authority (CMA) ภายใต้ Competition Act 1998 ซึ่งทำให้ Ofgem สามารถจัดการกับพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขัน เช่น ข้อตกลงที่ป้องกัน จำกัด หรือบิดเบือนการแข่งขัน และการใช้อำนาจเหนือตลาดที่มีขอบ นอกจากนี้ ภายใต้ Enterprise Act 2002 Ofgem ยังมีอำนาจในการศึกษาตลาดหรือเสนอให้ CMA ดำเนินการทบทวนตลาด โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค Ofgem สามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้หยุดการละเมิดกฎหมายผู้บริโภคได้อีกด้วย¹⁹⁹

การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรเริ่มต้นจากการปรับโครงสร้าง (Restructuring) กิจการไฟฟ้า โดยการแยกส่วน (Unbundling) กิจการที่มีลักษณะผูกขาดออกจากกิจการที่มีการแข่งขันได้ออกจากกัน และให้บุคคลที่สามารถใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA) พร้อมกับมีการควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า เพื่อให้กิจการไฟฟ้าเกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และไม่มีทางเลือกปฏิบัติ จากนั้น จึงดำเนินการแปรรูป (Privatization) รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจากการดำเนินการดังกล่าว รายงานของธนาคารโลก (World Bank) ในปี ค.ศ. 2004 ได้ระบุว่า การแปรรูปที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางสังคมอย่างกว้างขวางนั้น กิจการโครงสร้างพื้นฐานจะต้องได้รับการปรับโครงสร้างใหม่อย่างทั่วถึงและสามารถแข่งขันได้เสียก่อน²⁰⁰ ดังนั้น การก่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจึงควรปรับมีการโครงสร้าง (Restructuring) กิจการไฟฟ้า และให้บุคคลที่สามารถใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA) ได้โดยไม่มี

¹⁹⁸ Roggenkamp, M. M. *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions*, pp. 953-957.

¹⁹⁹ Competition & Markets Authority, "Energy Market Investigation: Final Report," 101.

²⁰⁰ Ioannis N. Kesides, *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition* (World Bank and Oxford University Press, 2004), p. xii.

การเลือกปฏิบัติ เพื่อรองรับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้น และจะต้องมีการควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า เพื่อเป็นการรับประกันให้แก่ผู้ซื้อไฟฟ้าทั้งในกิจการที่มีการแข่งขันและกิจการที่มีการผูกขาด

3.2 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร

3.2.1 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ในช่วงปี ค.ศ. 1990 - 2008

สหราชอาณาจักรได้ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าโดยการเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อไฟฟ้ามีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1990 จนกระทั่งเกิดการแข่งขันอย่างเต็มรูปแบบในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 มีรายละเอียดดังนี้

ระยะที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1990 (หรือเรียกว่า “Vesting Day”) ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (peak load) สูงกว่า 1 เมกะวัตต์ จำนวน 5,000 ราย คิดเป็นความต้องการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 30 ของความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด มีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้า

ระยะที่ 2 ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1994 ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือธุรกิจ ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (peak load) สูงกว่า 100 กิโลวัตต์ จำนวน 45,000 ราย คิดเป็นความต้องการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 20 ของความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด มีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้า

ระยะที่ 3 ตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 1998 จนถึงเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1999 ผู้ใช้ไฟฟ้าในส่วนที่เหลือ ซึ่งเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย (ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (peak load) ต่ำกว่า 100 กิโลวัตต์) จำนวน 22,000,000 ราย คิดเป็นความต้องการใช้ไฟฟ้าร้อยละ 50 ของความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมด มีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ โดยเริ่มทยอยให้ผู้ซื้อไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้ามีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้า ซึ่งในระยะที่ 3 นี้เองถือเป็นการยุติกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อไฟฟ้ามีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าซึ่ง Electricity Act 1989 ได้บัญญัติไว้เมื่อ 10 ปีก่อน²⁰¹

ในการเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้จากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในพื้นที่ที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้านั้นมีสิทธิจำหน่าย (First Tier Supply Licences) หรือ

²⁰¹ International Energy Agency, "Lessons from Liberalised Electricity Markets," 171-175.

ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในพื้นที่ที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้านั้นไม่มีสิทธิจำหน่ายแต่ได้รับใบอนุญาตค้าปลีกไฟฟ้าประเภทที่ 2 (Second Tier Supply Licenses) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) ทั้ง 14 แห่ง จะไม่มีสิทธิผูกขาดการค้าปลีกไฟฟ้าในพื้นที่บริการของตนเองอีกต่อไป เว้นแต่พื้นที่ที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าต่ำกว่าเกณฑ์การผูกขาด (monopoly threshold) โดยบริษัท Regional Electricity Companies (RECs) จะมีหน้าที่ในการจัดหาและเสนออัตราค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าของบริษัทอื่นและจ่ายค่าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) อำนวยความสะดวก เก็บเงินค่าไฟฟ้าจากผู้ใช้ไฟฟ้า บริการติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้า และส่งเสริมการเผยแพร่การประหยัดพลังงาน นอกจากนี้บริษัท Regional Electricity Companies (RECs) จะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าว่าบริษัทจะสามารถส่งผ่านกระแสไฟฟ้าให้สอดคล้องกับความต้องการใช้ไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าในแต่ละช่วงเวลา โดยจัดทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าหรือโดยการสร้างโรงไฟฟ้าของตนเอง

ในปี ค.ศ. 1998 Office of Electricity Regulation (Offer) ซึ่งเป็นองค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าในขณะนั้น ได้ดำเนินการสำรวจตลาด พบว่า การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าส่งผลในด้านราคาค่าไฟฟ้า ดังนี้

- ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถประหยัดค่าไฟฟ้าได้ประมาณ 35-40 ปอนด์ต่อปี จากเดิมที่ต้องเสียประมาณ 275 ปอนด์ต่อปี (ลดลงร้อยละ 11-15)
- ราคาค่าไฟฟ้าเฉลี่ยที่แท้จริง (Real Terms) สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าในประเทศต่ำกว่าราคาในปี ค.ศ. 1996 ประมาณร้อยละ 21
- ราคาค่าไฟฟ้าเฉลี่ยที่แท้จริง (Real Terms) สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าในภาคอุตสาหกรรมต่ำกว่าราคาในปี ค.ศ. 1996 ประมาณร้อยละ 22-30

สำหรับด้านคุณภาพการบริการไฟฟ้านั้น พบว่า กรณีที่บริษัทค้าปลีกไฟฟ้าไม่สามารถให้บริการได้ตาม “มาตรฐานการบริการที่รับประกัน (Guaranteed Standards)” ลดลงถึงร้อยละ 40 จากปี ค.ศ. 1996 ในขณะที่จำนวนคำร้องเรียนลดลงร้อยละ 10 และจำนวนการตัดไฟลูกค้าลดลงร้อยละ 30²⁰²

²⁰² สำนักวิจัยสภาพและหลักทรัพย์ของรัฐ กระทรวงการคลัง, สารบัญญัตินโยบายการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ, (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 107-110.

ในช่วงแรกของการเปิดให้มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า Ofgem ยังคงมีการควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าโดยกำหนดให้อัตราค่าไฟฟ้าจะต้องไม่เกินกว่าเพดานราคาที่กำหนด โดยเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ที่ดีที่สุดแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า แต่การแข่งขันพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ Ofgem ได้เริ่มยกเลิกการกำหนดเพดานราคา ตั้งแต่ เดือนเมษายน ค.ศ. 2000 สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ชำระค่าบริการด้วยวิธีการหักบัญชีเงินฝากธนาคาร (direct debit) แต่ยังคงกำหนดเพดานราคาสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ชำระค่าบริการล่วงหน้า (prepayment) และผู้ใช้ไฟฟ้าที่ชำระค่าบริการผ่านสินเชื่อ (standard credit) จนกระทั่งมีการยกเลิกการกำหนดเพดานราคาสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าทุกประเภท ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 เนื่องจากปรากฏหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการแข่งขันมีประสิทธิภาพในทุกกลุ่มของผู้ใช้ไฟฟ้าและทุกวิธีการชำระค่าบริการ การแข่งขันจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์มากกว่าการควบคุมกำกับ และหากมีการควบคุมกำกับราคาต่อไปจะก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อการพัฒนาการแข่งขัน ซึ่งความเสี่ยงเหล่านี้มีความรุนแรงมากขึ้นหากการควบคุมกำกับมีความเคร่งครัดมากขึ้นโดยมุ่งเน้นไปที่ราคาที่ใช้ไฟฟ้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจ่าย²⁰³ จากการยกเลิกการกำหนดเพดานราคาดังกล่าวทำให้การกำหนดราคาค่าไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าอยู่ภายใต้บังคับของ Competition Act 1998 เพียงฉบับเดียว²⁰⁴

จากความเป็นมาในการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าจากกิจการที่มีลักษณะผูกขาด โดยรัฐกลายเป็นกิจการที่เอกชนเป็นเจ้าของ และเปิดให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้ามีการแข่งขันนั้น ไม่ได้ดำเนินการได้โดยขั้นตอนเพียงขั้นตอนเดียว แต่ต้องมีการดำเนินการหลากหลายขั้นตอนควบคู่กันไป และใช้ระยะเวลายาวนานมากกว่า 12 ปี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะทำให้กิจการค้าปลีกเกิดการแข่งขันแล้ว ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมกำกับอยู่ เนื่องจากผู้ประกอบการอาจใช้อำนาจเหนือตลาดเพื่อเพิ่มราคาค่าไฟฟ้าได้ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการกำหนดนโยบายด้านพลังงาน เพื่อให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้ายังคงมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสได้รับประโยชน์สูงสุด รวมถึงลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

²⁰³ UK Regulators Network and KPMG, *Uk Regulated Infrastructure: A Investor Guide*, pp. 17-18.

²⁰⁴ Michael Harker and Catherine Waddams Price, *Introduction Competition and Deregulating the British Domestic Energy Markets: A Legal and Economic Discussion*, p. 5.

3.2.2 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 จนถึงปัจจุบัน

เมื่อมีการเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าต่าง ๆ ได้เริ่มทำข้อเสนอทางเลือกด้านราคาค่าไฟฟ้า (tariff options) ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2003 เริ่มมีการทำข้อตกลงขายไฟฟ้าพร้อมก๊าซ (ข้อตกลงเชื้อเพลิงคู่) เป็นนวัตกรรมหลัก ซึ่งในปี ค.ศ. 2007 ผู้บริโภคภายในประเทศประมาณหนึ่งในสามทำข้อตกลงในลักษณะนี้ นอกจากนี้ ยังมี การรับประกันราคาคงที่ มีช่องทางใหม่ในการค้าปลีก เช่น การซื้อขายผ่านอินเทอร์เน็ต และการเสนอขายร่วมกับบริการด้านอื่น ๆ เช่น การขายพลังงานร่วมกับโทรศัพท์หรืออินเทอร์เน็ต หรือบริการอื่น ๆ เช่น การบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าและประปา รวมถึงประเภทของอัตราค่าไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นเรื่องยากต่อการตัดสินใจของผู้ใช้ไฟฟ้า ความซับซ้อนของอัตราค่าไฟฟ้าและความเป็นจริงที่ว่าผู้ค้าปลีกรายใหญ่จำนวนหกราย (Big Six)* มีฐานลูกค้าที่ยังยึดติดกับผู้ประกอบกิจการรายเดิม (incumbent) อยู่ นำไปสู่ความกังวลเกี่ยวกับการกำหนดราคาที่มีการเลือกปฏิบัติและความได้เปรียบที่ไม่เป็นธรรมของผู้ประกอบกิจการรายเดิม²⁰⁵ Ofgem จึงได้มีการสำรวจตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) รวมถึงการปฏิรูปตลาดค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้ไฟฟ้า

3.2.2.1 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ. 2008

ในปี ค.ศ. 2008 Ofgem ได้ดำเนินการสำรวจตลาดค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยและธุรกิจขนาดเล็ก และจากรายงานผลการสำรวจเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2008 (Energy Supply Probe 2008) ในเบื้องต้น ระบุว่า การแข่งขันในตลาดค้าปลีกยังพัฒนาได้ดี ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายังคงมีการแข่งขันกัน และไม่มีการตกลงทำความร่วมมือกันของกลุ่มบริษัทเพื่อผูกขาดการค้า (cartel) ระดับความผูกพันของผู้บริโภคในตลาดพลังงานค้าปลีกสูง และสูงกว่าการค้าปลีกอื่น ๆ ในสหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีลักษณะของตลาดหลายประการที่ทำให้การแข่งขันลดลง ทำให้ตลาดไม่ได้ทำงานเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค รวมถึงพฤติกรรมของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าและการขาดการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจที่ไม่ดีจากผู้บริโภค เช่น อุปสรรคในการมี

* ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหญ่จำนวนหก ราย ซึ่งรวมกันเรียกว่า “Big Six” ประกอบด้วย (1) บริษัท EDF Energy (เดิม บริษัท Nuclear Electric) (2) บริษัท E.ON (เดิม บริษัท PowerGen) (3) บริษัท RWE (เดิม บริษัท National Power) (4) บริษัท Scottish Power (เดิม South of Scotland Electricity Board) (5) บริษัท Centrica และ (6) บริษัท SSE (เดิม North of Scotland Hydro-Electric Board)

²⁰⁵ Nick Eyre and Matthew Lockwood, *The Governance of Retail Energy Market Services in the UK: A Framework for the Future* (UK Energy Research Centre), pp. 7-10.

ส่วนร่วมของผู้ใช้ไฟฟ้ายังคงมีอยู่ ผู้บริโภคที่ให้ความสนใจในตลาด (active customer) ยังมีจำนวนน้อย สิทธิในการเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าไม่ได้เป็นแรงกดดันที่เพียงพอต่อการกำหนดราคาของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า²⁰⁶ เป็นต้น ดังนั้น Ofgem จึงจำเป็นต้องมีกำหนดชุดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้ตลาดค้าปลีกทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภค²⁰⁷

1. ความแตกต่างของราคาที่ไม่เป็นธรรม

กำหนดเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตเพิ่มเติมสำหรับผู้ค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าต้องแสดงความแตกต่างในข้อกำหนดและเงื่อนไขในวิธีการชำระเงินแต่ละวิธี และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในข้อกำหนดและเงื่อนไขใด ๆ ที่เกินควรที่เสนอต่อผู้บริโภค

2. ส่งเสริมการแข่งขันและการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค

กำหนดให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามีหน้าที่ปรับปรุงข้อมูลในใบแจ้งหนี้และรายงานประจำปี ช่วยเหลือผู้บริโภคที่ด้อยโอกาสและที่ค้างชำระซึ่งถูกห้ามไม่ให้เปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเนื่องจากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่ ปรับปรุงงานด้านการขายและการตลาด ช่วยเหลือผู้บริโภคด้วยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดและเงื่อนไขการซื้อขายไฟฟ้าที่ดีขึ้น และปรับปรุงความโปร่งใสในกิจการค้าปลีกและกิจการผลิตไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า

ชุดมาตรการเพิ่มเติมเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 และได้นำมาบังคับใช้ระหว่างเดือนตุลาคม ค.ศ. 2009 ถึงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ลักษณะของตลาดค้าปลีก และมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมการแข่งขัน ที่ระบุใน Energy Supply Probe 2008 แสดงให้เห็นว่าการแข่งขันเพียงอย่างเดียว ซึ่งรวมถึงกฎหมาย competition law ที่ใช้บังคับทั่วไป ไม่เพียงพอให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์สูงสุด²⁰⁸ ดังนั้น องค์กรควบคุมกำกับจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่างๆ เพิ่มเติม

²⁰⁶ Stephen Littlechild, "Promoting Competition and Protecting Customers? Regulation of the Gb Retail Energy Market 2008-2016," *Journal of Regulatory Economics*, 55 (2019): 110.

²⁰⁷ Lenny Koh and Liam Goucher, *Exploring Key Questions around Entry to the Uk Energy Supply Market for Small Firms* (The University of Sheffield, 2014), pp. 14-15.

²⁰⁸ Tim Tutton, *Is the Competitive Electricity Supply Market Dying (and Does It Matter)?* (Oxera Agenda, 2008), p. 3.

3.2.2.2 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ.

2010

ในปลายปี ค.ศ. 2010 Ofgem ได้สำรวจตลาดค้าปลีกไฟฟ้าเนื่องจากกังวลว่าตลาดจะทำงานได้ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจากผลการสำรวจพบว่า หลังจากการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ นับตั้งแต่การสำรวจตลาดค้าปลีกไฟฟ้าในปี ค.ศ. 2008 อุปสรรคในการมีส่วนร่วมของผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพยังคงอยู่ รวมถึงข้อเสนอทางเลือกด้านราคาค่าไฟฟ้า (tariff options) มีความซับซ้อน ข้อมูลที่ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าไม่มีคุณภาพ และระดับความน่าเชื่อถือต่อผู้ค้าปลีกต่ำ

Ofgem จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions) ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้ข้อเสนอทางเลือกด้านราคาค่าไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเข้าใจได้ง่าย (Simpler Choices) ซึ่งจะทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกทำข้อตกลงใหม่หรือเปลี่ยนผู้ค้าปลีกรายใหม่ได้ง่ายขึ้น ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องให้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น (Clearer information) เกี่ยวกับอัตราค่าพลังงานที่ถูกกว่า รวมถึงการเปรียบเทียบอัตราค่าพลังงานระหว่างผู้ค้าปลีกแต่ละราย และรายละเอียดที่ชัดเจน และ Ofgem ยังได้กำหนดมาตรฐานการดำเนินการ (Standards of Conduct) เพื่อให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าปฏิบัติต่อผู้บริโภคให้มีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น (Fairer treatment) ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวยังทำให้ผู้ค้าปลีกรายเล็กมีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น เป็นอุปสรรคสำคัญต่อนโยบายการกำหนดราคาของผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหญ่ 6 ราย (Big Six) ที่มุ่งเน้นการเพิ่มราคาสำหรับผู้บริโภคในระยะยาวและใช้การอุดหนุนข้ามภาคกับตลาดที่แข่งขันได้ และเกิดความกดดันในการแข่งขันด้านราคาและคุณภาพการบริการของผู้ค้าปลีกซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีขึ้นต่อผู้ใช้พลังงานต่อไป²⁰⁹ นอกจากนี้ Energy Act 2013 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐบาลในการแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าไฟฟ้าและข้อมูลที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเสนอให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยมีการจำกัดจำนวนและประเภทของข้อเสนออัตราค่าไฟฟ้า ข้อมูลที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องมีความชัดเจน (Clearer information) เพื่อให้ง่ายต่อผู้ใช้ไฟฟ้าในการเข้าถึงข้อมูล และเปรียบเทียบอัตราค่าไฟฟ้างระหว่างผู้ค้าปลีกแต่ละราย²¹⁰

²⁰⁹ Koh, L. and L. Goucher, *Exploring Key Questions around Entry to the UK Energy Supply Market for Small Firms*, pp. 14-15.

²¹⁰ Littlechild, S., "Promoting Competition and Protecting Customers? Regulation of the GB Retail Energy Market 2008-2016," *Journal of Regulatory Economics*: 129-131.

3.2.2.3 การทบทวนตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (Retail Market Review) ในปี ค.ศ.

2014

ในปี ค.ศ. 2014 Ofgem ได้เสนอให้ Competitive and Markets Authority (CMA) ดำเนินการสอบสวนตลาดพลังงาน พบว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องแบกรับค่าไฟฟ้าที่สูงเกินจริงประมาณ 1.4 พันล้านปอนด์ต่อปี โดยมีสาเหตุมาจากการที่ผู้ใช้ไฟฟ้าจำนวนมากยังคงใช้อัตราค่าไฟฟ้าเริ่มต้น (Default Tariffs)* กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายักษ์ใหญ่ 6 ราย (Big Six) ซึ่งเป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่สูงกว่าอัตราค่าไฟฟ้าประเภทอื่น (อัตราค่าไฟฟ้าคงที่ (Fixed-Term Tariff)**) และผู้ใช้ไฟฟ้างดงกล่าวไม่เคยเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากขาดความรู้ กังวลเรื่องความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้น มีข้อจำกัดในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต และไม่ไว้วางใจว่าค่าไฟฟ้าจะไม่เพิ่มขึ้นอีกหลังจากเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า เหตุดังกล่าวทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าอยู่บนเงื่อนไขของข้อตกลงการซื้อขายไฟฟ้าที่ไม่ดี ดังนั้น CMA จึงได้เสนอมาตรการต่าง ๆ เพื่อปฏิรูปตลาดค้าปลีกไฟฟ้าและเพิ่มการเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งมาตรการหนึ่งที่ CMA เสนอนั้น คือ การกำหนดเพดานราคาสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าที่มีมาตรวัดไฟฟ้าแบบชำระเงินล่วงหน้า (Prepayment Meter Tariff)***

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2018 Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act 2018 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2019 ได้บัญญัติให้ Ofgem ปรับปรุงเงื่อนไขขายใบอนุญาตให้มีการกำหนดเพดานราคาสำหรับอัตราค่าไฟฟ้าผันแปรมาตรฐาน (Standard Variable Tariff)**** และอัตราค่าไฟฟ้าเริ่มต้น (Default Tariff) ทั้งนี้ การกำหนดเพดานราคาดังกล่าว Ofgem มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า และสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน ทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาแรงจูงใจให้ผู้ใช้ไฟฟ้าเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า โดยการกำหนดเพดานราคานี้จะถูกนำมาใช้จนถึงปี ค.ศ. 2020 จากนั้น จะมีการพิจารณาขยายการกำหนดเพดานราคาออกไปเป็นประจำทุกปี หาก Ofgem เห็นว่าการแข่งขันในตลาดค้าปลีกยังไม่มีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม เพดานราคา

* อัตราค่าไฟฟ้าเริ่มต้น (Default Tariffs) เป็นอัตราค่าไฟฟ้าพื้นฐานจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้า กรณีที่สัญญาซื้อไฟฟ้าที่มีอายุสัญญาที่แน่นอนสิ้นสุดลง และผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ได้เลือกอัตราค่าไฟฟ้าใหม่

** อัตราค่าไฟฟ้าคงที่ (Fixed-Term Tariff) เป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่กำหนดไว้คงที่ตลอดอายุสัญญาซื้อไฟฟ้า ซึ่งโดยปกติจะมีระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป

*** อัตราค่าไฟฟ้าสำหรับมาตรวัดไฟฟ้าแบบชำระเงินล่วงหน้า (Prepayment Meter Tariff) เป็นอัตราค่าไฟฟ้าที่ผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องชำระเงินค่าไฟให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าล่วงหน้าก่อนการใช้ไฟฟ้า

**** อัตราค่าไฟฟ้าผันแปรมาตรฐาน (Standard Variable Tariff) เป็นอัตราค่าไฟฟ้าพื้นฐานที่แปรผันตามราคาตลาด ซึ่งปกติจะมีอัตราสูงกว่าอัตราค่าไฟฟ้าประเภทอื่น กรณีที่สัญญาซื้อไฟฟ้าที่มีอายุสัญญาที่แน่นอนสิ้นสุดลง และผู้ใช้ไฟฟ้าไม่ได้เลือกอัตราค่าไฟฟ้าใหม่

ดังกล่าวจะต้องถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 2023 โดยไม่คำนึงถึงการแข่งขันในตลาดค้าปลีกพลังงาน ทั้งนี้ การกำหนดเพดานราคาดังกล่าวเป็นหนึ่งในมาตรการของรัฐที่จะช่วยเพิ่มการแข่งขันในตลาดค้าปลีก และทำให้ราคาค่าไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคลดลง โดยคาดว่าจะคุ้มครองผู้ใช้พลังงานประเภทบ้านอยู่อาศัยประมาณ 11 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ด้อยโอกาส และคิดเป็นเงินประมาณ 1 พันล้านปอนด์²¹¹

3.2.3 การส่งเสริมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer)

แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะสำหรับการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตได้เอง (self-consumption) หรือสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) แต่กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้อง คือ Electricity Act 1989 รวมถึงบทบัญญัติสำคัญที่จูงใจให้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตได้เองในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ มาตรการ Feed-in Tariff (FIT)

การเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) จำเป็นต้องเข้าร่วมในตลาดซื้อขายไฟฟ้า BETTA (British Electricity Trading and Transmission Arrangement) ที่มีค่าโสหุ้ย (overheads) จำนวนมาก และมักจะมากเกินไปสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) ชุมชน และกิจการเชิงพาณิชย์ขนาดเล็ก ทั้งนี้ วิธีหนึ่งที่จะทำให้สามารถเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้าได้ คือ ขายพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ผ่านบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมในตลาดซื้อขายไฟฟ้า (BETTA) โดยผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) จะสามารถเข้าร่วมในตลาดค้าส่งไฟฟ้า (BETTA) ได้ หากเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้

ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) รวมถึงชุมชนพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Community หรือ REC) ถือได้ว่าเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายย่อย โดยตามมาตรการ Feed-in Tariffs กำหนดให้เป็นบุคคลใด ๆ (นอกเหนือจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับอนุญาต) ที่จ่ายกระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้เอง ไม่เกินกว่า 5 เมกะวัตต์ ชั่วโมง และไม่เกินกว่า 2.5 เมกะวัตต์ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ ในกรณีนี้ ทำให้ชุมชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนพลังงานไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนได้

²¹¹ Suzanna Hinson, "The Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act 2018," (House of Commons Library, 2018), pp. 4-19.

แสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) และชุมชนพลังงานหมุนเวียน (RECs) ไม่มีอุปสรรคในการเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้า แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนก็ตาม บุคคลที่อาศัยอยู่ในอาคารหลายอพาร์ทเมนต์หรือพื้นที่ใกล้เคียงเดียวกันสามารถจัดตั้งและดำเนินกิจการชุมชนพลังงานได้ และไม่มีข้อกำหนดข้อจำกัดเชิงพื้นที่โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ หลังจากที่มาตรการ Feed-in Tariffs สิ้นสุดลงในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2019 กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายังคงมีภาระผูกพันที่จะต้องซื้อพลังงานไฟฟ้าที่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) ผลิตได้ในอัตราค่าไฟฟ้าคงที่อยู่²¹²

จากแนวทางของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคที่อยู่อาศัยแทนที่การผูกขาดกิจการโดยรัฐวิสาหกิจข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีการเตรียมความพร้อมก่อนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อแบ่งแยกกิจการให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่แข่งขันได้ โดยรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่แยกเป็นอิสระกับรัฐผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายอย่างเดียวกัน จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการทุกรายมีสถานะเสมอกัน และรัฐเป็นผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่แข่งขันไม่ได้ภายใต้หลักการที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จากนั้น จึงเปิดให้เอกชนเข้ามาใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า และให้มีสิทธิผู้ใช้ไฟฟ้าในการเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ยังต้องกำหนดนโยบายและการควบคุมกำกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า โดยที่ผ่านมามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนเป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 ถึง 2008 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขัน และมีการแทรกแซงการควบคุมกำกับค่อนข้างน้อย แต่ในทางตรงกันข้าม นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 เป็นต้นไป รัฐบาลได้เข้าแทรกแซงอย่างมีนัยสำคัญและเพิ่มมากขึ้น โดยแก้ไขหน้าที่ตามกฎหมายของ Ofgem ในการส่งเสริมการแข่งขันให้มีการแทรกแซงโดยตรงมากขึ้น และให้ Ofgem ตอบสนองนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น²¹³ เพื่อให้การแข่งขันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้ไฟฟ้าสูงสุด

²¹² Campos Inês *et al.*, "Regulatory Challenges and Opportunities for Collective Renewable Energy Prosumers in the Eu," *Energy Policy* 138(2020): 8.

²¹³ Littlechild, S., "Promoting Competition and Protecting Customers? Regulation of the Gb Retail Energy Market 2008-2016," *Journal of Regulatory Economics*: 129-131.

3.3 การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าของสหภาพยุโรป

แม้ว่าสหราชอาณาจักรได้มีการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเพื่อให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าก่อนที่คณะกรรมการยุโรป (European Commission หรือ EC) จะออกข้อกำหนด (Directives) เกี่ยวกับการเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปปฏิบัติตาม โดยต้องนำไปอนุวัติปรับใช้เป็นกฎหมายภายในและปรับปรุงนโยบายของรัฐสมาชิกให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดดังกล่าว²¹⁴ แต่ในเวลาต่อมา ข้อกำหนด (Directives) ดังกล่าวก็มีผลต่อการออกมาตรการทางกฎหมายของสหราชอาณาจักร รวมถึงกำหนดเป็นเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าและข้อกำหนดทางเทคนิคต่าง ๆ (Codes) ดังนั้น จึงต้องศึกษาข้อกำหนด (Directives) ของคณะกรรมการยุโรปควบคู่ไปกับกฎหมายของสหราชอาณาจักรด้วย

การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในสหภาพยุโรปเริ่มต้นด้วยประสบการณ์การปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรเป็นแรงบันดาลใจในการกำหนดกลยุทธ์ด้านพลังงานของสหภาพยุโรป ซึ่งได้กลายเป็นตัวขับเคลื่อนหลักสำหรับการพัฒนาตลาดซื้อขายไฟฟ้าในสหภาพยุโรป²¹⁵ ประกอบกับในทศวรรษ 1990 ราคาไฟฟ้าของรัฐสมาชิกแต่ละประเทศในสหภาพยุโรปมีความแตกต่างกันมาก ทำให้รัฐสมาชิกต่างกลัวว่าจะเกิดการย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีราคาไฟฟ้าต่ำกว่า จึงให้ความสนใจที่จะมีการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า²¹⁶

กิจการไฟฟ้าในสหภาพยุโรปได้รับการพัฒนานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 จนถึงปัจจุบัน ผ่านข้อกำหนด (Directives) 4 ฉบับ โดยข้อกำหนดแต่ละฉบับจะยกเลิกข้อกำหนดฉบับก่อนหน้า²¹⁷ ดังนี้

3.3.1 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 1 (Directive 96/92/EC)

กิจการไฟฟ้าในสหภาพยุโรปเริ่มเปิดให้มีการแข่งขัน ในปี ค.ศ. 1996 โดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission หรือ EC) ได้เสนอว่า การแข่งขันในกิจการไฟฟ้า

²¹⁴ สำนักการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานผลการศึกษาดูงาน *Legal Foundation of the European Union, European Competition Law, the Eu's Four Freedoms : Free Movement of People, and Court Visit*.

²¹⁵ Mehmet Baha Karan and Hasan Kazdağlı, *The Development of Energy Markets in Europe*, ed. A.Dorsman et al. (Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011), p. 12.

²¹⁶ Heddenhausen, M., *Privatisations in Europe's Liberalised Electricity Markets – the Case of the United Kingdom, Sweden, Germany, and France*, p. 5.

²¹⁷ CMS, *Electricity in the European Union*[Online], Available from https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity?_ga=2.104922763.903434579.1579860537-1748036888.1579860537

จะทำให้กิจการในสหภาพยุโรปทั้งหมดจะได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นและราคาค่าไฟฟ้าที่ลดลง ซึ่งทำให้ความสามารถในการแข่งขันและการจ้างงานในสหภาพยุโรปเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่เดียวกันผู้บริโภคในสหภาพยุโรปก็ได้รับประโยชน์จากค่าไฟฟ้าภายในประเทศที่ลดลงอีกด้วย

Directive 96/92/EC ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1996 และมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1997 ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องนำบทบัญญัติของข้อบังคับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกภายในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 โดยข้อกำหนดนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งตลาดซื้อขายไฟฟ้าภายในประเทศที่มีการแข่งขัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพโดยรวมในกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า พร้อมกับเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า (security of supply) ความสามารถในการแข่งขันของเศรษฐกิจยุโรป และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

บทบัญญัติหลักของ Directive 96/92/EC ประกอบด้วย

1) การเปิดเสรีกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า

รัฐสมาชิกสามารถเลือกใช้ระบบอนุญาตและ/หรือการประกวดราคามาใช้ในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ โดยจะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการเปิดเสรีกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าด้วย โดยศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator หรือ TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator หรือ DSO) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ตามลำดับ จะต้องปฏิบัติตามผู้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ

2) การแยกส่วนกิจการไฟฟ้าที่มีโครงสร้างแบบรวมตัวในแนวตั้ง

บริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้งต้องแยกส่วนกิจการทางบัญชี (Account Unbundling) นอกจากนี้ ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) จะต้องเป็นอิสระจากกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับระบบส่งไฟฟ้า โดยอย่างน้อยต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ (การแยกส่วนกิจการทางการจัดการ (Management Unbundling)) แม้ว่าจะถือเป็นรูปแบบของการแยกส่วนกิจการที่อ่อนคลายที่สุด และหากรัฐสมาชิกกำหนดให้มีผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Single Buyer) ภายในกิจการไฟฟ้าที่มีการรวมตัวในแนวตั้ง ผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียวนั้นจะต้องดำเนินการแยกส่วนกิจการระบบส่งไฟฟ้าออกจากกิจการผลิตและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อหลีกเลี่ยงการอุดหนุนข้ามภาคและการบิดเบือนการแข่งขัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อกำหนดจะไม่ได้กำหนดให้มีการแยกส่วนกิจการทางการจัดการในกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า แต่รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดหน้าที่ให้ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) มีหน้าที่รักษาความลับทางการค้าอีกด้วย

3) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access หรือ TPA)

รัฐสมาชิกสามารถเลือกรูปแบบการให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (TPA) ที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ ดังนี้

(ก) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามแบบเจรจาต่อรอง หรือ Negotiated TPA (nTPA) ผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเจรจากริใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายกับศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าจะต้องประกาศอัตราค่าบริการในการใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อใช้เป็นราคาอ้างอิง (indicative price)

(ข) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามแบบควบคุมกำกับ หรือ Regulated TPA (rTPA) ผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้รับอนุญาตให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายตามอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อที่ได้ประกาศไว้

(ค) ผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single Buyer) รัฐสมาชิกมอบหมายให้ผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียวรับผิดชอบการซื้อไฟฟ้าสำหรับความต้องการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ และเป็นผู้กำหนดว่าโรงไฟฟ้าใดจะได้เดินเครื่อง

ทั้งนี้ ภายใต้แนวคิดการเปิดตลาดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (eligible customers) จะต้องมึปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าตามปริมาณขั้นต่ำที่กำหนด โดยคิดเป็นอย่างน้อยร้อยละ 30 ของปริมาณการใช้พลังงานไฟฟ้าทั้งหมดภายในประเทศ ดังนั้น การใช้และการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีปริมาณการใช้ไฟฟ้าไม่ถึงปริมาณขั้นต่ำที่กำหนดอาจถูกปฏิเสธได้²¹⁸

4) การให้บริการสาธารณะ (Public Service)

Directive 96/92/EC ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อให้มั่นใจได้ว่า รัฐสมาชิกจะยังคงมีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง (Universal Service) ผู้ใช้ไฟฟ้าภายในพื้นที่ที่กำหนดได้ใช้ไฟฟ้าที่มีคุณภาพสูงในอัตราค่าไฟฟ้าที่เหมาะสม รวมถึงมีความ

²¹⁸ Andras Palasthy, "Third Party Access in the Electricity Sector: Ec Competition Law and Sector-Specific Regulation," *Journal of Energy & Natural Resources Law* 20: 3-4.

มั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า (Security of Supply) โดยบัญญัติให้ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) มีหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าภายในพื้นที่ที่กำหนดในอัตราค่าไฟฟ้าที่ถูกควบคุมกำกับ และรับผิดชอบการบำรุงรักษาและการพัฒนาระบบจำหน่ายไฟฟ้าอีกด้วย

แม้ว่า Directive 96/92/EC จะส่งผลให้เกิดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า แต่การเข้าสู่ตลาดของแต่ละรัฐสมาชิกยังอยู่ในระดับที่ไม่ได้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน เนื่องจาก

(1) การแยกส่วนกิจการทางบัญชีและด้านการจัดการไม่เพียงพอสำหรับการแข่งขัน

(2) ข้อกำหนดไม่ได้บังคับให้รัฐสมาชิกจัดตั้งองค์การควบคุมกำกับระดับชาติ

(3) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายแก่บุคคลที่สามแบบเจรจาต่อรอง (nTPA) อาจทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่ที่เข้าแข่งขันถูกขัดขวางโดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายเดิมที่เป็นเจ้าของระบบโครงข่ายโดยการกำหนดอัตราค่าใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าสูงหรือมีการเจรจาต่อรองที่ล่าช้า²¹⁹

(4) รัฐสมาชิกไม่จำเป็นต้องสร้างตลาดแข่งขันสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าส่งผลให้ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการกระจุกตัว (concentrated market) โอกาสในการเข้าสู่ตลาดเกิดขึ้นน้อย และเป็นการจำกัดการแข่งขัน โดยเฉพาะในประเทศที่มีผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มีอำนาจเหนือตลาด แม้ว่าข้อกำหนดนี้จะพยายามรับประกันการให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามโดยไม่เลือกปฏิบัติแล้วก็ตาม และ

(5) มีผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่เพียงไม่กี่พันรายเท่านั้นที่สามารถเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐสมาชิกส่วนใหญ่ได้เปิดตลาดซื้อขายไฟฟ้ามากขึ้นและเร็วขึ้นกว่าที่กำหนด โดยในปี ค.ศ. 2000 ตลาดซื้อขายไฟฟ้าในสหภาพยุโรปได้เปิดแล้วประมาณ 56%

ต่อมา ในปี ค.ศ. 2001 คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้เสนอข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับใหม่เพื่อเร่งการเปิดตลาด และเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับแรก (Directive 96/92/EC) รวมถึงเป็นการตอบสนองต่อคำวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้หรือ

²¹⁹ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," *Common Law Review*: 63-65.

