

บันทึกความเห็น กสทช. พลาการาศโท ดร. ธนพันธ์ุฑา
แนบท้ายรายงานการประชุม



บันทึกข้อความ

หน่วยงาน งานเลขานุการประจำ กสทช. พลอากาศโท ธนพันธ์ุ ทรัพย์เจริญ โทร. ๑๒๑๔

ที่ สทช ๑๐๐๒/ ๖๓ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗

เรื่อง ขอนำส่งความเห็นเพิ่มเติมประกอบรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

๑) เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่ กสทช. ได้มีการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ ไปแล้วเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ : การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) : วท. และต่อมาผมได้มีบันทึกข้อความที่ สทช ๑๐๐๒/๒๓๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๖ ขอให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างรายงานการประชุมและมติที่ประชุม นั้น

ในการนี้ ผมขอนำส่งความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณา ลงมติในเรื่องการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นของผมดังกล่าวเปิดเผยไว้ในรายงานการประชุมต่อไปด้วย
จะขอบคุณมาก

พลอากาศโท

(ธนพันธ์ุ ทรัพย์เจริญ)

กรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

๒) เรียน..... ๐ปง.....

เพื่อดำเนินการต่อไป

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)
รองเลขาธิการ รักษาการแทน
เลขาธิการ กสทช.

กสทช. พลาอากาศโท ดร. ธนพันธุ์ ทรัพย์เจริญ

การเปิดเผยความเห็นรายงานการประชุมนัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ วันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
ระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด
และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง)

ด้วยในการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ วันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
ที่ประชุมได้มีการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส
เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) โดยในการพิจารณาเรื่อง
นี้ ที่ประชุมได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาลงมติ และกระผมซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากได้พิจารณาลงมติ
โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในการโทรคมนาคม
ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“การรวมธุรกิจ” หมายความว่า

(๓) การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้น
ตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นหรือผู้มีอำนาจควบคุม
ของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

ข้อ ๕ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะทำ
การรวมธุรกิจกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการ
ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๓) ทำสัญญาซื้อขายหุ้น ในกรณีที่เข้ารวมธุรกิจโดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจ
ควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบายการ
บริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

ข้อ ๙ การรายงานตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ หรือข้อ ๘ ให้ถือเป็นการขออนุญาต
จาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มี
การกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๑๒ ให้เลขาธิการ กสทช. รายงานต่อ กสทช. ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับความเห็นประกอบการรายงานการรวมธุรกิจจากที่ปรึกษาอิสระ หากการรวมธุรกิจตามข้อ ๕ ส่งผลให้
ตลาดที่เกี่ยวข้องมีดัชนีเฮอร์ฟิנדาล์-เฮิร์ชแมน (HHI) มากกว่า ๒,๕๐๐ และเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิม
มากกว่า ๑๐๐ และมีอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งมีการครอบครองโครงสร้างพื้นฐาน
ที่จำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ให้ถือว่าการรวมธุรกิจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้
กสทช. อาจพิจารณากำหนดเงื่อนไขหรือนำมาตรการเฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ
ในตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้เพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

๑.๒ ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด
หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๘ การถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกิน
กว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วน
เพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือผ่านตัวแทน จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการ เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาว่าการถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกันตามวรรคหนึ่งอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม คณะกรรมการอาจสั่งห้ามการถือครองกิจการหรือกำหนดมาตรการเฉพาะตามหมวด ๔ ก็ได้

๒. ประเด็นการลงมติที่ประชุม กสทช.

ในการพิจารณาการรวมธุรกิจกรณีนี้ ผมมีความเห็นว่า บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด ผู้ประสงค์การรวมธุรกิจได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม ที่เกี่ยวกับสำนักงาน กสทช. ครบถ้วนแล้ว จึงเห็นควรให้พิจารณาตามแนวทางการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) เนื่องจากเป็นลักษณะการรวมธุรกิจตามประกาศฉบับเดียวกัน โดยในการพิจารณาสำนักงาน กสทช. ได้กำหนดประเด็นให้ กสทช. พิจารณาลงมติ ดังนี้

๒.๑ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การรวมธุรกิจกรณีนี้เห็นควรให้ กสทช. พิจารณาตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอ คือรับทราบรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) และกำหนดมาตรการเฉพาะตามข้อ ๑๒ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม โดยไม่นำข้อ ๙ มาพิจารณา หรือไม่

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระทบซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๕ เสียง มีมติไม่เห็นชอบตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอ โดยเห็นควรให้มีการพิจารณาตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นการพิจารณาตามแนวทางการรวมธุรกิจครั้งที่ผ่านมา

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

(๑) ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการรวมธุรกิจว่าการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด กับ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นกรณีที่บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด มีความประสงค์ที่จะเข้าซื้อหุ้นในบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๗,๕๒๙,๒๔๒.๓๘๕ หุ้น ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๙.๘๗ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วทั้งหมดของบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จึงเป็นกรณีที่บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด ในฐานะผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเข้าซื้อหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตั้งแต่ร้อยละ ยี่สิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเพื่อควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยการ หรือการจัดการ ตามข้อ ๓ (๓) ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจฯ ดังนั้น บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด จึงมีหน้าที่ต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการดำเนินการ ตามข้อ ๕ (๓)

(๒) เมื่อข้อ ๙ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจฯ กำหนดให้การรายงานการรวมธุรกิจตามข้อ ๕ ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดฯ ซึ่งข้อ ๘ กำหนดให้การถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช. โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการ เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้นแล้วจึงเห็นว่า พฤติการณ์การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด กับ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จึงเป็นพฤติการณ์ที่กระทำมิได้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก กสทช.

(๓) ด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าว กระทบจึงได้ลงมติโดยเห็นควรให้มีการพิจารณาตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ

๒.๒ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การพิจารณา ลงมติในประเด็นว่าการรวมธุรกิจกรณีนี้เป็นการถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยนัยของผลตามข้อ ๘ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม และให้พิจารณาดำเนินการตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม หรือไม่

ผลการพิจารณา ลงมติในที่ประชุม กระทบซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๕ เสียง มีมติเห็นชอบว่าการรวมธุรกิจกรณีนี้เป็นการถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยนัยของผลตามข้อ ๘ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม และให้พิจารณาดำเนินการตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม

ความเห็นประกอบ การพิจารณา ลงมติ

ข้อเท็จจริงปรากฏตามรายงานการรวมธุรกิจว่าการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ฯ กับ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นกรณีที่ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด ได้ลงนามในบันทึกข้อตกลงกับบริษัท อควิเมนต์ จำกัด และบริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ต จำกัด (มหาชน) โดยเข้าซื้อหุ้นของบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๗,๕๒๙,๒๔๒.๓๘๕ หุ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๙.๘๗ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วทั้งหมดของบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งถือโดยบริษัท อควิเมนต์ จำกัด บริษัทย่อยของบริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ต จำกัด (มหาชน) และเข้าซื้อหน่วยลงทุนในกองทุนรวม JASIF ซึ่งถือโดยบริษัท จัสมินฯ ด้วย ดังนั้น การรวมธุรกิจดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ สิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ ดังนั้น กระทบจึงมีมติเห็นชอบว่าการรวมธุรกิจกรณีนี้เป็นการถือครองธุรกิจในบริการประเภทเดียวกัน ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ

๒.๓ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การขอรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม หรือไม่ ตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระผมซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๔ เสียง มีมติเห็นว่า กรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขัน ตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

โดยที่ข้อ ๕ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ ได้กำหนดการกระทำอันมีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมไว้ และให้ กสทช. พิจารณาดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาโดยอาจนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาด โดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้ (๒) พิจารณาโครงสร้างตลาด และระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง (๓) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการแข่งขันในตลาด (๔) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ (๕) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งการให้บริการและอัตราค่าบริการ (๖) พิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นตามหลักกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองผู้ใช้บริการและการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก

และเมื่อได้พิจารณารายงานคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ด้านเศรษฐศาสตร์ ประกอบกับรายงานที่ปรึกษาในประเทศ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC) แล้วเห็นว่า การรวมธุรกิจครั้งนี้มีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมตามองค์ประกอบของ ข้อ ๕ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ กระผมจึงได้มีมติเห็นว่า กรณีดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขัน ตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดฯ

๒.๔ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การพิจารณาลงมติในประเด็นเห็นควรพิจารณาสั่งห้ามการถือครองกิจการหรือกำหนดมาตรการเฉพาะตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระผมซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๔ เสียง มีมติอนุญาตและกำหนดมาตรการเฉพาะ ตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

แม้ว่าการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด กับบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จะมีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม ตามข้อ ๕ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่อย่างไรก็ดี กสทช. ก็มีอำนาจกำหนดมาตรการเฉพาะขึ้นเพื่อป้องกันกรณีดังกล่าวได้ โดยที่สำนักงาน กสทช. ได้เสนอมาตรการดังกล่าวหลายประเด็นเพื่อให้ กสทช. พิจารณา

๒.๕ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การพิจารณาข้อกังวล (Point of concern) จำนวน ๓ ประเด็น และเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระทบได้พิจารณาและมีมติเห็นชอบเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อให้บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) นำไปปฏิบัติตามที่สำนักงาน กสทช. นำเสนอจำนวน ๓ ประเด็น

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

กระทบได้พิจารณาบทวิเคราะห์และข้อเสนอในประเด็นข้อกังวลที่สำนักงาน กสทช. เสนอแล้ว เห็นว่าประเด็นข้อกังวลดังกล่าวสำนักงาน กสทช. ก็ได้นำมาจัดทำเป็นข้อเสนอมาตรการเฉพาะเพื่อบรรเทาความกังวลหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแล้ว รวมทั้งข้อเสนอซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเพิ่มเติมอย่างไรก็ดีหากภายหลังการรวมธุรกิจแล้ว หาก กสทช. พิจารณาหรือได้รับการร้องเรียนว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญทำให้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพ กสทช. ก็มีอำนาจที่จะระงับ ยกเลิก เพิ่มเติม หรือปรับปรุงเงื่อนไขหรือ มาตรการเฉพาะใหม่ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นได้ด้วย

๒.๖ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การพิจารณามาตรการเฉพาะ

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระทบซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๔ เสียง มีมติเห็นชอบให้กำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อให้บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

กระทบเห็นว่า การกำหนดมาตรการเฉพาะถือเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หรือเหตุอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมของผู้ที่ประสงค์รวมธุรกิจที่อาจเกิดขึ้น เพื่อลดหรือแก้ไขข้อกังวล (Point of concern)

๒.๗ ประเด็นที่สำนักงาน กสทช. เสนอประชุม การพิจารณาว่ามาตรการเฉพาะที่กำหนดตามมติข้อ ๕ ซึ่งพิจารณาตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ มีความสอดคล้องกับมาตรการเฉพาะตามข้อ ๑๒ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม หรือไม่

ผลการพิจารณาลงมติในที่ประชุม กระทบซึ่งเป็นที่ประชุมเสียงข้างมากจำนวน ๔ เสียง มีมติเห็นว่ามาตรการเฉพาะที่พิจารณาตามประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ มีความสอดคล้องกับมาตรการเฉพาะตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม

ความเห็นประกอบการพิจารณาลงมติ

กระทบเห็นว่า การกำหนดมาตรการเฉพาะตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้การกำกับดูแลการประกอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่เป็นการเอาเปรียบผู้ใช้บริการหรือประชาชน และเมื่อพิจารณามาตรการเฉพาะตามที่สำนักงาน กสทช. เสนอ

พร้อมทั้งพิจารณาความเห็นของสำนักงาน กสทช. ที่เห็นว่ามาตรการเฉพาะดังกล่าวมีความสอดคล้องและ
ครอบคลุมตามประกาศทั้งสองฉบับแล้ว ผมจึงมีความเห็นชอบในประเด็นนี้เช่นกัน

บันทึกความเห็น กสทช. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. พิรงรองฯ
แนบท้ายรายงานการประชุม



บันทึกข้อความ

หน่วยงาน ส่วนงาน กสทช. ศ. กิตติคุณ ดร.พิรงรอง รามสูต (โทร. ๑๑๑๙)

ที่ สทช ๑๐๐๓/๓๔๖

วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ขอส่งบันทึกเปิดเผยความเห็นในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ ระเบียนวาระที่ ๕.๑

๑) เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามที่มีการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ได้มีการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่องการรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) ดิฉันได้เปิดเผยความเห็นในการพิจารณาวาระนี้ จึงขอนำส่งความเห็นส่วนเพิ่มเติมของดิฉันเพื่อบรรจุในส่วนท้ายมติที่ประชุมตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นและข้อสังเกตจากมติที่ประชุมของดิฉันเปิดเผยไว้ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ ในส่วนท้ายมติที่ประชุมของระเบียบวาระที่ ๕.๑ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย จักขอบคุณยิ่ง

พิรงรอง รามสูต

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. พิรงรอง รามสูต)

กสทช.

๒) เรียน
เพื่อดำเนินการต่อไป

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)
รองเลขาธิการ รักษาการแทน
เลขาธิการ กสทช.

บันทึกการเปิดเผยความเห็นของ กสทช. ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.พิรงรอง รามสูต
การพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่องการรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค
จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง)

การประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

วันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เนื่องด้วยการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ได้มีการ
พิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่องการรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด
และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) ดิฉันได้เปิดเผยความเห็นในการพิจารณาวาระ
นี้ จึงประสงค์ขอบันทึกไว้ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนัย
มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

**๑. เหตุผลในการพิจารณาว่า กสทช. มีอำนาจ “อนุญาตหรือไม่อนุญาต” แทน “การรับทราบ” รายงานการ
รวมธุรกิจ**

เนื่องด้วยข้อเสนอเพื่อพิจารณาของสำนักงาน กสทช. เสนอว่า การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์
ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB) เข้าข่ายตาม
มาตรา ๒๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ.๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑
แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ และ ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแล
การรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมหรือไม่ เพื่อพิจารณากำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะต่อไป นั้น

กรณีนี้ ดิฉันมีความเห็นว่า บริษัท AWN และบริษัท TTTBB เป็นผู้รับใบอนุญาตจาก กสทช. โดยเป็นผู้
ให้บริการที่แข่งขันกันในตลาดโทรคมนาคมเดียวกัน ได้แก่ ๑) ตลาดค้าปลีกบริการโทรศัพท์ประจำที่
ภายในประเทศ ๒) ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ ๓) ตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่าย
โทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ และ ๔) ตลาดค้าส่งบริการเข้าถึงบรอด
แบนด์ ดังนั้น เมื่อ AWN เข้าซื้อหุ้นของ TTTBB จากบริษัท อควิเมนต์ จำกัด จำนวนร้อยละ ๙๙.๘๗ จึงเป็นการ
รวมธุรกิจตามนิยามของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.
๒๕๖๑ (ประกาศปี ๒๕๖๑) ดังนั้น จึงต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ก่อนการดำเนินการ
ตามข้อ ๕ วรรคหนึ่งของ ประกาศปี ๒๕๖๑ โดยไม่เข้าข้อยกเว้นตามข้อ ๕ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งประกาศ
ปี ๒๕๖๑ โดยข้อ ๙ ของประกาศปี ๒๕๖๑ ให้ถือว่าการรายงานการรวมธุรกิจตามประกาศปี ๒๕๖๑ ให้ถือเป็น
การขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการ
ผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๙ (ประกาศปี ๒๕๔๙)

เมื่อ “ผู้ขอรวมธุรกิจทั้งสองรายถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันโดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่า
ร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อ
ควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น” จึงถือว่า ครบองค์ประกอบของข้อ ๘ ประกาศปี

๒๕๔๙ ที่กำหนดให้การกระทำดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช. โดยมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่ กสทช. เพื่อขออนุญาต และกรณีที่ กสทช. พิจารณาว่าการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันดังกล่าวอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม กสทช. อาจสั่งห้ามการถือครองกิจการหรือกำหนดมาตรการเฉพาะก็ได้

ดิฉันเห็นว่า ผู้ขอรวมธุรกิจทั้งสองรายเป็นการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน ดังนั้น กสทช. จึงมีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้รวมธุรกิจ ทั้งนี้ ที่ประชุม กสทช. มีมติ ๕ ต่อ ๒ ในกรณีดังกล่าว

๒. เกณฑ์และขั้นตอนในการพิจารณา

หลังจาก กสทช. มีมติเสียงข้างมากในประเด็นอำนาจในการพิจารณาไปแล้ว ที่ประชุม กสทช. ได้พิจารณาว่า การกระทำ (การรวมธุรกิจ) นั้น มีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม ตามข้อ ๕ ของประกาศ ปี ๒๕๔๙ โดยดิฉันได้พิจารณาจากรายงาน ๓ ส่วน ได้แก่ รายงานคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ด้านเศรษฐศาสตร์ (คณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์) รายงานที่ปรึกษาในประเทศ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (TU-RAC) และรายงานที่ปรึกษาต่างประเทศ โดยบริษัท SCF Associates Ltd ซึ่งดิฉันมีความเห็นต่อการพิจารณาในข้อ ๕ ของประกาศปี ๒๕๔๙ ดังนี้

(๑) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๑) กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณา โดยอาจนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้

ในการกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้องนั้น จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่า “ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (Mobile Broadband Internet: MBB) และตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet: FBB) ไม่ได้เป็นบริการที่ทดแทนกันได้สังเกตได้จากเมื่อขึ้นราคาร้อยละ ๕ ผู้ใช้บริการแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเลือกใช้บริการเลย ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบจากการรวมธุรกิจ จึงควรวิเคราะห์ผลกระทบต่อตลาด FBB และ MBB แยกกัน” ด้วยเหตุนี้ การศึกษาผลกระทบจากการรวมธุรกิจระหว่าง AWN และ TTTBB จึงศึกษาขอบเขตตลาดเฉพาะตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม ดิฉันเห็นว่า แม้ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ และตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ จะเป็นคนละตลาดกัน และไม่สามารถให้บริการทดแทนกันได้โดยสมบูรณ์ เพราะบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ไม่สามารถทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ได้ แต่บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ก็สามารถทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ได้บ้าง เช่น กรณีที่อินเทอร์เน็ตบ้านเสีย ก็สามารถติดต่อสื่อสารโดยใช้อินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ทดแทนได้ อีกทั้ง ดิฉันยังเห็นว่า บริการของทั้งสองตลาดนี้อาจใช้ร่วมกันได้ด้วย จึงนำไปสู่การขายแพคเกจบริการแบบหลอมรวม (Fixed Mobile Convergence: FMC) ซึ่งจะมีผลต่อการแข่งขันของผู้ให้บริการรายย่อยดังจะกล่าวต่อไป

(๒) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๒) พิจารณาโครงสร้างตลาดและระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง

การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท AWN และบริษัท TTTBB โดยบริษัท AWN เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB มีลักษณะเป็นการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน เพราะเป็นผู้ให้บริการที่แข่งขันกันในตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้องเดียวกัน ได้แก่ ๑) ตลาดค้าปลีกบริการโทรศัพท์ประจำที่ภายในประเทศ ๒) ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ ๓) ตลาดค้าส่งบริการเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมเพื่อให้เรียกถึงจุดปลายทางบนโครงข่ายโทรศัพท์ประจำที่ และ ๔) ตลาดค้าส่งบริการเข้าถึงบรอดแบนด์ ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงาน กสทช. แสดงให้เห็นว่า ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ และตลาดค้าส่งบริการเข้าถึงบรอดแบนด์เป็นสองตลาดที่อาจได้รับผลกระทบจากการรวมธุรกิจครั้งนี้ โดยพิจารณาจากขนาดส่วนแบ่งตลาดที่เพิ่มขึ้น และการครอบครองโครงสร้างพื้นฐานที่เพิ่มขึ้นภายหลังการรวมธุรกิจ แต่ด้วยข้อจำกัดของข้อมูลจำนวนการขอพาดสายสื่อสารโทรคมนาคมของสำนักงาน กสทช. ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบในตลาดค้าส่งบริการเข้าถึงบรอดแบนด์ไม่ครบถ้วน จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์ผลกระทบในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เป็นสำคัญ^๑

ปัจจุบันตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ มีผู้ให้บริการ ๔ รายใหญ่ ได้แก่ บริษัท ทู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TICC), บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB), บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และบริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NT) มีส่วนแบ่งตลาดเป็นร้อยละ ๓๗.๔๗, ๒๘.๕๐, ๑๕.๙๔ และ ๑๕.๔๔ ตามลำดับ ส่วนผู้ให้บริการรายย่อยอื่นๆ มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๒.๕๓

โดยก่อนการรวมธุรกิจ ตลาดบริการนี้มีค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) อยู่ที่ ๒,๗๑๖ จุด และภายหลังการรวมธุรกิจจะมีค่าดัชนี HHI อยู่ที่ ๓,๖๒๔ จุด เพิ่มขึ้น ๙๐๘ จุด (ตามกรอบที่ ๑) ซึ่งกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกา (Department of Justice: DOJ) มีแนวปฏิบัติ (Guideline) เกี่ยวกับการควบรวมกิจการ^๒ โดยระบุว่า “การควบรวมกิจการในตลาดที่มีความเข้มข้นสูง (มีค่า HHI มากกว่า ๒๕๐๐) อยู่แล้ว หากภายหลังควบรวมแล้วมีค่า HHI เพิ่มขึ้นมากกว่า ๒๐๐ จุด จะเพิ่มความกังวลด้านการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ (significant competitive concerns)” ดังนั้นในกรณีการรวมธุรกิจของ AWN และ TTTBB พบว่ามีค่า HHI เพิ่มขึ้น ๙๐๘ จุด อาจก่อให้เกิดการลด หรือจำกัดการแข่งขันในตลาด

กรอบที่ ๑ ค่า HHI กรณีการรวมธุรกิจของ AWN และ TTTBB

ค่า HHI ก่อนรวมธุรกิจ: TICC (๓๗.๔๗)² + TTTBB (๒๘.๕๐)² + AWN (๑๕.๙๔)² + NT (๑๕.๔๔)² + Other (๒.๖๕)² = ๒,๗๑๖ จุด

ค่า HHI หลังรวมธุรกิจ: TICC (๓๗.๔๗)² + กลุ่มบริษัท AIS (๔๔.๔๔)² + NT (๑๕.๔๔)² + Other (๒.๖๕)² = ๓,๖๒๔ จุด

สรุปภายหลังการรวมธุรกิจจะมีค่า HHI เพิ่มขึ้น ๙๐๘ จุด

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบริษัท NT ยังครองส่วนแบ่งตลาดเป็นลำดับที่สามถึงร้อยละ ๑๕.๔๔ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพการแข่งขันในตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ ประกอบกับเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายเพื่อสังคม โดยมีพันธกิจเพื่อตอบสนองนโยบายภาครัฐด้วยบริการสื่อสารและเทคโนโลยีดิจิทัลตาม

^๑ <https://www.nbct.go.th/Business/commu/telecom/informaton/research/รายงานสภาพตลาดโทรคมนาคมปี-๒๕๖๖/๖๓๐๒๒.aspx>

^๒ <https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-๐๘๑๕๒๐๑๐#๑๒>

มาตรฐานสากลอย่างทั่วถึง และยกระดับคุณภาพชีวิตชุมชนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลและนวัตกรรม ส่งผลให้บริษัท NT ยังคงเป็นผู้ประกอบการที่สามารถสร้างแรงกดดันในการแข่งขันในตลาด และเป็นไปได้ยากที่จะเกิดการร่วมมือกันกับผู้ประกอบการรายอื่นเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค อีกทั้งบริษัท NT ยังมีโครงข่ายครอบคลุมจำนวนมาก จึงเป็นทางเลือกให้กับผู้บริโภคในการใช้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ในแต่ละพื้นที่เชิงภูมิศาสตร์ได้

(๓) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๓) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง

จากรายงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการรวมธุรกิจระหว่าง AWN และ TTTBB ๓ ส่วน ได้แก่ รายงานคณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ รายงานที่ปรึกษาในประเทศ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และรายงานที่ปรึกษาต่างประเทศ โดยบริษัท SCF Associates Ltd นั้น พบข้อสรุปดังนี้

