



รายงานการพิจารณาศึกษา  
กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ  
กรณีการคว่ำรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

โดย  
คณะกรรมการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร  
และการโทรคมนาคม วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รายงานการพิจารณาศึกษา  
กฎหมายและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ  
กรณีการควมรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคมในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

(ก)

## บทสรุปผู้บริหาร

ปัจจุบันอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดเป็นอันดับต้น ๆ ของอุตสาหกรรมในประเทศไทยและทั่วโลก อีกทั้งกิจการโทรคมนาคมยังเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาในทุกมิติของประเทศ ทำให้การกำกับดูแลการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมมีความสำคัญและมีความจำเป็นไม่แพ้การกำกับดูแลในด้านอื่น ๆ ซึ่งจากกรณีการขออนุญาตควบรวมในกิจการโทรคมนาคม ๒ กรณี

๑) กรณีการควบรวมบริษัท ระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TrueCorp) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)

๒) กรณีการควบรวมบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และบริษัท ทรिปีลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (3BB)

โดยคณะกรรมการได้พิจารณาศึกษางานวิจัยและข้อเสนอแนะของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม และกรณีศึกษาของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศอินเดีย เป็นต้น ทั้งในด้านของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการกำกับดูแลการควบรวมกิจการในลักษณะต่าง ๆ เพื่อสรุปรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้เหมาะสมกับการควบรวมกิจการของประเทศไทย ดังนี้

### ๑. ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะในภาพรวมของการควบรวมกิจการ

๑.๑ เนื่องจาก กสทช. เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม จึงควรต้องพิจารณาประเด็นเรื่องการควบรวมด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลประโยชน์ของประเทศชาติและผู้บริโภคเป็นสำคัญ การพิจารณาให้อนุญาตหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการควบรวมกิจการควรต้องมีการศึกษาผลกระทบในทุก ๆ มิติอย่างถี่ถ้วน มิใช่พิจารณาเฉพาะประเด็นการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำ การครอบงำโดยต่างชาติ ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ประเด็นการแข่งขันในด้านอื่นนอกเหนือจากการแข่งขันราคา ผลกระทบต่อธุรกิจหรือกิจการอื่น ๆ และการคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างของทั้งสองบริษัทด้วย ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และอินเดีย อีกทั้งยังเป็นไปตามคำแนะนำของ ITU ที่ได้กล่าวไว้ว่า หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการทดสอบอำนาจทางการตลาดของผู้ให้บริการในแบบใหม่ ซึ่งต้องไม่ใช่การพิจารณาแค่ส่วนแบ่งทางการตลาด รายได้ หรือจำนวนผู้ใช้บริการ (Subscribers) แต่จะต้องพิจารณาในมุมของปริมาณการใช้ข้อมูลของผู้ใช้บริการ (Consumer data) และต้องมีการวิเคราะห์รูปแบบของการใช้ข้อมูลเหล่านั้น รวมถึง

(ข)

การวิเคราะห์จุดประสงค์ของการควบรวมที่มีลักษณะทำไปเพื่อจำกัดการแข่งขัน (Anti-competitive Purposes) ด้วย

๑.๒ กสทช. ควรต้องเปิดเผยผลการศึกษาวิจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกรณีการพิจารณาอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขของการควบรวมกิจการระหว่าง บริษัท ทูร์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และกรณีการควบรวมกิจการระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ต่อสาธารณะ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการแข่งขันของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ของประเทศเป็นเรื่องที่กระทบประชาชนคนไทยโดยรวมทั้งหมด อันจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีศึกษาของทั้ง ๓ ประเทศข้างต้นที่มีการเปิดเผยผลข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ สหราชอาณาจักร ซึ่งคณะกรรมการยุโรปได้เปิดเผยรายงานการพิจารณาฉบับสมบูรณ์ที่มีความยาวกว่า ๗๐๐ หน้า ซึ่งการตัดสินใจของศาลกลางยุโรปในภายหลังก็พิจารณารายงานดังกล่าวเป็นหลักเช่นกัน

๑.๓ กสทช. ควรต้องมองหาช่องทางป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด การลดหรือจำกัดการแข่งขัน และการทำให้เกิดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างถึงที่สุด ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องการกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP) เนื่องจากการกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้นทำได้ยากและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าการสร้างสภาพตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Competition) ซึ่ง กสทช. สามารถกระทำได้โดยการไม่อนุญาตให้เกิดการควบรวมกิจการตามข้อเสนอแนะของ ITU ที่กล่าวว่า หน่วยงานกำกับดูแลควรต้องตั้งเป้าไว้ว่าจะต้องหยุดการควบรวมก่อนเสมอ เว้นเฉพาะในกรณีที่พิจารณาได้ว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคในระยะยาวจริง ๆ

๑.๔ ในกรณีที่อนุญาตให้สามารถควบรวมกิจการได้ กสทช. ควรต้องกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนและหลังการควบรวมทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมให้ครบถ้วน โดยต้องศึกษาถึงผลกระทบในระยะยาวที่จะเกิดจากการอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ กสทช. ควรต้องพิจารณากำหนดเงื่อนไขให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นทั้งหมดจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือ มีงานศึกษาวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพรองรับ

(๒) กสทช. จะต้องสามารถติดตามผลการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นทั้งหมดได้จริง และต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายในการกำหนดโทษหากผู้ที่ควบรวมกิจการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ซึ่ง กสทช. กำหนดขึ้น

๑.๕ ตัวอย่างมาตรการภายใน ๕ ปีแรกหลังการควบรวมซึ่งพัฒนามาจากเงื่อนไขการควบรวมที่หน่วยงานกำกับดูแลต่างประเทศได้กำหนดไว้ และเหมาะสมที่จะนำไปใช้กับกรณีการควบรวมของประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

(ค)

(๑) ห้ามควบรวมบริษัทและ/หรือโอเอ็นไอใบอนุญาตรวมทั้ง Mobile Network Code สำหรับบริษัทในเครือ NewCo

(๒) ต้องแยกการทำตลาดและ Brand ระหว่าง True และ DTAC และแยกช่องทางจัดจำหน่ายกันอย่างชัดเจนเหมือนก่อนการควบรวม เพื่อไม่ให้เป็นการลดทางเลือกของผู้ใช้บริการ และลดอุปสรรคในการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่

(๓) ห้ามออกรายการส่งเสริมการขายข้ามประเภทธุรกิจในลักษณะที่เป็นการกีดกันการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น รวมทั้งการออกสิทธิประโยชน์จูงใจข้ามประเภทธุรกิจเพื่อให้เกิดการย้ายค่าย

(๔) ห้ามลดจำนวนพนักงาน และห้ามเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างหรือโยกย้ายพนักงานระหว่างบริษัทในเครือ NewCo ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยเฉพาะพนักงานระดับบริหารขึ้นไป ห้ามมิให้มีการย้ายภายใน ๕ ปีแรก เพื่อเป็นการป้องกันการลดจำนวนการจ้างงานและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางลบ และป้องกันการถ่ายโอนพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะหรือล่วงรู้ความลับทางการค้าของบริษัท

(๕) ต้องลงทุนเพิ่มขยายโครงข่าย 5G ด้วยความเร็วไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ Mbps ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ ๙๙ ของประชากรไทยภายใน ๕ ปี เพื่อให้เป็นไปตามคำกล่าวอ้างของบริษัทเรื่องประโยชน์สาธารณะของการควบรวมในด้านต้นทุนโครงข่ายที่ต่ำลง และการขยายโครงข่ายที่ง่ายขึ้น

(๖) ต้องจัดให้มี (Mobile Virtual Network Operator : MVNO) เข้าใช้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ True หรือ DTAC โดยต้องมีจำนวน Subscribers รวมกันของทุก MVNO ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของส่วนแบ่งทางการตลาด โดย MVNO ทั้งหมดจะต้องไม่ถูกถือหุ้นโดยบริษัทในเครือ NewCo เพื่อเป็นการลดค่า HHI ให้กลับมาเท่าเดิม และเพิ่มเปิดให้รายเล็กสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้

(๗) ต้องไม่เพิ่มราคา และคงไว้ซึ่งเงื่อนไขในการให้บริการสำหรับกลุ่มบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกประเภท ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

๑.๖ หากอนุญาตให้ควบรวมได้ กสทช. ต้องติดตามผลการควบรวมและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผู้บริโภค และการแข่งขันอย่างใกล้ชิดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๓ - ๕ ปี โดยจะต้องจัดทำรายงานติดตามความคืบหน้าทั้งในเรื่องการปฏิบัติตามเงื่อนไข และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทุก ๖ เดือน เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะ

๑.๗ กสทช. ควรต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อการแข่งขันภายในประเทศไทย จากการเข้ามาของผู้ให้บริการต่างประเทศ และจากเทคโนโลยีและบริการใหม่ ๆ ที่อาจทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ของ กสทช. ในปัจจุบัน ขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการแข่งขันในอนาคตได้ เพื่อให้กฎระเบียบและการกำกับดูแลมีความทันสมัยและรองรับการเปลี่ยนแปลงในมิติที่กว้างขึ้น

๒. ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.

๒.๑ ควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๒๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งกำหนดให้ “ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งกำหนดให้ “การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น ระบุให้ชัดเจนว่า นอกจากการกำหนดมาตรการแล้ว กสทช. ต้องมีอำนาจในการยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมด้วย

๒.๒ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อกรอบขอบเขตหน้าที่และอำนาจของ กสทช. ให้ชัดเจนว่า กสทช. มีอำนาจในการให้อนุญาตหรือออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการกระทำใดได้บ้าง และการกระทำใดที่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อ กสทช.