การเชื่อมต่อระบบโครงข่าย (TPA) และการควบคุมกิจการ²²⁰ และได้ออกข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 2 คือ Directive 2003/54/EC

ทั้งนี้ ในขณะที่ Directive 96/92/EC มีผลใช้บังคับ ประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ได้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขของ Directive 96/92/EC อยู่แล้วตามที่บัญญัติไว้ใน Electricity Act 1989

3.3.2 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 2 (Directive 2003/54/EC)

Directive 2003/54/EC ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 2003 และมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 2003 ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องนำบทบัญญัติของข้อบังคับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการแข่งขันที่แท้จริงและเป็นธรรมมากขึ้น โดยบัญญัติให้รัฐสมาชิกมีหน้าที่กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย และผู้ใช้ไฟฟ้ารายเล็ก รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส (vulnerable customers) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้ไฟฟ้าในการรับรู้ข้อมูล และความสมานฉันท์ทางเศรษฐกิจและสังคม (economic and social cohesion)

Directive 2003/54/EC มีบทบัญญัติหลักที่พัฒนาจากข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับแรก (Directive 96/92/EC) ดังนี้

1) เปิดตลาดไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าทุกรายมีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้เอง ไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้ารายใหญ่ตามที่กำหนดในข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับแรก โดยผู้ใช้ไฟฟ้าที่ไม่ใช่ประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถเลือกได้ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2004 และผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถเลือกได้ภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2007 โดยให้รัฐสมาชิกกำหนดรูปแบบการเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้เอง²²¹ ในอัตราค่าไฟฟ้าที่สามารถเปรียบเทียบกับผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นได้ มีความโปร่งใส และสมเหตุสมผล และสิทธิในการเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องไม่คำนึงถึงพรมแดนประเทศ

²²⁰ Jakovac, P., "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in *Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector*, pp. 317-319.

²²¹ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," *Common Law Review*: 63-65.

2) การแยกส่วนกิจการศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ให้ละเอียดมากขึ้น โดยศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จะต้องแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และการตัดสินใจ ออกจากกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า แต่ไม่จำเป็นต้องแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของจากกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า²²²

ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการการยุโรปจะรับรู้ว่าการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของซึ่งเป็นการบังคับให้กิจการที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้งขายกิจการระบบโครงข่ายให้กับบุคคลที่สามที่ไม่ได้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ ลดความจำเป็นในการควบคุมกำกับ และเป็นการส่งเสริมการแข่งขัน แต่ในเวลานั้น คณะกรรมาธิการยุโรปไม่สามารถเสนอให้แยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของได้ เพราะจะไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐสมาชิก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเริ่มจากการแยกส่วนกิจการทางกฎหมายและทางการทำงานซึ่งเป็นวิธีการที่จำกัดมากกว่า²²³

3) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามต้องอยู่บนพื้นฐานของอัตราค่าบริการที่ถูกควบคุมกำกับ (rTPA) ที่มีการเผยแพร่ โดยจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ เป็นธรรม และสะท้อนต้นทุน ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากองค์การควบคุมกำกับ และเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้ไฟฟ้ารายเล็กและผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส ซึ่งเป็นการยกเลิกการให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามแบบเจรจาต่อรอง (nTPA) ตามที่กำหนดในข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับแรก

4) การให้บริการสาธารณะ (Public Service)

รัฐสมาชิกต้องกำหนดให้มีการดำเนินการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาไฟฟ้าที่มีความมั่นคง สม่าเสมอ มีคุณภาพ และราคาที่สมเหตุสมผล และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมถึงการใช้พลังงานอย่างรู้คุณค่า (energy efficiency) และการคุ้มครองสภาพอากาศ และเพื่อให้มีการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) กล่าวคือ สิทธิในการใช้ไฟฟ้าตามปริมาณความต้องการใช้ภายในพื้นที่ที่กำหนดในราคาที่เหมาะสม สามารถเปรียบเทียบอัตราราคาได้โดยง่าย และชัดเจน และมีความโปร่งใส นอกจากนี้ Directive 2003/54/EC ยังบัญญัติให้รัฐสมาชิกต้องแต่งตั้งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย (Supplier of Last Resort) มีหน้าที่ค้าปลีกไฟฟ้า ในกรณีที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายเดิมของผู้ใช้ไฟฟ้าล้มละลาย และบัญญัติให้รัฐสมาชิกต้องมีมาตรการในการ

²²² Jakovac, P., "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in *Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector*, pp. 319-322.

²²³ *Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market*, pp. 91-96.

คุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส (vulnerable customers) ซึ่งได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้ว่างงาน หรือผู้พิการ เพื่อป้องกันการตัดการเชื่อมต่อที่ไม่ยุติธรรม

5) จัดตั้งองค์การควบคุมกำกับระดับชาติที่เป็นอิสระจากกิจการไฟฟ้า เพื่อให้แน่ใจว่า ไม่มีการเลือกปฏิบัติ การแข่งขันมีประสิทธิภาพ รวมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมแหล่งพลังงานหมุนเวียนให้สอดคล้องกับการคุ้มครองประโยชน์พื้นฐานของผู้ใช้ไฟฟ้า²²⁴

ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรได้นำบทบัญญัติใน Directive 2003/54/EC มาใช้บังคับตามที่บัญญัติไว้ใน Electricity Act 1989 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม Utilities Act 2000 และ Energy Act 2004

ในปี ค.ศ. 2005 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ดำเนินการสอบสวนเพื่อติดตามคุณภาพของตลาดพลังงาน (Energy Sector Inquiry) พบว่า รูปแบบการแยกส่วนกิจการตามกฎหมายและการทำงานที่บัญญัติไว้ใน Directive 2003/54/EC ไม่ได้ทำให้การแข่งขันในตลาดไฟฟ้ามีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบกิจการรายเดิมซึ่งเคยเป็นกิจการที่มีการรวมตัวในแนวตั้ง ยังคงใช้อำนาจและป้องกันการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบกิจการรายใหม่ รวมถึงผลประโยชน์ทับซ้อนภายในกิจการที่มีการรวมตัวในแนวตั้ง กล่าวคือ ภาระหน้าที่ของศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายในการให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม กับผลประโยชน์ของเจ้าของระบบโครงข่ายไฟฟ้าในการทำกำไร และใช้อำนาจเหนือตลาด โดยศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีการรวมตัวในแนวตั้งไม่มีแรงจูงใจในการพัฒนาระบบโครงข่ายเพื่อประโยชน์โดยรวมของตลาดหรือเพื่ออำนวยความสะดวกของผู้ผลิตและผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่ ในทางตรงกันข้าม พวกเขามีผลประโยชน์จากการจำกัดการลงทุนใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อคู่แข่งและนำการแข่งขันใหม่เข้าสู่ "ตลาดบ้าน" ของผู้ครอบครองตลาด นอกจากนี้ เป็นไปไม่ได้เลยที่จะควบคุมผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการในการควบคุมกำกับ เนื่องจาก การตรวจสอบความเป็นอิสระของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าภายในกิจการที่มีการรวมตัวกันแนวตั้งเป็นการควบคุมกำกับที่เป็นภาระและก้าวก่ายมากเกินไป²²⁵

คณะกรรมาธิการจึงเสนอทางเลือกในการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ 3 รูปแบบ ได้แก่ การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของอย่างเต็มรูปแบบ (Full Ownership Unbundling) การแยกส่วนกิจการในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operators หรือ ISO) และการแยกส่วนกิจการในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ

²²⁴ Jakovac, P., "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in *Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector*, pp. 319-322.

²²⁵ *Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market*, pp. 98-100.

(Independent Transmission Operators หรือ ITOs)²²⁶ ไว้ในข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่สาม (Directive 2009/72/EC)

3.3.3 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 3 (Directive 2009/72/EC)

Directive 2009/72/EC ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 และมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 2009 ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องนำบทบัญญัติของข้อบังคับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกภายในวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 2011 Directive 2009/72/EC มีวัตถุประสงค์ให้มีการเปิดเสรีกิจการค้าปลีกไฟฟ้ามากขึ้น โดยแก้ไขข้อบกพร่องของข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่สอง (Directive 2003/54/EC) ความล้มเหลวทางด้านโครงสร้าง ส่งเสริมการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน เพิ่มความสามารถในการแข่งขัน และคุ้มครองผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นไปที่การแยกส่วนกิจการรูปแบบใหม่ การปรับปรุงการทำงานของตลาดไฟฟ้าภายในประเทศ การควบคุมกำกับ และความร่วมมือ โดยจัดตั้งหน่วยงานเพื่อความร่วมมือขององค์การควบคุมกำกับกิจการพลังงาน Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) เพื่อเพิ่มอำนาจและความเป็นอิสระขององค์การควบคุมกำกับระดับชาติ มาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า ความร่วมมือของระบบโครงข่ายที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส รวมถึงการเก็บบันทึกข้อมูลต่าง ๆ²²⁷

Directive 2009/72/EC มีบทบัญญัติหลัก ๆ ดังนี้

1) การแยกส่วนกิจการศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO)

การแยกส่วนกิจการศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ถือเป็นจุดเด่นสำคัญที่สุดของข้อกำหนดฉบับนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และเพื่อให้แน่ใจว่าศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) สามารถตัดสินใจด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ ทั้งการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการประจำวันของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และการตัดสินใจลงทุนเชิงกลยุทธ์ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใส ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้ระบบส่งไฟฟ้า และสร้างแรงจูงใจในการลงทุนและรับประกันการเข้าสู่ตลาด

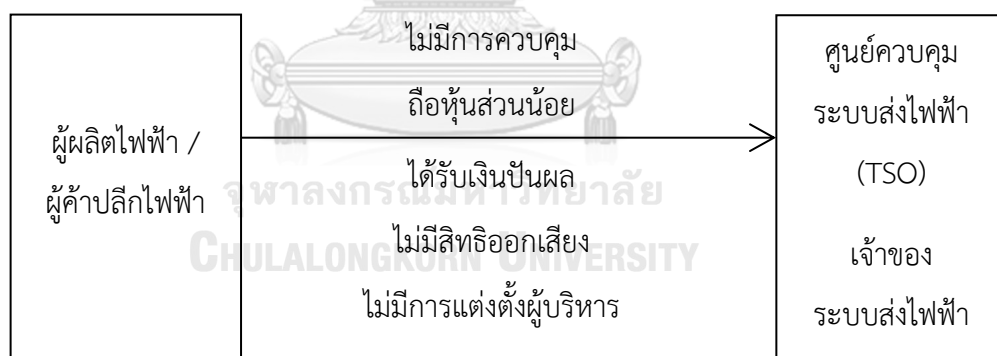
²²⁶ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," *Common Law Review*: 63-65.

²²⁷ Jakovac, P., "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in *Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector*, pp. 327-329.

ของผู้ประกอบกิจการรายใหม่ภายใต้ข้อกำหนดที่โปร่งใสและมีการควบคุมกำกับที่มีประสิทธิภาพ²²⁸ โดยรัฐสมาชิกมีอิสระในการเลือกรูปแบบการแยกส่วนกิจการศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ได้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1.1) การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของอย่างเต็มรูปแบบ (Full Ownership Unbundling)

เป็นการแยกส่วนกิจการที่เข้มงวดที่สุด โดยการปรับโครงสร้างของบริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated company) โดยขายระบบส่งไฟฟ้าให้กับศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ซึ่งแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของออกจากบริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้งอย่างสมบูรณ์ โดยศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) จะทำหน้าที่อนุญาตและจัดการให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ควบคุม บำรุงรักษา และพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงการลงทุนในระบบส่งไฟฟ้าเพื่อให้แน่ใจว่าศักยภาพระบบส่งไฟฟ้าในระยะยาวเป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้า นอกจากนี้ ห้ามบริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้งควบคุมศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือควบคุมระบบส่งไฟฟ้า ไม่ว่าจะผ่านการถือหุ้นหรือผ่านหน่วยงานของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO)²²⁹



ภาพที่ 10 การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของอย่างเต็มรูปแบบ (Full Ownership Unbundling)²³⁰

²²⁸ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, pp. 1151-1164.

²²⁹ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," Common Law Review: 63-65.

²³⁰ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, pp. 104-106.

1.2) ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ (Independent System Operator หรือ ISO)

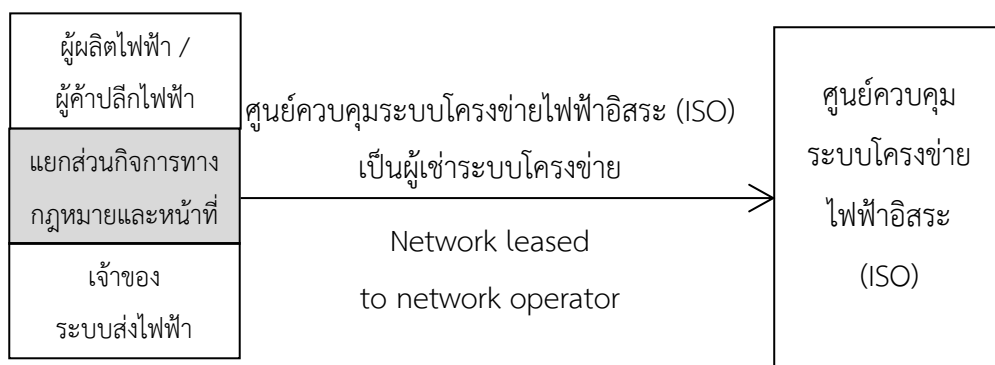
บริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated company) จะยังคงเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า โดยบริษัทที่เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าจะต้องแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และการตัดสินใจ ออกจากบริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้ง ในขณะที่ ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) จะอยู่ในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ (ISO) ซึ่งแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของจากบริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้ง และแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และการตัดสินใจ จากบริษัทที่เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า และรัฐสมาชิกเป็นผู้แต่งตั้งนั้น จะทำหน้าที่อนุญาตและจัดการให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริษัทส่งไฟฟ้าโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ ควบคุม บำรุงรักษา และพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงการวางแผนลงทุนในระบบส่งไฟฟ้าเพื่อให้แน่ใจว่าศักยภาพระบบส่งไฟฟ้าในระยะยาวเป็นไปตามความต้องการใช้ไฟฟ้า ทั้งนี้ การลงทุนในระบบส่งไฟฟ้าจะเป็นหน้าที่ของบริษัทเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ บริษัทเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้งอาจไม่มีแรงจูงใจที่แท้จริงในการลงทุนระบบส่งไฟฟ้า หากผลจากการลงทุนระบบส่งไฟฟ้าจะทำให้บริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้งมีอำนาจเหนือตลาดลดลง²³¹

ปัจจุบัน ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ (ISO) มีการใช้งานในบางประเทศเท่านั้น คือ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ และลัตเวีย²³²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²³¹ Pierre Bernard, Marta Navarrete Moreno, and Aurore Vanhay, "An Overview of the Evolution of the European Unbundling Process in the Electricity Sector: The Cases of France, the UK and Belgium," *European Energy Journal* 3, 4 (2013): 26-28.

²³² Alexis Meletiou, Carlo Cambini, and Marcelo Masera, "Regulatory and Ownership Determinants of Unbundling Regime Choice for European Electricity Transmission Utilities," *Utilities Policy* 50(2018): 15.



ภาพที่ 11 ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ
(Independent System Operator หรือ ISO)²³³

1.3) ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (Independent Transmission Operator หรือ ITO)

เป็นรูปแบบของการแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย โครงสร้างองค์กร และการตัดสินใจ จากบริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้ง (vertical integrated companies) โดยศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (Independent Transmission Operator หรือ ITO) จะเป็นเจ้าของและควบคุมระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้งได้ ความเป็นอิสระของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) จากบริษัทที่มีการรวมตัวในแนวตั้งทำได้โดยแยกบุคคล (entity) บัญชี สินทรัพย์ อุปกรณ์ การจัดการ พนักงาน หลักทรัพย์ ผู้สอบบัญชี และรายได้²³⁴ นอกจากนี้ ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแล (Supervisory Body) ทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อสินทรัพย์ของผู้ถือหุ้นภายในศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) โดยคณะกรรมการกำกับดูแล (Supervisory Body) ไม่สามารถแทรกแซงการปฏิบัติงานประจำของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) และการจัดการระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงการจัดเตรียมแผนการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าได้

เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีการลงทุนที่จำเป็นในการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) มีหน้าที่จัดส่งแผนการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้ารายสิบปีให้กับองค์กรควบคุมกำกับทุกปี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

²³³ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, pp. 104-106.

²³⁴ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," *Common Law Review*: 63-65.

ผู้ผลิตไฟฟ้า / ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า
ความเป็นอิสระ (Autonomy) / คณะกรรมการกำกับดูแล (Supervisory body) / บริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ (Independent Management) / เจ้าหน้าที่กำกับดูแล (Compliance officer) / การลงทุน (Investments)
ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ (ITO) เจ้าของระบบส่งไฟฟ้า

ภาพที่ 12 ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าอิสระ
(Independent Transmission Operator หรือ ITO)²³⁵

ทั้งนี้ องค์การควบคุมกำกับระดับชาติต้องตรวจสอบและแน่ใจว่าการแยกส่วนกิจการ (ไม่ว่าจะเป็นการแยกส่วนอย่างเต็มรูปแบบ, การแยกส่วนทางกฎหมาย (ISO) หรือการแยกส่วนทางด้านหน้าที่ (ITO)) เป็นไปตามที่กำหนด หากฝ่าฝืน ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าหรือบริษัทที่รวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated companies) ที่ฝ่าฝืนจะถูกปรับสูงสุด 10% ของผลประกอบการประจำปี²³⁶

สำหรับการแยกส่วนกิจการของศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) นั้น Directive 2009/72/EC ยังคงกำหนดเงื่อนไขเดียวกับ Directive 2003/54/EC กล่าวคือ ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) จะต้องแยกส่วนกิจการทางกฎหมาย ทางโครงสร้าง และการตัดสินใจ รวมถึงการแยกส่วนกิจการทางบัญชีออกจากบริษัทที่รวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated company) โดยบริษัทที่รวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated company) ยังคงเป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้²³⁷ ทั้งนี้ เหตุที่คณะกรรมการยุโรปไม่ได้เสนอให้มีการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของสำหรับศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ไว้ใน Directive

²³⁵ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, pp. 104-106.

²³⁶ Hrabcakova, B. and T. Liptak, "Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package," Common Law Review: 63-65.

²³⁷ Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market, pp. 199-200.

2009/72/EC เนื่องจากมีการใช้การแยกส่วนกิจการทางกฎหมายตาม Directive 2003/54/EC เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2007 ไม่กี่เดือนก่อนที่คณะกรรมการจะเสนอข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่สาม ทำให้ไม่มีประสบการณ์มากพอที่จะตัดสินใจใช้การแยกส่วนกิจการที่มีความเข้มงวดมากกว่า นอกจากนี้ การแยกส่วนกิจการศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ที่เข้มงวดมากกว่านั้นยังถูกต่อต้านจากรัฐสมาชิกบางรัฐอีกด้วย²³⁸

2) การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สาม (TPA) Directive 2009/72/EC ยังคงกำหนดให้การให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามแบบควบคุมกำกับ (rTPA) เป็นเงื่อนไขขั้นต่ำ เช่นเดียวกับ Directive 2003/54/EC

3) การให้สิทธิต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า

รัฐสมาชิกต้องให้ผู้ใช้ไฟฟ้าทุกรายมีสิทธิในการเลือกและเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ง่ายภายในสามสัปดาห์โดยไม่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม สิทธิในการได้รับข้อมูลด้านพลังงาน ข้อเสนอข้อตกลง และใบแจ้งหนี้ค่าไฟฟ้าที่ชัดเจน มีการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส (vulnerable consumers) ที่ไม่เป็นอันตรายต่อการทำงานของตลาด และรัฐสมาชิกจะต้องกำหนดนิยามของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสเพื่อป้องกันการตัดการเชื่อมต่อในสภาวะวิกฤต²³⁹

4) เพิ่มความเป็นอิสระและอำนาจในการตัดสินใจขององค์การควบคุมกำกับระดับชาติ

การควบคุมกำกับจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากองค์การควบคุมกำกับด้านพลังงานที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยการเสริมสร้างและประสานความสามารถและความเป็นอิสระขององค์การควบคุมกำกับระดับชาติเพื่อให้มั่นใจว่าการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เลือกปฏิบัติ โดยมีการจัดตั้ง Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) ขึ้นเพื่อเสริมภารกิจด้านการควบคุมกำกับระดับชาติและเป็นอิสระจากคณะกรรมการยุโรป รัฐ และผู้ประกอบการพลังงาน รวมถึงแก้ปัญหาช่องว่างในการควบคุมกำกับโครงการระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังรับผิดชอบในการสร้างความมั่นใจและส่งเสริมความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพระหว่างองค์การควบคุมกำกับระดับชาติและในระดับสหภาพยุโรป และตัดสินใจในประเด็นระหว่างประเทศ หากองค์การควบคุมกำกับระดับชาติไม่สามารถตกลงหรือขอให้ ACER เข้าแทรกแซง ACER จะต้องทบทวนการดำเนินการตามแผนพัฒนาระบบโครงข่ายไฟฟ้าของสหภาพยุโรปและติดตามการทำงานของตลาดซื้อขายพลังงานภายในประเทศ รวมถึงราคาขายปลีก

²³⁸ Ibid., p. 194.

²³⁹ European Parliament, *Competition Policy and an Internal Energy Market* (2017), pp. 17-19.

การใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียนและการปฏิบัติตามสิทธิของผู้บริโภคที่อยู่ในเขตอำนาจของ ACER ด้วยเช่นกัน²⁴⁰

3.3.4 ข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่ 4 (Directive 2019/944/EC)

Directive 2019/944/EC ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 2019 และมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 2019 ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องนำบทบัญญัติของข้อบังคับไปบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกภายในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2020 Directive 2019/944/EC มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและเพื่อให้มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่เข้าสู่ตลาดซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์มากที่สุด โดยยังคงเงื่อนไขในการแยกส่วนกิจการของศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) รวมถึงการให้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามแบบควบคุมกำกับ (Regulated Third Party Access หรือ rTPA) ไว้เช่นเดียวกับ Directive 2009/72/EC

Directive 2019/944/EC ได้เสนอกรอบการทำงานสำหรับการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าและเพิ่มอำนาจให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เช่น ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการทางเทคนิคในการเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องน้อยกว่า 24 ชั่วโมง ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องจัดเตรียมเครื่องมือในการเปรียบเทียบข้อเสนอให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าเพื่อให้ผู้ใช้ไฟฟ้าค้นหาข้อตกลงที่ดีที่สุดที่มีอยู่ในตลาด และผู้ใช้ไฟฟ้ามีสิทธิร้องขอให้มีการติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้าอัจฉริยะ (smart meter) และราคาค่าไฟฟ้าที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (dynamic price) ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนเวลาในการใช้ไฟฟ้าไปในช่วงเวลาที่ไฟฟ้ามีความพร้อมและมีราคาถูก นอกจากนี้ มาตรการการบริการสาธารณะ (public service obligation) ในรูปของการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าจะต้องไม่กระทบกับหลักการแข่งขันเสรีและจำกัดเฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดเท่านั้น รวมถึงรัฐสมาชิกสามารถกำหนดผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย (Supplier of Last Resort) ซึ่งอาจเป็นฝ่ายขายของบริษัทที่มีการรวมตัวกันในแนวตั้ง (vertically integrated undertaking) ได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ Directive 2019/944/EC จะมีส่วนช่วยให้เป้าหมายของสหภาพยุโรปในการเป็นผู้นำของโลกในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนโดยเพิ่มความยืดหยุ่นของระบบไฟฟ้าเพื่อรองรับพลังงานทดแทนที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น รวมถึงการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนไปใช้พลังงานหมุนเวียนและการใช้พลังงานในรูปแบบของพลังงานไฟฟ้า (electrification) เพิ่มขึ้น เช่น ยานยนต์

²⁴⁰ Jakovac, P., "Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market," in *Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector*, pp. 327-329.

ไฟฟ้า ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการบรรลุการปล่อยคาร์บอนสุทธิเป็นศูนย์ (carbon neutrality) และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน European Green Deal ด้วย²⁴¹

3.3.5 ข้อกำหนด 2018/2001 เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (Directive 2018/2001)

ข้อกำหนด 2018/2001 เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานหมุนเวียน (On the promotion of electricity from renewable energy sources) ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2018 โดยคณะกรรมการยุโรปได้ตระหนักว่าบทบาทของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปโดยสามารถผลิตไฟฟ้าและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) นั้น สามารถตอบสนองความท้าทายที่มีอยู่ในกิจการไฟฟ้าได้ และถือว่าผู้ใช้ไฟฟ้าเป็นศูนย์กลางของกิจการไฟฟ้า โดยข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนดการดำเนินการที่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ และสิทธิทางการเงินที่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) จะได้รับ เพื่อกระตุ้นการดำเนินการของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน (Prosumer) ให้ได้รับประโยชน์ทั้งหมดที่เป็นไปได้ และเพื่อให้มั่นใจในเสถียรภาพของระบบโครงข่ายไฟฟ้าและสิทธิของผู้ใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้า²⁴² นอกจากนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวยังได้นิยามการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer หมายถึง "การขายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนระหว่างผู้เข้าร่วมตลาดโดยใช้สัญญาที่มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ล่วงหน้าที่ควบคุมการทำธุรกรรมและการชำระราคาโดยอัตโนมัติ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อขายไฟฟ้าโดยตรงระหว่างผู้เข้าร่วมตลาด หรือโดยอ้อมผ่านบุคคลที่สามที่ได้รับการรับรอง เช่น ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) ทั้งนี้ สิทธิในการดำเนินการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer จะต้องไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก หรือผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator)" รวมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมที่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนจะต้องได้รับสิทธิในการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer โดยปราศจากค่าบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า ค่าธรรมเนียม ภาษี และขั้นตอนต่างๆ ที่ไม่ได้สัดส่วนหรือไม่ถูกเลือกปฏิบัติ²⁴³ ซึ่งถือเป็นการรับรองว่าการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer สามารถดำเนินการได้ภายในสหภาพยุโรป

²⁴¹ European Commission, *Electricity Market Design*[Online], Available from https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/electricity-market-design_en

²⁴² Saul Miliuven *et al.*, "The Role of Renewable Energy Prosumers in Implementing Energy Justice Theory," *Sustainability* 11, 19 (2019): 14.

²⁴³ IRENA, *Innovation Landscape Brief: Peer-to-Peer Electricity Trading*.

3.4 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร

3.4.1 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน

3.4.1.1 กิจการผลิตไฟฟ้า

กิจการผลิตไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการแข่งขัน โดยอัตราค่าไฟฟ้าที่ผู้ผลิตและผู้ค้าส่งไฟฟ้าเรียกเก็บจะกำหนดโดยกลไกตลาด อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอัตราค่าไฟฟ้าจะไม่ได้ถูกกำหนดโดยองค์การควบคุมกำกับ แต่ก็ยังมีการแทรกแซงของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งผ่านทางเงื่อนไขท้ายใบอนุญาต ข้อกำหนดการแยกส่วนกิจการ (unbundling) รวมถึงแรงจูงใจต่าง ๆ ในการใช้เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้า เช่น พลังงานหมุนเวียน²⁴⁴

ในการประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า (Generation Licence) โดย Electricity Act 1989 รวมถึงเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions) ยังบัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าถือใบอนุญาตเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Interconnector Licence) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า (Transmission Licence) และใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution Licence) อีกด้วย

นับตั้งแต่การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในช่วงต้นทศวรรษ 1990 เพื่อจัดตั้งบริษัทผลิตไฟฟ้า 3 แห่ง ได้แก่ บริษัท National Power, บริษัท PowerGen และบริษัท Nuclear Electric จำนวนของบริษัทผลิตไฟฟ้าในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ก็เพิ่มจำนวนขึ้น ปัจจุบันบริษัทผลิตไฟฟ้ารายใหญ่มีจำนวน 6 ราย ได้แก่ (1) บริษัท EDF Energy (เดิม บริษัท Nuclear Electric) (2) บริษัท E.ON (เดิม บริษัท PowerGen) (3) บริษัท RWE (เดิม บริษัท National Power) (4) บริษัท Scottish Power (เดิม South of Scotland Electricity Board) (5) บริษัท Centrica และ (6) บริษัท SSE (เดิม North of Scotland Hydro-Electric Board) ซึ่งทั้ง 6 บริษัทรวมกันเรียกว่า “Big Six” ซึ่งเคยเป็นรัฐวิสาหกิจผู้ผูกขาดกิจการไฟฟ้ามาก่อน และประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าด้วย สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นด้วย ทำให้จำนวนและประเภทของบริษัทผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้น²⁴⁵

²⁴⁴ UK Regulators Network and KPMG, *UK Regulated Infrastructure: A Investor Guide*, pp. 17-18.

²⁴⁵ Hassan, M. and D. Majumder-Russell, *Electricity Regulation in the UK: Overview*.

3.4.1.2 กิจการระบบส่งไฟฟ้า

กิจการระบบส่งไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการควบคุมกำกับ โดยจะควบคุมกำกับ อัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งเป็นการควบคุมราคา (Price Control) ในรูปแบบ RIIO กล่าวคือ Revenue = Incentives + Innovation + Outputs (รายได้ = แรงแจ้งใจ + นวัตกรรม + ผลผลิต) มีจุดประสงค์เพื่อให้แน่ใจว่ามีการลงทุนในระบบโครงข่ายไฟฟ้าเท่าที่จำเป็น ในราคาที่เป็นธรรมกับผู้บริโภค ซึ่งเป็นการกำหนดรายได้ที่บริษัทระบบส่งไฟฟ้าจะได้รับในช่วงระยะเวลา 8 ปี ปัจจุบัน อยู่ในการควบคุมราคารอบแรก คือ RIIO-T1 นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2015 ถึง 31 มีนาคม ค.ศ. 2023 โดยอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้าที่กำหนดโดยบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) ที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) นั้น จะประกาศใน charging statements ของบริษัท NGESO ครอบคลุม (ก) ค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ระบบส่งไฟฟ้า เพื่อชดเชยรายได้ของบริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) ซึ่งเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าในประเทศอังกฤษและเวลส์ เจ้าของระบบส่งไฟฟ้าในประเทศสกอตแลนด์ เจ้าของระบบส่งไฟฟ้านอกชายฝั่ง (offshore transmission owners หรือ OFTO) และเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าบนฝั่งที่ได้รับคัดเลือกให้พัฒนาระบบส่งไฟฟ้า (Competitively Appointed Transmission System Operators หรือ CATOs) ในอนาคต (ข) ค่าใช้จ่ายในการรักษาสมดุลการใช้ระบบส่งไฟฟ้า เพื่อชดเชยต้นทุนในการรักษาสมดุลของระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่จำเป็นในการรักษาสมดุล และ (ค) ค่าใช้จ่ายในการเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า เพื่อชดเชยต้นทุนในการติดตั้งและบำรุงรักษาอุปกรณ์เชื่อมต่อระบบไฟฟ้าที่ใช้ ซึ่งขึ้นอยู่กับมูลค่า อายุการใช้งาน และต้นทุนในการบำรุงรักษาอุปกรณ์เชื่อมต่อระบบไฟฟ้า ทั้งนี้ วิธีการคำนวณอัตราค่าบริการในการใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้าดังกล่าวจะกำหนดอยู่ในข้อกำหนดการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบไฟฟ้า (Connection and Use of System Code หรือ CUSC) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจาก Ofgem²⁴⁶

ในการประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า Electricity Act 1989 บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า (Transmission Licence) โดย Electricity Act 1989 รวมถึงเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions) บัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าถือใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น ซึ่งถือเป็นการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ (Ownership Unbundling) เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า นอกจากนี้ Electricity Act 1989 บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าจะต้องทำการเชื่อมต่อระหว่างระบบส่งไฟฟ้ากับสถานที่ใด ๆ เมื่อได้รับการร้องขอจาก

²⁴⁶ *The Energy Regulation and Markets Review*, ed. David L. Schwartz, 8 ed. (London United Kingdom: Law Business Research Ltd, 2019), pp. 370-371.

เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้าจะต้องเปิดให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าของตน (Third Party Access หรือ TPA) ซึ่งการใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้บัญญัติไว้ใน Electricity and Gas (Internal Markets) Regulations 2011 และใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้าได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่พัฒนา ควบคุม และบำรุงรักษาระบบส่งไฟฟ้า โดยจะได้รับชดเชยรายได้ตามที่ Ofgem ได้ให้ความเห็นชอบ ผ่านการคิดอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าตามกล่าวข้างต้น²⁴⁷ ซึ่งสะท้อนต้นทุนการดำเนินงานของระบบส่งไฟฟ้า และมีหน้าที่เพิ่มเสถียรภาพและความสามารถในการคาดการณ์ล่วงหน้าของอัตราค่าบริการระบบส่งไฟฟ้า และส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าอีกด้วย²⁴⁸ ทั้งนี้ การให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการระบบส่งไฟฟ้าดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าของสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดให้การใช้และเชื่อมต่อบริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามต้องเป็นรูปแบบควบคุมกำกับ (rTPA)

ปัจจุบัน ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้ารายใหญ่ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ มีจำนวน 3 ราย ประกอบด้วย (1) บริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) ซึ่งเป็นกิจการผูกขาดที่ใหญ่ที่สุดที่มีอยู่ เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าในประเทศอังกฤษและเวลส์ (2) บริษัท Scottish Power Transmission เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าในสกอตแลนด์ตอนใต้ และ (3) บริษัท Scottish Hydro Electric Transmission เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าในสกอตแลนด์ตอนเหนือและหมู่เกาะสก็อต โดยนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2019 รัฐบาลและ Ofgem ได้กำหนดให้มีการแยกส่วนกิจการทางกฎหมายในส่วนของคุณ์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของบริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) ที่เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้าออกมา เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างเจ้าของระบบส่งไฟฟ้ากับคุณ์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) และจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) ซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ทำหน้าที่เป็นคุณ์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator: TSO) ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ แทนบริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) โดยไม่ได้เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า โดยบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) จะมีหน้าที่รักษาสสมดุลระหว่างปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่จัดหาได้กับความต้องการใช้ไฟฟ้า และสั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้า เพื่อให้สามารถจัดการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเดี่ยวของ

²⁴⁷ CMS, Electricity in the United Kingdom[Online], Available from <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity/united-kingdom>

²⁴⁸ Electricity Regulation 2020, pp. 180-181.

ประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²⁴⁹ และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า ทั้งนี้ บริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) และบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) ยังคงเป็นบริษัทในกลุ่มบริษัท National Grid Group จากการแยกส่วนกิจการของบริษัท National Grid Electricity Transmission (NGET) ซึ่งเป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า และบริษัท National Grid Electricity System Operator (NGESO) ซึ่งเป็นศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ดังกล่าวนั้น ถือเป็นการแยกส่วนกิจการในรูปแบบศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายไฟฟ้าอิสระ (ISO) ตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่สามของสหภาพยุโรป

สำหรับในประเทศไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งมีระบบไฟฟ้าแยกต่างหากจากประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ บริษัท Northern Ireland Electricity Networks เป็นเจ้าของระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีบริษัท System Operator Northern Ireland (SONI) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO) ด้วย²⁵⁰

3.4.1.3 กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า

กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เป็นกิจการที่มีการควบคุมกำกับอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยเป็นการควบคุมราคา (Price Control) ในรูปแบบ RIIO เช่นเดียวกับกิจการระบบส่งไฟฟ้า ปัจจุบันอยู่ในการควบคุมราคารอบแรก คือ RIIO-ED1 นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2015 ถึง 31 มีนาคม ค.ศ. 2023 ซึ่งผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) จะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า ตามที่คำนวณได้จากวิธีการที่ได้รับความเห็นชอบจาก Ofgem และประกาศใช้อัตราค่าบริการดังกล่าวใน connection charging statements ของผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNO) แต่ละแห่ง โดยอัตราค่าบริการดังกล่าวจะครอบคลุมค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า หรือจ่ายกระแสไฟฟ้าข้ามระบบจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ ผู้ใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องทำข้อตกลงการเชื่อมต่อกับผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNO) ซึ่งรวมถึงข้อกำหนดในการยอมรับ Distribution Connection and Use of System Agreement (DCUSA) และ Connection and Use of System Agreement (CUSA)²⁵¹

²⁴⁹ UK Regulators Network and KPMG, *UK Regulated Infrastructure: A Investor Guide*, pp. 17-18.

²⁵⁰ Hassan, M. and D. Majumder-Russell, *Electricity Regulation in the UK: Overview*.

²⁵¹ Ibid.

การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า Electricity Act 1989 ได้บัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution Licence) โดย Electricity Act 1989 และเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions) ยังบัญญัติห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าถือใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทอื่นอีกด้วย ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า นอกจากนี้ Electricity Act 1989 บัญญัติให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องทำการเชื่อมต่อบริการระหว่างระบบจำหน่ายไฟฟ้ากับสถานที่ใด ๆ เมื่อได้รับการร้องขอจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่นั้น รวมถึงจะต้องทำข้อตกลงการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าตามที่บุคคลใด ๆ ร้องขอ โดยห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใดในการใช้หรือการเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และห้ามไม่ให้มีการสนับสนุนข้ามกิจการ (cross-subsidies)²⁵² ซึ่งเป็นการบัญญัติให้ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของตน (Third Party Access หรือ TPA) ซึ่งการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าได้บัญญัติไว้ใน Electricity and Gas (Internal Markets) Regulations 2011 และใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาและบำรุงรักษาระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้มีประสิทธิภาพ การประสานงาน และเกิดความคุ้มค่าในทางเศรษฐศาสตร์ และอำนวยความสะดวกในการแข่งขันในกิจการผลิตและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า²⁵³ โดยจะได้รับชดเชยรายได้ตามที่ Ofgem ได้ให้ความเห็นชอบ ผ่านการคิดอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อบริการระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามกล่าวข้างต้น ดังนั้น การให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าดังกล่าวเป็นไปตามข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าฉบับที่สามของสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดให้การให้ใช้หรือเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าแก่บุคคลที่สามต้องเป็นรูปแบบควบคุมกำกับ (rTPA)

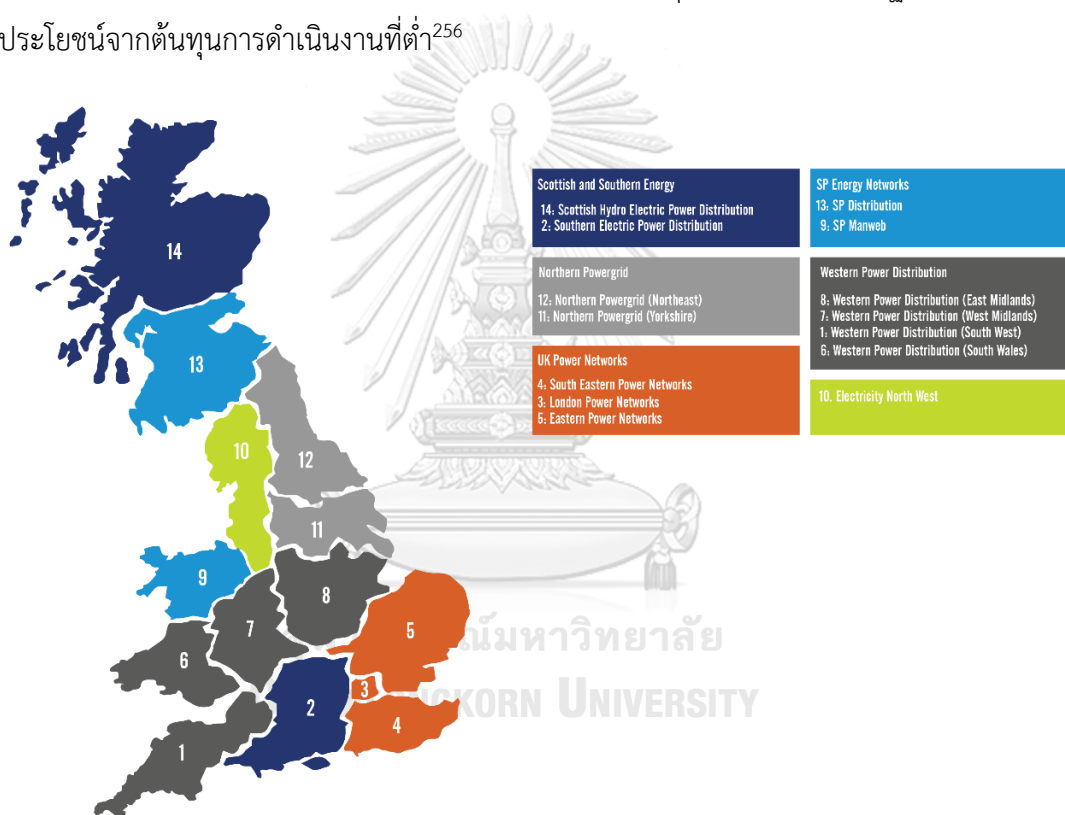
ระบบจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ แบ่งเป็นระบบจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภูมิภาค จำนวน 14 แห่ง โดยเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) จำนวน 6 บริษัท ประกอบด้วย (1) บริษัท Electricity North West (2) บริษัท Northern Powergrid (3) บริษัท Scottish and Southern Energy (4) บริษัท SP Energy Networks (5) บริษัท UK Power Networks และ (6) บริษัท Western Power

²⁵² Bremen, J., Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe, p. 351.

²⁵³ Hassan, M. and D. Majumder-Russell, Electricity Regulation in the UK: Overview.

Distribution²⁵⁴ ทั้งนี้ ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSOs) เพื่อรักษาสมดุลของระบบจำหน่ายไฟฟ้า²⁵⁵

นอกจากนี้ ในแต่ละเขตพื้นที่ระบบจำหน่ายไฟฟ้าทั้ง 14 แห่ง จะมีใบอนุญาตประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพียงใบเดียว (single licence) เนื่องจากการมีระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีการแข่งขันจะทำให้ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจากการที่ระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสูง (ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างจะเป็นต้นทุนจม) และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจะลดลงเรื่อย ๆ ดังนั้น การใช้ระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพียงระบบเดียว และอนุญาตให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อจะเป็นการลดความจำเป็นในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติมและมีประโยชน์จากต้นทุนการดำเนินงานที่ต่ำ²⁵⁶



ภาพที่ 13 ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) ในสหราชอาณาจักร²⁵⁷

²⁵⁴ UK Regulators Network and KPMG, *Uk Regulated Infrastructure: A Investor Guide*, pp. 17-18.

²⁵⁵ Roggenkamp, M. M. *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions*, pp. 953-957.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 953-957.

²⁵⁷ Smarter Business, *Setting up a New Electricity Supply at Your New Premises*[Online], 6 June 2019. Available from <https://smarterbusiness.co.uk/blogs/setting-up-gas-and-electricity-in-a-new-build/>

นอกจากผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) ทั้ง 14 แห่งข้างต้น ยังมีผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าอิสระ (independent distribution network operators หรือ IDNOs) อีกจำนวนมากที่เป็นเจ้าของและควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้าภายในพื้นที่ที่ครอบคลุม โดยผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) IDNOs จะให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยและการพาณิชย์เป็นหลัก ได้แก่ (1) บริษัท Energetics Electricity (2) บริษัท ESP Electricity (3) บริษัท Independent Power Networks (4) บริษัท Electricity Network Company และ (5) บริษัท UK Power Networks

ประเทศไอร์แลนด์เหนือ บริษัท Northern Ireland Electricity Networks เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยมีบริษัท Northern Ireland Electricity ทำหน้าที่เป็นศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO)²⁵⁸

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันที่แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumers) ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) ที่ส่วนใหญ่จะเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า ทำให้ระบบไฟฟ้ามีการไหลของกระแสไฟฟ้าได้สองทิศทาง และระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความผันผวน ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNOs) หลายรายในสหราชอาณาจักร จึงจำเป็นต้องเริ่มเปลี่ยนไปเป็นศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator หรือ DSO) โดยการพัฒนาาระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อให้สามารถบริหารจัดการแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ในการจัดหาบริการความยืดหยุ่นในระบบไฟฟ้า เช่น การควบคุมแรงดันไฟฟ้า การลดความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด ให้กับศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator หรือ DSO) ส่งผลให้ลดความแออัดในระบบจำหน่ายไฟฟ้า ให้บริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) และยังเป็นทางเลือกหรือชะลอการลงทุนในระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้อีกด้วย²⁵⁹

3.4.1.4 กิจการค้าปลีกไฟฟ้า

กิจการค้าปลีกไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีการแข่งขันกันและไม่ได้มีการควบคุมกำกับราคาโดยตรง ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามีอิสระในการกำหนดราคาค่าไฟฟ้าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน

²⁵⁸ Hassan, M. and D. Majumder-Russell, *Electricity Regulation in the UK: Overview*.

²⁵⁹ Western Power Distribution, *Dno Transition to Dso* (2020).

ใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการกำหนดเพดานราคาสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีมาตรวัดไฟฟ้าแบบชำระเงินล่วงหน้า (Prepayment Meter Tariff) และกำหนดเพดานราคาสำหรับอัตราค่าไฟฟ้าผันแปรมาตรฐาน (Standard Variable Tariff) และอัตราค่าไฟฟ้าเริ่มต้น (Default Tariff) ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าภายในประเทศ

การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า (Supply Licence) โดยห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าถือใบอนุญาตเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Interconnector Licence) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า (Transmission Licence) และใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution Licence) ตามที่บัญญัติไว้ใน Electricity Act 1989 และเงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาต (Standard Licence Conditions)

ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาต มีจำนวน 186 ราย (ข้อมูล ณ วันที่ 13 มีนาคม ค.ศ. 2020) โดยเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหญ่ 6 ราย ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ได้แก่ (1) บริษัท Centrica (2) บริษัท EDF (3) บริษัท E.ON (4) บริษัท npower (5) บริษัท ScottishPower และ (6) บริษัท SSE ซึ่งรวมกันเรียกว่า “Big Six” นั้น มีส่วนแบ่งการตลาดประมาณ 70% ของตลาดค้าปลีก²⁶⁰ สำหรับประเทศไอร์แลนด์เหนือ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าหลัก ประกอบด้วย บริษัท SSE บริษัท Airtricity บริษัท Budget Energy บริษัท Electric Ireland บริษัท Energia บริษัท Firmus Energy บริษัท Lissan Coal บริษัท Power NI และบริษัท VAYU²⁶¹

นอกจากนี้ การประกอบกิจการไฟฟ้ายังมีใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง อีก 2 ประเภท ได้แก่

ก) ใบอนุญาตเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้า (Interconnector Licence) ซึ่งอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีส่วนร่วมในการเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้า โดยการประสานงานหรือส่งการส่งไฟฟ้าผ่านการเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้า หรือการทำให้การเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีความพร้อมในการส่งไฟฟ้าผ่าน และห้ามไม่ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตเชื่อมต่อระหว่างระบบโครงข่ายไฟฟ้าถือใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น²⁶² ทั้งนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะถูกควบคุมรายได้ตามที่ได้รับอนุญาต ข้อกำหนดด้านศักยภาพของระบบ

²⁶⁰ Office of Gas and Electricity Markets, *State of the Energy Market 2019 Report* (2020), pp. 13-15.

²⁶¹ Hassan, M. and D. Majumder-Russell, *Electricity Regulation in the UK: Overview*.

²⁶² Office of Gas and Electricity Markets, "Guidance for Gas and Electricity Licence Applications,"(2013), pp. 3-5.

โครงข่ายไฟฟ้า (capacity requirement) และการใช้และเชื่อมต่อบริการโครงข่ายไฟฟ้าของบุคคลที่สาม²⁶³ และ

ข) ใบอนุญาตบริการการสื่อสารผ่านมาตรวัดไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart Meter Communication Licence) ซึ่งอนุญาตให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งให้บริการการสื่อสารผ่านมาตรวัดไฟฟ้าอัจฉริยะ (smart meter)

3.4.2 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร

ตลาดซื้อขายไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง ประกอบด้วยตลาดค้าส่งไฟฟ้า (wholesale market) และตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (retail market) โดยตลาดค้าส่งไฟฟ้า (wholesale market) เป็นตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ผลิตไฟฟ้า (generators) ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (suppliers) และผู้ค้าไฟฟ้า (traders) โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (suppliers) สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า หรือผู้ค้าไฟฟ้า (traders) รายใดก็ได้ตามปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าของลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งการซื้อขายไฟฟ้าในตลาดค้าส่งไฟฟ้าสามารถทำได้ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า (bilaterally) หรือในการแลกเปลี่ยน (exchanges) และสัญญาซื้อขายไฟฟ้าสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายช่วงเวลาตั้งแต่หลายปีก่อนหน้าการซื้อขายพลังไฟฟ้า ไปจนถึงการซื้อขายแบบวันต่อวัน และราคาขายส่งไฟฟ้าเปลี่ยนแปลงไปตามการซื้อขายไฟฟ้า²⁶⁴ นอกจากนี้ ยังมีผู้ค้าไฟฟ้า (traders) ที่สามารถเข้าทำสัญญาเพื่อซื้อและขายไฟฟ้า โดยผู้ค้าไฟฟ้า (traders) ไม่จำเป็นต้องมีการผลิตไฟฟ้า หรือมีความต้องการใช้ไฟฟ้าของลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า แต่จะทำกำไรจากการซื้อขายไฟฟ้า โดยผู้ค้าไฟฟ้า (traders) จะซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าตามราคาที่มีการตกลงกัน และขายไฟฟ้าให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในราคาที่สูงกว่าราคาไฟฟ้าที่ซื้อมา เพื่อก่อให้เกิดกำไร²⁶⁵

สำหรับตลาดค้าปลีกไฟฟ้า (retail market) เป็นตลาดซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้า โดยผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายรายใดก็ได้ในตลาด ซึ่งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าแต่ละรายจะมีอัตราค่าไฟฟ้าที่แตกต่างกัน²⁶⁶ โดยตลาดค้าปลีกไฟฟ้าในสหราชอาณาจักรอยู่ในรูปแบบศูนย์กลางผู้ค้าปลีกไฟฟ้า (Supplier Hub) กล่าวคือ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะเป็นตัวประสานหลัก (primary interface) ระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้ากับระบบไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามี

²⁶³ CMS, *Electricity in the United Kingdom*.

²⁶⁴ Suzanna Hinson, *Electricity Grids* (House of Commons Library, 2019), p. 12.

²⁶⁵ Elxon, "The Electricity Trading Arrangements: A Beginner's Guide,"(2019), pp. 6-7.

²⁶⁶ Hinson, S., *Electricity Grids*, p. 12.

หน้าที่ตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า โดยการซื้อไฟฟ้าและเรียกเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากผู้ใช้ไฟฟ้าตามต้นทุนการจำหน่ายไฟฟ้า

ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจำเป็นต้องทำสัญญาเพื่อจัดหาบริการต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องมอบหมายให้ตัวแทนดำเนินการบำรุงรักษาระบบมาตรวัดไฟฟ้าและดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลของลูกค้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องลงทะเบียนจุดติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้ากับผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DNO) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่จัดส่งไฟฟ้าจากระบบส่งไฟฟ้า เนื่องจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเป็นศูนย์กลางของระบบค้าปลีกไฟฟ้า เมื่อใดที่จุดติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้าเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารับผิดชอบการใช้ไฟฟ้าของลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้าที่เหมาะสมกับระบบไฟฟ้า และราคาค่าไฟฟ้าที่ผู้ใช้ไฟฟ้าจ่าย ซึ่งรวมถึงต้นทุนไฟฟ้า สัดส่วนของต้นทุนการจัดส่งและการบริหารจัดการระบบไฟฟ้าแบบวันต่อวันที่ยุติธรรม รวมถึงต้นทุนการดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมตามที่รัฐกำหนด²⁶⁷

3.4.2.1 การขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร ซึ่งรวมถึงกิจการค้าปลีกไฟฟ้าด้วยนั้น จะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตจาก Ofgem ตามกล่าวข้างต้น สำหรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท ขึ้นอยู่กับว่าจำหน่ายไฟฟ้าอย่างไรหรือจำหน่ายไฟฟ้าให้กับบุคคลใด เช่น จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้บริโภคผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าสาธารณะ หรือจำหน่ายไฟฟ้าให้กับอาคารหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หรือจำหน่ายไฟฟ้าผ่านการซื้อขายแบบ peer to peer หรือให้บริการกับยานยนต์ไฟฟ้า เป็นต้น โดยใบอนุญาตที่ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยโดยทั่วไปซึ่งเป็นการจำหน่ายไฟฟ้าผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าสาธารณะ สามารถดำเนินการขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าได้ 2 ประเภท²⁶⁸ โดยใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าแต่ละประเภทจะกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

²⁶⁷ Guidance: Selling Electricity to Consumers: What Are Your Options? 4-6.

²⁶⁸ Ibid., pp. 4-6.

1. ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply

เป็นการอนุญาตให้จำหน่ายไฟฟ้าภายในและ/หรือภายนอก สหราชอาณาจักร ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จของผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค และหน้าที่ทางสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย

สำหรับข้อกำหนดอุตสาหกรรมในกิจการไฟฟ้าที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply จะต้องเป็นคู่สัญญาและปฏิบัติตาม ประกอบด้วย

(1) Balancing and Settlement Code (BSC) ข้อกำหนดที่ระบุกฎ และการควบคุมกลไกการรักษาสมดุลของระบบไฟฟ้า และกระบวนการชำระเงินกรณีเกิดความไม่สมดุลในระบบไฟฟ้า ในการค้าส่งไฟฟ้า ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัท Elexon

(2) Connection and Use of System Code (CUSC) ข้อกำหนด เกี่ยวกับการใช้และเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงเงื่อนไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริการเสริมความมั่นคง ของระบบไฟฟ้า (ancillary services) และการบริการรักษาสมดุล (balancing services) ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัท National Grid Electricity System Operator Limited (NGESO) ในฐานะศูนย์ ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO)

(3) Distribution Connection and Use of System Agreement (DCUSA) ข้อตกลงระหว่างผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และผู้ผลิตไฟฟ้าใน การใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงวิธีการชำระค่าใช้จ่ายและเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัท Electralink

(4) Master Registration Agreement (MRA) ข้อตกลงเกี่ยวกับ กลไกการจัดการกระบวนการดำเนินการที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าและบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นผู้กำหนด เพื่อให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถถ่ายโอนลูกค้าได้ รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข Metering Point Administration Services Registrations และการเปลี่ยนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ณ จุดติดตั้งมาตรวัดไฟฟ้า ต่าง ๆ โดย MRA บริหารจัดการโดยบริษัท Gemserv

(5) Smart Energy Code (SEC) ข้อกำหนดทางไฟฟ้าเกี่ยวกับการ ควบคุมการจัดการมาตรวัดไฟฟ้าอัจฉริยะและการบริการของบริษัท Data Communication Company (DCC) ซึ่งบริหารจัดการโดย Smart Energy Code Administrator and Secretariat (SECAS)

(6) Retail Energy Code (REC) ข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมการค้าปลีกพลังงาน (ก๊าซและไฟฟ้า) เพื่อควบคุมการดำเนินการจัดทำข้อตกลงที่รวดเร็วและเชื่อถือได้มากขึ้นสำหรับผู้บริโภคในการเปลี่ยนผู้ค้าปลีก ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัท Retail Energy Code จำกัด

(7) Distribution Code ข้อกำหนดทางไฟฟ้าเกี่ยวกับประเด็นทางด้านเทคนิคในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งบริหารจัดการโดย Energy Networks Association

(8) Grid Code ข้อกำหนดทางไฟฟ้าเกี่ยวกับประเด็นทางด้านเทคนิคทั้งหมดในการเชื่อมต่อ การวางแผน การส่ง การปฏิบัติการ และการใช้ระบบส่งไฟฟ้า ซึ่งบริหารจัดการโดยบริษัท National Grid Electricity System Operator Limited (NGESO) ในฐานะศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (TSO)

(9) Smart Metering Installation Code of Practice (SMICoP) กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าเกี่ยวกับการตลาด การติดตั้ง และการบำรุงรักษาระบบมาตรวัดไฟฟ้าอัจฉริยะ

2. ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply

ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply จะต้องขอรับใบอนุญาต โดยขอให้ Ofgem พิจารณาเห็นชอบให้ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดอุตสาหกรรมบางฉบับ โดยให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply รายอื่นจะเป็นผู้ดำเนินการปฏิบัติตามข้อกำหนดอุตสาหกรรมบางฉบับนั้นแทน โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply จะมีความสัมพันธ์เชิงพาณิชย์กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply ดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply ยังคงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply เป็นวิธีการที่มีการจัดการและใช้ระยะเวลาในการขอรับใบอนุญาตที่น้อยกว่าการขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply เพื่อเข้าสู่ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายุคใหม่²⁶⁹

²⁶⁹ Paul Fox, How to Start an Energy Supply Company[Online], Available from <https://www.dyballassociates.co.uk/how-to-start-an-energy-company>

นอกจากใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าทั้งสองประเภทข้างต้นแล้ว การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้ายังสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องยื่นขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าวินิจฉัย การปฏิบัติตามข้อกำหนดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งเรียกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภทนี้ว่า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภท White Label โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภท White Label จะต้องทำข้อตกลง White Label (White Label arrangement) กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply โดยใช้โครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และทรัพยากรของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตประเภท Licensed supply ในการเสนออัตราค่าไฟฟ้าภายใต้ชื่อของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตประเภท Licensed supply โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตประเภท Licensed supply จะเป็นผู้ดำเนินการตามเงื่อนไขทำใบอนุญาต รวมถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดอุตสาหกรรม และการคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า²⁷⁰ รวมถึงมีความผูกพันตามสัญญากับลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า ในขณะที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภท White Label จะมีรายได้จากอัตราค่าไฟฟ้าที่ตนขาย ซึ่งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าประเภทนี้มักเป็นชุมชนหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น²⁷¹

ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าข้างต้นสามารถใช้ได้กับผู้ซื้อไฟฟ้าภายนอกประเทศ (เช่น ธุรกิจ) หรือทั้งภายนอกประเทศและภายในประเทศ (เช่น บ้านอยู่อาศัย) โดยถูกออกแบบมาเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับอนุญาตดำเนินกิจการภายในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าด้วยวิธีการที่ปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นธรรม อำนวยความสะดวกในการซื้อขายในตลาดค้าส่งไฟฟ้าเกิดความสมดุลระหว่างการจัดไฟฟ้าและความต้องการใช้ไฟฟ้าตามเวลาจริง (real time) และทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่ง Ofgem จะมีหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ และบังคับใช้หน้าที่ภายใต้ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า โดยใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้ากำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขทำใบอนุญาต ทั้งนี้ เงื่อนไขทำใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าอาจมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องมั่นใจว่ามีการติดตามการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทำใบอนุญาตและเข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องดำเนินการทั้งทางด้านการประกอบกิจการและด้านการเงิน²⁷²

²⁷⁰ Guidance: Selling Electricity to Consumers: What Are Your Options? 7-13.

²⁷¹ Fox, P., How to Start an Energy Supply Company.

²⁷² Guidance: Selling Electricity to Consumers: What Are Your Options? 8.

จากประเภทใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าสำหรับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยข้างต้นที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licensed supply มักจะเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหญ่ที่มีความสามารถในการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ หรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประเภท Licence Lite supply มักเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่ที่มีความสามารถในการปฏิบัติตามข้อกำหนดต่าง ๆ เพียงบางฉบับ หรือแม้แต่ชุมชนหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มักใช้พลังงานหมุนเวียนในการผลิตไฟฟ้าก็สามารถประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ถือเป็นโอกาสเปิดโอกาสให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่เข้าสู่ตลาดได้จำนวนมาก และเมื่อมีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจำนวนมาก ก็จะก่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า และประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการแข่งขันก็จะตกอยู่กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป

3.4.2.2 มาตรการการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้มีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยอาศัยอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน Electricity Act 1989 ที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการกำหนดหน้าที่เกี่ยวกับพลังงานหมุนเวียนให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และกำหนดเป้าหมายประสิทธิภาพด้านพลังงาน (energy efficiency) ให้กับผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่งมาตรการการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนประกอบด้วย ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนในปัจจุบันที่ต่ำลงอย่างมาก ทำให้ภาคเอกชนมีความสามารถในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้เป็นการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้า และเพิ่มการแข่งขันในตลาดค้าปลีกไฟฟ้าอีกด้วย

มาตรการต่าง ๆ ในการส่งเสริมผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนประกอบด้วย

3.1 Non-Fossil Fuel Obligation

Electricity 1989 ได้บัญญัติมาตรการ Non-Fossil Fuel Obligation มาใช้ โดยบัญญัติให้ PEsS ต้องจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้าที่ไม่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล ตามปริมาณและระยะเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถปฏิบัติได้ จะต้องชำระค่าปรับ (fossil fuel levy) ในอัตราที่กำหนด ทั้งนี้ มาตรการ Non-Fossil Fuel Obligation ได้ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 2002

3.2 Renewables Obligation (RO)

Utilities Act 2000 ได้แก้ไขเพิ่มเติม Electricity Act 1989 ให้นำมาตรการ Renewables Obligation (RO) มาใช้แทนมาตรการ Non-Fossil Fuel Obligation นับตั้งแต่เดือนเมษายน ค.ศ. 2002 โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องแสดงหลักฐานการจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตจากโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้พลังงานหมุนเวียนให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อ GEMA ภายในวันที่กำหนด โดยหลักฐานดังกล่าวเรียกว่า “Renewable Obligation Certificate” (ROCs) ซึ่งออกโดย GEMA หรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้าอาจซื้อ ROCs จากผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานหมุนเวียนเป็นเชื้อเพลิง

นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และเพิ่มการใช้พลังงานหมุนเวียน ในสหราชอาณาจักร รัฐบาลได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการ Renewables Obligation (RO) ดังกล่าว โดย Energy Act 2004 ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าอาจซื้อ (buy-out payment) ROCs จาก GEMA ก็ได้ โดยเงินที่ได้รับจะนำไปไว้ในกองทุน (buy-out fund) เพื่อกระจายคืนให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มี ROCs ตามสัดส่วน ทั้งนี้ หากผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใดไม่สามารถปฏิบัติตาม Renewable Obligations ภายในวันที่กำหนดได้ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องจ่าย buy-out payment รวมดอกเบี้ย และต่อมา Energy Act 2008 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรการ Renewable Obligations อีกครั้ง โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องนำส่ง ROCs โดยพิจารณาจากจำนวนของ ROCs ซึ่งคำนวณจากปริมาณพลังงานไฟฟ้าทั้งที่มาจากพลังงานหมุนเวียนและไม่ใช้พลังงานหมุนเวียน ซึ่งพลังงานแต่ละประเภทจะมีค่า ROCs ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับต้นทุนการพัฒนาและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากเดิม ROCs จะพิจารณาจากปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่มาจากพลังงานหมุนเวียน (quantity of electricity) เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการ Renewable Obligation (RO) ดังกล่าว กำหนดเป้าหมายที่โรงไฟฟ้าขนาดใหญ่เท่านั้น และมีความซับซ้อนมากเกินไปสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ตัวเองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) มา ต ร ก ล ำ ว จึงไม่ได้เป็นการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ตัวเอง และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer)

ต่อมา เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2017 ได้มีการปิดรับโรงไฟฟ้าใหม่ ที่รับการสนับสนุนตามมาตรการ Renewables Obligation (RO) ยกเว้นโรงไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ และโรงไฟฟ้าพลังงานลมที่ได้มีการปิดรับมาก่อนวันดังกล่าวแล้ว โดย Energy Act 2013 ได้บัญญัติมาตรการสัญญาซื้อขายส่วนต่าง (Contracts for Difference หรือ CfDs) เพื่อทดแทนมาตรการ Renewables Obligation (RO)

3.3 อัตราซื้อขายไฟฟ้าจากการป้อนไฟฟ้าเข้าระบบ (Feed-in Tariffs)

Energy Act 2008 บัญญัติมาตรการ Feed-in Tariffs โดยเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้ส่งเสริมผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทธุรกิจ ชุมชน และบ้านอยู่อาศัย กลายเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กที่ใช้พลังงานหมุนเวียนหรือพลังงานที่มีคาร์บอนต่ำ (small-scale low-carbon electricity generation) ที่มีกำลังการผลิตติดตั้งไม่เกิน 5 เมกะวัตต์ (Energy Act 2013 ได้แก้ไขให้ไม่เกิน 10 เมกะวัตต์) (ผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่ใช้พลังงานหมุนเวียน จะได้รับการสนับสนุนภายใต้มาตรการ Renewables Obligation) โดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความสูญเสียทางไฟฟ้า (losses) จากระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า ส่งเสริมให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทธุรกิจ ชุมชน และบ้านอยู่อาศัย ให้ความสนใจกับการผลิตและการใช้พลังงานมากขึ้น และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการใช้พลังงานหมุนเวียน โดยมาตรการ Feed-in Tariffs นี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าจะได้รับค่าซื้อไฟฟ้าคงที่ตามปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้ผู้ที่มีศักยภาพลงทุนผลิตไฟฟ้า เนื่องจากมีความแน่นอนในการได้รับคืนเงินลงทุน โดยมาตรการ Feed-in Tariffs เป็นมาตรการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนที่ส่งผลให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ตัวเองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) ที่เป็นบ้านอยู่อาศัยและกิจการเชิงพาณิชย์ในสหราชอาณาจักรมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

ทั้งนี้ มาตรการ Feed-in Tariffs ของสหราชอาณาจักรดังกล่าวจะสิ้นสุดในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 2019 และในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา หลายประเทศเริ่มยกเลิกมาตรการ Feed-in Tariffs (FITs) โดยใช้กลไกที่ขับเคลื่อนด้วยตลาดมากขึ้นแทนมาตรการ Feed-in Tariffs (FITs) เพื่อส่งเสริมให้มีการรวมตัวของ Prosumer ให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ในสหราชอาณาจักร ได้มีการเปิดตัวมาตรการ Smart Export Guarantee (SEG) เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2020 เพื่อให้ผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนขนาดเล็กที่มีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งไม่เกิน 5 เมกะวัตต์ ซึ่งรวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ตัวเองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) ได้รับเงินที่รับประกันโดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เข้าร่วมมาตรการ Smart Export Guarantee (SEG) สำหรับไฟฟ้าส่วนเกินที่ผลิตเข้าระบบส่งไฟฟ้า โดยผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ตัวเองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) ต้องลงนามในอัตราค่าไฟฟ้าในรูปแบบ Smart Export Guarantee หรือ SEG tariff กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เข้าร่วมมาตรการ Smart Export Guarantee (SEG) ความแตกต่างที่สำคัญของมาตรการใหม่นี้กับมาตรการ Feed-in Tariffs (FITs) คือ มาตรการ Smart Export Guarantee (SEG) จะจ่ายเฉพาะไฟฟ้าส่วนเกินที่ส่งออกไปยังระบบส่ง

ไฟฟ้าเท่านั้น ไม่ใช่ไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตได้ และมาตรการ Smart Export Guarantee (SEG) จะได้รับเงินจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ซื้อไฟฟ้าส่วนเกิน ไม่ใช่รัฐบาล²⁷³

3.4 สัญญาซื้อขายส่วนต่าง (Contracts for Difference หรือ CfDs)

ปัจจุบัน สัญญาซื้อขายส่วนต่าง (Contracts for Difference หรือ CfDs) เป็นมาตรการหลักในการสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียน โดย Energy Act 2013 ได้บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายส่วนต่าง (Contracts for Difference หรือ CfDs) ที่นำมาใช้แทนมาตรการ Renewables Obligation ช่วยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าคาร์บอนต่ำที่มีสัญญาขายไฟฟ้าระยะยาวกับบริษัท Low Carbon Contracts ซึ่งเป็นบริษัทของรัฐ ได้รับค่าไฟฟ้าคงที่และแน่นอน เนื่องจากผู้ผลิตไฟฟ้าจะได้รับส่วนต่างระหว่างราคาตามสัญญา (strike price) ซึ่งเป็นราคาที่สะท้อนต้นทุนของเทคโนโลยีการผลิตนั้น กับราคาตลาด (reference price) ซึ่งเป็นราคาที่สะท้อนราคาขายส่ง ในกรณีที่ราคาตามสัญญาสูงกว่าราคาตลาด แต่หากราคาตามสัญญาต่ำกว่าราคาตลาด ผู้ผลิตไฟฟ้าจะต้องจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาตามสัญญาคืน (clawback) ให้กับผู้ซื้อไฟฟ้า (CfD counterparty)

3.4.2.3 มาตรการการบริการสาธารณะ

แม้ว่า Electricity Act 1989 และเงื่อนไขท้ายใบอนุญาตต่าง ๆ จะบัญญัติให้ส่งเสริมเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งมุ่งหวังผลกำไรก็ตาม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงสถานะของการประกอบกิจการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า (electricity utility) ที่เป็นการบริการสาธารณะ (public service)²⁷⁴ อีกด้วย ดังนี้

1. การคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า โดยเฉพาะผู้ไฟฟ้าที่เป็นผู้พิการ ผู้ป่วยเรื้อรัง ผู้เกษียณอายุ ผู้มีรายได้น้อย และผู้ที่อาศัยอยู่ในชนบท โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องจัดทำข้อตกลงที่โปร่งใส ชัดเจน และผู้ใช้ไฟฟ้าจะไม่ถูกเรียกเก็บค่าใช้จ่ายหากมีการยกเลิกข้อตกลง โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องเผยแพร่หลักปฏิบัติ (Codes of Practice) ในประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น การชำระเงิน การติดต่อกับลูกค้าที่ประสบปัญหา การให้คำแนะนำเกี่ยวกับการประหยัดพลังงาน การบริการสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีมาตรวัดไฟฟ้าแบบชำระเงินล่วงหน้า (prepayment meter) และการให้ความช่วยเหลือพิเศษสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ป่วยเรื้อรัง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการห้ามผู้ค้าปลีกไฟฟ้า

²⁷³ Botelho, D. F. *et al.*, "Innovative Business Models as Drivers for Prosumers Integration - Enablers and Barriers," *Renewable and Sustainable Energy Reviews*.

²⁷⁴ Bremen, J., *Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe*.

ตัดการเชื่อมต่อไฟฟ้า แต่ Ofgem ได้ออกแนวทางการดำเนินการของผู้ค้าปลีกในประเด็นต่าง ๆ เพื่อลดการตัดการเชื่อมต่อ เช่น การระบุผู้บริโภคที่ประสบปัญหา การแสดงความยืดหยุ่นในการจ่ายคินหนี้ การเสนอแนวทางให้กับผู้บริโภคที่ประสบความยากลำบาก

นอกจากนี้ การยกเลิกการผูกขาดของรัฐก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) Electricity Act 1989 จึงได้บัญญัติให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเป็นผู้รับหน้าที่ในการให้บริการอย่างทั่วถึง (universal service) ซึ่งก็คือ หน้าที่ในการจัดหาไฟฟ้า²⁷⁵ และกรณีที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าล้มละลาย เงื่อนไขมาตรฐานท้ายใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นที่พึ่งสุดท้าย (Supplier of Last Resort (SoLR) arrangement) โดย Ofgem จะจัดการให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่รับผิดชอบจำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ล้มละลาย ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าจากการหยุดจ่ายไฟฟ้า (disruption of supply) แต่ทั้งนี้ ผู้ใช้ไฟฟ้าจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากราคาไฟฟ้าที่เพิ่มขึ้น

2. ความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า (Security of Supply)

แม้ว่าการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าจะมีผลทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับราคาไฟฟ้าลดลงและได้รับบริการที่ดีขึ้น แต่ผู้ประกอบการที่มีการแข่งขันก็มุ่งหวังผลกำไรสูงสุด ซึ่งอาจทำให้การจัดหาไฟฟ้าไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชน นอกจากนี้ การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน (เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม) มีลักษณะไม่ต่อเนื่อง และปัจจุบันการจัดเก็บกระแสไฟฟ้ายังคงมีต้นทุนที่สูงมากอยู่ ดังนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าของประชาชนอย่างเพียงพอตลอดเวลา จึงต้องมีความมั่นคงในการจัดหาไฟฟ้า (Security of Supply) รัฐจึงจำเป็นต้องมีกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดหาและความต้องการใช้ไฟฟ้ามีความสมดุลกันในทุกวินาที โดย Energy Act 2013 ได้บัญญัติให้มีตลาดไฟฟ้าสำรองพร้อมจ่าย (Capacity Market) โดยมีการชำระเงินสำหรับกำลังการผลิตไฟฟ้าที่มีความพร้อม เมื่อระบบไฟฟ้ามีความหนาแน่น สามารถเรียกใช้กำลังการผลิตไฟฟ้าดังกล่าวเพื่อตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุดได้ ซึ่งปริมาณกำลังการผลิตไฟฟ้าที่ต้องการสำรองใช้ไว้จะกำหนดไว้ล่วงหน้าสี่ปี จากนั้นจะมีประมูลเพื่อจัดหากำลังการผลิตไฟฟ้าดังกล่าว ซึ่งผู้ชนะการประมูลจะได้ลงนามข้อตกลงและจะได้รับเงินสำหรับการจัดหากำลังการผลิตเมื่อมีความต้องการใช้ โดยการประมูลครั้งแรกเกิดขึ้นในปลายปี ค.ศ. 2014

²⁷⁵ Roggenkamp, M. M. *et al.*, *Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions*, pp. 953-957.

จากความเป็นมาในการดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในสหราชอาณาจักร รวมถึงการดำเนินการตามข้อกำหนดกิจการไฟฟ้า (Electricity Directives) ของสหภาพยุโรปเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการไฟฟ้านั้น สามารถนำมาพิจารณาปรับใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไป



บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย

4.1 พัฒนาการของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย

4.1.1 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีไฟฟ้าใช้เป็นที่ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2427 รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี (เจิม แสงชูโต) เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งมื่นไวยวรนาถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการติดตั้งไฟฟ้าขึ้นในเขตพระนคร ต่อมา ในปี พ.ศ. 2437 ประเทศไทยเริ่มมีกิจการไฟฟ้าที่ผลิตเพื่อเดินรถรางในกรุงเทพฯ ชื่อ “บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด” เป็นบริษัทของชาวเดนมาร์ก มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ข้างวัดราชบูรณะราชวรวิหาร (วัดเสียบ) และในปี พ.ศ. 2455 รัฐบาลได้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้า “การไฟฟ้าหลวง สามเสน” ขึ้น มีฐานะเป็นกองหนึ่งในกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย เพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ประชาชนทางด้านเหนือของกรุงเทพฯ และผลิตไฟฟ้าให้กับโรงกรองน้ำประปาที่สามเสน และก่อสร้างแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2457 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง การค้าต่างประเทศหยุดชะงัก เกิดภาวะขาดแคลนสินค้า รัฐบาลจึงได้ตรา “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471” บัญญัติห้ามบุคคลประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตหรือสัมปทานก่อน โดยกิจการที่ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคมี 7 ประเภท ประกอบด้วย การรถไฟ รถราง ขุดคลองเดินอากาศ ประปา ชลประทาน และ “โรงไฟฟ้า”²⁷⁶ จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้รัฐเข้ามา มีบทบาทในการพัฒนากิจการสาธารณูปโภค โดยรัฐเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคแต่ผู้เดียว นอกจากนี้ การบัญญัติให้ “โรงไฟฟ้า” (กิจการผลิตไฟฟ้า) เป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคภายใต้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งในกิจการไฟฟ้า (กิจการไฟฟ้า ประกอบด้วย กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และ

²⁷⁶ ธนาวัฒน์ สังข์ทอง, กฎหมายไทย เล่ม 21 : พลังงาน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559), หน้า.