๑. จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่า ภายหลังจากการรวมธุรกิจ ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราค่าบริการ โดยอัตราค่าบริการเฉลี่ยมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ร้อยละ ๑.๑ ถ้าไม่มีพฤติกรรมความร่วมมือกัน (No Collusion), ร้อยละ ๔.๕ กรณีมีการร่วมมือกันบางส่วน (Partial Collusion) และร้อยละ ๑๖.๕ กรณีที่มีการร่วมมือระดับสูง (Cartel) ซึ่งมีโอกาสที่จะเกิดการร่วมมือระดับสูงแบบ Cartel ยากมาก เนื่องจากมีบริษัท NT ที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ยากจะร่วมมือกับผู้ประกอบการเอกชนเพื่อเอาเปรียบผู้บริโภค

๒. จากการศึกษาของที่ปรึกษาในประเทศ พบว่า ๑) กรณีไม่เกิดประสิทธิภาพการผลิต หลังจากการรวมธุรกิจ อัตราค่าบริการมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ร้อยละ ๐.๐๐๓ - ๔๕.๘๒๓ ขึ้นอยู่ระดับความร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการในตลาด โดยแบ่งเป็นกรณีไม่มีการร่วมมือกัน, กรณีไม่มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการแต่ผู้ให้บริการตระหนักถึงพฤติกรรมของอีกราย และกรณีมีการร่วมมือกันในระดับสูง และ ๒) กรณีที่เกิดประสิทธิภาพการผลิต หลังจากการรวมธุรกิจ อัตราค่าบริการจะลดลงในกรณีไม่มีการร่วมมือกัน แต่อัตราค่าบริการจะสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ร้อยละ ๑.๔๗๖ - ๑๑.๙๙๖ ในกรณีไม่มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการแต่ผู้ให้บริการตระหนักถึงพฤติกรรมของอีกราย และกรณีมีการร่วมมือกันในระดับสูง

๓. จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศ พบว่า อัตราค่าบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นร้อยละ ๙.๓ - ๑๓.๔ ในกรณีไม่เกิดประสิทธิภาพการผลิตหลังจากการรวมธุรกิจเลย แต่ในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพการผลิตหลังจากการรวมธุรกิจแล้ว อัตราค่าบริการจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในขนาดที่น้อยลงกว่าตัวเลขดังกล่าว อีกทั้ง ผู้รวมธุรกิจจะได้รับประโยชน์ด้านประสิทธิภาพจากการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งมีมูลค่าโครงข่ายที่ประหยัดได้จากการที่ไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อนจำนวน ๑๐,๖๘๔ - ๑๖,๙๔๓ ล้านบาท ดังนั้นถ้ามีการถ่ายโอนผลประโยชน์จากต้นทุนที่ประหยัดได้ไปสู่การกำหนดมาตรการเฉพาะให้ผู้รวมธุรกิจนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในการขยายโครงข่ายภายหลังจากการรวมธุรกิจแล้ว จะทำให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวมเป็นมูลค่า ๑๗,๗๓๘ ถึง ๘๘,๖๙๐ ล้านบาทในช่วงระยะเวลา ๕ ปี จึงแสดงถึงผลกระทบทางบวกจากการรวมธุรกิจ

(๔) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๔) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

ดังข้อมูลที่กล่าวมาแล้ว ผู้ให้บริการรายย่อยในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ มีส่วนแบ่งตลาดเพียงร้อยละ ๒.๕๓ แสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการรายย่อยเข้ามาแข่งขันในตลาดนี้ได้น้อย เพราะมี

อุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดที่สำคัญคือ โครงสร้างพื้นฐานที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก ซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยไม่มีศักยภาพในการลงทุนสร้างโครงข่ายเอง จึงจำเป็นต้องขอใช้โครงข่ายร่วมกัน แต่เจ้าของโครงข่ายอาจปฏิเสธการขอเข้าใช้โครงข่ายตามที่กฎหมายกำหนดก็ได้ อีกทั้งภายหลังการรวมธุรกิจแล้ว ทางเลือกในการเข้าใช้โครงข่ายจากผู้ให้บริการรายหลักที่มีโครงข่ายครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศจะลดลงด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศ เสนอว่าควรมีมาตรการเฉพาะเพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายใหม่ในตลาดค้าส่งบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่สามารถเข้าสู่การแข่งขันในตลาดได้ ดังนั้น กสทช. จะมีการมาตรการเฉพาะเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ให้สามารถเข้าถึงการใช้โครงข่ายร่วมกันได้ต่อไป

(๕) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๕) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งการให้บริการและอัตราค่าบริการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การรวมธุรกิจในครั้งนี้อาจทำให้เกิดการลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในเรื่องอัตราค่าบริการและคุณภาพบริการ รวมถึงการขายบริการแบบเหมารวม (bundle) เช่น บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ บริการโทรทัศน์บอกรับสมาชิก และบริการสตรีมมิ่ง เป็นต้น

ในกรณีที่ภายหลังการรวมธุรกิจอาจทำให้อัตราค่าบริการสูงขึ้นนั้น กสทช. จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรักษาระดับอัตราค่าบริการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้รับผลกระทบดังกล่าว รวมถึงกำกับดูแลมาตรฐานคุณภาพบริการ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับคุณภาพบริการที่ไม่ด้อยไปกว่าเดิม

ส่วนการให้บริการแบบเหมารวมนั้น ปัจจุบันมีผู้ให้บริการเพียง ๒ รายใหญ่ ได้แก่ AWN (ภายใต้บริษัทแม่ AIS) และ TICC (ภายใต้บริษัทแม่ True Corp.) ที่สามารถให้บริการในรูปแบบที่หลากหลายได้ เช่น การหลอมรวมบริการระหว่างบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เข้าด้วยกัน (Fixed Mobile Convergence: FMC) ซึ่งผู้ให้บริการทั้งสองรายเป็นคู่แข่งที่สำคัญซึ่งกันและกัน เพราะมีส่วนแบ่งตลาดในระดับใกล้เคียงกัน โดยกรอบที่ ๒ แสดงให้เห็นว่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่มีความสำคัญมากและสร้างมูลค่าตลาดได้มากกว่าบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เกือบ ๓ เท่าตัว โดยเฉพาะบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นบริการแบบไม่ใช่เสียง (Non-Voice Service) มีสัดส่วนมูลค่าตลาดร้อยละ ๙๐ ของมูลค่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งหมด ดังนั้นการขายบริการแบบหลอมรวมของทั้งสองบริการเข้าด้วยกัน โดยใช้กลยุทธ์ขายบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ และได้ซิมโทรศัพท์เคลื่อนที่ไปใช้งานร่วมด้วยนั้น ถือเป็นจุดแข็งที่น่าดึงดูดลูกค้าได้ เพราะผู้บริโภคมีความต้องการใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว โดยดูได้จากมูลค่าตลาดของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่

อีกทั้ง จากข้อมูลแบบสอบถามของสำนักงาน กสทช. ก็เป็นการยืนยันว่า บริการแบบเหมารวม (bundle) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของบริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (TUC) เกือบร้อยละ ๖๐ เลือกใช้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ของบริษัท ทรู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TICC) ด้วย

ในทางกลับกันแม้บริษัท NT จะให้บริการทั้งในตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่และบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่เนื่องจากส่วนแบ่งตลาดของบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของบริษัท NT นั้นมีเพียงร้อยละ ๒.๘๓^๓ ทำให้ยากที่จะใช้กลยุทธ์ขายบริการแบบหลอมรวมของทั้งสองบริการไปพร้อมกัน เพราะผู้บริโภคไม่นิยมใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ของบริษัท NT อีกทั้งบริษัท NT ยังไม่มีพันธมิตรทางธุรกิจสตรีมมิ่งระดับโลก เช่น Netflix, Disney Plus, WeTV, VIU, ฯลฯ เหมือนกับผู้ให้บริการสองรายใหญ่ ทำให้รายการส่งเสริมการขายบริการของบริษัท NT ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ในวงจำกัดเฉพาะบริการขั้นพื้นฐานเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อกังวลว่า หากผู้ให้บริการ ๒ รายใหญ่มีเป้าหมายในการขายบริการแบบหลอมรวมเป็นสำคัญ อาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันของบริษัท NT ที่ทำให้ลูกค้าย้ายไปซื้อบริการแบบหลอมรวมจาก ๒ รายใหญ่ เพราะสนองตอบความต้องการที่หลากหลายของลูกค้าในยุคดิจิทัลปัจจุบันได้มากกว่า จนอาจทำให้ส่วนแบ่งตลาดของบริษัท NT ลดลงเรื่อยๆ ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อกังวลนี้ โดยส่งเสริมให้เกิดการขายบริการแบบแยกขายบริการ (unbundle) เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อบริการซึ่งอาจไปซื้อบางบริการจากผู้ให้บริการรายอื่นได้ และบริษัท NT ยังสามารถแข่งขันในตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ที่ยังเป็นจุดแข็งของตนเองต่อไปได้ เพราะมีพื้นที่ให้บริการที่ครอบคลุมทั่วประเทศ

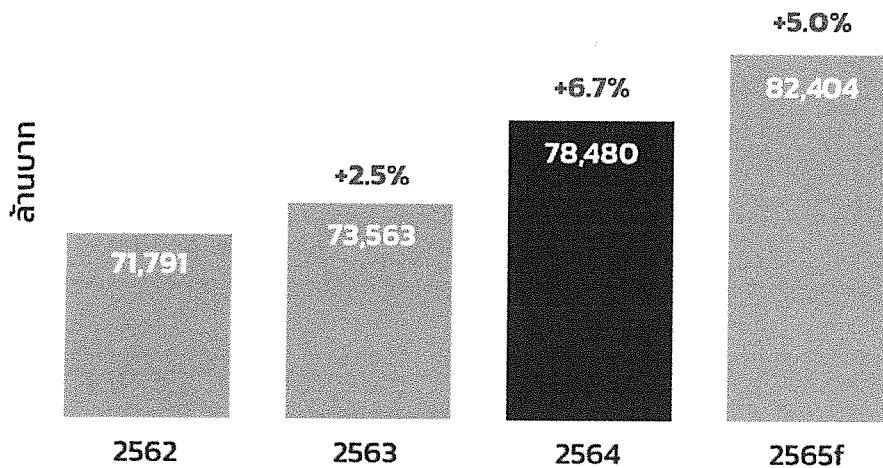
กรอบที่ ๒ มูลค่าตลาดสื่อสารของประเทศไทย

จากรายงานมูลค่าตลาดสื่อสารของประเทศไทยประจำปี ๒๕๖๔ และประมาณการปี ๒๕๖๕^๔ ของสำนักงาน กสทช. พบว่า มูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยคาดการณ์ว่าปี ๒๕๖๕ จะมีมูลค่าอยู่ที่ ๘๒,๔๐๔ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๔ ร้อยละ ๕ (รูปที่ ๑) ซึ่งปัจจัยการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัส COVID-๑๙ เป็นแรงกระตุ้นสำคัญที่ทำให้มีการใช้บริการอินเทอร์เน็ตเพิ่มสูงขึ้นในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา เพราะมีการใช้งานในการประชุมออนไลน์ เรียนออนไลน์ ใช้สำหรับสื่อโซเชียลมีเดีย ใช้ในการรับชมรายการจากแพลตฟอร์มต่างๆ และใช้ทำธุรกรรมออนไลน์ เป็นต้น ดังนั้นบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่จึงเป็นบริการที่มีความสำคัญต่อผู้บริโภคในปัจจุบัน

^๓ จากข้อมูลส่วนแบ่งตลาดไตรมาสที่ ๓ ของปี ๒๕๖๕ พบว่า ภายหลังจากการรวมธุรกิจระหว่างทรูและดีแทคแล้ว AWN, True Corp. (บริษัทใหม่) และบริษัท NT จะมีส่วนแบ่งตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ร้อยละ ๔๗.๗๒, ๔๙.๔๐ และ ๒.๘๓ ตามลำดับ

^๔ <https://webstats.nbt.go.th/netnbt/THMARKETCOMM.php>

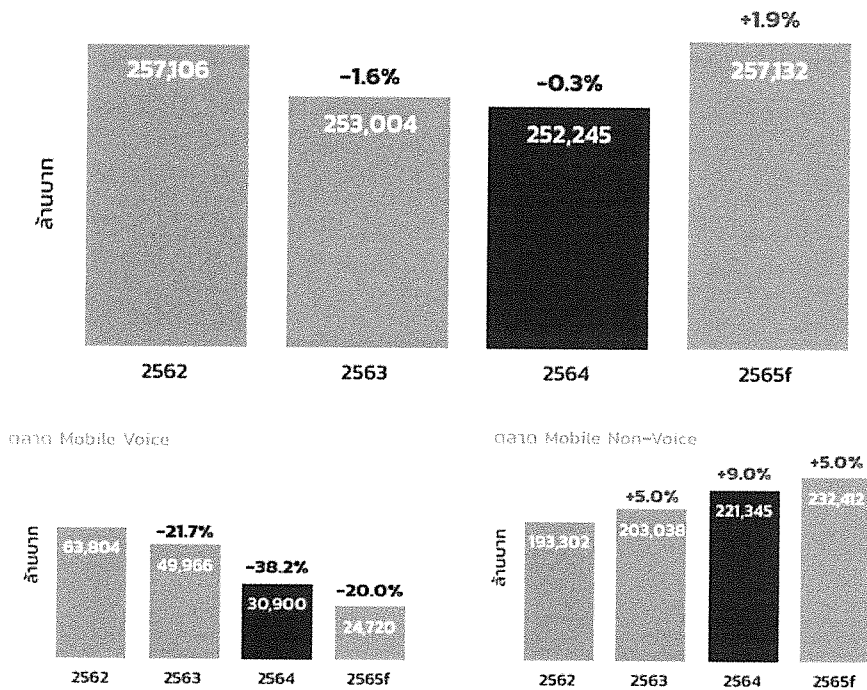
รูปที่ ๑ มูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่



ที่มา: รายงานมูลค่าตลาดสื่อสารของประเทศไทยประจำปี ๒๕๖๔ และประมาณการปี ๒๕๖๕, สำนักงาน กสทช.

อย่างไรก็ตาม ผู้บริโภคอาจใช้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ได้ด้วย เมื่อพิจารณาจากมูลค่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ พบว่า มูลค่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ปรับตัวลดลงในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา แต่คาดการณ์ว่าปี ๒๕๖๕ จะมีมูลค่าสูงขึ้นอยู่ที่ ๒๕๗,๑๓๒ ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๖๔ ร้อยละ ๑.๙ (รูปที่ ๒) ซึ่งหากพิจารณาแต่ละตลาดย่อย พบว่า ตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นบริการทางเสียง (Voice Service) มีการปรับตัวลดลงอย่างมาก ซึ่งแตกต่างจากตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นบริการแบบไม่ใช่เสียง (Non-Voice Service) รวมถึงบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (Mobile Internet) ที่มีอัตราการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยปี ๒๕๖๕ คาดการณ์ว่าจะมีมูลค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นบริการแบบไม่ใช่เสียงถึง ๒๓๒,๔๑๒ ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๙๐ ของมูลค่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยรวม จึงเห็นได้ว่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นบริการแบบไม่ใช่เสียง (Non-Voice Service) รวมถึงบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ เป็นบริการที่มีความสำคัญมาก เพราะนำไปใช้ทดแทนบริการแบบเสียงตามพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปที่หันมาสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตมากขึ้น

รูปที่ ๒ มูลค่าตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่



ที่มา: รายงานมูลค่าตลาดสื่อสารของประเทศไทยประจำปี ๒๕๖๔ และประมาณการปี ๒๕๖๕, สำนักงาน กสทช.

หากเปรียบเทียบมูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ และตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ พบว่า มูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่มีแนวโน้มจะมูลค่ามากกว่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เกือบ ๓ เท่าตัว แสดงให้เห็นถึงความต้องการใช้งานบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่มากกว่าเพราะเข้าถึงง่ายและสะดวกรวดเร็วกว่า

(๒) ความเห็นต่อ ข้อ ๕ (๒) พิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นตามหลักกฎหมายว่าด้วยแข่งขันทางการค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองผู้ใช้บริการและการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก

สำนักงาน กสทช. มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้บริการ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดอยู่แล้วในปัจจุบัน จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ใช้บริการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ๑) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรฐานของคุณภาพการให้บริการโทรคมนาคม ที่กำหนดค่าชี้วัดคุณภาพบริการโทรคมนาคม เพื่อคุ้มครองให้ผู้บริโภคได้รับบริการตามมาตรฐานที่กำหนด เช่น เรื่องระยะเวลาการรอรับบริการ ระยะเวลาในการซ่อมแซม อัตราส่วนการเรียกสำเร็จ/สายหลุด การวัดคุณภาพความเร็วอินเทอร์เน็ตและการเข้าถึงบริการสตรีมมิ่ง เป็นต้น ๒) ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรฐานของสัญญาให้บริการโทรคมนาคม ที่คุ้มครองผู้ใช้บริการให้ได้รับรายละเอียดของการให้บริการอย่างชัดเจนและครบถ้วนผ่านสื่อที่ผู้บริโภคสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย เพื่อให้ใช้เป็นข้อมูล

ประกอบการตัดสินใจในการเข้าทำสัญญาและเลือกใช้บริการได้อย่างถูกต้อง และ ๓) ประกาศ กสทช. เรื่อง การใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม ที่ส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องจัดทำข้อเสนอเพื่อให้ผู้ใช้บริการรายอื่นใช้หรือเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนเองได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายบางฉบับอาจมีบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องมีการทบทวนกฎหมายเป็นระยะ หรือบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันและคุ้มครองผู้บริโภคอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคม กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีโครงข่ายโทรคมนาคมต้องส่งข้อเสนอการใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมต่อ กสทช. เพื่อขอความเห็นชอบก่อนที่จะเจรจาทำสัญญากับผู้ใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมได้ โดยผู้ให้ใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมอาจปฏิเสธไม่ให้ใช้และเชื่อมต่อโครงข่ายโทรคมนาคมของตนได้ในกรณีที่มีโครงข่ายไม่เพียงพอแก่การให้ผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเข้าใช้โครงข่ายโทรคมนาคม ด้วยเหตุนี้ กสทช. จึงกำหนดมาตรการเฉพาะให้ผู้รวมธุรกิจเปิดให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้าใช้โครงข่าย (open access), ห้ามปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองอันเกิดมาจากเหตุผลความไม่เพียงพอของโครงข่าย และต้องไม่กำหนดปริมาณและราคาขั้นต่ำของการเข้าใช้โครงข่ายของผู้รับใบอนุญาต เป็นต้น เพราะมาตรการเฉพาะเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคม และเจ้าของโครงข่ายไม่สามารถใช้อำนาจต่อรองที่สูงกว่ากำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายย่อย

กล่าวโดยสรุป การรวมธุรกิจครั้งนี้ได้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๕ ของประกาศปี ๒๕๔๙ พบว่า การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท AWN และบริษัท TTTBB ทำให้ผู้ใช้บริการในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ลดลงจาก ๔ รายใหญ่เหลือ ๓ รายใหญ่ ทำให้เกิดการลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด แต่ยังมีบริษัท NT ที่ยังสามารถสร้างแรงกดดันในการแข่งขันในตลาดได้ เพราะมีโครงข่ายครอบคลุม และเป็นหน่วยรัฐวิสาหกิจที่ยากจะร่วมมือกับผู้ประกอบการเอกชน เพราะมีเป้าหมายสำคัญในการบริการเพื่อสังคม จึงยังเป็นทางเลือกหนึ่งให้กับผู้บริโภคได้

แต่ก็ยังมีข้อกังวลต่อพฤติกรรมของผู้ให้บริการรายใหญ่ ๒ รายใหญ่ ได้แก่ AWN และ TICC ที่สามารถให้บริการในรูปแบบที่หลากหลาย โดยเฉพาะการขายบริการแบบหลอมรวมระหว่างบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เข้าด้วยกัน (Fixed Mobile Convergence: FMC) หรือการขายแพคเกจบริการแบบ Bundle ทำให้ผู้ใช้บริการต้องผูกติดสัญญากับเจ้าเดิม และเป็นการยากที่ผู้ให้บริการรายใหม่จะเข้ามาแย่งชิงส่วนแบ่งตลาด ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องส่งเสริมให้เกิดการแยกขายบริการ (unbundle) เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อบริการ และผู้ประกอบการรายอื่นมีโอกาสแข่งขันในตลาดบริการบางประเภทได้

นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่าผู้ให้บริการจะมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราค่าบริการ หรือมีคุณภาพบริการที่ลดลงภายหลังการรวมธุรกิจ ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อรักษาระดับอัตราค่าบริการ และคุณภาพการให้บริการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ได้รับผลกระทบดังกล่าว

แม้ภายหลังการรวมธุรกิจ จะเกิดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดที่สำคัญ เพราะเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานมีจำนวนลดลง ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยมีทางเลือกในการเข้าถึงตลาดค้าส่งบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ลดลง ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยให้สามารถเข้าถึงการใช้

โครงการร่วมกันได้ เพื่อเข้าสู่การแข่งขันในบางพื้นที่ อีกทั้ง ผู้ร่วมธุรกิจจะได้รับประโยชน์ด้านประสิทธิภาพจากการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน จึงควรมีมาตรการเพื่อถ่ายโอนผลประโยชน์จากต้นทุนที่ประหยัดได้ไปสู่การลงทุนขยายโครงการโทรคมนาคม เพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อสาธารณะต่อไป

ดังนั้นแม้การรวมธุรกิจจะสร้างผลกระทบต่อผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น แต่ยังสามารถกำหนดมาตรการเฉพาะเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้ รวมถึงสร้างกลไกการติดตามผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วย

๓. มาตรการเฉพาะที่ช่วยลดผลกระทบจากการรวมธุรกิจที่สำคัญ

ดิฉันได้พิจารณาผลกระทบภายหลังการรวมธุรกิจอย่างละเอียดรอบคอบจากบทวิเคราะห์ของสำนักงาน กสทช. และรายงานการศึกษา ๓ ส่วน จนนำไปสู่การกำหนดมาตรการเฉพาะที่สำคัญเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เช่น

๓.๑ ห้ามผู้ร่วมธุรกิจขึ้นราคาหรือลดคุณภาพบริการสำหรับลูกค้าที่มีการใช้บริการอยู่ก่อนการรวมธุรกิจ และให้คงแพคเกจราคาต่ำสุดสำหรับบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่แบบที่มีในปัจจุบันเป็นเวลา ๕ ปี เสมือนเป็นการคงราคาค่าบริการในช่วงที่มีการแข่งขันของผู้ให้บริการรายใหญ่ทั้ง ๔ รายก่อนการรวมธุรกิจไว้ ซึ่งจับต้องได้และตรวจสอบการปฏิบัติตามได้ง่ายกว่ามาตรการด้านราคาที่เคยกำหนดไว้ในการรวมธุรกิจคราวที่แล้ว ที่กำหนดให้ลดอัตราค่าบริการเฉลี่ยลงร้อยละ ๑๒ โดยวิธีการเฉลี่ยราคาใหม่ด้วยการถ่วงน้ำหนักตามจำนวนผู้ใช้ในแต่ละรายการส่งเสริมการขาย (weighted average)

๓.๒ ผู้ร่วมธุรกิจต้องแสดงอัตราค่าบริการแยกตามรายบริการ (unbundle) หรือรายการส่งเสริมการขายแบบแยกรายบริการ เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อบริการตามความต้องการ

๓.๓ ผู้ร่วมธุรกิจต้องเปิดให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้าใช้โครงข่าย (open access) โดยจะต้องจัดทำข้อเสนอการค้าส่งบริการ และมีอัตราค่าตอบแทนการใช้โครงข่ายโทรคมนาคมที่อ้างอิงตามต้นทุน รวมถึงต้องให้สิทธิและเงื่อนไขในการเข้าใช้โครงข่ายเช่นเดียวกับบริษัทในกลุ่มหรือบริษัทในเครือ

๓.๔ ผู้ร่วมธุรกิจต้องเปิดตลาดการค้าส่งบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่แบบแยกรายบริการ (Fixed broadband Service Unbundling) ภายใต้หลักการ Cost-based Basis ให้แก่ผู้ที่ร้องขอภายใน ๖๐ วัน

๓.๕ ผู้ร่วมธุรกิจต้องไม่ปฏิเสธการขอใช้โครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายเล็กเข้ามาให้บริการในบางพื้นที่ได้

๓.๖ ผู้ร่วมธุรกิจต้องไม่กำหนดปริมาณและราคาขั้นต่ำของการเข้าใช้บริการโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และต้องเรียกเก็บค่าบริการตามที่ใช้งานจริง เพื่อให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถขยายตลาดบริการในบางพื้นที่ที่ต้องการได้ โดยไม่จำเป็นต้องเปิดให้บริการครอบคลุมทั้งประเทศ