๒.๓ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในประเด็นการลงมติในเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ กสทช. ว่า จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลประกอบการพิจารณา และต้องเขียนความเห็นประกอบการมีมติทุกมติที่ไม่ใช่เรื่องลับเสมอ แล้วต้องเปิดเผยข้อมูลประกอบการพิจารณากับความเห็นประกอบการมีมติต่อสาธารณะด้วย

๒.๔ ควรปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ประกาศ และแผนแม่บทต่าง ๆ ของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP) เช่น ส่วนแบ่งทางการตลาดในเชิงจำนวนผู้ใช้งาน (Subscribers) ส่วนแบ่งทางการตลาดในเชิงปริมาณการใช้งาน (Consumption) และเพดานการถือครองความถี่ (Spectrum Cap)

(๑)

## สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(ก)-(ง)
สารบัญ	(๑)-(๒)
รายนามคณะกรรมการ	๑
รายนามคณะอนุกรรมการ	๒
รายนามที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ	๓
๑. ความเป็นมาและความสำคัญ.....	๔
๒. วัตถุประสงค์.....	๔
๓. ขั้นตอนและวิธีการการพิจารณาศึกษา.....	๕
๔. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของ ITU.	๕
๔.๑ การพัฒนาในภาพรวมของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในยุคดิจิทัล.....	๕
๔.๒ การออกแบบบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแล.....	๖
๔.๒.๑ ยุคที่ ๑ ถึง ๓ (G1-G3).....	๖
๔.๒.๓ ยุคที่ ๔ (G4).....	๖
๔.๒.๓ ยุคที่ ๕ (G5).....	๖
๔.๓ รูปแบบการกำกับดูแลตลาดและการแข่งขันทางการค้าในยุคดิจิทัล.....	๗
๔.๓.๑ รูปแบบในอดีต.....	๗
๔.๓.๒ รูปแบบในปัจจุบัน.....	๘
๔.๔ รูปแบบการกำกับดูแลการควบรวมกิจการ (Merger and Acquisition).....	๘
๔.๔.๑ รูปแบบในอดีต.....	๘
๔.๔.๒ รูปแบบในปัจจุบัน.....	๙
๕. กรณีศึกษาในต่างประเทศ	๙
๕.๑ การควบรวมระหว่าง ที โมบิล ยูเอส (T-Mobile US) และ สปรีนธ์ คอร์ปอเรชั่น (Sprint) ในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	๑๐
๕.๑.๑ รายละเอียดโดยสังเขป.....	๑๐
๕.๑.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา.....	๑๐
๕.๑.๓ เงื่อนไขของการควบรวมกิจการ.....	๑๐
๕.๒ การควบรวมระหว่าง บริษัท ฮัทชิสัน ทรีจี ยูเค อินเวสเมนต์ จำกัด (Hutchison 3G UK Investments Limited) บริษัท เทเลโฟนิกา ยุโรป จำกัด (มหาชน) (Telefónica Europe plc) ในประเทศสหราชอาณาจักร.....	๑๒
๕.๒.๑ รายละเอียดโดยสังเขป.....	๑๒
๕.๒.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา.....	๑๓
๕.๒.๓ การดำเนินคดีและการพิจารณาของศาล.....	๑๔

(๒)  
สารบัญ

	หน้า
๕.๓ การควมรรมระหว่าง บริษัท โวตาโฟน อินเดีย จำกัด (Vodafone India Limited) และ บริษัท ไอเดีย เซลลูล่า จำกัด (Idea Cellular Limited) ในประเทศอินเดีย.....	๑๕
๕.๓.๑ รายละเอียดโดยสังเขป.....	๑๕
๕.๓.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา.....	๑๕
๕.๓.๓ เงื่อนไขของการควมรรมกิจการ.....	๑๖
๕.๓.๔ สภาพหลังการควมรรมกิจการ.....	๑๖
<b>๖. รายละเอียดของการควมรรมกิจการในประเทศไทย</b>	<b>๑๖</b>
๖.๑ การควมรรมระหว่าง บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน).....	๑๗
๖.๑.๑ รายละเอียดโดยสังเขป.....	๑๗
๖.๑.๒ รูปแบบของการควมรรมกิจการ.....	๑๘
๖.๒ การควมรรมระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) .....	๑๙
๖.๒.๑ รายละเอียดโดยสังเขป.....	๑๙
๖.๒.๒ รูปแบบของการควมรรมกิจการ.....	๑๙
๖.๓ ข้อมูลและความคิดเห็นจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง .....	๑๙
๖.๓.๑ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.).....	๑๙
๖.๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (สำนักงาน กชค.).....	๒๐
<b>๗. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ</b>	
๗.๑ กรอบแนวคิดในการจัดทำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ.....	๒๐
๗.๑.๑ ประเด็นที่นำมาพิจารณา.....	๒๐
๗.๑.๒ ประเด็นที่ไม่นำมาพิจารณา.....	๒๒
๗.๒ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการต่อการควมรรมกิจการทั้ง ๒ กรณี....	๒๒
๗.๓ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการกฎหมายด้านการกำกับดูแลการแข่งขัน ทางการค้าในไทย.....	๒๔

รายนามคณะกรรมการ



พลเอก อนันตพร กาญจนรัตน์  
ประธานคณะกรรมการ



นายจเด็จ อินสว่าง  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สอง



นายสมบูรณ์ งามลักษณ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่หนึ่ง



พลเอก สุรพงษ์ สุวรรณอัตถ์  
รองประธานคณะกรรมการ  
คนที่สาม



นายนิพนธ์ นาคสมภพ  
โฆษกคณะกรรมการ



พลเรือโท สนธยา น้อยฉายา  
เลขานุการคณะกรรมการ



พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายศักดิ์ชัย ธนบุญชัย  
กรรมการ



นางประภาศรี สุฉันทบุตร  
กรรมการ



พลเอก สกล ชนตระกูล  
กรรมการ



นายสมชาย เลียงหลาย  
กรรมการ



นางสาวภัทรา วรามิตร  
กรรมการ



นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์  
กรรมการ

## รายงานการพิจารณาศึกษา

ของคณะกรรมการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ

### การสื่อสาร และการโทรคมนาคม

เรื่อง การควบรวมธุรกิจในการกิจการโทรคมนาคมในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล

#### ๑. ความเป็นมา

อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงสุดเป็นอันดับต้น ๆ ของอุตสาหกรรมในประเทศไทยและทั่วโลก อีกทั้งกิจการโทรคมนาคมยังเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาในทุกมิติของประเทศ ทำให้การกำกับดูแลการแข่งขันในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นไม่แพ้การกำกับดูแลในด้านอื่น ๆ

สืบเนื่องกรณีการควบรวมบริษัท ระหว่างบริษัท ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TrueCorp) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC) และการขออนุญาตควบรวมระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (3BB) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมและการแข่งขันในตลาดกิจการโทรคมนาคมของประเทศไทยอย่างมีนัยสำคัญ และเป็นประเด็นอันเป็นที่สนใจของประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ กสทช. และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า คณะกรรมาธิการการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม วุฒิสภา จึงได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม (คณะที่ ๓) เป็น ผู้ดำเนินการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวบรวมข้อเท็จจริง ติดตามความคืบหน้าเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง ๒ กรณีของการควบรวมบริษัทในกิจการโทรคมนาคม และจัดทำรายงานสรุปเสนอต่อคณะกรรมการฯ

#### ๒. วัตถุประสงค์

ในการพิจารณาศึกษาครั้งนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม มีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ ดังนี้

๒.๑ พิจารณาศึกษางานวิจัยและข้อเสนอแนะของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม และกรณีศึกษาของต่างประเทศทั้งในด้านของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รวมถึงการกำกับดูแลการควบรวมกิจการในลักษณะต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการกิจการฯ

๒.๒ พิจารณาศึกษารวบรวมและสรุปข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการควบรวมกิจการของประเทศไทยใน ๒ กรณี อันได้แก่

๒.๒.๑ กรณีการควบรวมบริษัทระหว่างบริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TrueCorp) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC)

๒.๒.๒ กรณีการควบรวมบริษัทระหว่างบริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด (AWN) และบริษัท ทริปเปิ้ลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (3BB)

๒.๓ จัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

### ๓. ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการพิจารณาพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเทคโนโลยีสารสนเทศ การสื่อสาร และการโทรคมนาคม ได้พิจารณาจากการศึกษาและวิเคราะห์ เอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความ การสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารรายงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลและข้อคิดเห็นที่ได้รับจากการชี้แจงของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชน

### ๔. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของ ITU

#### ๔.๑ การพัฒนาในภาพรวมของการกำกับดูแลอุตสาหกรรมโทรคมนาคมในยุคดิจิทัล

ITU ได้พัฒนารูปแบบเพื่อประเมินวิวัฒนาการด้านกฎระเบียบการกำกับดูแล (Regulatory Assessment Model) เพื่อใช้ในการประเมินระบบการกำกับดูแลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีรูปแบบที่เหมือน ๆ กันคือเริ่มต้นจากการกำกับดูแลยุคที่ ๑ (Generation 1: G1) ที่เป็นระบบแบบการสั่งและควบคุม (Command and Control) ที่มีกฎผูกขาดโดยรัฐ แล้วจึงพัฒนาผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการเปิดตลาดเสรี การส่งเสริมการลงทุน ไปจนถึงยุคที่ผ่านมาซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเป้าหมายของการกำกับดูแลให้เน้นที่ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง ITU เรียกว่าการกำกับดูแลยุคที่ ๔ (Generation 4: G4)

ในปัจจุบันรูปแบบการกำกับดูแลล่าสุด หรือการกำกับดูแลยุคที่ ๕ (Generation 5: G5) ที่ ITU มองว่าตอบโจทย์การพัฒนายุคดิจิทัลในทุกด้านได้ดีที่สุด และเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่ส่งเสริม

และต่อยอดมาจากการกำกับดูแลรุ่นก่อน ๆ นั้น จะเน้นถึงการมีกรอบการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและมี การกำกับดูแลร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน (Collaborative Regulation)

#### ๔.๒ การออกแบบบทบาทและโครงสร้างของหน่วยงานกำกับดูแล

##### ๔.๒.๑ ยุคที่ ๑ ถึง ๓ (G1-G3)

ในยุคแรก ๆ นั้น ITU มองว่าหน่วยงานกำกับดูแลมีหน้าที่และความรับผิดชอบหลัก ในการปกป้องการแข่งขันทางการค้าและผู้บริโภค (Competition and Consumer Protections) เนื่องจากเป็นการพัฒนาตลาดจากผู้ให้บริการรายเดียว (Monopoly) หรือผู้ให้บริการไม่กี่ราย (Oligopoly) ให้ไปเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Competition)

นอกเหนือจากการปกป้องการแข่งขันทางการค้าและผู้บริโภคแล้ว หน่วยงานกำกับดูแลในบางประเทศยังมีหน้าที่อื่นเช่น การจัดการคลื่นวิทยุ (Spectrum Management) เพื่อป้องกันการรบกวนกันที่เป็นอันตราย (Harmful Interference) และส่งเสริมการใช้คลื่นวิทยุให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด หรือการกำกับดูแลการแพร่ภาพกระจายเสียง (Broadcasting) เพื่อดูแลเกี่ยวกับเนื้อหารายการ (Contents)

##### ๔.๒.๓ ยุคที่ ๔ (G4)

เมื่อเข้าสู่ยุคที่ ๔ ซึ่งอุตสาหกรรมเกิดการหลอมรวมกันกลายเป็นอุตสาหกรรมดิจิทัลมากขึ้นเรื่อย ๆ นั้น ITU มองว่าหน่วยงานกำกับดูแลต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลให้มีความยืดหยุ่นและรองรับเทคโนโลยีดิจิทัลให้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องให้ความสนใจกับประเด็นใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีกมากมายหลายอย่าง อาทิ การสื่อสารทางเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต (Voice over Internet Protocol: VoIP) บริการแพร่ภาพกระจายเสียงผ่านอินเทอร์เน็ต (Over-the-Top TV: OTT) อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internet of Things: IoT) ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ความปลอดภัยไซเบอร์ (Cybersecurity) และเทคโนโลยีดิจิทัลอื่น ๆ อีกมากมาย

การกำกับดูแลบริการและเทคโนโลยีดิจิทัลรูปแบบใหม่โดยปกติแล้วมักจะไม่สามารถใช้กรอบระเบียบการกำกับดูแล โครงสร้าง หรืออำนาจหน้าที่เดิม ๆ ของหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอยู่ในยุคที่ ๑ ถึง ๓ ได้ ทำให้หลาย ๆ ประเทศจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานหรือสร้างหน่วยงานกำกับดูแลขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สามารถกำกับดูแลในด้านเดิมอันได้แก่ การปกป้องการแข่งขันทางการค้าและผู้บริโภค รวมไปถึงด้านใหม่ ๆ ได้

##### ๔.๒.๔ ยุคที่ ๕ (G5)

การกำกับดูแลในยุคที่ ๕ นั้น ITU มองว่ามีความคล้ายคลึงกับในยุคที่ ๔ เนื่องจากเป็นยุคดิจิทัลแบบเต็มรูปแบบ (Fully Digitalization) ที่มีบริการและเทคโนโลยีดิจิทัลใหม่ ๆ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การกำกับดูแลในยุคนี้จึงไม่ได้เน้นที่การเพิ่มกฎระเบียบ หากแต่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบ

โครงสร้างและแนวทางการกำกับดูแลโดยรวมของทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลร่วมกันของทั้งภาครัฐและเอกชน และเพื่อให้เกิดทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานกำกับดูแลทุกหน่วยงานภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้า การคุ้มครองผู้บริโภค การเงินการธนาคาร พลังงาน การแพร่ภาพกระจายเสียง การจัดการคลื่นวิทยุ การป้องกันภัยทางไซเบอร์ และหน่วยงานกำกับดูแลด้านอื่น ๆ

นอกจากนี้รูปแบบของการออกกฎระเบียบ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) และการพิจารณากรณีพิพาท ก็จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีการใช้ข้อมูลและหลักฐานประกอบการตัดสินใจ (Evidence-based Decision Making) มากขึ้นด้วย

### ๔.๓ รูปแบบการกำกับดูแลตลาดและการแข่งขันทางการค้าในยุคดิจิทัล

#### ๔.๓.๑ รูปแบบในอดีต

ก่อนยุคการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Disruption) รูปแบบการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในอุตสาหกรรมสื่อสารและโทรคมนาคมจะมุ่งเน้นไปที่การทำให้เกิดการลงทุนเพื่อขยายโครงสร้างพื้นฐาน และการให้บริการขั้นพื้นฐานทางโทรคมนาคมต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้งานและเข้าถึงได้ โดยตลาดและการแข่งขันทางการค้าในยุคนี้มักจะเป็นแบบทางเดียว (One-way Transaction / Single-side Market) นั่นคือผู้บริโภคว่าจ่ายค่าบริการและใช้บริการโดยตรงจากผู้ให้บริการ ทำให้สามารถกำกับดูแลโดยใช้มาตรการแทรกแซงทางราคาได้

ประเทศส่วนมากสามารถกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้หลุดพ้นจากการมีผู้ให้บริการเพียงรายเดียว (Monopoly) และสร้างให้ตลาดเกิดการแข่งขันแบบเสมือน (Quasi-Competitive Market) ขึ้นได้ ด้วยการที่หน่วยงานกำกับดูแลใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลอุปทาน (Supply Regulation) เพื่อให้เหมาะสมกับอุปสงค์ในประเทศ ผ่านการกำกับดูแลราคา (Price Regulation) หรือการกำหนดผลประโยชน์ขั้นต่ำของผู้บริโภค (Minimum Consumer Benefits) เพื่อให้เกิดตัวเลือกสำหรับผู้บริโภค (Consumer Choices) และสภาพการแข่งขันทางการค้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ลักษณะดังกล่าวทำให้นิยามและการกำกับดูแลตลาดและผู้มีอำนาจเหนือตลาดในยุคนี้ มุ่งเน้นไปที่ผลกระทบในเชิงราคาที่ผู้บริโภคต้องจ่ายและรายได้ของผู้ให้บริการ เน้นการใช้ข้อบังคับสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Ex-ante Regulator on Significant Market Power) เช่น การบังคับให้ต้องจัดให้มีบริการ (Supply Obligations) การกำหนดราคาตามต้นทุน (Cost-based Pricing) การบังคับให้เปิดเผยข้อมูล (Transparency) เป็นต้น ในขณะที่การแทรกแซงหลังเกิดกรณีที่มีความพยายามจำกัดหรือขัดขวางการแข่งขัน (Ex-post remedies) มักทำได้ยากมาก เนื่องจากหน่วยงานกำกับดูแลจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าเกิดการกระทำเช่นนั้นจริง ๆ

### ๔.๓.๒ รูปแบบในปัจจุบัน

เมื่อเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงทางดิจิทัล (Digital Disruption) การหลอมรวมทางเทคโนโลยี (Technology Convergence) และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงแบบไร้สาย (Hi-speed Wireless Broadband/Mobile Internet) ทำให้บริการทางดิจิทัลรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมายโดยไม่ผูกติดกับบริการโทรคมนาคมแบบเดิม ๆ เช่น บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือ บริการการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต (Internet Access Service) อีกต่อไป ก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อรายได้ของผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานแบบดั้งเดิม และทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตผู้ให้บริการ (Service Authorization/Licensing)

หน่วยงานกำกับดูแลจะมีความยากลำบากในการกำหนดนิยามของตลาดและผู้มีอำนาจเหนือตลาด เนื่องจากความซับซ้อน ซ้อนทับ และความไม่ชัดเจนของบริการต่าง ๆ และขอบเขตของการให้บริการที่ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ในประเทศ นอกจากนี้อำนาจทางการตลาดและการแข่งขันทางการค้าจะเปลี่ยนถ่ายจากผู้ให้บริการโทรคมนาคมพื้นฐานไปสู่ผู้ให้บริการดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะกับผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลแบบสองด้านหรือหลายด้าน (Two-sided / Multisided Digital Platform) เช่น เฟสบุ๊ค (Facebook) กูเกิล (Google) ทำให้เกิดความพยายามควรวรรณกิจการของผู้ให้บริการโครงข่ายและโทรคมนาคมแบบดั้งเดิมเพื่อลดต้นทุน เพื่อขยายโครงข่ายให้สามารถรองรับปริมาณการใช้งานที่เพิ่มมากขึ้น และเพื่อเพิ่มอำนาจการแข่งขันกับแพลตฟอร์มดิจิทัลที่มีขนาดใหญ่ในระดับสากลได้

การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าของผู้ให้บริการโครงข่ายและโทรคมนาคมพื้นฐานแบบดั้งเดิมจึงยังคงมีความสำคัญ และจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบให้รองรับและตามทันการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจและการแข่งขันในระดับสากล เช่น การไม่จำกัดและเปิดให้สามารถเข้าถึงโครงสร้างพื้นฐานทางโทรคมนาคมได้อย่างเท่าเทียม (Open and Non-discriminatory Infrastructure Access) การป้องกันไม่ให้ผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานทางอินเทอร์เน็ต การกำกับดูแลราคาในผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก (Facilities-based Service Providers) เพื่อให้ทุกรายสามารถแข่งขันกันได้ หรือการใช้การกำกับดูแลแบบเข้าแทรกแซงเมื่อเกิดปัญหา (Ex-post Regulation) เมื่อมีกรณีของการลงนามร่วมมือทางธุรกิจหรือการมีข้อพิพาททางธุรกิจระหว่างผู้ให้บริการโทรคมนาคมหรือผู้ให้บริการดิจิทัล เป็นต้น

### ๔.๔ รูปแบบการกำกับดูแลการควรวรรณกิจการ (Merger and Acquisition)

#### ๔.๔.๑ รูปแบบในอดีต

ในยุคที่ผ่านมา การควรวรรณกิจการ (M&A) จะถูกแทรกแซงได้โดยหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า ในกรณีที่การควรวรรณนั้นนำไปสู่การลดทอนหรือจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ (Substantial Lessening of Competition: SLC) ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ให้บริการรายใหญ่ควรวรรณโดยตรงกับผู้ให้บริการรายอื่นที่เป็นคู่แข่งในตลาด แต่การที่หน่วยงานกำกับ

ดูแลจะต้องพิสูจน์ว่าการควบรวมจะก่อให้เกิดการลดทอนหรือจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ (SLC) ได้จริงนั้น ในทางปฏิบัติทำได้ยากมาก ทำให้ประเทศต่าง ๆ ใช้การตั้งเป็นเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลง แทน เช่น การคำนวณการเปลี่ยนแปลงของค่าดัชนีเฮอร์ฟินดาห์ล – เฮิร์ชแมน (Herfindahl-Hirschman Index: HHI) หรือขนาดรายได้ของบริษัทที่เกิดการควบรวม เป็นต้น

#### ๔.๔.๒ รูปแบบในปัจจุบัน

การควบรวมบริษัทเกิดขึ้นเป็นปกติแทบตลอดเวลาสำหรับผู้ให้บริการดิจิทัลในปัจจุบัน โดยเฉพาะผู้ให้บริการแพลตฟอร์มดิจิทัลระดับสากลหรือผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่ของประเทศที่มีการควบรวมบริษัทเล็ก ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่อยู่เสมอ ทำให้บริษัทรายเล็กหรือรายใหม่แทบจะไม่สามารถอยู่รอดได้เลย และการทดสอบการลดทอนหรือจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ (SLC) แบบเดิม ๆ ก็ไม่สามารถใช้วัดได้ เนื่องจากการควบรวมในยุคสมัยใหม่นี้มักจะมองไม่เห็นในมุมมองของส่วนแบ่งทางการตลาด

หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการทดสอบอำนาจทางการตลาดของผู้ให้บริการในรูปแบบใหม่ ซึ่งต้องไม่ใช้การดูแค่ส่วนแบ่งทางการตลาด รายได้ หรือจำนวนผู้ให้บริการ (Subscribers) แต่จะต้องดูในมุมมองของปริมาณการใช้ข้อมูลของผู้ใช้บริการ (Consumer data) และต้องมีการวิเคราะห์รูปแบบของการใช้ข้อมูลเหล่านั้น รวมไปถึงจนถึงการวิเคราะห์จุดประสงค์ของการควบรวมที่มีลักษณะทำไปเพื่อจำกัดการแข่งขัน (Anti-competitive Purposes) ด้วย

ในกรณีที่มีการควบรวมบริษัทซึ่งเข้าข่ายเงื่อนไขที่ตั้งไว้ หน่วยงานกำกับดูแลควรต้องตั้งเป้าไว้ว่าจะต้องหยุดการควบรวมนั้นก่อนเสมอ เว้นเฉพาะในกรณีที่พิจารณาได้ว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคในระยะยาวจริง ๆ

#### ๕. กรณีศึกษาในต่างประเทศ

การควบรวมกิจการกันระหว่างบริษัทต่าง ๆ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกอย่างเป็นปกติทั่วไปอยู่ตลอดเวลาโดยเฉพาะในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา เนื่องจากเป็นกลยุทธ์สร้างความเติบโตและความอยู่รอดทางธุรกิจที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมากกว่ากลยุทธ์หนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะอนุญาตให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีการขออนุญาตรัฐหรือหน่วยงานกำกับดูแลเป็นพิเศษก่อน เว้นแต่กรณีที่เป็นการควบรวมกิจการในอุตสาหกรรมที่มีการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ อาทิ อุตสาหกรรมการเงินการธนาคาร หรือ อุตสาหกรรมโทรคมนาคมและโทรทัศน์ หรือกรณีที่การควบรวมกิจการดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการแข่งขันในอุตสาหกรรมนั้น ๆ หรือส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคอย่างมีนัยสำคัญ

คณะกรรมการกิจการจึงได้มีการศึกษาข้อมูลการควบรวมกิจการของต่างประเทศสำหรับกรณีของบริษัทในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมที่มีผลกระทบต่อการแข่งขันซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องมีการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ ทั้งกรณีที่อนุญาตให้มีการควบรวมและกรณีที่ไม่อนุญาตให้มีการควบรวม เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อไป

## ๕.๑ การควบรวมระหว่าง ที โมบิล ยูเอส (T-Mobile US) และ สปรีนธ์ คอร์ปอเรชั่น (Sprint) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

### ๕.๑.๑ รายละเอียดโดยสังเขป

บริษัท สปรีนธ์ (Sprint) ได้มีความพยายามในการควบรวมและขายหุ้นให้กับบริษัทอื่นมาตั้งแต่ปีปลายปี ค.ศ. ๒๐๑๓ จนกระทั่งสามารถเจรจาเงื่อนไขในการควบรวมกับบริษัท ที โมบิล (T-Mobile) ได้สำเร็จในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ และได้ยื่นเอกสารที่จำเป็นตามกฎหมายให้กับคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารของสหรัฐอเมริกา (Federal Communications Commission: FCC) เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๘ เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถพิจารณาว่าจะให้อนุญาตหรือไม่ให้อนุญาตการควบรวมครั้งนี้ ซึ่งการควบรวมนี้เป็นการควบรวมของผู้ให้บริการอันดับ ๓ และ ๔ ในตลาด ทำให้จะเหลือผู้ให้บริการรายใหญ่เพียง ๓ ราย

ในการขออนุญาตควบรวมกรณีนี้มีหลายหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยและทำการฟ้องร้องต่อหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าและศาล ซึ่งหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยมีตั้งแต่องค์กรอัยการ (State Attorney General) ของ ๙ มลรัฐ ได้แก่ นิวเจอร์ซีย์ แคลิฟอร์เนีย คอนเนคติกัต โคโลราโด แมริแลนด์ มิชิแกน มิสซิสซิปปี เวอร์จิเนีย และวิสคอนซิน คณะกรรมการบริการสาธารณูปโภคของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Public Utilities Commission) กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (US Department of Justice) และบริษัทเอกชนอีกหลายแห่ง

### ๕.๑.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา

การพิจารณาของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณเกือบ ๒ ปี โดยเสร็จสิ้นลงในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๒๐ และมีผลการพิจารณาของทุกหน่วยงานว่าอนุญาตให้บริษัท ที โมบิล (T-Mobile) สามารถควบรวมกับบริษัท สปรีนธ์ (Sprint) ได้แบบมีเงื่อนไข

### ๕.๑.๓ เงื่อนไขของการควบรวมกิจการ

การควบรวมระหว่างบริษัท ที โมบิล (T-Mobile) และบริษัท สปรีนธ์ (Sprint) ถูกกำหนดเงื่อนไขโดยหน่วยงานกำกับดูแลและศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ซึ่งหากไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดได้บริษัทอาจโดนค่าปรับมูลค่าสูงถึง ๒,๐๐๐ ล้านดอลลาร์ โดยมีเงื่อนไขบางส่วนดังต่อไปนี้

๕.๑.๒.๑ เจื่อนไขของคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร  
ของสหรัฐอเมริกา (FCC)

(ก) จะต้องลงทุนขยายโครงข่าย ๕ จี (5G) ให้ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ ๘๗ ของประชากรสหรัฐอเมริกาภายใน ๓ ปีหลังจากการควมรวม

(ข) จะต้องลงทุนขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้  
อย่างน้อยร้อยละ ๘๐ ของประชากรสหรัฐอเมริกาสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่ความเร็วไม่ต่ำกว่า ๑๐๐  
เมกะบิตต่อวินาที (Mbit/s)

๕.๑.๒.๒ เจื่อนไขของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (US Department of  
Justice)

(ก) จะต้องขายบริษัท ทรัมป์สิน และลูกค้า ของบริษัท บูสต์  
โมบิล (Boost Mobile) และบริษัท เวอร์จิน โมบิล (Virgin Mobile) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่  
แบบเสมือน (Mobile Virtual Network Operators: MVNO) ของบริษัท สปรินท์ และแบรนต์ที่  
ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน (Prepaid) ของบริษัท สปรินท์ ให้กับบริษัท ดิช เน็ตเวอร์ค  
(Dish Network) รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๑.๔ พันล้านเหรียญสหรัฐ

(ข) จะต้องขายคลื่นวิทยุย่านความถี่ ๘๐๐ เมกะเฮิร์ตทั้งหมด  
ของบริษัท สปรินท์ ให้กับบริษัท ดิช เน็ตเวอร์ค รวมเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๓.๖ พันล้านเหรียญสหรัฐ

(ค) ทั้งหมดนี้ให้ทำไปเพื่อให้ บริษัท ดิช เน็ตเวอร์ค มีศักยภาพ  
และทรัพยากรที่จำเป็นต่อการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่มากพอที่จะกลายเป็นผู้ให้บริการรายใหญ่อันดับ  
ที่ ๔ ของตลาด เพื่อให้ระดับการแข่งขันไม่ลดลงมากจนเกินไป เนื่องจากยังมีผู้ให้บริการรายใหญ่ ๔ ราย  
เท่าเดิมก่อนการควมรวม

๕.๑.๒.๓ เจื่อนไขขององค์กรอัยการแห่งแคลิฟอร์เนีย (California  
Attorney General)

(ก) หลังการควมรวมแล้ว บริษัทจะต้องให้บริการโทรศัพท์และ  
อินเทอร์เน็ตเคลื่อนที่ราคาถูกในแคลิฟอร์เนียไปอย่างน้อย ๕ ปี และลูกค้าจะต้องสามารถใช้บริการเดิม  
ในราคาที่เท่าเดิมหรือต่ำกว่าไปได้อย่างน้อย ๕ ปี

(ข) จะต้องลงทุนอย่างน้อย ๑๐ ล้านเหรียญสหรัฐ เพื่อ  
ให้บริการ อุปกรณ์ฮอตสปอตแบบไม่คิดค่าบริการ (Free Hotspot Device) และบริการบรอดแบนด์  
อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ กิกะไบต์ (GB) ต่อปี ให้กับอย่างน้อย ๑๐ ล้านครัวเรือนที่มี  
รายได้น้อย ไปอย่างน้อย ๕ ปี

(ค) หลังการควบรวมแล้วบริษัทจะต้องมีจำนวนพนักงานไม่ต่ำกว่าจำนวนพนักงานรวมของทั้ง ๒ บริษัทในรัฐแคลิฟอร์เนีย และจะต้องมีการเปิดศูนย์บริการเพิ่มในแคลิฟอร์เนีย พร้อมจะต้องจ้างงานใหม่ ๑,๐๐๐ อัตรา

(ง) ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ พิจารณา และดำเนินคดีในเรื่องนี้คืนให้กับองค์กรอัยการแคลิฟอร์เนียเป็นจำนวนเงิน ๑๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ

๕.๑.๒.๔ เจื่อนไขของคณะกรรมการบริการสาธารณูปโภคของรัฐแคลิฟอร์เนีย (California Public Utilities Commission)