กิจการจำหน่ายไฟฟ้า) เท่านั้นที่เอกชนจะเข้ามาประกอบกิจการได้ กิจการอื่นนอกจากกิจการผลิตไฟฟ้า รัฐจึงเป็นผู้ผูกขาดแต่เพียงผู้เดียว โดยเอกชนไม่สามารถประกอบกิจการดังกล่าวได้เลย

ในปี พ.ศ. 2482 บริษัท ไฟฟ้าสยาม จำกัด ได้รับสัมปทานและขยายกิจการเพื่อผลิตไฟฟ้าจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัท ไฟฟ้าไทย จำกัด” (Thai Electric Corporation Ltd.) ซึ่งดำเนินการกิจการต่อมาจนหมดสัมปทาน จึงโอนกิจการมาเป็นของรัฐบาลเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2493 โดยจัดตั้งเป็น “การไฟฟ้ากรุงเทพ” ขึ้น สังกัดกระทรวงมหาดไทย

สำหรับกิจการไฟฟ้าในต่างจังหวัดได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 โดยรัฐบาลได้จัดตั้งแผนกไฟฟ้าขึ้นในกองสุขาภิบาล กรมสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และได้ก่อสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นที่สุขาภิบาลเมืองนครปฐม เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนเป็นแห่งแรก ต่อมา ในปี พ.ศ. 2477 จึงได้โอนกิจการมาอยู่ในกองไฟฟ้า กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย และภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น กองไฟฟ้าภูมิภาค ในขณะที่เดียวกัน กรมโยธาเทศบาลได้อนุญาตให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ประชาชนในต่างจังหวัด และอยู่ในความควบคุมดูแลของกองไฟฟ้า ในเวลานั้น โรงไฟฟ้าในต่างจังหวัดเป็นระบบผลิตขนาดเล็กที่จ่ายไฟฟ้าในเขตสุขาภิบาลเฉพาะตอนกลางคืนเท่านั้น บริการไม่สม่ำเสมอ และราคาค่าไฟฟ้าที่จำหน่ายให้แก่ประชาชนก็แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับเอกชนผู้รับสัมปทาน จึงทำให้ราคาค่าไฟฟ้าค่อนข้างสูง²⁷⁷ ต่อมา รัฐบาลได้จัดตั้ง “องค์การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” ขึ้น เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2487 สังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กิจการไฟฟ้าในส่วนภูมิภาคขยายกิจการไปสู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางขึ้น

ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2496” จัดตั้ง “การพลังงานแห่งชาติ” ขึ้นเป็นหน่วยงานราชการมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีอำนาจและหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและควบคุมในการผลิตไฟฟ้า รวมถึงตั้งมาตรฐานและกำหนดอัตราการขายพลังงาน

ในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้ตรา “พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501” เพื่อรวม “การไฟฟ้ากรุงเทพ” และ “การไฟฟ้าสามเสน” เข้าด้วยกัน แล้วเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “การไฟฟ้านครหลวง” เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อปรับปรุงกิจการไฟฟ้าให้กว้างขวางและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น โดยในพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้โอนโรงไฟฟ้าไปเป็นของ “การไฟฟ้ายันฮี” เพื่อให้การไฟฟ้านครหลวงดำเนินการจัดให้ได้มา และจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น โดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ให้อำนาจแก่

²⁷⁷ วิษณุ อรรถวานิช, เศรษฐศาสตร์พลังงาน, (บริษัท แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตคอร์ปอเรชั่น จำกัด, 2557), หน้า 16.

การไฟฟ้านครหลวงจัดให้ได้มา และจำหน่ายไฟฟ้า เฉพาะภายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ และนนทบุรี และต่อมา ในปี พ.ศ. 2503 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค” จัดตั้ง “การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค”²⁷⁸ เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจใน ก า ร ผ ลิต จั ด ให้ ได้ มา จั ด ส่ ง และ จำ หาย ไฟ ฟา ใน เขต ส่วน ภูมิภาค ของ ประเทศ นอก เขต พื้ น ที่ ที่ การ ไฟ ฟา นครหลวงดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ ทั้งการไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ยังมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องภายใต้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง เช่น เดินสายส่งไฟฟ้า หรือตั้งเสาไฟฟ้า ภายในพื้นดินของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนที่เฉพาะรัฐเท่านั้นที่จะพึงมี รวมถึงการกำหนดอัตราราคาขายไฟฟ้า และค่าบริการต่าง ๆ ภายใต้อัตราการขายไฟฟ้าที่การพลังงานแห่งชาติกำหนด ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า จากพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้าวรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งดังกล่าวมีเจตนาที่จะให้การไฟฟ้าทั้งสองแห่งประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าควบคู่ไปกับกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผูกขาดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจนถึงปัจจุบัน

4.1.2 การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย

4.1.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในปี พ.ศ. 2502 สมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ต่อมา เปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) มาปฏิบัติ โดยในการร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกนั้น ได้นำรายงานของธนาคารโลก เรื่อง “โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand)” ซึ่งได้สำรวจเศรษฐกิจไทยในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาใช้เป็นตัวแบบในการศึกษาข้อมูล โดยรายงานฉบับดังกล่าวได้วิจารณ์ลักษณะของรัฐวิสาหกิจไทยว่า ปราศจากการวางแผนที่ดี การจัดการไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดผลกำไรเท่าที่ควร นอกจากนี้ การแข่งขันในด้านการผลิตโดยรัฐวิสาหกิจยังเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งหากรัฐจำกัดบทบาทของรัฐวิสาหกิจ ก็จะทำให้รัฐได้รับเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จึงกำหนดให้รัฐบาลดำเนินนโยบายในการส่งเสริมสนับสนุนการลงทุนของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม และให้ความสำคัญกับรัฐวิสาหกิจสาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมลดลง แต่รัฐบาลยังคงมุ่งเน้นการใช้

²⁷⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/history.pdf>.

จ่ายเงินทุนของรัฐในการพัฒนารัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปการและโครงสร้างพื้นฐานซึ่งรวมถึงกิจการไฟฟ้าอยู่ เนื่องจากเป็นปัจจัยที่อำนวยความสะดวกต่อการลงทุนของเอกชน²⁷⁹ และรัฐยังคงผูกขาดการประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค โดยจะเห็นได้จากการออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 ในสมัย จอมพล ถ. กิตติขจร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และคุ้มครองผลประโยชน์ของสาธารณชนเป็นสำคัญ²⁸⁰ โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ข้อ 3 (7) ประกอบกับข้อ 4 และข้อ 7 ยังคงกำหนดห้ามบุคคลใดประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งถือเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี โดยการอนุญาตหรือให้สัมปทานจากรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็น รวมทั้งแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อความปลอดภัยหรือความสุขของประชาชนไว้ด้วยก็ได้²⁸¹ โดยเอกชนผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า จากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย²⁸² นอกจากนี้ การยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าดังกล่าวจะต้องมีสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับการไฟฟ้าด้วย แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าเอกชนจะสามารถประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าได้ แต่รัฐก็ยังคงผูกขาดการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนมาจำหน่ายให้กับประชาชน

ทั้งนี้ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ได้เปลี่ยนจาก “โรงไฟฟ้า” ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความสุขแห่งสาธารณชน พ.ศ. 2471 เป็น “การไฟฟ้า” ซึ่งไม่ได้หมายความเฉพาะถึงโรงไฟฟ้า (กิจการผลิตไฟฟ้า) เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า เอกชนสามารถประกอบกิจการไฟฟ้าในส่วนอื่นนอกจากกิจการผลิตไฟฟ้า (กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า) ได้ด้วย ถือเป็น การเพิ่มบทบาทของเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้า แต่การประกอบกิจการของเอกชนก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก่อน ไม่สามารถประกอบกิจการได้อย่างเสรี อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง การประกอบกิจการไฟฟ้าในส่วนอื่น (กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า) ของภาคเอกชนมีความเป็นไปได้ยากมาก

²⁷⁹ รวีพรรณ สาสีผล, ประวัติของเศรษฐกิจไทย, (สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), หน้า 74-77.

²⁸⁰ ส่วนกิจการประปาสัมปทาน สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, คู่มือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานประกอบกิจการประปา (บริษัท นักสรรการพิมพ์ (กิตติชัย) จำกัด, 2561).

²⁸¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

²⁸² ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง การยื่นขอสัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515

เนื่องจากเป็นกิจการที่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมาก และอาจต้องมีการใช้อำนาจมหาชน (การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์) ร่วมด้วย

สำหรับการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง (การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) สามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้โดยไม่ต้องขอ อนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ก่อน เนื่องจากการไฟฟ้าทั้งสามเป็น รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ ให้อำนาจการไฟฟ้าในการประกอบกิจการการไฟฟ้า ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดตั้งดังกล่าว การประกอบกิจการสาธารณูปโภคของการไฟฟ้าจึงไม่อยู่ ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ที่จะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานก่อน และ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มุ่งหมายที่จะควบคุมเอกชนในการประกอบกิจการอันเป็น สาธารณูปโภค ซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะทำได้โดยเสรี แต่จะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตหรือได้รับ สัมปทานจากรัฐเท่านั้น และเป็นการป้องกันมิให้เอกชนประกอบกิจการแข่งหรือซ้อนในเขตของการ ไฟฟ้าที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้กระทำอยู่แล้ว²⁸³

ต่อมา ในช่วงปี พ.ศ. 2523 - 2525 ประเทศไทยประสบกับปัญหาสถานะ เศรษฐกิจโลกถดถอยซึ่งเป็นผลมาจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยเกิด ปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้า ประกอบกับเกิดความผิดพลาดในการดำเนินนโยบาย การคลังโดยเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลจนทำให้งบประมาณขาดดุล และก่อให้เกิดวิกฤตเงินคลังใน ประเทศไทย ทำให้ฐานะทุนสำรองระหว่างประเทศลดลง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องยืมเงินกู้ฉุกเฉินจาก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในช่วงปี 2524 - 2528 ในขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยได้กู้เงิน เพื่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากธนาคารโลกในปี พ.ศ. 2525 - 2526 ซึ่งจากการกู้เงินจาก สถาบันการเงินระหว่างประเทศทั้งสองแห่ง ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามเงื่อนไขที่ ตกลง โดยลดสัดส่วนการขาดดุลงบประมาณในปี พ.ศ. 2525 - 2530 กำหนดเพดานเงินกู้ ต่างประเทศของภาครัฐบาล และชะลอการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ดังนั้น เป้าหมายการดำเนิน นโยบายเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2525 - 2530 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

(พ.ศ. 2525 - 2529) จึงมุ่งเน้นไปที่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจ²⁸⁴ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงมีการปรับปรุงขยายโครงสร้างพื้นฐานของประเทศใน สัดส่วนที่สูง ทำให้ต้องกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศมากขึ้น โดยร้อยละ 60 ของหนี้ต่างประเทศ

²⁸³ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 252/2525 เรื่อง ทหาหรือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและ การไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 หรือไม่

²⁸⁴ รวีพรรณ สาสิทธิ์, ประวัติของเศรษฐกิจไทย, หน้า 90-91.

เป็นหน้าที่รัฐบาลค้ำประกันให้กับรัฐวิสาหกิจ และร้อยละ 90 ของหนี้รัฐวิสาหกิจ เป็นหนี้ต่างประเทศ เนื่องจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจและเงินอุดหนุนจากภาครัฐ รวมทั้งแหล่งเงินกู้ในประเทศ ไม่เพียงพอ²⁸⁵

ต่อมา เมื่อธนาคารโลกซึ่งเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินที่สำคัญที่สุดได้เปลี่ยนนโยบายหลักไปสู่แนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo-liberalism) ที่เน้นการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันให้มากขึ้น ธนาคารโลกจึงผลักดันผ่านรัฐบาลไทยให้มีการแปรรูประบบไฟฟ้า โดยเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตให้มากขึ้น²⁸⁶ ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) รัฐบาลจึงได้กำหนดขั้นตอนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานด้วย โดยแปรรูปการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจให้เป็นเชิงธุรกิจ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เพื่อแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินของรัฐ²⁸⁷

4.1.2.2 การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในการประกอบกิจการไฟฟ้า

ในช่วงปี พ.ศ. 2532 สภาวะเศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ความต้องการใช้ไฟฟ้าเพิ่มสูงมากขึ้น รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะปฏิรูปกิจการไฟฟ้าโดยการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ด้วยเหตุผลเพื่อลดภาระการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางของธนาคารโลกที่พยายามผลักดันให้มีการลดอำนาจรัฐ เพื่อให้เกิดระบบตลาดที่แข่งขันอย่างเสรีมากยิ่งขึ้น โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (Small Power Producers หรือ SPPs)* และนโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producers

²⁸⁵ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

²⁸⁶ ณรงค์ เท็ชรประเสริฐา, เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 13 แปรรูป แปรรูปเพื่อใคร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด, 2543), หน้า 169-174.

²⁸⁷ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

* ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (Small Power Producers หรือ SPPs) หมายถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนซึ่งผลิตไฟฟ้าโดยใช้ระบบผลิตพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน (Cogeneration) หรือใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ขยะ ก๊าซชีวภาพ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม เป็นเชื้อเพลิง และขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. มากกว่า 10 เมกะวัตต์ และไม่เกิน 90 เมกะ-วัตต์

หรือ IPPs)** ต่อมา ในปี พ.ศ. 2545 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบการรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (Very Small Power Producers หรือ VSPPs)***²⁸⁸ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (IPPs) ในขณะที่ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) นอกจากนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนยังสามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนได้โดยตรง โดยผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) สามารถใช้บริการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย**** แทนการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเอง และให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) ชำระค่าใช้บริการสายจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้า ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการลงทุนซ้ำซ้อนกับการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย* และการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายก็สามารถใช้ประโยชน์จากสายจำหน่ายไฟฟ้าที่ได้สร้างไว้แล้ว²⁸⁹ หรือผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) จะสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าไปยังลูกค้าอุตสาหกรรมโดยตรงเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าได้โดยตรงก็ได้²⁹⁰

การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการผลิตไฟฟ้างดงกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ทำให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าโดยรวมของประเทศ

** ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producers หรือ IPPs) หมายถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนที่มีกำลังการผลิตเป็นปริมาณมาก ซึ่งผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ (ไม่รวมเชื้อเพลิงนิวเคลียร์) เช่น ก๊าซธรรมชาติ ถ่านหิน เป็นเชื้อเพลิง

*** ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (Very Small Power Producers หรือ VSPPs) หมายถึง ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนซึ่งผลิตไฟฟ้าโดยใช้ระบบผลิตพลังงานความร้อนและไฟฟ้าร่วมกัน (Cogeneration) หรือใช้พลังงานหมุนเวียน เช่น กากหรือเศษวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร ชยะ ก๊าซชีวภาพ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม เป็นเชื้อเพลิง และขายไฟฟ้าให้กับ กฟน. และ กฟภ. ไม่เกิน 10 เมกะวัตต์

²⁸⁸ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมาก (Very Small Power Producer: VSPP)[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/vsppHistory.pdf>.

**** การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ประกอบด้วย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

²⁸⁹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

²⁹⁰ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจติ 842/2561 เรื่อง การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานประเภทระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่โรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก

ต่ำกว่าการผลิตไฟฟ้าโดยภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว²⁹¹ นอกจากนี้ การให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) และผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) เข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า ยังเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการพึ่งพาการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานเชิงพาณิชย์ และลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นการกระจายโอกาสไปยังพื้นที่ห่างไกลให้มีส่วนร่วมในการผลิตไฟฟ้า เพิ่มความมั่นคงในระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า²⁹²

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มบทบาทของเอกชนดังกล่าวเป็นเพียงการเพิ่มบทบาทของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเพื่อเพิ่มการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าเท่านั้น โดยการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งยังคงผูกขาดเป็นผู้รับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนเหล่านั้น ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยโดยตรง ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยยังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นได้ ยังต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพียงเท่านั้น จึงยังไม่ได้รับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการผลิตไฟฟ้าอย่างแท้จริง มีเพียงผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่มีที่ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) ได้

4.1.2.3 การปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย

4.1.2.3.1 การเตรียมความพร้อมก่อนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ.

2541

ในขณะที่รัฐบาลดำเนินการให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในกิจการไฟฟ้าแล้ว รัฐบาลก็ยังวางนโยบายเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้าในอนาคตพร้อมกันไปด้วย โดยกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า รัฐบาลได้เห็นชอบให้มีการแยกกิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบสายส่ง และกิจการระบบสายจำหน่ายออกจากกัน เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2539²⁹³ สำหรับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจอีก 2 แห่ง คือ กฟน. และ กฟภ. นั้น รัฐบาลได้เห็นชอบแนวทางการแปรรูป กฟภ. เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ให้ปรับปรุงโครงสร้าง กฟภ. ออกเป็นหน่วย

²⁹¹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า, (2543), หน้า 12-16.

²⁹² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

²⁹³ หนังสือกระทรวงพลังงาน ที่ พน 0602/3062 ลงวันที่ 4 กันยายน 2546 เรื่อง มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2546 (ครั้งที่ 94)

ธุรกิจรับผลิตขอใบจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภาค และเห็นชอบแนวทางการแปรรูป กฟน. เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ให้ปรับโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และส่วนที่เป็นบริษัทในเครือ ซึ่งเป็นส่วนงานที่ให้บริการแก่ลูกค้าเป็นหลัก²⁹⁴

4.1.2.3.2 แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ ปี พ.ศ. 2541

ในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่อีกครั้ง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนระบบอัตราแลกเปลี่ยนจากแบบคงที่เป็นแบบลอยตัว ทำให้ค่าเงินบาทอ่อนตัว เกิดการเก็งกำไรในค่าเงินบาทเพิ่มขึ้นและเกิดการไหลออกของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศที่เป็นเงินสกุลต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง สถาบันการเงินประสบปัญหาสภาพคล่อง ทำให้ต้องสั่งปิดกิจการรวม 56 แห่ง ธุรกิจส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงทำให้ต้องลดขนาดหรือปิดกิจการ เกิดปัญหาการว่างงาน เศรษฐกิจโดยรวมหดตัวอย่างเห็นได้ชัด รัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อกู้สถานการณ์โดยต้องให้สถาบันการเงินกู้ยืม (จากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน) และเข้าไปจัดการเพิ่มทุนเพื่อให้ระบบการเงินสามารถทำงานได้ตามปกติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาปัญหาสังคม อันเป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งเงินที่รัฐบาลใช้ส่วนใหญ่ต้องกู้ยืมจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (หรือ International Monetary Fund หรือ IMF) ธนาคารโลก (หรือ World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (หรือ Asian Development Bank หรือ ADB) รวมถึงรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ

ด้วยภาระการเงินของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องลดภาระการเงินที่เกิดจากการเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ โดยรายได้ที่ได้จากการขายรัฐวิสาหกิจจะสามารถช่วยเหลือภาระการเงินของรัฐบาลได้บางส่วน และการลดขนาดของรัฐวิสาหกิจก็จะทำให้รัฐบาลลดความรับผิดชอบในภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจในอนาคตได้ นอกจากนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจก็ถือเป็นส่วนสำคัญ เพราะกิจการของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่คือ บริการสาธารณูปโภคที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบเศรษฐกิจทันสมัย และวิธีที่ดีที่สุดในการปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นความจำเป็นเร่งด่วนอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ และการฟื้นฟูเศรษฐกิจในอนาคต รัฐบาลไทยจึงได้ตกลงให้กำหนดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF โดยได้ระบุไว้ในหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทาง

²⁹⁴ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

วิชาการและการเงิน ฉบับที่ 5 ว่า รัฐบาลกำลังเริ่มโครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในสาขาสาธารณูปโภค ซึ่งจะทำให้เกิดรายได้ที่จะใช้ในการดูแลพนักงานรัฐวิสาหกิจ และลดหนี้ภาครัฐ ทั้งนี้ การดำเนินโครงการจะเป็นไปตาม “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นกรอบนโยบายพัฒนาและปฏิรูปโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ 4 สาขา อย่างเป็นระบบในระยะยาว ได้แก่ สาขาพลังงาน สาขาโทรคมนาคมและสื่อสาร สาขาประปา และสาขาขนส่ง รวมถึงรัฐวิสาหกิจสาขาอื่น ๆ นอกเหนือจากสาขาที่ระบุไว้ข้างต้น เพื่อให้ศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและประสิทธิภาพในบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนเพิ่มสูงขึ้น²⁹⁵ และมีเนื้อหาสาระสำคัญ 3 ประการ สรุปได้ดังนี้

(1) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเพิ่มบทบาทของเอกชนในกิจการที่รัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และยังทำให้ภาระทางการเงินของรัฐบาลลดลง รัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ²⁹⁶ และให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ในราคาที่เหมาะสม

(2) แบ่งแยกหน้าที่การกำหนดนโยบายซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล หน้าที่การกำกับดูแล (regulation) ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล และหน้าที่การประกอบกิจการผลิตซึ่งเป็นหน้าที่ของบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ²⁹⁷

(3) การจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับอิสระรายสาขา เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เพื่อให้ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ และปริมาณเพียงพอในราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรม และให้ผู้ผลิตมีกำไรที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพดี นอกจากนี้ ยังควบคุมกำกับกิจการที่ได้รับการแปรรูปไปเป็นของเอกชน เพื่อป้องกันมิให้มีการโอนอำนาจผูกขาดจากรัฐไปเป็นของเอกชน

โดยองค์กรควบคุมกำกับต้องเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง ผู้กำหนดนโยบาย รวมถึงจากผู้ประกอบกิจการเอกชน²⁹⁸ ในการทำหน้าที่ที่จำเป็น

²⁹⁵ พรายพล คุ่มทรัพย์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, ฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผู้เรียบเรียง, (ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา), หน้า 33-37.

²⁹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 228-229.

²⁹⁷ พรายพล คุ่มทรัพย์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 33-37.

²⁹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 247.

ต่าง ๆ เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการ การกำหนดอัตราค่าบริการ การคุ้มครองผู้บริโภค และการออกกฎเกณฑ์เพื่อให้เกิดการแข่งขัน²⁹⁹

นอกจากนี้ แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจยังได้ระบุ ขั้นตอนการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้า โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้



²⁹⁹ พรายพล คุ่มทรัพย์, การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ, หน้า 33-37.

ขั้นตอนที่ 1 (พ.ศ. 2541 – 2544) : กฟผ. ยังคงเป็นผู้ซื้อและผู้จัดหาไฟฟ้าหลัก

- (1) แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทจำกัด โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ และปรับหน่วยธุรกิจของ กฟผ. ให้ดำเนินงานในลักษณะของศูนย์กำไร (Profit Centers) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน
- (2) ให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน เกินกว่าครึ่งหนึ่งในโรงไฟฟ้าราชบุรีของ กฟผ. เพื่อบรรเทาปัญหาการเงินของ กฟผ. ในช่วง 2-3 ปีข้างหน้า
- (3) ให้ กฟผ. ยังคงเป็นผู้ซื้อและจัดหาไฟฟ้าหลักของประเทศ และให้ กฟน. และ กฟภ. ยังคงจำหน่ายไฟฟ้าตามเขตความรับผิดชอบเดิม ยกเว้นกรณีผู้ใช้ไฟฟ้าซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs)
- (4) จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างหน่วยธุรกิจระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ. และผู้ผลิตไฟฟ้าในการใช้บริการระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า

ขั้นตอนที่ 2 (พ.ศ. 2544 – 2546) : บริษัท กฟผ. จำกัด ยังคงเป็นตัวกลางในการจำหน่ายไฟฟ้า แต่เปิดโอกาสให้บุคคลที่สามสามารถใช้และเชื่อมต่อระบบส่งหรือระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้

- (1) แปรสภาพหน่วยธุรกิจต่าง ๆ ของ กฟผ. ให้เป็นบริษัทลูกภายใต้บริษัท กฟผ. ซึ่งจะมีสถานะเป็นบริษัทรวมทุน (holding company)
- (2) บริษัท กฟผ. จำกัด ยังคงเป็นศูนย์กลางการซื้อไฟฟ้าอยู่ แต่จะเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้าได้ (Third Party Access: TPA) ทำให้ผู้ผลิตไฟฟ้าสามารถขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้โดยตรง ผ่านระบบส่งไฟฟ้าของบริษัทระบบส่งของ กฟผ. และบริษัท ระบบจำหน่ายของ กฟน. และ กฟภ.
- (3) แปรสภาพการไฟฟ้าฝ่ายจำหน่ายเป็นบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยอาศัยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยเริ่มจาก กฟน. ก่อน และตามมาด้วย กฟภ.
- (4) เริ่มระดมทุนจากภาคเอกชนในกิจการผลิตไฟฟ้าซึ่งเป็นบริษัทลูกของบริษัท กฟผ. จำกัด แต่บริษัทระบบส่งไฟฟ้าและบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังคงเป็นของรัฐทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 3 (ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 เป็นต้นไป) : การแข่งขันอย่างเสรี การจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และการเปิดให้มีการแข่งขันในระดับการค้าปลีก (Retail Competition) ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย

(1) โครงสร้างอุตสาหกรรมไฟฟ้าจะมีลักษณะเปิด มีการแข่งขันอย่างเสรีทั้งในกิจการค้าส่งไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกแก่ผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย บริษัทผลิตไฟฟ้าจะแข่งขันกันขายไฟฟ้าให้ผ่านตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) โดยส่งไฟฟ้าผ่านระบบส่งของบริษัทระบบส่ง และระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งจะเป็นบริษัทอิสระแห่งหนึ่ง โดยองค์กรควบคุมกำกับจะเป็นผู้ควบคุมกำกับบริษัทระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อสร้างความมั่นใจว่าบุคคลที่สามารถใช้หรือเชื่อมต่อระบบไฟฟ้าของประเทศได้ในราคาที่เหมาะสมตามที่องค์กรควบคุมกำกับเป็นผู้กำหนด

(2) บริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะเป็นผู้รับผิดชอบระบบจำหน่ายไฟฟ้าภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเอง ทั้งนี้ เนื่องจากบริษัทระบบจำหน่ายจะเป็นผู้ผูกขาดจำหน่ายในเขตพื้นที่นั้น ๆ องค์กรควบคุมกำกับจะเข้ามาดูแลในด้านหลักเกณฑ์การใช้หรือเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าและอัตราค่าบริการ สำหรับการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับลูกค้ารายย่อยนั้น จะเป็นหน้าที่ของบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าย่อยอิสระอื่น ๆ เข้ามาแข่งขัน กฟน. และ กฟภ. จะแปรสภาพธุรกิจเสริมให้อยู่ในรูปของบริษัทและแปรรูปออกไปก่อน แล้วจึงแปรสภาพธุรกิจหลักให้อยู่ในรูปบริษัทจำกัดเพื่อให้เอกชนเข้ามาร่วมทุนในภายหลัง

(3) มีองค์กรควบคุมกำกับที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ เพื่อสร้างความเสมอภาคในการแข่งขัน และสร้างความเป็นธรรม³⁰⁰

ต่อมา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบข้อเสนอสื่อและแผนการดำเนินงานในการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า และได้มีการปรับปรุงแผนดังกล่าว ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 และมีนาคม พ.ศ. 2545 โดยการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ประกอบด้วย

- การจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า ทำหน้าที่สั่งการเดินเครื่องโรงไฟฟ้า กำหนดราคาค่าไฟฟ้าในตลาดกลาง และบริการการชำระเงินค่าซื้อขายไฟฟ้า เพื่อให้โครงสร้างกิจการไฟฟ้ามีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น มีการป้องกันการผูกขาด และลดความผันผวนของราคา โดยตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าจะอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีการเปิดให้มีการซื้อขายนอกตลาด การซื้อขายในตลาดล่วงหน้า และการซื้อขายในตลาดการดำเนินการจริงอีกด้วย³⁰¹

³⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-43.

³⁰¹ หนังสือกระทรวงพลังงาน ที่ พน 0602/3062 ลงวันที่ 4 กันยายน 2546 เรื่อง มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2546 (ครั้งที่ 94)

- กิจการผลิตไฟฟ้า จะมีผู้ผลิตไฟฟ้าหลายรายเข้ามาแข่งขันเพื่อประมูลขายไฟฟ้าในตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า โรงไฟฟ้าของ กฟผ. จะจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดและแปรรูปออกไป เพื่อให้มีการแข่งขันและให้กิจการผลิตไฟฟ้าแยกเป็นอิสระจากธุรกิจระบบส่งไฟฟ้าของ กฟผ.

- กิจการค้าปลีกไฟฟ้า จะเปิดให้มีการแข่งขันจากผู้ค้าปลีกหลายราย ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าไม่จำเป็นต้องซื้อไฟฟ้าจาก กฟน. หรือ กฟผ. แต่จะสามารถเลือกซื้อจากบริษัทค้าปลีก (Retail Company : RetailCo) รายใดก็ได้ โดยบริษัทค้าปลิกดังกล่าวสามารถซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าต่าง ๆ ผ่านตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า แล้วจัดส่งไฟฟ้ามาตามสายไฟฟ้าของ กฟน. หรือ กฟผ. ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันในการขายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าทั้งในด้านราคาและคุณภาพบริการ³⁰² นอกจากนี้ จะมีการปรับโครงสร้าง กฟน. และ กฟผ. ที่ทำหน้าที่ด้านการจัดหาไฟฟ้าในระดับค้าปลีก แยกออกเป็นบริษัทระบบสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า (Regulated Electricity Delivery Company : REDCo) หลาย ๆ บริษัท โดยการดำเนินการของ REDCo ซึ่งจะถูควบคุมกำกับโดยรัฐ จะแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบสายจำหน่าย (Distribution Company : DisCo) ทำหน้าที่ให้บริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อส่งไฟฟ้าไปยังสถานที่ที่ใช้ไฟ และส่วนจัดหาไฟฟ้า (Supply Company : SupplyCo) ทำหน้าที่จำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้บริโภคที่อยู่ในเขตจำหน่ายของตน เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน ก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างบริษัทระบบสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้าหลาย ๆ บริษัท ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมภายในองค์กรของ กฟน. และ กฟผ. จะมีการปรับกิจการหลักเป็นการดำเนินการเชิงพาณิชย์ แยกธุรกิจที่ไม่ใช่ธุรกิจหลักออกเป็นบริษัทในเครือ และลดสัดส่วนการถือหุ้นในที่สุด³⁰³

- กิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่สามารถเพิ่มการแข่งขันได้เนื่องจากเป็นกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ จะมีการควบคุมกำกับอย่างเข้มงวดเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้บริโภค เนื่องจากไม่มีประโยชน์ที่จะต้องลงทุน

³⁰² สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP)[ออนไลน์].

³⁰³ บันทึกข้อความ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ นร 0903/2273 ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

ปกเสापาดสายใหม่ให้เข้าซ้อ้นกับของเดิม³⁰⁴ ซึ่งรวมถึงการให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อบระบบไฟฟ้า (Third Party Access: TPA) มาใช้ เพื่อให้เกิดการแข่งขันทั้งในระดับค่าส่งและค่าปลีกไฟฟ้า³⁰⁵

- นอกจากนี้ การปรับโครงสร้างดังกล่าว จะมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานแห่งชาติทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน ออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน ส่งเสริมการแข่งขัน ป้องกันการใช้อำนาจการผูกขาดโดยมิชอบ และให้การคุ้มครองผู้บริโภค โดยคาดว่าจะมีผลบังคับใช้ประมาณกลางปี พ.ศ. 2545³⁰⁶

4.1.2.3.3 การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ต่อมา รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเร่งรัด ด้วยเหตุผลที่ว่า การนำรัฐวิสาหกิจเข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จะช่วยเพิ่มมูลค่าในตลาดทุนและช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเริ่มจากการแปรรูปการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) เป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ภายใต้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 และให้แยกกิจการท่อส่งก๊าซธรรมชาติออกจากกิจการจัดหาและจำหน่ายก๊าซธรรมชาติของ ปตท. ในลักษณะการแบ่งแยกทางบัญชี (Account Unbundling) ก่อนนำเข้าระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ และให้แยกกิจการดังกล่าวในลักษณะการแบ่งแยกตามกฎหมาย (Legal Unbundling) หลังจากการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ ภายใน 1 ปี รวมถึงเปิดให้บริการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อแก่บุคคลที่สาม (Third Party Access) เป็นต้น และได้ทำการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยครั้งแรก ในวันที่ 6 ธันวาคม พ.ศ. 2544 โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่

หลังจากประสบความสำเร็จในการแปรรูป ปตท. ผ่านไปได้ 2 ปี รัฐบาลเดินหน้าแปรรูปกิจการไฟฟ้าเป็นลำดับต่อมา โดยเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้มีนโยบายให้ชะลอการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า (Power Pool) และให้แปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทมหาชนทั้งองค์กร ด้วยการให้นำทุนของ กฟผ. เข้าจดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยกระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวไม่น้อยกว่าร้อยละ

³⁰⁴ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า, หน้า 5.

³⁰⁵ หนังสือกระทรวงพลังงาน ที่ พน 0602/3062 ลงวันที่ 4 กันยายน 2546 เรื่อง มติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2546 (ครั้งที่ 94)

³⁰⁶ บันทึกข้อความ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ นร 0903/2273 ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า

ละ 50 ต่อมา เมื่อวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เห็นชอบให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เรื่องการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า เนื่องจากเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเหมือนกับมลรัฐแคลิฟอร์เนีย* และให้มีการแปลงสภาพ กฟผ. เป็นบริษัทที่องค์กร โดยใช้พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยให้มีการจดทะเบียนกระจายหุ้นการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง ภายในปี พ.ศ. 2547

ต่อมา ในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในลักษณะ Enhanced Single Buyer (ESB) คือ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ดำเนินกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการระบบส่งไฟฟ้า และเป็นผู้ซื้อไฟฟ้ายรายเดียว (Single buyer) ส่งกระแสไฟฟ้าให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย คือ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รวมทั้งแนวทางการจัดตั้งองค์กรควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า และเพื่อให้โครงสร้างองค์กรของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่งสอดคล้องกับการดำเนินงานภายใต้โครงการ ESB ให้มีการปรับโครงสร้างองค์กร ดังนี้

1. กฟผ. จะมีการแปลงสภาพเป็นบริษัทที่องค์กร และจดทะเบียนกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ในไตรมาสที่ 1 ปี 2547 โดยมีการแบ่งแยกทางบัญชี (Account Unbundling) ระหว่างกิจการผลิตและกิจการระบบส่ง เพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน
2. กฟน. และ กฟภ. จะเป็นผู้ดำเนินการระบบจำหน่าย (Distribution) และการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail) ภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน จะมีการแบ่งแยกบัญชีระหว่างธุรกิจสายจำหน่ายและจัดหาไฟฟ้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หน่วยงานกำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้และป้องกันการอุดหนุนระหว่างธุรกิจสายจำหน่ายที่มีลักษณะผูกขาดกับธุรกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

* นับตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2543 เกิดวิกฤตพลังงานขึ้นในรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยค่าไฟฟ้าในตลาดขายส่งไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก เกิดเหตุการณ์ไฟฟ้าดับเป็นระยะ ๆ บ่อยครั้ง และบริษัทการไฟฟ้าหลักซึ่งเป็นผู้จัดหาไฟฟ้าจากตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าประสบปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง ซึ่งปัจจัยที่ก่อให้เกิดวิกฤตพลังงานดังกล่าวเนื่องจากความสามารถในการผลิตไฟฟ้าไม่สามารถตอบสนองความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นได้อย่างเพียงพอ โดยโรงไฟฟ้าใหม่ไม่สามารถก่อสร้างได้เนื่องจากความเข้มงวดในการออกใบอนุญาตด้านสิ่งแวดล้อม ระบบส่งไฟฟ้ามีข้อจำกัดในการส่งไฟฟ้า นอกจากนี้ เมื่อเกิดการระเบิดของท่อก๊าซธรรมชาติ ทำให้ก๊าซธรรมชาตินำเข้ามีปริมาณไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้ก๊าซ ราคาก๊าซธรรมชาติจึงปรับตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ส่งผลให้อัตราค่าไฟฟ้าขายส่งในตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าสูงขึ้นตามไปด้วย แต่เนื่องจากบริษัทการไฟฟ้าจะต้องจัดหาไฟฟ้าจากตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้าเท่านั้น ไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้ากับผู้ผลิตไฟฟ้าได้โดยตรง และมีการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกซึ่งทำให้บริษัทการไฟฟ้าต้องรับภาระขาดทุนที่เกิดขึ้น จนเกิดปัญหาด้านการเงินอย่างรุนแรง (รัฐพล ชื่นสมจิตต์, "วิกฤตพลังงานในรัฐแคลิฟอร์เนีย," วารสารนโยบายพลังงาน, 54 (2544).)

โดยโครงสร้างกิจการไฟฟ้าดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดอำนาจผูกขาดในการผลิต การซื้อ ขายส่ง และส่งไฟฟ้า การที่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ยังคงเป็นบริษัทรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ รัฐจึงสามารถใช้กลไกโดยผ่านทางผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในการกำหนดนโยบายให้ดูแลด้านสาธารณูปโภคของประเทศ และการที่เป็นบริษัทที่ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการระบบส่งไฟฟ้าอยู่ภายใต้โครงสร้างเดียวกัน ทำให้ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ไม่ซ้ำซ้อนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันนำไปสู่ค่าไฟฟ้าที่ถูกลง และเกิดประโยชน์ต่อผู้บริโภค

จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ได้มีการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พร้อมกับมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) และโอนกิจการของ กฟผ. ไปให้แก่บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ทั้งหมด โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 ตราขึ้นเพื่อจำกัดหรือลดอำนาจ สิทธิและประโยชน์บางกรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และกำหนดให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมการใช้อำนาจทางกฎหมายให้เป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย สำหรับพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตราขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเปลี่ยนสถานะของ กฟผ. จากเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นบริษัทมหาชน จำกัดตามที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้

แต่อย่างไรก็ตาม การแปรรูป กฟผ. ก็ประสบความสำเร็จ เมื่อมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคกับประชาชนรวม 11 คนได้ยื่นฟ้อง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ต่อศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2548 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับข้างต้นตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้แปรรูป กฟผ. และเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ ฟ. 5/2549 ให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นของบริษัท

กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย มีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติเปลี่ยนทุนของ กฟผ. เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเสียไปด้วย นอกจากนี้ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 เนื่องจากการให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) มีอำนาจเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ซึ่งเป็นอำนาจมหาชนของรัฐ จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งไม่มีอำนาจมหาชนนั้น และขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจ รวมถึงการนำทรัพย์สินของประเทศสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่ง กฟผ. ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โอนไปให้บริษัทเอกชน และจากความไม่ชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 มีผลให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 มีความไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย³⁰⁷

นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา การดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านกิจการไฟฟ้า รวมถึงการแปรรูป กฟน. และ กฟภ. จึงถูกยกเลิกไปโดยปริยาย โดยโครงสร้างกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยก็ยังคงอยู่ในลักษณะผู้ซื้อไฟฟ้ารายเดียว (Enhanced Single Buyer : ESB) จนถึงปัจจุบัน

4.1.2.3.4 พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เพื่อปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงาน* โดยแยกงานนโยบาย งานกำกับดูแล และการประกอบกิจการพลังงาน ออกจากกันให้มีความชัดเจน ซึ่งงานนโยบายจะอยู่ในความรับผิดชอบ

³⁰⁷ วสุ สิงห์ชฎิต, "ศาลปกครองกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย," วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4,1 (2549): 87-90.