๓.๗ ผู้ร่วมธุรกิจต้องนำเงินที่ประหยัดได้ไปลงทุนขยายการเข้าถึงโครงข่ายบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ในพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำหรือพื้นที่ห่างไกล เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล จำนวนอย่างต่ำ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาทใน ๕ ปีหลังการรวมธุรกิจ โดยต้องจัดทำแผนขยายโครงข่ายให้ กสทช. เห็นชอบก่อน

๓.๘ ผู้ร่วมธุรกิจต้องยึดหลักความเป็นกลางทางอินเทอร์เน็ต (Net Neutrality) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้ให้บริการรายอื่นในการเข้าถึงโครงข่ายด้วยความเร็วหรือภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ ดิฉันยังได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ Merger Monitor เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการขึ้นราคาจากผู้ร่วมธุรกิจเป็นเวลา ๕ ปี โดยมีส่วนร่วมจากองค์กรผู้บริโภค นักวิชาการ และองค์กรวิชาชีพด้านโทรคมนาคม ซึ่งมาตรการนี้มาจากการถอดบทเรียนจากการรวมธุรกิจในครั้งนี้แล้วว่า ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม จึงควรเสริมแรงให้การตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดหลังการรวมธุรกิจเข้มแข็งมากขึ้น

อีกทั้ง ยังเสนอให้ทางสำนักงาน กสทช. ต้องหาแนวทางพัฒนาระบบให้ผู้ให้บริการสามารถตรวจสอบคุณภาพของบริการอินเทอร์เน็ตได้ด้วยตนเอง เพื่อเสริมศักยภาพ (empower) แก่ผู้บริโภคให้สามารถมีบทบาทโดยตรงในการตรวจสอบว่า บริการที่ได้รับตรงกับที่ตกลงกับทางผู้ให้บริการหรือไม่

๔. เหตุผลที่อนุญาตให้รวมธุรกิจได้แบบมีเงื่อนไขโดยกำหนดให้ปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะ

ภายหลังจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ ของประกาศปี ๒๕๕๙ และประเด็นข้อกังวล (points of concern) ต่างๆ แล้ว กสทช. ได้ร่วมกันพิจารณาเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะทั้งของสำนักงาน กสทช. และที่กรรมการ กสทช. แต่ละท่านเสนอโดยละเอียดก่อนการพิจารณาลงมติ เหตุผลที่มีการพิจารณามาตรการเฉพาะก่อนลงมติเพื่อประเมินให้แน่ใจว่า หากอนุญาตให้รวมธุรกิจได้ มาตรการเฉพาะจะต้องมีเพียงพอสำหรับป้องกันไม่ให้นำไปสู่การผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันจนเป็นผลเสียต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบการรายอื่น และประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้นหลังจากที่ได้ประเมินมาตรการเฉพาะเรียบร้อยแล้ว ดิฉันจึงมีความเห็นว่า แม้ว่าการรวมธุรกิจจะก่อให้เกิดผลกระทบบางประการ แต่สามารถเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้มาตรการเฉพาะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีเหตุผลที่อนุญาตให้รวมธุรกิจได้แบบมีเงื่อนไขโดยกำหนดให้ปฏิบัติตามมาตรการเฉพาะดังต่อไปนี้

๔.๑ มีผู้ให้บริการรายที่สามที่สามารถแข่งขันได้ในตลาด

แม้ AWN เข้าซื้อหุ้น TTTBB จะทำให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ในตลาดลดลงจาก ๔ รายใหญ่ เหลือ ๓ รายใหญ่ โดย AWN (+TTTBB), TICC และ NT มีส่วนแบ่งตลาดเป็นร้อยละ ๔๔.๔๔, ๓๗.๔๗ และ ๑๕.๔๔ ตามลำดับ แต่จะเห็นได้ว่า NT ยังเป็นผู้ให้บริการที่สำคัญในตลาดที่มีส่วนแบ่งตลาดเป็นลำดับที่สามที่ยังสามารถสร้างแรงกดดันในการแข่งขันได้ เพราะหากเกิดกรณีที่สองรายใหญ่ร่วมมือกันขึ้นค่าบริการ ผู้บริโภคอาจหันไปซื้อบริการจากบริษัท NT ซึ่งโดยสภาพที่เป็นรัฐวิสาหกิจจึงมีความเป็นไปได้ที่บริษัท NT จะไปร่วมมือกับเอกชน นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลจากรายงานของสำนักงาน กสทช. ด้วยว่าบริษัท NT มีโครงข่ายบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ครอบคลุมทั่วประเทศ จึงไม่มีข้อจำกัดเชิงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในการให้บริการแก่ประชาชน

๔.๒ มีบริการอื่นทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ได้

เนื่องจากในปัจจุบันผู้บริโภคใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จำนวนมาก โดยมีมูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่สูงกว่า ๓ เท่าตัวเมื่อเทียบกับมูลค่าตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ แสดงให้เห็นว่าผู้บริโภคนิยมใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เป็นอย่างมาก จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ทดแทนการเข้าถึงบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ได้ ตัวอย่างเช่น เมื่ออินเทอร์เน็ตบ้านเสีย ผู้บริโภคสามารถใช้ mobile data ทดแทนการสื่อสารได้ แต่ในทางกลับกันบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ไม่สามารถทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ได้ ประกอบกับที่ปรึกษาต่างประเทศ SCF Associates ยังระบุถึงการมีโครงการเน็ตประชารัฐ และ USO Net (ศูนย์การจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคม: Universal Service Obligation ของสำนักงาน กสทช.) เกือบ ๕๐,๐๐๐ จุดทั่วประเทศ ว่าเป็นโครงข่ายเสริมที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตเพื่อสาธารณะในพื้นที่ห่างไกลได้ด้วย

๔.๓ มีผลกระทบในวงจำกัด

ขนาดของผลกระทบของการรวมธุรกิจครั้งนี้อยู่ในวงจำกัดทั้งด้านผู้ใช้บริการและด้านพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เนื่องจากมีจำนวนผู้ใช้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ประมาณ ๑๓ ล้านราย ซึ่งน้อยกว่าจำนวนผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ๑๒๙ ล้านเลขหมายมาก (ข้อมูล ณ สิ้นไตรมาสที่ ๔ พ.ศ.๒๕๖๕) ขณะเดียวกัน ตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ เป็นตลาดที่มีระดับการแข่งขันแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ จึงขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ให้บริการในแต่ละพื้นที่เป็นสำคัญ ซึ่งมีการประเมินเบื้องต้นโดยสำนักงาน กสทช. จากข้อมูลระดับพื้นที่ตามรหัสไปรษณีย์พบว่า มีผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่แข่งขันกันในแต่ละพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เกือบทั่วทั้งประเทศ แสดงถึงการครอบคลุมของบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่เกือบทั่วประเทศ โดยมีพื้นที่ห่างไกลเพียงเล็กน้อยที่ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการได้

จากข้อมูลชุดเดียวกัน ยังพบด้วยว่า มีพื้นที่กว่าร้อยละ ๘๐ ที่มีการแข่งขันระหว่าง AWN และ TTTBB ส่วน TICC และ NT ก็มีโครงข่ายครอบคลุมเกือบทั้งประเทศ ซึ่งแตกต่างจากการรวมธุรกิจของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ให้บริการผ่านคลื่นความถี่โดยส่งสัญญาณได้ครอบคลุมทั่วประเทศ เมื่อการแข่งขันลดลง และหากมีพฤติกรรมที่เอาเปรียบผู้บริโภคทางด้านราคาหรือคุณภาพของสัญญาณแล้ว จะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการในวงกว้างทั่วประเทศ

๔.๔ สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นได้โดยใช้มาตรการเฉพาะ

จากผลการศึกษา ๓ ส่วน พบว่า ภายหลังจากการรวมธุรกิจอาจทำให้อัตราค่าบริการเพิ่มขึ้น เพราะมีผู้ให้บริการในตลาดลดลง ทำให้เกิดการลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาด ซึ่ง กสทช. สามารถกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมผลกระทบนั้นได้ โดยบังคับให้ผู้รวมธุรกิจต้องคงอัตราค่าบริการและคุณภาพการให้บริการไม่ให้ด้อยไปกว่าเดิมสำหรับผู้บริโภคปัจจุบัน และต้องมีแพคเกจราคาต่ำที่สุดเช่นเดียวกับก่อนการรวมธุรกิจเป็นระยะเวลา ๕ ปี เพื่อให้ผู้บริโภครายใหม่ยังคงมีทางเลือกในการซื้อแพคเกจราคาต่ำที่สุดได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ด้านคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิพลเมือง ที่เสนอให้มีแพคเกจสำหรับผู้บริโภคที่มีข้อจำกัดด้านราคา โดยกำหนดอัตราค่าบริการไม่สูงมากนักแต่ได้รับความเร็วของสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการใช้งานทั่วไป โดยอาจเลือกจากรายการส่งเสริมการขายขนาดเล็กที่มีการให้บริการจริงในปัจจุบันของผู้

ให้บริการรายอื่นมาเป็นเกณฑ์ เช่น รายการส่งเสริมการขายอินเทอร์เน็ตของ AWN ในปี ๒๕๖๕ มีรายการส่งเสริมการขาย ๑๙๙ บาท ที่ความเร็วอัฟโพลด ๒๐๐ Mbps และดาวน์โหลด ๒๐๐ Mbps ส่วนที่ปรึกษาในประเทศนั้น ได้เสนอให้มีแพคเกจบริการอินเทอร์เน็ตขั้นพื้นฐานเช่นกัน โดยเสนอแพคเกจราคาไม่เกิน ๒๔๙ บาทที่มีความเร็วอัฟโพลด ๑๐๐ Mbps และดาวน์โหลด ๑๐๐ Mbps

สำหรับการขายบริการแบบหลอมรวมระหว่างบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่กับบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่เข้าด้วยกัน (Fixed Mobile Convergence: FMC) หรือการขายแพคเกจบริการแบบ Bundle นั้น ยังเป็นข้อกังวลที่สำคัญ เพราะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการรายอื่น กล่าวคือ ผู้บริโภคอาจถูกเอาเปรียบจากการบังคับให้ต้องซื้อบริการแบบเหมารวม โดยไม่สามารถเลือกซื้อบริการใดบริการหนึ่งได้ ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยรวมถึงบริษัท NT ก็ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ให้บริการรายใหญ่ (AWN และ TICC) ได้ เนื่องจากไม่มีจุดแข็งในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ และไม่มีพันธมิตรในการให้บริการสตรีมมิ่ง จนท้ายที่สุด ผู้ใช้บริการจะย้ายค่ายไปใช้บริการของผู้ให้บริการรายใหญ่ ดังนั้น กสทช. จำเป็นต้องกำหนดมาตรการให้ผู้รวมธุรกิจต้องแยกขายบริการ (unbundle) เพื่อให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อบริการ และผู้ประกอบการรายอื่นมีโอกาสแข่งขันในตลาดบริการบางประเภทได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ด้านคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิพลเมือง ที่เสนอให้มีการเสนอรายการส่งเสริมการขายแยกขายบริการ เพื่อให้ผู้ใช้บริการมีทางเลือก โดยอาจพิจารณาเพิ่มเติมให้มีการเสนอขายแบบแยกขายบริการที่มีราคาเหมาะสมและมีความคุ้มค่า เทียบเท่ากับการให้บริการแบบจัดชุดบริการ (Bundle Package) ด้วยก็ได้

ส่วนผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานนั้น ภายหลังการรวมธุรกิจอาจเกิดอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายย่อย เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ผู้ให้บริการเพียงไม่กี่ราย ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยมีทางเลือกในการเข้าถึงตลาดค้าส่งบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ลดลง ดังนั้น มาตรการที่จะบรรเทาผลกระทบจากการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานนั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้รวมธุรกิจต้องไม่ปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ต้องไม่กำหนดปริมาณและราคาขั้นต่ำของการเข้าใช้โครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง และต้องเปิดให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้าใช้โครงข่าย (open access) โดยเฉพาะการให้บริการภายในอาคารหรือพื้นที่ส่วนบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ด้านคุ้มครองผู้บริโภคและสิทธิพลเมือง ที่เสนอให้มีการเปิดให้ผู้ให้บริการรายอื่นเข้าใช้โครงข่ายของตนเองในการให้บริการในอาคารสูงและพื้นที่พิเศษ (เช่น พื้นที่คอนโดที่อยู่อาศัย พื้นที่หมู่บ้านพักอาศัย พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม) ด้วยอัตราค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันระหว่างผู้ประกอบการต่างๆ

๔.๕ ผลกระทบทางบวกจากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น

การรวมธุรกิจจะนำไปสู่ภาวะที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพราะไม่ต้องลงทุนวางโครงข่ายซ้ำซ้อน ทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (economy of scale) จึงสามารถนำต้นทุนที่ประหยัดได้ไปทำให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดย SCF Associates Ltd ได้ประเมินผลกระทบสุทธิเป็นบวก ซึ่งมีมูลค่าอยู่ระหว่าง ๑๐,๖๘๔ - ๑๖,๙๔๓ ล้านบาท และเสนอให้ถ่ายโอนผลประโยชน์จากต้นทุนที่ประหยัดได้ไปสู่การลงทุนขยายโครงข่ายโทรคมนาคม ทำให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไป

บันทึกความเห็น กสทช. รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภัสฯ
แนบท้ายรายงานการประชุม



(รศ.ดร.ศุภชัย ศุภชลาศัย)
บันทึกเลขที่
สทช 1005/306/2566



ด่วนที่สุด บันทึกข้อความ

หน่วยงาน ส่วนงานเลขานุการ กสทช. รศ. ดร. ศุภชัย ศุภชลาศัย (โทร. ๑๒๐๖)

ที่ สทช ๑๐๐๕ / ๓๐๖ วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง ความเห็นประกอบรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ ระเบียบวาระที่ ๕.๑

๑) เรียน ลสทช.

ตามที่ได้มีการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และในการพิจารณาระเบียบวาระที่ ๕.๑ เรื่อง การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง) ผมขอเปิดเผยความเห็นแนบท้ายรายงานการประชุม จำนวน ๓๔ หน้า ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามนัยมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีรายละเอียดตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป จะขอบคุณยิ่ง

ที่ สทช 1005/306/2566
จาก(ลสทช.) ๒๒ ธ.ค. ๒๕๖๖
เวลา ๑๖:๕๑
รับโดย (ปบ.) เลขรับ ๒๗๘๔
๒๒ ธ.ค. ๒๕๖๖ 14:44:34

(รศ. ดร. ศุภชัย ศุภชลาศัย)

ลสทช.

๒) เรียน อปท.
เพื่อดำเนินการต่อไป

(นายไทรรัตน์ วิริยะศิริกุล)
รองเลขาธิการ รักษาการแทน
เลขาธิการ กสทช.

เอกสารชี้แจงประกอบการลงมติ

กรณีการรวมธุรกิจ

ระหว่าง

บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ

บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

ของ กสทช. รศ.ดร.ศุภช คุภชลาศัย

1. ลักษณะการรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด (บริษัท AWN) และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (บริษัท TTTBB) นั้น เป็นการรวมธุรกิจในลักษณะของการซื้อหุ้น (Share Acquisition) กล่าวคือ บริษัท AWN ตกลงซื้อหุ้นสามัญของบริษัท TTTBB ซึ่งถือโดยบริษัท อควิเมนท์ จำกัด (บริษัท ACU)¹ จำนวน 7,529,242,385 หุ้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99.87 ของหุ้นที่จำหน่ายแล้วทั้งหมดของ TTTBB ทั้งนี้ ก่อนการรวมธุรกิจ บริษัท บริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล จำกัด (มหาชน) (บริษัท JAS) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท ACU และ บริษัท ทรี บีบี จำกัด (บริษัท 3BB) ต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้ บริษัท TTTBB และบริษัทลูกของ TTTBB ได้แก่ บริษัท ทริปเปิลที อินเทอร์เน็ต จำกัด (บริษัท TTTI) และ บริษัท อิน คลาวด์ จำกัด (บริษัท INC) เข้าถือหุ้นทั้งหมดในบริษัท ทรี บีบี จำกัด (บริษัท 3BB) ด้วย

การซื้อหุ้นสามัญดังกล่าวจะทำให้บริษัท AWN มีสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัท TTTBB ร้อยละ 99.87 ซึ่งทำให้บริษัท AWN สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมการทั้งหมดและกำกับทิศทางการประกอบธุรกิจของบริษัท TTTBB ได้ ธุรกรรมครั้งนี้จึงเป็นการรวมธุรกิจโดยผู้รับใบอนุญาตทำสัญญาเข้าซื้อหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นเพื่อควบคุมนโยบายการบริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการตามข้อ 3 (3) ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 (ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561) ซึ่งผู้ทำสัญญาซื้อขายหุ้นต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ตามข้อ 5 และเนื่องจาก ข้อ 9 ของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2561 กำหนดให้ถือว่าการรายงานตามข้อ 5 ดังกล่าวเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามกระบวนการของข้อ 8 ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกัน มิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549) ซึ่งบัญญัติให้การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันโดยการเข้าซื้อหรือ ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นโดยตรงเพื่อควบคุมนโยบายหรือ การบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ซึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช.

¹ บริษัท อควิเมนท์ จำกัด (ACU) เป็นบริษัทลูกของ บริษัท จัสมิน อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล จำกัด (มหาชน) (JAS) โดย JAS ถือหุ้นใน ACU ร้อยละ 99.99

ดังนั้น การรวมธุรกิจในครั้งนี้จึงเป็นการเข้าซื้อหุ้นในธุรกิจประเภทเดียวกัน (Share Acquisition) ซึ่งผู้ขอรวมธุรกิจต้องยื่นคำขอและต้องได้รับอนุญาตจาก กสทช. ก่อนการดำเนินการทำสัญญาซื้อขายหุ้นจนเสร็จสิ้นตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ หาก กสทช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การถือครองธุรกิจอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม กสทช. อาจสั่งห้ามการเข้าซื้อหุ้น หรือกำหนดมาตรการเฉพาะอื่นใดก็ได้เพื่อรักษาการแข่งขันในตลาดการให้บริการกิจการโทรคมนาคม

2. ข้อวิเคราะห์ทางกฎหมายกรณีการรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

2.1 อำนาจของ กสทช. ในการพิจารณาคำขอรวมธุรกิจ

กสทช. จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 (พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553) และการที่ กสทช. จะปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายระบุไว้ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ไว้ปรากฏตามมาตรา 27 และมาตรา 27 (11) กำหนดอำนาจเกี่ยวกับมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ซึ่งการจัดตั้ง กสทช. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 60 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งวางหลักให้รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ หากไม่กำหนดให้อำนาจ กสทช. กสทช. ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายระบุไว้ได้

ฐานอำนาจทางกฎหมาย

(1) ฐานอำนาจตามกฎหมายของ กสทช. เกี่ยวกับพิจารณาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการรวมธุรกิจ คือ พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช.

(2) กสทช. ได้ใช้ฐานอำนาจตาม มาตรา 27 (11) และ (24) ของ พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 และมาตรา 21 มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ออกประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 (ประกาศ กสทช. ปี 2561) และประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ประกาศ กสทช. ปี 2549)

แม้ว่าประกาศ กสทช. ปี 2549 จะอาศัยฐานอำนาจในการออกประกาศจาก พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2543 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วโดย พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 ได้กำหนดให้ประกาศที่ออกตาม พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2543 ที่ชอบด้วยกฎหมายและยังมีผลบังคับได้อยู่ในวันที่ พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 ดังนั้น เมื่อไม่พบว่ามีเนื้อหาในส่วนใดของประกาศ กสทช. ปี 2549 ขัดหรือแย้งกับ พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการประกาศยกเลิกประกาศ กสทช. ปี 2549 แต่อย่างใด จึงทำให้ประกาศปี 2549 ยังคงมีผลบังคับใช้อยู่

นอกจากนั้น ประกาศ กสทช. ปี 2561 ก็ได้ยืนยันความมีผลบังคับของประกาศ กสทช. ปี 2549 โดยได้กำหนดในข้อ 9 ให้การรายงานการรวมธุรกิจตามประกาศ กสทช. ปี 2561 ถือว่าเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ซึ่งหากประกาศ กสทช. ปี 2549 ไม่มีผลบังคับใช้แล้ว ประกาศ กสทช. ปี 2561 ก็คงจะไม่กล่าวอ้างไปถึง

(3) สารบัญญัติ ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม (ประกาศ กสทช. ปี 2561) และประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม (ประกาศ กสทช. ปี 2549)

ประกาศ กสทช. ปี 2561 ได้นิยาม “การรวมธุรกิจ” เอาไว้ในหมวด 1 และหมวด 2 กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ จึงหมายความว่าหากมี “การรวมธุรกิจ” ตามข้อ 5 ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการดำเนินการ และข้อ 9 กำหนดว่าการรายงานตามข้อ 5 ถือว่าเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ซึ่งการรวมธุรกิจของ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค (บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสฯ) และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทริปเปิลทีฯ) มีลักษณะของ “การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน” ตามมาตรา 21 (2) ของ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ด้วยเช่นกัน

ประกาศ กสทช. ปี 2561 ข้อ 9 กำหนดให้ กสทช. ไปใช้อำนาจตามข้อ 8 ประกาศ กสทช. ปี 2549 โดยข้อ 8 มีสาระสำคัญว่า การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น โดยไม่ว่าจะกระทำโดยตรงหรือทางอ้อม หรือผ่านตัวแทนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช. โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่ กสทช. เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด และหาก กสทช. พิจารณาว่าการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือ

ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม กสทช. อาจสั่งห้ามการถือครองกิจการหรือกำหนดมาตรการ เฉพาะตาม หมวด 4 ก็ได้

(4) ข้อสังเกตจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในข้อ (3) ให้อำนาจ กสทช. ไว้เกี่ยวกับการอนุญาต หรือไม่อนุญาต ในการรวมธุรกิจ

หากมีการรวมธุรกิจตามนัยของข้อ 3 ของประกาศ กสทช. ปี 2561 ผู้ประสงค์จะร่วมธุรกิจต้อง รายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ตามที่ข้อ 5 ของประกาศฉบับเดียวกันระบุไว้ และโดยข้อ 9 ให้ถือการรายงานเป็นการ ขออนุญาตจาก กสทช.

กฎหมายดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประสงค์ทำการรวมธุรกิจรายงานการรวมธุรกิจและให้ถือ เป็นการขออนุญาตต่อ กสทช. ดังนั้น กสทช. จึงต้องมีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการรวมธุรกิจ เมื่อ ประกาศดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการขออนุญาต ดังนั้นการตีความว่า กสทช. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาตัดสินเกี่ยวกับการ อนุญาตหรือไม่อนุญาตในการรวมธุรกิจ จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ ในทางตรงกันข้าม ต้องตีความว่า กสทช. มีอำนาจ พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549

นอกจากนั้น ประกาศ กสทช. ปี 2561 กำหนดมาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการ โทรคมนาคม มาตรการดังกล่าวมีขั้นตอนก่อนที่จะมีการดำเนินการรวมธุรกิจ โดยประกาศฉบับดังกล่าวให้ผู้ ที่ ประสงค์จะรวมธุรกิจ ต้องรายงานการรวมธุรกิจก่อนดำเนินการรวมธุรกิจ โดยรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. โดย เนื้อหาของรายงานต้องเป็นไปตามข้อ 10 ของประกาศดังกล่าว ดังนั้น ในระหว่างขั้นตอนของการรายงานการรวม ธุรกิจ ผู้ประสงค์จะทำการรวมธุรกิจยังไม่สามารถดำเนินการรวมธุรกิจได้ เช่น ยังไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลใน การเข้าร่วมธุรกิจได้ ยังไม่สามารถทำสัญญาซื้อขายสินทรัพย์ในการเข้าร่วมธุรกิจได้ ยังไม่สามารถทำสัญญาซื้อขาย หุ้นในการเข้าร่วมธุรกิจได้

เมื่อขั้นตอนของการรายงานถือว่าเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ในการรวมธุรกิจ ดังนั้น กสทช. จึง มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการรวมธุรกิจ (ซึ่งในขณะนี้ ยังไม่มีการรวมธุรกิจ เป็นแต่เพียงการมาขอ อนุญาตที่จะทำการรวมธุรกิจเท่านั้น) ผู้ประสงค์ที่จะรวมธุรกิจจึงต้อง “รายงานการรวมธุรกิจ” ต่อเลขาธิการ กสทช. เพื่อเลขาธิการ กสทช. จะได้นำเสนอต่อ กสทช. ให้พิจารณามีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการรวมธุรกิจ

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ “รายงานการรวมธุรกิจ” เป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ 9 ของประกาศ กสทช. ปี 2561 ให้ถือว่าเป็นการขออนุญาตตาม ข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 จึงเป็นเรื่องที่ กสทช. ต้องพิจารณาในบริบทของการป้องกันการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมนั่นเอง เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติข้อ 8 แล้ว กสทช. จึงมีคำสั่งว่า ให้มีการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันได้ หรือสั่งห้ามการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน หรือจะอนุญาตให้มีการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันแต่กำหนดมาตรการเฉพาะก็ได้

การที่กฎหมายใช้คำว่า “ถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน (รวมธุรกิจ)” เพราะการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมที่ กสทช. ต้องพิจารณาว่าการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันจะเป็นการกระทำหรือพฤติกรรมที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่

การกระทำหรือพฤติกรรมต้องห้ามในหมวด 2 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมที่มีผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม แต่ข้อ 8 วรรค 3 ระบุว่า กสทช. พิจารณาการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันตามวรรค 1 คณะกรรมการ กสทช. ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามวรรค 1 เท่านั้นเพื่อจะมามีคำสั่งตามวรรค 3 ของประกาศ กสทช. ปี 2549

ดังนั้น การพิจารณาการกระทำหรือพฤติกรรมที่ต้องห้ามต้องพิจารณาจากการกระทำตาม ข้อ 8 วรรคแรก คือ การถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน กล่าวคือ การถือครองเกิดจากการซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับอนุญาตรายอื่น

โดยสรุป กสทช. มีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการรวมธุรกิจ เพราะการรายงานการรวมธุรกิจ (ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีดำเนินการรวมธุรกิจ) เท่ากับเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. และเมื่อมีการขออนุญาต กสทช. ต้องมีอำนาจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตโดยกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ โดยอำนาจตามประกาศ กสทช. ปี 2549 เพื่อพิจารณาการกระทำของการรวมธุรกิจว่าเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดการผูกขาดหรือไม่เป็นธรรมต่อการแข่งขันหรือไม่

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในการใช้อำนาจพิจารณาการรวมธุรกิจดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 พ.ร.บ. องค์กรฯ พ.ศ. 2553 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของ กสทช. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต้องกระทำโดยมติของที่ประชุม กสทช. ต้องเปิดเผยรายงานการประชุมผลการลงมติของที่ประชุม ทั้งรายบุคคลและทั้งคณะให้สาธารณชนทราบ

(5) นอกจากนี้ การวิเคราะห์ข้อกฎหมายข้างต้นที่กล่าวมา มีความสอดคล้องกับความเห็นของหน่วยงานด้านกฎหมายที่ได้วินิจฉัยหรือตีความเกี่ยวกับการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมไว้ กล่าวคือ ศาลปกครองกลาง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลปกครอง คดีหมายเลขดำที่ 775/2565 ว่า การรายงานการรวมธุรกิจตามข้อ 5 ของประกาศ กสทช. ปี 2561 ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ดังนั้น การรวมธุรกิจของ TURE กับ DTAC ยังคงต้องได้รับอนุญาตจาก กสทช. โดยหาก กสทช. พิจารณาเห็นว่า การรวมธุรกิจอาจส่งผลทำให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดในการให้บริการโทรคมนาคม กสทช. ก็มีอำนาจสั่งห้ามรวมธุรกิจได้

คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1139/2565 ที่กล่าวว่า ในกรณีที่การรวมธุรกิจที่มีลักษณะตามข้อ 8 ของประกาศฉบับปี 2549 ข้อ 9 ของประกาศฉบับปี 2561 ที่ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นการขออนุญาตไปในตัวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ควบรวมธุรกิจที่จะได้ไม่ต้องยื่นคำขอซ้ำซ้อน เพราะในกรณีที่เข้าข่ายตามข้อ 9 ของประกาศฉบับปี 2549 กสทช. ก็มีอำนาจอนุญาตตามข้อนั้นได้อยู่แล้ว ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ที่เป็นการรวมธุรกิจ จึงต้องดำเนินการตามประกาศฉบับปี 2561 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ดังนั้น ตามที่ประกาศ กสทช. ปี 2561 ข้อ 9 กำหนดให้การรายงานตามข้อ 5 ถือเป็นการขออนุญาตตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ซึ่งข้อ 8 ได้กำหนดให้ กสทช. มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต การถือครองธุรกิจประเภทเดียวกัน ซึ่งครอบคลุมไปถึงการรวมธุรกิจด้วย

2.2 ประเด็นอำนาจการพิจารณาการรวมธุรกิจทางกฎหมาย

บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค (บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสฯ) ประสงค์จะเข้าซื้อหุ้นของบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (บริษัท ทริปเปิลทีฯ) จำนวนร้อยละ 99.87 ซึ่งถือหุ้นโดยบริษัท อควิเมนท์ จำกัด (บริษัท อควิเมนท์ฯ) การเข้าซื้อหุ้นดังกล่าวถือเป็นการรวมธุรกิจตามข้อ 3 (3) ของประกาศปี 2561 เนื่องจากบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสฯ เป็นผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ซึ่งในที่นี้คือ บริษัท ทริปเปิลทีฯ

- การที่บริการโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับปริมาณคลื่นความถี่และการลงทุนในการประกอบกิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ตลาดหรืออุตสาหกรรมโทรคมนาคมมีลักษณะเป็นการผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly) จึงต้องมีการกำกับดูแลการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีใดก็ตาม การที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมจะกระทำการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน ถือว่าเข้าลักษณะเป็นหน่วยธุรกิจเดียวกัน (Single Economic Entity) ในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ย่อมที่จะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมในทางใดทางหนึ่งเสมอ อีกทั้งยังอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ใช้บริการด้วย

- กสทช. มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 60 ประกอบมาตรา 40 และมาตรา 75 พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 มาตรา 27 (11) และพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 มาตรา 21 และมาตรา 22 ที่จะต้องกำกับดูแลการกระทำดังกล่าว เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีและอย่างเป็นธรรมในตลาดโทรคมนาคมและประชาชนผู้ใช้บริการ และโดยที่ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2561 (ประกาศ กสทช. ปี 2561) กำหนดให้การรายงานการรวมธุรกิจซึ่งถือเป็นการยื่นขออนุญาตตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ประกาศ กสทช. ปี 2549) ที่กำหนดให้การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจาก กสทช. ก่อน

- มีกรณีศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ 775/2565 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2565 ได้พิจารณายกคำร้องไม่รับการขอทุเลาชั่วคราวของนายณภัทร วินิจฉัยกุล ที่ขอทุเลาเพื่อให้หยุดการบังคับใช้ประกาศ กสทช. ปี 2561 โดยศาลปกครองกลางได้พิจารณาประกาศ กสทช. ปี 2561 ประกอบกับประกาศ กสทช. ปี 2549 โดยให้เหตุผลว่า กสทช. มีอำนาจสั่งห้ามการรวมธุรกิจได้ ซึ่งในกรณีนี้คำพิพากษาถือว่ามิผลผูกพัน กสทช. เนื่องจาก กสทช. เป็นผู้ถูกฟ้องในคดี

- นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1139/2565 ที่กล่าวว่า ในกรณีที่มีการรวมธุรกิจนั้น มีลักษณะตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 9 ของประกาศ กสทช. ปี 2561 ที่ให้ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นการขออนุญาตไปในตัวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ควบรวมธุรกิจที่จะได้ไม่ต้องยื่นคำขอซ้ำซ้อน เพราะในกรณีที่เข้าข่ายตามข้อ 9 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 กสทช. ก็มีอำนาจอนุญาตตามข้อนั้นได้อยู่แล้ว ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ที่เป็นการรวมธุรกิจ จึงต้องดำเนินการตามประกาศ กสทช. ปี 2561 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจดังกล่าว กสทช. ต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างการ

คุ้มครองผู้บริโภคกับการพัฒนากิจการโทรคมนาคมด้วย ซึ่งจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเมื่อสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาที่ได้ให้ความเห็นมาข้างต้นว่า การรวมธุรกิจต้องดำเนินการตามประกาศ กสทช. ปี 2561 ที่มีผลบังคับ ใช้ในปัจจุบัน และโดยที่ประกาศ กสทช. ปี 2561 เป็นประกาศที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจและความเชื่อมโยง เป็นเรื่องเดียวกับประกาศ กสทช. ปี 2549 เนื่องจากประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเพื่อป้องกัน มิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น ประกาศ กสทช. ปี 2561 ข้อ 8 จึงมีการกำหนดให้การรายงานการรวมธุรกิจถือเป็นการขออนุญาตตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ไปในตัว โดยจะได้ไม่ต้องยื่นคำขออีกเท่านั้น แต่ กสทช. ยังคงมีอำนาจพิจารณาตามข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 อยู่

สรุปหลักการใช้อำนาจของ กสทช.

(1) จากบทบัญญัติกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น การรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสฯ และ บริษัท ทริปเปิลทีฯ จึงอยู่ในอำนาจที่ กสทช. จะพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาต หรืออนุญาตอย่างมีเงื่อนไขเพื่อ ป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคมได้ และโดยที่เรื่อง ดังกล่าวมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและผู้ให้บริการ ซึ่งตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรร คลื่นความถี่ฯ พ.ศ. 2553 กำหนดให้การพิจารณาต้องกระทำโดยมติของที่ประชุม กสทช. และต้องเปิดเผยรายงาน การประชุม พร้อมทั้งผลการลงมติของที่ประชุมทั้งรายบุคคลและทั้งคณะให้สาธารณชนทราบทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ของสำนักงาน กสทช. และโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสมตามที่ กสทช. ประกาศกำหนด

(2) กรณีหากต้องมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นมีความเหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม โดยอาจ นำหลักการในกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้ามาประกอบการพิจารณากำหนดมาตรการด้วยก็ได้

(3) จากผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางที่วินิจฉัยว่า กสทช. มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาตรวมธุรกิจ ถือว่ามีผลผูกพันต่อ กสทช. ให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ในส่วนคำวินิจฉัยของกฤษฎีกาไม่มีผลผูกพันให้ กสทช. ต้องปฏิบัติตาม เนื่องจาก กสทช. มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารตามที่มติ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้ต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกฤษฎีกา ดังนั้น ความเห็นดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น ข้อเสนอแนะทางกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาการใช้อำนาจของ กสทช. เท่านั้น

2.3 การออกคำสั่งทางปกครองของ กสทช. เกี่ยวกับการพิจารณาการรวมธุรกิจ

กสทช. จึงมีอำนาจที่จะพิจารณารายงานการรวมธุรกิจตามข้อ 9 ประกาศ กสทช. ปี 2561 ประกอบกับข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 โดยอาจพิจารณาได้ 3 กรณี ดังนี้

- กรณีที่ 1** กสทช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมธุรกิจดังกล่าว ไม่ก่อให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม กสทช. อาจมีคำสั่ง “อนุญาต” การรวมธุรกิจดังกล่าว โดยไม่มีการกำหนดมาตรการเฉพาะ หรือเงื่อนไขในการรวมธุรกิจ
- กรณีที่ 2** กสทช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมธุรกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม โดยไม่อาจที่จะกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาการลด หรือการผูกขาดในการให้บริการโทรคมนาคมที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแน่แท้ กสทช. อาจมีคำสั่ง “ห้ามการรวมธุรกิจ” ได้ตามนัยข้อ 8 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 ซึ่งมีผลเป็นการ “ไม่อนุญาต” ให้มีการรวมธุรกิจ
- กรณีที่ 3** กสทช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมธุรกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม แต่อาจกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันหรือแก้ไขได้ กรณีดังกล่าว กสทช. อาจใช้อำนาจตามข้อ 8 ของประกาศปี 49 อนุญาตให้มีการรวมธุรกิจ และกำหนดเงื่อนไขและ/หรือมาตรการเฉพาะเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม

วิธีการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการ กรณีที่ กสทช. พิจารณาในกรณีที่ 3

เมื่อปรากฏว่าการรวมธุรกิจทำให้เกิดตลาดที่เกี่ยวข้องมีดัชนีเฮอร์ฟินดาห์ล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) มากกว่า 2,500 และเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 100 และมีอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งมีการครอบครองโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ กสทช. สามารถพิจารณากำหนดเงื่อนไขหรือนำมาตรการเฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาดมากำหนดเพื่อให้บุคคลดังต่อไปนี้ถือปฏิบัติทั้งก่อนและหลังการรวมธุรกิจ

(1) ผู้ยื่นคำร้องขอรวมธุรกิจ (บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลสฯ และบริษัท ทริปเปิลทีฯ) โดยอาจกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อน (Ex Ante) และเงื่อนไขบังคับหลัง (Ex Post) ตามข้อ 12 ของประกาศ กสทช. ปี 2561 ที่กำหนดให้ กสทช. อาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ยื่นคำร้องขอรวมธุรกิจดำเนินการ โดยสามารถนำเอาหลักการกำหนดมาตรการเฉพาะตามหมวด 4 ของประกาศ กสทช. ปี 2549 มาพิจารณาปรับใช้เพื่อกำหนดเงื่อนไขสำหรับผู้ยื่นคำร้องขอรวมธุรกิจควบคู่กันไปได้

(2) ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมที่มีความเกี่ยวข้องกับการรวมธุรกิจ กล่าวคือ บริษัทย่อยที่เป็นผู้รับใบอนุญาตโทรคมนาคม ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของผู้มีอำนาจควบคุมที่เกิดจากการรวมธุรกิจตามข้อ (1) โดยอาจกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อน (Ex Ante) และเงื่อนไขบังคับหลัง (Ex Post) ตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้สำนักงาน กสทช. ทราบโดยไม่ชักช้าถึงเหตุการณ์ดังกล่าว เพื่อให้ กสทช. กำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

3. หลักการทางเศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงสร้างตลาด กรณีการรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

3.1 หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly) กับการร่วมมือกันทาง ธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion)

เนื่องจากกิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่มีลักษณะการผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopoly) กล่าวคือ การให้บริการไม่สามารถมีผู้ประกอบการเข้ามาแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพจำนวนมากได้ ซึ่งหมายถึงธรรมชาติของธุรกิจแบบนี้เป็นลักษณะที่มีการแข่งขันน้อยราย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าแทรกแซงโดยใช้วิธีการกำกับดูแล (Regulate) โดยมีองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะที่เป็นอิสระเข้ามารับผิดชอบ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น กสทช. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลธุรกิจและบริการที่เป็นปัจจัยพื้นฐานซึ่งนับวันจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นมากกับเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งเข้าไปมีบทบาทในชีวิตประจำวันของทุกคนในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น การกำกับดูแลกิจการนี้ให้มีการประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพและมีการแข่งขันที่เป็น Healthy Competition จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

สำหรับตลาดค้าปลีกอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband) ในปัจจุบันเป็นตลาดที่มีผู้แข่งขันน้อยราย (Oligopoly Market) โดยมีผู้ให้บริการรายใหญ่ 4 ราย ได้แก่ บริษัท ทู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TICC) ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ร้อยละ 37.6 บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 28.0 บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 16.4 และ บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NT) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 15.5 ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยอื่นๆ มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ร้อยละ 2.5

ดังนั้น การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท AWN และ บริษัท TTTBB นี้จะทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดลดลงจาก 4 รายเหลือ 3 ราย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด และอาจก่อให้เกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) ของผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนึ่งในผู้ให้บริการ Fixed Broadband คือ บริษัท NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) จึงเป็นไปได้ยากที่ NT จะร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่นในการใช้อำนาจตลาด

ไม่ว่าจะเป็นการร่วมมือแบบชัดแจ้ง (Explicit Collusion) หรือไม่ชัดแจ้ง (Tacit Collusion) ก็ตาม เพราะกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นผู้กำกับดูแล NT ย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมากกว่าการแสวงหากำไรสูงสุดจากการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ หากผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนจะร่วมมือกันลดการแข่งขันในตลาด เช่น ร่วมกันเพิ่มอัตราค่าบริการ บริษัท NT ในฐานะผู้ให้บริการซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ก็จะสามารถคงราคาไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบของการลดการแข่งขันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาดสูงสุดเป็นไปได้ยากในตลาดนี้

3.2 การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดกรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

3.2.1 การกำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์การรวมธุรกิจต้องมีการกำหนดขอบเขตตลาดที่เกี่ยวข้องสำหรับแต่ละบริการก่อน เพื่อจะได้พิจารณาโครงสร้างตลาดและสภาพการแข่งขันในตลาดในขั้นต่อไป ทั้งนี้ ตามประกาศ กสทช. เรื่อง นิยามตลาดและขอบเขตตลาดโทรคมนาคมที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่ 2) กำหนดให้แยกตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (Mobile Broadband Internet) ออกจากตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) อย่างไรก็ตาม จากสภาพในปัจจุบันที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง คณะทำงานในรายงานของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ได้ดำเนินการวิเคราะห์การทดแทนกันได้ระหว่างบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ โดยอาศัยหลักการทดแทนกันได้เชิงอุปสงค์ (Demand Substitution) ตามมาตรฐานของการทำ Small but Significant and Non-transitory Increase in Price (SSNIP) และใช้แบบจำลองกลุ่ม Discrete Choice Model จำนวน 2 วิธีในการประมาณการอุปสงค์ ได้แก่ Nested Multinomial Logit และ Latent-class Logit โดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถามของสำนักงาน กสทช. ในการคำนวณ ผลลัพธ์จากการวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้บริการอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตประจำที่ด้วยแบบจำลองทั้ง 2 วิธีเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าบริการทั้งสองทดแทนกันได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์โครงสร้างตลาดและสภาพการแข่งขันในตลาดต้องวิเคราะห์บริการอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตประจำที่แยกจากกัน

3.2.2 การวิเคราะห์โครงสร้างตลาดโดยใช้ดัชนีเฮอร์ฟินดาห์ล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI)

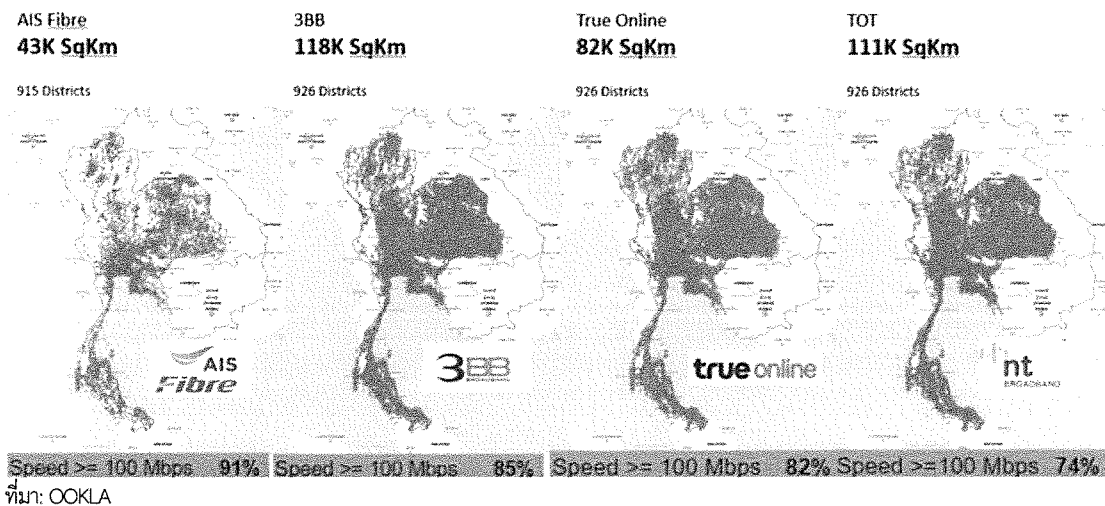
การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (บริษัท AWN) และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (บริษัท TTTBB) ในครั้งนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยจากการพิจารณาค่าดัชนีเฮอร์ฟินดาห์ล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับการกระจุกตัวของตลาด พบว่า ภายหลังจากการรวมธุรกิจ ค่า HHI เพิ่มขึ้นจากเดิมมากกว่า 100 ในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) กล่าวคือ รายงานการศึกษาของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์พบว่า ค่า HHI เพิ่มขึ้นจาก 2,711 เป็น 3,629 หรือเพิ่มขึ้น 918 ส่วนรายงานการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพบว่า ค่า HHI เพิ่มขึ้นจาก 2,723 เป็น 3,563 หรือเพิ่มขึ้น 840 แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์จากรายงานฉบับใด ค่า HHI ต่างเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 ทั้งสิ้น ทั้งนี้ รายงานทั้งสองฉบับคิดส่วนแบ่งตลาดจากจำนวนผู้ใช้บริการ (Subscriber Numbers) เหมือนกัน แต่แหล่งที่มาของข้อมูลต่างกัน ทำให้ผลที่ออกมาไม่เท่ากัน แต่ในทางวิชาการแล้วถือว่าใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า หลังการรวมธุรกิจ การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (High Degree of Concentration) และมีโอกาสที่จะเกิดผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ ผู้ให้บริการอาจมีแรงจูงใจในการเพิ่มอัตราค่าบริการ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของราคานั้นอาจไม่ได้ปรากฏชัดเจนในรูปของการอัตราค่าบริการแพ็คเกจเดิม แต่อาจอยู่ในรูปของการลดการให้โปรโมชั่น ลดการให้ส่วนลด หรือยุติการให้บริการแพ็คเกจที่มีอัตราค่าบริการถูก เป็นต้น ซึ่งทำให้โดยเฉลี่ยแล้วอัตราค่าบริการอาจจะเพิ่มขึ้น

3.2.3 การวิเคราะห์การแข่งขันของตลาดตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ (Geographic Distribution)

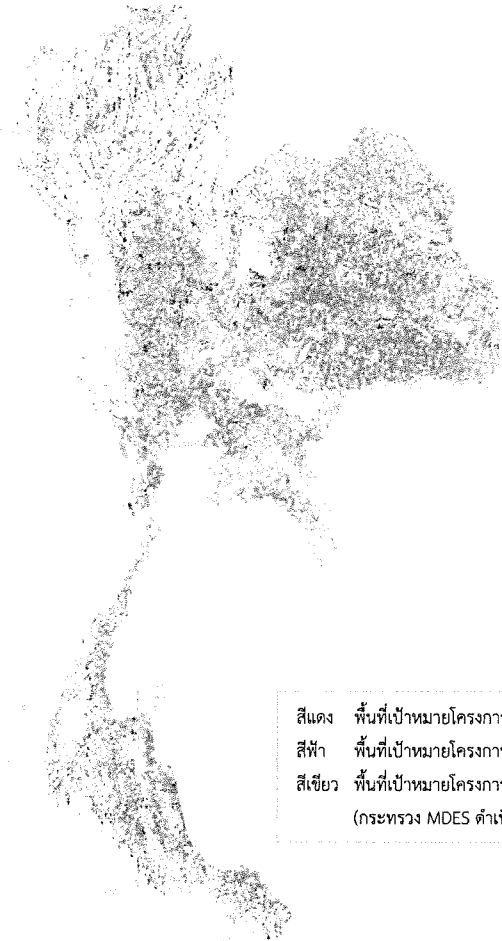
ตลาดบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่นี้ไม่สามารถพิจารณาโครงสร้างตลาดในภาพรวมทั้งประเทศเพียงอย่างเดียวได้ แต่ต้องพิจารณาประเด็นด้านภูมิศาสตร์ (Geography) ด้วย เนื่องจากในบางพื้นที่จะมีผู้ให้บริการ 3 รายใหญ่ บางพื้นที่มีผู้ให้บริการ 2 ราย และบางพื้นที่อาจมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว ดังนั้น การเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย (Oligopoly Market) ตลาดผู้ขายสองราย (Duopoly Market) หรือตลาดผูกขาด (Monopoly Market) ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นที่ร่วมด้วย รวมทั้งยังมีปัจจัยด้านอินเทอร์เน็ตที่ไม่เสียต่อค่าใช้จ่ายจากโครงการต่างๆ ของรัฐที่กระจายตามพื้นที่ห่างไกล เช่น โครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap เป็นต้น ซึ่งทำให้กรณีนี้แตกต่างจากการรวมธุรกิจครั้งก่อนๆ ที่ไม่มีประเด็นเรื่องการกระจายทางภูมิศาสตร์ (Geographic Distribution) ในลักษณะนี้

ทั้งนี้ จากการพิจารณาขอบเขตพื้นที่การให้บริการ Fixed Broadband ของ AWN และ TTTBB จำแนกตามรหัสไปรษณีย์ พบว่า ประเทศไทยมีทั้งหมด 979 เขตไปรษณีย์ เป็นพื้นที่ที่มีบริการ Fixed Broadband ของ AWN หรือ TTTBB จำนวน 963 เขตไปรษณีย์ โดยเป็นพื้นที่ที่มีเพียงบริการของ TTTBB แต่ไม่มีบริการของ AWN จำนวน 119 เขต และพื้นที่ที่มีบริการของ AWN แต่ไม่มีบริการของ TTTBB จำนวน 7 เขต แสดงว่าพื้นที่ให้บริการของ AWN และ TTTBB ทับซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 87.6 ของจำนวนขอบเขตพื้นที่ตามรหัสไปรษณีย์ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ให้บริการรายอื่น ได้แก่ TRUE และ NT ต่างมีโครงข่ายครอบคลุมเกือบทั้งประเทศเช่นกัน ยกเว้นเพียงพื้นที่ที่เป็นเทือกเขาสูงและพื้นที่ห่างไกลมากๆ เท่านั้น โดยโครงข่าย TRUE ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 82,000 ตารางกิโลเมตร ส่วนโครงข่าย NT ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 111,000 ตารางกิโลเมตร

ภาพที่ 3.1 ความครอบคลุมของโครงข่ายอินเทอร์เน็ตประจำที่ของผู้ให้บริการ 4 ราย



ภาพที่ 3.2 พื้นที่ให้บริการอินเทอร์เน็ตตามโครงการเน็ตประชารัฐ USO Net และ USO Wrap



สีแดง พื้นที่เป้าหมายโครงการเน็ตชายขอบ โซน C+
สีเขียว พื้นที่เป้าหมายโครงการเน็ตห่างไกล C
สีชมพู พื้นที่เป้าหมายโครงการเน็ตประชารัฐ (กระทรวง MDES ดำเนินการ)

ที่มา: สำนักงาน กสทช.

ในการวิเคราะห์โครงสร้างตลาดและการแข่งขันในตลาดจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านภูมิศาสตร์หรือพื้นที่ด้วย ซึ่งในเมืองใหญ่อาจไม่มีประเด็นนี้ เนื่องจากโอกาสทางธุรกิจที่สูงทำให้ผู้ให้บริการทุกรายต่างเข้ามาแข่งขันในพื้นที่เมืองใหญ่ ยกเว้น NT และ TTTBB ซึ่งเน้นการให้บริการในพื้นที่ต่างจังหวัดที่ไม่ใช่เมืองใหญ่ สำหรับส่วนที่น่าจะเป็นปัญหาคือเมืองขนาดเล็กหรือพื้นที่ชนบทห่างไกล ที่น่าจะมีผู้ให้บริการเข้าไปไม่ครบทุกราย ดังนั้นหากคำนึงถึงการกระจายตัวของบริการแล้วจะเห็นได้ว่าการกระจายตัวที่ดีพอสมควร โดยบริษัท NT และ TTTBB เน้นพื้นที่ที่ไม่ใช่เมืองใหญ่ ขณะที่ AWN เน้นพื้นที่ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่และพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่ห่างไกล

3.3 การวิเคราะห์การแข่งขันในแง่ของการทดแทนกันได้ของบริการค้าปลีกที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์การแข่งขันในแง่ของการทดแทนกันด้านการใช้งานระหว่างบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ (Fixed Broadband) และบริการอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่ (Mobile Broadband) ซึ่งจะเป็นตัวอย่างชัดเจนว่าบริการทั้งสองประเภทสามารถทดแทนกันได้มาก/น้อยเพียงใด โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจพฤติกรรมผู้บริโภคบริการโทรคมนาคมของผู้ใช้บริการทั่วประเทศจำนวน 6,486 ตัวอย่าง¹ ครอบคลุมผู้ใช้บริการ 58 จังหวัดใน 5 ภูมิภาค (รวมกรุงเทพฯ และปริมณฑล) ซึ่งผลจากการสำรวจพบว่า มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียง 3 รายเท่านั้นที่ใช้บริการ Fixed Broadband เพียงอย่างเดียว ส่วนผู้ใช้บริการ Mobile Broadband เพียงอย่างเดียวมีจำนวน 642 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด สำหรับที่เหลือ 5,730 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 90 ใช้ทั้ง Fixed Broadband และ Mobile Broadband

จากผลการสำรวจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า Fixed Broadband และ Mobile Broadband มีลักษณะเป็นบริการที่ทดแทนกันได้ในแง่ของฟังก์ชัน (Functional Equivalence) ในขณะที่เดียวกันบริการทั้งสองประเภท (Fixed Broadband และ Mobile Broadband) ก็เป็นสินค้าประกอบกันที่ผู้บริโภคร้อยละ 90 เลือกใช้บริการพร้อมกันทั้งสองประเภท ขณะที่ผู้บริโภคที่ใช้บริการ Fixed Broadband เพียงอย่างเดียวมีจำนวนเพียง 3 ราย จาก 6,486 ตัวอย่างเท่านั้น ดังนั้น หากมีการขึ้นอัตราค่าบริการ Fixed Broadband จากการรวมธุรกิจดังกล่าว ผู้บริโภคก็สามารถที่จะย้ายมาใช้บริการที่เป็น Mobile Broadband ทดแทนได้ ส่วนผู้ที่มีรายได้น้อยและนักเรียนในพื้นที่ต่างจังหวัดก็สามารถใช้อินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากโครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap ที่มีการกระจายอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจำนวนประมาณ 44,352 หมู่บ้านทั่วประเทศได้

สำหรับบริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมที่ถูกมองว่าเป็นบริการที่มีศักยภาพในการเข้ามาแข่งขันกับบริการ Fixed Broadband และ Mobile Broadband นั้น พบว่า แม้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมจะมีข้อได้เปรียบในเรื่องของการให้บริการในพื้นที่ห่างไกลที่ Last Mile เข้าไปไม่ถึงหรือพื้นที่ที่มีค่าใช้จ่ายสูงในการลากสายจนไม่คุ้มกับการลงทุน แต่ในปัจจุบันอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมยังมีราคา ค่าการติดตั้งอุปกรณ์ และความถี่ที่สูงกว่า Fixed Broadband ขณะที่ความเร็วในการดาวน์โหลดและอัปโหลดต่ำกว่า รวมทั้งมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดเพราะจำเป็นต้องขออนุญาตจาก กสทช. ตามประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตให้ใช้ช่องสัญญาณดาวเทียมต่างชาติในการให้บริการในประเทศ ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการแก้ไข จึงทำให้บริการอินเทอร์เน็ตผ่านดาวเทียมยังไม่สามารถทดแทนบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ได้ในระยะใกล้นี้

¹ การสำรวจพฤติกรรม มีผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 6,486 คน แต่มีผู้ตอบว่าใช้บริการอินเทอร์เน็ตแต่ไม่ได้ชำระค่าบริการใดๆ จำนวน 111 คน จึงตัดตัวอย่างดังกล่าวออกจากข้อมูล

4. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจในทางเศรษฐศาสตร์

4.1 ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจแบบแนวนอน (Horizontal Impacts)

4.1.1 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านราคาโดยแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomic Models)

จากการศึกษาโดยใช้แบบจำลอง Merger Simulation และแบบจำลอง Upward Pricing Pressure (UPP) โดยคณะทำงานของสำนักงาน กสทช. ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์พบว่า หลังการรวมธุรกิจ ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราค่าบริการของบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ (Fixed Broadband) โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาเฉลี่ยนั้นขึ้นอยู่กับระดับการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการในตลาด (Collusion) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีไม่มีการร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการ (No Collusion) มีการร่วมมือกันบางส่วน (Partial Collusion) โดยสะท้อนด้วยระดับดัชนีเฮอร์ฟิงดาห์ล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) และมีการร่วมมือกันในระดับสูง (Cartel) ทั้งนี้ อัตราค่าบริการโดยเฉลี่ยมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 1.1 ถึงร้อยละ 16.5 โดยกรณีที่ผู้ประกอบการไม่มีพฤติกรรมร่วมมือกัน (No Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 กรณีมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการบางส่วน (Partial Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 และกรณีมีการร่วมมือกันในระดับสูง (Cartel) หลังรวมธุรกิจจะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.5

สำหรับการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศ ได้วิเคราะห์ผลกระทบจากการรวมธุรกิจโดยใช้แบบจำลอง Upward Pricing Pressure (UPP) 2 วิธีด้วยกัน ได้แก่ Gross Upward Pricing Pressure Index (GUPPI) และ Compensating Marginal Cost Reductions (CMCR) ซึ่งพบว่า การรวมธุรกิจจะทำให้อัตราค่าบริการโดยเฉลี่ยของ Fixed Broadband ในตลาดเพิ่มขึ้นในช่วงตั้งแต่ร้อยละ 9.3 ถึงร้อยละ 13.4 จากการคำนวณโดยใช้ GUPPI และเพิ่มขึ้นช่วงร้อยละ 11.9 ถึงร้อยละ 16.7 ในกรณี CMCR

ส่วนของรายงานของที่ปรึกษาอิสระในประเทศ ซึ่งศึกษาโดยใช้แบบจำลอง Merger Simulation และแบบจำลอง UPP พบว่า ในกรณีที่ไม่เกิดประสิทธิภาพการผลิตขึ้นหลังการรวมธุรกิจ และหากไม่มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการที่เหลือ¹ อัตราค่าบริการแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง คือมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่ำมาก ในช่วง 0.003% - 0.73% ส่วนกรณีที่มีการร่วมมือกันในระดับสูงหรือ Cartel ซึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก ราคาจะเพิ่มขึ้นในช่วง 2.3% - 45.8% อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพการผลิตขึ้นจากการรวมธุรกิจและไม่มีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการ² จะทำให้อัตราค่าบริการมีแนวโน้มลดลง 0.2% - 4.0%³

4.1.2 การวิเคราะห์แนวโน้มการแข่งขันภายหลังการรวมธุรกิจ

ในปัจจุบันตลาดค่าบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่เป็นตลาดที่มีการกระจุกตัวสูงอยู่แล้ว ซึ่งการรวมธุรกิจในครั้งนี้จะทำให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้นอีก จึงอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและมีโอกาสที่ผู้รวมธุรกิจสามารถมีพฤติกรรมที่ลดหรือจำกัดการแข่งขันได้ ทั้งในรูปของการขึ้นราคาและรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ราคา แต่การใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวเป็นไปได้อย่างจำกัด โดยใช้ได้เฉพาะบางพื้นที่ที่ไม่มีการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น รวมทั้งปัจจัยด้านการใช้งานทดแทนกันได้ระหว่าง Fixed Broadband และ Mobile Broadband โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองใหญ่ที่ Mobile Broadband ครอบคลุมและมีความเร็วในการรับส่งข้อมูลสูงมาก ขณะเดียวกันในพื้นที่ต่างจังหวัดก็มีโครงการต่างๆ ของภาครัฐ อาทิ โครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap ซึ่งสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจได้ จึงทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถใช้อำนาจเหนือตลาดได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ก็ต้องเข้ามาดูแลโครงการต่างๆ ดังกล่าวให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถใช้งานได้จริงด้วย

สำหรับความเป็นไปได้ที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) ของผู้ประกอบการภายหลังการรวมธุรกิจ ทั้งการร่วมมือแบบชัดแจ้ง (Explicit Collusion) หรือไม่ชัดแจ้ง (Tacit Collusion) ในตลาดบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาดถึงระดับผูกขาดตลาด (Cartel) ที่มีโอกาสเกิดต่ำ เนื่องจากหลังการรวมธุรกิจแล้ว ตลาดจะยังมีผู้ให้บริการหลักอยู่ 3 ราย และหนึ่งในนั้นคือ NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีส่วนแบ่งตลาดใน

¹ ทั้งกรณี Non-Cooperative Bertrand และ Non-Cooperative Cournot

² กรณี Non-Cooperative Bertrand

³ ในส่วนของรายงานการศึกษาของ 101 Public Policy Think Tank พบว่าราคาอาจมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นตามการกระจุกตัวของพื้นที่ตั้งแต่ร้อยละ 9.5 ถึง 22.9 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชุดข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด ความสัมพันธ์ระหว่างราคาและการกระจุกตัวที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่จะสะท้อนผลกระทบต่อภาพรวมได้ ซึ่งงานศึกษาชิ้นนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนในเชิงอรรถ 12 หน้า 15 ของรายงาน ว่า “ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีนัยสำคัญทางสถิติที่มากพอจะบ่งชี้ว่าจะเกิดผลกระทบที่รุนแรงในภาพรวม” เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลเพียง 23 ชุดข้อมูล (Observations) เท่านั้น

ปัจจุบันอยู่ที่ร้อยละ 15.5 (และคาดว่าส่วนแบ่งตลาดจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 17.4⁴ ภายหลังจากการรวมธุรกิจระหว่าง AWN และ TTTBB) ดังนั้น หากผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนอีกสองรายจะร่วมมือกันใช้อำนาจเหนือตลาด บริษัท NT ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) ที่ย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นหลัก ก็จะสามารถคงราคาไว้เพื่อไม่ให้ทั้งสองบริษัทสามารถร่วมมือกันได้ ทำให้ยังมีทางเลือกในการใช้บริการจาก NT นอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในพื้นที่ต่างจังหวัดมีโครงการต่างๆ ของภาครัฐ อาทิ โครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap ซึ่งสามารถช่วยบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจได้ ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นหน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ที่ต้องสนับสนุนผลักดันให้การดำเนินโครงการเหล่านี้มีประสิทธิภาพและประชาชนสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม สำหรับในระยะยาว NT อาจแข่งขันได้ยากขึ้นในอนาคต เนื่องจากปัจจุบันบริการประเภทควบหรือพวง (Bundle) มีบทบาทสำคัญ และผู้ให้บริการหันมาสร้างความแตกต่างให้กับบริการของตน (Differentiated Products) ด้วยกลยุทธ์พวงบริการหลากหลาย ขณะที่ NT ไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ผ่านกลยุทธ์อื่น จึงอาจถูกจำกัดอยู่กับการแข่งขันด้านราคา ในท้ายที่สุดแล้วจึงมีแนวโน้มจะเสียเปรียบในระยะยาวและมีกำไรลดลง นอกจากนี้ NT มีส่วนแบ่งตลาดบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่อยู่ที่เพียงร้อยละ 2.24 ประกอบกับสิทธิในการใช้คลื่นความถี่ย่าน 850 MHz 2100 MHz และ 2300 MHz ของ NT กำลังจะสิ้นสุดลงในปี 2568 ผนวกกับปัจจุบัน NT ยังแสดงจุดมุ่งหมายในการลดบทบาทในการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่จากการโอนคลื่นความถี่ย่าน 700 MHz ให้กับ AWN ดังนั้น ความเป็นไปได้ที่ NT จะสามารถแข่งขันในตลาด Bundle ได้จึงเป็นไปได้น้อย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าสนใจในการดึงดูดผู้บริโภคให้เข้ามาใช้บริการในอนาคต อย่างไรก็ตาม NT ก็ยังสามารถเป็นบริการหรือสินค้าทดแทนได้หากคำนึงถึงบริการ Fixed Broadband เพียงอย่างเดียว โดยเสนอราคาที่เป็นธรรมกับผู้บริโภค

4.2 ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจแบบแนวตั้ง (Vertical Impacts)

4.2.1 การวิเคราะห์ผลกระทบด้านราคา

การวิเคราะห์ผลกระทบด้านราคาในตลาดที่เกี่ยวข้องในแนวตั้งตาม Supply Chain พบว่า ผู้ขอรวมธุรกิจและคู่แข่งต่างมีโครงสร้างพื้นฐานเป็นของตนเองในรูปแบบที่ต่างกัน การรวมธุรกิจครั้งนี้จึงคาดว่าจะไม่มีผลกระทบด้านราคาในตลาดต้นน้ำอย่างมีนัยสำคัญ

⁴ จากการคำนวณของคณะทำงานในรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์

4.2.2 การวิเคราะห์แนวโน้มการแข่งขัน

การรวมธุรกิจครั้งนี้จะทำให้การกระจุกตัวในตลาดค่าบริการเพิ่มสูงขึ้น จึงอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและผู้รวมธุรกิจสามารถมีพฤติกรรมลดหรือจำกัดการแข่งขันในตลาดค่าส่งได้ โดยเฉพาะผลต่อการกีดกันผู้ประกอบการรายย่อยในตลาดค่าบริการที่เข้ามาเช่าซื้อโครงข่ายในตลาดค่าส่ง อย่างไรก็ตาม สำนักงาน กสทช. ต้องเข้ามาดูแลเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อยให้เกิดการแข่งขันในตลาดค่าบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ผลต่อประสิทธิภาพ (Efficiency) และการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale)

โดยปกติแล้วการรวมธุรกิจจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับประโยชน์จากการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ซึ่งบริษัท TTTBB และบริษัท AWN ต่างก็เป็นผู้ให้บริการในตลาด Fixed Broadband ดังนั้น หลังการรวมธุรกิจจึงมีความเป็นไปได้ว่า บริษัท AWN จะให้บริการ Fixed Broadband ในพื้นที่ที่ปัจจุบันมี Fixed Broadband ของ TTTBB แต่ยังไม่มีการให้บริการของ AWN ได้ อย่างไรก็ตาม การประมาณผลต่อประสิทธิภาพจากการศึกษาของคณะทำงานในรายงานรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ กับการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพิจารณาในมุมมองที่แตกต่างกัน โดยรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ พิจารณาการประสิทธิผลในเชิงการผลิตซึ่งเกิดจากการประหยัดต้นทุนการให้บริการลูกค้าในปัจจุบัน ดังนั้น จากการพิจารณาพื้นที่การให้บริการในตลาดค่าบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่พบว่า พื้นที่ให้บริการของ AWN และ TTTBB ทับซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก คิดเป็นร้อยละ 87.6 ของจำนวนขอบเขตพื้นที่ตามรหัสไปรษณีย์ทั้งหมด เมื่อวิเคราะห์การประหยัดต้นทุน (Cost Saving) ในแง่ของการขยายโครงข่ายและพื้นที่ให้บริการเพิ่มเติมจากการรวมธุรกิจ AWN จะได้พื้นที่ให้บริการเพิ่มเติมขึ้นมาเพียงร้อยละ 12.3 ของจำนวนขอบเขตพื้นที่ตามรหัสไปรษณีย์ทั้งหมด จึงอาจช่วยให้ AWN ประหยัดต้นทุนได้ไม่มากนักในแง่ของการประหยัดต้นทุนการให้บริการลูกค้าในปัจจุบัน

ในอีกด้านหนึ่ง ที่ปรึกษาต่างประเทศพิจารณาประสิทธิภาพที่เกิดจากการประหยัดจากเงินลงทุนในอนาคต โดยผู้รวมธุรกิจได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน เพราะบริษัท AWN ไม่ต้องลงทุนใน 119 พื้นที่ (นับตามรหัสไปรษณีย์) ที่บริษัท TTTBB มีโครงข่ายอยู่แล้ว ซึ่งมูลค่าโครงข่ายที่ ไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อนนี้ (คำนวณจากข้อมูลบัญชี JASIF) อยู่ในช่วง 10,684 – 16,943 ล้านบาท ขึ้นกับสมมติฐานการกระจายตัวของโครงข่ายทางสาย ทั้งนี้ หากมีการกำหนดมาตรการให้ผู้รวมธุรกิจนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในโครงข่าย 5G และเมื่อหักลบกับผลเสียจากการขึ้นราคาของ Fixed Broadband แล้ว จะก่อให้เกิด

ประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวม 17,738 – 88,690 ล้านบาท (ในช่วง 5 ปี) คิดเป็นร้อยละ 0.18 – 0.49 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (Nominal GDP) ซึ่งในกรณีนี้เป็นผลกระทบทางบวกจากการรวมธุรกิจครั้งนี้

4.4 ผลกระทบต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และอุปสรรคการเข้าสู่ตลาด (Barrier to Entry)

จากลักษณะพิเศษของกิจการโทรคมนาคมในประเทศไทยที่มีการประกอบกิจการเบ็ดเสร็จ (Vertically Integrated) ตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ไปจนถึงบริการปลายทาง กล่าวคือ ผู้ประกอบการควบคุมปัจจัยการผลิตต้นน้ำ และให้บริการในปลายน้ำด้วยตนเอง จึงก่อให้เกิดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ให้บริการรายย่อยอาจถูกกีดกันในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายของผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ การรวมธุรกิจครั้งนี้เป็นการรวมธุรกิจของผู้ประกอบการ 2 รายที่เป็น Vertically Integrated Firms รายหนึ่งในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่และอินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่ ส่วนอีกรายหนึ่งในตลาดอินเทอร์เน็ตประจำที่นั้น ทำให้ผู้รวมธุรกิจมีอำนาจต่อรองสูงและมีความครอบคลุมของบริการมากกว่าผู้ให้บริการรายใหม่ ผู้รวมธุรกิจจึงสามารถหลอมรวมระหว่างบริการโทรคมนาคมประจำที่และเคลื่อนที่ (Fixed-Mobile Convergence) และนำเสนอบริการในรูปแบบควบ (Bundle) หลายบริการแก่ผู้บริโภคได้ ซึ่งข้อกังวลนี้จะนำไปสู่เงื่อนไขและมาตรการเฉพาะที่จะกล่าวต่อไป

4.5 ผลกระทบที่นอกเหนือไปจากราคา

4.5.1 ผลกระทบต่อการลงทุนในโครงสร้างโทรคมนาคม

แม้ว่าภายหลังการรวมธุรกิจแล้ว ผู้ให้บริการอาจมีกำไรจากการประกอบกิจการเพิ่มขึ้น แต่ปัจจัยดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่า ผู้ให้บริการจะลงทุนโครงข่าย broadband อินเทอร์เน็ตประจำที่เพิ่มขึ้น ในเมื่อตลาดมีการแข่งขันน้อยหรือไม่มีเลย ผู้ให้บริการอาจจะไม่มีความสนใจในการลงทุนในพื้นที่ที่มีศักยภาพทางธุรกิจต่ำ

4.5.2 คุณภาพการให้บริการของผู้ประกอบการในตลาดอาจลดลงและขาดความหลากหลาย

เนื่องจากผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจในการแข่งขันด้านการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพ เพราะผู้ประกอบการเหลืออยู่น้อยราย ทำให้ผู้ใช้บริการไม่มีทางเลือก ผู้ประกอบการจึงไม่จำเป็นต้องลงทุนหรือเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเพื่อแข่งขันกันในการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการ รวมถึงการนำเสนอบริการที่มีความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการราคาถูกและบริการเฉพาะกลุ่ม เช่น บริการเพื่อผู้มีความต้องการพิเศษ คนพิการ ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ผู้ให้บริการที่เหลืออยู่มีแนวโน้มมุ่งเน้นเสนอบริการที่มีอัตราส่วนกำไรที่สูงเป็นหลัก

4.6 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

4.6.1 กรณีการรวมธุรกิจไม่มีผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น (Efficiency Gain) จึงทำให้ไม่มีการนำ Efficiency Gain ไปลงทุนต่อ

จากรายงานของคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium: CGE) ประมาณค่าผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ พบว่า กรณีที่การรวมธุรกิจไม่มีผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น (Efficiency Gain) จึงทำให้ไม่มีการนำ Efficiency Gain ไปลงทุนต่อ การรวมธุรกิจจะทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product Growth: GDP Growth) ลดลงกว่าที่ควรจะเป็นเมื่อเทียบกับในกรณีที่ไม่มีกรณีการรวมธุรกิจ กล่าวคือ การขยายตัวของ GDP ลดลงกว่าที่ควรจะเป็นในช่วงร้อยละ 0.0028 ถึง ร้อยละ 0.0414⁵ และคิดเป็นมูลค่า GDP ลดลงกว่าที่ควรจะเป็น 466 ถึง 6,693 ล้านบาท โดยระดับที่ลดลงดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าผู้ประกอบการมีการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาดสูง (Collusion) หรือมีอย่างน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ระดับของการร่วมมือมีตั้งแต่ไม่มีการร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการที่เหลือ (No Collusion) การร่วมมือกันบางส่วน (Partial Collusion) และการร่วมมือกันในระดับสูง (Cartel)⁶

⁵ ไม่ได้หมายความว่าระบบเศรษฐกิจของประเทศจะติดลบหรือหดตัวลง แต่หมายความว่า GDP Growth จะลดลงกว่าที่ควรจะเป็นในกรณีที่ไม่มีกรณีการรวมธุรกิจ เช่น สมมติให้ 2 ปีข้างหน้า GDP Growth กรณีที่ไม่มีกรณีการรวมธุรกิจอยู่ที่ร้อยละ 5 แต่หากมีการรวมธุรกิจและมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการที่เหลือในระดับสูง (Cartel) จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวเพียงร้อยละ 4.959 หรือลดลงร้อยละ 0.041 จากที่ควรจะเป็น

⁶ กรณีร่วมมือในระดับสูง (Cartel) ในความเป็นจริงมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก เพราะจะมีผู้ให้บริการหลักเหลือ 3 รายหลังรวมธุรกิจ และยังคงมี บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (บริษัท NT) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐที่ยังคงสร้างแรงกดดันทางการแข่งขันในตลาดบริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ การทดลองจำลองผลในกรณีดังกล่าวจึงมีเพื่อแสดงให้เห็นขอบเขตของผลกระทบด้านราคาเท่านั้น

4.6.2 กรณีการรวมธุรกิจมีผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น (Efficiency Gain) และนำ Efficiency Gain ดังกล่าวไปลงทุนต่อ

จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศระบุว่า การรวมธุรกิจครั้งนี้ ผู้รวมธุรกิจจะมีผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้น (Efficiency Gain) ซึ่งหากผู้รวมธุรกิจนำเงินที่ประหยัดได้จากการที่ไม่ต้องลงทุนโครงข่าย Fixed Broadband ซ้ำซ้อนในอนาคต ไปลงทุนในโครงข่าย 5G จะทำให้เมื่อหักลบกับผลเสียจากการขึ้นราคาของ Fixed Broadband แล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวม 17,738 – 88,690 ล้านบาท (ในช่วง 5 ปี) คิดเป็นร้อยละ 0.18 – 0.49 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (Nominal GDP) ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงบวกกับ GDP ในประเทศและไปหักล้างกับผลกระทบในเชิงลบที่เกิดจากการรวมธุรกิจ โดยทำให้ GDP ของประเทศเพิ่มสูงขึ้น

5. การพิจารณาตามข้อ 5 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 และ Points of Concern

การพิจารณาว่าการกระทำมีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม ตามข้อ 5 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 (ประกาศ กสทช. ปี 2549) มีรายละเอียดดังนี้

5.1 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (1) กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณา โดยอาจนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้

กสทช. ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “การผูกขาด” จึงจะใช้คำนิยามตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ไปก่อน หรือตามประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กขค.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตการรวมธุรกิจ พ.ศ. 2561 ซึ่งระบุว่า การผูกขาด หมายถึง การมีผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดใดตลาดหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่เข้าข่ายการเป็นตลาดผูกขาดตามประกาศ กสทช. ปี 2549 อย่างไรก็ตาม กรณีรวมธุรกิจนี้เข้าข่ายลดหรือจำกัดการแข่งขัน โดยพิจารณาได้จากค่าเฮร์ฟินดาห์ล-เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) ในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงในข้อต่อไป

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์และการศึกษาของคณะทำงานตามรายงานคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจฯ ด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่า ต้องแยกตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (Mobile Broadband Internet) ออกจากตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) เป็นคนละตลาดกัน โดยนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมุติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้พิจารณา

5.2 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (2) พิจารณาโครงสร้างตลาดและระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง

จากการพิจารณาค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับการกระจุกตัวของตลาด พบว่า ภายหลังจากการรวมธุรกิจ ค่า HHI ในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) เพิ่มขึ้นจากเดิม 840 – 918 ซึ่งแสดงว่าตลาดมีการกระจุกตัวสูงขึ้น

ทั้งนี้ ตลาด Fixed Broadband Internet ก่อนการรวมธุรกิจมีผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาด 4 ราย ได้แก่ บริษัท ทู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TICC) ซึ่งมีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ร้อยละ 37.6 บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 28.0 บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 16.4 และ บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NT) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 15.5 ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยอื่นๆ มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ร้อยละ 2.5

การรวมธุรกิจครั้งนี้เป็นลักษณะของการซื้อหุ้น (Share Acquisition) กล่าวคือ บริษัท AWN ตกลงซื้อหุ้นสามัญของบริษัท TTTBB ทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดลดลงจาก 4 รายเหลือ 3 ราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด และอาจก่อให้เกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนึ่งในผู้ให้บริการ Fixed Broadband คือ บริษัท NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) จึงย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นหลัก ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่ NT จะร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่นในการใช้อำนาจตลาด นอกจากนี้ บริษัท NT ก็สามารถคงราคาไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบของการลดการแข่งขันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาดสูงสุดเป็นไปได้ยากในตลาดนี้

ในด้านภูมิศาสตร์ (Geography) แม้ว่าในบางพื้นที่จะมีผู้ให้บริการ 3 รายใหญ่ บางพื้นที่มีผู้ให้บริการ 2 ราย และบางพื้นที่อาจมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แต่จากการพิจารณาขอบเขตพื้นที่การให้บริการ Fixed Broadband พบว่า ผู้ประกอบการรายใหญ่ 3 ราย ยกเว้น AWN ต่างมีโครงข่ายครอบคลุมเกือบทั้งประเทศ ยกเว้นเพียงพื้นที่ที่เป็นเทือกเขาสูงและพื้นที่ห่างไกลมากๆ เท่านั้น โดยโครงข่าย AWN ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 43,000 ตารางกิโลเมตร TICC หรือ TRUE ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 82,000 ตารางกิโลเมตร NT ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 111,000 ตารางกิโลเมตร และ TTTBB ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 118,000 ตารางกิโลเมตร ดังนั้น ในเชิงพื้นที่ NT ซึ่งมีโครงข่ายครอบคลุมจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ไม่ใช่เมืองใหญ่ จึงสามารถเป็นผู้ประกอบการที่ทดแทนในเชิงพื้นที่ได้

5.3 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (3) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการแข่งขันในตลาดเกี่ยวข้อง

หลังการรวมธุรกิจ ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราค่าบริการ โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาเฉลี่ยนั้นขึ้นอยู่กับระดับความร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการในตลาด (Collusion) กล่าวคือ กรณีที่ผู้ประกอบการไม่มีพฤติกรรมร่วมมือกัน (No Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 กรณีมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการบางส่วน (Partial Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.5 และกรณีมีการร่วมมือกันในระดับสูง (Cartel) หลังรวมธุรกิจจะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 16.5 อย่างไรก็ตามความเป็นไปได้ที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) ของผู้ประกอบการภายหลังการรวมธุรกิจ ทั้งการร่วมมือแบบชัดแจ้ง (Explicit Collusion) หรือไม่ชัดแจ้ง (Tacit Collusion) ในตลาด Fixed Broadband เป็นไปได้อย่างยาก เนื่องจากยังมี NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในตลาดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพบว่า ผู้รวมธุรกิจจะได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งมูลค่าโครงการที่ไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อนนี้ (คำนวณจากข้อมูลบัญชี JASIF) สูงสุดที่ 16,943 ล้านบาท ดังนั้น หากกำหนดมาตรการให้ผู้รวมธุรกิจนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในโครงข่าย 5G และเมื่อหักลบกับผลเสียจากการขึ้นราคาของ Fixed Broadband แล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวมสูงสุด 88,690 ล้านบาทในช่วง 5 ปี คิดเป็นร้อยละ 0.18 – 0.49 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (Nominal GDP) ซึ่งในกรณีนี้เป็นผลกระทบทางบวกจากการรวมธุรกิจครั้งนี้

นอกจากนี้ การรวมธุรกิจในครั้งนี้ทำให้การระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้นอีก จึงอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันและมีโอกาสที่ผู้รวมธุรกิจสามารถมีพฤติกรรมที่ลดหรือจำกัดการแข่งขันได้ แต่การใช้อำนาจเหนือตลาดดังกล่าวเป็นไปได้อย่างจำกัด โดยใช้ได้เฉพาะบางพื้นที่ที่ไม่มีการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น ขณะเดียวกันผู้มีรายได้น้อยและผู้บริโภคในพื้นที่ต่างจังหวัดก็สามารถใช้อินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากโครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap ที่มีการกระจายอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจำนวนประมาณ 44,352 หมู่บ้านทั่วประเทศได้

5.4 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (4) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

ในปัจจุบันผู้ประกอบการรายย่อยในตลาดตลาด Fixed Broadband Internet มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ร้อยละ 2.5 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีผู้ประกอบการรายย่อยเข้ามาแข่งขันได้เล็กน้อยในปัจจุบัน แสดงว่ายังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ให้บริการรายย่อยอาจถูกกีดกันในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายของผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ดังกล่าว รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองในพื้นที่เฉพาะเพิ่มขึ้น

5.5 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (5) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งการให้บริการและอัตราค่าบริการ

การรวมธุรกิจในครั้งนี้จะทำให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้นอีก จึงมีโอกาสดูที่ผู้รวมธุรกิจสามารถมีพฤติกรรมที่ลดหรือจำกัดการแข่งขันได้ ทั้งในรูปของการขึ้นราคาและรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ราคา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ ทั้งในด้านของราคาและคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อจัดการกับข้อกังวลนี้

5.6 การพิจารณาตามประกาศ กสทช. ปี 2549 ข้อ 5 (6) พิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นตามหลักกฎหมายว่าด้วยแข่งขันทางการค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองผู้ใช้บริการและการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก

เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน ส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย คุ้มครองผู้บริโภค และคำนึงถึงประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ โดยเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในการคุ้มครองผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบด้านราคา รับผิดชอบต่อคุณภาพการให้บริการแก่ผู้บริโภค อำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้บริการ รวมทั้งให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการที่ครบถ้วน ในส่วนของการส่งเสริมการแข่งขันและผู้ประกอบการรายย่อยนั้น ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองได้รับสิทธิและเงื่อนไขในการเข้าใช้โครงข่าย (Open Access) รวมถึงได้รับบริการภายใต้คุณภาพการให้บริการ (QoS) ตามมาตรฐาน นอกจากนี้เพื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในเรื่องการนำผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจนี้ไปลงทุนในการขยายโครงข่ายต่างๆ เพื่อให้ประโยชน์ส่งผ่านไปสู่อุปโภคและประชาชน

5.7 สรุป

การรวมธุรกิจครั้งนี้จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อ 5 ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2549 ปรากฏว่า กรณีนี้ไม่เข้าข่ายการเป็นลักษณะการผูกขาด แต่เป็นลักษณะลดหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวกับผู้รับใบอนุญาตอันมีผลกระทบหรือเกี่ยวโยงตลาดโทรคมนาคมภายในประเทศ เนื่องจากการรวมธุรกิจครั้งนี้ทำให้จำนวนผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดลดลงจาก 4 รายเหลือ 3 ราย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนึ่งในผู้ให้บริการ คือ บริษัท NT ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) ที่ย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นหลัก และ NT ก็มีโครงข่ายครอบคลุม 111,000 ตารางกิโลเมตรทั่วประเทศ จึงเป็นไปได้ยากที่ NT จะร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่นในการใช้อำนาจตลาด และบริษัท NT ก็สามารถถ่วงราคาไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบจากการลดการแข่งขันได้ ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจจึงอยู่ในวิสัยที่สามารถบริหารจัดการได้โดยการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของผู้ประกอบการรายใหม่ในขณะนี้ ในปัจจุบันผู้ประกอบการรายย่อยมีส่วนแบ่งตลาดอยู่ร้อยละ 2.5 แสดงให้เห็นว่า ยังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าสู่ตลาดได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงพื้นที่

นอกจากนี้ การรวมธุรกิจครั้งนี้ทำให้ผู้รวมธุรกิจได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นมูลค่าค่อนข้างสูง ดังนั้น หากมีมาตรการที่ดีเพียงพอเพื่อให้ Efficiency Gain นี้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ก็จะสามารถกระจายผลได้ดังกล่าวสู่สาธารณชนและก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) เมื่อหักลบกับผลเสียจากอัตราค่าบริการที่เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น การศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศจึงมีบทสรุปว่า ผลจากการวิเคราะห์ที่ใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ การรวมธุรกิจครั้งนี้ไม่ทำให้เกิดปัญหาอย่างมีนัยสำคัญ โดยผลกระทบด้านการแข่งขันอันเกิดจากจำนวนผู้ประกอบการที่ลดลงสามารถหลีกเลี่ยงได้จากการนำเอาผลได้จากการประหยัดต้นทุนไปลงทุนในโครงข่ายต่อ

ดังนั้น การรวมธุรกิจครั้งนี้สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ และมีกลไกตามประเมินและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

6. เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่จะเสนอที่ประชุม สำหรับกรณีการรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

6.1 เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในด้านราคา

การรวมธุรกิจครั้งนี้ส่งผลให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้น และอาจส่งผลให้อัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband) เพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้อัตราค่าบริการภายหลังการรวมธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น และเพื่อกำกับดูแลอัตราค่าบริการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบด้านราคาได้ จึงกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจดังต่อไปนี้

- 6.1.1 ห้ามขึ้นราคาและลดคุณภาพการให้บริการ โดยให้คงรายการส่งเสริมการขาย (Package) ซึ่งมีราคาต่ำที่สุด ที่มีอยู่ก่อนการรวมธุรกิจของบริษัท AWN และ TTTBB และแจ้งให้ กสทช. ทราบ พร้อมทั้งจะต้องคงคุณภาพการให้บริการและราคาสำหรับรายการส่งเสริมการขาย (Package) ดังกล่าว เป็นระยะเวลา 5 ปี นับจากวันที่ได้รับอนุญาตให้รวมธุรกิจ
- 6.1.2 ค้ำครองผู้ใช้บริการรายปัจจุบัน โดยให้คงรายการส่งเสริมการขาย (Package) คุณภาพการให้บริการ และราคาแก่ลูกค้า ที่มีการใช้บริการอยู่ก่อนการรวมธุรกิจจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาให้บริการซึ่งทำไว้กับผู้ใช้บริการรายนั้น เว้นแต่ผู้ใช้บริการตกลงยกเลิกการใช้บริการ หรือผู้ใช้บริการประสงค์จะเปลี่ยนแปลงรายการส่งเสริมการขาย (Package) ภายหลังการรวมธุรกิจด้วยตัวเอง
- 6.1.3 อำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้บริการ โดยต้องจัดช่องทางการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ครอบคลุมและง่ายต่อการเลือกซื้อ เปลี่ยนแปลง (เพิ่ม / ลด) การใช้บริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ได้ตามความต้องการของผู้ใช้บริการปลายทาง โดยปราศจากข้อจำกัด ทั้งนี้ ต้องแสดงรายละเอียดของบริการ อัตราค่าบริการแยกตามรายบริการ หรืออัตราค่าบริการแบบส่งเสริมการขาย ตลอดจนวิธีการ เงื่อนไขการเลือกรับบริการไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นปัจจุบัน

- 6.1.4 ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการที่ครบถ้วนแก่ผู้ใช้บริการ โดยต้องกำหนดและแสดงอัตราค่าบริการแยกตามรายบริการ (Unbundle) หรือการส่งเสริมการขายแบบแยกรายบริการ (Unbundle Package) เช่น แยกอัตราค่าบริการเฉพาะอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงประจำที่ออกจากอัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และกล่องรับชมรายการโทรทัศน์และคอนเทนต์ความบันเทิง เพื่อให้ผู้ใช้บริการปลายทางได้รับทราบก่อน
- 6.1.5 ให้นำส่งข้อมูลตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานบัญชีแยกประเภทในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2564 ให้ครบถ้วน โดยให้แยกรายละเอียดเป็นรายเดือน และนำส่ง กสทช. ทุก 3 เดือน หรือเมื่อ กสทช. ร้องขอ
- 6.1.6 จัดให้มีที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านการสอบทาน (Verify) ข้อมูลโครงสร้างต้นทุน อัตราค่าบริการ หรือข้อมูลด้านอัตราต่างๆ ของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในต่างประเทศไม่น้อยกว่า 5 ปี โดยให้ กสทช. เป็นผู้จัดหา คัดเลือก และจัดจ้างที่ปรึกษา และให้ผู้ยื่นคำร้องรวมธุรกิจเป็นผู้รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากการจัดหาและจัดจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ที่ปรึกษาจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับผู้ยื่นคำร้องขอรวมธุรกิจ เพื่อสอบทาน (Verify) ความถูกต้องของข้อมูลตามข้อ 6.1.5 โดยจัดให้มีที่ปรึกษานี้เป็นระยะเวลา 5 ปี

6.2 เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อให้ผลได้ทางบวกที่เกิดจากการรวมธุรกิจกระจายไปสู่สาธารณชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพบว่า ผู้รวมธุรกิจจะได้รับประโยชน์จากการประหยัดค่าใช้จ่ายในการลงทุน เนื่องจากไม่ต้องลงทุนโครงข่ายซ้ำซ้อนในอนาคต ซึ่งมูลค่าที่ประหยัดได้สูงสุด 16,943 ล้านบาท¹ และหากนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในโครงข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงข่าย 5G จะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net impact) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวมสูงสุด 88,690 ล้านบาท ในช่วง 5 ปี ซึ่งเป็นผลทางบวกจากการรวมธุรกิจต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจนี้ส่งผ่านกลับไปสู่ผู้บริโภค และให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ และเพื่อให้สำนักงาน กสทช. สามารถติดตามตรวจสอบได้ว่าการนำผลได้นั้นไปลงทุนเพื่อให้โครงข่ายมีความครอบคลุม จึงกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจ ดังต่อไปนี้

¹ ในส่วนของที่ปรึกษาอิสระได้อ้างอิงผลการศึกษาของ บล.กสิกร ว่า การรวมธุรกิจจะประหยัดค่าใช้จ่ายการลงทุน 38,567 ล้านบาท

- 6.2.1 ให้จัดทำแผนขยายการลงทุนในโครงข่าย 5G และแผนขยายการลงทุนในโครงข่าย Fixed Broadband Access เช่น การลงทุนเทคโนโลยี Fixed Wireless Access เพื่อขยายโครงข่ายไปยังพื้นที่ที่ยังไม่มีโครงข่ายในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ โดยเพิ่มเติมจากแผนการลงทุนปกติประจำปีและไม่นับรวมโครงการที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ
- ทั้งนี้ แผนดังกล่าวให้ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี โดยต้องมีรายละเอียดแผนการลงทุนรายปี และกำหนดจำนวนเงินที่จะนำไปลงทุนในการขยายโครงข่าย 5G และ Fixed Broadband Access ดังกล่าวข้างต้นไม่น้อยกว่า 16,943 ล้านบาทในระยะเวลา 5 ปี หรือเฉลี่ย 3,388.6 ล้านบาทต่อปี และต้องเสนอแผนดังกล่าวให้ กสทช. เห็นชอบก่อน
- 6.2.2 ให้นำส่งข้อมูลการลงทุนในโครงข่าย 5G และ Fixed Broadband Access จริงตามข้อ 6.2.1 แก่ กสทช. ทุก 3 เดือน หรือเมื่อ กสทช. ร้องขอ เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามแผนที่เสนอ
- 6.3 เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อกังวลในเรื่องภูมิศาสตร์ที่อาจมีการแข่งขันน้อยรายในบางพื้นที่ และเพื่อคงระดับการแข่งขันให้อยู่ในระดับเดิม โดยแก้ไขอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองในพื้นที่เฉพาะ
- เพื่อแก้ไขปัญหาการแข่งขันในทางภูมิศาสตร์ (Geographic Coverage) ในบางพื้นที่ที่อาจมีผู้แข่งขันน้อยราย ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐาน สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้ รวมทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตลาดกีดกันหรือสร้างอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น จึงกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจดังต่อไปนี้
- 6.3.1 ต้องจัดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองได้รับสิทธิเงื่อนไขในการเข้าใช้โครงข่าย (Open Access) ได้เช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ ตลอดจนบริษัทย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุม

- 6.3.2 ต้องจัดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ที่เข้าใช้บริการโครงข่ายต้องได้รับการประกันสิทธิในการได้รับบริการภายใต้คุณภาพการให้บริการ (QoS) ตามมาตรฐานการให้บริการตามประกาศของ กสทช. หรือที่ กสทช. กำหนด
- 6.3.3 ต้องไม่ปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง อันเกิดมาจากเหตุผลความไม่เพียงพอของโครงข่าย หรือตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด
- 6.3.4 ต้องเปิดการให้บริการ Fixed Broadband Service Unbundling ในระดับค้าส่ง (Wholesale) ในทุกพื้นที่บริการของผู้ร่วมธุรกิจ ภายใต้หลักการ Cost-based Basis สำหรับผู้ร้องขอใช้บริการดังกล่าว โดยต้องสามารถเริ่มให้บริการได้ภายในระยะเวลา 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องขอแสดงความประสงค์ขอใช้บริการต่อผู้ร่วมธุรกิจ
- 6.3.5 ต้องไม่กำหนดปริมาณและราคาขั้นต่ำของการเข้าเช่าซื้อบริการโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถเช่าซื้อบริการโครงข่ายของผู้ร่วมธุรกิจเฉพาะพื้นที่ที่ต้องการได้โดยไม่จำเป็นต้องครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ การเรียกเก็บค่าบริการให้เป็นไปตามการใช้งานที่เกิดขึ้นจริง

6.4 เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อติดตามและตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ และเพื่อติดตามตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ ให้สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดย กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการรวมธุรกิจ เพื่อกำกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. โดยให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 6.4.1 ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะของผู้ร่วมธุรกิจตามที่ กสทช. กำหนด
- 6.4.2 ให้ข้อเสนอแนะต่อ กสทช. ในการกำหนดมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) เพิ่มเติมในกรณีมีความจำเป็น รวมทั้งเสนอแนะ กสทช. ดำเนินการใดๆ ตามสมควร เพื่อกำกับดูแลคุณภาพการให้บริการ ราคาและระดับการแข่งขันในตลาด

- 6.4.3 จัดทำรายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะของผู้ร่วมธุรกิจตามที่ กสทช. กำหนด และนำเสนอ กสทช. เป็นรายไตรมาส
 - 6.4.4 เรียกให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงตามที่คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควร ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. จะต้องจัดเตรียมและเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้องตามที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนด ภายในระยะเวลาที่กำหนด
 - 6.4.5 รายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อ กสทช. ตามระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ และการจ่ายค่าตอบแทนของคณะอนุกรรมการ พ.ศ. 2561
 - 6.4.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ กสทช. มอบหมาย
- 6.5 ภายหลังกการรวมธุรกิจ หาก กสทช. พิจารณาหรือได้รับการร้องเรียนว่ามีการกระทำ พฤติกรรม หรือเหตุอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญทำให้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะไม่เหมาะสมหรือไม่มี ประสิทธิภาพ กสทช. อาจระงับ ยกเลิก เพิ่มเติม หรือปรับปรุงเงื่อนไขหรือ มาตรการเฉพาะใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

บันทึกความเห็น กสทช. พลดำรวจเอก ดร. ญัฐธรา

แนบท้ายรายงานการประชุม



ด่วนที่สุด

บันทึกข้อความ



(พลตำรวจเอก อดุลย์ เพราะสุนทร)
บันทึกเลขที่
ตทช 1007/215/2566

หน่วยงาน งานเลขานุการ กสทช. พลตำรวจเอก ดร.อดุลย์ เพราะสุนทร โทร. ๑๒๕๖

ที่ สทช ๑๐๐๗/๒๖๕

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

เรื่อง ร่างรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

๑) เรียน เลขาธิการ กสทช.

ตามหนังสือสำนักงาน กสทช. (สำนักประธานกรรมการและการประชุม) ด่วนที่สุด ที่ สทช ๒๐๐๑.๑/๒๘๘๘ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เรื่อง ร่างรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เรียน กสทช. พล.ต.อ. อดุลย์ เพราะสุนทร เพื่อขอให้พิจารณา ร่างรายงานการประชุมดังกล่าว หากมีข้อแก้ไขขอให้แจ้งสำนักงาน กสทช. ดำเนินการก่อนนำเสนอที่ประชุม กสทช. รับรองต่อไป นั้น

ผมพิจารณาตรวจร่างรายงานการประชุมดังกล่าวแล้ว เนื่องจากผมเป็นเสียงข้างน้อย จึงขอให้บันทึกความเห็นพร้อมเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม จำนวน ๘ แผ่น ตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๓๖

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำความเห็นดังกล่าวเปิดเผยไว้ในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เป็นไปตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พล.ต.อ.

(อดุลย์ เพราะสุนทร)

กสทช.

ที่ สทช 1007-215/2566
จาก(สทช.) 28 พ.ย 2566
17:03
รับโดย (ปบ.) เลขรับ 2524
28 พ.ย 2566 13:43:47

๒) เรียน.....

เพื่อดำเนินการต่อไป

(นายไคร์รัตน์ วิริยะศิริกุล)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการ กสทช.

กสทช. พล.ต.อ.ดร. อนุรักษ์ เพระาสุนทร
เปิดเผยความเห็นไว้ในรายงานการประชุม กสทช.นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖
เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

ระเบียบวาระที่ ๕.๑ การรายงานการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด
และบริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (วาระต่อเนื่อง)

ข้าพเจ้า กสทช. พล.ต.อ. ดร. อนุรักษ์ เพระาสุนทร กรรมการเสียงข้างน้อยในวาระการประชุมดังกล่าว
ขอทำบันทึกความเห็นแย้งพร้อมเหตุผล ไว้ในรายงานการประชุมแบบจดรายงานการประชุมด้วย ตามระเบียบ
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการ
ประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ ข้อ
๓๖ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ลักษณะการควบรวมธุรกิจ

การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิ้ลที
บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นกรณีที่บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด ได้เข้าซื้อหุ้นของบริษัท
ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) จากบริษัท อควิเมนต์ จำกัด จำนวน ๗,๕๒๙,๒๔๒,๓๘๕ หุ้น คิดเป็น
ร้อยละ ๙๙.๘๗ จึงมีลักษณะเป็นการรวมธุรกิจ ตามข้อ ๓ (๓) ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแล
การรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๖๑ กล่าวคือ เป็นกรณีการที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจ
ควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไป ของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับ
ใบอนุญาตรายอื่นหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ
การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

กรณีนี้บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด จึงมีหน้าที่ต้องรายงานการรวมธุรกิจต่อ
เลขาธิการ กสทช. เป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการดำเนินการทำสัญญาซื้อขายหุ้น ตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง
ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๖๑ การรวมธุรกิจ
ดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามการรวมธุรกิจดังกล่าวมีลักษณะเป็นรูปแบบโครงสร้างของธุรกิจเอกชน

๒. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖๐ รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็น
สมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน

การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจาย
เสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน
ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่น
ความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐต้อง...

รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็นป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ

มาตรา ๗๗ วรรคสาม รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ ในการนี้องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกัน มิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม หรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ฯลฯ ในขณะที่มาตรา ๔๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการต่างๆ ที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้นั้น สอดคล้องกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมในส่วนของหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งเป็นที่รับรู้รับรองกันว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” หากเป็นการใช้อำนาจรัฐมาจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ และรัฐจะใช้ระบบการอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น หมายความว่ารัฐไม่ควรใช้วิธีการอนุญาตมากเกินไป และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยไม่มีกฎหมายรองรับจะกระทำมิได้

๒.๒ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคมในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม หรือในกิจการวิทยุคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว ในกรณีนี้ กสทช. จะมอบหมายให้ สำนักงาน กสทช. เป็นผู้อนุญาตแทน กสทช. เฉพาะการอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องวิทยุคมนาคมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ กสทช. กำหนดก็ได้

(๖) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๗) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้เลขหมายโทรคมนาคม และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาตดังกล่าว

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม

มาตรา ๙๕ ให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับได้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า

กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอนวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอด แบนด์ จำกัด (มหาชน) ต้องด้วยกรณีที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ (๑๑) “กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการ กระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ประกอบมาตรา ๔๐ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๗ ข้างต้น โดยที่บทบัญญัติ มาตรา ๒๗ (๑๑) ดังกล่าวให้อำนาจ กสทช. ไว้แต่เพียงการกำหนด มาตรการเท่านั้น มิได้ให้อำนาจพิจารณาอนุญาต หรือไม่อนุญาตไว้ด้วยแต่อย่างใด แตกต่างไปจากกรณีตาม มาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๗) และ (๑๔/๒) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง

๒.๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๒๑ การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การอุดหนุนการบริการ
- (๒) การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน
- (๓) การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม
- (๔) พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน

(๕) การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย มาตรา ๒๒ ผู้รับใบอนุญาตต้องรายงานให้เลขาธิการทราบโดยไม่ชักช้าเมื่อมีเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับใบอนุญาตได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงจนอาจเกิดปัญหาในการให้บริการโทรคมนาคม

(๒) ผู้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการโทรคมนาคมอื่นนอกจากกิจการที่ได้รับอนุญาต

(๓) ผู้รับใบอนุญาตจะทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารงานของผู้รับใบอนุญาต

(๔) ผู้รับใบอนุญาตกระทำหรือถูกกระทำอันมีลักษณะเป็นการครอบงำกิจการหรือถูกครอบงำกิจการตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(๕) กรณีใด ๆ ที่มีหรืออาจจะมีผลกระทบต่อประกอบกิจการหรือการให้บริการของผู้รับใบอนุญาตตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การรายงานตาม (๒) และ (๓) ผู้รับใบอนุญาตต้องกระทำก่อนดำเนินการ สำหรับกรณีตาม (๑) (๔) และ (๕) ให้รายงานทันทีที่มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น

เมื่อเลขาธิการได้รับรายงานตามวรรคสองให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการโดยเร็ว ในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า

กรณีการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอนวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิล ที บรอด แบนด์ จำกัด (มหาชน) ต้องด้วยกรณีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ (๒) “การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน” และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม และมาตรา ๒๒ วรรคสาม บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้การประกอบกิจการโทรคมนาคมต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า

๒.๔ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๓ ในประกาศนี้ กำหนดว่า “การรวมธุรกิจ” หมายความว่า

(๓) การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบายการบริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

ข้อ ๕ ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะทำการรวมธุรกิจกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่นต้องรายงานต่อเลขาธิการ กสทช. ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันก่อนการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๓) ทำสัญญาซื้อขายหุ้น ในกรณีที่เข้าร่วมธุรกิจโดยผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วนของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

ข้อ ๙ การรายงานตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ หรือข้อ ๔ ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

๒.๕ ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๘ การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อควบคุมนโยบาย หรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือผ่านตัวแทนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามวรรคหนึ่ง มีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการเพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาว่าการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันตามวรรคหนึ่ง อาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม คณะกรรมการอาจสั่งห้ามการถือครองกิจการ หรือกำหนดมาตรการเฉพาะตามหมวด ๔ ก็ได้

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า

ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม (๒๕๖๑) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗ (๑๑) (๒๔) และมาตรา ๘๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกอบมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ (๓) (๔) (๕) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีหลักการและเหตุผลเป็นการกำหนดลักษณะและมาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมเพื่อป้องกันมิให้เกิดการครอบงำ กิจการในตลาดโทรคมนาคม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ กรณีนี้ประกาศดังกล่าวออกโดยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งไม่ได้ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้แต่อย่างใด มีอำนาจเพียงการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น

ส่วนประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอัน ผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ ประกอบมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ (๔) (๑๒) (๑๓) และ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๔ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีหลักการและเหตุผลเป็นการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาด หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการแข่งขันและการพัฒนาอุตสาหกรรมโทรคมนาคมให้เป็นอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

ประกาศทั้งสองฉบับมีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรอง แม้ตามประกาศฯ ปี ๒๕๖๑ ข้อ ๙ กำหนดให้การรายงานตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ หรือข้อ ๘ ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็ตาม แต่ประกาศแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ในบริบทที่แตกต่างกันไปตามหลักการและเหตุผลของประกาศแต่ละฉบับ และโดยที่ประกาศฯ ปี ๒๕๕๙ ข้อ ๘ จะต้องเป็นกรณีการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันอีกด้วย ซึ่งในการดำเนินกิจการโทรคมนาคมต่างๆ อาจไม่ใช่กรณีการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันไปเสียทุกกรณี ดังนั้น การรายงานตามข้อ ๙ ของ ประกาศฯ ปี ๒๕๖๑ จึงไม่มีกรณีที่ต้องขออนุญาตไปเสียทุกกรณี หากพิจารณาเฉพาะประเด็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างประกาศทั้งสองฉบับซึ่งมีลำดับชั้นของกฎหมายในลำดับเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม...

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจของ กสทช. ที่มีอยู่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๑๑) ที่ให้อำนาจ กสทช. พิจารณากำหนดมาตรการเท่านั้น มิให้ให้อำนาจพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตแต่อย่างใด แตกต่างไปจากกรณีตามมาตรา ๒๗ (๔) (๖) (๗) และ (๑๔/๒) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ กสทช. พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง สอดคล้องกับ บทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ให้อำนาจ กสทช. กำหนดมาตรการเฉพาะเช่นเดียวกัน โดยมีได้ให้อำนาจ กสทช. ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ แม้มีการกำหนดว่าการถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ แต่มีประเด็นต้องพิจารณาปัญหาว่ากฎหมายลำดับรองตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของ การออกกฎ ซึ่งต้องมีใช้กรณีการใช้อำนาจเกินขอบเขตและขัดแย้งกับหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมในส่วนที่ว่าด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย หรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครอง กระทำการดังกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน หากการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน การกระทำของฝ่ายปกครองเช่นนี้ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะปราศจากอำนาจในทางกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นที่มาของอำนาจและเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะเดียวกัน

หากพิจารณาหลักเงื่อนไขของกฎหมายหรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจในแง่องค์กรแล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีได้มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยที่เชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ตรงกันข้ามฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในทางประชาธิปไตย จึงมีความชอบธรรมที่จะตรากฎหมายมาใช้บังคับในสังคมได้ ส่วนองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่มีได้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง จึงต้องถูกผูกพันต่อกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่มีความชอบธรรมในทาง ประชาธิปไตย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ที่ไปกระทบสิทธิของประชาชนเนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อการนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องเขียนให้อำนาจฝ่ายปกครองให้สามารถกระทำการเช่นนั้นได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

นอกจากนี้...

นอกจากนี้ ประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๔๙ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐, ๕๑ (๔) (๑๓) (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยในขณะนั้น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๕๑ (๔) บัญญัติให้ กทช. มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม การออกประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๔๙ ตามข้อ ๘ กำหนดว่า การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อสินทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือผ่านตัวแทนจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการฯ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ อำนาจของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๕๑ (๔) จึงได้ถูกยกเลิกด้วย ประกอบกับบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๙๕ บัญญัติให้ประกาศที่ออกมาก่อนมีผลใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่ออำนาจของ กสทช. ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่ได้ให้อำนาจ กสทช.ในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต เช่นเดียวกับที่ให้อำนาจแก่ กทช. ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๔๙ จึงขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ส่งผลให้ข้อ ๘ ของประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๔๙ ไม่มีผลบังคับต่อไป เมื่อประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๖๑ ออกให้เชื่อมโยงไปใช้ข้อ ๘ ของประกาศ กทช.๖ ปี ๒๕๔๙ จึงไม่อาจนำมาบังคับใช้เช่นกัน กสทช.จึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตในการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจ ระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ด้านกฎหมาย

บันทึกความเห็น กสทช. รองศาสตราจารย์ ดร. สมภพฯ
แนบท้ายรายงานการประชุม

ความเห็นส่วนตัว กสทช. สมภพ ภูริวิกรัยพงศ์
การรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และ
บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTTBB)

๑. ข้อกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๒๗ ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑๑) กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมใน การแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม”

๒) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกเหนือจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้ กสทช. กำหนดมาตรการเฉพาะ ตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การอุดหนุนการบริการ

(๒) การถือครองธุรกิจให้บริการประเภทเดียวกัน

(๓) การใช้อำนาจทางการตลาดที่ไม่เป็นธรรม

(๔) พฤติกรรมกีดกันการแข่งขัน

(๕) การคุ้มครองผู้ประกอบการรายย่อย

๓) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (โดย ย่อเรียกว่า ประกาศฉบับปี ๒๕๖๑) ข้อ ๙ มีสาระสำคัญว่า การรายงานตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ หรือข้อ ๘ ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ (โดยย่อเรียกว่า ประกาศฉบับปี ๒๕๔๙)

๔) ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

“ข้อ ๘ การถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อ ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะการกระทำโดยทางตรงหรือทางอ้อมหรือผ่านตัวแทน จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่คณะกรรมการ เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาว่าการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกันตามวรรคหนึ่งอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมคณะกรรมการอาจสั่งห้ามการถือครองกิจการหรือกำหนดมาตรการเฉพาะตามหมวด ๔ ก็ได้”

๕) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม “ รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่สำคัญ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากสาระสำคัญตามมาตรา ๒๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ เรื่องอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันในการประกอบกิจการโทรคมนาคม ประกอบมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อความมั่นคงของรัฐ ระบบเศรษฐกิจ รวมถึงประชาชน ประกอบ ข้อ ๘ ของประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในการกิจการโทรคมนาคม ปี ๒๕๖๑ และประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการป้องกัน มิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจากยังคงมีผลบังคับใช้อยู่ ประกอบด้วยเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กิจการโทรคมนาคมเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับคลื่นความถี่อันถือว่าเป็นทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่จำกัด ซึ่งไม่สามารถจัดสรรให้ทุกคนหรือทุกหน่วยงานเข้าครอบครองทรัพยากรดังกล่าวได้ จึงเป็นเหตุให้จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรที่มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ (พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม) เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกหน่วยงานรัฐหรือเอกชนที่มีศักยภาพสูงในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดดังกล่าวไปให้บริการแก่ทุกภาคส่วนรวมถึงประชาชนทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง(พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔)

เพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อรัฐทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับดังกล่าว ก็สอดคล้องกับเจตนารมณ์ มาตรา ๗๗ วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในข้อกฎหมาย ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๙/๒๕๖๕ กรณีอำนาจดำเนินการของ กสทช. ในการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมระหว่างบริษัท ก. และ บริษัท ข. โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่า ในกรณีที่การรวมธุรกิจนั้นมีลักษณะตามข้อ ๘ ของประกาศฉบับปี ๒๕๕๙ ข้อ ๙ ของประกาศฉบับปี ๒๕๖๑ ที่ถือว่ารายงานดังกล่าวเป็นการขออนุญาตไปในตัวเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ควบรวมธุรกิจที่จะได้ไม่ต้องยื่นคำขอซ้ำซ้อน เพราะในกรณีที่เข้าข่ายตามข้อ ๘ ของประกาศฉบับปี ๒๕๕๙ กสทช. ก็มีอำนาจอนุญาตตามข้อ ๘ อยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาลักษณะการรวมธุรกิจระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค (AWN) และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB) โดยที่บริษัท AWN ที่เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB จากบริษัท ACU ร้อยละ ๙๙.๘๗ ของจำนวนหุ้นทั้งหมดของ TTTBB โดยพบว่าเป็นไปตามลักษณะตามประกาศฉบับปี ๒๕๖๑ ข้อ ๓ (๓) การที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตเข้าซื้อหุ้นตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นหรือผู้มีอำนาจควบคุมของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น เพื่อควบคุมนโยบาย การบริหารกิจการ การอำนวยความสะดวก หรือการจัดการ

ดังนั้นในการพิจารณากรณีดังกล่าว ตามข้อ ๕ และ ๙ ของประกาศฉบับปี ๒๕๖๑ ที่ให้ถือเป็นการขออนุญาตจาก กสทช. ตามข้อ ๘ ของประกาศฉบับปี ๒๕๕๙ ซึ่งเมื่อพิจารณาการรวมธุรกิจของบริษัท AWN ที่เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB แล้ว เข้าข่ายเป็นการถือครองธุรกิจและบริการประเภทเดียวกัน ตาม พรบ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม ๒๕๕๔ มาตรา ๒๑ (๒) และ ข้อ ๘ ของประกาศฉบับปี ๒๕๕๙ โดยการเข้าซื้อหรือถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบของจำนวนหุ้นทั้งหมดของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น หรือการเข้าซื้อ ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อควบคุมนโยบายหรือการบริหารธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ซึ่งกฎหมายกำหนดว่าการดำเนินการดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่ได้รับอนุญาตจาก กสทช. โดยผู้รับใบอนุญาตที่ประสงค์จะเข้าไปถือครองธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่นมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่ กสทช. เพื่อขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กสทช. กำหนด

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่าการรวมธุรกิจที่เกิดจากบริษัท AWN เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB โดยผมมีความเห็นว่า ควรให้ดำเนินการพิจารณาตามข้อกฎหมายข้างต้น โดยเป็นอำนาจของ กสทช. ในการอนุญาต หรือ ไม่อนุญาต ซึ่งจะขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเข้าซื้อหุ้นของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น ทั้งในมิติด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านเศรษฐศาสตร์ และด้านเทคโนโลยี รวมถึงผลการวิเคราะห์ โดยที่

ปรึกษาในประเทศ และที่ปรึกษาต่างประเทศ ทั้งนี้ หาก กสทช. พิจารณาแล้วเห็นควรอนุญาต ควรจะต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพิ่มเติม เพื่อป้องกันเหตุอันอาจก่อให้เกิดการผูกขาด ลด หรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบกิจการโทรคมนาคม

หมายเหตุ

๑. ประกาศฉบับปี ๒๕๔๔ อ้างฐานอำนาจตาม พรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๔๓ และ พรบ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม ๒๕๔๔
๒. บทบัญญัติในมาตรา ๕๑ (๑๒) (๑๓) และ (๑๔) ของ พรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๗ (๑๑) ของ พรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓ (มาตรา ๙๕ ของ พรบ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. ๒๕๕๓)
๓. ประกาศฉบับปี ๒๕๖๑ ตามข้อ ๙ มีการอ้างถึง ข้อ ๘ ของประกาศฉบับปี ๒๕๔๔
๔. ไม่มีกฎหมายหรือประกาศฉบับใด กล่าวถึงการยกเลิกประกาศฉบับปี ๒๕๔๔
๕. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๑๓๙/๒๕๖๕ ได้มีการกล่าวถึงประกาศฉบับปี ๒๕๔๔

๒. การพิจารณาผลกระทบจากการรวมธุรกิจที่เกิดจากบริษัท AWN เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB

ผลจากการรวมธุรกิจที่เกิดจากบริษัท AWN เข้าซื้อหุ้นของบริษัท TTTBB ที่อาจเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคม หรือไม่นั้น การพิจารณาจะใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ ๕ ของประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ โดยในแต่ละประเด็นวิเคราะห์โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ศุภชลาศัย, กสทช. (ด้านเศรษฐศาสตร์)

๒.๑ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๑) กำหนดตลาดที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้หลักการทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณา โดยอาจนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาด โดยสมมติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้

กสทช. ยังไม่มีกำหนดคำนิยามของคำว่า “การผูกขาด” จึงจะใช้คำนิยามตามแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ไปก่อน หรือประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (กขค.) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอ อนุญาตและการอนุญาตการรวมธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๖๑ ว่า การผูกขาด หมายถึง การมีผู้ประกอบการรายเดียวในตลาดใดตลาดหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่เข้าข่ายการเป็นตลาดผูกขาดตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม กรณีรวมธุรกิจนี้เข้าข่ายลดหรือจำกัดการแข่งขัน โดยดูได้จากค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) ในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) ที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์และการศึกษาของคณะกรรมการเพื่อศึกษาและวิเคราะห์กรณีการรวมธุรกิจด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่า ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เคลื่อนที่ (Mobile Broadband Internet) ออกจากตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) เป็นคนละตลาดกัน โดยนำหลักเกณฑ์ทดสอบผู้มีอำนาจผูกขาดโดยสมมติ (Hypothetical Monopolist Test) มาใช้พิจารณา

๒.๒ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๒) พิจารณาโครงสร้างตลาดและระดับการแข่งขันในตลาดที่เกี่ยวข้อง

จากการพิจารณาค่าดัชนี Herfindahl-Hirschman Index (HHI) เพื่อวิเคราะห์ถึงระดับการกระจุกตัวของตลาด พบว่า ภายหลังการรวมธุรกิจ ค่า HHI ในตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) เพิ่มขึ้นจากเดิม ๘๔๐ – ๘๑๘ ซึ่งแสดงว่าตลาดมีการกระจุกตัวสูงขึ้น

ทั้งนี้ ตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) ก่อนการรวมธุรกิจมีผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาด ๔ ราย ได้แก่ บริษัท ทรู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TICC) ซึ่งมีส่วนแบ่ง

ตลาดอยู่ที่ร้อยละ ๓๗.๖ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTB) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๒๘.๐ บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด (AWN) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๑๖.๔ และ บริษัท โทรคมนาคม แห่งชาติ จำกัด (มหาชน) (NT) ส่วนแบ่งตลาดร้อยละ ๑๕.๕ ส่วนผู้ประกอบการรายย่อยอื่นๆ มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ที่ ร้อยละ ๒.๕

สำหรับการรวมธุรกิจครั้งนี้เป็นลักษณะของการซื้อหุ้น (Share Acquisition) กล่าวคือ บริษัท AWN ตกลงซื้อหุ้นสามัญของบริษัท TTTBB ซึ่งจะทำให้ผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาดลดลงจาก ๔ รายเหลือ ๓ ราย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาด และอาจก่อให้เกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนึ่งในผู้ให้บริการ Fixed Broadband คือ บริษัท NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) จึงย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นหลัก ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่ NT จะร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่นในการใช้อำนาจตลาด นอกจากนี้ บริษัท NT ก็จะสามารถคงราคาไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบของการลดการแข่งขันได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า โอกาสที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาดสูงสุดเป็นไปได้ยากในตลาดนี้

ในด้านภูมิศาสตร์ (Geography) แม้ว่าในบางพื้นที่จะมีผู้ประกอบการให้บริการ ๓ รายใหญ่ บางพื้นที่ที่มีผู้ให้บริการ ๒ ราย และบางพื้นที่อาจมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว แต่จากการพิจารณาขอบเขตพื้นที่การให้บริการ Fixed Broadband พบว่า ผู้ประกอบการรายใหญ่ ๓ ราย ยกเว้น AWN ต่างมีโครงข่ายครอบคลุมเกือบทั้งประเทศ ยกเว้นเพียงพื้นที่ที่เป็นเทือกเขาสูงและพื้นที่ห่างไกลมากๆ เท่านั้น โดยโครงข่าย AWN ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๔๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร TRUE ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๘๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร NT ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๑๑๑,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และ TTTBB ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๑๑๘,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ดังนั้น ในเชิงพื้นที่ NT ที่มีโครงข่ายครอบคลุมจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่ไม่ใช่เมืองใหญ่ จึงสามารถเป็นผู้ประกอบการที่ทดแทนในเชิงพื้นที่ได้

๒.๓ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๓) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับใบอนุญาตที่มีต่อการแข่งขันในตลาดเกี่ยวข้อง

หลังการรวมธุรกิจ ผู้ให้บริการมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มอัตราค่าบริการ โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของราคาเฉลี่ยนั้นขึ้นอยู่กับระดับความร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการในตลาด (Collusion) กล่าวคือ กรณีที่ผู้ประกอบการไม่มีพฤติกรรมร่วมมือกัน (No Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๑ กรณีมีการร่วมมือกันระหว่างผู้ให้บริการบางส่วน (Partial Collusion) จะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๔.๕ และกรณีมีการร่วมมือกันในระดับสูง (Cartel) หลังรวมธุรกิจจะทำให้อัตราค่าบริการเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๖.๕ อย่างไรก็ตาม

ความเป็นไปได้ที่จะเกิดการร่วมมือกันทางธุรกิจที่ก่อให้เกิดอำนาจตลาด (Collusion) ของผู้ประกอบการภายหลัง การรวมธุรกิจ ทั้งการร่วมมือแบบชัดแจ้ง (Explicit Collusion) หรือไม่ชัดแจ้ง (Tacit Collusion) ในตลาดบริการ อินเทอร์เน็ตประจำที่เป็นไปได้ยาก เนื่องจากยังมี NT ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอยู่ในตลาด

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพบว่า ผู้รวมธุรกิจจะได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพ ของการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งมูลค่าโครงข่ายที่ไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อนนี้ (คำนวณจากข้อมูลบัญชี JASIF) อยู่ในช่วง ๑๖,๙๔๓ ล้านบาท ดังนั้น หากกำหนดมาตรการให้ผู้รวมธุรกิจนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในโครงข่าย ๕G และเมื่อหัก ลบกับผลเสียจากการขึ้นราคาของ Fixed Broadband แล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) ต่อ เศรษฐกิจในภาพรวม ๘๘,๖๕๐ ล้านบาท (ในช่วง ๕ ปี) คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๘ - ๐.๔๙ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน (Nominal GDP) ซึ่งในกรณีนี้เป็นผลกระทบทางบวกจากการรวมธุรกิจครั้งนี้

นอกจากนี้ การรวมธุรกิจในครั้งนี้ทำให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้นอีก จึงอาจส่งผลกระทบต่อ การแข่งขันและมีโอกาสที่ผู้รวมธุรกิจสามารถมีพฤติกรรมที่ลดหรือจำกัดการแข่งขันได้ แต่การใช้อำนาจเหนือตลาด ดังกล่าวเป็นไปได้อย่างจำกัด โดยใช้ได้เฉพาะบางพื้นที่ที่ไม่มีการแข่งขันจากผู้ประกอบการรายอื่นเท่านั้น ซึ่งผู้มี รายได้น้อยและผู้บริโภคในพื้นที่ต่างจังหวัดก็สามารถใช้อินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจากโครงการเน็ตประชารัฐ โครงการ USO Net และ USO Wrap ที่มีการกระจายอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจำนวนประมาณ ๔๔,๓๕๒ หมู่บ้านทั่ว ประเทศได้

๒.๔ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๔) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับ ใบอนุญาตที่มีต่อการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่

ในปัจจุบันผู้ประกอบการรายย่อยในตลาดตลาดค้าปลีกบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband Internet) มีส่วนแบ่งตลาดอยู่ร้อยละ ๒.๕ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีผู้ประกอบการรายย่อยเข้ามาแข่งขัน ได้เล็กน้อยในปัจจุบัน แสดงว่ายังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และผู้ให้บริการรายย่อย อาจถูกกีดกันในการเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายของผู้ประกอบการเหล่านี้ได้ ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไข หรือมาตรการเฉพาะเพื่อจัดการกับข้อกังวลเกี่ยวกับอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ดังกล่าว รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองในพื้นที่เฉพาะเพิ่มขึ้น

๒.๕ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๕) พิจารณาผลกระทบของการกระทำหรือพฤติกรรมของผู้รับ ใบอนุญาตที่มีต่อผู้ใช้บริการ รวมทั้งการให้บริการและอัตราค่าบริการ

การรวมธุรกิจในครั้งนี้จะทำให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้นอีก จึงมีโอกาสดังกล่าวที่ผู้รวมธุรกิจสามารถมี พฤติกรรมที่ลดหรือจำกัดการแข่งขันได้ ทั้งในรูปของการขึ้นราคาและรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ราคา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ

ผู้ให้บริการ ทั้งในด้านของราคาและคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อจัดการกับข้อกังวลนี้

๒.๖ ตามประกาศฉบับปี ๒๕๔๙ ข้อ ๕ (๖) พิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่นตามหลักกฎหมายว่าด้วยแข่งขันทางการค้า และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองผู้ให้บริการ และการแข่งขันในตลาดเป็นหลัก

เพื่อส่งเสริมการแข่งขัน ส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อย คุ้มครองผู้บริโภค และให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ จึงต้องมีการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ โดยเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในการคุ้มครองผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบด้านราคา รับประกันคุณภาพการให้บริการแก่ผู้บริโภค อำนวยความสะดวกให้กับผู้ให้บริการ รวมทั้งให้ผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการที่ครบถ้วน ในส่วนของการส่งเสริมการแข่งขันและผู้ประกอบการรายย่อยนั้น เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองได้รับสิทธิและเงื่อนไขในการเข้าใช้โครงข่าย (Open Access) รวมถึงได้รับการภายใต้คุณภาพการให้บริการ (QoS) ตามมาตรฐาน นอกจากนี้เพื่อคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จึงกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในเรื่องการนำผลได้จากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจนี้ไปลงทุนในการขยายโครงข่ายต่างๆ เพื่อให้ประโยชน์ส่งผ่านไปสู่อุตสาหกรรมและผู้บริโภคและประชาชน

บทสรุป

การรวมธุรกิจครั้งนี้จากการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๕ ของประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ปรากฏว่า ในกรณีนี้ไม่เข้าข่ายการเป็นลักษณะการผูกขาด แต่เป็นลักษณะลดหรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการโทรคมนาคมที่เกี่ยวกับผู้รับใบอนุญาตอันมีผลกระทบต่อหรือเกี่ยวโยงตลาดโทรคมนาคมภายในประเทศ เนื่องจากการรวมธุรกิจครั้งนี้ทำให้จำนวนผู้ประกอบการรายใหญ่ในตลาดลดลงจาก ๔ รายเหลือ ๓ ราย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหนึ่งในผู้ให้บริการ คือ บริษัท NT ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (MDES) ที่ย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อสังคมเป็นหลัก และ NT ก็มีโครงข่ายครอบคลุม ๑๑๑,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรทั่วประเทศ จึงเป็นไปได้ยากที่ NT จะร่วมมือกับผู้ให้บริการรายอื่นในการใช้อำนาจตลาด และบริษัท NT ก็จะสามารถคงราคาไว้เพื่อบรรเทาผลกระทบของการลดการแข่งขันได้ ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดจากการรวมธุรกิจจึงอยู่ในวิสัยที่สามารถบริหารจัดการได้โดยการกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่นั้น ในปัจจุบันผู้ประกอบการรายย่อยมีส่วนแบ่งตลาดอยู่ร้อยละ ๒.๕ แสดงให้เห็นว่า ยังมีอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายย่อย ดังนั้น จึงต้องกำหนดเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่และผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าสู่ตลาดได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงพื้นที่

นอกจากนี้ การรวมธุรกิจครั้งนี้ทำให้ผู้รวมธุรกิจได้รับประโยชน์จากประสิทธิภาพของการไม่ต้องลงทุนซ้ำซ้อน ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เป็นมูลค่าค่อนข้างสูง ดังนั้น หากมีมาตรการที่ดีเพียงพอเพื่อให้ Efficiency Gain นี้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ก็จะสามารถกระจายผลได้ดังกล่าวสู่สาธารณชนและก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net Benefit) เมื่อหักลบกับผลเสียจากอัตราค่าบริการที่เพิ่มขึ้นได้

ดังนั้น การรวมธุรกิจครั้งนี้สามารถลดผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ และมีกลไกตามประเมินและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง

๓. เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะ สำหรับกรณีการรวมธุรกิจระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และ บริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)

๓.๑ เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะในด้านราคา

การรวมธุรกิจครั้งนี้ส่งผลให้การกระจุกตัวของตลาดเพิ่มสูงขึ้น และอาจส่งผลให้อัตราค่าบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์ประจำที่ (Fixed Broadband) เพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้อัตราค่าบริการภายหลังการรวมธุรกิจเพิ่มสูงขึ้น และเพื่อจำกัดดูแลอัตราค่าบริการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบด้านราคาได้ จึงกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ ห้ามขึ้นราคาและลดคุณภาพการให้บริการ โดยให้คงรายการส่งเสริมการขาย (Package) ซึ่งมีราคาต่ำที่สุด ที่มีอยู่ก่อนการรวมธุรกิจของบริษัท AWN และ TTTBB และแจ้งให้ กสทช. ทราบ พร้อมทั้งต้องคงคุณภาพการให้บริการและราคาสำหรับรายการส่งเสริมการขาย (Package) ดังกล่าว เป็นระยะเวลา ๕ ปี นับจากวันที่ได้รับอนุญาตให้รวมธุรกิจ

๓.๑.๒ คุ่มครองผู้ใช้บริการรายปัจจุบัน โดยให้คงรายการส่งเสริมการขาย (Package) คุณภาพการให้บริการ และราคาแก่ลูกค้า ที่มีการใช้บริการอยู่ก่อนการรวมธุรกิจจนกว่าจะครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาให้บริการซึ่งทำไว้กับผู้ใช้บริการรายนั้น เว้นแต่ผู้ใช้บริการตกลงยกเลิกการใช้บริการ หรือผู้ใช้บริการประสงค์จะเปลี่ยนแปลงรายการส่งเสริมการขาย (Package) ภายหลังการรวมธุรกิจด้วยตัวเอง

๓.๑.๓ อำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้บริการ โดยต้องจัดช่องทางการให้บริการที่สะดวก รวดเร็ว เข้าถึงง่าย ครอบคลุมและง่ายต่อการเลือกซื้อ เปลี่ยนแปลง (เพิ่ม / ลด) การใช้บริการอินเทอร์เน็ตประจำที่ได้ตามความต้องการของผู้ใช้บริการปลายทาง โดยปราศจากข้อจำกัด ทั้งนี้ ต้องแสดงรายละเอียดของบริการ อัตราค่าบริการแยกตามรายบริการ หรืออัตราค่าบริการแบบส่งเสริมการขาย ตลอดจนวิธีการ เงื่อนไขการเลือกรับบริการไว้โดยชัดแจ้ง และเป็นปัจจุบัน

๓.๑.๔ ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการให้บริการที่ครบถ้วนแก่ผู้ใช้บริการ โดยต้องกำหนดและแสดงอัตราค่าบริการแยกตามรายบริการ (Unbundle) หรือการส่งเสริมการขายแบบแยกรายบริการ

(Unbundle Package) เช่น แยกอัตราค่าบริการเฉพาะอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงประจำที่ออกจาก
อัตราค่าบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่และกล่องรับชมรายการโทรทัศน์และคอนเทนต์ความบันเทิง
เพื่อให้ผู้ใช้บริการปลายทางได้รับทราบก่อน

๓.๑.๕ ให้นำส่งข้อมูลตามประกาศ กสทช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานบัญชีแยกประเภทใน
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ให้ครบถ้วน โดยให้แยกรายละเอียดเป็นรายเดือน และนำส่ง
กสทช. ทุก ๓ เดือน หรือเมื่อ กสทช. ร้องขอ

๓.๑.๖ จัดให้มีที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านการสอบทาน (Verify) ข้อมูลโครงสร้าง
ต้นทุน อัตราค่าบริการ หรือข้อมูลด้านอัตราต่างๆ ของอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในต่างประเทศ
มาไม่น้อยกว่า ๕ ปี โดยให้ กสทช. เป็นผู้จัดหา คัดเลือก และจัดจ้างที่ปรึกษา และให้ผู้ยื่นคำร้อง
รวมธุรกิจเป็นผู้รับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากการจัดหาและจัดจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้
ที่ปรึกษาจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ว่าทางตรงหรือ
ทางอ้อมกับผู้ยื่นคำร้องรวมธุรกิจ เพื่อสอบทาน (Verify) ความถูกต้องของข้อมูลตามข้อ ๓.๑.๕
โดยจัดให้มีที่ปรึกษานี้เป็นระยะเวลา ๕ ปี

๓.๒ เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อให้ผลได้ทางบวกที่เกิดจากการรวมธุรกิจกระจายไปสู่สาธารณชน
อย่างแท้จริง

จากการศึกษาของที่ปรึกษาต่างประเทศพบว่า ผู้รวมธุรกิจจะได้รับประโยชน์จากการประหยัดค่าใช้จ่าย
ในการลงทุน เนื่องจากไม่ต้องลงทุนโครงข่ายซ้ำซ้อนในอนาคต ซึ่งมูลค่าที่ประหยัดได้สูงสุด ๑๖,๙๔๓ ล้านบาท¹ และ
หากนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในโครงข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงข่าย ๕G จะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net
impact) ต่อเศรษฐกิจในภาพรวมสูงสุด ๘๘,๖๙๐ ล้านบาท ในช่วง ๕ ปี ซึ่งเป็นผลทางบวกจากการรวมธุรกิจต่อ
เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการรวมธุรกิจนี้
ส่งผ่านกลับไปสู่ผู้บริโภค และให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ และให้สำนักงาน กสทช.
สามารถติดตามตรวจสอบได้ว่าการนำผลได้นั้นไปลงทุนเพื่อให้โครงข่ายมีความครอบคลุม จึงกำหนดเงื่อนไขและ
มาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจ ดังต่อไปนี้

¹ ในส่วนของที่ปรึกษาอิสระได้อ้างอิงผลการศึกษาของ บล.กสิกร ว่า การรวมธุรกิจจะประหยัดค่าใช้จ่ายการลงทุน 38,567 ล้านบาท

๓.๒.๑ ให้จัดทำแผนขยายการลงทุนในโครงข่าย ๕G และแผนขยายการลงทุนในโครงข่าย Fixed Broadband Access เช่น การลงทุนเทคโนโลยี Fixed Wireless Access เพื่อขยายโครงข่ายไปยังพื้นที่ที่ยังไม่มีโครงข่ายในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของพื้นที่ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจต่ำ โดยเพิ่มเติมจากแผนการลงทุนปกติประจำปีและไม่นับรวมโครงการที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ

ทั้งนี้ แผนดังกล่าวให้ครอบคลุมระยะเวลา ๕ ปี โดยต้องมีรายละเอียดแผนการลงทุนรายปี และกำหนดจำนวนเงินที่จะนำไปลงทุนในการขยายโครงข่าย ๕G และ Fixed Broadband Access ดังกล่าวข้างต้นไม่น้อยกว่า ๑๖,๙๔๓ ล้านบาทในระยะเวลา ๕ ปี หรือเฉลี่ย ๓,๓๘๘.๖ ล้านบาทต่อปี และต้องเสนอแผนดังกล่าวให้ กสทช. เห็นชอบก่อน

๓.๒.๒ ให้นำส่งข้อมูลการลงทุนในโครงข่าย ๕G และ Fixed Broadband Access จริงตามข้อ ๓.๒.๑ แก่ กสทช. ทุก ๓ เดือน หรือเมื่อ กสทช. ร้องขอ เพื่อใช้ในการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามแผนที่เสนอ

๓.๓ เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะเพื่อแก้ไขข้อกังวลในเรื่องภูมิศาสตร์ที่อาจมีการแข่งขันน้อยรายในบางพื้นที่ และเพื่อคงระดับการแข่งขันให้อยู่ในระดับเดิม โดยแก้ไขอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการรายใหม่ และเพื่อส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองในพื้นที่เฉพาะ

เพื่อแก้ไขปัญหาการแข่งขันในทางภูมิศาสตร์ (Geographic Coverage) ในบางพื้นที่ที่อาจมีผู้แข่งขันน้อยราย ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันในตลาดมากขึ้น และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายเล็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการที่ไม่ได้เป็นเจ้าของโครงข่ายหรือโครงสร้างพื้นฐาน สามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดได้ รวมทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตลาดกีดกันหรือสร้างอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของผู้รับใบอนุญาตรายอื่น จึงกำหนดเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) สำหรับผู้รวมธุรกิจ ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ ต้องจัดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเองได้รับสิทธิเงื่อนไขในการเข้าใช้โครงข่าย (Open Access) ได้เช่นเดียวกับผู้รับใบอนุญาตที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ ตลอดจนบริษัทย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุม

- ๓.๓.๒ ต้องจัดให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง ที่เข้าใช้บริการโครงข่ายต้องได้รับการประกันสิทธิในการได้รับบริการภายใต้คุณภาพการให้บริการ (QoS) ตามมาตรฐานการให้บริการตามประกาศของ กสทช. หรือที่ กสทช. กำหนด
- ๓.๓.๓ ต้องไม่ปฏิเสธการให้บริการแก่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง อันเกิดมาจากเหตุผลความไม่เพียงพอของโครงข่าย หรือตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ กสทช. กำหนด
- ๓.๓.๔ ต้องเปิดการให้บริการ Fixed Broadband Service Unbundling ในระดับค้าส่ง (Wholesale) ในทุกพื้นที่บริการของผู้ร่วมธุรกิจ ภายใต้หลักการ Cost-based Basis สำหรับผู้ร้องขอใช้บริการดังกล่าว โดยต้องสามารถเริ่มให้บริการได้ภายในระยะเวลา ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ร้องขอแสดงความประสงค์ขอใช้บริการต่อผู้ร่วมธุรกิจ
- ๓.๓.๕ ต้องไม่กำหนดปริมาณและราคาขั้นต่ำของการเช่าซื้อบริการโครงข่ายของผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการอินเทอร์เน็ตที่ไม่มีโครงข่ายเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถเช่าซื้อบริการโครงข่ายของผู้ร่วมธุรกิจเฉพาะพื้นที่ที่ต้องการได้โดยไม่จำเป็นต้องครอบคลุมทั้งประเทศ ทั้งนี้ การเรียกเก็บค่าบริการให้เป็นไปตามการใช้งานที่เกิดขึ้นจริง

๓.๔ ภายหลังจากการรวมธุรกิจ หาก กสทช. พิจารณาหรือได้รับการร้องเรียนว่ามีการกระทำ พฤติกรรม หรือเหตุอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคมมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญทำให้เงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะไม่เหมาะสมหรือไม่มี ประสิทธิภาพ กสทช. อาจระงับ ยกเลิก เพิ่มเติม หรือปรับปรุงเงื่อนไขหรือ มาตรการเฉพาะใหม่ก็ได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็น

๔. หน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในการกำกับดูแลหลังการรวมธุรกิจ

๔.๑ ติดตามและตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจอย่างต่อเนื่อง

เพื่อให้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขและมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ และเพื่อติดตามตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจ ให้สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่ติดตามและตรวจสอบผลที่เกิดขึ้นจากการรวมธุรกิจอย่างต่อเนื่อง โดย กสทช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามและประเมินผลการรวมธุรกิจ เพื่อกำกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. โดยให้คณะอนุกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๔.๑.๑ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะของผู้รวมธุรกิจตามที่ กสทช. กำหนด

๔.๑.๒ ให้ข้อเสนอแนะต่อ กสทช. ในการกำหนดมาตรการเฉพาะภายหลังการรวมธุรกิจ (Ex Post) เพิ่มเติมในกรณีมีความจำเป็น รวมทั้งเสนอแนะ กสทช. ดำเนินการใดๆ ตามสมควร เพื่อกำกับดูแลคุณภาพการให้บริการ ราคา และระดับการแข่งขันในตลาด

๔.๑.๓ จัดทำรายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรการเฉพาะของผู้รวมธุรกิจตามที่ กสทช. กำหนด และนำเสนอ กสทช. เป็นรายไตรมาส

๔.๑.๔ เรียกให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน กสทช. ตลอดจนบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงตามที่คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควร ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. จะต้องจัดเตรียมและเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้องตามที่คณะอนุกรรมการฯ กำหนด ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๔.๑.๕ รายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อ กสทช. ตามระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ และการจ่ายค่าตอบแทนของคณะอนุกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๑

๔.๑.๖ ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ กสทช. มอบหมาย

๔.๒ หน้าที่ของสำนักงาน กสทช. ในการกำกับดูแลตลาดที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การกำกับดูแลหลังการรวมธุรกิจมีประสิทธิภาพ ให้สำนักงาน กสทช. มีหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ กำกับดูแลไม่ให้เกิดการรวมตัวกีดกันด้านราคา (Collusive Pricing)

๔.๒.๒ ตรวจสอบตลาดขายส่งและขายปลีกสำหรับทั้ง FBB และ MBB โดยจัดทำรายงานกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาด (SMP) และมาตรการที่เหมาะสมเพื่อกำกับกับดูแล SMP (SCF's recommendation, article 2 and 4) รวมถึงการปรับปรุงประกาศที่เกี่ยวข้องกับ SMP ภายใน ๖ เดือนนับจากวันที่ กสทช. มีมติการรวมธุรกิจ

๔.๒.๓ ปรับปรุงประกาศ กสทช. ที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีการจัดทำบัญชีแยกประเภทที่อิงค่าใช้จ่าย (account separation) และการจัดทำรายงานทางการเงินแยกรายบริการ (financial report by product and process) (SCF's recommendation, article 3) ทั้งนี้ อาจอิงข้อกำหนดจาก EU's Electronic Communications Code Directive, 2018 (mandate: Article 17, with Article 46) โดยให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือนนับจากวันที่ กสทช. มีมติการรวมธุรกิจ

๔.๒.๔ ปรับปรุงประกาศที่เกี่ยวข้องกับการขายส่งขายต่อบริการในรูปแบบ services unbundling ทั้ง FBB (Fixed broadband) และ MBB (Mobile broadband) การสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล (OTT) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันบริการโทรคมนาคม โดยให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือนนับจากวันที่ กสทช. มีมติการรวมธุรกิจ

๔.๒.๕ จัดทำประกาศที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล OTT และ Net Neutrality (SCF's recommendation) ให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือนนับจากวันที่ กสทช. มีมติการรวมธุรกิจ

๔.๒.๖ เสนอแนวทางและมาตรการการกำกับดูแลกองทุนโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม และผู้ประกอบการที่มีลักษณะการให้บริการโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคม (SCF's recommendation, article 1) โดยให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือนนับจากวันที่ กสทช. มีมติการรวมธุรกิจ



ด่วนมาก

บันทึกขอความ

หน่วยงาน สำนักงาน กสทช. (สำนักประธานกรรมการและการประชุม) โทร. ๒๐๖๘

ที่ สทช ๒๐๐๑.๑ / ๑๒๔๕

วันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๗

เรื่อง การลงนามในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗ รับรองรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ แล้ว นั้น

ในการนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๓๕ ของระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้เลขาธิการ กสทช. นำรายงานการประชุม กสทช. เสนอประธาน กสทช. เพื่อลงนามภายใน ๓ วันนับจากวันที่รับรองรายงานการประชุม

สำนักงาน กสทช. จึงขอนำส่งรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ มาเพื่อโปรดพิจารณาลงนามในเอกสารที่เสนอมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ลงนาม จะขอบพระคุณยิ่ง

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการ กสทช.

ลงนามแล้ว

ศ. (คลินิก) นพ. สรรณ บุญไชยพุกกษ

ประธาน กสทช.

๒๒ / เม.ย. / ๒๕๖๗

เรียน.....

เพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

(นายฉันทพัทธ์ ขำโคกกรวด)

น.น.พ. ช๑ รก. รสทช. (สท.) รก. ลสทช.

๒๓ เม.ย. ๒๕๖๗



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ



(ป.บ.)

บันทึกเลขที่

สทษ2001.1213.2567

หน่วยงาน สำนักประธานกรรมการและการประชุม โทร. ๒๐๖๘

ที่ สทษ ๒๐๐๑.๑/๒๕๖๓

วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๗

1238

เรื่อง การลงนามในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

๑) เรียน เลขาธิการ กสทช. ผ่าน รองเลขาธิการ กสทช. (ยก.) ผ่าน ผู้ช่วยเลขาธิการ กสทช. (บก.)

ตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้มีการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และสำนักงาน กสทช. ได้นำเสนอร่างรายงานการประชุมดังกล่าวให้ที่ประชุม กสทช. พิจารณารับรองในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับรองรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ แล้ว นั้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาลงนามผู้ตรวจรายงานการประชุม และบันทึกเสนอประธาน กสทช. เพื่อลงนามผู้รับรองรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้แล้ว จะขอขอบคุณยิ่ง

(นางฉันทพร เปาทอง)

ผู้อำนวยการประจำสำนักงาน

รท. อ.บ.บ.

ที่ สทษ2001/1213/2567

จาก(ป.บ.) 18 เม.ย. 2567 11:14

รับ โดย (ป.บ.กช.) เลขรับ 643

18 เม.ย. 2567 11:15:07

643

๒) ลงนามแล้ว

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการ กสทช.

สำเนาฉบับ



ด่วนมาก

บันทึกข้อความ

หน่วยงาน สำนักงาน กสทช. (สำนักประธานกรรมการและการประชุม) โทร. ๒๐๖๘

ที่ สทช ๒๐๐๑.๑ /

วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗

เรื่อง การลงนามในรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖

เรียน ประธาน กสทช.

ตามที่คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุม กสทช. ครั้งที่ ๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๗ รับรองรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ แล้ว นั้น

ในการนี้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๓๕ ของระเบียบคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้เลขาธิการ กสทช. นำรายงานการประชุม กสทช. เสนอประธาน กสทช. เพื่อลงนามภายใน ๓ วันนับจากวันที่รับรองรายงานการประชุม

สำนักงาน กสทช. จึงขอส่งรายงานการประชุม กสทช. นัดพิเศษ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๖ มาเพื่อโปรดพิจารณาลงนามในเอกสารที่เสนอมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ลงนาม จะขอบพระคุณยิ่ง

(นายไตรรัตน์ วิริยะศิริกุล)

รองเลขาธิการ รักษาการแทน

เลขาธิการ กสทช.

.....ร่าง

.....พิมพ์

.....ทาน

.....ตรวจ