(ก) จะต้องลงทุนขยายโครงข่ายและให้บริการ ๕ จี (5G) ที่ความเร็วไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ เมกะบิตต่อวินาที (Mbit/s) ให้ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ ๙๙ ของประชากรในรัฐแคลิฟอร์เนียภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๖

(ข) จะต้องลงทุนขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้กับอย่างน้อย ๒.๓ ล้านครัวเรือนของประชากรในรัฐแคลิฟอร์เนีย ภายใน ๖ ปี โดยห้ามขึ้นราคาอย่างน้อย ๓ ปี

(ค) จะต้องลงทุนระบบสำรองไฟและระบบอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถให้บริการกับประชากรแคลิฟอร์เนียได้อย่างน้อย ๗๒ ชั่วโมงหลังเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๕.๒ การควบรวมระหว่าง บริษัท ฮัทชีสัน ทรีจี ยูเค อินเวสเมนต์ จำกัด (Hutchison 3G UK Investments Limited) บริษัท เทเลโฟนิกา ยุโรป จำกัด (มหาชน) (Telefónica Europe plc) ในประเทศสหราชอาณาจักร

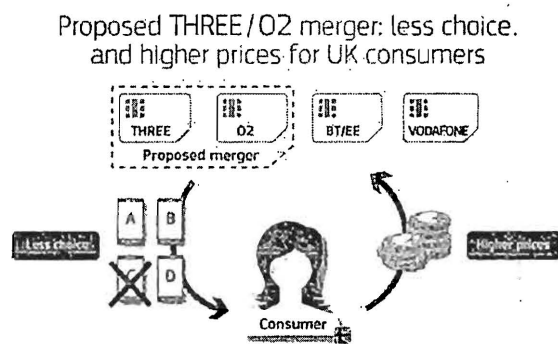
#### ๕.๒.๑ รายละเอียดโดยสังเขป

บริษัท ฮัทชีสัน ทรีจี ยูเค อินเวสเมนต์ จำกัด (Hutchison 3G UK Investments Limited) หรือที่รู้จักกันในนามว่า “ทรี (Three)” ได้ทำการแจ้งต่อคณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC) ที่จะเข้าซื้อกิจการของบริษัท เทเลโฟนิกา ยุโรป จำกัด (มหาชน) หรือที่รู้จักกันในนามว่า “โอทู (O2)” เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีมูลค่าการควบรวมประมาณ ๑ หมื่นล้านยูโร ซึ่งการควบรวมนี้เป็นการควบรวมของผู้ให้บริการอันดับ ๒ และ ๔ ในตลาดของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบมีโครงข่าย (Mobile Network Operators: MNO) ซึ่งหากสามารถควบรวมได้สำเร็จจะทำให้กลายเป็นผู้ให้บริการอันดับ ๑ ของตลาด โดยมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงถึงประมาณร้อยละ ๔๐

### ๕.๒.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา

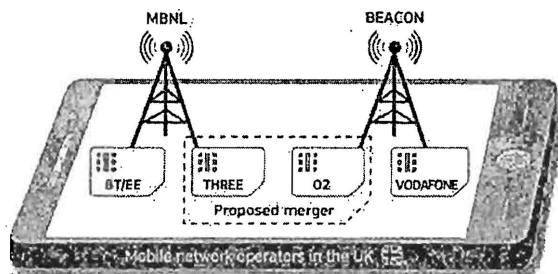
คณะกรรมการยุโรป (EC) ได้ใช้เวลาในการศึกษาพิจารณาประมาณ ๖ เดือน จนกระทั่งเมื่อ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๑๖ ได้มีมติให้ระงับ (Block) การควบรวมกิจการระหว่าง ทรี และ โอทู ดังกล่าว โดยมีเหตุผลหลักประกอบการพิจารณาดังนี้

(๑) การควบรวมจะทำให้การแข่งขันลดลง ซึ่งจะทำให้ราคาค่าบริการเพิ่มสูงขึ้นและทำให้ผู้บริโภคมีตัวเลือกที่ลดลง เนื่องจากบริษัทใหม่ที่เกิดขึ้นจะมีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงที่สุด มากกว่าผู้ให้บริการอันดับที่ ๒ และ ๓ อย่าง โวตาโฟน (Vodafone) และ อีอี (EE) เป็นอย่างมาก ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จำต้องลดราคาหรือเพิ่มตัวเลือกให้แก่ผู้บริโภค



(๒) การควบรวมจะทำให้การพัฒนาโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยรวมของประเทศสหราชอาณาจักรในภาพรวมหยุดชะงัก และจะทำให้การแชร์ใช้โครงข่ายเป็นไปได้ยากขึ้น เนื่องจากการที่คู่แข่งอย่าง โวตาโฟน และ อีอี จะเข้าไปขอเช่าใช้หรือแชร์ใช้โครงข่ายก็ทำได้ลำบากขึ้น และการจะลงทุนเทคโนโลยีใหม่ ๆ อย่าง ๕จี (5G) ของบริษัทคู่แข่งหรือรายใหม่เพื่อให้ครอบคลุมและคุ้มทุนก็จะทำได้ลำบากขึ้นเช่นกัน

If present on both networks, merged THREE/O2 risked undermining investment and network quality



(๓) การควบรวมจะเป็นการลดจำนวนผู้ให้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile Network Operators: MNO) ที่ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเสมือน (Mobile Virtual Network Operators: MVNO) จะสามารถเข้าไปเช่าใช้โครงข่ายได้ อันจะนำไปสู่การ

ลดอำนาจในการเจรจาต่อรองของผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเสมือน ทำให้เป็นการลดการแข่งขันในตลาด และส่งผลกระทบต่อราคาค่าบริการของผู้บริโภค

หลังจากที่คณะกรรมการยุโรปได้มีมติหยุดการควบรวม บริษัท ทรี ได้ยื่นข้อเสนอเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการยุโรป โดยมีตัวอย่างบางส่วนของข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) จะเปิดให้ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเสมือน (MVNO) ๑ ถึง ๒ ราย เข้ามาร่วมใช้โครงข่ายหลังจากมีการควบรวมแล้ว และจะเปิดให้สามารถเข้าใช้เทคโนโลยี ๔จี (4G) หรือเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในอนาคตได้

(๒) จะยื่นข้อเสนอในการขายส่งบริการสำหรับโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ให้กับ บริษัท เวอร์จิน มีเดีย (Virgin Media) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเสมือน (MVNO) และเป็นผู้ให้บริการเคเบิลรายใหญ่ที่สุดในประเทศสหราชอาณาจักร

(๓) จะคงไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมในการเชื่อมต่อโครงข่ายกับอีกสองบริษัท อันได้แก่ บริษัท เอ็มบีเอ็นแอล (MBNL) และ บริษัท บีคอน (Beacon)

ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปมีความเห็นว่าข้อเสนอเพิ่มเติมของ ทรี ไม่ได้ช่วยแก้ไขประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นข้อกังวลของคณะกรรมการยุโรป และการติดตามผลการกระทำของข้อเสนอเหล่านั้นกระทำได้ยากหรือไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ จึงยืนยันมติเดิมคือไม่อนุญาตให้มีการควบรวม

### ๕.๒.๓ การดำเนินคดีและการพิจารณาของศาล

บริษัท ทรี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลกลางแห่งสหภาพยุโรป (The General Court of EU) เพื่อให้พิจารณาเพิกถอนมติของคณะกรรมการยุโรป ซึ่งศาลกลางฯ ได้ใช้เวลาพิจารณาเกือบ ๔ ปี และจึงได้มีคำตัดสินให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการยุโรปในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ โดยให้เหตุผลประกอบดังนี้

(๑) ถึงแม้คณะกรรมการยุโรปจะมีอำนาจในการยับยั้งการควบรวม แต่ข้อมูลและการคำนวณประกอบการพิจารณาที่ว่า การควบรวมดังกล่าวจะลดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งจะนำไปสู่ราคาค่าบริการที่เพิ่มสูงขึ้นหลังการควบรวมนั้น ในรายงานของคณะกรรมการยุโรปมีตัวเลขและสมมุติฐานที่ผิดพลาดอยู่ในบางจุด ทำให้เหตุผลดังกล่าวไม่อาจรับฟังได้

(๒) เหตุผลของคณะกรรมการยุโรปที่กล่าวว่า การควบรวมจะขัดขวางการพัฒนาและลงทุนในโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของเทศนั้น ไม่มีหลักฐานหรือการพิสูจน์ที่หนักแน่นเพียงพอ ส่วนมากเป็นเพียงความเห็นและการคาดการณ์ของคณะกรรมการยุโรป

(๓) คณะกรรมการยุโรปไม่ได้พิสูจน์อย่างเพียงพอ (Sufficiently prove) ว่าการควบรวมดังกล่าวจะทำให้เกิดผลกระทบอันเป็นอันตรายต่อการแข่งขันในตลาดการขายส่งบริการ (Harmful effects on the competition in the wholesale market)

คณะกรรมการยุโรปจึงได้อุทธรณ์คำตัดสินของศาลกลางฯ ต่อศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (European Court of Justice: ECJ) ซึ่งการพิจารณาของศาลยุติธรรมฯ ยังคงดำเนินอยู่จนถึงในปัจจุบัน โดยมีการคาดการณ์ว่าน่าจะมีคำตัดสินชี้ขาดภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๓

**๕.๓ การควบรวมระหว่าง บริษัท โวตาโฟน อินเดีย จำกัด (Vodafone India Limited) และ บริษัท ไอเดีย เซลลูล่า จำกัด (Idea Cellular Limited) ในประเทศอินเดีย**

#### ๕.๓.๑ รายละเอียดโดยสังเขป

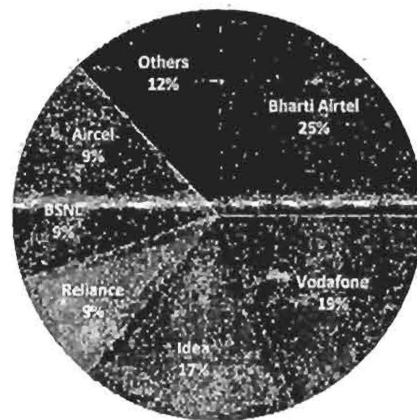
บริษัท โวตาโฟน อินเดีย จำกัด (Vodafone India) และ บริษัท ไอเดีย เซลลูล่า จำกัด (Idea Cellular) ซึ่งเป็นผู้ให้บริการโทรคมนาคมรายใหญ่อันดับที่ ๒ และ ๓ ในอุตสาหกรรมโทรคมนาคมของประเทศอินเดีย ได้ประกาศว่าจะรวมกิจการกันในวันที่ ๒๐ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ โดยจะตั้งขึ้นเป็นบริษัทใหม่ในนามว่า บริษัท โวตาโฟน ไอเดีย จำกัด (Vodafone Idea) ซึ่งจะทำให้บริษัทที่รวมกันใหม่มีส่วนแบ่งทางการตลาดสูงถึงร้อยละ ๓๕ ในด้านจำนวนผู้ใช้บริการ และร้อยละ ๔๐ ในด้านรายได้ โดยบริษัททั้งสองให้เหตุผลในการรวมบริษัทไว้ดังนี้

(๑) เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับบริษัท รีไลแอนซ์ จิโอ (Reliance Jio) ที่รู้จักกันในนามว่า “จีโอ (Jio)” ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ รีไลแอนซ์ อินดัสทรีส์ (Reliance Industry) อันเป็นกลุ่มบริษัท (Conglomerate) ที่ใหญ่และมีมูลค่าตลาดสูงที่สุดในประเทศอินเดีย

(๒) เพื่อต่อกรกับกลยุทธ์สงครามราคา (Price War) ของ จีโอ ซึ่งเป็นผู้ให้บริการรายใหม่ในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ แต่ใช้วิธีการให้บริการฟรีเพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาด การรวมกันของโวตาโฟน และไอเดีย เซลลูล่า จะทำให้มีฐานลูกค้าที่มั่นคงและมีความมั่นใจในด้านการลงทุนมากขึ้น

ตามกฎหมายภายใต้สังกัดของกระทรวงการสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศของอินเดีย (Ministry of Communications and Information Technology) และคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของอินเดีย (Competition Commission of India: CCI) มีอำนาจและหน้าที่ต้องพิจารณาการควบรวมบริษัทในกรณีที่บริษัทใหม่หลังการควบรวมมีส่วนแบ่งทางการตลาดเกินกว่าร้อยละ ๓๕ ซึ่งกรณีของ โวตาโฟน อินเดีย และ ไอเดีย เซลลูล่า เข้าข่ายกรณีดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านปริมาณการถือครองคลื่นความถี่ (Spectrum Cap) ที่จำเป็นต้องทำตามกฎระเบียบเฉพาะด้วย

### MARKET SHARE (%), 2016



#### ๕.๓.๒ ระยะเวลาและผลการพิจารณา

กรมการโทรคมนาคมของอินเดีย (DoT) ใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ ๑ ปี โดยมีมติในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๘ อนุญาตให้ทั้งสองบริษัทสามารถควบรวมได้อย่างมีเงื่อนไข

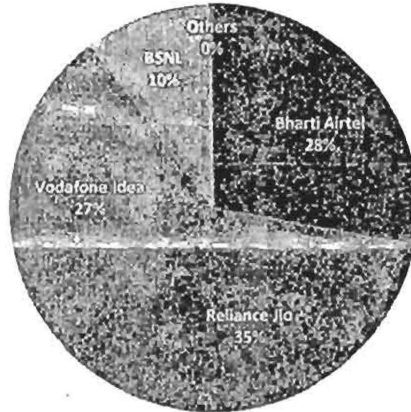
#### ๕.๓.๓ เงื่อนไขของการควบรวมกิจการ

กรมการโทรคมนาคมของอินเดีย (DoT) กำหนดให้บริษัททั้งสองต้องร่วมกันจ่ายเงินค่าคลื่นความถี่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๗.๒ หมื่นล้านรูปี หรือประมาณ ๘๘๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ให้กับรัฐบาลอินเดีย นอกจากนี้ยังกำหนดให้หลังจากการควบรวมแล้ว บริษัทใหม่จะต้องสรุปปริมาณการถือครองคลื่นความถี่ทุกย่านตามข้อกำหนดการถือครองคลื่นความถี่ (Spectrum Cap Guideline) ให้กับกรมการโทรคมนาคมของอินเดีย และต้องทำการขายคลื่นความถี่ในย่านที่ถือเกินกำหนดให้กับผู้ประกอบการรายอื่นภายใน ๑ ปีหลังจากการควบรวมเสร็จสิ้น

#### ๕.๓.๔ สภาพหลังการควบรวม

หลังการควบรวมเสร็จสิ้นเป็นเวลาประมาณ ๒ ปี บริษัท โวตาโฟน อินเดีย (Vodafone India) หรือที่รู้จักกันในนาม “วี (Vi)” กลายเป็นผู้ให้บริการอันดับที่ ๓ ในตลาด รองจากรีไลแอนซ์ จิโอ (Reliance Jio) และ บาร์ตี แอร์เทล (Bharti Airtel)

## MARKET SHARE (%), 2020



### ๖. รายละเอียดของการควบรวมกิจการในประเทศไทย

๖.๑ การควบรวมระหว่าง บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน)

#### ๖.๑.๑ รายละเอียดโดยสังเขป

บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (TrueCorp) เป็นผู้มีอำนาจควบคุมผู้รับใบอนุญาต ๓ ราย ได้แก่ บริษัท ทู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด บริษัท ทู อินเทอร์เน็ต คอร์ปอเรชั่น จำกัด และบริษัท เค เอส ซี คอมเมอร์เชียล อินเทอร์เน็ต จำกัด ในขณะที่บริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) (DTAC) เป็นทั้งผู้รับใบอนุญาต และผู้มีอำนาจควบคุมผู้รับใบอนุญาต ๑ ราย ได้แก่ บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต จำกัด

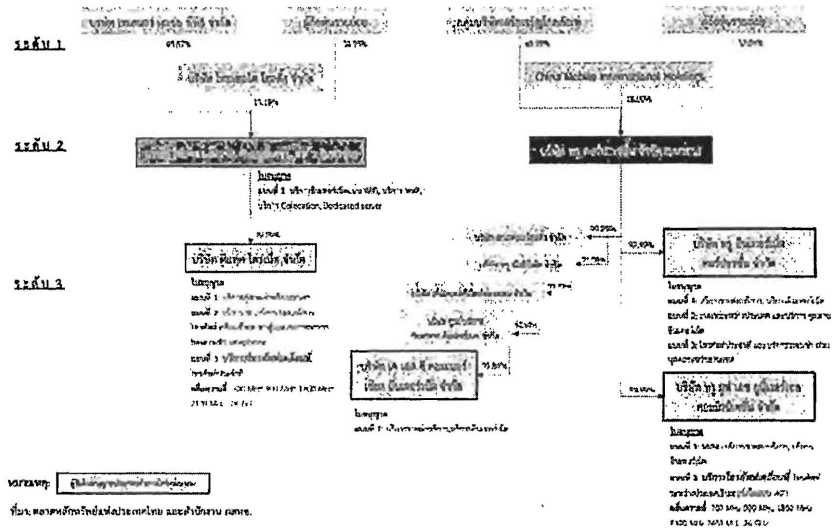
โดย TrueCorp และ DTAC ได้ส่งหนังสือแจ้งการดำเนินการตามประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการกำกับดูแลการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕ โดย TrueCorp และ DTAC ได้แจ้งความประสงค์ที่จะรวมธุรกิจโดยการควบบริษัท (Amalgamation) ตามมาตรา ๑๔๖ แห่ง พ.ร.บ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

ทั้งนี้เนื่องจากบริษัท ทู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น (TUC) และ บริษัท ดีแทค ไตรเน็ต (DTN) จำกัด เป็นผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ที่มีส่วนแบ่งทางการตลาดเป็นอันดับ ๒ และ ๓ ของประเทศ การควบรวมกิจการระหว่าง TrueCorp และ DTAC ซึ่งต่างก็เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ ของทั้ง TUC และ DTN จะทำให้เกิดสถานะเสมือนว่า TUC และ DTN ได้ควบรวมบริษัทในทางปฏิบัติไปด้วยโดยปริยาย และอาจส่งผลให้ตลาดบริการโทรศัพท์มือถือเหลือผู้ให้บริการที่แข่งขันกันจริง ๆ เพียง ๒ ราย โดยครองส่วนแบ่งทางการตลาดรวมกันมากกว่าร้อยละ ๙๕

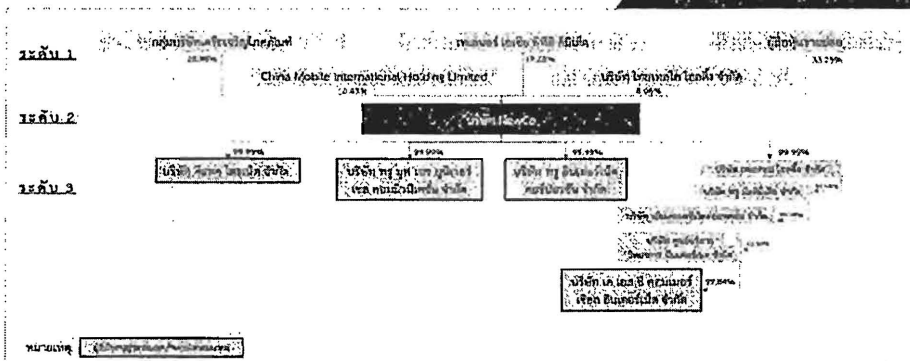
๖.๑.๒ รูปแบบของการควบรวมกิจการ

TrueCorp และ DTAC แจ้งความประสงค์ที่จะรวมธุรกิจในลักษณะการควบบริษัท (Amalgamation) นั่นคือการตั้งบริษัทขึ้นมาใหม่แล้วโอนถ่ายทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของ TrueCorp และ DTAC ไปให้บริษัทที่ตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าว (NewCo) ซึ่งจะทำให้ NewCo กลายเป็นทั้งผู้รับใบอนุญาตและผู้มีอำนาจควบคุมผู้รับใบอนุญาต ๔ ราย

โครงสร้างการถือหุ้นก่อนการควบบริษัท



โครงสร้างการถือหุ้นหลังการควบบริษัท



หมายเหตุ: โครงสร้างการถือหุ้นของบริษัทที่ปรากฏในโครงสร้างนี้ (1) ไม่มีผู้ถือหุ้นในบริษัท TRUE Corp และบริษัท DTAC ซึ่งผู้ถือหุ้นเดิมสามารถที่จะโอนหรือขายหุ้นของตนได้ และ (2) ไม่แสดงหุ้นที่ติดกันของบริษัท TRUE Corp และบริษัท DTAC ข้างกันของกันและกันซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาของหลักทรัพย์ของประเทศไทย และสำนักงาน กสทช.

**๖.๒ การควมรวมระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน)**

**๖.๒.๑ รายละเอียดโดยสังเขป**

วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๕ บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) (AIS) ประกาศให้บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ตเวิร์ค จำกัด (AWN) เข้าซื้อหุ้นบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) (TTTBB) และเงินลงทุนในกองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (JASIF) ซึ่งหากมองในมุมมองของผู้บริโภคแล้ว คือการรวมกันของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์อันดับ ๒ และอันดับ ๔ ในตลาด ซึ่งคือ 3BB และ AIS Fibre ตามลำดับ และหากควมรวมกิจการสำเร็จ จะทำให้บริษัทใหม่มีส่วนแบ่งทางการตลาดในบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์เป็นอันดับ ๑ และทำให้เหลือผู้ให้บริการรายใหญ่ในตลาด ๓ รายซึ่งมีส่วนแบ่งทางการตลาดอยู่ที่ร้อยละ ๔๐ ร้อยละ ๓๕ และร้อยละ ๒๐

โดยในกรณีนี้ AWN ได้ยื่นเรื่องขออนุญาตในการเข้าทำธุรกรรมจากคณะกรรมการ กสทช. ก่อน ซึ่งหากได้รับอนุญาตแล้วจึงจะลงนามในสัญญาซื้อขายหุ้นและหน่วยลงทุน และดำเนินการตามขั้นตอนการควมรวมธุรกิจต่อไป

**๖.๒.๒ รูปแบบของการควมรวมกิจการ**

AWN จะเข้าซื้อกิจการของ TTTBB ผ่านการซื้อหุ้น ซึ่งทั้ง AWN และ TTTBB ต่างก็เป็นผู้รับใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคมและเป็นผู้ให้บริการเองทั้งคู่ ซึ่งจะต่างจากกรณีของ TrueCorp และ DTAC ที่เป็นการควมรวมของบริษัทผู้ถือหุ้น

**๖.๓ ข้อมูลและความคิดเห็นจากหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง**

**๖.๓.๑ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.)**

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง กสทช. ใช้ในการพิจารณา ประกอบไปด้วย

(ก) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๗ (๑๑)

(ข) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒

(ค) ประกาศ กสทช. เรื่อง มาตรการรวมธุรกิจในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

(ง) ประกาศ กทช. เรื่อง มาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำอันผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๘

(๒) กสทช. พิจารณาเรื่องการควบรวมระหว่าง TrueCorp และ DTAC ร่วมกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการตั้งคณะทำงานซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)

### ๖.๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (สำนักงาน กชค.)

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่ง กชค. ใช้พิจารณา ประกอบไปด้วย

(ก) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ (๔) ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การกระทำของธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า”

(๒) กฎหมายการแข่งขันทางการค้าเป็นกฎหมายทั่วไปดูแลภาพรวมทั้งหมด เรื่องของการแข่งขันทางการค้า รวมทั้งเรื่องของการรวมธุรกิจ แต่มาตรา ๔ (๔) มีการกำหนดยกเว้นไว้ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับนี้จะยกเว้นการกำกับดูแลธุรกิจที่มีกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้าเป็นการเฉพาะ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยสำหรับการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย และ กสทช. สำหรับกิจการโทรคมนาคม

ซึ่งกรณีการควบรวมบริษัทระหว่าง TrueCorp กับ DTAC นั้น ตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ต่อการควบรวมกิจการไว้อยู่แล้ว ฉะนั้นเมื่อมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าแล้ว จะไม่สามารถใช้ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า เข้าไปกำกับดูแลกิจการนั้นได้

## ๗. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการ

### ๗.๑ กรอบแนวคิดในการจัดทำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการจะตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัย และคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ให้ข้อมูลต่อคณะอนุกรรมการไว้ โดยจะพิจารณาและไม่พิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

#### ๗.๑.๑ ประเด็นที่นำมาพิจารณา

(๑) ความสอดคล้องของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล เทียบกับหลักการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าสากล โดยเฉพาะหลักทั่วไป ๔ ประการของการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า ซึ่งประกอบไปด้วย

## (ก) การป้องกันไม่ให้เกิดการล้มเหลวของตลาด (Market Failure)

สภาวะตลาดล้มเหลว คือ การที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไกเพื่อนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้ หรือสถานการณ์การที่ตลาดไม่อาจตอบสนองต่อต้องการของสาธารณะได้ เช่น การขาดความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทาน ทำให้การกำหนดราคาไม่เป็นไปตามกลไกทางการตลาด อันเป็นผลร้ายต่อผู้บริโภค

## (ข) การสร้างให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพ (Effective Competition)

การทำให้เกิดเสรีภาพและความยุติธรรมในการแข่งขันมากขึ้น เช่น การลดกฎระเบียบข้อบังคับหรือสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ตลาด (Entry Barrier) และกำจัดสิ่งที่ยกีดกันการแข่งขัน เพื่อให้ผู้ประกอบการรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ง่ายขึ้น และผู้ประกอบการรายเล็กสามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้

## (ค) การปกป้องผลประโยชน์ของผู้บริโภค (Consumer Protection)

การแข่งขันที่มากหรือน้อยเกินไปโดยขาดการกำกับดูแลเชิงผลประโยชน์ของผู้บริโภคอาจก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อผู้บริโภค เช่น ราคาที่ลดลงหรือคงที่อาจไม่ได้เกิดจากประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น แต่มาจากการลดคุณภาพและปริมาณของสินค้าบริการ ทำให้ผู้บริโภคเสียผลประโยชน์

## (ง) การกระตุ้นพัฒนาการและการเข้าถึงเทคโนโลยีและบริการใหม่ ๆ (New Technology and Service Development)

หลักพื้นฐานของตลาดที่มีการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพคือเพื่อให้กลไกการแข่งขันผลักดันให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่จะนำไปสู่บริการใหม่ที่ดีขึ้น หรือการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นส่งผลให้ราคาลดลง แต่ในตลาดที่ไม่สามารถสร้างการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพได้ การกำกับดูแลเพื่อให้เกิดนวัตกรรมโดยเฉพาะก็มีความจำเป็นเช่นกัน

(๒) ความคล้ายหรือแตกต่างของกรณีการควมรวมกิจการในไทย เทียบกับกรณีศึกษาตัวอย่างในต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบต่าง ๆ เช่น สถานการณ์บ้านเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย และสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป จึงไม่สามารถนำเอากรณีศึกษาใดกรณีศึกษาหนึ่งมาเทียบเคียงได้ จำเป็นต้องพิจารณาหลายแง่มุมเพื่อให้เหมาะสมกับกรณีของไทย

(๓) ข้อจำกัด ความยุ่งยากซับซ้อน หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายในปัจจุบัน ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้า การประกอบกิจการโทรคมนาคม และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจทางกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายของ กสทช. และของ กชค.

### ๗.๑.๒ ประเด็นที่ไม่นำมาพิจารณา

(๑) การตีความอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแล เนื่องจาก เป็นประเด็นที่อยู่ภายใต้ดุลพินิจของหน่วยงานกำกับดูแลนั้น ๆ และเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งคณะกรรมการจะยึดตามคำชี้แจงของหน่วยงานกำกับดูแลและข้อมูลที่เปิดเผยเป็นสาธารณะ

(๒) คำวินิจฉัย มติ หรือคำพิพากษา ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกรณีการควบรวมกิจการโทรคมนาคมทั้ง ๒ กรณีในไทย

### ๗.๒ ข้อสังเกตและเสนอแนะของคณะกรรมการต่อการควบรวมกิจการทั้ง ๒ กรณีในไทย

(๑) เนื่องจาก กสทช. เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในกิจการโทรคมนาคม จึงควรต้องพิจารณาประเด็นเรื่องการควบรวมด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและผลประโยชน์ของประเทศชาติและผู้บริโภค เป็นสำคัญ การพิจารณาให้อนุญาตหรือการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เกี่ยวกับการควบรวมกิจการ ควรต้องมีการศึกษาผลกระทบในทุก ๆ มิติอย่างถี่ถ้วน มิใช่พิจารณาเฉพาะประเด็นการผูกขาดหรือการจำกัดการแข่งขันเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำ การครอบงำโดยต่างชาติ ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ประเด็นการแข่งขันในด้านอื่นนอกเหนือจากการแข่งขันราคา ผลกระทบต่อธุรกิจหรือกิจการอื่น ๆ และการคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างของทั้งสองบริษัทด้วย ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร อีกทั้งยังเป็นไปตามคำแนะนำของ ITU ที่ได้กล่าวไว้ว่า หน่วยงานกำกับดูแลจำเป็นต้องพัฒนารูปแบบการทดสอบอำนาจทางการตลาดของผู้ให้บริการในแบบใหม่ ซึ่งต้องไม่ใช่การดูแค่ส่วนแบ่งทางการตลาด รายได้ หรือจำนวนผู้ใช้บริการ (Subscribers) แต่จะต้องดูในมุมของปริมาณการใช้ข้อมูลของผู้ใช้บริการ (Consumer data) และต้องมีการวิเคราะห์รูปแบบของการใช้ข้อมูลเหล่านั้น รวมไปถึงจนถึงการวิเคราะห์จุดประสงค์ของการควบรวมที่มีลักษณะทำไปเพื่อจำกัดการแข่งขัน (Anti-competitive Purposes) ด้วย

(๒) กสทช. ควรต้องเปิดเผยผลการศึกษาวิจัยทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกรณีการพิจารณาอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขของการควบรวมกิจการระหว่าง บริษัท ทู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัท โทเทิล แอ็คเซ็ส คอมมูนิเคชั่น จำกัด (มหาชน) และกรณีการควบรวมกิจการระหว่าง บริษัท แอดวานซ์ ไวร์เลส เน็ทเวอร์ค จำกัด และบริษัท ทริปเปิลที บรอดแบนด์ จำกัด (มหาชน) ต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการแข่งขันของผู้ให้บริการ

โทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่ของประเทศเป็นเรื่องที่กระทบประชาชนคนไทยโดยรวมทั้งหมด อันจะเห็นตัวอย่างได้จากกรณีศึกษาของทั้ง ๓ ประเทศข้างต้นที่มีการเปิดเผยผลข้อมูลประกอบการพิจารณาเป็นสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ สหราชอาณาจักร ซึ่งคณะกรรมการยุโรปได้เปิดเผยรายงานการพิจารณาฉบับสมบูรณ์ที่มีความยาวกว่า ๗๐๐ หน้า ซึ่งการตัดสินใจของศาลกลางยุโรปในภายหลังก็พิจารณารายงานดังกล่าวเป็นหลักเช่นกัน

(๓) กสทช. ควรต้องมองหาช่องทางป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด การลดหรือจำกัดการแข่งขัน และการทำให้เกิดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างถึงที่สุด ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องการกำหนดมาตรการเฉพาะสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP) เนื่องจากการกำกับดูแลผู้มีอำนาจเหนือตลาดนั้นทำได้ยากและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าการสร้างสภาพตลาดที่มีการแข่งขันอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Competition) ซึ่ง กสทช. สามารถกระทำได้โดยการไม่อนุญาตให้เกิดการควบรวมกิจการตามข้อเสนอแนะของ ITU ที่กล่าวว่า หน่วยงานกำกับดูแลควรต้องตั้งเป้าไว้ว่าจะต้องหยุดการควบรวมก่อนเสมอ เว้นเฉพาะในกรณีที่พิจารณาได้ว่าจะมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคในระยะยาวจริง ๆ

(๔) ในกรณีที่อนุญาตให้สามารถควบรวมกิจการได้ กสทช. ควรต้องกำหนดเงื่อนไขก่อนและหลังการควบรวมทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงพฤติกรรมให้ครบถ้วน โดยต้องศึกษาถึงผลกระทบในระยะยาวที่จะเกิดจากการอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ กสทช. ควรต้องพิจารณากำหนดเงื่อนไขให้มีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นทั้งหมดจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือ มีงานศึกษาวิจัยทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพรองรับ

(ข) กสทช. จะต้องสามารถติดตามผลการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดขึ้นทั้งหมดได้จริง และต้องมีฐานอำนาจทางกฎหมายในการกำหนดโทษหากผู้ที่ควบรวมกิจการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่ง กสทช. กำหนดขึ้น

(๕) ตัวอย่างมาตรการภายใน ๕ ปีแรกหลังการควบรวมซึ่งพัฒนามาจากเงื่อนไขการควบรวมที่หน่วยงานกำกับดูแลในต่างประเทศได้กำหนดไว้ และเหมาะสมที่จะนำไปใช้กับกรณีการควบรวมของประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

(ก) ห้ามควบรวมบริษัทและ/หรือโอเนอไบอนุญาตรวมทั้ง Mobile Network Code สำหรับบริษัทในเครือ NewCo

(ข) ต้องแยกการทำตลาดและ Brand ระหว่าง True และ DTAC และแยกช่องทางจัดจำหน่ายกันอย่างชัดเจนเหมือนก่อนการควบรวม เพื่อไม่ให้เป็นการลดทางเลือกของผู้ใช้บริการ และลดอุปสรรคในการแข่งขันของผู้ประกอบการรายใหม่

(ค) ห้ามออกรายการส่งเสริมการขายข้ามประเภทธุรกิจในลักษณะที่เป็นการกีดกันการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมกับผู้รับใบอนุญาตรายอื่น รวมทั้งการออกสิทธิประโยชน์จูงใจข้ามประเภทธุรกิจเพื่อให้เกิดการย้ายค่าย

(ง) ห้ามลดจำนวนพนักงาน และห้ามเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้างหรือโยกย้ายพนักงานระหว่างบริษัทในเครือ NewCo ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยเฉพาะพนักงานระดับบริหารขึ้นไป ห้ามมิให้มีการย้ายภายใน ๕ ปีแรก เพื่อเป็นการป้องกันการลดจำนวนการจ้างงานและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในทางลบ และป้องกันการถ่ายโอนพนักงานที่มีความสามารถเฉพาะหรือล่วงรู้ความลับทางการค้าของบริษัท

(จ) ต้องลงทุนเพิ่มขยายโครงข่าย 5G ด้วยความเร็วไม่ต่ำกว่า ๑๐๐ Mbps ครอบคลุมอย่างน้อยร้อยละ ๘๘ ของประชากรไทยภายใน ๕ ปี เพื่อให้เป็นไปตามคำกล่าวอ้างของบริษัทเรื่องประโยชน์สาธารณะของการรวบรวมในด้านต้นทุนโครงข่ายที่ต่ำลง และการขยายโครงข่ายที่ง่ายขึ้น

(ฉ) ต้องจัดให้มี MVNO เข้าใช้บริการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของ True หรือ DTAC โดยต้องมีจำนวน Subscribers รวมกันของทุก MVNO ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๐ ของส่วนแบ่งทางการตลาด โดย MVNO ทั้งหมดจะต้องไม่ถูกถือหุ้นโดยบริษัทในเครือ NewCo เพื่อเป็นการลดค่า HHI ให้กลับมาเท่าเดิม และเพิ่มเปิดให้รายเล็กสามารถเข้ามาแข่งขันในตลาดโทรศัพท์เคลื่อนที่ได้

(ช) ต้องไม่เพิ่มราคา และคงไว้ซึ่งเงื่อนไขในการให้บริการสำหรับกลุ่มบริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ทุกประเภท ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม

(๖) หากอนุญาตให้ควบรวมได้ กสทช. ต้องติดตามผลการควบรวมและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผู้บริโภค และการแข่งขันอย่างใกล้ชิดเป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๓ - ๕ ปี โดยจะต้องจัดทำรายงานติดตามความคืบหน้าทั้งในเรื่องการปฏิบัติตามเงื่อนไข และผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทุก ๖ เดือนเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณะ

(๗) กสทช. ควรต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อการแข่งขันภายในประเทศไทย จากการเข้ามาของผู้ให้บริการต่างประเทศ และจากเทคโนโลยีและบริการใหม่ ๆ ที่อาจทำให้กฎระเบียบต่าง ๆ ของ กสทช. ในปัจจุบัน ขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการแข่งขันในอนาคตได้ เพื่อให้กฎระเบียบและการกำกับดูแลมีความทันสมัยและรองรับการเปลี่ยนแปลงในมิติที่กว้างขึ้น

### ๗.๓ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อการกฎหมายด้านการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า

#### ๗.๓.๑ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าในภาพรวม

(๑) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางการค้าทั้งหมดให้มีความสอดคล้องและครอบคลุม ไม่ควรจำกัดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้เฉพาะหน่วยงานใด

หน่วยงานหนึ่งเป็นพิเศษ เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถมีส่วนร่วมและร่วมตรวจสอบการพิจารณากรณีการควมรวมหรือกรณีอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการโทรคมนาคม ซึ่งเปรียบเทียบได้กับกรณีศึกษาของต่างประเทศ ที่มีทั้งหน่วยงานกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้ากลาง หน่วยงานกำกับดูแลคลื่นความถี่ กระทรวงที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรคุ้มครองผู้บริโภค รวมไปถึงจนถึงศาล

(๒) ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ในมาตรา ๔ (๔) ที่มีเนื้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่การกระทำของธุรกิจที่มีกฎหมายเฉพาะกำกับดูแลในเรื่องการแข่งขันทางการค้า” ให้กลับไปคล้ายฉบับเดิมก่อนแก้ไข นั่นคือสำหรับกิจการใดที่ไม่ต้องการให้ กสทช. มีอำนาจเข้าไปพิจารณาต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นรายกิจการไป เพื่อให้คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีอำนาจหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและตรวจสอบ

๗.๓.๒ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าภายใต้การกำกับดูแลของ กสทช.

(๑) ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ ในมาตรา ๒๗ (๑๑) ที่มีเนื้อความว่า “ให้ กสทช. มีอำนาจหน้าที่ กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำอันเป็นการผูกขาดหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม” และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ในมาตรา ๒๑ ที่มีเนื้อความว่า “การประกอบกิจการโทรคมนาคม นอกจากต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดมาตรการเฉพาะตามลักษณะการประกอบกิจการโทรคมนาคมมิให้ผู้รับใบอนุญาตกระทำการอย่างใดอันเป็นการผูกขาด หรือลด หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการกิจการโทรคมนาคม” ให้มีความชัดเจนมากขึ้น เช่น ระบุให้ชัดเจนว่า นอกจากการกำหนดมาตรการแล้ว กสทช. ต้องมีอำนาจในการยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่กระทบต่อการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมด้วย

(๒) ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ร.บ. การประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้มีการกำหนดอำนาจในการให้อนุญาตของ กสทช. อย่างชัดเจนว่า กสทช. มีอำนาจในการให้อนุญาตหรือออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการกระทำใดได้บ้าง และการกระทำใดที่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อ กสทช.

(๓) ควรปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ พ.ศ. ๒๕๕๓ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในประเด็นการลงมติในเรื่องใด ๆ ของคณะกรรมการ กสทช. ว่า จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลประกอบการพิจารณา และต้องเขียนความเห็นประกอบการมีมติทุกมติที่ไม่ใช่เรื่องลับเสมอ แล้วต้องเปิดเผยข้อมูลประกอบการพิจารณากับความเห็นประกอบการมีมติต่อสาธารณะด้วย

(๔) ควรปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ ประกาศ และแผนแม่บทต่าง ๆ ของ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของผู้มีอำนาจเหนือตลาด (Significant Market Power: SMP) เช่น ส่วนแบ่งทางการตลาดในเชิงจำนวนผู้ใช้งาน (Subscribers) ส่วนแบ่งทางการตลาดในเชิงปริมาณการใช้งาน (Consumption) และเพดานการถือครองความถี่ (Spectrum Cap)

.....