* กิจการพลังงาน ประกอบด้วย กิจการไฟฟ้า และกิจการก๊าซธรรมชาติ

ของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ส่วนงานกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนด จะอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551 มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อกำกับกิจการพลังงานในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด จากการปรับโครงสร้างการบริหารกิจการพลังงานดังกล่าวจะทำให้การประกอบกิจการพลังงานมีการแข่งขันกันอย่างเสรี ไม่ก่อให้เกิดการผูกขาด สร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ใช้พลังงาน มีไฟฟ้าเข้าถึงในพื้นที่ทุรกันดาร และส่งเสริมการสนับสนุนการใช้พลังงานหมุนเวียนที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแปรรูป กฟผ. กฟน. กฟภ. และรัฐวิสาหกิจอื่นที่ประกอบกิจการด้านพลังงาน³⁰⁸ โดยพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองที่ให้อำนาจมหาชนแก่หน่วยงานในการควบคุมกำกับประกอบกิจการพลังงานของภาคเอกชน เพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชน

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการประกอบกิจการไฟฟ้าแล้ว การขอสัมปทานและการขออนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 จึงสิ้นสุดการบังคับใช้³⁰⁹ โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการได้รับอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แทน ซึ่งไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะกับเอกชนเท่านั้น การไฟฟ้าทั้งสามแห่งก็จะต้องได้รับใบอนุญาตในการประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จึงถือเป็นการยกเลิกระบบสัมปทานการประกอบกิจการไฟฟ้าภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 มาสู่ระบบการออกใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นการลดการผูกขาดจากระบบสัมปทาน³¹⁰

³⁰⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 546/2550 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.

³⁰⁹ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, มติการประชุม ครั้งที่ 1/2551 (ครั้งที่ 120) เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2551 เรื่อง การออกใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

³¹⁰ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด, (ศูนย์วิจัยทีดีอาร์ไอ), หน้า 3.

4.1.2.3.5 แผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน พ.ศ. 2561

เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2561 สมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศ จำนวน 11 ด้าน และได้มีการประกาศใช้แผนการปฏิรูปประเทศเพิ่มเติมอีก 2 ด้าน รวมเป็นทั้งหมด 13 ด้าน* ซึ่งต่อมาภายหลังยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2561 จึงได้มีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2563³¹¹ และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2564 โดยแผนการปฏิรูปประเทศเป็นการกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวมถึงเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560³¹² ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

เนื่องจากพลังงานถือเป็นสาขาการผลิตที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้กำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน ใน 6 ด้าน* 17 ประเด็นการปฏิรูป เพื่อให้กิจการพลังงานมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมมากขึ้น ภายใต้กลไกตลาดที่เหมาะสม สำหรับกิจการพลังงานด้านไฟฟ้าในปัจจุบันที่ตลาดไม่เอื้อต่อการแข่งขัน

* แผนการปฏิรูปประเทศ 13 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชนเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม ด้านพลังงาน ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ด้านการศึกษา และด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

³¹¹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), หน้า 1-2.

³¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 257 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ
- (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ
- (3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

* ประเด็นการปฏิรูปด้านพลังงาน 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการบริหารจัดการพลังงานของประเทศ ด้านไฟฟ้า ด้านปิโตรเลียมและปิโตรเคมี ด้านพลังงานทดแทน ด้านการอนุรักษ์และใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ และด้านเทคโนโลยี นวัตกรรม และโครงสร้างพื้นฐานพลังงาน

โครงสร้างกิจการไฟฟ้าไม่เปิดให้การไฟฟ้าให้สิทธิแก่บุคคลอื่น เช่น ผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระ ผู้ใช้ไฟฟ้าทั่วไป เข้ามาใช้ประโยชน์จากระบบส่งและระบบจำหน่ายของการไฟฟ้าในเชิงพาณิชย์ได้ (Third Party Access หรือ TPA) มีเพียงโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ภายในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สามารถใช้และเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า (TPA) ได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการพลังงานให้เอกชนสามารถเข้ามาใช้สายส่งและสายจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน รวมถึงส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันมากยิ่งขึ้น โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงระบบไฟฟ้าและไม่เป็นภาระต่อประชาชนที่ยังซื้อไฟฟ้าจากระบบไฟฟ้าอยู่ด้วย นอกจากนี้ พฤติกรรมผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เช่น เทคโนโลยีพลังงานแสงอาทิตย์ รวมถึงระบบการกักเก็บพลังงานที่มีประสิทธิภาพสูง ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถผลิตสินค้าหรือบริการใช้เอง เกิดการหลอมรวมระหว่างผู้ผลิตและผู้ใช้ หรือที่เรียกว่า “Prosumer” แต่โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในปัจจุบันในรูปแบบ “ผู้ซื้อรายเดียว” (Enhanced Single Buyer) คือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ กฟผ. กฟน. และ กฟภ. จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้ารายย่อย โดยเอกชนทั่วไป ซึ่งรวมถึง Prosumer ไม่สามารถซื้อขายไฟฟ้ากันเองหรือขายตรงให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้ รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบปัจจุบันยังไม่เอื้อต่อการพัฒนากิจการพลังงานให้เป็นไปตามกลไกการแข่งขัน ดังนั้น จึงต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของโครงสร้างกิจการไฟฟ้าให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ใช้ไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปและการเปลี่ยนแปลงของ Disruptive Technology ด้านพลังงานไฟฟ้าที่เกิดขึ้น และหากต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและระบบกักเก็บพลังงานลดลงเรื่อย ๆ ผู้ใช้ไฟฟ้าเริ่มผลิตและใช้เองมากขึ้น จะส่งผลกระทบต่อลักษณะการให้บริการด้านไฟฟ้ารูปแบบเดิมที่เป็นแบบรวมศูนย์ มีการผลิตไฟฟ้า ส่งและจำหน่ายไฟฟ้าในลักษณะผูกขาด³¹³ ให้กลายเป็นรูปแบบที่เป็นแบบกระจายศูนย์มากยิ่งขึ้น

จากประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านพลังงานทั้งหมด 17 ประเด็น มีประเด็นการปฏิรูปประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าเพื่อเพิ่มการแข่งขัน 3 ประเด็น ดังนี้

1. ปฏิรูปโครงสร้างแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan หรือ PDP) ซึ่งเป็นแผนการพัฒนาระบบไฟฟ้าของประเทศไทยในระยะยาว คำนึงถึงการกระจายสัดส่วนและแหล่งเชื้อเพลิงที่สมดุล ลดความเสี่ยงของการจัดหาเชื้อเพลิง มีความสมดุลระหว่างโรงไฟฟ้าฐาน โรงไฟฟ้าที่มีการตอบสนองอย่างรวดเร็ว โรงไฟฟ้าพลังงานทดแทน และการผลิตไฟฟ้าใช้เองของ Prosumer

³¹³ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 เมษายน 2561 เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ด้านพลังงาน)

2. ส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเพื่อเพิ่มการแข่งขัน โดยเฉพาะกิจการไฟฟ้าที่ใช้พลังงานทดแทนที่ผลิตและซื้อขายไฟฟ้ากันเองภายในชุมชนและครัวเรือน ทำให้ภาครัฐไม่ต้องจัดหางบประมาณมาสนับสนุนเป็นพิเศษ สามารถบริหารจัดการแหล่งพลังงานทดแทนที่มีอยู่ในชุมชนทั่วประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ หลังจากส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเพื่อเพิ่มการแข่งขันที่ใช้พลังงานทดแทนในระดับชุมชนและครัวเรือนแล้ว จะมีการศึกษาเพิ่มเติมการเปิดให้มีการแข่งขันเสรีเพิ่มมากขึ้นต่อไป ปรับปรุงโครงสร้างตลาดและกิจการไฟฟ้าเพื่อรองรับรูปแบบกิจการไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารกิจการไฟฟ้า โดยส่งเสริมและจัดทำระเบียบกฎเกณฑ์สำหรับ Third Party Access (TPA) ของระบบส่งและระบบจำหน่าย ซึ่งปัจจุบันมีเพียงภายในนิคมอุตสาหกรรมเท่านั้นที่มีการให้บุคคลที่สามใช้หรือเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ การเปิดให้ใช้และเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า (TPA) ต้องดำเนินการอย่างรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไป เพื่อไม่ให้กระทบต่อความมั่นคงระบบไฟฟ้าและเกิดภาระต่อประชาชนที่ยังซื้อไฟฟ้าจากระบบอยู่ จัดทำแผนบูรณาการการลงทุนและการดำเนินงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานของการไฟฟ้าทั้ง 3 แห่ง เพื่อให้การตัดสินใจด้านการลงทุนในระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความสอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนหรือมีการใช้ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานร่วมกัน เพื่อลดค่าใช้จ่ายโดยรวมของการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้โครงสร้างพื้นฐานในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการจำหน่ายไฟฟ้า (Retail) เพื่อเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้น³¹⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2530 จนกระทั่งแผนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน พ.ศ. 2561 ที่ได้มีการระบุถึงการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าตามกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามาภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้ามาเป็นระยะเวลา ยาวนาน แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากประสบปัญหาทางการเมืองทำให้การปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันต้องหยุดชะงักลง ทำให้รัฐจึงยังคงเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยอยู่จนถึงปัจจุบัน

³¹⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง), หน้า 256.

4.2 โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย³¹⁵

ปัจจุบัน โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบกึ่งผูกขาดโดยรัฐวิสาหกิจ 3 แห่ง คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยมีชื่อเรียกเป็นการเฉพาะว่าเป็นแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) หรือ “ระบบผู้ซื้อรายเดียว” ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 กล่าวคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุด และผูกขาดในการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนในประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน (Single Buyer) ภายใต้สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว รวมทั้ง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังเป็นเจ้าของและดำเนินกิจการระบบส่งไฟฟ้า และเป็นผู้ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะส่งไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตเองและรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนไปตามระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) และจำหน่ายไฟฟ้าทั้งหมดในราคาขายส่งไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งนำไฟฟ้านั้นไปขายให้ผู้ใช้ไฟฟ้า³¹⁶ นอกจากนี้ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) แล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ยังจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้พลังงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้ใช้พลังงานอีกด้วย โดยราคาขายส่งไฟฟ้าจะเป็นราคาเฉลี่ยรวมจากต้นทุนไฟฟ้าและต้นทุนค่าบริการต่าง ๆ ของ กฟผ.

สำหรับการที่มีคำว่า “Enhanced” เนื่องจาก กฟผ. มีการแยกธุรกิจระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ออกจากธุรกิจผลิตไฟฟ้า (Generation) ในลักษณะของหน่วยธุรกิจ (Business unit) เพื่อให้การกำหนดต้นทุนและอัตราค่าบริการในธุรกิจระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) และธุรกิจผลิตไฟฟ้า (Generation) มีความชัดเจนมากขึ้น³¹⁷

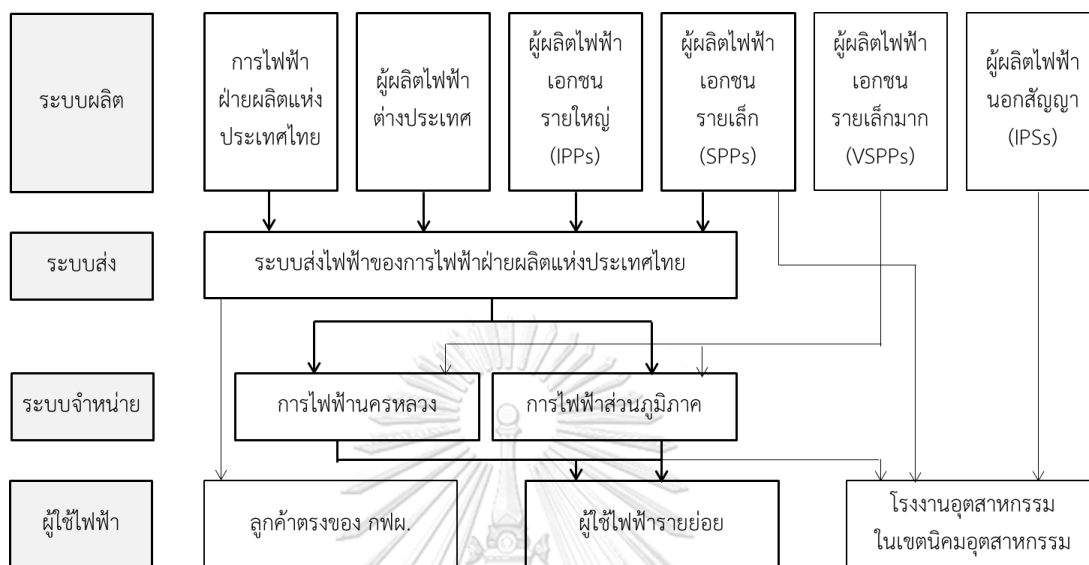
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จะไม่ได้ผูกขาดการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชน โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) ได้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 แต่โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยก็ยังคงมีชื่อเรียกว่า Enhanced Single Buyer

³¹⁵ สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, "รายงานผลการดำเนินงานครั้งที่ 1 โครงการพัฒนาตลาดการซื้อขายไฟฟ้าเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กระบบโคเจนเนอเรชัน." (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

³¹⁶ มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, "ทิศทางกิจการไฟฟ้า: ประเด็นที่ควรจับตามอง, หน้า 67.

³¹⁷ คณะทำงานสัมมนาและการเผยแพร่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "การอภิปรายเรื่อง "แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?" วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 09.30 - 12.00 น. ณ ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์," *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*: 12.

รูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า Enhanced Single Buyer (ESB) ของประเทศไทย มีสาระสำคัญ ดังนี้



ภาพที่ 14 รูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้า Enhanced Single Buyer ของประเทศไทย

4.2.1 กิจการผลิตไฟฟ้า (Generation)

ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ประกอบด้วย

(1) ผู้ผลิตไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้รับผิดชอบกิจการผลิตไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่

(2) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายใหญ่ (Independent Power Producers : IPPs) ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว

(3) ผู้ผลิตไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้าน ขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว

(4) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (Small Power Producers : SPPs) ขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ผ่านสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระยะยาว นอกจากนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPP) ที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนสามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในนิคมอุตสาหกรรมหรือเขตอุตสาหกรรมที่ดำเนินการโดยเอกชนได้โดยตรง โดยไม่ผ่านระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า หรือผ่านระบบของการไฟฟ้าก็ได้ โดยให้ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) จะชำระค่าใช้บริการสายจำหน่าย

ให้แก่การไฟฟ้า และในบางนิคมอุตสาหกรรม มีการติดตั้งหน่วยผลิตไฟฟ้าในพื้นที่ เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าในนิคมอุตสาหกรรมเอง เช่น ระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานความร้อนร่วม Combined Heat and Power: CHP และแหล่งผลิตไฟฟ้าอื่นๆ ติดตั้งกระจายอยู่ในพื้นที่ (Distributed Energy Resources: DER) ซึ่งการซื้อขายไฟฟ้าประเภทนี้จะไม่ผ่านการไฟฟ้าเช่นกัน

(5) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (Very Small Power Producers : VSPPs) รวมถึงผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีเซลล์ไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา ขายไฟฟ้าโดยตรงให้กับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ด้วยสัญญาซื้อขายไฟฟ้าประเภท Non-Firm (เป็นการขายไฟฟ้าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการขายไฟฟ้าที่แน่นอน) ซึ่งจะจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution) ของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยไม่ผ่านระบบส่งไฟฟ้า (Transmission) ของ กฟผ.

(6) ผู้ผลิตไฟฟ้านอกสัญญา (Independent Power Supply หรือ IPS) เป็นผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของตนเองผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองหรือขายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยตรง โดยไม่ขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้า แต่ขอเชื่อมต่อเข้ากับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้า โดยจะต้องได้รับอนุญาตจากการไฟฟ้าก่อน หรืออาจจะไม่ได้เชื่อมต่อเข้ากับระบบไฟฟ้าของการไฟฟ้าก็ได้ โดยผู้ผลิตไฟฟ้างดงามมีทั้งโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ที่มีการผลิตด้วยเชื้อเพลิงฟอสซิล (Fossil Fuel Power Plant) และการผลิตด้วยพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy) ทั้งนี้ ในปัจจุบันการผลิตและใช้ไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้านอกสัญญามีการเติบโตมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต้องการไฟฟ้าจาก 3 การไฟฟ้า และการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของประเทศในอนาคต³¹⁸

ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า มีจำนวนทั้งสิ้น 1,291 ราย ทั้งนี้ รวมโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จำนวน 45 โครงการ โดยมีกำลังผลิตคิดเป็นร้อยละ 35.27 ของกำลังผลิตทั้งประเทศ และโรงไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าขนาดเล็กที่อยู่บนเกาะหรือโรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็กที่อยู่ในภูมิภาคห่างไกล จำนวน 15 โครงการ³¹⁹

อย่างไรก็ตาม นอกจากผู้ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าข้างต้นแล้ว ในปัจจุบัน ด้วยเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าที่มีต้นทุนลดลงจากในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะ

³¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, รายงานการเตรียมความพร้อมรองรับ Prosumer สำหรับกรไฟฟ้า (2561).

³¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า[ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=1.

การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย สามารถเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) โดยมีผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Rooftop PV System) ประเภทบ้านอยู่อาศัย ที่ยื่นแบบแจ้งการประกอบกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ในปี พ.ศ. 2557 จำนวน 703 ราย และในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 5,500 ราย³²⁰ แสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) เริ่มมีบทบาทในกิจการผลิตไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น

4.2.2 กิจการระบบส่งไฟฟ้า (Transmission)

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นเจ้าของและดูแลกิจการระบบส่งไฟฟ้า รวมถึงเป็นศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ทำหน้าที่ดูแลระบบส่งจ่ายไฟฟ้า (Dispatch) ตัดสินใจกำหนดโรงไฟฟ้าที่จะจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบ โดยพิจารณาเลือกโรงไฟฟ้าที่มีต้นทุนต่ำที่สุดและสร้างความมั่นคงและความน่าเชื่อถือให้กับระบบไฟฟ้าในภาพรวม ยกเว้นโรงไฟฟ้าที่มีเงื่อนไขการส่งจ่ายไฟฟ้าระบุไว้ในสัญญา โดยโรงไฟฟ้าที่จะเชื่อมต่อกับระบบส่งไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเชื่อมต่อ การใช้บริการ และการปฏิบัติการระบบ ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ประกาศกำหนด ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ให้มีความโปร่งใส ส่งจ่ายไฟฟ้าผ่านขบวนการแบ่งขอบเขต (Ring Fence) ที่ชัดเจน จากนั้น ไฟฟ้าจะถูกส่งผ่านระบบส่งไฟฟ้าไปยังการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจะจำหน่ายไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าขั้นสุดท้ายในแต่ละพื้นที่

ปัจจุบัน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า และใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้าเพียงรายเดียว³²¹

4.2.3 กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution)

ระบบจำหน่ายไฟฟ้าส่วนใหญ่ภายในประเทศ อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการบริหารระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเอง ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีศูนย์ควบคุมการจ่ายไฟฟ้า ทำหน้าที่ควบคุมระบบ

³²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ทะเบียนสถานะใบอนุญาตและการรับแจ้งที่เกี่ยวข้องของผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Rooftop PV System)[ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2564. แหล่งที่มา <http://app04.erc.or.th/ElicenseRooftop/PV/Public/>.

³²¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า[ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=5.

จำหน่ายไฟฟ้า จากจุดรับซื้อไฟฟ้าไปยังจุดส่งมอบไฟฟ้าในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ การไฟฟ้า นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ยังได้ประสานงานกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในการกำหนดมาตรฐานข้อปฏิบัติ และกฎระเบียบต่าง ๆ ในการเชื่อมต่อ การใช้บริการ และการปฏิบัติการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อสร้างความมั่นใจในคุณภาพและเสถียรภาพของการให้บริการ และยังมีประสานงานอย่างใกล้ชิด ในฐานะที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมระบบส่งไฟฟ้าเพื่อจัดส่ง ไฟฟ้าในลักษณะตามเวลาจริง (Real Time)

สำหรับการประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของภาคเอกชนนั้น ภาคเอกชน สามารถเดินสายจำหน่ายไฟฟ้าของตนคู่ขนานไปกับสายจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ แต่ทั้งนี้ ภาคเอกชนผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่าย ไฟฟ้ามักเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าที่ก่อสร้างสายจำหน่ายไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าของตนเองไปยังลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า ของตนเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าโดยตรง สายจำหน่ายไฟฟ้างดงกล่าวจึงมักมีระยะทางสั้น ๆ เพื่อจำหน่าย ไฟฟ้าให้กับลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ใกล้เคียงเท่านั้น

ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาต รวมการไฟฟ้า ทั้งสามแห่ง มีจำนวนทั้งสิ้น 220 ราย³²² ทั้งนี้ ศูนย์ควบคุมการจ่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตควบคุม ระบบไฟฟ้า ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการ ยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 มาตรา 3 เนื่องจากโรงไฟฟ้า ส่วนใหญ่ที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นโรงไฟฟ้าของผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPP) ที่มีสัญญาซื้อขายไฟฟ้าประเภท Non-Firm กล่าวคือ เป็นการขายไฟฟ้าที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาการขายไฟฟ้าที่แน่นอน และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ไม่สามารถสั่งการด้านการผลิตไฟฟ้า ของโรงไฟฟ้าเหล่านี้ได้ ดังนั้น ศูนย์ควบคุมการจ่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จึงเป็นศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ซึ่งโดยปกติไม่มีหน้าที่สั่งการด้านการ ผลิตไฟฟ้าโดยตรง เข้าข่ายได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า

³²² สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ภาพรวมการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.erc.or.th/ita/license.aspx>.

4.2.4 กิจการค้าปลีกไฟฟ้า (Retail)

การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้รับผิดชอบการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าส่วนใหญ่ภายในประเทศ โดยซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) เพื่อจำหน่ายและส่งไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละเขตที่รับผิดชอบอยู่ ซึ่งเขตความรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) จะอยู่ในเขตกรุงเทพฯ นนทบุรี และสมุทรปราการ ในขณะที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ให้บริการในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ครอบคลุม 74 จังหวัด และในเขตนิคมอุตสาหกรรม ยกเว้นการใช้กำลังไฟฟ้า (Load) ในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรม ซึ่งในพื้นที่เหล่านี้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกที่จะซื้อไฟฟ้าโดยตรงจากผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) ได้ นอกจากนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สามารถจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้พลังงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้ใช้พลังงานได้อีกด้วย

สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกือบทั้งหมดของประเทศยังคงต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น ไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ไม่มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย³²³ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน เนื่องจากต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาตกลงอย่างมาก ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยมีแนวโน้มที่จะติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาบ้านอยู่อาศัยของตนเองมากขึ้น เพื่อผลิตไฟฟ้าไว้ใช้เอง ซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่ายในครัวเรือน หรือผู้ใช้ไฟฟ้าอาจทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชน (Private PPA) กับบริษัทผู้ให้บริการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา เพื่อให้บริษัทผู้ให้บริการติดตั้ง บำรุงรักษา และควบคุมระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้านอยู่อาศัยหรืออาคารของผู้ใช้ไฟฟ้า และผู้ใช้ไฟฟ้าจะซื้อไฟฟ้าจากผู้ให้บริการที่ผลิตได้จากระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้านอยู่อาศัยหรืออาคารของตน ในราคาค่าไฟฟ้าที่ถูกกว่าค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) แต่ทั้งนี้ ผู้ใช้ไฟฟ้าก็ยังคงต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อซื้อไฟฟ้าในเวลากลางคืน ที่ระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ และตามระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ของทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) กำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า

³²³ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า, หน้า 7.

ปัจจุบัน ผู้ประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาต รวมถึงการไฟฟ้าทั้งสามแห่ง มีจำนวนทั้งสิ้น 260 ราย โดยผู้ประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าภาคเอกชนจะเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทอื่นที่มีผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยแทบทั้งสิ้น โดยมีเพียงการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เท่านั้น ที่จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย³²⁴

4.2.5 การกำหนดนโยบายกิจการไฟฟ้า

ปัจจุบัน คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและนำเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และมอบให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนำไปปฏิบัติ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงาน และติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุน เร่งรัดการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จะไม่มีอำนาจกำกับดูแล (tutelle) หน่วยงานอื่นโดยตรง แต่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) จะกำกับดูแลผ่านคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง รวมทั้งองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ที่มีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ หลายกระทรวงเป็นกรรมการ ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนพลังงานที่อยู่ในกำกับดูแลของตนตามกฎหมาย³²⁵

นอกจากนี้ กระทรวงพลังงาน เป็นหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จากการรวมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเดิมกระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานกว่า 20 หน่วยงาน ใน 9 กระทรวง เพื่อให้การดำเนินงานเกิดความ เป็นเอกภาพ แต่ทั้งนี้ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคง

³²⁴ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า[ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://app04.erc.or.th/ELicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=4.

³²⁵ สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย, "รายงานผลการดำเนินงานครั้งที่ 2 โครงการพัฒนาตลาดการซื้อขายไฟฟ้าเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กระบบโคเจนเนอเรชัน,"(2561). (เอกสารไม่ตีพิมพ์)

สังกัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากการไฟฟ้าสองแห่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสาธารณูปโภคสำหรับยกระดับความเจริญของเมืองและท้องถิ่น³²⁶

4.2.6 องค์การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้า (Regulator)

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ในการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการกำกับกิจการพลังงานในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ การกำหนดมาตรฐานการให้บริการพลังงานและมาตรฐานความปลอดภัยในการประกอบกิจการพลังงาน การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้พลังงาน รวมทั้งการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การใช้อำนาจหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการสำรวจหรือเพื่อหาสถานที่ตั้งระบบโครงข่ายพลังงาน และการพิจารณาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการพลังงาน³²⁷

4.3 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย เป็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่ได้รับการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 40³²⁸ ซึ่งบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวได้ถูกจำกัดไว้ด้วยเหตุผลของความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ

³²⁶ กระทรวงพลังงาน, ประวัติกระทรวงพลังงาน[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://energy.go.th/2015/about-energy/>.

³²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, ประวัติความเป็นมา[ออนไลน์].

³²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 บัญญัติว่า

“ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา ”

ที่ปรากฏในมาตรา 40 วรรคสองและวรรคสาม ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยดังกล่าว จึงต้องกระทำด้วยเหตุผลดังกล่าวเท่านั้น เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ให้เกิดความเดือดร้อน หรือมีการแสวงหากำไรอย่างไม่เป็นธรรม

ปัจจุบัน การประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย ซึ่งรวมถึงการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการประกอบกิจการพลังงาน (กิจการไฟฟ้าและกิจการก๊าซธรรมชาติ) แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาวิเคราะห์ว่า กฎหมายแต่ละฉบับส่งผลกระทบต่อการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ทั้งการประกอบกิจการโดยภาครัฐ (รัฐวิสาหกิจ) หรือภาคเอกชน และก่อให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย หรือไม่ อย่างไร

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้พลังงาน ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน ป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน และการบริการของระบบโครงข่ายพลังงาน จะต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีกีดกันปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ส่งเสริมให้การประกอบกิจการพลังงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อผู้รับใบอนุญาตและผู้ใช้พลังงาน รวมทั้งส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย โดยให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการพลังงาน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติหมวดที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพลังงาน ได้แก่ หมวด 3 การกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงาน โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ประกอบด้วย

(1) การอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน

การประกอบกิจการพลังงานจะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน และใบอนุญาตอื่นที่เกี่ยวข้อง จากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) รวมถึงการพักหรือหยุดให้บริการพลังงาน และการเลิกประกอบกิจการพลังงาน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกาศกำหนด นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการ

พลังงาน (กกพ.) มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการผูกขาด ลด หรือจำกัด การแข่งขันในการให้บริการพลังงานอีกด้วย

(2) อัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน

กระทรวงพลังงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและแนวทางการกำหนดอัตราค่าบริการในการประกอบกิจการพลังงาน และให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับ ใบอนุญาตแต่ละประเภท ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะต้องเสนออัตราค่าบริการเพื่อให้คณะกรรมการกำกับ กิจการพลังงาน (กกพ.) ให้ความเห็นชอบ

(3) การกำหนดมาตรฐานและความปลอดภัยในการประกอบกิจการพลังงาน

การประกอบกิจการพลังงานต้องเป็นไปตามมาตรฐานทางวิศวกรรมและมีความปลอดภัย ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกาศกำหนด

(4) ระบบโครงข่ายพลังงานและศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน

ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามแผนการขยายระบบ โครงข่ายพลังงาน ยินยอมให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน ของตนตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานประกาศกำหนด โดยข้อกำหนด ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ยังมีบทบัญญัติเพื่อให้ การคุ้มครองแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าให้ได้รับความเป็นธรรม ได้รับบริการที่มีมาตรฐานและคุณภาพการ ให้บริการที่ดี และเกิดการพัฒนาด้านการให้บริการ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้ไฟฟ้า

จากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 คณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน (กกพ.) ได้ออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้า รวมถึง กิจการค้าปลีกไฟฟ้า ที่ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าจะต้องปฏิบัติตาม มีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 การประกอบกิจการไฟฟ้า

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 47 บัญญัติให้ผู้ที่ ประสงค์จะประกอบกิจการพลังงานจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ไม่ว่าจะการประกอบกิจการพลังงานนั้นจะมีค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นกิจการ

พลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตตามที่ได้ตราไว้เป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ดังนี้

4.3.1.1 การขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า

1) ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า

ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ (1) บุคคลธรรมดา (2) ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลต่างประเทศซึ่งมีสำนักงานสาขาในประเทศไทย และ (3) กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นที่ประสงค์จะประกอบกิจการพลังงาน จะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน พร้อมนำส่งเอกสารและหลักฐานประกอบ ดังนั้น การไฟฟ้าทั้งสามแห่งซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าด้วย

ในการขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องนำส่งจะต้องแนบ (1) แผนงานเกี่ยวกับการจำหน่ายและการจัดให้ได้มาซึ่งไฟฟ้า เพื่อตรวจสอบความสามารถในการจัดหาไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า (2) ประมาณการจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้า จำนวนหน่วยจำหน่ายไฟฟ้า และความต้องการพลังไฟฟ้าสูงสุดที่ผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละรายต้องการใช้ในแต่ละเดือน (3) สำเนาสัญญาซื้อขายไฟฟ้า หรือสัญญาจะซื้อจะขายทุกราย หากยังไม่มีให้ส่งร่างต้นแบบสัญญามาแทน³²⁹ พร้อมกันนี้ ผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องนำส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของผู้ประกอบการ เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตรวจสอบความสัมพันธ์กับผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น³³⁰

2) ประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า

ใบอนุญาตในการประกอบกิจการไฟฟ้า มี 5 ประเภท ซึ่งใบอนุญาตการประกอบกิจการไฟฟ้าทุกประเภทจะมีอายุไม่เกิน 25 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ขึ้นอยู่กับขนาด

³²⁹ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551

³³⁰ ฝ่ายใบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน คู่มือการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า : ใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้า, หน้า 77.

และลักษณะของกิจการประเภทต่าง ๆ ผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ สังคม และการลงทุน รวมถึงลักษณะการแข่งขันของกิจการ³³¹ ประกอบด้วย

- (1) ใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ผลิตไฟฟ้า
- (2) ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบการระบบส่งไฟฟ้า
- (3) ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า
- (4) ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า
- (5) ใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า

ทั้งนี้ การประกอบกิจการไฟฟ้าบางประเภทหรือบางขนาดจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระหนักเกินความจำเป็นแก่ผู้ประกอบการ แต่ต้องแจ้งรายละเอียดข้อมูลการประกอบกิจการไฟฟ้าพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทราบ³³² เพื่อให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานมีข้อมูลของผู้ประกอบการทั้งหมดสำหรับใช้ในการวางนโยบายและแผนเกี่ยวกับพลังงานของประเทศ³³³ โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 มาตรา 3 ประกอบด้วย

- (1) กิจการผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมของแต่ละหน่วยผลิตต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์
- (2) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ผู้ประกอบการผลิตไฟฟ้าตาม (1) นำไฟฟ้าที่ได้จากการผลิตไปใช้ในกิจการของตนเอง

³³¹ ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ข้อ 5

³³² ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551 ข้อ 3

³³³ อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563), หน้า 85.

(3) กิจการจำหน่ายไฟฟ้าที่มีขนาดการจำหน่ายไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพัน กิโลวัตต์แอมแปร์ โดยผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า

(4) กิจการศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า ซึ่งโดยปกติไม่มีหน้าที่สั่งการด้านการผลิตไฟฟ้าโดยตรง

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้บัญญัติห้ามผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ใบอนุญาตระบบส่งไฟฟ้า ใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า และใบอนุญาตควบคุม) ขอรับใบอนุญาตประเภทอื่น แตกต่างจากในสหราชอาณาจักรที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า ขอรับใบอนุญาตประเภทอื่น ซึ่งถือเป็นการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ (Ownership Unbundling) เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้หรือเชื่อมต่อระบบส่งไฟฟ้า ดังนั้น ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าในประเทศไทยจึงสามารถประกอบกิจการไฟฟ้าได้ทุกประเภท ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการผูกขาดกิจการไฟฟ้า ตั้งแต่กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า กิจการควบคุมระบบไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ประกอบกิจการเพียงรายเดียว

จากประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าข้างต้น จะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับระบบไฟฟ้าแบบดั้งเดิมที่มีทิศทางกรไหลของกระแสไฟฟ้าทิศทางเดียวเป็นลำดับ ตั้งแต่การผลิตไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงการควบคุมระบบไฟฟ้า และการจำหน่ายไฟฟ้า แต่ระบบไฟฟ้าในปัจจุบัน ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่าง ๆ และต้นทุนการดำเนินการที่ลดลงอย่างมาก ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีระบบผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) สามารถจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนในรูปแบบ Peer-to-Peer ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่อาจมีหรือไม่มีระบบผลิตไฟฟ้า และเพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer จึงเกิดการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งประเภทของใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าข้างต้นยังไม่ครอบคลุมถึงการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ที่เกินกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ที่ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า และไม่ครอบคลุมการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer จึงทำให้การประกอบกิจการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการโดยไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

3) การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า

คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานจะต้องพิจารณาออกใบอนุญาต โดยคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้³³⁴

(1) ประโยชน์ต่อผู้บริโภค ผู้ใช้บริการ อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น ตลอดจนการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

(2) ศักยภาพด้านการเงินและความสามารถในการบริหารจัดการที่จะทำให้กิจการมีความมั่นคงและดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง

(3) ความเหมาะสมและสอดคล้องกับแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า แผนการลงทุนในกิจการไฟฟ้า แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ และแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน แล้วแต่กรณี

(4) ศักยภาพในการจัดหาแหล่งเงินทุนมารองรับการดำเนินการตามแผนการลงทุนทั้งในภาวะปกติ และในภาวะที่อาจเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด

(5) แผนการด้านเทคนิคที่มีความสมเหตุสมผล สอดรับกับแผนการให้บริการซึ่งจะก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

(6) มาตรฐานด้านความปลอดภัยและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) สามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตให้ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามได้ ประกอบด้วย³³⁵

(1) ประกอบกิจการด้วยตนเอง เว้นแต่เป็นการโอนสิทธิที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

(2) ดำเนินกิจการและดูแลรักษากิจการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

(3) เงื่อนไขในเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการ การบำรุงรักษาสถานที่และเครื่องอุปกรณ์มาตรฐานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม การแจ้งหรือส่งข้อมูลเกี่ยวกับการ

³³⁴ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ข้อ 10

³³⁵ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ข้อ 13

ประกอบกิจการพลังงาน หรือเงื่อนไขอื่นเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงาน ตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด

4.3.1.2 การรวมกิจการไฟฟ้า

กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะรวมกิจการ³³⁶กับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ผู้รับใบอนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ก่อน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการรวมกิจการอันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน พ.ศ. 2552 เพื่อป้องกันการกระทำอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน ทั้งนี้ การควบคุมกำกับการแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า นอกจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งถือเป็นบทกฎหมายเฉพาะในการประกอบกิจการไฟฟ้าแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ซึ่งถือเป็นบทกฎหมายทั่วไป (jus generale) ที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า ที่จำเป็นจะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย โดยรายละเอียดจะกล่าวถึงในหัวข้อ 4.3.3 ต่อไป

4.3.1.3 การกำหนดอัตราค่าบริการ

อัตราค่าบริการที่ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าผู้ให้บริการเรียกเก็บจากผู้รับบริการ ซึ่งรวมถึงอัตราค่าไฟฟ้าที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้า และอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเรียกเก็บจากผู้ใช้ และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนเอง มีผลกระทบต่อกิจการประกอบกิจการไฟฟ้า ผู้ใช้ไฟฟ้ามุ่งถึงความมั่นคงของระบบไฟฟ้าของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐ โดยคณะกรรมการกำกับ

³³⁶ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการรวมกิจการอันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน พ.ศ. 2552 ข้อ 3 บัญญัติว่า

“ การรวมกิจการ หมายความว่ารวมถึง

(1) การรวมกิจการระหว่างผู้รับใบอนุญาตตั้งแต่สองรายขึ้นไปอันมีผลให้สถานะของกิจการหนึ่งสิ้นสุดลงหรือเกิดเป็นกิจการใหม่ขึ้น

(2) การเข้าซื้อหรือกระทำการอื่นใดให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตอื่นอันเป็นผลให้มีอำนาจควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยการ หรือการจัดการ

(3) การเข้าซื้อหรือกระทำการอื่นใดให้ได้มาซึ่งหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตอื่นอันเป็นผลให้มีอำนาจควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยการ หรือการจัดการ

(4) การเข้าซื้อหรือกระทำการอื่นใดให้ได้มาซึ่งหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของบุคคลซึ่งมีอำนาจควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยการ หรือการจัดการของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าเป็นหุ้นส่วนกับบุคคลดังกล่าว ”

กิจการพลังงาน (กภพ.) จะต้องควบคุมกำกับการกำหนดอัตราค่าบริการต่าง ๆ ในกิจการไฟฟ้า เพื่อให้
เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อทั้งผู้ประกอบการไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้า โดยพระราชบัญญัติการประกอบ
กิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าบริการ ให้อำนาจ
คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กภพ.) กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับ
ใบอนุญาต ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ให้ความ
เห็นชอบ³³⁷ และให้ผู้ประกอบการกิจการพลังงานจะต้องเสนออัตราค่าบริการให้คณะกรรมการกำกับ
กิจการพลังงาน (กภพ.) ให้ความเห็นชอบ และห้ามมิให้ผู้ประกอบการกิจการพลังงานเรียกเก็บค่าบริการ
เกินกว่าอัตราค่าบริการที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กภพ.) ให้ความเห็นชอบ³³⁸ ทั้งนี้
ในกรณีที่อัตราค่าบริการเป็นอัตราที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
(กภพ.) เปิดเผยแพร่การ และข้อมูลค่าตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการอีกด้วย³³⁹

สำหรับหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้ประกอบการกิจการพลังงาน
ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 65 มีแนวทางดังนี้

- (1) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของ
การลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ
- (2) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและ
เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ
- (3) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน
- (4) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต
- (5) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดการจัดหาไฟฟ้าเพื่อ
กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- (6) การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศ
เผยแพร่อัตราค่าบริการ
- (7) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่าง
ไม่เป็นธรรม

³³⁷ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 65

³³⁸ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 71

³³⁹ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 67 และ 66 วรรคสอง

4.3.1.3.1 อัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย

สำหรับอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย เรียกเก็บจากผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย³⁴⁰ ประกอบด้วย

(1) ค่าไฟฟ้าฐาน (Base Tariff) สะท้อนต้นทุนในการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ระบบส่งไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และค่าการผลิตพลังงานไฟฟ้า ภายใต้สมมติฐานความต้องการใช้ไฟฟ้า ราคาเชื้อเพลิง อัตราแลกเปลี่ยน และอัตราเงินเฟ้อระดับหนึ่ง โดยค่าไฟฟ้าฐานจะมีการปรับทุก 3 – 5 ปี โดยจะพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนในการผลิต จัดส่ง และการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้า รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และผลตอบแทนที่เหมาะสมในการขยายการลงทุนในอนาคต ทั้งนี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ต้องนำส่งเงินรายได้แผ่นดินให้กับกระทรวงการคลังในอัตราร้อยละ 30 – 45 ของกำไรจากการดำเนินงานในแต่ละปี เพื่อนำไปเป็นรายได้ของแผ่นดินสำหรับใช้ในการพัฒนาประเทศ

ค่าไฟฟ้าฐานสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ประกอบด้วย

(1) ค่าพลังงานไฟฟ้า หน่วยเป็น บาทต่อกิโลวัตต์ชั่วโมง มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า คือ การใช้ไฟฟ้าที่สูงขึ้นจะมีอัตราค่าไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้น และ (2) ค่าบริการรายเดือน หน่วยเป็น บาทต่อเดือน เป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ

(2) ค่าไฟฟ้าผันแปร หรือค่าไฟฟ้าตามสูตรปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ หรือค่า Ft สะท้อนการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนค่าเชื้อเพลิง ต้นทุนการซื้อไฟฟ้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากค่าไฟฟ้าฐาน และผลกระทบจากนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมพลังงานหมุนเวียนด้วยการให้ส่วนเพิ่มราคารับซื้อไฟฟ้า (Adder) หรือมาตรการ Feed-in Tariff (FiT) เป็นต้น และเงินนำส่งกองทุนพัฒนาไฟฟ้าตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งต้นทุนดังกล่าวอยู่นอกเหนือการควบคุมของการไฟฟ้า โดยค่า Ft จะมีการปรับทุก 4 เดือน ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

การกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทย ในปี 2564 – 2568 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพข.) ได้ให้ความเห็นชอบนโยบายการกำหนดโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้า ปี 2564 – 2568 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2564³⁴¹ โดยมีหลักการทั่วไป ดังนี้

³⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, สารานุกรมเกี่ยวกับค่าไฟฟ้า[ออนไลน์], แหล่งที่มา shorturl.at/kqQV6.

(1) อัตราค่าไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าแต่ละประเภท ต้องเป็นอัตราเดียวทั่วประเทศ (Uniform tariff) ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้ กรณีที่เป็นการตกลงซื้อขายไฟฟ้าระหว่างกันโดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศูนย์ควบคุมระบบกำลังไฟฟ้าแห่งชาติ กรณีที่เป็นการซื้อขายไฟฟ้าบนพื้นที่เกาะ กรณีที่เป็นการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างประเทศ กรณีที่เป็นกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีความต้องการคุณภาพหรือบริการด้านไฟฟ้าที่แตกต่างจากปกติ หรือกรณีอื่นๆ โดยให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) นำเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) เพื่อให้ความเห็นชอบ

(2) อัตราค่าไฟฟ้าต้องสะท้อนรายได้ที่พึงได้รับ (Allowed revenue) ซึ่งคิดจากต้นทุนและผลตอบแทนที่เหมาะสมของแต่ละประเภทใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าแยกออกจากกัน

(3) อัตราค่าไฟฟ้าต้องคำนึงถึงต้นทุนในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของระบบไฟฟ้า โดยเทียบเคียงกับหลักการในการให้บริการเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้า (Ancillary service) เพื่อให้รายรับที่เรียกเก็บจากผู้สร้างความผันผวนต่อระบบไฟฟ้ามีความสมดุลกับค่าใช้จ่ายในการเสริมสร้างความมั่นคงในระบบไฟฟ้า และกระจายภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปยังผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

(4) การกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ควรประยุกต์ใช้แนวทางการกำกับดูแลด้วยแรงจูงใจ (Incentive regulation) โดยอาศัยการเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmark) ที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ควบคู่กับการเทียบเคียงกับผลการดำเนินงานในอดีต

(5) ให้มีกลไกในการติดตามการลงทุนของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าและการเรียกคืนเงินค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บไปเกิน (Claw back mechanism) สำหรับการลงทุนที่ไม่เป็นไปตามแผนการลงทุน หรือการลงทุนในโครงการที่ไม่มีความจำเป็น หรือการลงทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้สามารถนำเงินดังกล่าวไปคืนให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้ตามความเหมาะสม

(6) ให้มีกลไกการชดเชยรายได้ผ่านกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อดูแลภาระต้นทุนของระบบจำหน่าย และการจำหน่ายไฟฟ้าที่แตกต่างกันภายใต้อัตราเดียวกันทั่วประเทศ (Uniform Tariff)

³⁴¹ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, มติการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2564 (ครั้งที่ 153) [ออนไลน์], เข้าถึงเมื่อ 12 กันยายน 2564. แหล่งที่มา <http://www.eppo.go.th/index.php/th/component/k2/item/16806-nepc-prayut01-04-64#s9>.

สำหรับโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีก (1) ที่มาของอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกให้คิดจากต้นทุนในการซื้อไฟฟ้า รวมกับรายได้ที่พึงได้รับของกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า (2) อัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกควรสะท้อนความแตกต่างของต้นทุนตามแรงดันไฟฟ้า ช่วงเวลาการใช้ และลักษณะการใช้ไฟฟ้าที่แตกต่างกันของผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละกลุ่ม (3) อัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกควรส่งสัญญาณให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีการปรับพฤติกรรมการใช้ไฟฟ้าให้สอดคล้องกับประสิทธิภาพของระบบไฟฟ้าโดยรวม โดยประยุกต์ใช้แนวคิดตามหลักความร่วมมือในการตอบสนองด้านโหลด (Demand response) และ (4) ให้มีการอุดหนุนอัตราค่าไฟฟ้าของกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยโดยเฉพาะบ้านอยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย โดยให้มีการพิจารณาคูณสมบัติ ผู้ที่สมควรได้รับการช่วยเหลือบนพื้นฐานระบบบูรณาการฐานข้อมูลสวัสดิการสังคม (e-Social Welfare) แทนปริมาณการใช้ไฟฟ้าเพียงอย่างเดียว

ทั้งนี้ หลักการโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทยข้างต้นไม่ใช้กับการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าในกรณีที่ผู้ใช้ไฟฟ้าซื้อไฟฟ้าจากตลาดแข่งขัน หรือจากการทำสัญญาทวิภาคีกับผู้ประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งไม่ใช่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ออกประกาศ เรื่อง กระบวนการ ขั้นตอนการใช้สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ พ.ศ. 2562 เปิดเผยแพร่สูตรการปรับอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Ft) ที่ใช้ในการคำนวณค่าไฟฟ้า ซึ่งอัตราค่าไฟฟ้าโดยอัตโนมัติ (Ft) มีผลต่อการคำนวณค่าไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้บริโภค นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการพลังงานจะต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ให้ความเห็นชอบด้วย³⁴² ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเผยแพร่อัตราค่าบริการที่ระบุไว้ในประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การเผยแพร่อัตราค่าบริการ พ.ศ. 2556 โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ได้มีการประกาศอัตราไฟฟ้า สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยด้วย

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า อัตราค่าไฟฟ้าที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่เรียกเก็บจากผู้บริโภคบ้านอยู่อาศัย ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็น

³⁴² พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 67 และ 70

ผู้กำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีก แม้ว่ากิจการค้าปลีกไฟฟ้าจะเป็นกิจการที่สามารถแข่งขันได้ และสามารถกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าตามกลไกตลาดได้

4.3.1.3.2 อัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า

สำหรับอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ในกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 81 วรรคแรก ประกอบมาตรา 86 ได้บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน และผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องเปิดเผยสัญญาความตกลง เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกาศกำหนด³⁴³

โดยผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าเอกชนได้มีการประกาศอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า แต่สำหรับอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นั้น ยังอยู่ระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยการศึกษาอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้างดงกล่าว อยู่ภายใต้การศึกษา โครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทยใหม่ที่ศึกษาด้านทุนที่แยกประเภทกิจการระบบผลิต ระบบส่ง ระบบจำหน่าย การจำหน่าย และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า³⁴⁴ และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการกำหนดอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อใช้ในการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างเอกชนกับเอกชนผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้า ในพื้นที่ที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ผ่อนปรนให้ดำเนินการได้ ในโครงการทดสอบนวัตกรรมที่นำเทคโนโลยีมาสนับสนุนการให้บริการด้านพลังงาน (Energy Regulatory Commission Sandbox หรือ ERC Sandbox) เพียงเท่านั้น³⁴⁵

ปัจจุบัน อัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าจึงยังไม่มีถูกควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) อย่างแท้จริง

³⁴³ ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเปิดเผยสัญญาความตกลง เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. 2556

³⁴⁴ การรับฟังความคิดเห็น เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าในนิคมอุตสาหกรรม

³⁴⁵ รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประจำเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564

4.3.1.4 การตรวจสอบรายงานการบัญชีและการเงินเพื่อการกำกับดูแล

ในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องจัดทำ “รายงานการบัญชีและการเงินเพื่อการกำกับดูแล” นำส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการ พ ลั ง ง ลั ง า น หลังสิ้นสุดปีบัญชี เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตรวจสอบรายงานดังกล่าว ให้ค่าบริการพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบกิจการ และมีความโปร่งใส เพื่อประโยชน์ในการกำกับอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศ โดยรายงานการบัญชีและการเงินดังกล่าวต้องแยก กิจการพลังงานออกจากกิจการอื่น และต้องแยกกิจการพลังงานตามประเภทใบอนุญาตการประกอบ กิจการพลังงานอีกด้วย

ตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจัดทำรายงานการบัญชีและการเงิน สำหรับผู้รับใบอนุญาตการ ประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2563 ที่ออกตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการ พลังงาน พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดทำและส่งข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบกิจการ พลังงานซึ่งอาจรวมถึงบัญชีแสดงฐานะการเงินและงบการเงินให้แก่คณะกรรมการกำกับกิจการ พลังงาน (กกพ.) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด นอกจากนี้ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่มีศูนย์ควบคุม ระบบไฟฟ้า ให้แยกบัญชีและงบดุลการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าและศูนย์ควบคุมระบบ ไฟฟ้า ออกจากการประกอบกิจการประเภทอื่นอย่างชัดเจน ซึ่งการแยกบัญชีและงบดุลการประกอบ กิจการดังกล่าวถือเป็นการแยกส่วนกิจการทางบัญชี (Account Unbundling)

4.3.1.5 มาตรฐานการให้บริการและการให้บริการอย่างทั่วถึง

ในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ผู้จำหน่ายไฟฟ้าจะต้องจัดให้มีการ ให้บริการ การตรวจสอบ และการประเมินคุณภาพการให้บริการ ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามดัชนีวัดผล การดำเนินงาน โดยเกณฑ์มาตรฐานการให้บริการพลังงานด้านกิจการไฟฟ้า ประเภทใบอนุญาต จำหน่ายไฟฟ้า ได้บัญญัติไว้ในระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยมาตรฐานการ ให้บริการในการประกอบกิจการไฟฟ้า ประเภทใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2558 โดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เช่น การ จ่ายกระแสไฟฟ้าคืน หลังเกิดเหตุขัดข้องเนื่องจากไฟฟ้าดับ การแจ้งการดับไฟฟ้าวางหน้าและ ระยะเวลาที่ดับไฟจะต้องไม่เกินกว่าระยะเวลาที่แจ้งไว้ ระยะเวลาการต่อไฟกลับของลูกค้าเดิม กรณี

ถูกดจ่ายไฟฟ้า เป็นต้น ทั้งนี้ หากผู้จำหน่ายไฟฟ้าให้บริการต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ผู้จำหน่ายไฟฟ้าจะต้องจ่ายเงินชดเชยตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว

สำหรับการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย และผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทกิจการขนาดเล็กนั้น นอกจากที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานตามดัชนีวัดผลการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว การทำสัญญาให้บริการไฟฟาระหว่างการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผู้จำหน่ายไฟฟ้ากับผู้ใช้ไฟฟ้า จะต้องทำตามแบบมาตรฐานของสัญญาที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ให้ความเห็นชอบ โดยแบบมาตรฐานของสัญญาดังกล่าวจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้ให้บริการไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้า รวมทั้งผู้ให้บริการไฟฟ้าจะเลือกปฏิบัติหรือกีดกันในการเข้าทำสัญญากับผู้ใช้ไฟฟ้ารายหนึ่งรายใดโดยไม่มีเหตุอันสมควรมิได้ ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการไฟฟ้า พ.ศ. 2558

4.3.1.6 การส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน

ปัจจุบัน ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและระบบกักเก็บพลังงานลดลงเรื่อย ๆ ทำให้ภาคเอกชนสามารถประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนและจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่สามารถผลิตและใช้เองมากขึ้น และมีไฟฟ้าส่วนเกินจากความต้องการใช้ที่จะสามารถจำหน่ายไฟฟ้า (Prosumer) ได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนในการประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย จึงให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการใช้พลังงานหมุนเวียนโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการไฟฟ้าและความสมดุลของทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนจะช่วยจูงใจให้ภาคเอกชนมีความสนใจลงทุนประกอบกิจการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน และนำพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้จำหน่ายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าต่อไป ซึ่งเป็นผลให้เกิดผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาดมากขึ้น และทำให้เกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

ในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จึงได้ออกระเบียบและประกาศต่าง ๆ เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย (Power Development Plan หรือ PDP) ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นแผนแม่บทในการจัดหาพลังงานของประเทศในระยะยาว 15 – 20 ปี และกำหนดให้การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจสามแห่ง ประกอบด้วย

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้รับซื้อไฟฟ้า โดยการรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนจะมีอัตราซื้อไฟฟ้าในรูปแบบ Feed-in Tariff กล่าวคือ เป็นอัตรารับซื้อไฟฟ้าคงที่ตลอดอายุโครงการในแต่ละประเภทเชื้อเพลิง ที่แตกต่างกันไปตามต้นทุนก่อสร้างโรงไฟฟ้าและค่าดำเนินการและบำรุงรักษา และต้นทุนของวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้า โดยอัตรารับซื้อไฟฟ้าคงที่ตลอดอายุโครงการดังกล่าวจะทำให้ผู้ประกอบการทราบราคาที่ชัดเจนและเกิดความเป็นธรรม³⁴⁶

สำหรับการส่งเสริมผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา เพื่อการผลิตไฟฟ้าใช้เองเป็นหลักและมีปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่เหลือจากความต้องการใช้ไฟฟ้าของตนเอง (Prosumer) นั้น ในปี พ.ศ. 2559 คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการส่งเสริมการติดตั้งโซลาร์รู้อย่างเสรี (ระบบผลิตไฟฟ้าด้วยแสงอาทิตย์สำหรับบ้านและอาคาร) อย่างเสรี ตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) โดยออกประกาศ เรื่อง โครงการนำร่อง (Pilot Project) การผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาอย่างเสรี พ.ศ. 2559 เพื่อให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รับซื้อไฟฟ้าส่วนที่เหลือจากการใช้ในบ้านอยู่อาศัยและในอาคารเป็นหลัก ที่ผลิตจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาจากผู้บริโภคประเภทต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย และนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้มีการส่งเสริมผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา ที่มีขนาดกำลังการผลิตติดตั้งไม่เกิน 10 กิโลวัตต์ โดยติดตั้งเพื่อใช้เองเป็นหลัก ส่วนที่เหลือขายให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย เพื่อลดค่าไฟฟ้าในช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงสุด (Peak) ในเวลากลางวัน โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ได้ออกประกาศเชิญชวนการรับซื้อไฟฟ้าโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา สำหรับภาคประชาชนประเภทบ้านอยู่อาศัย ทั้งนี้ ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาดังกล่าวถือเป็นกิจการผลิตไฟฟ้าที่มีกำลังการผลิตรวมต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ ทำให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

แต่อย่างไรก็ตาม การรับซื้อไฟฟ้าจากโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนดังกล่าว คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะมีการประกาศรับซื้อไฟฟ้าเป็นคราว ๆ นอกจากนี้ ผู้ผลิตไฟฟ้า รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา โดยติดตั้งเพื่อใช้เองเป็นหลัก ส่วนที่เหลือขายให้การไฟฟ้าฝ่ายจำหน่าย ยังคงต้อง

³⁴⁶ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, นโยบายการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.eppo.go.th/index.php/th/electricity/plan-buy-renewenergy#>.

ขายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้าทั้งสามแห่งเท่านั้น ตามโครงสร้างกิจการไฟฟ้ารูปแบบ Enhanced Single Buyer ในปัจจุบันของประเทศไทย จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากจะทำให้โอกาสในการเพิ่มจำนวนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเป็นไปได้ยาก

4.3.1.7 การใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า

ในการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย นอกจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้า ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจะต้องพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าตามปริมาณพลังงานไฟฟ้าและเวลาที่ได้ทำความตกลงกันไว้ด้วย โดยระบบจำหน่ายไฟฟ้างดงกล่าวอาจเป็นระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเองที่ได้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือขอใช้และเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้ารายอื่นก็ได้ โดยตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 และ 81 ได้บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องยินยอมให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่นใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตน ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าประกาศกำหนด ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการพลังงานรายอื่น และต้องประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรม และเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมไม่ได้

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 8 (5) ได้บัญญัติให้รัฐมีแนวนโยบายพื้นฐานว่าด้วยกิจการพลังงานในการสนับสนุนกิจการไฟฟ้าเพื่อสาธารณูปโภค การรักษาความมั่นคงและเชื่อถือได้ของระบบไฟฟ้า โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า ศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า โรงไฟฟ้าพลังน้ำ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ประกอบกิจการระบบส่งไฟฟ้า การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ดังนั้น รัฐจึงยังคงเป็นผู้ผูกขาดระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ โดยระบบจำหน่ายไฟฟ้าผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และปัจจุบัน ระบบจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทยที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ดังนั้น หากผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยแล้ว

จึงจำเป็นต้องขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อให้จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้

ในการขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นั้น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ออกข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางในการดำเนินการขออนุญาตใช้บริการระบบไฟฟ้า ซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 81 ข้างต้น

สำหรับการขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) นั้น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ได้ออกระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2558 โดยได้กำหนดให้ผู้ขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) จะต้องเป็น (1) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็ก (SPPs) ที่ทำสัญญาขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) (2) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) ที่ทำสัญญาขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) (3) ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดินขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อผลิตพลังไฟฟ้าใช้เองและขออนุญาตเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า และต้องเป็นผู้ที่ทำสัญญาซื้อไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือ (4) ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายอื่นที่ประสงค์จะเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ประกอบกับระเบียบการไฟฟ้านครหลวงว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดินขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า จากขอบเขตผู้ขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าและข้อกำหนดสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดินขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้างดงกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยอยู่นอกเหนือขอบเขตผู้ขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้างดงกล่าว ดังนั้น ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยจึงยังไม่สามารถขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ได้

สำหรับการขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) โดยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ออกระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2559 กำหนดขอบเขตผู้ขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รวมถึงระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะต้องออกแบบระบบไม่ให้เกิดการจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบจำหน่าย

ไฟฟ้า ไว้เช่นเดียวกับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยอยู่นอกเขตผู้ขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้างดกล่าว ดังนั้น ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยจึงยังไม่สามารถขอใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 7 (3) และ (4) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน และส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีกีดกันปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าข้างต้น แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าได้ แต่ปัจจุบัน การส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้ใช้ไฟฟ้า สามารถทำได้โดยผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าของภาคเอกชนที่มีระยะทางสั้น ๆ เท่านั้น การส่งกระแสไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจากระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าของทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่รองรับการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้านั้นยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าที่มีความประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รวมถึงระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ที่กำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงทำให้การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยไม่สามารถทำได้ ซึ่งการห้ามมิให้มีการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้น ทำให้ไม่สามารถจ่ายไฟฟ้าเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าต่อไปได้ ถือเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งในการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

จากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการไฟฟ้าตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ข้างต้น สรุปได้ว่า ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ไม่ว่าจะป็นภาครัฐ (รัฐวิสาหกิจ) หรือภาคเอกชน จะต้องขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า แต่หากจำหน่ายไฟฟ้าต่ำกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ ผู้ประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าไม่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่ต้องแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูลสถิติ และเมื่อได้รับ

ใบอนุญาตแล้ว จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาตตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะควบคุมกำกับประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ลดการผูกขาด หรือจำกัดการแข่งขัน รวมถึงป้องกันไม่ให้เกิดการอุดหนุนข้ามภาค

4.3.2 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ

ตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เห็นชอบรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer หรือ ESB) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผูกขาดในการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในราคาขายส่งไฟฟ้า และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะนำไฟฟ้านั้นไปขายให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในราคาขายปลีกไฟฟ้า จึงทำให้ในปัจจุบัน กิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ถูกผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจสองแห่ง โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ผูกขาดการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานคร นนทบุรี และสมุทรปราการ) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผูกขาดการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้านอกเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) ดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกิดการแข่งกันอย่างแท้จริง จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ประกอบด้วย

4.3.2.1 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ

การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวงทั้งสองแห่ง ถือเป็นกิจการที่รัฐประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้วางหลักกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน รวมถึงนโยบายของรัฐในการประกอบกิจการทางด้านเศรษฐกิจ โดยหลักกฎหมายดังกล่าวส่งผลต่อการประกอบกิจการสาธารณูปโภคของทั้งรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) ดังนั้น จึงต้องนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการเปิดให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย

หลักการในการประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวดหน้าที่ของรัฐ มาตรา 56³⁴⁷

³⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 บัญญัติว่า

ให้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น เมื่อกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐ (การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง) จึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดหรือดำเนินการกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ โดยนัยของบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามเอกชนดำเนินกิจการที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 7 (3) มาตรา 47 และมาตรา 50 ที่กำหนดให้พระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และในการประกอบกิจการพลังงานจะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด ดังนั้น เมื่อเอกชนดำเนินการขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าจากคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) และคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกชนมีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) กำหนด เอกชนสามารถประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้

นอกจากนี้ ในการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง³⁴⁸ ที่แสดงให้เห็นถึงหลักการสำคัญของนโยบายของรัฐทางด้าน

“ รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของอย่างน้อยร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

³⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ ”

เศรษฐกิจที่รัฐพึงนำไปใช้ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยรัฐจะประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนมิได้ เพื่อเป็นการควบคุมการการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐ (รัฐวิสาหกิจ) ที่มีทุนไม่จำกัดและมีอำนาจไม่จำกัดที่จะออกกฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการเอกชนต้องปฏิบัติ มิให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาค แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือจัดทำบริการสาธารณะ รัฐสามารถประกอบกิจการทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนได้ โดยรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้หลักความเสมอภาค ไม่ใช่อำนาจมหาชนในการดำเนินการกิจการทางเศรษฐกิจ³⁴⁹ จากนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐดังกล่าว การที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในฐานะหน่วยงานของรัฐประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค จึงสามารถประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าแข่งขันกับเอกชนได้ โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องภายใต้หลักความเสมอภาค

การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจ

การกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะมีการชดเชยกันในกลุ่มผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทต่าง ๆ เพื่อให้อัตราค่าไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทเดียวกันเท่ากันทั่วประเทศ (Uniform Tariff) โดยผู้ใช้ไฟฟ้าแต่ละประเภทจะมีอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในพื้นที่ที่มีผู้ใช้ไฟฟ้าอยู่กันอย่างหนาแน่น ต้นทุนในการจัดหาไฟฟ้าต่อหน่วยพลังงานไฟฟ้าจะต่ำกว่าในพื้นที่ห่างไกล ที่มีจำนวนผู้ใช้ไฟฟ้าน้อย จึงมีระบบการอุดหนุนค่าไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ที่มีต้นทุนสูงโดยผู้ใช้ไฟฟ้าในพื้นที่ที่มีต้นทุนต่ำ³⁵⁰ เพื่อเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคของประชาชนในทุกภูมิภาค ยกเว้นการจำหน่ายไฟฟ้าตามเกาะต่าง ๆ โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะเป็นผู้ควบคุมกำกับโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศในภาพรวม ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ให้ความเห็นชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 65 ตามหลักการแล้ว อัตราค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง อันประกอบด้วย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่กำหนดรวมถึงผลตอบแทนการลงทุนของการไฟฟ้า จะต้องอยู่ภายใต้กรอบค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของการไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพและมีการ

³⁴⁹ สุรพล นิตติไกรพจน์, "ปตท. กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ," วารสารสังคมวิจัย และพัฒนา

³⁵⁰ มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม, ทิศทางการกิจการไฟฟ้า: ประเด็นที่ควรจับตามอง, หน้า 38-39.

ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และจะต้องให้การไฟฟ้ามีฐานะทางการเงินดีเพียงพอที่จะขยายการดำเนินงานต่อไปในอนาคตอย่างต่อเนื่องและเหมาะสมในระยะยาว รวมถึงค่าใช้จ่ายนโยบายภาครัฐต่าง ๆ ด้วย เช่น การดูแลผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย เป็นต้น อีกด้วย³⁵¹

จากการกำกับอัตราค่าไฟฟ้างกล่าวทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ไม่สามารถกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าได้อย่างเสรี ตามกลไกตลาดหรือตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม เพื่อสะท้อนต้นทุนในการให้บริการตามพื้นที่หรือตามช่วงระยะเวลานั้น ๆ กลายเป็นอุปสรรคของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

4.3.2.2 การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ

ในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจำเป็นจะต้องส่งกระแสไฟฟ้าที่จำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า ผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยระบบจำหน่ายไฟฟ้าถือเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน และปัจจุบันการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เป็นเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้าและผูกขาดการประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าอยู่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยห้ามมิให้รัฐดำเนินการใด ๆ ให้มีการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของไปเป็นของเอกชนไม่ได้ หรือทำให้รัฐมีความเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดไม่ได้ แต่รัฐอาจนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจได้ และจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐจะยังคงผูกขาดเป็นผู้ประกอบกิจการโครงสร้างพื้นฐานอยู่เช่นเดิม เนื่องจากการลงทุนในโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานมีต้นทุนสูงมากทำให้การแข่งขันในโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานที่ซับซ้อนเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมกำกับให้มีการใช้โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานร่วมกัน และต้องป้องกันไม่ให้เอกชนเข้ามาผูกขาดโครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานเพื่อกีดกันการแข่งขันหรือเอาเปรียบผู้ใช้ไฟฟ้า³⁵² ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 81 ที่บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตที่มี

³⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, การรับฟังความคิดเห็นเรื่อง การปรับโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศไทย ปี 2554 -2558 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.erc.or.th/ERCWeb2/Front/PublicHearing/PublicHearingDetail.aspx?rid=98&muid=0&prid=0>.

³⁵² เตือนเตน นิคมบริรักษ์, กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด, หน้า 4-5.

ระบบโครงข่ายพลังงานต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน โดยผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องไม่เสียประโยชน์ ดังนั้น การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สามารถให้ภาคเอกชนใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนที่ผูกขาดการประกอบกิจการ เพื่อใช้ในการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้ โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 56 บัญญัติให้รัฐสามารถนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 และมาตรา 81 บัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องประกอบกิจการพลังงานอย่างเป็นธรรม และจะเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมมิได้ และต้องยินยอมให้ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการพลังงานรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงานของตน ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานประกาศกำหนด ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการพลังงานรายอื่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 7 (6) ยังกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้รับใบอนุญาตในการมีส่วนร่วม เข้าถึง ใช้ และจัดการด้านพลังงาน ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย แต่ปัจจุบัน การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ไม่มีการประกาศข้อกำหนดในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อนุญาตให้ผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้าใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้ หรือแม้แต่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีสัญญาซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้จากระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาของตนที่เป็นไฟฟ้าส่วนเกินจากความต้องการใช้ไฟฟ้าของตน โดยอาศัยระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ห้ามไม่ให้เกิดการจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงทำให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เอง และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) ไม่สามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศอยู่แล้ว เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้ ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าจึงจำเป็นต้องก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนเองเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ซึ่งเป็นการลงทุนที่สูงมาก และมีความซ้ำซ้อนกับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร นอกจากนี้ การก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าจำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชน เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเดินสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก หรือตั้งเสาไฟฟ้า สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐในการดำเนินการ เอกชนไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งแตกต่างจากในสหราชอาณาจักรที่ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าตามกฎหมายเอกชนสามารถดำเนินการได้

จากปัญหาในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งสำหรับการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับเอกชนผู้ที่จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย

4.3.2.3 ปัญหาการผูกขาดกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) เป็นกิจการที่มีการผูกขาดโดยธรรมชาติ และเป็นกิจการที่มีความสำคัญที่สุดต่อการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากการส่งพลังงานไฟฟ้าที่จำหน่ายให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า จำเป็นต้องส่งผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้า หากผู้ผูกขาดการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้ามีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือมีการกีดกันผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยอื่นที่เป็นคู่แข่งกับธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ผูกขาดการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยเฉพาะกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่จำเป็นต้องอาศัยระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ครอบคลุมทั้งประเทศเพื่อให้จำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่อยู่ในภูมิภาคใดของประเทศก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าประสบความสำเร็จจึงต้องมีการแยกส่วนกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ ออกจากกิจการที่สามารถแข่งขันได้ ได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า³⁵³ เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

ปัจจุบัน การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า ผู้ผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจสองแห่ง ประกอบด้วย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นอกจากนี้ การไฟฟ้าทั้งสองแห่ง ยังเป็นผู้ผูกขาดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้า

³⁵³ พรทิพย์ เลิศสุวรรณกิจ, "การศึกษาผลกระทบของการแปรรูปและเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าของประเทศไทย จากประสบการณ์ของต่างประเทศ," หน้า 19.

ประเภทบ้านอยู่อาศัยแต่เพียงผู้เดียวอีกด้วย การเป็นทั้งผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจึงทำให้มีโอกาสที่การไฟฟ้าทั้งสองแห่งจะเกิดการเลือกปฏิบัติ หรือกีดกันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นของตนเอง และประสงค์จะใช้หรือเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ สิ่งนี้จึงเป็นการกีดกันภาคเอกชนในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและเข้ามาแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่ เมื่อภาคเอกชนพิจารณาแล้วเห็นว่าเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจ จึงทำให้การแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกิดขึ้นได้ยาก

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 แม้ว่ามาตรา 7 (3) และ 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 จะบัญญัติวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน และส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มี การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่ไม่มีบทบัญญัติในการแยกส่วนกิจการโครงข่ายไฟฟ้าออกจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้า หรือห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น ทำให้เกิดโอกาสที่จะมีการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบในการประกอบกิจการ และมีการเลือกปฏิบัติในการบริการของระบบโครงข่ายไฟฟ้าอย่างไม่เป็นธรรม การที่พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจาก Electricity Act 1989 ในสหราชอาณาจักรที่บัญญัติให้มีการแบ่งแยกกิจการไฟฟ้าที่สามารถแข่งขันได้ ได้แก่ กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ออกจากกิจการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ ได้แก่ กิจการโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งไฟฟ้า และระบบจำหน่ายไฟฟ้า) เพื่อลดอำนาจเหนือตลาดของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจเดิมที่ประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบรวมตัวในแนวตั้ง (Vertically Integrated) และห้ามผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทอื่น เพื่อป้องกันโอกาสในการเลือกปฏิบัติ และการกีดกันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

4.3.2.4 ข้อจำกัดในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง

สูงสุด

จากแนวทางของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยแทนที่การผูกขาดกิจการโดยรัฐวิสาหกิจ มีการเตรียมความพร้อมก่อนโดยการแปรรูปการไฟฟ้าวรัฐวิสาหกิจ โดยบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจเดิมที่แยกเป็นคนละนิติบุคคลกับบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เป็นรัฐวิสาหกิจเดิม จะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายอย่างเดียวกัน จึงจะ

สามารถประกอบกิจการได้ เพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายมีสถานะเสมอกัน และบริษัทระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่แข่งขันไม่ได้จะต้องดำเนินงานภายใต้หลักการที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จากนั้น จึงเปิดให้เอกชนเข้ามาใช้และเชื่อมต่อบริษัทระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อให้เอกชนเข้ามาแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่แข่งขันได้ และให้มีสิทธิผู้ใช้ไฟฟ้าในการเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้นั้น

หากจะนำแนวทางการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของสหราชอาณาจักรดังกล่าวมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ซึ่งปัจจุบันผูกขาดโดยการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง โดยปรับโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง แยกส่วนธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่สามารถแข่งขันได้ออกจากธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เป็นกิจการที่ไม่สามารถแข่งขันได้ และแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้าและธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้านั้น ในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 ในคดีฟ้องเพิกถอนการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ที่ได้แปรสภาพการเป็นนิติบุคคลมหาชนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กลายเป็นบริษัทมหาชนจำกัด โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัทการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ที่อาศัยอำนาจในการตราตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้วางหลักการสำคัญในการดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และความเป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจของบุคคลที่มีสถานะอย่างเดียวกัน สรุปได้ดังนี้

1) การให้นิติบุคคลเอกชน ไม่ว่าจะมาจากการแปรรูปนิติบุคคลภายใต้กฎหมายมหาชน หรือจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นภายใต้กฎหมายเอกชน มีอำนาจมหาชนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะของรัฐเท่านั้น เป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางธุรกิจต่อนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ไม่มีอำนาจมหาชนเช่นนั้น เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค หลักการแห่งความเท่าเทียมกันอย่างเป็นทางการแข่งขัน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้

2) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ได้มาโดยอาศัยอำนาจมหาชน ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ไม่อาจโอนให้กับนิติบุคคลที่จัดตั้งภายใต้กฎหมายเอกชนได้ แม้นิติบุคคลเอกชนที่ตั้งขึ้นมานั้นรัฐจะยังคงถือหุ้นอยู่ทั้งหมด

จากหลักการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้ข้างต้น หากดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแนวทางของสหราชอาณาจักรที่มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้านั้น การแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้า ที่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในการเวนคืน เพื่อขยาย พัฒนา และปรับปรุงระบบจำหน่ายไฟฟ้า ซึ่งไม่สามารถมอบอำนาจมหาชนนี้ให้นิติบุคคลเอกชนได้ และมีระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่มีอยู่ถือเป็นที่ทรัพย์สินที่การไฟฟ้าวุสาหกิจทั้งสองแห่งได้มาโดยอาศัยอำนาจมหาชน ซึ่งไม่สามารถโอนให้นิติบุคคลเอกชนได้เช่นกัน จึงไม่สามารถดำเนินการแปรรูปได้ นอกจากนี้ การแปรรูปธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นการโอนกิจการโครงสร้างพื้นฐานไปเป็นของนิติบุคคลเอกชนที่เกิดจากการแปรสภาพยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง ที่บัญญัติห้ามรัฐกระทำการใด ๆ ให้โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐตกเป็นของเอกชนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ การประกอบกิจการโครงข่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นกิจการโครงสร้างพื้นฐานจึงยังคงต้องผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยไม่สามารถดำเนินการแปรสภาพกิจการให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนได้เลย สำหรับการแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้า รัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ดังนั้น การแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้า จึงสามารถกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาหลักการตามคำวินิจฉัยในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้นประกอบด้วย

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การแปรรูปการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อาจจะต้องมีการดำเนินการแปรรูปเฉพาะธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้า เพื่อให้สถานะของบริษัทจำหน่ายไฟฟ้าที่มาจาก การแปรรูปการไฟฟ้าวุสาหกิจทั้งสองแห่งในธุรกิจค้าปลีกไฟฟ้าเท่าเทียมกับเอกชนผู้ค้าปลีกไฟฟ้า และทำให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยธุรกิจระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังคงผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ต่อไป

4.3.3 ปัญหาการควบคุมกำกับการแข่งขันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย

เพื่อให้การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกิดการแข่งขันได้อย่างเสรี จึงจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดการประกอบกิจการ และต้องขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันออกไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ซึ่งก็คือประชาชนทั่วไป เนื่องจากการแข่งขันจะทำให้คุณภาพการบริการสูงขึ้นแต่จะมีอัตราค่าไฟฟ้า

ลดลง ซึ่งประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ เพื่อป้องกันการผูกขาดและขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน³⁵⁴ โดยกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทยได้ถูกพัฒนามาจากพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการสร้างอำนาจผูกขาดในตลาดและดูแลให้เกิดความเป็นธรรมในด้านราคา โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการปรับปรุงและแตกออกเป็น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่การบังคับใช้กฎหมายแข่งขันทางการค้าดังกล่าวยังไม่เห็นผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากกระบวนการเอาผิดทางอาญาต้องมีหลักฐานชัดเจนสามารถพิสูจน์ได้จนสิ้นสงสัย ซึ่งไม่เหมาะสมกับความผิดทางเศรษฐกิจ และต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ความผิด ดังนั้น จึงได้มีการปฏิรูปกฎ ระเบียบ กติกาการแข่งขันทางการค้าให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสากลในการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนที่ดี และประกาศใช้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุม กำกับการแข่งขันทางการค้าของภาคธุรกิจที่เป็นสากล โดยมุ่งเน้นดูแลให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะป็นรัฐวิสาหกิจหรือผู้ประกอบการภาคเอกชน ให้สามารถแข่งขันกันได้อย่างเสรีและเป็นธรรมภายใต้ธรรมนุญทางการค้าเดียวกัน โดยมีการกำกับโครงสร้างตลาด (Structure Control) และพฤติกรรมการค้า (Conduct Control) ได้แก่

- (1) การกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่เข้าข่ายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Abuse of a Dominant Position)
- (2) การกำกับการควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisitions)
- (3) การกำกับการร่วมกันผูกขาด ลด จำกัด หรือทำลายการแข่งขัน (Restrictive Agreements or Arrangements)
- (4) การกำกับการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices)

³⁵⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์, "สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ," ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 51.

(5) การควบคุมการตกลงทางการค้ากับผู้ประกอบธุรกิจ在不同ประเทศที่ไม่มีเหตุผล และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและผู้บริโภค (Unreasonable Agreement with Foreign Firms)³⁵⁵

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมกำกับในเรื่องการแข่งขันทางการค้า ตามมาตรา 4 (4) ดังนั้น ในการประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งรวมถึงกิจการค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งมีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการไฟฟ้า ส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงานอยู่แล้ว ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้ามาใช้บังคับได้ แต่ทั้งนี้ จากที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.3.1.2 จะเห็นได้ว่า ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการรวมกิจการ อันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน พ.ศ. 2552 ซึ่งออกตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานมีสาระสำคัญมุ่งเน้นเฉพาะการรวมกิจการของผู้รับใบอนุญาต ที่จะทำให้การประกอบกิจการพลังงานมีลักษณะเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขัน เท่านั้น ไม่มีการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่เป็นการกำกับพฤติกรรมการค้า (Conduct Control) ได้แก่ การมีอำนาจเหนือตลาด การร่วมกันผูกขาด ลดจำกัด หรือทำลายการแข่งขัน การปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ทำให้การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่เป็นการกำกับพฤติกรรมการค้า (Conduct Control) จะต้องนำพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้ามาบังคับใช้

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 บัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของรัฐวิสาหกิจ เฉพาะในส่วนที่ดำเนินการตามกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค ตามมาตรา 4 (2) ซึ่งการกระทำของรัฐวิสาหกิจก็มักจะเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรืออ้างเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นทางเลี่ยงที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ดังนั้น การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้าานครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงอาจจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับการแข่งขันทางการค้าที่เป็นการกำกับพฤติกรรมการค้า (Conduct Control) ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ทำให้การควบคุมกำกับการแข่งขันในการ

³⁵⁵ วัฒนศักดิ์ เสือเอี่ยม, "เจาะลึกกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่ Lesson 1," จุลสารมองโลกแข่งขัน 57 (2560).

ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งจึงมีเพียงการควบคุมกำกับโครงสร้างตลาด (Structure Control) ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานเท่านั้น แตกต่างจากภาคเอกชนที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่เป็นการกำกับพฤติกรรมการค้า (Conduct Control) ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และการกำกับโครงสร้างตลาด (Structure Control) ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ด้วย การควบคุมกำกับกิจการไฟฟ้าที่แตกต่างกันระหว่างการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งกับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชน ทำให้สถานะของรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รัฐวิสาหกิจสามารถ

กลยุทธ์ทางการค้าต่าง ๆ หรือใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ เพื่อสร้างอุปสรรค และกีดกันการเข้าสู่ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใหม่และการแข่งขันคู่แข่งที่เป็นเอกชน³⁵⁶

ทั้งนี้ การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เป็นกิจการสาธารณูปโภค โดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการควบคุมกำกับให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติตามนโยบายและมีการเตรียมมาตรการป้องกันที่เหมาะสม ป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดโดยเอกชนที่จะเกิดจากการยึดครองกิจการผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งผู้ประกอบกิจการเอกชนเหล่านี้จะมีอำนาจต่อรองสูงมาก มีเงิน มีเครือข่ายจะสามารถเปลี่ยนแปลงต่อรองให้กลไกรัฐและนโยบายรัฐปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนอย่างรุนแรงมากกว่าการผูกขาดโดยรัฐ เพราะประชาชนไม่สามารถกดดันผ่านรัฐให้มีการเปลี่ยนแปลงในกิจการได้³⁵⁷

4.3.4 ปัญหาการส่งเสริมการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่

ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) รวมถึงเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DGs) ที่ส่วนใหญ่มักจะใช้พลังงานหมุนเวียนและเชื่อมต่อเข้ากับระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคาบ้านอยู่อาศัย และระบบกักเก็บพลังงาน (ESS) และต้นทุนการดำเนินการที่ลดลงจากอดีตอย่างมีนัยสำคัญ ประกอบกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น เทคโนโลยี Blockchain ทำให้เกิดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ ๆ จำนวนมากที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึง

³⁵⁶ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, กฎ กติกาของรัฐวิสาหกิจกับประสิทธิภาพของตลาด, หน้า 11.

³⁵⁷ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 13 แปรรูป แปรเพื่อใคร, หน้า 94-95.

(1) ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) โดยจะรวบรวมพลังงานไฟฟ้า รวมถึงการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) และโหลดการใช้ไฟฟ้า จากผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาดเล็ก รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาเพื่อผลิตไฟฟ้าใช้เอง จำนวนหลายราย จนกลายเป็นโรงไฟฟ้าเสมือนจริง (Virtual Power Plant หรือ VPP) ที่ต้องการจะจำหน่ายไฟฟ้าที่ผลิตได้ และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) จะเสนอขายให้กับผู้เข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้า รวมถึงศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) เพื่อให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคง

นอกจากนี้ การรวบรวมไฟฟ้าดังกล่าว สามารถดำเนินการได้ในรูปแบบของชุมชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer Community) ที่เป็นการรวมตัวกันของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) ที่อยู่ภายในท้องถิ่นเดียวกัน เพื่อจัดหาพลังงานไฟฟ้า รวมถึงการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) และโหลดการใช้ไฟฟ้า เพื่อใช้ภายในท้องถิ่น หรือรักษาความมั่นคงในระบบไฟฟ้าภายในท้องถิ่น หรือซื้อขายในตลาดซื้อขายไฟฟ้าได้อีกด้วย

(2) การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer (P2P) เป็นการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ด้วยกัน หรือระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ไม่มีแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เชื่อมต่ออยู่ ซึ่งรวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเอง (Prosumers) นั้นเอง โดยคนกลางในการซื้อขายไฟฟ้าจะถูกแทนที่โดยแพลตฟอร์มที่ใช้เทคโนโลยี Blockchain และสัญญาอัจฉริยะ (Smart Contract) เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

การพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ก็เป็นการประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่อีกรูปแบบหนึ่ง เพื่อใช้แพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer เป็นคนกลางอำนวยความสะดวกในการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าได้หลายราย ซึ่งผู้ผลิตไฟฟ้าก็อาจเป็นผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง เป็นการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย

จากรูปแบบธุรกิจใหม่ข้างต้น เป็นการส่งเสริมให้มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย มีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้าทั้งจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าแบบดั้งเดิม รวมถึงผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) หรือแม้แต่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่

ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา (การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer) ซึ่งทำให้การค้าปลีกไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกิดการแข่งขันมากขึ้น และยังทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความมั่นคง และน่าเชื่อถืออีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ดังกล่าวข้างต้นในประเทศไทย ยังคงมีอุปสรรคทางกฎหมายในการประกอบกิจการ แม้ว่าการจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าหรือการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ของผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) หรือชุมชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer Community) ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีใหม่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาต จะสามารถขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตามที่กล่าวข้างต้น หรือในกรณีที่ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) หรือชุมชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer Community) ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้า หรือการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าโดยอาจเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้ค้าปลีกไฟฟ้า ที่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาต จะอยู่นอกเหนือขอบเขตของผู้ขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า จึงไม่สามารถดำเนินการได้ และยังมีข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตามที่กล่าวข้างต้นอีกเช่นกัน หรือในกรณีที่ประสงค์จะจำหน่ายให้กับศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ของการไฟฟ้า ก็จำเป็นต้องให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกาศรับซื้อไฟฟ้าเสียก่อน

ในทำนองเดียวกัน ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) สามารถขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 หรือแจ้งไม่ต้องขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าตามประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 ได้ แต่หากต้องการจะซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer (P2P)

กับผู้ใช้ไฟฟ้า จะสามารถจำหน่ายได้เฉพาะกับผู้ที่ใช้ไฟฟ้าแบบดั้งเดิมที่ไม่สามารถผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองได้ ซึ่งมีผู้ใช้รับใบอนุญาตเท่านั้น โดยขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า แต่ก็มีข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ด้วยเช่นกัน แต่หากประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) ด้วยกันที่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า จะอยู่นอกเหนือขอบเขตของผู้ขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า จึงไม่สามารถดำเนินการได้ และยังมีข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตามที่กล่าวข้างต้นอีกเช่นกัน หรือหากยังประสงค์จะให้มีการซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer ก็จะต้องลงทุนก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าเอง ซึ่งเป็นการลงทุนระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่มีความซับซ้อน และเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของประเทศอีกด้วย หรือหากประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า (System Operator) ก็จำเป็นต้องให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ประกาศรับซื้อไฟฟ้าเสียก่อน

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 หรือประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดประเภท ขนาด และลักษณะของกิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2552 ยังไม่ครอบคลุมถึงการประกอบกิจการในการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer จึงทำให้การพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ยังไม่สามารถดำเนินการได้

จากอุปสรรคในการประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ดังกล่าว ทำให้การประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ดำเนินการได้เพียงแต่ภายในพื้นที่ที่กำหนด และต้องมีการลงทุนระบบโครงข่ายไฟฟ้าของตนเอง หรือประกอบกิจการภายใต้โครงการทดสอบนวัตกรรมที่มีการผ่อนปรนหลักเกณฑ์การควบคุมกำกับบางประการที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Sandbox) เท่านั้น โดยไม่สามารถประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในวงกว้างหรือในเชิงพาณิชย์เป็นการทั่วไปได้จริง เป็นการลดโอกาสในการแข่งขันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงประโยชน์ที่ระบบไฟฟ้าจะได้รับจากการประกอบกิจการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่เหล่านี้ที่จะทำให้ระบบไฟฟ้ามีความมั่นคงและน่าเชื่อถืออีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พบว่า พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการไฟฟ้า ซึ่งรวมไปถึงการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าอันเป็นกิจการที่มีการแข่งขันกันได้ และป้องกันการใช้อำนาจในการประกอบกิจการไฟฟ้า รวมทั้งส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายไฟฟ้าเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยได้บัญญัติรองรับสิทธิของบุคคลที่ประสงค์จะประกอบกิจการผลิตและค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยของภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ โดยจะต้องขอรับใบอนุญาตผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า และมีสิทธิที่จะเข้าถึงระบบจำหน่ายไฟฟ้าจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อส่งผ่านพลังงานไฟฟ้าที่จำหน่ายไปให้กับลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า ตามมาตรา 81 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และตามข้อกำหนดที่ผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าประกาศกำหนด โดยข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบกิจการรายอื่น

แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน การแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ แม้ว่าผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ประสงค์จะติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาเพื่อผลิตไฟฟ้าไว้ใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) จะสามารถขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานตามกฎหมายได้ แต่เนื่องจากข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ประกาศกำหนด ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ขอใช้บริการที่เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ประสงค์จะรับส่งพลังงานไฟฟ้าผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และได้กำหนดห้ามมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงทำให้ผู้ที่ประสงค์จะผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยไม่สามารถส่งพลังงานไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยผ่าน (wheeling) ระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าทั้งสองแห่งได้

นอกจากนี้ จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เห็นชอบรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer หรือ ESB) ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นผู้ผูกขาดในการซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในราคาขายส่งไฟฟ้า และการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะนำไฟฟ้านั้นไปขายให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในราคาขายปลีกไฟฟ้า จึงทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ผูกขาดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รวมถึงกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยไม่มีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นได้เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

การเปลี่ยนผ่านของระบบไฟฟ้าในอดีตที่มีลักษณะรวมศูนย์ (centralized) ไปสู่ระบบที่มีการกระจายตัว (distributed) เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น และเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสหภาพยุโรป รวมถึงสหราชอาณาจักร จากการศึกษาแนวทางการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในสหราชอาณาจักร ประกอบการศึกษาข้อกำหนดกิจการไฟฟ้าสหภาพยุโรป (EU Directives) ซึ่งรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมาย หรือแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่ให้สอดคล้อง ที่นำมาเป็นตัวอย่างในการศึกษา มีแนวทางในการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าไปในทิศทางเดียวกัน สรุปได้ดังนี้

1. การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ตั้งแต่กิจการผลิตไฟฟ้า กิจการระบบส่งไฟฟ้า กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้ใช้ไฟฟ้า โดยเริ่มจากการยกเลิกกฎหมายที่ให้อำนาจในการผูกขาดกิจการไว้ที่รัฐ และตรากฎหมายฉบับใหม่ (Electricity Act 1989) ขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าเป็นผู้ประกอบกิจการของเอกชน ผ่านระบบใบอนุญาต เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าได้แทนการผูกขาดกิจการไว้ที่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งแยกเป็นคณะนิติบุคคลกับผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะต้องได้รับใบอนุญาตการประกอบกิจการภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายอย่างเดียวกัน จึงจะสามารถประกอบกิจการได้ โดยผู้ประกอบกิจการทุกรายมีสถานะเสมอกัน

นอกจากนี้ ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator หรือ TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator หรือ DSO) ซึ่งเป็นผู้ควบคุม

ระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะต้องปฏิบัติกับผู้ใช้งานหรือเชื่อมต่อบริษัทโครงข่ายไฟฟ้าอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ โดยสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก เพื่อให้การแข่งขันในกิจการค้าส่งและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

2. ให้การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจ (Central Electricity Generating Board หรือ CEGB) แยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของ (Ownership Unbundling) กิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งและระบบจำหน่ายไฟฟ้า) ซึ่งเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ออกจากกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้า ซึ่งเป็นกิจการที่สามารถแข่งขันได้ ผ่านระบบใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า โดย Electricity Act 1989 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดถือใบอนุญาตระบบโครงข่ายไฟฟ้าร่วมกับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าและใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า โดยผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าในแต่ละภูมิภาคในประเทศอังกฤษและเวลส์จะมีเพียงรายเดียว นอกจากนี้ ศูนย์ควบคุมระบบส่งไฟฟ้า (Transmission System Operator หรือ TSO) และศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Distribution System Operator หรือ DSO) จำเป็นต้องแยกส่วนกิจการออกจากกิจการระบบส่งไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าอีกด้วย

การดำเนินการแยกส่วนกิจการดังกล่าวเป็นการหลีกเลี่ยงการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างกิจการที่แข่งขันได้กับกิจการที่แข่งขันไม่ได้ รวมถึงการบิดเบือนการแข่งขัน และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอีกด้วย

3. ให้ผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้า (ระบบส่งไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้า) เปิดให้บุคคลที่สามเข้าใช้และเชื่อมต่อบริษัทโครงข่ายไฟฟ้าของตนแบบควบคุมกำกับ (Regulated Third Party Access หรือ rTPA) ภายใต้หลักการที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสามารถเข้าสู่ตลาดได้ โดยยื่นขอรับใบอนุญาตการประกอบกิจการและทำสัญญาใช้และเชื่อมต่อบริษัทโครงข่ายไฟฟ้ากับผู้ประกอบการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพื่อใช้ส่งพลังงานไฟฟ้าไปยังลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้าได้

4. จัดตั้งองค์การควบคุมกำกับกิจการด้านพลังงาน (Office of Gas and Electricity Markets หรือ Ofgem) เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ใช้พลังงาน โดยการควบคุมกำกับผู้ประกอบการไฟฟ้าไม่ให้มีการใช้อำนาจเหนือตลาด รวมทั้งติดตามการพัฒนาการแข่งขันในตลาดซื้อขายไฟฟ้าเพื่อให้ยังคงมีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ และผู้ใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์สูงสุด

5. หลังจากการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้า ได้มีการแปรรูปกิจการให้เป็นองค์กรเอกชนผ่านการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า และรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการจำหน่ายไฟฟ้า

6. นอกจากนี้ ยังสนับสนุนให้ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้า โดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคา เพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) ได้ รวมถึงมีมาตรการในการส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน เช่น มาตรการ Feed-in Tariff (FIT) หรือให้สิทธิในการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer โดยได้รับการยกเว้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่ไม่ได้สัดส่วนหรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) เพิ่มจำนวนมากขึ้น และเกิดการซื้อขายไฟฟ้ากันเองระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้า ในรูปแบบ Peer-to-Peer ซึ่งเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากแนวทางการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าของ สหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปจะเห็นได้ว่ามุ่งเน้นไปที่การแข่งขันในกิจการค้าส่งไฟฟ้ามากกว่า กิจการค้าปลีกไฟฟ้า เนื่องจากการแข่งขันในกิจการไฟฟ้าจะเกิดขึ้นได้จริงได้จำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ หากดำเนินการปฏิรูปกิจการไฟฟ้าเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง ผู้ใช้ไฟฟ้าอาจจะไม่ได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง เช่นเดียวกับในประเทศไทย หากต้องการให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการแข่งขันอย่างแท้จริง ย่อมมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) ที่เป็นอุปสรรคสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการไฟฟ้า เนื่องจากผู้ซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อนำมาจำหน่ายผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งเท่านั้น ทำให้ภาคเอกชนที่ประสงค์จะผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องจำหน่ายไฟฟ้าให้กับการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจเท่านั้น และการรับซื้อไฟฟ้าของการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่งจะเปิดรับซื้อเพียงบางช่วงเวลา ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องยกเลิกโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 เพื่อไม่ให้อกิจการไฟฟ้าผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสามแห่ง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาแข่งขันในการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าต่อไป

ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเท่านั้น โดยการนำแนวทางการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยของสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรปดังกล่าวข้างต้นมาใช้ในประเทศไทยที่ยังมีข้อจำกัดบางประการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบท

ของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทยต่อไป

ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในประเทศไทย โดยพิจารณาตามลำดับขั้นการซื้อขายไฟฟ้าตามแนวทางของ International Renewable Energy Agency (IRENA) ที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2.5.4.3 มาพิจารณา ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 ปัญหาการมีส่วนร่วมในการค้าปลีกไฟฟ้า (Participation)

ในปัจจุบันที่ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ประกอบกับต้นทุนการดำเนินการที่ลดลงอย่างมากจากในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าโดยเฉพาะผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) ส่งผลให้เกิดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ ได้แก่ (1) ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) ที่รวบรวมพลังงานไฟฟ้า และการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) จากแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ที่มีขนาดเล็ก และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ รวมถึงจากผู้บริโภคไฟฟ้าเพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumers) เพื่อจ่ายพลังงานไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า รวมถึงจ่ายพลังงานไฟฟ้า และให้บริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ให้กับศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) และ (2) การซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer (P2P) เป็นการซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumers) ด้วยกัน หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง (Prosumer) กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ไม่ได้ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้า โดยได้มีการพัฒนาแพลตฟอร์มที่ใช้เทคโนโลยี Blockchain เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยไม่ต้องมีคนกลาง การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ดังกล่าวทำให้มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้ายุคใหม่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้ามีทางเลือกในการซื้อไฟฟ้าได้จำนวนมาก และก่อให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) ยังสามารถใช้ประโยชน์จากรูปแบบธุรกิจใหม่เหล่านี้เพื่อให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความมั่นคงและน่าเชื่อถือได้อีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่ดังกล่าว ยังคงมีอุปสรรคทางกฎหมายที่สำคัญที่ทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในวงกว้างหรือในเชิงพาณิชย์เป็นการทั่วไปได้จริง เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 หรือประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551 ยังไม่

ครอบคลุมการประกอบกิจการในรูปแบบธุรกิจใหม่ โดยแม้ว่าผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) หรือ ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumers) ที่ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าย่อยรายอื่นนอกเหนือจากการไฟฟ้า ซึ่งผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่นี้จะสามารถขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า หรือได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาต แต่ก็ยังคงมีข้อจำกัดในกรณีที่ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้า เกินกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า ที่อาจเป็นผู้ผลิตไฟฟ้าหรือผู้จำหน่ายไฟฟ้าที่ได้รับใบอนุญาต เช่น ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) ที่ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการยกเว้นการขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้า เกินกว่าหนึ่งพันกิโลวัตต์แอมแปร์ ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumer) ที่ได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการยกเว้นการขอรับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้าด้วยกัน ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าได้ เนื่องจากอยู่นอกเหนือขอบเขตของผู้ขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตามที่จะกล่าวต่อไป หรือไม่เช่นนั้น ก็จะต้องรอให้คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) มีการประกาศรับซื้อไฟฟ้า นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) ดังกล่าว ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้พัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer เพื่ออำนวยความสะดวกในการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer

5.1.2 ปัญหาการซื้อขายไฟฟ้า (Virtual Layer)

แม้ว่าปัจจุบัน เอกชนจะมีความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วมในการค้าปลีกไฟฟ้า ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยก็ตาม แต่ปัจจุบัน ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ก็ยังไม่สามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้อย่างอิสระ การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้ายังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เนื่องจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวงสองแห่ง ประกอบด้วย การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อีกทั้งการไฟฟ้าทั้งสองแห่งยังเป็นผู้ผูกขาดกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ตามรูปแบบโครงสร้างกิจการไฟฟ้าแบบผู้ซื้อรายเดียว (Enhanced Single Buyer หรือ ESB) ที่คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 เมื่อการไฟฟ้านครหลวงสองแห่งประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า จึงมีแรงจูงใจที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยรายอื่นเข้ามาแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า โดยไม่ให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยรายอื่นใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตน หรืออาจเกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยรายอื่น ดังที่ปรากฏในระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าของทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยขอบเขตของผู้ที่ประสงค์จะใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า ไม่ครอบคลุมถึงผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการ

เชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า ที่กำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ขอเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า ตามที่จะกล่าวในข้อ 5.1.3 ต่อไป

แม้ว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 7 (3) และ 7 (4) จะมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงาน และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบในการประกอบกิจการพลังงาน และส่งเสริมให้การบริการของระบบโครงข่ายพลังงานเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม แต่ไม่มีบทบัญญัติในการแยกส่วนกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ออกจากกัน ทำให้เกิดโอกาสที่จะมีการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบในการประกอบกิจการ เกิดการเลือกปฏิบัติในการบริการของระบบจำหน่ายไฟฟ้าอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันการเข้าสู่ตลาดค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าย่อยอื่น

นอกจากนี้ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจยังมีสิทธิพิเศษหรืออำนาจมหาชนต่าง ๆ เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเดินสายจำหน่ายไฟฟ้าไปได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือปัก หรือตั้งเสาไฟฟ้า สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใด ๆ หรือทรัพย์สินของการไฟฟ้า รัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เป็นต้น ทำให้การไฟฟ้านครหลวงและรัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งมีสถานะแตกต่างจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าย่อยอื่น และเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

5.1.3 ปัญหาการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Physical Layer)

เนื่องจากลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติของระบบโครงข่ายไฟฟ้าที่ทำให้การมีผู้ประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้าเพียงรายเดียวจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากกว่าการให้มีการแข่งขันในการประกอบกิจการระบบโครงข่ายไฟฟ้า เพื่อไม่ให้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรหากมีระบบโครงข่ายไฟฟ้าหลายโครงข่ายอยู่ภายในพื้นที่ให้บริการเดียวกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 และ 81 จึงบัญญัติให้ผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าต้องยินยอมให้ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้าย่อยอื่นใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตน ตามข้อกำหนดที่ผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าประกาศกำหนด โดยข้อกำหนดดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้รับใบอนุญาตรายอื่น แต่ปัจจุบันข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) กำหนดขอบเขตผู้ใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าไม่ครอบคลุมถึงผู้ได้รับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าที่ประสงค์จะรับส่งพลังงานไฟฟ้าผ่านระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้า

นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังกำหนดให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดินขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ควบคุมมิให้เกิดการจ่ายไฟไหลย้อนเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังไม่อนุญาตให้เอกชนขายไฟฟ้าข้ามเขตแดน (บ้านอยู่อาศัย หรืออาคาร) หนึ่งไปสู่อีกเขตแดนหนึ่ง จึงทำให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ประสงค์จะผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) หรือซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้ไฟฟ้าด้วยกันในรูปแบบ Peer-to-Peer ไม่สามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้ เป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเข้าสู่ตลาดได้ ส่งผลให้การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยไม่สามารถเกิดขึ้นได้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 86 ยังบัญญัติให้ผู้ใช้ไฟฟ้าที่มีระบบโครงข่ายไฟฟ้าต้องเปิดเผยสัญญาความตกลง เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า แต่ปัจจุบัน อัตราค่าบริการในการใช้และเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังอยู่ระหว่างการศึกษา ทำให้ยังไม่ถูกควบคุมกำกับโดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของภาคเอกชนที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย เนื่องจากระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศอยู่แล้ว การใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าทั้งสองแห่งจึงเป็นการลดต้นทุนในการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่จะต้องใช้งบลงทุนมหาศาลในการส่งพลังงานไฟฟ้าผ่านไปยังลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้า เป็นการเพิ่มโอกาสแก่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชนในการเข้าสู่ตลาด สามารถเข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น เมื่อจำนวนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในตลาดมีจำนวนมากขึ้นส่งผลให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในที่สุด รวมทั้งลดความซับซ้อนของระบบจำหน่ายไฟฟ้าซึ่งเป็นการประหยัดทรัพยากรของประเทศ

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาสำคัญในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ได้แก่ การเปิดให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า (Third Party Access หรือ TPA) ของการไฟฟ้า

นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) การผูกขาดกิจการกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้
ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
และการเข้ามามีส่วนร่วมในการซื้อขายไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ประกอบการไฟฟ้า
ในรูปแบบธุรกิจใหม่

ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า การส่งเสริมให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่
อาศัยมีการแข่งขันควรดำเนินการตามแนวทางของสหราชอาณาจักรภายใต้หลักการตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยให้ภาคเอกชน รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้า
เพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) เข้ามาเป็นผู้ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้า หรือ
เปิดโอกาสให้การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer สามารถใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้า
ของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ได้อย่างเสมอภาค และไม่มีกร
เลือกปฏิบัติ และสามารถจ่ายไฟฟ้าเข้าระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ มีการแยกส่วนกิจการค้าปลีกไฟฟ้า
และกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
ออกจากกัน และให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยกเลิกการ
ประกอบการค้าปลีกไฟฟ้า และจัดตั้งบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่มีกระทรวงการคลังถือหุ้นเป็นผู้รับโอน
กิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ส่วนกิจการ
ระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) การไฟฟ้า
นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยังคงจำเป็นต้องเป็นผู้ผูกขาดกิจการระบบ
จำหน่ายไฟฟ้าต่อไป และจะต้องมีการควบคุมกำกับอัตราค่าบริการใช้และเชื่อมต่อบริการ เนื่องจาก
เป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ทำให้ไม่จำเป็นต้องมีการแข่งขัน รวมถึงข้อจำกัดในการ
ประกอบการโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมถึงการอนุญาตให้ผู้ประกอบการไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่
ดำเนินการได้ในวงกว้างหรือในเชิงพาณิชย์เป็นการทั่วไปได้จริงและอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของ
คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.)

การส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบการกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่
อาศัยควรจะต้องดำเนินการทางกฎหมาย ดังนี้

5.2.1 การเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้า นครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

สิ่งที่สำคัญที่สุดในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการประกอบการกิจการค้าปลีกไฟฟ้า
สำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย เป็นการทำลายข้อจำกัดในการใช้และเชื่อมต่อบริการจำหน่าย
ไฟฟ้า (Physical Layer) นั่นคือ การให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(กฟภ.) เปิดให้ใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนในรูปแบบ Regulated Third Party Access (rTPA) โดยเรียกเก็บอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายของการไฟฟ้า (wheeling charges) ตามอัตราที่กำหนดไว้ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เพื่อให้เอกชนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย รวมถึงผู้ผลิตไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) และผู้ซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer สามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้ โดยจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ

5.2.1.1 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยกำหนดขอบเขตของผู้ขอใช้บริการให้ครอบคลุมผู้ค้าปลีกไฟฟ้า รวมถึงผู้ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) ที่ไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นของตนเองสามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อรับส่งพลังงานไฟฟ้าผ่านระบบจำหน่ายไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าให้กับลูกค้าผู้ไฟฟ้าได้ นอกเหนือจาก (1) ผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็ก (SPPs) ที่ทำสัญญาขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) (2) ผู้ผลิตไฟฟ้าเอกชนรายเล็กมาก (VSPPs) ที่ทำสัญญาขายไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) (3) ผู้ใช้ไฟฟ้าที่เดินขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าใช้เองและขออนุญาตเชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือ (4) ผู้ประกอบกิจการไฟฟ้ารายอื่นที่ประสงค์จะเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของตนกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และ

5.2.1.2 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยข้อกำหนดการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) โดยเปิดโอกาสให้ผู้ผลิตไฟฟ้าที่มีเครื่องกำเนิดไฟฟ้าสามารถจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ แต่ทั้งนี้ อาจจำกัดปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่จ่ายเข้าสู่ระบบจำหน่ายไฟฟ้า เพื่อความมั่นคงและความน่าเชื่อถือของระบบไฟฟ้าได้

การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบทั้งสองฉบับของทั้งการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตามข้อ 5.2.1.1 และ 5.2.1.2 ข้างต้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 80 และ 81 อยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จำเป็นจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 11 (1) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 7 (3) และ (4) ในการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการ

พลังงาน และให้การบริการของระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่มีการเลือกปฏิบัติ ในการกวดขันหรือเร่งรัดให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) แก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดการใช้บริการระบบโครงข่ายไฟฟ้าตามกล่าวข้างต้น

5.2.1.3 เมื่อผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumer) และผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) สามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยได้แล้ว ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยก็จะมีสิทธิเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้อย่างเสรี เป็นการส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าของผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยเป็นไปอย่างเรียบร้อย ตามแนวทางของสทราทอจิกการ ควรเริ่มกำหนดจากการแบ่งพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าออกเป็นเขตย่อย ๆ และค่อย ๆ เปิดโอกาสให้ผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้ามีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่อยู่ภายในพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าได้ เมื่อผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยมีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่อยู่ภายในพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าได้ครบทุกพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าแล้ว จึงเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยมีสิทธิเลือกผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่ไม่อยู่ภายในพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าของตนได้

การดำเนินการแบ่งพื้นที่จำหน่ายไฟฟ้าเพื่อเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เพื่อจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย และผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าจากผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้ ตามข้อ 5.2.1.3 ข้างต้นนั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) สามารถดำเนินการได้ โดยผ่อนปรนหลักเกณฑ์การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 มาตรา 11 (1) ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการพลังงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 7 (1) และ (3) ในการส่งเสริมให้มีบริการด้านพลังงานอย่างเพียงพอ มีความมั่นคง และมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต และส่งเสริมการแข่งขันในกิจการพลังงานอีกด้วย

5.2.2 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

แม้ว่าการเปิดให้บุคคลที่สามใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะเป็นการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยแล้ว แต่หากการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า

สำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยและกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังคงผูกขาดอยู่ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) การแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยก็ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง เนื่องจากอาจเกิดการใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบ หรือเกิดการอุดหนุนข้ามภาคระหว่างกิจการค้าปลีกไฟฟ้ากับกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ ดังนั้น จึงต้องมีการดำเนินการลดการผูกขาดของการไฟฟ้านครหลวงและกิจการทั้งสองแห่งด้วย เพื่อทำลายข้อจำกัดในการซื้อขายไฟฟ้า (Virtual Layer) ดังนี้

5.2.2.1 การแยกส่วนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าออกจากกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเกิดการแยกส่วนกิจการไฟฟ้าตามความเป็นเจ้าของ (Ownership Unbundling) ให้กิจการไฟฟ้าที่แข่งขันได้ ประกอบด้วย กิจการผลิตไฟฟ้า และกิจการค้าปลีก แยกออกจากกิจการไฟฟ้าที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ ประกอบด้วย กิจการระบบส่ง กิจการระบบจำหน่าย และศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้า เพื่อลดการผูกขาดของการไฟฟ้านครหลวงและกิจการที่มีอำนาจเหนือตลาดมิให้ใช้อำนาจเหนือตลาดในทางมิชอบและมีพฤติกรรมต่อต้านการแข่งขันที่กีดกันผู้ประกอบการรายใหม่ โดยผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าไม่สามารถขอรับใบอนุญาตผลิตและใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าได้ เนื่องจากกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และมีความจำเป็นอย่างมากในการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า หากผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้าประกอบกิจการผลิตหรือกิจการจำหน่ายไฟฟ้าด้วย จะทำให้เกิดโอกาสที่ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะกีดกันผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นเข้าใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้า หรือศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ภายใต้ผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า เลือกลงการจ่ายไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานไฟฟ้าที่อยู่ในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของตนเอง และให้แหล่งพลังงานไฟฟ้าของผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นหยุดดำเนินการ เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงอาจเกิดการอุดหนุนข้ามภาค ซึ่งหากผู้รับใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้ายังคงเป็นรัฐวิสาหกิจและมีความเกี่ยวข้องกับผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้า เมื่อนำเงินของกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้ามาอุดหนุนกิจการผลิตไฟฟ้าและกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจะเป็นการใช้เงินอุดหนุนของรัฐที่ผิดวัตถุประสงค์อีกด้วย นอกจากนี้ การแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของของผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้า จะทำให้กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความเป็นกลาง ไม่มีการแข่งขันกับผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นโดยตรง จึงไม่มีเหตุผลที่จะเลือกปฏิบัติต่อผู้ผลิตไฟฟ้าและผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

5.2.2.2 การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะยังคงผูกขาดอยู่ที่ภาครัฐ คือ การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ต่อไป ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) กิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นกิจการที่มีลักษณะผูกขาดโดยธรรมชาติ และเป็นภารกิจลำดับรองของภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้บริการด้านไฟฟ้าแก่ประชาชน ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยอย่างทั่วถึง กล่าวคือ กรณีที่ต้องมีการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าเข้าไปในพื้นที่ที่มีผู้ใช้ไฟฟ้าน้อยรายหรือพื้นที่ห่างไกล จะทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีต้นทุนในการจัดหาไฟฟ้าต่อหน่วยพลังงานไฟฟ้าสูง ซึ่งอาจทำให้ไม่มีผู้ประกอบการภาคเอกชนสนใจ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการก่อสร้างระบบจำหน่ายไฟฟ้าดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับบริการด้านไฟฟ้าได้อย่างต่อเนื่อง

2) การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าจำเป็นต้องมีการใช้อำนาจมหาชนในการดำเนินการก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบจำหน่ายไฟฟ้า เช่น การเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งการไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่ง อันประกอบด้วย การไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ซึ่งเป็นอำนาจที่สงวนไว้เฉพาะรัฐเท่านั้น และเป็นไปตามหลักความเสมอภาคตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 5/2549 นอกจากนี้ การไฟฟ้ารัฐวิสาหกิจทั้งสองแห่งยังมีความรู้ความชำนาญในการประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าอีกด้วย

3) ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 เกี่ยวกับการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในกิจการโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของรัฐ ทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่มีอยู่ทั่วประเทศในปัจจุบันไม่สามารถถ่ายโอนความเป็นเจ้าของให้กับเอกชน หรือทำให้มีความเป็นเจ้าของในสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดได้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำแนวทางของสหราชอาณาจักรในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเจ้าของระบบจำหน่ายไฟฟ้ามาใช้กับประเทศไทยได้ เพราะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยให้บริษัทเอกชนที่เกิดจากการแปรรูปเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ขัดต่อหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา 56

4) ระบบจำหน่ายไฟฟ้าจะต้องมีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศและมีลักษณะเป็นกลาง เพื่อให้ผู้ใช้บริการระบบจำหน่ายไฟฟ้ารวมถึงผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าเพื่อจำหน่ายไฟฟ้าได้โดยสะดวก และไม่ต้องสิ้นเปลืองในการลงทุนระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่มีความซ้ำซ้อนกันในเส้นทางเดียวกันอีกด้วย ทั้งนี้ หากมีผู้ประกอบการระบบจำหน่ายไฟฟ้าหลายราย และไม่มีการควบคุมกำกับเชิงเทคนิคที่ดี อาจทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีความแตกต่างกัน จนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าไม่สามารถใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าได้ เนื่องจากการจ่ายไฟฟ้าและระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีระบบที่แตกต่างกัน

5) จากการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากของแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนที่เหลือจากความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) ที่ส่วนใหญ่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าและสามารถขายปลีกไฟฟ้าให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยนั้น ทำให้ระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เกิดความผันผวน ส่งผลให้ภารกิจที่สำคัญของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ในปัจจุบัน อยู่ที่การดูแลเสถียรภาพและความมั่นคงด้านพลังงานให้กับประเทศ มากกว่าการแข่งขันในกิจการผลิตไฟฟ้าหรือกิจการค้าปลีกไฟฟ้ากับเอกชน ดังนั้น จึงจำเป็นที่ศูนย์ควบคุมการจ่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่ปัจจุบันไม่ได้มีหน้าที่สั่งการด้านการผลิตไฟฟ้าโดยตรง เปลี่ยนเป็นศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSOs) ที่สามารถสั่งการให้แหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) ที่มีอยู่ทั่วไปในระบบจำหน่ายไฟฟ้า รวมถึงผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) จากแหล่งพลังงานไฟฟ้าแบบกระจายศูนย์ (DERs) หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าใช้เองและจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกินความต้องการใช้ไฟฟ้า (Prosumer) จัดหาไฟฟ้าหรือให้บริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ได้อย่างเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยด้วย

เพื่อให้ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSOs) ของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) สั่งการได้อย่างเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นการส่งเสริมการแข่งขันในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้ซื้อไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัย จึงจำเป็นต้องแยกส่วนกิจการ (Unbundling) ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSOs) ของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ออกจากการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และจะต้องออกกฎหมายลำดับรองกำหนดให้ศูนย์ควบคุมระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSOs) ของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องขอรับใบอนุญาตควบคุมระบบไฟฟ้าอีกด้วย

5.2.2.3 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)

การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป โดยการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน ไม่ให้การประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้ามีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม หรือมีการกีดกันผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้ารายอื่นที่ไม่มีระบบจำหน่ายไฟฟ้าเป็นของตนเอง จึงควรมียกเลิกวัตถุประสงค์การดำเนินกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในการผลิต จัดให้ได้มา และจำหน่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 รวมทั้งบทบัญญัติที่ให้อำนาจดำเนินการตามวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการค้าปลีกไฟฟ้าดังกล่าว ให้เหลือเพียงวัตถุประสงค์ในการจัดส่งพลังงานไฟฟ้า และบทบัญญัติที่ให้อำนาจตามวัตถุประสงค์การดำเนินกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า และการดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าเท่านั้น

เพื่อรับโอนทรัพย์สินและพนักงานในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จึงให้มีการจัดตั้งบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าภายใต้กฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตาม พ.ร.บ.บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ก็ได้ โดยให้กระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ทั้งหมดเพื่อให้ภาครัฐมีสิทธิในการตัดสินใจที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ และการให้บริการสังคม และให้บริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าวรับโอนทรัพย์สินและพนักงานในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นอกจากนี้ จะต้องไม่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เช่น ผู้ที่เป็นกรรมการของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เข้าไปเป็นผู้บริหารในบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่จะจัดตั้งขึ้นมา เพื่อเป็นการแยกส่วนกิจการตามความเป็นเจ้าของและแยกส่วนกิจการตามการบริหารกิจการในระดับกระทรวง ซึ่งจะทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) หรือการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่ประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้าไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการจัดสรรระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ารายใดรายหนึ่ง

บริษัทค้าปลีกไฟฟ้างกล่าวจะต้องมีใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้ากับผู้ประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชนรายอื่น ๆ โดยบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่

รับโอนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้นอยู่ดังกล่าวสามารถแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าซึ่งเป็นการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะกับภาคเอกชนได้ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง และยังเป็นการถ่วงดุลการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้ากับภาคเอกชนอีกด้วย นอกจากนี้ในการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่รับโอนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) นี้ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนหรือมีสิทธิพิเศษในการประกอบกิจการดังเช่นการเป็นการประกอบกิจการระบบจำหน่ายไฟฟ้า อีกทั้งทรัพย์สินที่ใช้ในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าไม่เกี่ยวข้องกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าที่เป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภค จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 ในการโอนทรัพย์สินเหล่านี้ให้แก่นิติบุคคลเอกชนแห่งอื่น โดยสามารถโอนทรัพย์สินเหล่านี้ได้โดยนิติกรรมตามระบบกฎหมายเอกชนได้ตามปกติ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน โครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) ที่การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จะต้องซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นส่วนใหญ่ และการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้าขายปลีกของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) อยู่ในรูปแบบ Uniform Tariff โดยคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) จะเป็นผู้ควบคุมกำกับโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้าของประเทศในภาพรวม ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ให้ความเห็นชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 ทำให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ไม่สามารถซื้อไฟฟ้ารวมทั้งกำหนดอัตราค่าไฟฟ้างวดดังกล่าวได้อย่างเสรีตามกลไกตลาดหรือตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม และหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อรับโอนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ด้วย ย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของบริษัทค้าปลีกไฟฟ้างวดดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องยกเลิกโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในรูปแบบ Enhanced Single Buyer (ESB) ที่ให้ซื้อไฟฟ้าจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าไฟฟ้างวดดังกล่าวเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับบริษัทค้าปลีกไฟฟ้างวดดังกล่าว

5.2.2.4 การจัดให้มีบริการด้านไฟฟ้าอันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานสำหรับผู้บริโภคไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส

จากข้อเสนอให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยกเลิกการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้า แต่เนื่องจากกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเป็นกิจการ

สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานถือเป็นภารกิจลำดับรองที่รัฐจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะที่จำเป็นให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยเสมอภาค และปัจจุบัน มีผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ กรณีใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 50 หน่วยต่อเดือน ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน จะได้รับสิทธิค่าไฟฟ้าฟรีจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) รวมถึงผู้ใช้ไฟฟ้าที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลที่ไม่สามารถทำกำไรให้กับผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชนได้ดีเท่าที่ควรเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการใช้และเชื่อมต่อระบบจำหน่ายไฟฟ้าสูงนั้น การเปิดให้กิจการค้าปลีกไฟฟ้าเกิดการแข่งขัน อาจจะทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าในกลุ่มดังกล่าวได้รับผลกระทบจากราคาค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นเนื่องจากไม่ได้รับความช่วยเหลือภาครัฐดังกล่าว หรือในบางพื้นที่ที่สามารถทำกำไรให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าได้น้อย ทำให้ไม่มีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าสนใจหรือมีผู้ค้าปลีกไฟฟ้าน้อยรายให้ความสนใจ จนทำให้ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขัน รวมทั้ง ในกรณีที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ากลายเป็นบุคคลล้มละลายและไม่สามารถจัดหาผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามาให้บริการแทนได้ทันที ส่งผลให้ลูกค้าผู้ใช้ไฟฟ้างดงกล่าวได้รับผลกระทบอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงพลังงานและคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) อาจเปิดให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชน รวมถึงบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่รับโอนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าจากการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ยื่นข้อเสนอแข่งขันการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าเพื่อให้บริการแก่ประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย โดยผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชนจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนตามที่กำหนด ซึ่งผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่จะได้รับการคัดเลือกพิจารณาจากข้อเสนอการรับเงินอุดหนุนน้อยที่สุด ทั้งนี้ การที่รัฐให้การอุดหนุนแก่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าในกรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เพราะหลักความเสมอภาคนั้นเรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อกรณีที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ค้าปลีกไฟฟ้ากลายเป็นบุคคลล้มละลายและไม่สามารถจัดหาผู้ค้าปลีกไฟฟ้ามาให้บริการแทนได้ทันที คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) อาจกำหนดให้ผู้ค้าปลีกไฟฟ้าภาคเอกชน รวมถึงบริษัทค้าปลีกไฟฟ้าที่รับโอนกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) เข้ามาเป็นผู้ค้าปลีกไฟฟ้าเป็นการชั่วคราวแทนผู้ค้าปลีกไฟฟ้าที่กลายเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

5.2.3 การประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบธุรกิจใหม่

การแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าที่เชื่อมต่อกับระบบจำหน่ายไฟฟ้าเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง จำเป็นจะต้องมีจำนวนผู้เข้าร่วมตลาดในปริมาณที่เพียงพอเพื่อให้การจัดหาไฟฟ้า รวมถึงบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ระบบ

จำหน่ายไฟฟ้ามีความมั่นคงและน่าเชื่อถือ เพิ่มทางเลือกให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยในการเลือกซื้อไฟฟ้านอกจากเหนือจากการไฟฟ้า และยังเป็นส่งเสริมการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนอีกด้วย และด้วยการเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าได้เอง และจำหน่ายไฟฟ้าส่วนเกิน (Prosumers) ทำให้เกิดการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าในรูปแบบใหม่ ได้แก่ ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregator) ซึ่งจะจ่ายพลังงานไฟฟ้า และการบริการเสริมความมั่นคงในระบบไฟฟ้า (Ancillary Services) ที่รวบรวมได้ให้กับผู้ใช้ไฟฟ้า รวมถึงศูนย์ระบบจำหน่ายไฟฟ้า (DSO) โดยการให้ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) เข้าร่วมในกิจการค้าปลีกไฟฟ้า จะทำให้มีผู้เข้าร่วมในตลาดซื้อขายไฟฟ้ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551 ข้อ 5 ให้ “ใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ออกให้แก่ผู้ประกอบการจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า” โดยไม่จำกัดเฉพาะจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งมิใช่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เพื่อให้ครอบคลุมการประกอบกิจการจำหน่ายไฟฟ้าของผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumers) ซึ่งได้รับหรือได้รับการยกเว้นการขอรับใบอนุญาตจำหน่ายไฟฟ้าหรือใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า ที่ประสงค์จะจำหน่ายไฟฟ้าให้กับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า เช่น ผู้ผลิตไฟฟ้า หรือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง (Prosumers) ด้วยกันเองในรูปแบบ Peer-to-Peer หรืออาจจำหน่ายไฟฟ้าให้การไฟฟ้า เพื่อเสริมความมั่นคงให้กับระบบไฟฟ้า โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ กกพ. ประกาศรับซื้อไฟฟ้า

นอกจากนี้ การซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบ Peer-to-Peer ซึ่งทำให้ผู้ใช้ไฟฟ้าประเภทบ้านอยู่อาศัยสามารถเลือกซื้อไฟฟ้าได้เองอย่างอิสระ โดยปราศจากคนกลางนั้น จำเป็นต้องอาศัยแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ที่ใช้เทคโนโลยี Blockchain เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมการซื้อขายไฟฟ้าในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ผู้พัฒนาแพลตฟอร์มดังกล่าวอาจมีการเรียกเก็บเงินสำหรับการใช้งานจากผู้ใช้แพลตฟอร์ม (ผู้ซื้อและผู้ขายไฟฟ้า) โดยการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer โดยอาศัยแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer อาจส่งผลกระทบต่อระบบไฟฟ้า จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) โดยเพิ่มเติมประเภทใบอนุญาตให้รวมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้า

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเพื่อรองรับการประกอบกิจการค้าปลีกไฟฟ้าของผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) และการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer รวมถึงการพัฒนาแพลตฟอร์มการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer เพื่อให้ผู้รวบรวมไฟฟ้า (Aggregators) สามารถเข้าร่วมตลาดซื้อขายไฟฟ้า และเกิดการซื้อขายไฟฟ้าแบบ Peer-to-Peer ได้จริง และการประกอบกิจการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

(กกพ.) เพื่อคุ้มครองผู้ใช้ไฟฟ้า และส่งเสริมการแข่งขันในกิจการค้าปลีกไฟฟ้าสำหรับผู้บริโภค
ประเภทบ้านอยู่อาศัยต่อไป



บรรณานุกรม

- Bacon, R. W., and Besant-Jones, J. "Global Electric Power Reform, Privatization and Liberalization of the Electric Power Industry in Developing Countries." In Energy and Mining Sector Board discussion paper series : Paper no. 2, 1, 2002.
- Belyaev, L. S. Electricity Market Reforms: Economics and Policy Challenges. Springer, 2011.
- Bernard, P., Moreno, M. N., and Vanhay, A. An Overview of the Evolution of the European Unbundling Process in the Electricity Sector: The Cases of France, the Uk and Belgium. European Energy Journal 3, 4 (2013): 26-28.
- Boselman, F., Eisen, J. B., Rossi, J., Spence, D. B., and Weaver, J. Energy, Economics and the Environment. 2 ed.: Foundation Press, 2006.
- Botelho, D. F., Dias, B. H., Oliveira, L. W. d., Soares, T. A., Rezende, I., and Sousa, T. Innovative Business Models as Drivers for Prosumers Integration - Enablers and Barriers. Renewable and Sustainable Energy Reviews 144 (2021).
- Bray, R., and Woodman, B. Barriers to Independent Aggregators in Europe. University of Exeter, 2019.
- Bremen, J. Legal Aspects of Eu Energy Regulation: Implementing the New Directives on Electricity and Gas across Europe. New York: Oxford University Press, 2005.
- Burger, S., Chaves-Ávila, J. P., Battle, C., and Pérez-Arriaga, I. J. "The Value of Aggregators in Electricity Systems." MIT Center for Energy and Environmental Policy Research, 2016.
- Butler, S. "Uk Electricity Networks: The Nature of Uk Electricity Transmission and Distribution Networks in an Intermittent Renewable and Embedded Electricity Generation Future." 12: Imperial College of Science, Technology and Medicine Centre for the Environmental Technology in collaboration with Parliament Office of Science and Technology (POST), 2001.
- Ceseña, E. A. M., and Mancarella, P. 8 - Smart Distribution Networks, Demand Side Response, and Community Energy Systems: Field Trial Experiences and Smart Grid Modeling Advances in the United Kingdom. In Edited by Lamont, L. A. and

- Sayigh, A., Application of Smart Grid Technologies. Academic Press, 2018.
- Chen, T., Pourbabak, H., and Su, W. Electricity Market Reform. In Edited by Su, W. and Huang, A. Q., The Energy Internet. Woodhead Publishing, 2019.
- CMS. Electricity in the European Union [Online]. Available from: https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity?_ga=2.104922763.903434579.1579860537-1748036888.1579860537 January 2015]
- . Electricity in the United Kingdom [Online]. 2019. Available from: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity/united-kingdom>
- Competition & Markets Authority. "Energy Market Investigation: Final Report." 100, 2016.
- CONCETTINI, S., and CRETI, A. Liberalization of Electricity Retailing in Europe: Coming Back or Going Forth? cahier de recherche (2013): 12-14.
- Decker, C. Chapter 5 - Energy Transportation: Electricity. In Edited by Rubino, A., Sapio, A. and Scala, M. L., Handbook of Energy Economics and Policy. Academic Press, 2021.
- ElectraLink. "Dcusa Welcome Pack: An Introduction to the Distribution Connection and Use of System Agreement (Dcusa)."
- Electricity Association. "Electricity Companies in the United Kingdom – a Brief Chronology." 7, 2003.
- "Electricity Regulation 2020." edited by Dewar, J. London: Law Business Research Ltd., 2019.
- Elxon. "The Electricity Trading Arrangements: A Beginner's Guide." 6-7, 2019.
- The Energy Regulation and Markets Review. 8 ed. London United Kingdom: Law Business Research Ltd, 2019.
- Eu Energy Law Volume I: The Internal Energy Market. 4 ed.: 2016.
- European Commission. Electricity Market Design [Online]. 2021. Available from: https://ec.europa.eu/energy/topics/markets-and-consumers/market-legislation/electricity-market-design_en 20 May 2021]
- European Distribution System Operators (E.DSO). Why Smart Grids? [Online]. 2021. Available from: <https://www.edsoforsmartgrids.eu/home/why-smart-grids/>

- European Parliament. "Competition Policy and an Internal Energy Market." 2017.
- European Union. "Electricity Market Functions – Short Overview and Description." 2020.
- Eyre, N., and Lockwood, M. "The Governance of Retail Energy Market Services in the UK: A Framework for the Future." UK Energy Research Centre.
- Fox, P. How to Start an Energy Supply Company [Online]. 2019. Available from: <https://www.dyballassociates.co.uk/how-to-start-an-energy-company>
- Government Digital Service. Organisations [Online]. Available from: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-trade-and-industry>
- Hadjsaid, N., and Sabonnadière, J.-C. Power Systems and Restructuring. Wiley-ISTE, 2007.
- Haffner, R., Batura, O., Ryszka, K., and Bergen, K. v. d. Competition Policy and an Internal Energy Market. European Union, 2017.
- Haider, R., D'Achiardi, D., Venkataramanan, V., Srivastava, A., Bose, A., and Annaswamy, A. M. Reinventing the Utility for Distributed Energy Resources: A Proposal for Retail Electricity Markets. Advances in Applied Energy 2 (2021).
- Harker, M., and Price, C. W. "Introduction Competition and Deregulating the British Domestic Energy Markets: A Legal and Economic Discussion." edited by Council, E. S. R.
- Hassan, M., and Majumder-Russell, D. Electricity Regulation in the UK: Overview [Online]. Available from: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-523-9996?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-523-9996?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))
- Heddenhausen, M. "Privatisations in Europe's Liberalised Electricity Markets – the Case of the United Kingdom, Sweden, Germany, and France." 8-14. Berlin: Research Unit EU Integration, German Institute for International and Security Affairs, 2007.
- Hinson, S. "The Domestic Gas and Electricity (Tariff Cap) Act 2018." 4-19: House of Commons Library, 2018.
- . "Electricity Grids." 12: House of Commons Library, 2019.
- Holburn, G. L. F., and Spiller, P. T. Institutional or Structural: Lessons from International Electricity Sector Reforms. In Edited by Brousseau, E. and Glachant, J.-M., The Economics of Contracts: Theories and Applications. Cambridge University Press, 2002.

- Hrabcakova, B., and Liptak, T. Eu Legislation on the Electricity Market: Introducing Competition – Interaction between Sector-Specific Regulation and Eu Competition Rules – Third Legislative Package. Common Law Review, 13 (2014): 63-65.
- Inês, C., Guilherme, P. L., Esther, M.-G., Swantje, G., Stephen, H., and Holstenkamp Lars. Regulatory Challenges and Opportunities for Collective Renewable Energy Prosumers in the Eu. Energy Policy 138 (2020): 8.
- International Energy Agency. "Lessons from Liberalised Electricity Markets." 171-175, 2005.
- International Energy Agency/Organization for Economic Co-Operation and development. Competition in Electricity Markets. Paris: 2001.
- IRENA. "Innovation Landscape Brief: Market Integration of Distributed Energy Resources." Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2019.
- . "Innovation Landscape Brief: Peer-to-Peer Electricity Trading." Abu Dhabi: International Renewable Energy Agency, 2020.
- Jacobs, S. B. The Energy Prosumer. Ecology Law Quarterly 43 (2016).
- Jakovac, P. Electricity Directives and Evolution of the Eu Internal Electricity Market. In Economic Impacts of Regulatory Reforms in Electricity Sector. 2012.
- Karan, M. B., and Kazdağlı, H. The Development of Energy Markets in Europe. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2011.
- Kesides, I. N. "Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition." xii: World Bank and Oxford University Press, 2004.
- Koh, L., and Goucher, L. "Exploring Key Questions around Entry to the Uk Energy Supply Market for Small Firms." The University of Sheffield, 2014.
- Lai, L. L. Energy Generation under the New Environment. In Edited by Lai, L. L., Power System Restructuring and Deregulation: Trading, Performance, and Information Technology. England: John Wiley & Sons Ltd, 2011.
- Littlechild, S. Promoting Competition and Protecting Customers? Regulation of the Gb Retail Energy Market 2008-2016. Journal of Regulatory Economics, 55 (2019): 110.
- Lowder, T., and Xu, K. "The Evolving U.S. Distribution System: Technologies,

- Architectures, and Regulations for Realizing a Transactive Energy Marketplace." 1-3: National Renewable Energy Laboratory, 2020.
- Meletiou, A., Cambini, C., and Masera, M. Regulatory and Ownership Determinants of Unbundling Regime Choice for European Electricity Transmission Utilities. Utilities Policy 50 (2018): 15.
- Miliuvien, S., Kirien, J., Doheijo, E., Urbonas, R., and Milius, D. The Role of Renewable Energy Prosumers in Implementing Energy Justice Theory. Sustainability 11, 19 (2019): 14.
- Mojumdar, M. R. R., Himel, M. S. H., and Kayes, G. A Distinctive Analysis between Distributed and Centralized Power Generation. International Journal of Recent Research in Electricity and Electronics Engineering 2, 4 (2015): 1-6.
- Moura, R., and Brito, M. C. Prosumer Aggregation Policies, Country Experience and Business Models. Energy Policy 132 (2019).
- OECD. "A Chain Reaction: Disruptive Innovation in the Electricity Sector." 31-32, 2018.
- Office of Gas and Electricity Markets. [Online]. Available from: <https://www.ofgem.gov.uk/electricity/transmission-networks/connections>
- . "Guidance for Gas and Electricity Licence Applications." 3-5, 2013.
- . "Guidance: Selling Electricity to Consumers: What Are Your Options?", 4-6, 2020.
- . "State of the Energy Market 2019 Report." 13-15, 2020.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. "Application of Competition Policy to the Electricity Sector." 133, 1997.
- Palasthy, A. Third Party Access in the Electricity Sector: Ec Competition Law and Sector-Specific Regulation. Journal of Energy & Natural Resources Law 20: 3-4.
- Parliament, U. White Papers [Online]. Available from: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/>
- PJM Learning Center. Market for Electricity [Online]. Available from: <https://learn.pjm.com/electricity-basics/market-for-electricity>
- Poullikkas, A. Fundamentals of Energy Regulation. 1 ed.: Easy Conference Ltd., 2016.
- Questions and Answers on the Third Legislative Package for an Internal Eu Gas and Electricity Market. [Online]. 2011. Available from: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_125

- Rathke, L. M. The Effects of Electricity Market Liberalisation in the European Union. Thesis Bachelor of Science, Faculty of Behavioural, Management and Social Sciences University of Twente. 2015.
- Rikulsurakan, R. Liberalization of Electricity Market in Thailand. Degree of Master of Laws in Business Laws (English Program), Faculty of Law Thammasat University. 2011.
- Robinson, C. "Electricity Privatization in the United Kingdom and Its Results." 172: Institute of Economic Affairs & University of Surrey.
- Rodríguez-Molina, J., Martínez-Nuñez, M., Martínez, J.-F., and Pérez-Aguilar, W. S. Business Models in the Smart Grid: Challenges, Opportunities and Proposals for Prosumer Profitability. *Energies* 7, 9 (2014).
- Roggenkamp, M. M., Ronne, A., Redgwell, C., and Guayo, I. D. Energy Law in Europe: National, Eu and International Law and Institutions. Oxford University Press, 2001.
- Šajn, N. "Electricity 'Prosumers'." European Parliamentary Research Service, 2016.
- Simmonds, G. "Regulation of the Uk Electricity Industry." 1-2: The University of Bath, 2002.
- Smarter Business. Setting up a New Electricity Supply at Your New Premises [Online]. 2019. Available from: <https://smarterbusiness.co.uk/blogs/setting-up-gas-and-electricity-in-a-new-build/> [6 June 2019].
- Soukaina, A., and Amal, E. G. The British Privatization of Electricity Network Industry: The Effect of the Electricity Reform on Domestic Electricity Prices in the United Kingdom. European Regulatory Economics, 2014.
- Steger, M. B., and Roy, R. K. เสรีนิยมใหม่ : ความรู้ฉบับพกพา. แปลโดย วรพจน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง. พิมพ์ครั้งที่ 1. openworlds, 2559.
- Taiwan Power Company. An Analysis of Alternative Tariff Systems for Taiwan [Online]. Available from: http://www.energyonline.com/Reports/ViewReport.aspx?ReportID=63&Transmission_and_Distribution_Power_Wheeling_Tariff_Design%3a_A_Study
- Thierer, A. D. "Energizing Michigan's Electricity Market: The Imperative for Fair, Timely, and Comprehensive Customer Choice." Mackinac Center for Public Policy, 1997.

- Tushar, W., Saha, T. K., Yuen, C., Smith, D., and Poor, H. V. "Peer-to-Peer Trading in Electricity Networks: An Overview." 2-4: Institute of Electrical and Electronics Engineers, 2020.
- Tutton, T. "Is the Competitive Electricity Supply Market Dying (and Does It Matter)?": Oxera Agenda, 2008.
- UK Regulators Network, and KPMG. "Uk Regulated Infrastructure: A Investor Guide." 2014.
- United Nations Conference on Trade and Development. Governance and Policy in Electricity Provision. In The Least Developed Countries Report 2017: Transformational Energy Access. United Nations, Geneva: United Nations publication, 2017.
- Wang, Q. Advances of Wholesale and Retail Electricity Market Development in the Context of Distributed Energy Resources. In Edited by Jiang, H., Zhang, Y. and Muljadi, E., New Technologies for Power System Operation and Analysis. Academic Press, 2021.
- Western Power Distribution. "Dno Transition to Dso." 2020.
- What Makes up Your Business Electricity Bill? [Online]. Available from: <https://www.businessjuice.co.uk/energy-guides/what-makes-up-your-electricity-price/>
- Wilkinson, S., Hojckova, K., Eon, C., Morrison, G. M., and Sandén, B. Is Peer-to-Peer Electricity Trading Empowering Users? Evidence on Motivations and Roles in a Prosumer Business Model Trial in Australia. Energy Research & Social Science 66 (2020).
- Zhong, J. Power System Economic and Market Operations. 1 ed.: CRC Press, 2018.
- กระทรวงพลังงาน . ประวัติกระทรวงพลังงาน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://energy.go.th/2015/about-energy/>
- . "หนังสือกระทรวงพลังงาน ที่ พน 0602/3062 ลงวันที่ 4 กันยายน 2546 เรื่อง มติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2546 (ครั้งที่ 94)."
- การจัดทำแผนรองรับสภาวะวิกฤตด้านพลังงานไฟฟ้าของประเทศอังกฤษ. วารสารนโยบายพลังงาน, 95 (2555): 47-49.
- "การรับฟังความคิดเห็น เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบ

โครงข่ายไฟฟ้าของการไฟฟ้าในนิคมอุตสาหกรรม."

กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม และพิมพ์ดา จันทร์ขันธ์. องค์กรมหาชนอิสระในกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจฝรั่งเศส (Les autorités administratives indépendantes en Droit public de l'économie français) [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=816>

เกศินี หงสนันท์. รัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2517.

เกษียร เตชะพีระ. เศรษฐกิจโลกถดถอยครั้งใหญ่ : ความรุ่งเรืองและล่มจมของเสรีนิยมใหม่/ โสภณวิวัฒน์. กรุงเทพฯ: openbooks, 2555.

เกียรติสารพิภพ, อ. Disruptive Technology การดำรงชีวิตจะเปลี่ยนไป. ใน Academic Focus. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

"คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, มติการประชุม ครั้งที่ 1/2551 (ครั้งที่ 120) เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2551 เรื่อง การออกไปอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน."

คณะกรรมการกิจการพลังงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเตรียมความพร้อมต่อนวัตกรรม Blockchain ทางเลือกใหม่ของผู้ใช้ไฟฟ้า.

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านพลังงาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. รายงานเรื่อง ข้อเสนอแนะการปฏิรูปและผลการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการผูกขาดธุรกิจด้านพลังงาน. 2560.

คณะทำงานสัมมนาและการเผยแพร่ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การอภิปรายเรื่อง "แปรรูป กฟผ. แบบของไทย...มีอะไรน่าเป็นห่วง?" วันพฤหัสบดีที่ 22 ธันวาคม 2548 เวลา 09.30 - 12.00 น. ณ ห้องประชุม ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์(2549): 12.

"ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 252/2525 เรื่อง หารือปัญหาว่ารัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการประปาและการไฟฟ้าจะต้องขออนุญาตหรือขอสัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515 หรือไม่."

"ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 546/2550 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.". 1 - 2.

"ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 842/2561 เรื่อง การออกไปอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานประเภทระบบจำหน่ายไฟฟ้าให้แก่โรงไฟฟ้าเอกชนขนาดเล็ก".

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

- ชื่นสมจิตต์, ร. วิกฤตพลังงานในรัฐแคลิฟอร์เนีย. วารสารนโยบายพลังงาน, 54 (2544).
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 13 แปรรูป แปรเพื่อใคร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ดดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด, 2543.
- ณัฐวัฒน์ ชอบผล. ปัญหาทางกฎหมายในการเปิดเสรีการประกอบกิจการเดินรถไฟระหว่างเมืองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. กฎหมายของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด. ศูนย์วิจัยทีดีอาร์ไอ.
- เทียนเงิน อุดระชัย. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550: มุมมองในมิติกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ [ออนไลน์]. 2557. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1923>
- ธณิกานต์ จุลวงศ์. ผลต่อผู้บริโภคจากการเปิดเสรีในตลาดค้าปลีกไฟฟ้า กรณีศึกษาประเทศอังกฤษ. งานวิจัยเฉพาะเรื่องปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2546.
- ธนาพล ตันติสัตยกุล. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนหลังคาระหว่างการเป็นเจ้าของกับการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชน กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต. วารสารวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 28, 8 (2563): 1503.
- ธนาวัฒน์ สังข์ทอง. กฎหมายไทย เล่ม 21 : พลังงาน. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559.
- ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ : ทฤษฎี “กฎ” ในทางเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- นราทิพย์ ชุตินวงศ์. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. องค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าของอิตาลี [ออนไลน์]. 2548. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=818>
- . มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- บรรยง พงษ์พานิช. เล่าเรื่องชวนถกเถียง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) ตอนที่ 3 [ออนไลน์]. 2556. แหล่งที่มา: <http://thaipublica.org/2014/03/privatization-3/>
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ. ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(พ.ศ. 2540) นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

"ประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง การยื่นขอสัมปทานประกอบกิจการประปาและกิจการไฟฟ้า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2515".

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58."

"ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดประเภทและอายุใบอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551."

"ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง การกำหนดให้กิจการพลังงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเป็นกิจการที่ต้องแจ้ง พ.ศ. 2551."

"ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเปิดเผยสัญญาความตกลง เงื่อนไข และอัตราค่าบริการในการใช้หรือการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายพลังงาน พ.ศ. 2556."

"ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ." 218.

"ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 6 เมษายน 2561 เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ด้านพลังงาน)."

ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2556.

ฝ่ายใบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน คู่มือการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า : ใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตไฟฟ้า ระบบจำหน่ายไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้า.

พรทิพย์ เลิศสุวรรณกิจ. การศึกษาผลกระทบของการแปรรูปและเปิดเสรีกิจการไฟฟ้าของประเทศไทยจากประสบการณ์ของต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2547.

"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548."

"พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550."

พรายพล คุ่มทรัพย์. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ. เรียบเรียงโดย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ผ.: ห้างหุ้นส่วนจำกัด อุดมศึกษา.

พัทยา สีใจเจริญ. แนวทางการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลกิจการไฟฟ้าในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550.

มูลนิธิพลังงานเพื่อสิ่งแวดล้อม. ทิศทางการกิจการไฟฟ้า: ประเด็นที่ควรจับตามอง. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2548.

รวีพรรณ สาสิมผล. ประวัติของเศรษฐกิจไทย. สำนักวิชาเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

- "ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการรวมกิจการอันก่อให้เกิดการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน พ.ศ. 2552."
- "ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานว่าด้วยการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2551." 4-7.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560."
- "รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน และสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ประจำเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564."
- วสุ สิงห์ชิต. ศาลปกครองกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร กรณีศึกษาการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. วารสารนิติสังคมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4, 1 (2549): 87-90.
- วัฒน์ศักดิ์ เสือเอี่ยม. เจาะลึกกฎหมายการแข่งขันทางการค้าฉบับใหม่ Lesson 1. จุลสารมองโลก แข่งขัน 57(2560).
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- วิษณุ อรรถวานิช. เศรษฐศาสตร์พลังงาน. บริษัท แดเน็กซ์ อินเทอร์เน็ตคอร์ปอเรชั่น จำกัด, 2557.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. รัฐธรรมนูญไทยกับเสรีภาพในการประกอบธุรกิจมุมมองในเชิงเศรษฐศาสตร์. วารสารกฎหมาย 23, 1 (2548).
- ศุภจิต มโนพิโมกษ์. บทเรียนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์. วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 6, 2 (2542).
- ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์; ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ. การพัฒนากฎหมายแข่งขันสำหรับประชาคมอาเซียน: แนวทางจากกฎหมายแข่งขันของสหภาพยุโรป. ใน กฎหมายกับเศรษฐกิจ รวมบทบาททางวิชาการเพื่อเป็นเกียรติแด่ ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล ครูของ พ ศักดิ์ดา 60 ปี. โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2561.
- สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย. "รายงานผลการดำเนินงานครั้งที่ 1 โครงการพัฒนาตลาดการซื้อขายไฟฟ้าเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กระบบโคเจนเนอเรชั่น." 2-1 - 2-14, 2561.
- . "รายงานผลการดำเนินงานครั้งที่ 2 โครงการพัฒนาตลาดการซื้อขายไฟฟ้าเสรีสำหรับผู้ผลิตไฟฟ้ารายเล็กระบบโคเจนเนอเรชั่น." 2-2, 2561.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และการเงินกับการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม. สำนักงาน กสทช., 2557.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- ส่วนกิจการประปาสัมปทาน สำนักบริหารจัดการน้ำ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

- และสิ่งแวดลอม. "คู่มือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานประกอบกิจการประปา." บริษัท นกัสรการพิมพ์ (กิตติชัย) จำกัด, 2561.
- สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. "รายงานผลการศึกษาดูงาน Legal Foundation of the European Union, European Competition Law, the Eu's Four Freedoms : Free Movement of People, and Court Visit." 2557.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน. ทะเบียนสถานะใบอนุญาตและการรับแจ้งที่เกี่ยวข้องของผู้ผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ที่ติดตั้งบนหลังคา (Rooftop PV System) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://app04.erc.or.th/ElicenseRooftop/PV/Public/> [เข้าถึงเมื่อ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2564]
- . ประวัติความเป็นมา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.erc.or.th/ERCWeb2/Front/StaticPage/StaticPage.aspx?p=1&Tag=ประวัติความเป็นมา&muid=2&prid=3>
- . รายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา: http://app04.erc.or.th/Elicense/Licenser/05_Reporting/504_ListLicensing_Columns_New.aspx?LicenseType=1
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ. การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า. 2543.
- . "บันทึกข้อความ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ นร 0903/2273 ลงวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2543 เรื่อง การปรับโครงสร้างกิจการไฟฟ้าและการจัดตั้งตลาดกลางซื้อขายไฟฟ้า." 2-3.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. "รายงานการเตรียมความพร้อมรองรับ Prosumer สำหรับการไฟฟ้า." 2-1, 2561.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. มติการประชุมคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2564 (ครั้งที่ 153) [ออนไลน์]. 2564. แหล่งที่มา: <http://www.eppo.go.th/index.php/th/component/k2/item/16806-nepc-prayut01-04-64#s9> [เข้าถึงเมื่อ 12 กันยายน 2564]
- . การรับซื้อไฟฟ้าจากผู้ผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก (Small Power Producer: SPP) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.eppo.go.th/images/Power/pdf/history.pdf>
- . พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. วาระปฏิรูปที่ 10 : ระบบพลังงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร, 2558.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. การผูกขาดโดยธรรมชาติ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www2.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO81.pdf>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง).

สำนักวิจัยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง. สารบัญญัตินโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สุรพล นิติไกรพจน์. ปตท. กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ห้ามรัฐประกอบกิจการทางเศรษฐกิจ. วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา (2562).

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (2536): 372-373.

———. หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 24, 4 (2539): 812-822.

———. หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์ 24, 3 (2539): 583-620.

สุรพล นิติไกรพจน์. ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle). วารสารนิติศาสตร์ 19, 4 (2534).

สุรศักดิ์ พันธุ์เรืองวงศ์. New Electricity Trading Arrangement ของประเทศอังกฤษ และความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2545.

อนุสรณ์ ธรรมใจ. [ออนไลน์]. 2560. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/columns/news-66168> วันที่ 5 พฤศจิกายน 2560]

อภิญา เลื่อนฉวี. กฎหมายสหภาพยุโรป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2548.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. กฎหมายการประกอบกิจการพลังงานและการอนุรักษ์พลังงาน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563.

อุทัย ม่วงศรีเมืองดี. การกำกับดูแลกิจการผูกขาดโดยธรรมชาติ. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ), เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) ฉบับที่ 16. กรุงเทพฯ: บริษัท เอทีสันเพรสโปรดักส์ จำกัด, 2544.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ปัทมณัฐ ก่อสกุล
วัน เดือน ปี เกิด	26 พฤศจิกายน 2522
วุฒิการศึกษา	วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (วิศวกรรมอุตสาหการ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2542 วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต (วิศวกรรมอุตสาหการ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2546 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2559



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY