

แบบแสดงความคิดเห็น
ต่อ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน

วัน/เดือน/ปี ที่แสดงความคิดเห็น	19/07/2569 ฉบับปรับปรุงแก้ไข
ชื่อ	นายแอล ราชภูมิ
ตำแหน่ง	CEO
หน่วยงาน	บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิส เซส จำกัด ผู้รับใบอนุญาต MVNA เลขที่ TEL1/2567/033
ที่อยู่	เลขที่ 9 ซอย นวมินทร์ 74 แยก 3-8-11 แขวง รามอินทรา เขต คันนายาว กรุงเทพฯ 10230
โทรศัพท์/โทรสาร	
E-mail	

เรื่อง: หนังสือแสดงความคิดเห็นสาธารณะต่อ (ร่าง) ประกาศ กสทช. เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบ
โครงข่ายเสมือน

เรียน: เลขาธิการคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
(สำนักงาน กสทช.)

๘๗ ถนนพหลโยธิน ซอย ๘ (สายลม) แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

ข้าพเจ้า นายแอลแลน ราชภูมิเชน ในฐานะประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (CEO) บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสเชส จำกัด
ผู้รับใบอนุญาต MVNA เลขที่ TEL1/2567/033 ในประเทศไทย ขอเสนอความคิดเห็นต่อ (ร่าง) ประกาศ กสทช.
เรื่อง บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบโครงข่ายเสมือน ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะภายใต้มาตรา
๒๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์
และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

หนังสือแสดงความคิดเห็นฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อเสนอและประเด็นที่ข้าพเจ้าได้ยื่นต่อ กสทช. ในการ
ประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้าน MVNO อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ ถึงปี ๒๕๖๘ ซึ่งปรากฏอยู่ในบันทึกการ
ประชุมของ กสทช. หลายประเด็นที่ได้เสนอไว้ยังไม่ได้รับการแก้ไข และบางประเด็นยังคงปรากฏอยู่ใน (ร่าง)
ประกาศฉบับปัจจุบัน

ข้าพเจ้าขอยืนยันโดยชัดแจ้งว่า หนังสือแสดงความคิดเห็นฉบับนี้มิได้จำกัดเฉพาะการตอบคำถามทั้งสิบข้อที่
กสทช. กำหนดไว้ล่วงหน้า เนื่องจากกรอบคำถามดังกล่าวเป็นเพียงรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
มิใช่ข้อจำกัดสิทธิของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงขอให้ กสทช.
พิจารณาและตอบข้อเสนอมติทุกประเด็นที่ปรากฏในหนังสือฉบับนี้เป็นลายลักษณ์อักษร ก่อนการประกาศใช้
ประกาศฉบับสุดท้าย

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบันทึกของ กสทช. แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ปัญหาหลักของตลาด MVNO ได้รับการ
หยิบยกขึ้นอย่างเป็นทางการในการประชุมกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างน้อยสามครั้งติดต่อกัน วาระการประชุม
คณะกรรมการ กสทช. ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงประกาศ MVNO (วาระที่ ๔.๑๖) ถูกเลื่อนการพิจารณามาแล้ว
มากกว่าห้าสิบครั้งนับตั้งแต่ปี ๒๕๖๗ ปัจจุบันยังไม่มีผู้ให้บริการ MVNO รายใดสามารถเปิดให้บริการบนโครงข่าย
ของเอไอเอสหรือทรูได้ และผู้รับใบอนุญาต MVNA ก็ยังไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนจากกรอบกฎหมายว่าตน
มีสิทธิเป็นเจ้าของและดำเนินการโครงสร้างพื้นฐานใดได้บ้าง (ร่าง) ประกาศฉบับนี้ยังมีได้แก้ไขปัญหาพื้นฐาน
ดังกล่าวอย่างเพียงพอ

ขอแสดงความนับถือ

นายแอลแลน ราชภูมิเชน

CEO, บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสเชส จำกัด

ส่วนที่ 1: คำแถลงเบื้องต้น - หลักฐานความล้มเหลวของกรอบโครงสร้างเชิงระบบ

ก่อนที่จะพิจารณาข้อกำหนดเฉพาะใดๆ ของร่างประกาศ จำเป็นต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงในบันทึกประวัติก่อนนี้ไม่ใช่การยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎระเบียบเล็กๆ น้อยๆ

แต่เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับกรอบโครงสร้างที่ล้มเหลวในทุกตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ ซึ่งความล้มเหลวดังกล่าวได้รับการบันทึกไว้เป็นเวลานานกว่าทศวรรษ และต้นเหตุของปัญหาก็ได้รับการยกขึ้นหารืออย่างเป็นทางการกับ กสทช. ในการประชุมกลุ่มย่อย (focus group) สามครั้งติดต่อกัน โดยไม่นำไปสู่การดำเนินการแก้ไขใดๆ

1.1 ตลาดมีความถดถอย

จำนวนผู้ประกอบการ MVNO ที่เปิดให้บริการในประเทศไทยลดลงอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่มีประกาศ MVNO ฉบับดั้งเดิม

มีการออกใบอนุญาต MVNO มากกว่า 65 ใบโดย กสทช. แต่ผู้ได้รับใบอนุญาตส่วนใหญ่กลับต้องปิดตัวลงหรือหยุดประกอบกิจการ

ร่างประกาศฉบับนี้ได้ออมรับข้อเท็จจริงดังกล่าวในส่วนอารัมภบท แต่สิ่งที่ไม่ได้ออมรับคือ ผลลัพธ์นี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางการตลาด แต่เป็นผลลัพธ์ที่คาดการณ์ได้จากการออกใบอนุญาตโดยไม่มีการจัดให้มีและบังคับใช้กรอบการเข้าถึงโครงข่ายที่ชัดเจนและปราศจากการเลือกปฏิบัติจาก MNO รายใหญ่ที่ครอบงำตลาด

กสทช. ออกใบอนุญาต แต่ กสทช. ไม่ได้บังคับใช้การเข้าถึงโครงข่าย ผู้ได้รับใบอนุญาตจึงเป็นผู้แบกรับความเสียหาย

1.2 วาระการประชุม 4.16 - ถูกเลื่อนออกไปมากกว่าห้าสิบครั้ง

วาระการประชุมของบอร์ด กสทช. ที่ครอบคลุมการปฏิรูปประกาศ MVNO ซึ่งบรรจุเป็นวาระอย่างเป็นทางการในรายการที่ 4.16 ได้ถูกเลื่อนการพิจารณาในวาระการประชุมของบอร์ด กสทช. ออกไปมากกว่าห้าสิบครั้งตั้งแต่ปี 2024 นี้ไม่ใช่ความล่าช้าทางขั้นตอนการดำเนินงาน แต่เป็นรูปแบบพฤติกรรมที่มีหลักฐานชัดเจนขององค์กรในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบตามกฎหมาย ประเด็นที่น่าเสนอในเวทีรับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งนี้เป็นเรื่องที่พร้อมสำหรับการตัดสินใจในระดับบอร์ดมาเป็นเวลาหลายปีแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ กสทช. ด้วยความสุจริต ทั้งการเข้าร่วมประชุม focus group การยื่นข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และการยกข้อพิพาทอย่างเป็นทางการ ต่างต้องรอคอยในขณะที่บอร์ดเลื่อนการดำเนินการซ้ำแล้วซ้ำเล่า ข้อเท็จจริงนี้ต้องได้รับการยอมรับในผลการพิจารณาภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของ กสทช. และ กสทช. จะต้องอธิบายว่ากลไกการกำกับดูแลใดที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเลื่อนการดำเนินการที่จำเป็นตามประกาศฉบับสุดท้ายออกไปอีก

1.3 ไม่มี MVNO รายใดสามารถเปิดให้บริการบนโครงข่าย AIS หรือ True ได้

ไม่มี MVNO หรือ MVNA รายใดที่สามารถประสบความสำเร็จในการเข้าถึงบริการขายส่งโครงข่ายจาก AIS หรือ True ซึ่งเป็นผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่ (MNO) สองรายหลักในประเทศไทย

ความล้มเหลวนี้ได้รับการยกขึ้นหารืออย่างเป็นทางการในการประชุม focus group ของ กสทช. อย่างน้อยสามครั้งติดต่อกัน แต่ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข

ร่างประกาศไม่มีข้อกำหนดใดที่แก้ไขปัญหานี้โดยตรง ข้อกำหนดอื่นๆ ทั้งหมดในร่างประกาศไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอขายส่ง กรอบเวลาการเจรจา มาตรการส่งเสริมการลงทุน หรือขั้นตอนการระงับข้อพิพาทล้วนไม่มีความหมายในทางพาณิชย์ต่อผู้ประกอบการที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายได้ตั้งแต่แรก

1.4 เงื่อนไขล่วงหน้าเรื่องประสบการณ์ 3 ปีของ AIS - สถานะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก (Catch-22) ที่ กสทช. ยอมรับ

AIS ได้กำหนดไว้ในกระบวนการเข้าถึงบริการขายส่ง โดยกำหนดให้ผู้สมัคร MVNO ต้องแสดงหลักฐานประสบการณ์ย้อนหลัง 3 ปีในการดำเนินกิจการโครงข่ายเสมือน

กสทช. ไม่ได้ปฏิเสธข้อกำหนดนี้
เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขที่จำกัดการแข่งขันและมีลักษณะเป็นวงจรปิดอย่างเห็นได้ชัด
เนื่องจากผู้ประกอบการจะไม่สามารถมีประสบการณ์การดำเนินงาน MVNO
เป็นเวลาสามปีได้เลยหากไม่ได้รับสิทธิเข้าถึงโครงข่ายตั้งแต่แรก
ซึ่งการจะเข้าถึงโครงข่ายได้ก็กลับถูกบังคับให้ต้องแสดงประสบการณ์สามปีดังกล่าว

นี่คือสิ่งที่เป็นไปได้ในเชิงโครงสร้างที่ถูกออกแบบมาเพื่อกีดกันการเข้าสู่ตลาด
โดยไม่มีฐานทางกฎหมายรองรับในประกาศใดๆ ของ กสทช. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม
หรือพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่

เหตุผลที่ MNO จะสามารถปฏิเสธการให้เข้าถึงบริการขายส่งได้นั้น
มีระบุไว้โดยละเอียดและจำกัดเฉพาะเรื่องไว้แล้วในประกาศฉบับปัจจุบัน ซึ่งไม่มีเรื่องประสบการณ์รวมอยู่ด้วย
ความล้มเหลวของ กสทช.

ในการดำเนินการกับเงื่อนไขนี้หลังจากได้รับการยกขึ้นหารืออย่างเป็นทางการในเวทีรับฟังความคิดเห็นก่อนหน้า
นี้ ถือเป็นความล้มเหลวในการกำกับดูแลในระดับร้ายแรงที่สุด

กสทช. ไม่ใช่ผู้ประกอบการ คือใช้อำนาจตามหลักนิติธรรมในประเทศนี้
เงื่อนไขนี้ต้องถูกสั่งห้ามไว้ในเนื้อหาของประกาศฉบับนี้ และต้องสั่งการให้ถอดถอนออกโดยทันที

1.5 เงื่อนไขการควมรวมกิจการ TRUE/DTAC - การไม่บังคับใช้กฎระเบียบเป็นเวลา 3 ปีครึ่ง

การควมรวมกิจการของ TRUE และ DTAC ได้รับการอนุมัติจาก กสทช. ภายใต้เงื่อนไขที่รวมถึงภาระผูกพันในการเปิดให้เข้าถึงโครงข่ายสำหรับ MVNO

เงื่อนไขเหล่านั้นมีผลบังคับใช้มานานกว่า 3 ปี 8 เดือนแล้ว แต่ กสทช. ยังไม่มีการบังคับใช้

นิติบุคคลที่ควมรวมกัน ซึ่งปัจจุบันเป็น MNO ที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทยตามฐานผู้ใช้บริการ โดยบริษัทในเครือถือครองส่วนแบ่งตลาดค่าปลีกประมาณ 95% ยังไม่ได้ให้บริการเข้าถึงแก่ MVNO ตามที่กำหนดไว้

นี่ไม่ใช่ข้อพิพาททางพาณิชย์ระหว่างเอกชน แต่เป็นเงื่อนไขทางกฎหมายที่กำหนดโดย กสทช. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการอนุมัติการควมรวมตลาดครั้งใหญ่

ความล้มเหลวในการบังคับใช้เงื่อนไขถือเป็นการละเลยหน้าที่ตามกฎหมายของ กสทช.

การยื่นข้อเสนอนับนี้เรียกร้องอย่างเป็นทางการให้ กสทช. บังคับใช้เงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่าย MVNO จากการควมรวมกิจการ TRUE/DTAC โดยทันที และต้องรายงานสถานะของการบังคับใช้ดังกล่าวต่อสาธารณะภายใน 30 วันหลังจากประกาศนี้มีผลบังคับใช้

1.6 ข้อพิพาทเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่อนุญาต: กรณีศึกษาความล้มเหลวในการกำกับดูแล

บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสেস จำกัด (ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมแบบที่หนึ่ง เลขที่ TEL1/2567/033) ได้ยื่นข้อพิพาทอย่างเป็นทางการต่อ กสทช. หลังจากบริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด (TUC) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือทรู ปฏิเสธการให้เข้าถึงโครงข่าย ตามข้อมูลของบริษัทฯ เหตุผลที่ TUC ใช้ปฏิเสธมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา โดยหนังสือปฏิเสธฉบับแรกอ้างเหตุผลเรื่องการรบกวนทางเทคนิค ส่วนหนังสือปฏิเสธฉบับที่สองอ้างว่าไม่สามารถรองรับฟังก์ชัน "one-to-many profiling" (ฟังก์ชันการทำหน้าที่ MVNA/ผู้รวบรวมบริการ) ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในย่อหน้าถัดไป ตามข้อมูลของบริษัทฯ ความชะงักงันทางบริหารนี้ทำให้เงินลงทุนที่ผูกพันไว้กว่า 50 ล้านบาท ต้องถูกอายัดไว้เป็นเวลากว่า 450 วัน

ประวัติการดำเนินการทางปกครองในคดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการกลับไปกลับมาและการบิดเบือนข้อเท็จจริงอย่างเห็นได้ชัดของสำนักงาน กสทช. ซึ่งมีเอกสารหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจน สืบเนื่องจากมติประธานและกรรมการ กสทช. ในการประชุมครั้งที่ 25/2568 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2568 ที่เห็นว่าพิมพ์เขียวเดิมของผู้ร้องเรียนมีลักษณะเกินขอบเขตใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง ผู้ร้องเรียนจึงได้ปรับปรุงโครงสร้างสถาปัตยกรรมโครงข่ายเพื่อให้สอดคล้องตามเกณฑ์อย่างครบถ้วน และได้ยื่นเจตจำนงในการขอซื้อบริการขายส่งบริการโทรคมนาคมฉบับปรับปรุงใหม่เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2568

ภายหลังจากที่ประชุม กสทช. ครั้งที่ 25/2568 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2568 มีมติว่า Architecture Blueprint ฉบับเดิมของบริษัทฯ เกินขอบเขตใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง บริษัทฯ จึงได้ปรับปรุงสถาปัตยกรรมระบบใหม่ และเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2568 ได้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใหม่เพื่อขอซื้อบริการขายส่งจาก TUC สำนักงาน กสทช. ได้มีหนังสือตอบกลับเป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2568 (อ้างถึงเลขที่ สทช ๒๔๐๖/๕๓๘๖๓ ลงนามโดยนายเสน่ห์ สายวงศ์ วิศวกรเชี่ยวชาญพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการ กสทช.) ซึ่งระบุว่าหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับใหม่ของบริษัทฯ ใช้ Architecture Blueprint ที่อยู่ภายในขอบเขตเงื่อนไขใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง และวินิจฉัยว่าวันที่ TUC ได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวถือเป็นวันเริ่มต้นการเจรจาอย่างเป็นทางการตามข้อ 19 ของประกาศฯ ทั้งนี้ สำนักงาน กสทช. ในขณะนั้นมิได้ตั้งข้อสังเกตหรือคัดค้านว่าสถาปัตยกรรมที่ปรับปรุงใหม่อาจเข้าข่ายเป็นอุปกรณ์โครงข่ายหลัก (Core Network) ซึ่งต้องใช้ใบอนุญาตแบบที่สามแต่อย่างใด นอกจากนี้ บริษัทฯ ยังได้ขอให้ กสทช. จัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรที่ระบุอย่างชัดเจนเป็นรายอุปกรณ์ว่าระบบใดที่ MVNA ได้รับอนุญาตและไม่ได้รับอนุญาตให้ติดตั้ง แต่ กสทช. ยังไม่ได้จัดทำเอกสารดังกล่าว

ทว่าในการประชุมคณะกรรมการ กสทช. ครั้งที่ 15/2569 ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากหนังสือรับรองอย่างเป็นทางการดังกล่าวประมาณห้าเดือน ผู้แทนจากสำนักงาน กสทช. ได้แก่ นายณัฏฐนนท์ ลิเศษฐทรัพย์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารใบอนุญาตกิจการโทรคมนาคม 2 และนายจาตุรนต์ โชคสวัสดิ์ ผู้ช่วยเลขาธิการ กสทช. กลับเปลี่ยนจุดยืนของหน่วยงานกำกับดูแลโดยสิ้นเชิง โดยให้ถ้อยคำต่อที่ประชุมคณะกรรมการว่า โครงสร้างพื้นฐานแบบเดียวกันนั้นถือเป็นอุปกรณ์โครงข่ายหลัก (Core Network) ภายใต้ใบอนุญาตแบบที่สาม ซึ่งเกินขอบเขตของใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง การยื่นข้อเสนอนี้ไม่ได้ขอให้ กสทช. วินิจฉัยในการรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้ว่า จุดยืนใดในสองจุดยืนของหน่วยงานตนเองที่ถูกต้อง หากแต่เป็นการขอให้ กสทช. อธิบายว่าจุดยืนทั้งสองประการดังกล่าวสามารถเป็นจริงพร้อมกันได้ได้อย่างไร และขอให้ยืนยันอย่างเป็นทางการว่าจุดยืนใดที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ก่อนที่จะมีการสรุปและประกาศใช้ร่างประกาศฯ ในส่วนของบทบัญญัติการจัดลำดับชั้นและการกำหนดขอบเขตใบอนุญาต

รายงานการประชุมคณะกรรมการ กสทช. ครั้งที่ 15/2569 ยังบันทึกถ้อยคำของนายจาตุรนต์ โชคสวัสดิ์ ที่แจ้งต่อคณะกรรมการว่า ผู้ร้องเรียนไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงมาตรฐานทางเทคนิคและเร่งรัดเข้าสู่กระบวนการข้อพิพาทอย่างเป็นทางการโดยทันที อย่างไรก็ตาม จากบันทึกหลักฐานในคดีพบว่า ในระหว่างเดือนตุลาคม 2567 ถึงเดือนเมษายน 2568 ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสืออย่างเป็นทางการไม่น้อยกว่าห้าครั้งเพื่อขอจัดประชุมชี้แจงทางเทคนิคและเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับ TUC ซึ่งรวมถึงการยื่นข้อเสนอยังเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2567 เสนอให้สำนักงาน กสทช. เข้าร่วมสังเกตการณ์ในเซสชันดังกล่าวโดยตรงเพื่อรับประกันความโปร่งใสสูงสุด ดังนั้น การวินิจฉัยใดๆ ของ กสทช. ที่อาศัยการประเมินพฤติกรรมความร่วมมือของผู้สมัคร จะต้องได้รับการตรวจสอบเปรียบเทียบกับบันทึกการดำเนินการทางปกครองจริงที่มีเอกสารหลักฐานรองรับของผู้สมัครรายดังกล่าว

เหตุผลทางเทคนิคที่นำมาใช้ปฏิเสธยังมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ประกอบกับกรอบเวลาในการตอบกลับของ TUC ก็นำมาซึ่งข้อกังวลเช่นกัน ตามบันทึกของผู้ร้องเรียน หนังสือปฏิเสธอย่างเป็นทางการฉบับแรกของ TUC ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2568 (อ้างอิง TUC/H/REG/507/2568) ระบุว่า พิมพ์เขียวโครงสร้างสถาปัตยกรรมและอุปกรณ์ที่ผู้ร้องเรียนนำเสนอไม่สอดคล้องกับระบบของ TUC และจะก่อให้เกิดการรบกวนหรือสร้างความเสียหายต่อโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ อย่างไรก็ตาม บันทึกของผู้ร้องเรียนชี้ให้เห็นว่า หนังสือฉบับดังกล่าวไม่ได้ถูกจัดส่งจนกระทั่งวันที่ 28 พฤษภาคม 2568 และผู้ร้องเรียนเพิ่งได้รับเอกสารเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2568 ซึ่งล่าช้ากว่าวันที่ระบุในหนังสือเกือบสามสัปดาห์

การปฏิเสธครั้งแรกนี้เกิดขึ้นก่อนที่คณะกรรมการ กสทช. จะมีมติในเดือนสิงหาคม 2568 เกี่ยวกับโครงสร้างสถาปัตยกรรมเดิม ต่อมา TUC ได้ออกหนังสือปฏิเสธอย่างสิ้นเชิงฉบับที่สองเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2569 (อ้างอิง TUC/H/REG/126/2569) เพียงไม่กี่วันก่อนจะถึงกำหนดเส้นตาย 60 วันในการเริ่มเปิดให้บริการที่จะกล่าวถึงต่อไป และเกิดขึ้นหลังจากที่สำนักงาน กสทช. ได้รับรองในหนังสือลงวันที่ 22 ธันวาคม 2568 ว่า โครงสร้างสถาปัตยกรรมฉบับปรับปรุงใหม่ของผู้ร้องเรียนอยู่ภายใต้ขอบเขตใบอนุญาตแบบที่หนึ่งไปแล้วกว่าหกสัปดาห์ หนังสือฉบับที่สองนี้ได้หยิบยกเหตุผลอื่นในการปฏิเสธ โดยอ้างว่าไม่สามารถรองรับระบบ "one-to-many profiling" สำหรับฟังก์ชันผู้รวบรวมทราฟฟิก (Aggregator Function) โดยใช้โพรโทคอลสัญญาณมาตรฐาน 3GPP (SIP/Diameter) ได้ ซึ่งไม่มีการอ้างถึงตำแหน่งที่ตั้งทางกายภาพของฮาร์ดแวร์เลย

ถึงกระนั้น ผู้แทนจากสำนักงาน กสทช. กลับแจ้งต่อคณะกรรมการในเดือนพฤษภาคม 2569 ว่า อุปสรรคสำคัญคือแพลตฟอร์มของผู้ร้องเรียนทำงานบนโครงสร้างพื้นฐานระบบคลาวด์โดยไม่มีฮาร์ดแวร์ที่จับต้องได้ ซึ่งถือเป็นการตีความข้อพิพาททางเทคนิคเดียวกันนี้ในรูปแบบที่สามที่แตกต่างออกไป และไม่สอดคล้องกับหนังสือปฏิเสธที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั้งสองฉบับของ TUC เลยแม้แต่น้อย

ภายใต้คำจำกัดความที่เป็นปัจจุบันของ ITU และ GSMA ผู้ประกอบการโครงข่ายเสมือนจริงมีความแตกต่างที่ชัดเจนตรงการไม่มีโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายการเข้าถึงทางวิทยุ (Radio Access Network) และคลื่นความถี่เป็นของตนเอง ไม่ใช่การพิจารณาว่าฟังก์ชันการทำงานหลักในเชิงตรรกะจะทำงานบนระบบโครงสร้างพื้นฐานเสมือนหรือระบบคลาวด์หรือไม่ ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่ร่างประกาศฯ ข้อ 4 ยังไม่ได้ระบุไว้ในปัจจุบัน

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.พิรงรอง งามสุด กรรมการ กสทช. ได้ตั้งข้อสังเกตในระหว่างการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการว่า รูปแบบดังกล่าวสะท้อนถึงความละเอียดในการดำเนินการทางปกครองมากกว่าที่จะเป็นข้อพิพาททางเทคนิคที่แท้จริง ทั้งนี้ ภายใต้มาตรการเฉพาะข้อ 2 (ย) ของเงื่อนไขการควมรวมกิจการระหว่าง TRUE และ DTAC กำหนดให้ TUC ต้องดำเนินการเพื่อให้สามารถเริ่มเปิดให้บริการได้ภายใน 60 วันนับจากวันที่ได้รับคำขอที่ถูกต้อง หากคำขอของผู้ร้องเรียนมีผลบังคับใช้อย่างถูกต้องตามที่หนังสือของสำนักงาน กสทช. ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2568 ระบุไว้ กำหนดเส้นตายในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2569 ได้ล่วงเลยผ่านไปโดยไม่มีการเริ่มเปิดให้บริการ การที่ TUC ออกหนังสือปฏิเสธฉบับที่สองล่วงหน้าเพียงสามวันก่อนถึงเส้นตาย ส่งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงจุดยืนสุดท้ายของ TUC เมื่อครบเวลาตามกฎหมายเกือบจะปิดลงแล้ว ซึ่งทำให้ไม่มีโอกาสในทางปฏิบัติที่จะยื่นเรื่องอุทธรณ์ก่อนที่กำหนดเวลาจะหมดลง

รายงานการบังคับใช้กฎหมายของ กสทช. ที่มีการร้องขอในส่วนที่ 1 ข้อ 1.5 ข้างต้น ควรมุ่งเน้นไปที่กรณีศึกษา นี้โดยเฉพาะ คำเตือนในภาพกว้างของ รองศาสตราจารย์ ดร.สุภัทร สุขลาคัย กรรมการ กสทช. ที่แจ้งต่อที่ประชุมคณะกรรมการว่า การปล่อยให้กระบวนการตรวจสอบทางเทคนิคในปลายน้ำมาเหนี่ยวรั้งภาระผูกพันทางกฎหมายและการออกใบอนุญาตในต้นน้ำ มีลักษณะเหมือนกับการปล่อยให้ล้อหลังแซงล้อหน้า ซึ่งเป็นคำอธิบายที่ตรงกับกรณีนี้เป็นอย่างแท้จริง

ข้อกังวลนี้ไม่ใช่เรื่องสมมติที่หยิบยกขึ้นมาเป็นครั้งแรกในการรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้ หากแต่เป็นข้อพิพาทระหว่างผู้รับใบอนุญาตระบุชื่อกับผู้ให้บริการโครงข่ายรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด ซึ่งเกิดจากช่องว่างของการจำกัดความที่ข้อเสนอฉบับนี้ชี้ให้เห็นโดยตรง ความคลุมเครือแบบเดียวกันที่ก่อให้เกิดข้อพิพาทนี้ยังคงปรากฏอยู่ในร่างประกาศฯ ซึ่งยังคงใช้ถ้อยคำอธิบายในลักษณะยกตัวอย่าง เช่น คำว่า "เช่น" ล้อตามประกาศฉบับดั้งเดิมปี 2556 และกรอบกฎหมายที่คลุมเครือนี้จะก่อให้เกิดความล้มเหลวในแบบเดิมซ้ำอีกกับผู้สมัครรายต่อไป และรายอื่นๆ หลังจากนั้น จนกว่า กสทช. จะจัดทำและประกาศใช้ตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิค (Technical Capability Matrix) ที่มีผลผูกพันแยกแยะที่ละองค์ประกอบอย่างชัดเจน พร้อมทั้งหาข้อยุติที่เป็นทางการเพื่อประสานจุดยืนระหว่างเดือนธันวาคม 2568 และเดือนพฤษภาคม 2569 ของสำนักงานตนเองให้อยู่บนบันทึกหลักฐานเดียวกัน

1.7 ปัญหาค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนสามต่อ (The Triple Fee Problem)

ในปัจจุบัน บริการเวลาโทรและรับส่งข้อมูลเคลื่อนที่ (airtime) เดียวกันต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตประจำปีจาก กสทช. ถึงสามครั้ง เมื่อผ่านห่วงโซ่จาก MNO ไปยัง MVNA และไปยัง MVNO:

- MNO จ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามฐานรายได้จาก airtime ที่ขายให้แก่ MVNA
- MVNA จ่ายค่าธรรมเนียมตามฐานรายได้จาก airtime เดียวกันนั้นที่ขายให้แก่ MVNO
- MVNO จ่ายค่าธรรมเนียมตามฐานรายได้จาก airtime เดียวกันนั้นที่ขายให้แก่ผู้ใช้บริการปลายทาง

โครงสร้างค่าธรรมเนียมสามต่อนี้สร้างความเสียเปรียบด้านราคาและอัตรากำไรโดยตรงแบบสะสมในทุกชั้นที่อยู่ใต้ MNO ลงมา

การลดค่าธรรมเนียมในบทที่ 6 ของร่างประกาศ ช่วยลดอัตราค่าธรรมเนียมในชั้น MVNA และ MVNO เป็นเวลาสามปี แต่ไม่ได้แก้ปัญหาคงโครงสร้างของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนสามครั้งบนบริการเดียวกัน

แนวทางแก้ไขที่เหมาะสมคือ ให้ MNO

เป็นผู้เสียค่าธรรมเนียมรายปีตามฐานรายได้ในฐานะผู้ถือใบอนุญาตหลักและผู้ถือครองคลื่นความถี่ ส่วนในชั้น MVNA และ MVNO ควรได้รับการยกเว้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามฐานรายได้บน airtime เดียวกันนั้น

สิ่งนี้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าค่าธรรมเนียมควรสะท้อนถึงต้นทุนในการกำกับดูแล ไม่ใช่การเรียกเก็บซ้ำซ้อนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจเดียวกัน

1.8 แพ็กเกจค่าบริการแบบไม่จำกัด เทียบกับ ราคาขายส่งต่อเมกะไบต์ - หลักฐานการถูกบีบอัดราคากำไร (Margin Squeeze)

MNO ในประเทศไทยเสนอแพ็กเกจข้อมูลแบบไม่จำกัด (unlimited data plans) ให้แก่ผู้บริโภครายย่อย ในขณะที่คิดค่าบริการกับ MVNO เป็นรายเมกะไบต์ (per-megabyte)

นี่คือตัวอย่างที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมของการบีบอัดราคากำไร (margin squeeze) ซึ่งกรอบโครงสร้างอัตราค่าบริการขายส่งมีหน้าที่ต้องป้องกัน

MVNO ที่ซื้อข้อมูลขายส่งในราคาต่อเมกะไบต์ ย่อมไม่สามารถแข่งขันกับ MNO ที่ขายข้อมูลแบบไม่จำกัดให้แก่ผู้บริโภคในราคาเหมาจ่ายรายเดือนคงที่ได้

สูตร Retail Minus ที่นำมาใช้กับบริการข้อมูลในสภาพแวดล้อมเช่นนี้ ส่งผลให้อัตรากำไรของ MVNO เป็นลบหรือใกล้เคียงศูนย์

กสทช. ได้รับทราบถึงปัญหานี้แล้วในการรับฟังความคิดเห็นครั้งก่อนๆ แต่ปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไขในร่างประกาศฉบับนี้

1.9 สิ่งที่ กสทช. ยังไม่ได้ตอบคำถาม

คำถามต่อไปนี้ได้รับการยกขึ้นถามอย่างเป็นทางการในการยื่นข้อคิดเห็นสำหรับการประชุม focus group ในปี 2023 และ 2025

กสทช. ยังไม่มีคำตอบบันทึกไว้ในระบบ

การยื่นข้อเสนอนี้ครั้งนี้จึงขอส่งคำถามเหล่านี้ซ้ำอีกครั้งอย่างเป็นทางการ และขอให้มีการตอบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนที่จะมีการรับรองประกาศฉบับสุดท้าย:

- หน่วยงานใดของ กสทช. ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการประชุม focus group ของ MVNO และผลลัพธ์ที่มีการบันทึกไว้ของการประชุมในปี 2019 ถึง 2025 คืออะไร?
- ตัวชี้วัดผลงานหลัก (KPIs) ของ กสทช. ในการพัฒนาตลาด MVNO คืออะไร และผลลัพธ์เมื่อเทียบกับ KPIs เหล่านั้นในแต่ละปีตลอดห้าปีที่ผ่านมาเป็นอย่างไร?
- เกิดอะไรขึ้นกับ "นโยบายเร่งด่วนสำหรับ MVNO" ที่นำเสนอโดย กสทช. ในปี 2023 ซึ่งรวมถึงแนวคิด "หนึ่งภูมิภาคหนึ่ง MVNO" (one-region-one-MVNO)?
- กสทช. ได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการบังคับใช้เงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่าย MVNO จากการควมรวมกิจการ TRUE/DTAC?
- แผนการของ กสทช. สำหรับ MVNO และฐานผู้บริโภคของพวกเขาคืออะไร หลังจากที่ NT ประกาศว่าจะไม่สามารถสนับสนุน MVNO ได้อีกต่อไป?
- เหตุใดกรรมการกิจการโทรคมนาคม กสทช. จึงไม่ได้เข้าร่วมในการประชุม focus group ของ MVNO ในปี 2019 - 2025?

1.10 หลักฐานใหม่จากรายงานการประชุม กสทช. ครั้งที่ 15/2569: บันทึกของบอร์ดขยายความกังวลในข้อเสนอนี้

นับตั้งแต่การยื่นข้อเสนองานในการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม (Focus Group) ปี 2568 กสทช. ได้เผยแพร่รายงานการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ 15/2569 (มิถุนายน 2569) ซึ่งสำนักงาน กสทช. ได้นำเสนอร่างประกาศฉบับนี้ต่อที่ประชุมบอร์ดในระเบียบวาระที่ 5.2 (พิจารณาร่วมกับวาระที่ 4.11) เพื่อขออนุมัติแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ รายงานการประชุมที่เป็นทางการนี้ได้เปลี่ยนสาระสำคัญของข้อเสนอนี้จำเป็นต้องเน้นย้ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยผลการหารือของบอร์ดได้ยืนยันความล้มเหลวเชิงโครงสร้างตามที่ระบุไว้ในข้อเสนอนี้ และเปิดเผยข้อเท็จจริงใหม่ที่ไม่เคยเปิดเผยต่อสาธารณะมาก่อน ซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าร่างประกาศนี้ยังไม่ผ่านการพิสูจน์ความเหมาะสมในการแก้ปัญหาวิกฤตตลาด MVNO แม้กระทั่งจากองค์กรคณะกรรมการของ กสทช. เอง

การล่มสลายของส่วนแบ่งการตลาด กรรมการรายหนึ่งระบุในบันทึกการประชุมว่า ส่วนแบ่งการตลาดของ MVNO ในประเทศไทยลดลงเหลือเพียงประมาณ 0.2% และมีแนวโน้มที่จะลดลงอีก ซึ่งสวนทางกับผลการศึกษาเปรียบเทียบของสำนักงานฯ ที่พบว่าส่วนแบ่งการตลาดของ MVNO ใน 11 ประเทศกลุ่มตัวอย่างพุ่งสูงเกือบ 20% โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นที่มี MVNO ได้รับใบอนุญาตถึง 1,128 ราย แข่งขันกับ MNO เพียง 4 ราย และครองส่วนแบ่งการตลาดถึง 14.2% ข้อมูลนี้จึงเป็นที่ยืนยันความล้มเหลวในการกำกับดูแลของไทย

ต้นตอของปัญหา: ผู้ประกอบการโทรคมนาคมแบบเบ็ดเสร็จ (Vertically Integrated) และตลาดผู้เล่นน้อยราย (Duopoly) กรรมการหลายท่านชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างหลักที่ทำให้ประเทศไทยแตกต่างจากทุกประเทศที่ศึกษาคือ MNO ของไทยได้รับใบอนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ (Vertically Integrated Operators) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายไปจนถึงการบริการค้าปลีก ภายใต้โครงสร้างตลาดที่ผูกขาดโดยผู้เล่นสองราย (Duopoly) แม้กรรมการจะยอมรับว่าโครงสร้างใบอนุญาตนี้ไม่สามารถแก้ไขย้อนหลังได้ แต่เห็นพ้องต้องกันว่า กสทช. ต้องออกแบบกลไกการขายส่งเพื่อชดเชยข้อเสียเปรียบดังกล่าว ซึ่งเป็นการยืนยันความถูกต้องในประเด็นข้อเรียกร้องเรื่องมาตรการกำกับดูแลเชิงรุก (Asymmetric Obligations) และการประกาศให้ AIS และ True เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด (SMP)

อนุกรรมการด้านการแข่งขันทางการค้าไม่ยอมรับร่างประกาศ คณะอนุกรรมการด้านการแข่งขันทางการค้าของบอร์ดปฏิเสธที่จะรับรองระเบียบวิธีวิจัยในการเปรียบเทียบระหว่างประเทศของสำนักงานฯ โดยรายงานการประชุมระบุข้อวิจารณ์อย่างชัดเจนว่า การใช้กรอบ GDP และจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์คัดเลือกประเทศนั้นไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ นอกจากนี้ การกำหนดกรอบปัญหา 8 ประเด็นของสำนักงานฯ ไม่สามารถสะท้อนสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ MVNO ไทยล้มเหลว อีกทั้งยังไม่มีผลการศึกษาศึกษาปี 2566 ของอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับการกีดกันตลาด ราคาขายส่ง และปัญหาโครงสร้างใบอนุญาตมาบูรณาการในร่างประกาศนี้

มติเสียงแตกและข้อคัดค้านที่ไม่ถูกนำมารวม หลังจากการอภิปรายอย่างยาวนาน บอร์ดได้อนุมัติให้ส่งร่างประกาศนี้เข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยมติเสียงข้างน้อยเฉียดฉิว 4 ต่อ 3 เสียง ท่ามกลางข้อคัดค้านอย่างรุนแรงจากกรรมการ 3 ท่าน ที่ระบุว่าการศึกษาพื้นฐานขาดความพร้อม ไม่สามารถวินิจฉัยปัญหาหลักได้อย่างถูกต้อง และไม่ควรนำไปรับฟังความคิดเห็นโดยไม่มีการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ประธานบอร์ดเลือกที่จะส่งร่างประกาศนี้ออกมารับฟังความคิดเห็นโดยไม่ปรับปรุงตามคำขอของกรรมการเสียงข้างน้อย โดยอ้างว่าจะนำข้อคิดเห็นมาพิจารณาภายหลังการรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลง ข้อบกพร่องเฉพาะเจาะจงที่กรรมการเสียงข้างน้อยทักท้วงไว้ได้ถูกนำมาขยายความต่อในประเด็น J ถึง N ในส่วนที่ 2 ของข้อเสนอนี้ ซึ่งข้อโต้แย้งเหล่านี้มาจากบันทึกอย่างเป็นทางการของ กสทช. เอง ดังนั้น ในการพิจารณาหลังการรับฟังความคิดเห็น กสทช. จะปฏิเสธเสมือนว่าไม่มีการยกประเด็นเหล่านี้ขึ้นมากล่าวอ้างไม่ได้

1.11 ข้อบกพร่องด้านความโปร่งใสและการบังคับใช้มาตรการกำหนดกรอบเวลาขั้นเด็ดขาด (Regulatory Hard Backstop)

ความล้มเหลวในการแจ้งข้อมูลแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

การเปิดเผยข้อมูลในรายงานการประชุมบอร์ดครั้งที่ 15/2569 ว่าร่างประกาศนี้ผ่านความเห็นชอบด้วยมติเสียงแตก 4 ต่อ 3 เสียง พร้อมคำเตือนอย่างชัดเจนจากกรรมการเสียงข้างน้อย 3 ท่าน สะท้อนถึงความล้มเหลวอย่างร้ายแรงด้านความโปร่งใส

ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ประกอบการอิสระไม่เคยได้รับแจ้งอย่างเป็นทางการว่า กรอบการกำกับดูแลนี้ถูกผลักดันเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ทั้งที่ยังมีข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างและความเสี่ยงในอุตสาหกรรมที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข การเดินทางด้วยร่างประกาศที่ไม่สมบูรณ์โดยไม่มีการแก้ไขข้อบกพร่องขั้นพื้นฐานตามที่คณะกรรมการด้านการอนุญาตและด้านการแข่งขันทางการค้าได้ทักท้วงไว้ ถือเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ความเสี่ยงของการกลายเป็น "เวทีเสวนา" ที่ไม่มีวันสิ้นสุด

แม้ว่าการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมอาจมีความจำเป็นตามกฎหมาย หาก กสทช. นำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงเนื้อหาอย่างถูกต้อง แต่กรอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประวิงเวลาอย่างไร้ขอบเขต

ที่ผ่านมา การไม่มีกำหนดเวลาที่เข้มงวดส่งผลให้กระบวนการทางปกครองกลายเป็นเพียงเวทีเสวนาที่ไม่มีวันสิ้นสุด ความเฉื่อยชาในการบริหารราชการเช่นนี้ส่งผลประโยชน์โดยตรงต่อตลาดผู้เล่นน้อยรายแบบเบ็ดเสร็จ (Vertically Integrated Duopoly) ทำให้ผู้เล่นเหล่านี้ได้รับสิทธิประโยชน์จากการชะลอการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ในขณะที่ผู้ประกอบการเสมือนอิสระต้องเผชิญกับภาวะเงินทุนหยุดชะงักอย่างรุนแรง

มาตรการแก้ไขที่นำเสนอและข้อกำหนดกรอบเวลาขั้นเด็ดขาด (Hard Backstop Clause)

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดวงจรทวงกระบวนการที่ไม่มีวันสิ้นสุด กสทช. จะต้องบรรจุข้อกำหนดกรอบเวลาขั้นเด็ดขาด (Hard Backstop) ไว้ในบทบัญญัติทางปกครองของกรอบการทำงานนี้

ข้อกำหนดดังกล่าวจะสร้างความชัดเจนในเรื่องข้อยุติทางปกครองและกรอบเวลาการประกาศใช้กฎหมาย ภายหลังการสิ้นสุดกรอบเวลารับฟังความคิดเห็นสาธารณะต่อร่างประกาศฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการจะมีระยะเวลาไม่เกิน 45 วันปฏิทิน และไม่สามารถขยายเวลาได้ ในการประมวลความคิดเห็นและสรุปเนื้อหาของประกาศฉบับสมบูรณ์

หากการบูรณาการสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอีกครั้ง ตามกฎหมายปกครอง กระบวนการดังกล่าวจะต้องเริ่มต้นภายใน 15 วัน นับจากวันที่เนื้อหาฉบับสมบูรณ์เสร็จสิ้น และจำกัดกรอบเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแบบเร่งด่วนเพียง 15 วันเท่านั้น

ประกาศฉบับสมบูรณ์จะต้องได้รับการตีพิมพ์อย่างเป็นทางการในราชกิจจานุเบกษาไม่เกิน 90 วัน นับจากวันปิดกรอบเวลารับฟังความคิดเห็นสาธารณะครั้งแรก เพื่อให้กรอบเวลาการบังคับใช้มีผลผูกพันทางกฎหมายและเด็ดขาดสูงสุด

ส่วนที่ 2: ประเด็นสำคัญที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในคำถามล่วงหน้าของ กสทช.

ประเด็น A: คุณสมบัติในการประมูลคลื่นความถี่ต้องขึ้นอยู่กับ การเปิดให้เข้าถึงโครงข่ายสำหรับ MVNO

สถานะ: มีความสำคัญสูงสุด (Highest priority) เครื่องมือเชิงบังคับที่มีประสิทธิภาพที่สุดที่ กสทช. มีอยู่

ข้อเสนอนี้เคยยื่นอย่างเป็นทางการต่อ กสทช. ในการประชุม focus group เมื่อเดือนเมษายน 2025 แต่ กสทช. ยังไม่มีการตอบสนอง

จึงขอนำเสนอซ้ำในที่นี้ด้วยความเร่งด่วนที่มากขึ้น

AIS และ True เป็นผู้เข้าแข่งขันที่คาดว่าจะเข้าร่วมในการประมูลคลื่นความถี่ที่จะเกิดขึ้น

แต่ทว่าทั้งสองรายต่างยังไม่มี การเปิดให้เข้าถึงโครงข่ายขายส่งแก่ผู้ประกอบการ MVNO หรือ MVNA เลย แม้จะมีข้อผูกพันทางกฎหมาย เงื่อนไขการควบคุมกิจการ และการออกใบอนุญาตมานานกว่าทศวรรษก็ตาม

กสทช. มีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติสำหรับการเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่ และควรใช้อำนาจนั้นดังต่อไปนี้:

- TRUE ไม่ควรได้รับคุณสมบัติเป็นผู้เข้าร่วมประมูลในการประมูลคลื่นความถี่ใดๆ ที่จะเกิดขึ้น จนกว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่าย MVNO ที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการอนุมัติการควบคุมกิจการ TRUE/DTAC อย่างครบถ้วน โดยพิสูจน์ด้วยการส่งสำเนาสัญญาขายส่งที่ลงนามแล้วอย่างน้อยหนึ่งฉบับร่วมกับ MVNA อย่างน้อยหนึ่งราย และ MVNO อย่างน้อยหนึ่งราย
- AIS ควรต้องแสดงหลักฐานการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับการเข้าถึงโครงข่าย MVNO โดยส่งสำเนาสัญญาขายส่งที่ลงนามแล้วอย่างน้อยหนึ่งฉบับร่วมกับ MVNA อย่างน้อยหนึ่งราย และ MVNO อย่างน้อยหนึ่งราย เพื่อเป็นเงื่อนไขในการเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่

มาตรการนี้ใช้กลไกทางพาณิชย์ นั่นคือคลื่นความถี่ ซึ่งเป็นรากฐานของธุรกิจของ MNO แต่ละราย เพื่อสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎระเบียบการเข้าถึงโครงข่าย ในแนวทางที่ค่าปรับหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ ไม่เคยประสบความสำเร็จมาก่อน

ข้อเสนอนี้มีความได้สัดส่วน มีฐานกฎหมายรองรับในอำนาจการบริหารจัดการคลื่นความถี่ของ กสทช. และแก้ไขปัญหาคอขวดของการเจรจาการเข้าถึงโครงข่ายที่มีหลักฐานชัดเจนโดยตรง

ข้อเสนอนี้ได้รับการนำเสนอตั้งแต่ปี 2025 และสมควรได้รับคำตอบที่ชัดเจนจาก กสทช. ในผลการพิจารณาของการรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้

ประเด็น B: ตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิค (Technical Capability Matrix) - ต้องเป็นข้อบังคับ ไม่ใช่ทางเลือก

สถานะ: ประเด็นพื้นฐาน (ผู้รับใบอนุญาตในปัจจุบันดำเนินการโดยไม่มีการกำหนดสิทธิ์ที่ชัดเจน)

การนิยามประเภทของ MVNO และ MVNA ในข้อ 4 ของร่างประกาศ (Thin, Medium, Full MVNO) มีการใช้คำในลักษณะยกตัวอย่างเช่นคำว่า "เช่น" ซึ่งไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงองค์ประกอบโครงข่าย ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) และขีดความสามารถในการปฏิบัติการที่แต่ละประเภทมีสิทธิ์ความเป็นเจ้าของและบริหารจัดการตามกฎหมาย แนวทางนี้เป็นแนวทางเดียวกันกับประกาศปี 2556 ซึ่งก่อให้เกิดข้อพิพาทที่ยืดเยื้อยาวนานเป็นปี และคำวินิจฉัยของ กสทช. ในอดีตก็ยังคงทั้งคำถามเกี่ยวกับสิทธิ์ในโครงสร้างพื้นฐานของ MVNA ไว้โดยไม่มีความคืบหน้า

กรอบใบอนุญาต NCC ของประเทศไนจีเรีย (ภาคผนวก) มีการจับคู่ภาพและข้อความของทุกองค์ประกอบโครงข่ายอย่างครอบคลุม ซึ่งรวมถึง RAN, Core Network System, IP Multimedia Subsystem, HLR, EIR, AuC, HSS, VLR, SGSN, SGW, PGW, GGSN, MSC, MME, Intelligent Networks, VAS, SMS, MMS, ระบบอัตราค่าบริการและระบบวัดปริมาณ, CRM และระบบเรียกเก็บเงิน, ตลอดจนช่องทางการขาย การจัดจำหน่าย การสร้างแบรนด์ และอุปกรณ์ โดยเทียบกับ MVNO แต่ละประเภท ซึ่งกฎเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC (ตาราง B) ได้ให้การยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรแยกตามประเภทอย่างละเอียด ทำให้ไม่มีช่องว่างสำหรับการตีความผิดพลาด ประเทศไทยจำเป็นต้องมีสิ่งนี้ โดยไม่ใช่ในฐานะส่วนต่อขยายที่มีก็ดีไม่มีก็ได้ แต่เป็นเนื้อหาขั้นต่ำที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติตามกฎหมาย

นี่ไม่ใช่เพียงความกังวลในเชิงการร่างกฎหมายตามทฤษฎี แต่เป็นจุดบกพร่องของการกำกับดูแลที่เป็นต้นตอของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจริงระหว่างบริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิส เซส จำกัด และ TUC ตามที่ระบุไว้ในส่วนที่ 1.6 ข้อขัดแย้งทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับคำถามที่ว่า ฟังก์ชันการทำงานของ Core Network บนคลาวด์ (Cloud-hosted Core Network) นั้นอยู่ภายใต้ขอบเขตที่อนุญาตของใบอนุญาตประเภทที่ 1 (MVNA) หรือไม่ หรือถือเป็นการเปลี่ยนสภาพผู้รับใบอนุญาตให้กลายเป็น Full MVNO โดยพลตินัยซึ่งต้องใช้ใบอนุญาตประเภทที่ 3 ซึ่ง กสทช. ได้ยอมรับว่ายังคงอยู่ระหว่างการหาข้อสรุปว่าอุปกรณ์ใดบ้างที่เข้าข่ายเป็น Core Network ผ่านคณะทำงานภายในตารางแสดงขีดความสามารถทางเทคนิคที่แก้ไขคำถามนี้ให้กับทุกประเภทโครงข่าย แทนที่จะมานั่งแก้ปัญหาที่ละรายผ่านข้อพิพาทที่ต้องใช้เวลาตัดสินนานกว่าหนึ่งปี คือแนวทางเดียวที่จะทำให้ประกาศฉบับนี้หยุดสร้างข้อขัดแย้งแบบเดิม ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่

สำหรับ MVNA โดยเฉพาะ หน้าที่ทางธุรกิจคือการทำหน้าที่เป็นแพลตฟอร์มที่เกื้อหนุนให้แก่ MVNO ซึ่งเป็นบทบาทที่ข้อ 7 ของร่างประกาศกำหนดไว้ การทำหน้าที่ดังกล่าวมีความจำเป็นต้องได้รับสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของและปฏิบัติการ HLR/HSS, แพลตฟอร์ม IN, ระบบ OSS/BSS, โครงสร้างการบริหารจัดการ SIM รวมถึงองค์ประกอบในการสลับสายสัญญาณและการเชื่อมต่อโครงข่าย ร่างประกาศฉบับนี้ต้องยืนยันอย่างชัดเจนว่า MVNA สามารถเป็นเจ้าของและปฏิบัติการโครงข่ายและโครงสร้างพื้นฐานด้าน IT ได้อย่างครบถ้วนเพื่อให้บริการค่าส่งและบริการเกื้อหนุน โดยมีข้อจำกัดเพียงประการเดียวคือห้ามให้บริการขายปลีกแก่ผู้ใช้บริการปลายทางโดยตรง

ยิ่งไปกว่านั้น จากการวิเคราะห์ทางเทคนิคของสไลด์ที่ 13 ในการนำเสนอของ กสทช. พบว่า ส่วนประกอบของ Core Network ที่สำนักงานฯ กำหนดนั้น ฟังก์ชันองค์ประกอบทางเทคนิคในยุคเก่าของ 2G, 3G และ 4G ทั้งสิ้น โดยระบุเฉพาะฮาร์ดแวร์เช่น MSC/GMSC, SGSN/GGSN และ HLR/HSS เท่านั้น ร่างกรอบกติกาขึ้นมาตรฐานนี้ขาดการนิยามหรือการรวมฟังก์ชัน Core Network ของเทคโนโลยี 5G อย่างสิ้นเชิง เช่น User Plane Function (UPF), Access and Mobility Management Function (AMF), Session Management Function (SMF) และ Unified Data Management (UDM) การกำกับดูแลตลาดโทรคมนาคมยุคใหม่ด้วยการนิยามฮาร์ดแวร์จากทศวรรษที่แล้ว ถือเป็นความล้าหลังทางเทคโนโลยีในทันที ประกาศฉบับสมบูรณ์จึงต้องบรรจุและจับคู่ส่วนประกอบ 5G Standalone เหล่านี้อย่างชัดเจน เพื่อคุ้มครองสิทธิ์ของ Full MVNO และ MVNA ในการเป็นเจ้าของและบริหารจัดการสถาปัตยกรรม 5G บนคลาวด์ที่ทันสมัย

การดำเนินการที่จำเป็น:

จัดทำและประกาศตารางแสดงขีดความสามารถทางเทคนิค (Technical Capability Matrix) ภาคบังคับเป็นภาคผนวก ก แนบท้ายประกาศ โดยระบุรายละเอียดสำหรับ MVNO แต่ละประเภทและ MVNA ในเรื่ององค์ประกอบชั้นโครงข่ายที่อนุญาต, ระบบ IT และระบบ OSS/BSS ที่อนุญาต, สิทธิในการสลับสายสัญญาณ และการเชื่อมต่อโครงข่าย, สิทธิในการออกการ์ด SIM, สิทธิในเลขหมาย, สิทธิในการให้บริการขายปลีก และองค์ประกอบที่ห้ามดำเนินการอย่างชัดเจน นอกจากนี้ ให้ยืนยันในข้อ 4 ว่า MVNA สามารถเป็นเจ้าของและปฏิบัติการโครงข่ายและระบบ IT ทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับการให้บริการค้าส่งและการถือหุ้นในลักษณะเดียวกับ Full MVNO พร้อมทั้งปรับปรุงนิยามทั้งหมดให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบสถาปัตยกรรม 5G ได้แก่ UPF, AMF, SMF และ UDM อย่างชัดเจน

ประเด็น C: รูปแบบข้อเสนอการเข้าถึงโครงข่ายอ้างอิง (Reference Access Offer Model)

ต้องมาแทนที่หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent)

สถานะ: ในเชิงปฏิบัติการ (Operational) แนวทาง "หนังสือแสดงเจตจำนง"
ในปัจจุบันมีความหลวมเกินไปและก่อให้เกิดคำขอที่ไม่มีคุณภาพ

กรอบการเจรจาของร่างประกาศฟังพา "หนังสือแสดงเจตจำนง" (letter of intent) เป็นเครื่องมือในการลดขบวนการเจรจาขายส่ง เครื่องมือนี้มีความเป็นทางการน้อยเกินไปและไม่มีผลผูกพันที่จะทำหน้าที่เป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพไปสู่การเจรจาที่มีโครงสร้างชัดเจน

จากประสบการณ์ในหลายๆ ตลาด

หนังสือแสดงเจตจำนงก่อให้เกิดคำขอที่มีคุณภาพต่ำซึ่งสิ้นเปลืองขีดความสามารถในการประมวลผลของ MNO โดยไม่นำไปสู่ข้อตกลง และเปิดช่องให้ MNO ปฏิเสธคำขอด้วยเหตุผลที่คลุมเครือ

เครื่องมือที่เหมาะสมคือ ข้อเสนอการเข้าถึงโครงข่ายอ้างอิง หรือ Reference Access Offer (RAO) ซึ่งเป็นแบบฟอร์มมาตรฐานที่สามารถดาวน์โหลดได้ โดยเผยแพร่บนหน้าเว็บขายส่งโดยเฉพาะบนเว็บไซต์ของ MNO แต่ละราย

รูปแบบ RAO นี้เคยถูกเสนอในการยื่นข้อเสนอปี 2023 ต่อ กสทช. แต่ไม่ได้รับการนำไปใช้ ควรต้องกำหนดให้เป็นข้อบังคับในประกาศฉบับนี้ โดยเว็บไซต์ขายส่งโดยเฉพาะของ MNO แต่ละรายต้องประกอบด้วย:

- แบบฟอร์ม RAO - เอกสารที่มีโครงสร้างชัดเจนและสามารถดาวน์โหลดได้ เพื่อให้ฝ่ายที่ร้องขอจัดทำข้อมูล โดยระบุตัวตน ขอบเขตบริการที่ตั้งใจ ข้อกำหนดทางเทคนิค และคำยืนยันว่าเป็น MVNO หรือ MVNA ที่ได้รับใบอนุญาตซึ่งกำลังแสวงหาการเข้าถึงบริการขายส่ง
- หลักการขั้นต่ำสำหรับการเจรจาเข้าถึงบริการขายส่ง เผยแพร่ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
- ข้อเสนออ้างอิงของ MNO ที่ระบุหลักการทางพาณิชย์ เกณฑ์ขั้นต่ำของความจุ เงื่อนไขการชำระเงิน การจัดสรรเลขหมาย และข้อมูลจำเพาะทางเทคนิค
- เอกสารอธิบาย API และข้อมูลจำเพาะส่วนต่อประสานทางเทคนิคสำหรับ MVNO ในแต่ละระดับ
- รายละเอียดติดต่อระบุข้อมูลผู้รับผิดชอบต่อการเข้าถึงบริการขายส่ง
- ส่วนคำถามที่พบบ่อย (FAQ) ครอบคลุมกระบวนการเข้าถึงบริการขายส่ง
- คำยืนยันว่าสำเนาของ RAO ที่กรอกสมบูรณ์แล้วจะถูกส่งไปยัง กสทช. โดยอัตโนมัติ เพื่อช่วยให้ กสทช. สามารถตรวจสอบการปฏิบัติตามกรอบเวลาการเจรจาได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดเรื่องร้องเรียน

โครงสร้างนี้เปลี่ยนกระบวนการเข้าถึงบริการขายส่งจากการเจรจาทวิภาคีที่ไม่เป็นทางการไปสู่กระบวนการที่โปร่งใส มีการตรวจสอบ และเป็นมาตรฐาน

นอกจากนี้ยังทำให้เห็นการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบได้อย่างชัดเจนต่อ กสทช. โดยทันที

ประเด็น D: ภาระผูกพันของ MNO รายใหญ่ที่ครอบงำตลาดต้องเป็นแบบอสมมาตร (Asymmetric)

สถานะ: เชิงโครงสร้าง (Structural)

ภาระผูกพันที่เหมือนกันสำหรับผู้ประกอบกิจการที่ครอบงำตลาดและไม่ครอบงำตลาดทำให้ความล้มเหลวในการเข้าถึงโครงข่ายดำเนินต่อไป

ร่างประกาศกำหนดภาระผูกพันในการขายส่งแบบเดียวกันแก่ MNO ทุกราย โดยไม่คำนึงถึงตำแหน่งในตลาด การถือครองคลื่นความถี่ หรือประวัติการปฏิเสธการให้เข้าถึงที่มีหลักฐานบันทึกไว้

ในตลาดที่มีผู้ประกอบกิจการสองรายครอบงำตลาดในทุกตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้ และได้แสดงให้เห็นแล้วว่า จะไม่มีการเปิดให้เข้าถึงโครงข่ายขายส่งโดยไม่มีการบังคับ การปฏิบัติกับ MNO ทุกรายอย่างเท่าเทียมกันจึงไม่ใช่ความเป็นกลางในการกำกับดูแล แต่เป็นการคุ้มครองทางกฎระเบียบให้แก่ผู้เล่นรายใหญ่ที่ครอบงำตลาด

กสทช.

มีอำนาจภายใต้กฎหมายโทรคมนาคมที่มีอยู่ในการวิเคราะห์ตลาดและกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการรายใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Significant Market Power - SMP)

กสทช. ควรดำเนินการดังกล่าวภายใน 60 วันหลังจากประกาศนี้มีผลบังคับใช้ และบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการที่ถูกกำหนด:

- ข้อเสนอพื้นฐานว่าการปฏิเสธการขายส่งเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุสมผล หากมีความสามารถทางเทคนิคอยู่รองรับ
- ข้อบังคับให้เผยแพร่ Reference Access Offer ภายใน 60 วันหลังจากถูกกำหนด
- กรอบเวลาการเจรจาที่เร่งรัดขึ้น
- การอนุญาตตุลาการภาคบังคับโดยมีกำหนดเวลาดำเนินการภายใน 45 วัน

ประเด็น E: การกำหนดราคาขายส่งต้องสะท้อนถึงเศรษฐศาสตร์โครงข่ายสมัยใหม่

สถานะ: ทางพาณิชย์ (Commercial) รูปแบบ Retail Minus
ไม่ก้ำกั้นการเปลี่ยนผ่านไปสู่บริการที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลเป็นหลัก

แนวทาง Retail Minus เหมาะสมสำหรับตลาดที่ขับเคลื่อนด้วยบริการเสียงและ SMS ในปี 2005 แต่มันไม่ได้ก้ำกั้นกับเศรษฐศาสตร์ในสภาพแวดล้อม 4G/5G ที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูลในปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงต่อไปนี้เป็นตลาดนับตั้งแต่มีการนำรูปแบบนี้มาใช้ ได้ถูกบันทึกไว้ในข้อเสนอปี 2025 และยังคงไม่ได้รับการแก้ไขในร่างประกาศ:

- ข้อมูลได้เข้ามาแทนที่บริการเสียงในฐานะบริการหลัก ราคาข้อมูลลดลงอย่างรวดเร็ว ทำให้การคำนวณ Retail Minus ต่อหน่วยมีความหมายน้อยลง
- MNO เสนอข้อมูลค่าปลีกแบบไม่จำกัดในราคาคงที่รายเดือน ในขณะที่ MVNO ถูกคิดราคาขายส่งต่อเมกะไบต์
- ความไม่สมมาตรเชิงโครงสร้างนี้ทำให้บริการข้อมูลของ MVNO ไม่มีความเป็นไปได้ในทางพาณิชย์ภายใต้รูปแบบปัจจุบัน
- บริการ IoT และ M2M ดำเนินงานบนรูปแบบข้อมูลเท่านั้น ปริมาณสูง และราคาต่ำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบโครงสร้าง Retail Minus ต่อหน่วย
- การทำ 5G network slicing สร้างรูปแบบการจัดสรรสไลซ์ที่กำหนดไว้ชัดเจน ซึ่งต้องการโครงสร้างราคาที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงจากการคำนวณ retail minus แบบโครงข่ายร่วม
- Full MVNO และ MVNA นำโครงสร้างพื้นฐานของตนเองมาใช้ในข้อตกลง ซึ่งช่วยลดต้นทุนที่ MNO ต้องแบกรับจริง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ Retail Minus ไม่สามารถสะท้อนได้
- MVNO กำลังซื้อความจุโครงข่ายส่วนเกิน โดยประมาณ 40% ของความจุของ MNO นั้นไม่ได้ถูกใช้งาน ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- ความจุส่วนเกินนี้มีต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ใกล้เคียงศูนย์สำหรับ MNO เงินที่ MVNO จ่ายสำหรับความจุนี้จึงเป็นกำไรส่วนเพิ่มที่แท้จริง รูปแบบการกำหนดราคาควรสะท้อนถึงสิ่งนี้

กลไกราคาสำรองที่แนะนำในการยื่นข้อเสนอปี 2025 และไม่ได้รับการตอบสนองจาก กสทช. คือ วิธีการทดสอบการบีบอัดราคากำไร (margin squeeze test) แบบ NKOM ของประเทศนอร์เวย์ ซึ่งใช้การทดสอบสามประการเพื่อพิจารณาว่าอัตราขายส่งมีความเหมาะสมหรือไม่:

- MNO จะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีกำไรที่ราคาขายส่งที่มีข้อพิพาทหรือไม่ หากตนเองต้องใช้ราคานี้
- การทดสอบการบีบอัดราคากำไรเฉพาะแพ็คเกจ (package-specific margin squeeze test) เพื่อให้มั่นใจว่า MVNO สามารถดำเนินงานได้อย่างมีกำไรเมื่อต้องแข่งขันกับข้อเสนอค่าปลีกนั้น
- การทดสอบการบีบอัดราคากำไรเฉพาะเซกเมนต์ (segment-specific margin squeeze test) เพื่อให้มั่นใจว่า MVNO สามารถดำเนินงานได้อย่างมีกำไรด้วยพอร์ตโฟลิโอแพ็คเกจค่าปลีกหลักที่เป็นเรื่องจริงในปัจจุบันของ MNO

วิธีการนี้ตั้งอยู่บนความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและได้ถูกนำไปใช้อย่างประสบความสำเร็จในหลายตลาดของยุโรป

กสทช. ควรนำมาใช้เป็นเกณฑ์สำรองสำหรับข้อพิพาทอัตราค่าบริการขายส่ง แทนที่แนวทางในปัจจุบันที่ กสทช. ตัดสินข้อพิพาทอัตราค่าบริการโดยไม่มีกรอบการวิเคราะห์ที่กำหนดไว้ชัดเจน

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC ประเทศไทยในจีเรีย (พฤษภาคม 2026) ได้จัดให้โครงสร้างส่วนแบ่งรายได้ที่เป็นรูปธรรมตามระดับชั้น ซึ่ง กสทช. ควรนำมาใช้เป็นกรอบอ้างอิง:

- ระดับ 1 (Reseller MVNO) อยู่ที่ 25% MVNO / 75% MNO;
- ระดับ 2 (Thin MVNO) อยู่ที่ 30% / 70%;
- ระดับ 3 (Medium MVNO) อยู่ที่ 40% / 60%;
- Full MVNO และ MVNA อยู่ที่ 50% / 50%

โครงสร้างนี้สะท้อนถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่แท้จริงและความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่แต่ละระดับบริการ ยิ่ง MVNA/MVNO เป็นเจ้าของและดำเนินงานมากเท่าใด ส่วนแบ่งของ MNO ก็ยิ่งต่ำลง และส่วนแบ่งของ MVNO ก็ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น

ประเด็น F: การเข้าถึงเทคโนโลยีในอนาคตต้องได้รับการรับประกัน

สถานะ: มองไปข้างหน้า (Forward-looking) ประกาศต้องครอบคลุม 4G, 5G NR (ครอบคลุมทั้งสถาปัตยกรรม Non-Standalone และ Standalone), VoLTE และวิวัฒนาการในอนาคต

รายการบริการในข้อ 13 ของร่างประกาศ ได้แก่ บริการเสียง, SMS, MMS, บริการอินเทอร์เน็ตบนมือถือ สะท้อนถึงประเภทบริการในยุค 2G และ 3G

ประกาศควรกำหนดให้ MNO ต้องเปิดให้เข้าถึงโครงข่าย MVNO ในทุกเทคโนโลยีที่พวกเขานำมาให้บริการในเชิงพาณิชย์ รวมถึง 4G LTE, VoLTE, 5G NR (ครอบคลุมทั้งสถาปัตยกรรม Non-Standalone และ Standalone) และวิวัฒนาการในอนาคต โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขความพร้อมทางเทคนิคและการเจรจาเงื่อนไขทางพาณิชย์

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง:

- ในกรณีที่ MNO เป็นผู้ประกอบกิจการรายแรกที่เปิดตัวเทคโนโลยีใหม่ จะต้องเปิดให้เข้าถึงเทคโนโลยีนั้นสำหรับการเข้าถึงโครงข่าย MVNO ภายใน 8 สัปดาห์นับจากการเปิดตัวเชิงพาณิชย์
- ในกรณีที่เทคโนโลยีใหม่ได้รับการเปิดตัวเชิงพาณิชย์แล้วโดย MNO รายอื่นที่แข่งขัน กรอบเวลาการเข้าถึงคือ 4 สัปดาห์
- MNO ห้ามจำกัดการเข้าถึงบริการขายส่งของ MVNO โดยเฉพาะเทคโนโลยีในยุคเก่า ในขณะที่ปิดกั้นการเข้าถึงเทคโนโลยีในยุคใหม่
- สิทธิการเข้าถึง 5G network slicing จะต้องได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากการทำสไลซิงต้องการรูปแบบทางพาณิชย์ที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงจากการเข้าถึงโครงข่ายรวมปกติ

ข้อกำหนดเหล่านี้เคยถูกเสนอในการยื่นข้อเสนอมปี 2023 แต่ยังคงไม่มีปรากฏอยู่ในร่างประกาศฉบับนี้

ประเด็น G: การวิเคราะห์กรอบการคำนวณต้นทุนระบบ MVNE ที่นำเสนอโดย กสทช.

สถานะ: เชิงพาณิชย์และเชิงเทคนิค การหักลดหย่อนเป็นเปอร์เซ็นต์แบบคงที่ส่งผลให้เกิดความบิดเบือนทางคณิตศาสตร์อย่างรุนแรง และการบีบอัดราคาไว้ที่ต่อต้านการแข่งขัน (Margin Squeeze)



ในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กสทช. ได้นำเสนอ "แนวทางการคำนวณต้นทุนระบบ MVNE" ที่เชื่อมโยงกับกรอบหลักเกณฑ์ Retail Minus โดยกำหนดอัตราหักลดหย่อนคงที่ไว้ที่ 4.60% ซึ่งคำนวณจากสมมติฐานต้นทุนที่ 10 บาทต่อเดือนต่อเลขหมาย การตรวจสอบอย่างละเอียดทางเศรษฐศาสตร์และเทคนิคพบข้อบกพร่องที่สำคัญ 4 ประการในการคำนวณนี้ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน:

การพึ่งพาข้อมูลที่ล้าสมัยอย่างมาก (พ.ศ. 2559–2562): สไลด์ที่นำเสนอโดย กสทช. ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การคำนวณฐานนั้นมาจากผลการศึกษาของที่ปรึกษาในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งใช้ข้อมูลต้นทุนการดำเนินงานของโครงข่ายโฮสต์ (Host Network) ย้อนหลังไปถึงปี พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดราคามาตรฐานที่ 9 บาทต่อเดือนต่อเลขหมาย ในภาคโทรคมนาคม ต้นทุนของระบบประมวลผล (Computing) การทำคลาวด์เสมือนจริง (Cloud Virtualization) และโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายหลัก (Core Network Infrastructure) ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การนำต้นทุนฮาร์ดแวร์จากปี พ.ศ. 2559 มาบังคับใช้ในกรอบกฎหมายปี พ.ศ. 2569 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับดูแลสถาปัตยกรรมโครงข่ายปี พ.ศ. 2569 รวมถึงระบบ MVNE แบบ Cloud-Native และการดำเนินงานในปริมาณมาก จึงถือเป็นความผิดพลาดทางกาลเวลาอย่างสิ้นเชิง (Anachronism)

ข้อจำกัดปริมาณขั้นต่ำทำให้เกิดวงจรปิดที่ทำงานไม่ได้จริง: กสทช. สร้างความชอบธรรมในการใช้ราคามาตรฐาน 10 บาท โดยอ้างอิงจาก "การสำรวจ" ผู้ให้บริการ MVNO ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2568 ซึ่งพบว่าแพลตฟอร์ม MVNO ต่างประเทศแบบบอกรับสมาชิก (Subscription-based) คิดค่าบริการในอัตราดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขว่าต้องมีจำนวนเลขหมายขั้นต่ำ 100,000 เลขหมาย สิ่งนี้ทำให้เกิดความขัดแย้งทางกฎหมายอย่างรุนแรง เนื่องจากปัจจุบัน กสทช. ยังไม่สามารถบังคับใช้การเข้าถึงโครงข่ายจาก MNO รายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาดได้ ส่งผลให้ MVNA และ MVNO ไม่สามารถเปิดให้บริการหรือขยายฐานผู้ใช้บริการได้ การกำหนดต้นทุนฐานโดยสมมติปริมาณเริ่มต้นที่ 100,000 เลขหมาย จึงสร้าง "อุปกัณฑ์กีดกันสำหรับผู้เริ่มต้น" ที่ต่อต้านการแข่งขัน (Anti-competitive Barrier to Entry Bootstrapping Loop) โมเดลวงจรปิดนี้กำหนดราคาที่เหมาะสมเกินไปสำหรับผู้เล่นรายใหม่ในตลาด แม้กระทั่งก่อนที่ซิมการ์ดใบแรกจะถูกเปิดใช้งาน

ข้อผิดพลาดทางคณิตศาสตร์ในสูตรเปอร์เซ็นต์ ARPU แบบคงที่: กสทช. คำนวณการหักลดหย่อน 4.60% โดยใช้สูตร: $\%(ต้นทุนระบบ MVNE) = 10 \text{ บาท} \div \text{ARPU}$ ของ MNO การใช้ข้อมูล ARPU ในอดีต (พ.ศ. 2564–2567) เพื่อกำหนดเปอร์เซ็นต์ในระดับมหภาคแบบคงที่ที่ 4.60% ส่งผลให้ตลาดเกิดความบิดเบือนอย่างรุนแรงในตลาดที่ MNO ลดราคาค่าปลั๊กผ่านแพ็คเกจอินเทอร์เน็ตแบบไม่จำกัด ค่า ARPU รวมของโทรศัพท์เคลื่อนที่จะถูกกดดันอย่างหนัก และเมื่อ ARPU ลดลง สัดส่วนเปอร์เซ็นต์ที่แท้จริงของต้นทุนระบบคงที่ 10 บาท จะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้กำไรที่ควรจะได้รับภายใต้กรอบ Retail Minus อัตรา 35% หายไปอย่างสิ้นเชิง สูตรนี้บังคับให้ MVNO ต้องแบกรับผลกระทบซ้ำสอง ทั้งจากการบีบอัดของอัตรากำไร (Margin Squeeze) เนื่องจากการแข่งขันราคาค่าปลั๊ก และจากสัดส่วนของต้นทุนระบบที่เพิ่มสูงขึ้นในเวลาเดียวกัน

การเพิกเฉยต่อความเป็นจริงในการดำเนินงานของ Full-Tier อย่างสิ้นเชิง: กรอบการทำงานดังกล่าวนำโมเดลค่าธรรมเนียมการสมัครสมาชิกต่อรายผู้ใช้ (Per-subscriber Subscription Fee Model) มาใช้กับผู้ให้บริการที่เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานอย่างผิดพลาด เนื่องจาก Full-Tier MVNO และ MVNA มีการสร้าง เป็นเจ้าของ และดำเนินงานโครงข่ายสวิตชิงหลัก (Core Switching Network) ฐานข้อมูล และแพลตฟอร์มระบบสนับสนุนธุรกิจ (BSS/OSS/Billing) ของตนเอง โครงสร้างต้นทุนของพวกเขาจึงขับเคลื่อนด้วยงบลงทุน (CapEx) ตามขีดความสามารถ (Capacity) และค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ในงบแสดงฐานะการเงิน การนำค่าธรรมเนียมนี้มาใช้กับผู้ให้บริการประเภท Full-Tier จึงเป็นเพียงเรื่องสมมติทางเศรษฐศาสตร์ที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเงินของพวกเขาเลย

การเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานการกำกับดูแลในระดับสากล

แนวทางของคณะกรรมการยุโรป (European Commission Precedent): ภายใต้กรอบการควบคุมการบีบอัดอัตรากำไร (Margin Squeeze Framework) ของสหภาพยุโรป ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 102 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการทำงานของสหภาพยุโรป (TFEU) การจัดสรรต้นทุนการกำกับดูแลสำหรับการเข้าถึงบริการขายส่งต้องปฏิบัติตามหลักการของผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกัน (Equally Efficient Operator: EEO) หรือผู้ให้บริการที่มีประสิทธิภาพตามสมควร (Reasonably Efficient Operator: REO) อย่างเคร่งครัด โดยคณะกรรมการยุโรปกำหนดว่าต้นทุนการดำเนินงานขั้นปลาย (Downstream Operational Costs) เช่น ระบบ MVNE และระบบ BSS ถือเป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางทางเทคนิค (Technical Overhead) ที่ขับเคลื่อนตามปริมาณโครงข่ายและการวางสถาปัตยกรรมระบบ โดยจะไม่ใช่ข้อได้เปรียบที่ผันแปรตามราคาค่าปลั๊กของผู้บริโภคที่ผันผวน

สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU): ITU กำหนดไว้อย่างชัดเจนภายใต้ข้อแนะนำ D.50 และ D.192 ว่าการสร้างแบบจำลองต้นทุนโทรคมนาคมขายส่งต้องใช้วิธีการต้นทุนส่วนเพิ่มระยะยาว (Long-Run Incremental Cost: LRIC) บนพื้นฐานการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ที่เทียบเท่าในปัจจุบัน (Modern Equivalent Asset: MEA) มาตรฐานสากลนี้ห้ามผู้กำกับดูแลใช้ต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานในอดีตตามจำนวนอัตราค่าบริการล่วงหน้าโดยเด็ดขาด เนื่องจากจะทำให้เกิดความลำเอียงทางเทคโนโลยีอย่างรุนแรง ซึ่งการคำนวณที่นำเสนอโดย กสทช. กลับพึ่งพาลงทุนการศึกษาของทีปรีกษาในปี พ.ศ. 2562 ที่ใช้ข้อมูลการดำเนินงานของโครงข่ายโฮสต์ย้อนหลังไปไกลถึงปี พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดต้นทุนระบบโครงข่ายฐาน

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง โทรทัศน์ และโทรคมนาคมแห่งสหราชอาณาจักร (Ofcom): Ofcom บริหารจัดการตลาดการให้บริการโครงข่ายเสมือนจริงและการเข้าถึงบริการขายส่งโดยใช้แบบจำลองต้นทุนแบบขึ้นบันไดหรือแบบปรับขนาดได้ (Glide Path หรือ Sliding Scale Cost Model) ซึ่งออกแบบมาสำหรับผู้เล่นรายใหม่ในตลาดโดยเฉพาะ โมเดลต้นทุนการกำกับดูแลในระดับสากลยอมรับอย่างชัดเจนว่าผู้ให้บริการโครงข่ายเสมือนจริงรายใหม่เริ่มต้นจากศูนย์เลขหมาย และไม่สามารถใช้ประโยชน์จากความประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ได้ในทันที

การแก้ไขที่แนะนำ:

ยกเลิกการใช้เปอร์เซ็นต์คงที่ในระดับมหภาคสำหรับต้นทุนระบบ MVNE และทดแทนด้วยโมเดลต้นทุนบวกกำไรที่เป็นพลวัต (Dynamic Cost-Plus Model) ตามสถาปัตยกรรมจริงของประเภทผู้ให้บริการในแต่ละระดับ (Tier)

บังคับใช้ทางกฎหมายให้ MNO ผู้ให้เช่าโครงข่ายต้องจัดสรรระดับราคาขายส่งสำหรับปริมาณ 100,000 เลขหมาย ตั้งแต่เลขหมายที่ 1 เป็นระยะเวลา 24 เดือนแรกของการดำเนินงานของ MVNO เพื่อแก้ไขปัญหาภัยคุกคามการปิด

กำหนดเป็นข้อบังคับทางกฎหมายให้ต้องอัปเดตข้อมูลต้นทุนระบบโทรคมนาคมทุกๆ 2 ปี โดยใช้ต้นทุนสถาปัตยกรรมแบบ Cloud-Native และแบบเสมือนจริง (Virtualized) ในปัจจุบัน และให้ตัดข้อมูลใดๆ ที่มีอายุเกิน 24 เดือนออกไป

แทรกข้อกำหนดทางกฎหมายระบุอย่างชัดเจนว่า: “Full-Tier MVNO และ MVNA ที่เป็นเจ้าของโครงข่ายหลัก (Core Network) รวมถึงส่วนประกอบ BSS/OSS ของตนเอง จะได้รับการยกเว้นจากการนำกรอบการคำนวณต้นทุนการสมัครใช้บริการระบบ MVNE ต่อเลขหมายมาบังคับใช้อย่างสิ้นเชิง เนื่องจากต้นทุนเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของพวกเขา

ประเด็น H: กรอบหลักเกณฑ์ Retail Minus ที่ปราศจากฐานราคาค้าปลีกที่ได้รับการตรวจสอบและบังคับใช้อย่างจริงจัง

สถานะ: การบังคับใช้ราคาขายส่งบนพื้นฐานของฐานราคาค้าปลีกที่ไม่ได้รับการตรวจสอบและอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้เกิดสัญญาณทางปกครองและทางกฎหมาย

สมมติฐานพื้นฐานของโมเดล Retail Minus คือการมีอยู่ของฐานราคาค้าปลีกที่มีความเสถียร ขอบด้วยกฎหมาย และผ่านการตรวจสอบแล้ว ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการหักเปอร์เซ็นต์ที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน กสทช. กำลังพยายามบังคับใช้โครงสร้างราคาขายส่งในขณะนี้ยังไม่สามารถกำหนดหรือบังคับใช้ฐานราคาทางกฎหมายของตลาดค้าปลีกได้ ความล้มเหลวเชิงโครงสร้างนี้มีสาเหตุมาจากประเด็นการกำกับดูแลที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขดังต่อไปนี้:

เงื่อนไขการรวบรวมกิจการลดราคา 12% ที่ไม่มีการบังคับใช้: เมื่อครั้งที่ กสทช. รับทราบการรวบรวมกิจการระหว่าง True Corp และ DTAC ได้มีการกำหนดเงื่อนไขบังคับให้หน่วยงานที่ควบรวมกันต้องลดอัตราค่าบริการค้าปลีกเฉลี่ยลงอย่างน้อย 12% โดยเงื่อนไขนี้ควรได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดผ่านผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระจากภายนอก (Third-party Auditors)

สัญญาณการกำกับดูแล: หลายปีหลังจากการควบรวมกิจการ กสทช. ยังไม่สามารถสรุปผลหรือเปิดเผยผลการตรวจสอบที่เป็นอิสระและโปร่งใสอย่างครอบคลุมเพื่อยืนยันการปฏิบัติตามเงื่อนไขการลดราคา 12% ดังกล่าวได้ ซึ่งความเห็นพ้องของสาธารณะ สภาองค์กรของผู้บริโภค และคณะกรรมการการตรวจสอบของรัฐสภาต่างได้เน้นย้ำซ้ำๆ ว่าราคาค้าปลีกกลับกระจุยตัวและสูงขึ้นผ่านการยกเลิกแพ็คเกจโปรโมชั่นระดับเริ่มต้น

ความเป็นไปไม่ได้ทางคณิตศาสตร์: หากราคาค้าปลีกปัจจุบันของผู้เล่นรายใหญ่ in ตลาดสูงเกินจริงหรือยังไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องในสัดส่วน 12% ราคาขายส่งใดๆ ที่คำนวณมาจากราคาค้าปลีกดังกล่าวก็จะเกิดความบิดเบือนโดยอัตโนมัติ กสทช. กำลังคำนวณอัตรากำไรขายส่งโดยใช้ราคาค้าปลีกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นตัวแปรตั้งต้น ซึ่งเป็นการสร้างการบีบอัตรากำไรที่ต่อต้านการแข่งขัน (Anti-competitive Margin Squeeze) เชิงสถาบัน

แบบจำลองความบิดเบือนทางคณิตศาสตร์: [ฐานราคาค้าปลีกของ MNO ที่สูงเกินจริง / ไม่เป็นไปตามกฎหมาย] → กสทช. ใช้หลักเกณฑ์ Retail Minus 35% → ราคาขายส่งยังคงสูงเกินไป → อัตรากำไรของ MVNO ถูกกลบหายไป

มาตรฐานสองมาตรฐานในการกำกับดูแลตามอำเภอใจ: กสทช. ไม่สามารถบังคับใช้กรอบการหักลดหย่อนทางคณิตศาสตร์ที่เข้มงวดกับผู้ที่ให้บริการโครงข่ายเสมือนจริง ในขณะที่ปล่อยให้เกิด "การละเลยการกำกับดูแล" (Regulatory Slumber) เกี่ยวกับภาระผูกพันด้านราคาค้าปลีก 12% ของผู้ที่ให้บริการโครงข่ายพื้นฐานรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด อัตราค่าบริการขายส่งไม่สามารถจัดทำขึ้นอย่างชอบด้วยกฎหมายได้ทราบจนกว่าองค์ประกอบหลักอย่างฐานราคาค้าปลีกจะได้รับการตรวจสอบอย่างชัดเจน

การแก้ไขที่แนะนำ:

กสทช. ควรยุติการสรุปผลการคำนวณเปอร์เซ็นต์ Retail Minus ในทันที จนกว่าจะมีการกำหนดฐานราคาค้าปลีกที่ขอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยข้อบังคับจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่า ตัวแปร "ราคาค้าปลีก" (Retail) ที่นำมาใช้ในสูตรนั้น จะต้องเป็นราคาค้าปลีกที่ได้รับการปรับปรุงทางทฤษฎีเพื่อสะท้อนถึงเงื่อนไขการลดราคา 12% ตามที่กำหนดไว้ หรือใช้ตัวแทนที่อิงตามต้นทุน (Cost-oriented Proxy) จากค่าใช้จ่ายโครงข่ายที่ได้รับการตรวจสอบแล้ว

หาก กสทช. ไม่สามารถตรวจสอบการลดราคา 12% ในแพ็คเกจค้าปลีกของ MNO ได้ กสทช. จะต้องยกเลิกกรอบหลักเกณฑ์ Retail Minus ทั้งหมด แล้วเปลี่ยนไปใช้โมเดลการตั้งราคาตามต้นทุนที่แท้จริงแบบ LRIC+ (Absolute Cost-Oriented LRIC+ Pricing Model) แทน เพื่อให้มั่นใจว่าการตั้งราคาขายส่งจะถูกแยกออกจากการบิดเบือนของตลาดค้าปลีกที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็น I: การละเมิดความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการทางปกครอง - การปิดบังเหตุผลผลการลงมติของกรรมการเสียงข้างน้อยจากสาธารณะ

สถานะ: ความล่าช้าเชิงโครงสร้างในการเผยแพร่รายงานการประชุมอย่างเป็นทางการ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขาดข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต่อการจัดทำข้อเสนอแนะในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างครบถ้วนและรอบด้าน

ในหนังสือเชิญรับฟังความคิดเห็นสาธารณะอย่างเป็นทางการ กสทช. ได้ระบุรายชื่อกรรมการแต่ละท่านที่ลงมติเกี่ยวกับร่างประกาศนี้อย่างชัดเจน ซึ่งเผยให้เห็นผลคะแนนเสียงที่กำกวมและแตกแยกอย่างมากที่ 4:3 เสียงในการเห็นชอบให้เดินหน้ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะด้วยร่างข้อความปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กสทช. กลับล้มเหลวในการจัดหาเหตุผลเบื้องหลังของทั้งเสียงข้างน้อยและเสียงข้างมากที่นำไปสู่มติที่เฉียดฉิวนี้ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบ:

การขาดดุลความโปร่งใส: ในระหว่างการเปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในสถานที่จริง (Physical Public Hearing) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร้องขอเหตุผลอย่างเป็นทางการและข้อโต้แย้งที่คัดค้านของกรรมการทั้ง 3 ท่านที่ลงมติไม่เห็นชอบกับร่างประกาศนี้อย่างชัดเจน การเข้าถึงข้อโต้แย้งเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากความเห็นของเสียงข้างน้อยเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นที่ว่า ร่างประกาศปัจจุบันมีกลไกที่ซ่อนอยู่ซึ่งจะต่อต้านการแข่งขัน มีข้อบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อผิดพลาดในการคำนวณที่จะส่งผลเสียต่อ MVNA และ MVNO ด้วยหรือไม่

ความล่าช้าทางปกครองที่กลายเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้าง: กสทช. มักมีความล่าช้าเป็นเวลาหลายเดือนในการจัดทำ อนุมัติ และเผยแพร่รายงานการประชุมบอร์ดอย่างเป็นทางการ (Official Board Meeting Minutes) บนเว็บไซต์สาธารณะ ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถูกบังคับทางกฎหมายให้ต้องร่างและยื่นข้อเสนอแนะที่เป็นทางการท่ามกลางภาวะสูญญากาศของข้อมูล

การละเมิดกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย: การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไม่อาจถือได้ว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือมีความโปร่งใสอย่างแท้จริง หากผู้กำกับดูแลใจเน้นย้ำถึงความเห็นที่แตกแยกอย่างรุนแรงภายในบอร์ด แต่กลับปิดบังบันทึกอย่างเป็นทางการที่บรรจุเนื้อหาสาระของความเห็นต่างนั้นไว้ จนกว่าช่องทางกรณียความความคิดเห็นสาธารณะจะปิดลงอย่างถาวร ความล้มเหลวทางปกครองนี้ลดทอนสิทธิของภาคอุตสาหกรรมในการทบทวน สนับสนุน หรือขยายความข้อต่อสู้ทางกฎหมายและการกำกับดูแลที่ยกขึ้นโดยกรรมการเสียงข้างน้อย

การแก้ไขที่แนะนำ:

กสทช. ควรขยายเวลาปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในทันที โดยวันสิ้นสุดการยื่นเอกสารที่ปรับปรุงใหม่จะต้องถูกกำหนดทางกฎหมายให้อยู่ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน หลังจากรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการที่ไม่มีการตัดต่อ และเหตุผลในการลงคะแนนเสียงของกรรมการแต่ละท่านในการประชุมบอร์ดครั้งที่อนุมัติร่างฉบับรับฟังความคิดเห็นนี้ ได้รับการเผยแพร่อย่างสมบูรณ์บนเว็บไซต์ของ กสทช.

หรืออีกทางเลือกหนึ่ง กสทช. จะต้องออกเอกสารแนบท้ายอย่างเป็นทางการ (Official Addendum) ในชุดเอกสารรับฟังความคิดเห็นนี้โดยทันที เพื่อแจกแจงรายละเอียดข้อคัดค้านทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายของกรรมการเสียงข้างน้อยทั้ง 3 ท่าน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการประเมินและนำข้อโต้แย้งเหล่านั้นมารวมไว้ในเอกสารยื่นเสนอแนะฉบับสุดท้าย

ประเด็น J: ต้องยกเลิกข้อโหว่การเจรจาต่างหากเป็นการส่วนตัวในข้อ 16

สถานะ: ได้รับการยืนยันจากข้อคัดค้านของบอร์ด (ข้อโหว่ที่ทำลายเพดานราคา Retail Minus สำหรับผู้สมัครรายย่อย)

ข้อ 16 วรรคสอง ของร่างประกาศ อนุญาตให้ MNO และ MVNO หรือ MVNA สามารถตกลงอัตราค่าตอบแทนการขายส่งด้วยการเจรจาเป็นการส่วนตัวนอกเหนือจากสูตร Retail Minus ที่กำหนดไว้ในข้อเดียวกัน ในระหว่างการพิจารณาของบอร์ด มีกรรมการท่านหนึ่งได้คัดค้านข้อบัญญัติต่างหากนี้โดยเฉพาะ โดยชี้ให้เห็นว่าผู้สมัคร MVNO รายย่อยมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า MNO อย่างเห็นได้ชัด และในทางปฏิบัติจะถูกบังคับให้ยอมรับอัตราที่สูงกว่าเพดานราคาที่กำหนดไว้เพื่อให้สามารถบรรลุข้อตกลงได้ ข้อเสนอฉบับนี้เห็นพ้องด้วยอย่างยิ่ง เนื่องจากเพดานราคาควบคุมที่สามารถถูกหักล้างได้ด้วยสัญญาจำยอมระหว่างคู่สัญญา ย่อมไม่ใช่เพดานราคาควบคุมที่แท้จริง

การดำเนินการที่จำเป็น:

ยกเลิกข้อ 16 วรรคสอง ทั้งหมด หากยังคงมีการอนุญาตให้ยกเว้นสูตร Retail Minus จากการเจรจา จะต้องอนุญาตเฉพาะในกรณีที่ส่งผลให้อัตราค่าบริการเป็นประโยชน์ต่อ MVNO หรือ MVNA มากกว่าสูตรที่กำหนดดูแลเท่านั้น และข้อตกลงดังกล่าวจะต้องได้รับการยืนยันและอนุมัติจาก กสทช. ก่อนที่จะมีผลบังคับใช้

ประเด็น K: ต้องกำหนดกรอบเวลาขั้นสูงสำหรับการขอข้อมูลของ MNO

สถานะ: ได้รับการยืนยันจากข้อคัดค้านของบอร์ด (สิทธิในการขอข้อมูลอย่างไม่มีกำหนดคือสิทธิในการประวิงเวลาอย่างไร้ขอบเขต)

ข้อ 9, 10 และ 22 อนุญาตให้ MNO สามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้สมัครขายส่งได้โดยไม่มีการระบุกำหนดเวลาขั้นสุดท้ายที่ชัดเจนว่าการขอข้อมูลดังกล่าวต้องสิ้นสุดลงเมื่อใด ผลการหารือของบอร์ดคัดค้านยืนยันว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง โดยกรรมการท่านหนึ่งชี้ว่าการไม่มีกำหนดวันสิ้นสุดช่วยให้ MNO สามารถขอข้อมูลไปได้เรื่อย ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเป็นการประวิงเวลาการเชื่อมต่อโครงข่ายและการเจรจาออกไปโดยไม่มีขอบเขต จึงได้แนะนำให้กำหนดกรอบเวลาขั้นสูงที่รัดกุมเป็นเวลา 60 วัน นับจากวันที่ได้รับหนังสือแสดงเจตจำนงของผู้สมัคร ยิ่งไปกว่านั้น กรรมการบอร์ดหลายท่านยังมีความเห็นไม่ตรงกันว่า ปริมาณหรือมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลของผู้สมัครในระดับใดจึงจะถือว่าเพียงพอภายใต้ข้อ 22 หรือเกณฑ์ใดที่ถือเป็นภาระอันเกินสมควรสำหรับปริมาณเอกสารที่ข้อ 20 กำหนดให้ผู้สมัคร MVNO ต้องจัดหา ส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายของการแลกเปลี่ยนข้อมูลขาดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

การดำเนินการที่จำเป็น:

แก้ไขข้อ 9, 10 และ 22 เพื่อกำหนดกรอบเวลารัดกุมสูงสุด 60 วัน นับจากวันยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงของผู้สมัคร หรือการยื่นข้อเสนอการเข้าใช้โครงข่ายอ้างอิงตามประเด็น C โดยหลังจากพ้นกำหนดนี้แล้ว จะไม่สามารถใช้การขอข้อมูลเพิ่มเติมมาเป็นเหตุผลในการชะลอหรือปฏิเสธได้อีก นอกจากนี้ ให้กำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของข้อมูลที่ MNO สามารถร้องขอจากผู้สมัครตามข้อ 20 ด้วยเกณฑ์ที่เป็นวัตถุประสงค์และมีการประกาศต่อสาธารณะ พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานที่ กสทช. จะใช้ประเมินว่าข้อมูลที่จัดหาให้ตามข้อ 22 นั้นมีความเพียงพอแล้วหรือไม่

ประเด็น L: การกำกับดูแลคุณภาพบริการของ MVNO ต้องสะท้อนการถือครองโครงสร้างพื้นฐานตามฟังก์ชันการทำงานจริง

สถานะ: ได้รับการยืนยันจากข้อคัดค้านของบอร์ด (การคุ้มครองผู้บริโภคต้องพิจารณาจากการวางระบบโครงข่ายที่เกิดขึ้นจริง)

ข้อ 38(6) ของร่างประกาศ ยกเว้น MVNO จากหน้าที่การวัดผลและรายงานคุณภาพการให้บริการ (QoS) ของ กสทช. โดยจะตรวจสอบเฉพาะ MNO ผู้ให้บริการโครงข่ายหลักเท่านั้น ในระหว่างการพิจารณาของบอร์ด มีกรรมการท่านหนึ่งได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า คุณภาพการให้บริการของ MVNO ในทางปฏิบัติอาจแย่กว่า MNO ที่ขายต่อโครงข่ายให้ และผู้บริโภคที่ใช้บริการ MVNO ควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ใช้บริการ MNO แม้ช่องว่างการกำกับดูแลจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข แต่มาตรการเยียวยาต้องอาศัยความเข้าใจในรายละเอียดทางเทคนิค

การบังคับใช้เกณฑ์เดียวกันกับใบอนุญาตทุกประเภทถือเป็นแนวทางที่ผิดพลาดเชิงโครงสร้าง เนื่องจาก Thin MVNO ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายเป็นของตนเองและต้องพึ่งพาชั้นโครงข่ายของ MNO ทั้งหมด ทำให้ไม่มีขีดความสามารถทางกายภาพในการควบคุมประสิทธิภาพโครงข่ายหรือคุณภาพสัญญาณ ในทางกลับกัน Medium MVNO และ Full MVNO ที่มีการวางระบบองค์ประกอบโครงข่ายของตนเองจริง ไม่ว่าจะในรูปแบบฮาร์ดแวร์หรือระบบบนคลาวด์ เช่น ระบบ Core, เราเตอร์ หรืออุปกรณ์สลับสายสัญญาณ จะส่งผลกระทบต่อประสบการณ์ใช้งานทางเทคนิคของผู้ใช้บริการ ดังนั้น หน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายจึงต้องยึดโยงกับการถือครองโครงสร้างพื้นฐานตามฟังก์ชันการทำงานจริง ไม่ใช่เพียงประเภทของใบอนุญาต หาก MVNO รายใดมีการติดตั้งองค์ประกอบโครงข่ายที่ทำหน้าที่จัดการระบบข้อมูลหรือสัญญาณเสียงจริง รายนั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบคุณภาพบริการที่เป็นอิสระ

การดำเนินการที่จำเป็น:

แก้ไขข้อ 38(6) เพื่อเปลี่ยนจากการยกเว้นแบบเบ็ดเสร็จมาเป็นกรอบการทำงานตามฟังก์ชันจริง โดยให้คงการยกเว้นหน้าที่การปฏิบัติตามเกณฑ์คุณภาพบริการโครงข่ายเฉพาะ Thin MVNO หรือผู้รับใบอนุญาตที่ไม่มีการวางโครงสร้างพื้นฐานระบบเท่านั้น และกำหนดให้มีการสุ่มตรวจคุณภาพบริการเชิงรุกสำหรับ Medium MVNO และ Full MVNO ที่มีการติดตั้งองค์ประกอบโครงข่ายใช้งานจริง โดยปรับเทียบมาตรฐานการตรวจสอบให้สอดคล้องกับชั้นโครงสร้างพื้นฐานที่ผู้ประกอบการรายนั้น ๆ บริหารจัดการอยู่จริง

ประเด็น M: การจับคู่ประเภทใบอนุญาต การจัดประเภทโครงสร้างพื้นฐานที่คลาดเคลื่อน และอุปสรรคต่อการลงทุนระหว่างประเทศ

สถานะ: ได้รับการยืนยันจากข้อคัดค้านของบอร์ดและแนวคิดริเริ่มภายในของสำนักงาน กสทช. การดำเนินการกระบวนการกำกับดูแลเหล่านี้แยกจากกันโดยไม่มีการประสานงาน เสี่ยงต่อการสร้างกติกาสอดคล้องกันที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางกฎหมาย และขัดต่อพันธกรณีทางการค้าระหว่างประเทศ

การนิยามประเภทของ Thin, Medium, Full MVNO และ MVNA ในข้อ 4 ของร่างประกาศ ขาดการระบุอย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบการแต่ละระดับจะต้องถือใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทที่ 1, ประเภทที่ 2 หรือประเภทที่ 3 ผลการหารือของบอร์ดคัดค้านยืนยันถึงช่องว่างนี้โดยตรง โดยมีกรรมการท่านหนึ่งได้ตั้งคำถามกับสำนักงานฯ ในประเด็นจุดบกพร่องด้านการปฏิบัติการณ์นี้ แต่กลับไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน นอกเหนือจากการรับปากว่าจะไปพิจารณาจัดทำภาคผนวกเพื่อประกอบการอธิบายในภายหลัง ในขณะเดียวกัน สำนักงานฯ ได้เปิดเผยในระหว่างการประชุมดังกล่าวว่า กำลังอยู่ระหว่างการพัฒนาแนวคิดแยกต่างหากในการกำหนดให้มีการแยกโครงสร้างระหว่างใบอนุญาตโครงข่าย (ประเภทที่ 3) และใบอนุญาตบริการ (ประเภทที่ 1)

สำหรับวัตถุประสงค์ในการขายส่ง การปฏิรูปนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อมาตรการกำกับดูแลเชิงรุกและโครงสร้างกึ่งผูกขาดของผู้เล่นรายใหญ่ ซึ่งกรรมการบอร์ดระบุว่าป็นต้นตอของความล้มเหลวในตลาด MVNO อย่างไรก็ตาม การหารือภายในของสำนักงานฯ เกี่ยวกับการจัดประเภทหรือปรับโครงสร้างประเภทใบอนุญาตเหล่านี้สะท้อนถึงความเข้าใจที่ตลาดเคลื่อนต่อสถาปัตยกรรมโทรคมนาคมระดับสากล

ภายใต้มาตรฐานสากลที่กำหนดโดยสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (ITU), GSMA และ 3GPP นั้น MVNO และ MVNA ถูกนิยามอย่างเข้มงวดว่าเป็นผู้ประกอบการที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายการเข้าถึงทางวิทยุ (RAN) และไม่มีการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุเป็นของตนเอง โดยตามนิยามแล้ว ผู้ประกอบการเสมือนจะไม่มีโครงข่ายการเข้าถึงทางกายภาพ การวางระบบฟังก์ชันโครงข่ายเชิงตรรกะของ Core Network ซึ่งรวมถึง Home Subscriber Servers (HSS), Home Location Registers (HLR), Policy and Charging Rules Functions (PCRF) และ Packet Data Network Gateways (PGW) ผ่านสภาพแวดล้อมเสมือนจริงหรือระบบคลาวด์ ถือเป็นมาตรฐานสากลสำหรับการดำเนินการ Full MVNO และ MVNA องค์ประกอบเหล่านี้เป็นเพียงแพลตฟอร์มซอฟต์แวร์สลับสายสัญญาณเชิงตรรกะที่ออกแบบมาเพื่อบริหารจัดการการใช้งานร่วมกัน การกำหนดเส้นทางและข้อมูลการเรียกเก็บเงินที่เป็นอิสระ สิ่งเหล่านี้จึงไม่ได้ประกอบขึ้นเป็นโครงสร้างพื้นฐานโครงข่ายโทรคมนาคมทางกายภาพ ความพยายามในการจัดประเภทผู้ประกอบการเสมือนผิดไปเป็นผู้ถือครองโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพประเภทที่ 3 เพียงเพราะผู้ประกอบการรายนั้นใช้โปรโตคอล Core ตามมาตรฐาน 3GPP ถือเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องทางเทคนิคและไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย

ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น การจัดประเภทที่ผิดพลาดนี้จะสร้างอุปสรรคทางกฎหมายที่ร้ายแรงและส่งผลกระทบทันทีต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) เนื่องจากมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม กำหนดข้อห้ามตามกฎหมายอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับใบอนุญาตประเภทที่ 3 โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องมีสัดส่วนการถือหุ้นโดยบุคคลสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ในทางกลับกัน ใบอนุญาตบริการประเภทที่ 1 ไม่ได้มีข้อจำกัดสัดส่วนหุ้นต่างด้าวที่เข้มงวดเช่นนี้ ทำให้ผู้ลงทุนในธุรกิจดิจิทัลและโทรคมนาคมต่างชาติสามารถเข้าสู่ตลาดได้ผ่านช่องทางพาณิชย์ปกติ การบังคับให้ Full MVNO และ MVNA ที่ขับเคลื่อนด้วยซอฟต์แวร์ต้องไปใช้ใบอนุญาตประเภทที่ 3 จะทำลายโครงสร้างการลงทุนของต่างชาติที่มีอยู่เดิมในทันที และปิดกั้นการเข้าสู่ตลาดของผู้เล่นรายใหม่ในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงที่ถอยหลังเข้าคลองนี้ขัดแย้งโดยตรงกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญของประเทศไทย ปัจจุบันประเทศกำลังขับเคลื่อนแผนงานการเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกร้องให้มีการผ่อนปรนข้อจำกัดด้านการลงทุนของต่างชาติและลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาดอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังอยู่ในช่วงการเจรจาความตกลงการค้าเสรี (FTA) กับสหภาพยุโรป การเพิ่มอุปสรรคในการออกใบอนุญาตที่มีลักษณะปกป้องตลาดในภาคการค้าดิจิทัลบริการ และการลงทุนอย่างกะทันหัน จะทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศไทยในเวทีเจรจาระหว่างประเทศอย่างรุนแรง กสทช. ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและยอมรับว่า MVNO หรือ MVNA ยังคงมีสถานะเป็นผู้ประกอบการเสมือน ไม่ว่าระบบซอฟต์แวร์สลับสายสัญญาณ Core Network จะมีความซับซ้อนเพียงใดก็ตาม

การดำเนินการที่จำเป็น:

กสทช. ต้องจัดทำและประกาศข้อกำหนดที่ระบุอย่างชัดเจนควบคู่ไปกับตารางแสดงขีดความสามารถทางเทคนิคในภาคผนวก ก ว่าผู้ประกอบการ MVNO และ MVNA ในแต่ละระดับจะจับคู่กับใบอนุญาตประเภทที่ 1, ประเภทที่ 2 หรือประเภทที่ 3 อย่างไร โดยกรอบกฎหมายนี้ต้องกำหนดให้สิทธิความเป็นเจ้าขององค์ประกอบ Core Network เชิงตรรกะบนคลาวด์ อยู่ภายใต้ขอบเขตของการดำเนินการเสมือนประเภทที่ 1 ทั้งหมด เพื่อให้มั่นใจว่าการตีความภายในของสำนักงานฯ จะไม่ทำลายการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ ไม่ขัดต่อพันธกรณีการค้าเสรีระหว่างประเทศและแผนงาน OECD ของไทย หรือเปิดช่องให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธการให้บริการอย่างไม่เป็นธรรม

ประเด็น N: โมเดลต้นทุนบวกกำไร / "ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ" มีแนวทางในประเทศที่ควรนำมาใช้ แต่ต้องมีมาตรการป้องกันเชิงโครงสร้างที่เข้มงวด

สถานะ: ได้รับการยืนยันจากการหารือของบอร์ด กสทช. มีการกำกับดูแลโดยใช้โมเดลนี้อยู่แล้ว แต่ต้องปรับปรุงให้เข้ากับโครงสร้างตลาดหลังการควบรวมกิจการเพื่อป้องกันการบีบอัดราคากำไร (Margin Squeeze)

ผลการหารือของบอร์ดคัดค้านยืนยันว่า มีกรรมการท่านหนึ่งได้เสนออย่างชัดเจนให้ใช้แนวทางการคำนวณต้นทุนบวกกำไรแบบ "ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ" (Efficient MNO) ซึ่ง กสทช. ใช้อยู่แล้วในการกำกับดูแลอัตราค่าเชื่อมต่อโครงข่าย (IC) มาประยุกต์ใช้กับอัตราค่าบริการขายส่งของ MVNO โดยกรรมการตั้งข้อสังเกตว่ากรอบการทำงานด้าน IC ของ กสทช. ได้รับการพัฒนาผ่านการปรับปรุงซ้ำหลายครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมาจนอยู่ในสถานะที่ทำงานได้ดีในปัจจุบัน และแนวทางเดียวกันนี้ ซึ่งเป็นเกณฑ์เปรียบเทียบต้นทุนที่มีประสิทธิภาพพร้อมสิทธิในการคัดค้าน สามารถนำมาขยายผลใช้กับการกำหนดค่าตอบแทนของ MVNO และ MVNA ได้ ซึ่งสอดคล้องและช่วยตอกย้ำข้อเสนอแนะในคำถามที่ 4 และประเด็น E ของข้อเสนอฉบับนี้ ที่กำหนดให้มีแนวทางต้นทุนบวกกำไรเป็นทางเลือกนอกเหนือจาก Retail Minus โดยอิงจากบรรทัดฐานการกำกับดูแลภายในประเทศไทย แทนที่จะพึ่งพาเพียงโมเดลจากต่างประเทศเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การนำโมเดลผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพมาใช้โดยตรงทันทีอาจสร้างความเสี่ยงสูงในสภาวะตลาดปัจจุบัน เนื่องจากตลาดค้าปลีกหลังการควบรวมกิจการมีความกระจุกตัวสูงและยังไม่มี การตรวจสอบบัญชีอย่างเป็นระบบ เกณฑ์เปรียบเทียบแบบผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพจึงอาจเปิดช่องให้ MNO ตกแต่งตัวเลขและทำให้ฐานต้นทุนสูงเกินจริงเพื่อเอาเปรียบผู้เล่นรายอื่น ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภาวะการบีบอัดราคากำไร (Margin Squeeze) ที่เกิดจากกฎเกณฑ์การกำกับดูแล กสทช. จำเป็นต้องกำหนดให้ทำการทดสอบการบีบอัดราคากำไรล่วงหน้า (Ex-ante Margin Squeeze Test) ควบคู่ไปกับการจัดทำแบบจำลองต้นทุนส่วนเพิ่มในระยะยาวแบบฐานล่าง (Bottom-Up Long Run Incremental Cost หรือ BU-LRIC) อย่างครอบคลุมก่อนที่จะมีการบังคับใช้กรอบต้นทุนบวกกำไรใด ๆ ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานฯ ควรให้ความสำคัญกับเกณฑ์ทดสอบการลอกเลียนแบบทางเศรษฐกิจ (Economic Replication Test หรือ ERT) และมาตรการป้องกันด้วยสูตร Retail-Minus เพื่อเป็นหลักประกันว่าอัตราค่าบริการขายส่งจะไม่สูงเกินกว่าราคาขายปลีกในตลาด

การดำเนินการที่จำเป็น:

ปรับปรุงกรอบการกำหนดราคาเพื่อสร้างทางเลือกต้นทุนบวกกำไรที่อิงจากวิธีการ IC ที่มีอยู่เดิม โดยกำหนดเงื่อนไขอย่างเข้มงวดว่าการบังคับใช้จะต้องผ่านการทดสอบ Ex-ante Margin Squeeze Test และการจัดทำแบบจำลองต้นทุน BU-LRIC ล่วงหน้าเพื่อขจัดฐานต้นทุนที่สูงเกินจริงของ MNO พร้อมทั้งรวมระบบทดสอบ ERT และมาตรการป้องกัน Retail-Minus ภาคบังคับเพื่อสกัดกั้นภาวะการบีบอัดราคากำไร โดยต้องกำหนดสิทธิที่ชัดเจนให้ MNO ยื่นข้อมูลต้นทุนที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว และให้สิทธิฝั่ง MVNO หรือ MVNA ในการคัดค้านข้อมูลดังกล่าวได้

ประเด็น O: บันทึกของ กสทช. เกี่ยวกับการขอพิพาทบริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสเชส มีความขัดแย้งภายใน และต้องได้รับการชี้แจงให้เป็นที่ยุติก่อนสรุปร่างประกาศฉบับนี้

สถานะ: มีหลักฐานยืนยันจากบันทึกคดีของผู้ร้องเรียนเอง กสทช. ไม่อาจกำกับดูแลตลาดโดยใช้นิยามที่ตนเองตีความแตกต่างกันถึงสองแบบกับผู้รับใบอนุญาตรายเดียวกันภายในระยะเวลาเพียงห้าเดือน

ข้อพิพาทระหว่างบริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสเชส จำกัด กับ TUC ที่อธิบายไว้ในหัวข้อ 1.6 ข้างต้น มีใช้เพียงตัวอย่างของช่องว่างด้านนิยามในข้อ 4 แต่ยังไม่แสดงให้เห็นว่าจุดยืนของ กสทช. ต่อข้อเท็จจริงชุดเดียวกันไม่สอดคล้องกันเองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา สำนักงาน กสทช. มีหนังสือลงวันที่ 22 ธันวาคม 2568 ระบุว่า Architecture Blueprint ฉบับปรับปรุงของบริษัทฯ อยู่ภายในขอบเขตใบอนุญาตแบบที่หนึ่ง และให้ถือว่าวันที่ TUC ได้รับหนังสือเป็นวันเริ่มต้นการเจรจาตามข้อ 19 แต่ในการประชุม กสทช. ครั้งที่ 15/2569 ห่างจากหนังสือฉบับดังกล่าวเพียงห้าเดือน ผู้แทนสำนักงาน กสทช. กลับชี้แจงว่าโครงสร้างพื้นฐานชุดเดียวกันนี้เป็นอุปกรณ์โครงข่ายหลัก (Core Network) ที่ต้องใช้ใบอนุญาตแบบที่สาม ข้อเสนอฉบับนี้มิได้ขอให้ กสทช. วินิจฉัยว่าจุดยืนใดถูกต้อง แต่ขอให้ชี้แจงว่าเหตุใดทั้งสองจุดยืนจึงเป็นจริงพร้อมกันได้ และยืนยันว่าจุดยืนใดมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ก่อนสรุปหลักเกณฑ์การจัดระดับชั้นบริการในร่างประกาศฉบับนี้

เหตุผลในการปฏิเสธก็เปลี่ยนไปถึงสามครั้ง: หนังสือปฏิเสธฉบับแรกของ TUC (9 พฤษภาคม 2568) อ้างการรบกวนทางเทคนิค ฉบับที่สอง (3 กุมภาพันธ์ 2569) อ้างว่าไม่รองรับ "one-to-many profiling" และผู้แทนสำนักงาน กสทช. ให้เหตุผลที่สามต่อที่ประชุมคณะกรรมการในเดือนพฤษภาคม 2569 ว่าเป็นเพราะไม่มีอุปกรณ์ฮาร์ดแวร์ทางกายภาพ トラบดีที่เหตุผลหลักก็เปลี่ยนไปมาเช่นนี้ ทั้งผู้ยื่นคำขอและ กสทช. เองย่อมไม่อาจใช้ตารางเมตริกชี้วัดความสามารถทางเทคนิคได้อย่างมีความหมาย และหากคำขอของบริษัทฯ ก่อให้เกิดพันธกรณีตามมาตราที่ 2(e) ของเงื่อนไขการควบรวมกิจการ TRUE/DTAC ตามที่หนังสือฉบับ 22 ธันวาคม 2568 บังชี้กำหนดเวลา 60 วันย่อมครบกำหนดในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2569 ซึ่งล่วงเลยมาแล้วโดยยังไม่มีเริ่มให้บริการ รายงานการบังคับใช้เงื่อนไขการควบรวมกิจการตามหัวข้อ 1.5 จึงควรกล่าวถึงกรณีนี้โดยเฉพาะเจาะจงด้วยชื่อ

การดำเนินการที่จำเป็น:

กสทช. ต้องชี้แจงต่อสาธารณะให้เป็นที่ยุติถึงความขัดแย้งระหว่างหนังสือของสำนักงาน กสทช. ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2568 กับจุดยืนที่นำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการในเดือนพฤษภาคม 2569 และยืนยันว่าคำวินิจฉัยใดมีผลบังคับใช้ต่อขอบเขตใบอนุญาตของบริษัทฯ ในปัจจุบัน

กสทช. ต้องกำหนดให้เหตุผลในการปฏิเสธคำขอเข้าถึงโครงข่ายสายส่งต้องระบุไว้เพียงครั้งเดียว เป็นลายลักษณ์อักษร โดยครบถ้วนสมบูรณ์ ณ เวลาที่ปฏิเสธ และห้ามมิให้มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเหตุผลในภายหลังระหว่างกระบวนการพิจารณาข้อพิพาท

รายงานการบังคับใช้เงื่อนไขการควบรวมกิจการ TRUE/DTAC ของ กสทช. (ตามหัวข้อ 1.5) ต้องระบุโดยเฉพาะเจาะจงว่าพันธกรณีการเริ่มให้บริการภายใน 60 วันตามมาตราที่ 2(e) ได้รับการปฏิบัติตามในกรณีนี้หรือไม่ และหากไม่ได้ปฏิบัติตาม กสทช. ได้ดำเนินมาตรการบังคับใช้บ้าง

ส่วนที่ 3: ความคิดเห็นต่อคำถามรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของ กสทช. ข้อ 1-10

คำตอบต่อไปนี้เป็นคำตอบข้อซักถามในแต่ละข้อจากทั้งหมดสิบข้อที่ตั้งโดย กสทช.

เนื้อหาเหล่านี้ควรอ่านประกอบกับส่วนที่ 2 ข้างต้น
ซึ่งระบุถึงประเด็นสำคัญที่ไม่ได้ครอบคลุมอยู่ในคำถามล่วงหน้า
และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเชิงโครงสร้างที่มากกว่า

คำถามข้อที่ 1: ข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจในการบังคับใช้กฎระเบียบ (ข้อ 3)

ตำแหน่ง (Position):

ถูกต้องในเชิงแนวทางแต่โครงสร้างยังไม่สมบูรณ์หากไม่มีภาระผูกพันแบบอสมมาตรและอำนาจการบังคับใช้ที่ชัดเจน

ข้อ 3 ได้ขยายขอบเขตของประกาศนี้ให้ครอบคลุมกิจกรรมขายส่งและการขายต่ออย่างถูกต้อง
ซึ่งช่วยจัดแหล่งที่มาของความคลุมเครือในการกำกับดูแล

อย่างไรก็ตาม

การขยายขอบเขตจะมีค่านับสัญญาที่แท้จริงก็ต่อเมื่อประกาศระบุหลักเกณฑ์เชิงเนื้อหาที่เพียงพอสำหรับกิจกรรมเหล่านั้น และตามที่ระบุรายละเอียดไว้ตลอดข้อเสนอนี้ ประการฉบับนี้ยังไม่มีสิ่งนั้น

สิ่งที่วิฤตกว่าคือ ข้อ 3 ไม่ได้ระบุชี้ถึงอำนาจของ กสทช. ในการออกคำสั่งเข้าถึงโครงข่ายรายบุคคลไปยัง MNO เฉพาะราย

อำนาจนั้นมีอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายโทรคมนาคม

แต่การไม่มีระบุไว้ในประกาศนี้ทำให้ภาพการบังคับใช้กฎระเบียบขาดความชัดเจน

กสทช. ต้องระบุให้ชัดเจนในข้อ 3 ว่าจะใช้อำนาจสั่งการในกรณี:

- MVNO หรือ MVNA ที่ได้รับใบอนุญาตไม่สามารถบรรลุข้อตกลงขายส่งได้ภายในกรอบเวลาของประกาศ
- MNO ได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายที่ไม่ได้รับอนุญาตตามประกาศ
- หรือตลาดขายส่งไม่ได้ดำเนินงานอย่างมีการแข่งขัน

การเปรียบเทียบกับประเทศไนจีเรีย: ข้อ 2 ของหลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC

ระบุไว้อย่างชัดเจนว่ากฎเกณฑ์นี้จะเสริมพรก. และพรก. จะมีผลเหนือกว่าในกรณีที่ข้อกำหนดขัดแย้งกัน
กรอบโครงสร้างของ NCC

ประกอบด้วยอำนาจการเข้าแทรกแซงและการสั่งการของคณะกรรมการอย่างชัดเจนตลอดทั้งฉบับ

ไม่ใช่ในฐานะความสามารถทางกฎหมายเบื้องต้น แต่เป็นอำนาจการดำเนินงานที่มีชื่อเรียกเฉพาะ ณ
จุดกระตุ้นเฉพาะ กสทช. ควรนำแนวทางนี้มาปรับใช้

การแก้ไขที่แนะนำ:

ข้อ 3 ต้องรวมถึง: ข้อห้ามที่ชัดเจนต่อเงื่อนไขล่วงหน้าในการเข้าถึงโครงข่ายใดๆ ที่ไม่ได้อนุมัติโดยประกาศนี้
โดยระบุชื่อข้อกำหนดเรื่องประสบการณ์เป็นการเฉพาะ; อำนาจที่ชัดเจนของ กสทช.

ในการออกคำสั่งการเข้าถึงรายบุคคล; และข้อกำหนดที่ว่าเงื่อนไขใดๆ ที่กำหนดโดย MNO
ซึ่งไม่มีฐานรองรับในประกาศนี้ ให้ถือเป็นโมฆะมาแต่แรกเริ่ม (void ab initio)

คำถามข้อที่ 2: นิยาม (ข้อ 4)

ตำแหน่ง (Position): บทพร่องอย่างเป็นรากฐาน เป็นข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดในร่างประกาศฉบับนี้ทั้งหมด

ส่วนนิยามคือรากฐานของกรอบการกำกับดูแล นิยามที่ไม่แม่นยำย่อมนำไปสู่การบังคับใช้ที่ไม่แม่นยำ

นิยามของประเภท MVNO และ MVNA ในร่างประกาศ มีความบกพร่องเชิงโครงสร้างแบบเดียวกับประกาศปี 2013 คือ อธิบายประเภทหน้าที่การทำงานโดยไม่ระบุองค์ประกอบเฉพาะเจาะจงภายในประเภทเหล่านั้น

Thin MVNO:

“ระบบสนับสนุนส่วนค้าปลีก เช่น ระบบจัดเก็บเงิน (Billing) หรือระบบบริการลูกค้า (Customer Care)” - วลีว่า “เช่น” ไม่ใช่ นิยาม

ประกาศไม่ได้ยืนยันว่า Thin MVNO อาจเป็นเจ้าของ SMSC, แพลตฟอร์มโฮสติ้ง VAS, ระบบ CRM, แอปพลิเคชันมือถือสำหรับลูกค้า หรือโครงสร้างพื้นฐานการวิเคราะห์ข้อมูลได้หรือไม่

แต่ละรายการล้วนเป็นทางเลือกในการตัดสินใจลงทุนที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ กสทช. ภายใต้ร่างกฎหมายปัจจุบัน

Medium MVNO:

“แพลตฟอร์มแอปพลิเคชัน เช่น SMS, MMS หรือบริการเสริม (Value-added Services)” ไม่ได้ยืนยันว่า Medium MVNO อาจเป็นเจ้าของ HLR หรือ HSS, AuC, EIR, แพลตฟอร์ม IN, PCRF หรือโครงสร้างพื้นฐานการออก SIM ของตนเองได้หรือไม่

สิ่งเหล่านี้คือขีดความสามารถที่เป็นตัวกำหนดความแตกต่างระหว่าง Medium และ Thin MVNO ในทุกกรอบโครงสร้างสากล

การละเลยสิ่งเหล่านี้ทำให้นิยามขาดฟังก์ชันการทำงานในทางพาณิชย์

Full MVNO:

“โครงข่ายหลัก (Core Network) ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการโครงข่ายและปริมาณการใช้งาน (traffic)” ไม่ได้ระบุว่าองค์ประกอบโครงข่ายหลักใดบ้างที่รวมอยู่ด้วย เช่น MSC/MSC-S, MME, PGW/SGW, GGSN/SGSN, PCRF, IMS/P-CSCF, MGCF, IBCF และไม่ได้ระบุว่าการใช้งานในรูปแบบเสมือน (virtualized) หรือบนคลาวด์ (cloud-based) ได้รับอนุญาตหรือไม่

สำหรับผู้ประกอบกิจการที่กำลังพิจารณาการลงทุนที่โครงข่ายหลักที่แท้จริงต้องการ รายละเอียดเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องเล็กน้อย

แต่มันคือแผนธุรกิจทั้งหมด

MVNA - ช่องว่างที่วิกฤตที่สุด:

ตามทีบันทึกไว้ในส่วนที่ 1.6 กสทช.

ใช้เวลามากกว่าหนึ่งปีในการตัดสินใจพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในโครงสร้างพื้นฐานของ MVNA และได้ผลลัพธ์เป็นคำตัดสินที่ไม่ได้นำไปสู่หลักเกณฑ์ที่เผยแพร่ได้ในคำถามนี้

นิยาม MVNA ในร่างประกาศใช้แนวทางเดิมแบบเดียวกับฉบับดั้งเดิมปี 2013

มันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์แบบเดิมซ้ำอีก

MVNA ต้องเป็นเจ้าของ HLR/HSS, แพลตฟอร์ม IN, OSS/BSS, โครงสร้างพื้นฐานการบริหารจัดการ SIM และองค์ประกอบการสลับสายและการเชื่อมต่อโครงข่าย เพื่อทำหน้าที่เอื้อประโยชน์ตามที่ข้อ 7 มอบหมายให้

MVNA ต้องสามารถถูกจัดประเภทในระดับเดียวกับ Full MVNO สิ่งนี้ต้องระบุไว้อย่างชัดเจน

เรื่องนี้ไม่สามารถปล่อยให้ไปไปตามดุลยพินิจเป็นกรณีๆ ไปของ กสทช.

การเปรียบเทียบกับประเทศไนจีเรีย: กรอบใบอนุญาตของ NCC

จัดให้มีแผนภาพที่สมบูรณ์ในการจับคู่ทุกองค์ประกอบโครงข่ายเทียบกับแต่ละชั้น หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC (กำหนดการ B) ให้คำยืนยันเป็นข้อความอย่างละเอียดในแต่ละชั้น โดยระบุเฉพาะเจาะจงถึง EIR/HLR/AuC/HSS, แพลตฟอร์มระบบจัดเก็บเงิน, องค์ประกอบโครงข่ายอัจฉริยะ, ส่วนประกอบการสลับสายและการเชื่อมต่อโครงข่ายเป็นรายตัว ความคลุมเครือเป็นศูนย์ ประเทศไทยต้องการมาตรฐานขั้นต่ำ

การแก้ไขที่แนะนำ:

แทนที่ถ้อยคำอธิบายลักษณะยกตัวอย่าง "เช่น"

ทั้งหมดในนิยามระดับชั้นด้วยรายการองค์ประกอบโครงข่ายที่ละเอียดถี่ถ้วน;
เพิ่มตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิคเป็นภาคผนวก ก ภาคบังคับ;

ยืนยันว่า MVNA

อาจเป็นเจ้าของและดำเนินงานโครงข่ายและไอทีทั้งหมดสำหรับการดำเนินงานขายส่งและการเอื้อประโยชน์;

อัปเดตนิยามระดับชั้นทั้งหมดให้ครอบคลุม 4G LTE, VoLTE, 5G NR (NSA/SA), สถาปัตยกรรม IMS และการนำไปใช้งานในรูปแบบเสมือนหรือคลาวด์;

ระบุประเภทใบอนุญาตที่จำเป็น (ประเภทที่ 1, 2 หรือ 3) สำหรับ MVNO แต่ละชั้นและสำหรับ MVNA ในตารางภายในประกาศ

คำถามข้อที่ 3: บทที่ 1 - บททั่วไป

ตำแหน่ง (Position):

ภาระผูกพันในการปฏิบัติที่เป็นธรรมได้รับการปรับปรุงดีขึ้นแต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้หากไม่มีการคุ้มครองชั่วคราวและภาระผูกพันแบบอสมมาตร

ภาระผูกพันการปฏิบัติที่เป็นธรรมในข้อ 6 พร้อมการปรับเปลี่ยนภาระการพิสูจน์ถือเป็นพัฒนาการเชิงบวก

การตอบสนองความพร้อมใน 20 วันและหน้าตาการแจ้งเตือนปฏิเสธแบบบูรณาการ ควบคู่ไปกับสิทธิข้อพิพาทอัตโนมัติ ถือเป็นการปรับปรุงที่ชัดเจนเมื่อเทียบกับกรอบโครงสร้างเดิม

อย่างไรก็ตาม

ข้อกำหนดเหล่านี้ดำเนินการในระดับหลักการโดยไม่มีการจำกัดความว่าอะไรคือการละเมิดในแง่การดำเนินงาน และไม่มีการจัดให้มีการคุ้มครองชั่วคราว (interim relief) ในระหว่างการระงับข้อพิพาท

เหตุผลการปฏิเสธในเรื่องสถานะทางการเงินในข้อ 9 ถูกสร้างขึ้นโดยไม่มีเกณฑ์ที่เป็นวัตถุประสงค์ชัดเจน

ตามที่เสนอในการยื่นข้อเสนอปี 2023 ข้อเสนออ้างอิงที่เผยแพร่ของ MNO

ควรกำหนดล่วงหน้าถึงเกณฑ์ทางการเงินที่สามารถวัดผลได้ เช่น ทุนจดทะเบียนขั้นต่ำที่ชำระแล้ว

ข้อกำหนดหลักประกันธนาคาร และงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบ ซึ่งต้องนำมาใช้กับผู้สมัคร MVNO และ MVNA ทุกรายอย่างสอดคล้องกัน

MNO ที่ปฏิเสธการเข้าถึงโดยอ้างสถานะทางการเงิน

จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้สมัครรายนั้นล้มเหลวเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่เผยแพร่เหล่านั้น

ต้องมีการเพิ่มข้อกำหนดที่บังคับให้ MNO แต่ละรายต้องเผยแพร่ Reference Technical Access Offer

(ข้อเสนอการเข้าถึงทางเทคนิคอ้างอิง) ซึ่งแยกต่างหากและมีความละเอียดมากกว่าข้อเสนอขายส่งทางพาณิชย์ โดยต้องประกอบด้วย:

- ทางเลือกสถาปัตยกรรมโครงข่ายสำหรับ MVNO ในแต่ละระดับ
- เอกสารอธิบาย API
- ข้อมูลจำเพาะส่วนต่อประสาน
- ข้อกำหนดสภาพแวดล้อมการทดสอบ
- เกณฑ์การยอมรับ
- รายการตรวจสอบความพร้อมในการให้บริการ

สิ่งนี้เคยถูกเสนอในการยื่นข้อเสนอปี 2023 ภายใต้รูปแบบ Reference Access Offer

และเป็นข้อบังคับภายใต้มาตรา 8(1) ของหลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC

มันควรจะอยู่ในประกาศปี 2023 และมันต้องอยู่ในประกาศฉบับนี้

การแก้ไขที่แนะนำ:

ข้อ 6: เพิ่มข้อกำหนดว่าเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายใดๆ

ที่ไม่ได้อนุมัติโดยประกาศนี้ถือเป็นโมฆะและเป็นการละเลยในสาระสำคัญ;

เพิ่มกลไกคำสั่งชั่วคราวที่กำหนดให้ กสทช. ต้องออกคำสั่งการเข้าถึงชั่วคราวที่มีผลผูกพันภายใน 15 วันทำการนับจากการส่งเรื่อง;

ข้อ 9: กำหนดให้ MNO ต้องเผยแพร่เกณฑ์ทางการเงินที่เป็นวัตถุประสงค์สำหรับผู้สมัครขายส่ง

การปฏิเสธด้วยเหตุผลทางการเงินต้องได้รับการพิสูจน์เทียบกับเกณฑ์เหล่านั้น;

ข้อกำหนดใหม่: บังคับเผยแพร่ Reference Access Offer และ Reference Technical Access Offer ภายใน 90 วันหลังจากประกาศมีผลบังคับใช้

คำถามข้อที่ 4: บทที่ 2 - ข้อเสนอขายส่ง

ตำแหน่ง (Position): โครงสร้างได้รับการปรับปรุงดีขึ้น เนื้อหาทางเทคนิคยังบกพร่อง
กลไกราคาไม่เหมาะสมสำหรับตลาดที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล

ข้อกำหนดที่ MNO ต้องเสนอการบริการโดยใช้ทุกเทคโนโลยีที่พวกเขาสามารถจัดหาได้ (ข้อ 13) ถือเป็นเชิงบวก
การเพิ่มกรอบเวลาการซ่อมแซมและการแก้ไขข้อบกพร่องถือเป็นการปรับปรุงในทางปฏิบัติ
อย่างไรก็ตาม:

- รายการบริการในข้อ 13 เป็นยุคก่อน 4G ประกาศต้องครอบคลุม 4G LTE, VoLTE, 5G NR (ครอบคลุมทั้ง Non-Standalone และ Standalone), บริการบนฐาน IMS และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นใหม่ตามกรอบในประเด็น F ข้างต้นอย่างชัดเจน
- เนื้อหาข้อเสนอขั้นต่ำในข้อ 14 ไม่ได้กำหนดข้อกำหนดส่วนต่อประสานทางเทคนิค ได้แก่ ส่วนต่อประสานการส่งสัญญาณ (SS7, Diameter, SIP, HTTP/2 APIs), จุดอ้างอิงการรวมระบบ HLR/HSS, ส่วนต่อประสานการเชื่อมต่อโครงข่าย MSC/GMSC, โปรแกรมจำลองการจัดสรรบริการ (provisioning APIs), ส่วนต่อประสานการบริหารจัดการ SIM, พารามิเตอร์ SLA, ข้อมูลจำเพาะสภาพแวดล้อมการทดสอบ หรือวิธีการวางแผนความจุ หากไม่มีสิ่งนี้ MVNO จะไม่สามารถประเมินได้ว่าการรวมระบบกับ MNO รายนั้นมีความเป็นไปได้สำหรับระดับขั้นที่ตั้งใจไว้หรือไม่
- เกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนในข้อ 16: แนวทาง Retail Minus พร้อมเกณฑ์ขั้นต่ำ 35% นั้นมีความเสี่ยงที่จะถูกบิดเบือนผ่านการตั้งราคาขายปลีกข้อมูลแบบไม่จำกัด ตามที่บันทึกไว้ในส่วนที่ 1.8
- ข้อเสนอเกณฑ์ขั้นต่ำของราคาขายปลีกในรูปแบบฟอร์มแสดงความคิดเห็นของ กสทช. เองนั้นถูกต้องและต้องได้รับการนำมาใช้ โดยในกรณีที่ราคาขายปลีกของ MNO ต่ำกว่าอัตราขายส่งที่คำนวณได้ ให้ราคาขายปลีกที่ต่ำที่สุดนั้นกลายเป็นเพดานราคาขายส่งสูงสุด
- ระเบียบวิธีแบบ Cost Plus ควรจัดให้มีเป็นทางเลือก โดยให้ กสทช. กำหนดองค์ประกอบต้นทุนที่อนุญาต
- การทดสอบการบีบอัดราคาใดของ NKOM ที่อธิบายไว้ในประเด็น E ควรเป็นเกณฑ์สำรองสำหรับข้อพิพาทอัตราค่าบริการ

การเปรียบเทียบกับประเทศไนจีเรีย: หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC (ข้อ 10)

กำหนดให้มีราคาขายเกณฑ์มาตรฐาน (Benchmark Selling Price)

ที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการสำหรับบริการเสียง ข้อมูล SMS และ USSD

โดยส่วนแบ่งรายได้ที่คำนวณได้จะหักออกเฉพาะต้นทุนการเชื่อมต่อโครงข่ายสำหรับบริการเสียง/SMS

และต้นทุนแบนด์วิดท์สำหรับข้อมูลที่เป็นการหักออกที่พิสูจน์ได้จริงและเป็นวัตถุประสงค์เท่านั้น

มีการระบุเปอร์เซ็นต์ส่วนแบ่งรายได้ตามระดับขั้นอย่างชัดเจน

รูปแบบนี้สร้างความแน่นอนทางพาณิชย์ที่กรอบโครงสร้างของ กสทช. ไม่มี

การแก้ไขที่แนะนำ:

อัปเดตรายการบริการในข้อ 13 ให้รวมถึง 4G LTE, VoLTE, 5G NR (NSA/SA), IMS, network slicing;

ขยายข้อ 14 ให้กำหนดข้อกำหนด API, การอ้างอิงส่วนต่อประสาน, พารามิเตอร์ SLA,

รายละเอียดสภาพแวดล้อมการทดสอบ, วิธีการวางแผนความจุ;

นำเกณฑ์ขั้นต่ำราคาขายปลีกมาใช้ในข้อ 16 เพิ่มทางเลือก Cost Plus พร้อมกำหนดองค์ประกอบต้นทุน;

นำการทดสอบการบีบอัดราคาใดของ NKOM มาใช้เป็นเกณฑ์สำรองข้อพิพาทอัตราค่าบริการ;

นำกรอบอ้างอิงส่วนแบ่งรายได้ตามระดับขั้นของ NCC มาใช้: ระดับ 1 25/75, ระดับ 2 30/70, ระดับ 3 40/60, Full MVNO/MVNA 50/50

คำถามข้อที่ 5: บทที่ 3 - ขั้นตอนการเจรจา

ตำแหน่ง (Position): กรอบเวลาได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
แต่ผลลัพธ์สำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบยังคงไม่มีปรากฏ
กรอบโครงสร้างนี้ยังคงให้รางวัลแก่ความล่าช้า

ข้อกำหนดการจัดหาข้อมูลใน 15 วัน (ข้อ 21 และ 22) และข้อกำหนดเนื้อหาหนังสือแสดงเจตจำนงที่ชัดเจน (ข้อ 20) ถือเป็นก้าวในแนวทางที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาพื้นฐานยังคงไม่เปลี่ยนแปลง นั่นคือ กรอบเวลาที่ไม่มียุทธศาสตร์ไม่สามารถบังคับใช้ได้

หาก MNO พลาดกำหนดเวลา กระบวนการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะใช้เวลาหลายเดือน
หมายความว่าต้นทุนของความล่าช้าสำหรับ MNO คือศูนย์ ในขณะที่ต้นทุนของ MVNO
คือกรอบเวลาทางพาณิชย์ทั้งหมดของตนเอง

ความไม่สมมาตรนี้ส่งผลให้เกิดการขัดขวางเชิงโครงสร้าง เพื่อแก้ไขปัญหานี้ กสทช.
ต้องปรับใช้กรอบเวลาที่เด็ดขาด

ประกาศฉบับสุดท้ายต้องได้รับการแก้ไขเพื่อรวมขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญดังต่อไปนี้:

- 10 วันสำหรับการตอบรับเป็นลายลักษณ์อักษร:
โครงข่ายผู้ให้บริการโฮสต์ที่ถูกเสนอต้องตอบรับคำขอเข้าถึงเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการภายใน 10 วันนับจากวันที่ได้รับ โดยระบุรายละเอียดข้อพิพาทและฝ่ายเจรจาอย่างชัดเจน
- 20 วันสำหรับคำแถลงความพร้อม: ภายใน 20 วันหลังจากได้รับเอกสารที่จำเป็น
โฮสต์ต้องส่งคำแถลงที่ครอบคลุมและมีเหตุผลยืนยันความพร้อมทางเทคนิคและพาณิชย์
หากโฮสต์ปฏิเสธคำขอ
จะต้องส่งคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรที่มีเหตุผลครบถ้วนพร้อมกันไปยังทั้งผู้สมัครและ กสทช.
ภายในหน้าต่าง 20 วันเดียวกันนี้
- กำหนดเวลาเจรจาสิ้นสุดเด็ดขาด 120 วัน:
ข้อตกลงทางพาณิชย์และเทคนิคทั้งหมดต้องได้รับการสรุปและลงนามภายในระยะเวลาสูงสุด 120
วันนับจากคำร้องขออย่างเป็นทางการครั้งแรก การปรับโครงสร้างภายในองค์กร แผนงานการขยายโครงข่าย
หรือกระบวนการอนุมัติภายในบริษัท ไม่สามารถนำมาอ้างเหตุหรือขยายกำหนดเวลา 120 วันนี้ได้
- 10 วันสำหรับการเปิดใช้งานคณะทำงานร่วม: คู่สัญญาต้องจัดตั้งคณะทำงานร่วมสำหรับการออนบอร์ด
(joint onboarding working group) และกำหนดแผนงานโครงการอย่างเป็นทางการภายใน 10
วันหลังจากลงนามในสัญญาพาณิชย์หลัก
- 14 วันสำหรับการยื่นต่อหน่วยงานกำกับดูแล: ข้อตกลงพาณิชย์ที่สรุปเสร็จสิ้นแล้วต้องนำไปยื่นต่อ กสทช.
ภายใน 14 วันนับจากวันลงนาม

การกำหนดกรอบเวลาที่แน่นอนเหล่านี้ลงในบทที่ 3 จะทำให้ กสทช. สามารถจัดการเจรจาที่ไม่มีจุดสิ้นสุด
และป้องกันกลยุทธ์การยืดเวลาที่เคยทำให้การเข้าสู่ตลาดในประเทศไทยเป็นอัมพาตมาในอดีต

รูปแบบ Reference Access Offer ที่เสนอในประเด็น C ข้างต้นจะเปลี่ยนโฉมกรอบโครงสร้างนี้: แบบฟอร์ม RAO
มาตรฐานที่ยื่นผ่านพอร์ทัลขายส่งของ MNO พร้อมการส่งสำเนาไปยัง กสทช. โดยอัตโนมัติ
จะสร้างกระบวนการที่โปร่งใสและได้รับการตรวจสอบ
ซึ่งจะทำให้การไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบปรากฏชัดแจ้งในทันที

การเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย (MCMC): MCMC

บังคับให้ผู้ประกอบกิจการโครงข่ายรายใหญ่ต้องเผยแพร่ Reference Access Offer (RAO)

มาตรฐานทางออนไลน์ กรอบกฎหมายบังคับกำหนดเวลาเจรจาสิ้นสุดเด็ดขาดที่ 4 เดือน (120 วัน)

ในการสรุปสัญญาขายส่งในกรณีที่ไม่มีสัญญาเดิมอยู่ก่อน และลดลงเหลือ 3

เดือนหากเป็นการอัปเดตสัญญาพาณิชย์ที่มีผลอยู่

การเปรียบเทียบกับประเทศไนจีเรีย (NCC): หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC ข้อ 8

กำหนดให้มีการตอบรับภายใน 10 วัน, ยืนยันความพร้อมภายใน 20 วัน และสรุปสัญญาพาณิชย์ภายใน 120

วัน ข้อ 8(10) ระบุอย่างชัดเจนว่าการปรับโครงสร้างภายในของ MNO,

ลำดับความสำคัญของบริษัทที่แข่งขันกัน และการอนุมัติที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ

ไม่ถือเป็นเหตุผลอันสมควรในการล่าช้าของการออนบอร์ด ข้อ 9(5)

กำหนดว่ากระบวนการอนุมัติภายในต้องไม่ขัดต่อกำหนดเวลาข้อตกลงพาณิชย์ 120 วัน ข้อ 17

ระบุว่าความล่าช้าในการออนบอร์ดที่ไม่สมเหตุสมผลถือเป็นความละเลยในสาระสำคัญที่ต้องถูกลงโทษ

การเปรียบเทียบกับประเทศบราซิล (Anatel):

หลักเกณฑ์วัดความล่าช้าเชิงกลยุทธ์โดยการบังคับใช้หน้าตาการเจรจาที่เข้มงวดควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคและสถาปัตยกรรมภาคบังคับ

กรอบโครงสร้างนี้ห้ามไม่ให้โฮสต์ใช้ประโยชน์จากความไม่สมมาตรของข้อมูลหรือเงื่อนไขล่วงหน้าการดำเนินงานที่ไม่ผ่านการอนุมัติเพื่อยื้อเวลาการออนบอร์ด

การแก้ไขที่แนะนำ:

แทนที่ “หนังสือแสดงเจตจำนง” ด้วยกรอบ Reference Access Offer (RAO)

มาตรฐานที่ยื่นผ่านพอร์ทัลขายส่งและส่งสำเนาตรงถึง กสทช.;

กำหนดขั้นตอน 10 วันสำหรับเครือข่ายโฮสต์ในการตอบรับอย่างเป็นทางการและระบุข้อหัวหน้าที่มี;

บังคับใช้คำแถลงความพร้อมทางเทคนิคและพาณิชย์ภายใน 20 วัน

โดยต้องส่งเหตุผลปฏิเสธไปยังทั้งผู้สมัครและ กสทช.;

บังคับใช้กรอบเวลาเจรจาสิ้นสุดเด็ดขาด 120 วัน ซึ่งไม่สามารถขยายได้เนื่องจากการอนุมัติภายในของ MNO;

กำหนดให้จัดตั้งคณะทำงานร่วมออนบอร์ดภายใน 10 วันหลังจากลงนามสัญญา และยื่นสัญญาต่อ กสทช. ภายใน 14 วัน;

เพิ่มผลลัพธ์แบบขั้นบันไดสำหรับการพลาดกำหนดเวลาการจัดหาข้อมูล 15 วัน

โดยเริ่มจากการแจ้งเตือนสาธารณะของ กสทช. ไปสู่คำเตือนอย่างเป็นทางการ

และในที่สุดให้ถือว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อมูลนั้นได้รับการตัดสินในทางที่เป็นประโยชน์ต่อ MVNO

คำถามข้อที่ 6: บทที่ 4 - มาตรการกำกับดูแล

ตำแหน่ง (Position): ข้อกำหนดความต่อเนื่องในการให้บริการ 45 วันถือเป็นเรื่องเชิงบวก
บทนี้ยังคงเน้นการพึ่งพาการตั้งรับมากกว่าการกำกับดูแลเชิงรุก

ภาระผูกพันความต่อเนื่องในการให้บริการ 45 วันในข้อ 32 ถือเป็นปรับปรุงที่แท้จริง

ภาระผูกพันที่ผู้ประกอบการกิจการที่ยุติการให้บริการต้องแบกรับต้นทุนทั้งหมดถือเป็นเรื่องที่เหมาะสม
ส่วนที่เหลือของบทที่ 4 เป็นรูปแบบที่ถูกกระตุ้นตามเหตุการณ์ (event-triggered)

กสทช.

จะไม่สามารถตรวจพบความล้มเหลวของตลาดที่กำลังเกิดขึ้นได้เลยหากไม่มีกระแสข้อมูลประจำเกี่ยวกับความสม
บูรณ์ทางพาณิชย์และเทคนิคของความสัมพันธ์ในการขายส่ง

กสทช. จำเป็นต้องมีความสามารถในการมองเห็นอย่างต่อเนื่องในเรื่อง:

- จำนวนผู้ใช้บริการแยกตาม MVNO
- สถานะรายได้และการชำระราคา (settlement) ระหว่าง MVNO แต่ละรายและผู้ขายส่ง
- ตัวชี้วัดคุณภาพโครงข่าย
- จำนวนคำขอเข้าถึงโครงข่ายที่ได้รับและที่ถูกปฏิเสธโดย MNO แต่ละราย
- ความจุที่จัดสรรให้กับการขายส่งเทียบกับการใช้งานของตนเอง

นอกจากนี้ บทที่ 4 ต้องแก้ไขสถานการณ์ของ MVNO บนโครงข่ายของ NT หลังจากที่ NT
ประกาศว่าไม่สามารถสนับสนุน MVNO ได้อีกต่อไป

เกิดอะไรขึ้นกับ MVNO เหล่านั้นและผู้ใช้บริการของพวกเขา?

ข้อกำหนดความต่อเนื่อง 45 วันแก้ไขสถานการณ์การยุติการให้บริการโดยไม่สมัครใจ แต่กรณีของ NT
ถือเป็นแผนการยุติการดำเนินงานล่วงหน้า

กสทช. จำเป็นต้องมีข้อกำหนดเฉพาะเจาะจงที่แก้ไขปัญหากรณีแผนการออกจากเครือข่ายโดย MNO
ที่ทำหน้าที่โฮสต์ผู้ประกอบการ MVNO

การแก้ไขที่แนะนำ:

เพิ่มการรายงานประจำไตรมาสของ MVNO/MVNA ครอบคลุมจำนวนผู้ใช้บริการ
รายได้แยกตามประเภทบริการ สถานะการชำระราคา ตัวชี้วัดคุณภาพ ข้อพิพาทที่ค้างคา;

เพิ่มการรายงานประจำปีของ MNO ครอบคลุมคำขอเข้าถึงขายส่งที่ได้รับและถูกปฏิเสธ
ความจุที่จัดสรรให้กับการขายส่ง สัญญาขายส่งที่มีผลบังคับใช้; เพิ่มอำนาจการตรวจสอบของ กสทช.
พร้อมกำหนดเวลาส่งมอบเอกสาร 30 วัน;

เพิ่มข้อกำหนดเฉพาะสำหรับแผนการออกจากเครือข่ายของ MNO
โดยครอบคลุมภาระผูกพันในการคุ้มครอง MVNO และผู้ใช้บริการ โดยต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย 4 เดือน

คำถามข้อที่ 7: บทที่ 5 - การระงับข้อพิพาท

ตำแหน่ง (Position): การปรับปรุงเชิงโครงสร้างถือเป็นเรื่องที่น่าอัญเชิญ แต่กระบวนการตัดสินข้อพิพาทที่ร่างไว้นั้นยังคงล่าช้าเกินไปที่จะยับยั้งการขัดขวางโดยเจตนา กสทช. ต้องละทิ้งกรอบเวลา 150 วันที่ร่างไว้โดยสิ้นเชิง และจัดให้มีการคุ้มครองชั่วคราวภาคบังคับ รวมถึงบันไดการส่งต่อข้อพิพาทที่ชัดเจน

แม้ว่าระยะเวลาอายุความหนึ่งปี (ข้อ 35) และการใช้ข้อมูลเกณฑ์มาตรฐานต้นทุน (ข้อ 37) จะเป็นส่วนเพิ่มที่เหมาะสม แต่การปล่อยให้การพิจารณาข้อพิพาทลากยาวไปได้ถึง 150 วันนั้นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถยอมรับได้อย่างสิ้นเชิง

ในช่วงระยะเวลาห้าเดือนที่ยาวนานนี้ MVNO ที่ถูกปฏิเสธการเข้าถึงจะไม่มีเครือข่าย ไม่มีบริการ และไม่มีรายได้ สำหรับ MNO รายใหญ่ที่ครอบงำตลาด การจุดชนวนให้เกิดข้อพิพาทนั้นไม่มีต้นทุนใดๆ และสามารถซื้อเวลาในการกีดกันคู่แข่งออกจากตลาดไปได้อีกห้าเดือน

คอบชดเชยโครงสร้างนี้ต้องถูกแทนที่ด้วยหน้าต่างการพิจารณาข้อพิพาทแบบทางด่วน (fast-track) ภาคบังคับภายใน 45 วัน

เพื่อจัดคอบชดเชยนี้โดยสิ้นเชิง กสทช.

ควรปรับใช้กรอบการหลีกเลี่ยงข้อพิพาทและการส่งต่อข้อพิพาทในลักษณะเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติอื่นๆ

แทนที่จะปล่อยให้ข้อพิพาทค้างคาอยู่ในห้องรอทางเทคนิคอย่างไร้จุดหมาย ประกาศต้องบังคับให้มีบันไดการส่งต่อข้อพิพาทหลายระดับที่เข้มงวด ดังนี้:

- ข้อพิพาททางเทคนิคใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกรอบการโอนบอร์ด การรวมระบบ หรือความต่อเนื่องของบริการ จะต้องได้รับการส่งต่ออย่างเป็นทางการไปยังหัวหน้าทีมฝ่ายเทคนิคที่ได้รับมอบหมายของทั้งสองฝ่ายภายใน 5 วันนับจากวันหยุดชะงัก (deadlock)
- หากปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขในระดับคณะทำงานภายใน 10 วันนับจากวันหยุดชะงัก จะต้องส่งต่อไปยังตัวแทนระดับผู้บริหารของทั้งสองบริษัทโดยทันที
- หากการเจรจาระดับผู้บริหารล้มเหลว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิส่งเรื่องไปยังหน่วยงานกำกับดูแล
- สิ่งที่วิกฤตคือ กสทช. ต้องเพิ่มกลไกคำสั่งชั่วคราว เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการต้องออกคำสั่งการเข้าถึงชั่วคราวที่มีผลผูกพันภายใน 15 วันทำการนับจากการส่งเรื่อง ในขณะที่รอการพิจารณาแบบ fast-track ขั้นสุดท้าย

เส้นทางที่มีโครงสร้างชัดเจนนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้โครงการถูกจับเป็นตัวประกันโดยความซับซ้อนทางเทคนิค บังคับให้เกิดการแก้ไขทางพาณิชย์อย่างรวดเร็ว และทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ประกอบการจะไม่ถูกลบโทษจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อขององค์กร

ข้อพิพาทที่อธิบายไว้ในส่วนที่ 1.6

ใช้เวลานานกว่าหนึ่งปีและให้ผลลัพธ์เป็นคำตัดสินที่ไม่ได้ระบุหลักเกณฑ์เชิงโครงสร้างพื้นฐาน

กสทช. ต้องถูกกำหนดให้เผยแพร่คำชี้แจงเกี่ยวกับหลักการกำกับดูแลที่ได้รับการตัดสิน ภายใน 30 วันหลังจากมีคำตัดสินใดๆ ไม่ใช่เพียงรายงานผลลัพธ์สำหรับคู่สัญญาเฉพาะรายเท่านั้น

หากไม่มีสิ่งนี้ ทุกข้อพิพาทจะเริ่มต้นจากศูนย์ คำถามเดิมๆ จะเกิดขึ้นซ้ำๆ และความไม่สอดคล้องกันของ กสทช. เองระหว่างคดีต่างๆ ก็จะไม่สามารถระบุหรือทำนายได้

การเปรียบเทียบกับประเทศไนจีเรีย (NCC): หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC ข้อ 16 จัดให้มีขั้นตอนการส่งต่อข้อพิพาทที่มีโครงสร้าง: ข้อพิพาททางเทคนิคไปยังหัวหน้าฝ่ายเทคนิคภายใน 5 วัน; ข้อพิพาททางพาณิชย์ไปยังตัวแทนผู้บริหารภายใน 10 วัน;

จากนั้นจึงเป็นการส่งเรื่องให้คณะกรรมการโดยมีอำนาจในการออกคำสั่งชั่วคราว "ในระหว่างรอการพิจารณาขั้นสุดท้าย ห้ามมีมาตรการตอบโต้ (retaliatory measures)" คณะกรรมการสามารถออกคำสั่งมาตรการชั่วคราวที่มีผลผูกพัน นี่คือมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับกรอบการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ

การเปรียบเทียบกับสหราชอาณาจักร (Ofcom): หลักเกณฑ์ของ Ofcom จำกัดกรอบเวลาในการแก้ไขความหยุดชะงักของการเข้าถึงบริการโทรคมนาคม โดยอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการส่งต่อข้อพิพาทที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขไปยังการพิจารณาอิสระหลังจากกรอบเวลาที่เข้มงวด 6 สัปดาห์ (เพิ่งปรับลดลงจาก 8 สัปดาห์เพื่อเร่งการเข้าสู่ตลาด) สิ่งที่สำคัญคือ หาก MNO ออก "หนังสือแจ้งจุดตาย" (Deadlock Letter) อย่างเป็นทางการเพื่อยอมรับการหยุดชะงักก่อนกำหนด 6 สัปดาห์

ผู้แสวงหาการเข้าถึงสามารถข้ามกรอบเวลาที่เหลือทั้งหมดและขอรับการแทรกแซงจากหน่วยงานกำกับดูแลได้ทันที สิ่งนี้ป้องกันไม่ให้ MNO ถ่วงเวลาเพื่อยื้อแผนการเปิดตัวของคู่แข่ง

การเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย (MCMC): กรอบโครงสร้างกำหนดให้มีกระบวนการส่งต่อข้อพิพาทตามลำดับชั้นหลายระดับ โดยผู้แสวงหาการเข้าถึงต้องผ่านช่องทางการระงับข้อพิพาทภายในทางเทคนิคและพาณิชย์ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนก่อนที่คณะกรรมการจะรับพิจารณาข้อพิพาทเพื่อการแทรกแซงทางกฎหมายที่มีผลผูกพัน

การแก้ไขที่แนะนำ:

บังคับใช้ขั้นตอนการส่งต่อข้อพิพาทหลายระดับ โดยจำกัดความหยุดชะงักทางเทคนิคไว้ที่ 5 วัน และความหยุดชะงักทางพาณิชย์ไว้ที่ 10 วัน ก่อนจะอนุญาตให้ส่งเรื่องต่อหน่วยงานกำกับดูแล;

จัดให้มีกลไกคำสั่งชั่วคราวที่กำหนดให้ กสทช. ต้องออกคำสั่งการเข้าถึงชั่วคราวที่มีผลผูกพันภายใน 15 วันทำการนับจากได้รับข้อพิพาทปฏิเสธการเข้าถึง;

กำหนดหน้าต่างการพิจารณาข้อพิพาทแบบ fast-track ภาคบังคับภายใน 45 วันโดยไม่มีการขยายเวลาสำหรับข้อพิพาทปฏิเสธการเข้าถึงตามข้อ 35 แทนที่กรอบเวลา 150 วันเดิม;

กำหนดให้ กสทช. ต้องเผยแพร่คำชี้แจงหลักการกำกับดูแลที่ชัดเจนภายใน 30 วันหลังจากมีคำตัดสินข้อพิพาทใดๆ เพื่อสร้างบรรทัดฐานสาธารณะที่มีผลผูกพัน;

นำการทดสอบการบีบอัดราคาของ NKOM

มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ภาคบังคับสำหรับการพิจารณาข้อพิพาทอัตราค่าบริการตามข้อ 37

คำถามข้อที่ 8: บทที่ 6 - มาตรการส่งเสริมการลงทุน

ตำแหน่ง (Position): เป็นเรื่องเชิงบวกแต่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ผิดจุด
การลดค่าธรรมเนียมไม่ได้ช่วยสร้างการเข้าถึงโครงข่าย

อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาตลาด MVNO ในประเทศไทยไม่ใช่ต้นทุนการดำเนินงาน แต่คือความสามารถในการเข้าถึงบริการขายส่งโครงข่ายจาก MNO รายใหญ่ที่ครอบงำตลาด การลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตของ กสทช. ย่อมไม่มีความหมายในทางพาณิชย์ต่อ MVNA/MVNO ที่ไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายได้ บทที่ 6 ให้ประโยชน์แก่ MVNO ที่ได้ก้าวข้ามอุปสรรคการเข้าถึงโครงข่ายมาแล้วเท่านั้น (ซึ่งปัจจุบันไม่มี) มันไม่ได้ช่วยอะไรสำหรับ MVNA/MVNO ที่ยังคงถูกล็อกอยู่ภายนอก กสทช. ต้องไม่ใช่บทที่ 6 เป็นสิ่งทดแทนการปฏิรูปเชิงโครงสร้างการเข้าถึงโครงข่าย

เกี่ยวกับโครงสร้างค่าธรรมเนียมสามต่อ: การลดค่าธรรมเนียมในข้อ 38(1) และ (2)

ช่วยลดอัตราค่าธรรมเนียมในชั้น MVNA และ MVNO เป็นเวลาสามปี
แต่ยังคงรักษาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมซ้ำซ้อนสามต่อบน airtime เดียวกันนั้นไว้

แนวทางแก้ไขที่ถูกต้องคือ ให้ MNO

เป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมรายปีเพียงรายเดียวในฐานะผู้ถือครองคลื่นความถี่และใบอนุญาตโครงข่ายหลัก ส่วนรายได้ของ MVNA และ MVNO จาก airtime เดียวกันนั้นควรได้รับการยกเว้น

สิ่งนี้จะช่วยจัดปัญหาค่าธรรมเนียมสามต่อออกไปโดยสิ้นเชิง

และมีความสำคัญในทางพาณิชย์มากกว่าการลดอัตราค่าธรรมเนียมคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ใดๆ

เกี่ยวกับโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียม: แบบฟอร์มแสดงความคิดเห็นของ กสทช. เอง (คำถามข้อที่ 6 ในส่วนที่ 5)

ระบุไว้อย่างถูกต้องว่าอัตราเปอร์เซ็นต์ที่คงที่นั้นจำเป็นต้องมีการแก้ไขทุกครั้งเมื่ออัตรามาตรฐานมีการเปลี่ยนแปลง

อัตราที่ลดลงควรแสดงเป็นเปอร์เซ็นต์ของอัตรามาตรฐานที่มีผลใช้บังคับ ณ เวลานั้น - ตัวอย่างเช่น 20% ของอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีที่ใช้บังคับสำหรับ MVNO และ MVNA และ 50% สำหรับ MNO บนรายได้ขายส่ง

สิ่งนี้จะช่วยให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ด้วยตัวเองและขจัดความจำเป็นในการแก้ไขประกาศซ้ำๆ

เกี่ยวกับระยะเวลาสามปี: ควรเริ่มนับจากวันที่เปิดให้บริการในเชิงพาณิชย์ (commercial service launch date) ของ MVNA/MVNO แต่ละราย ไม่ใช่วันที่ประกาศมีผลบังคับใช้

MVNA/MVNO ที่ต้องใช้เวลา 12 เดือนในการรวมระบบให้เสร็จสิ้น

จะได้รับประโยชน์เพียงสองปีจากแผนงานสามปี

ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่วิกฤตที่สุดในทางพาณิชย์ของการดำเนินกิจการ

เกี่ยวกับแรงจูงใจของ MNO: กรอบโครงสร้างปัจจุบันไม่มีสิ่งจูงใจเชิงบวกให้ MNO เปิดขายส่ง

การลดค่าธรรมเนียมมีผลบังคับใช้กับผู้ประกอบกิจการ MVNO และ MVNA ส่วน MNO

ที่สามารถบรรลุระดับรายได้ขายส่งขั้นต่ำตามที่กำหนดจาก MVNA/MVNO ที่เป็นอิสระ - ตัวอย่างเช่น 5% ของรายได้โทรศัพท์เคลื่อนที่ทั้งหมด -

ควรได้รับส่วนลดเพิ่มเติมในค่าธรรมเนียมรายได้ขายส่งของตนในระหว่างระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน

สิ่งนี้จะสร้างแรงจูงใจทางพาณิชย์สำหรับการมีส่วนร่วมของ MNO ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายไปอย่างสิ้นเชิงในปัจจุบัน

การแก้ไขที่แนะนำ:

ปรับโครงสร้างภาระผูกพันค่าธรรมเนียมรายปีเพื่อให้ MNO
ชำระค่าธรรมเนียมเดียวในฐานะผู้ถือครองคลื่นความถี่หลัก;

MVNA และ MVNO ได้รับการยกเว้นจากค่าธรรมเนียมรายได้บน airtime
เดียวกันเพื่อขจัดปัญหาค่าธรรมเนียมสามต่อ;

แสดงอัตราค่าธรรมเนียมระยะเวลาส่งเสริมการลงทุนเป็นเปอร์เซ็นต์ของอัตรามาตรฐานที่มีผลใช้บังคับ
ไม่ใช่ตัวเลขคงที่;

คำนวณระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน 3 ปีจากวันที่เริ่มเปิดให้บริการเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบกิจการ
MVNA/MVNO แต่ละราย;

เพิ่มแรงจูงใจ MNO: ส่วนลดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในรายได้ขายส่งเมื่อ MNO
บรรลุเกณฑ์รายได้ขายส่งขั้นต่ำจาก MVNA/MVNO ที่เป็นอิสระ;

บังคับให้มีการทบทวนผลลัพธ์เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน
พร้อมการขยายเวลาอัตโนมัติและเพิ่มความเข้มงวดภาระผูกพันการเข้าถึงหากมี MVNA/MVNO
ที่เป็นอิสระเปิดดำเนินการเชิงพาณิชย์น้อยกว่าสามราย

คำถามข้อที่ 9: บทเฉพาะกาล

ตำแหน่ง (Position): มีความเหมาะสมสำหรับสัญญาที่มีอยู่เดิม
แต่บกพร่องอย่างร้ายแรงสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตที่ยังไม่ได้เปิดตัว

ข้อ 39 (ความสมบูรณ์ชั่วคราวของข้อเสนอขายส่งที่มีอยู่) และข้อ 40 (ความสมบูรณ์ของสัญญาที่มีอยู่)
ถือเป็นเรื่องที่เหมาะสม

กำหนดเวลา 90 วันสำหรับข้อเสนอขายส่งที่ได้รับการอัปเดตถือเป็นเรื่องที่เหมาะสม

บทเฉพาะกาลไม่ได้แก้ไขสถานการณ์ของผู้ประกอบกิจการ MVNO และ MVNA ที่ได้รับใบอนุญาต
ซึ่งถือใบอนุญาตที่มีผลสมบูรณ์แต่ไม่สามารถสรุปสัญญาขายส่งกับ MNO รายใดได้เลย
ภายใต้บทเฉพาะกาลที่ร่างไว้
ตำแหน่งของผู้ประกอบกิจการเหล่านั้นจะไม่เปลี่ยนแปลงเลยในวันที่ประกาศมีผลบังคับใช้
ประกาศฉบับนี้ไม่มีกลไกที่จะใช้ระยะเวลาเปลี่ยนผ่านในการแก้ไขความล้มเหลวของการเข้าถึงโครงข่ายที่สะสม
มานานกว่าทศวรรษ นี่คือสิ่งสำคัญที่สุดที่บทเฉพาะกาลควรทำ และปัจจุบันมันล้มเหลวที่จะทำสิ่งนั้น

การแก้ไขที่จำเป็น:

บทเฉพาะกาลใหม่ต้องกำหนดให้ กสทช. ดำเนินการตาม 4 มาตรการเฉพาะ ภายในเวลา 60 วัน นับจาก
ประกาศนี้มีผลบังคับใช้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

มาตรการแรก คือการจัดให้มีการตรวจสอบอย่างเป็นทางการต่อผู้ได้รับใบอนุญาต MVNO และ MVNA
ทั้งหมด ที่ยังไม่ได้ซื้อสรุปสัญญาบริการขายส่งกับผู้ให้บริการโครงข่าย (MNO) รายใดเลย

มาตรการที่สอง กสทช. ต้องออกคำสั่งรายบุคคลไปยัง AIS และ True เพื่อกำหนดให้เริ่มการเจรจาอย่างเป็น
ทางการกับผู้ได้รับใบอนุญาตเหล่านั้นภายใน 10 วัน และต้องสรุปสัญญาขายส่งทั้งหมดให้เสร็จสิ้นภายใน
กำหนดเวลาสูงสุดไม่เกิน 120 วัน

มาตรการที่สาม คือการกำหนดให้ถอดถอนเงื่อนไขล่วงหน้าในการเข้าถึงโครงข่ายใดๆ ที่ไม่ได้ระบุหรืออนุมัติ
ไว้ในประกาศฉบับนี้โดยทันที

มาตรการสุดท้าย กสทช. ต้องเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะ โดยระบุรายชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตที่ยังไม่ได้เปิด
ให้บริการ รวมถึงรายชื่อ MNO ที่ได้รับการติดต่อเพื่อขอเข้าถึงโครงข่ายแต่ได้ปฏิเสธไป พร้อมทั้งแสดง
เหตุผลเฉพาะที่ได้รับแจ้งอย่างชัดเจน

ข้อกำหนดทั้งหมดนี้ถือเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ประกาศฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้
อย่างแท้จริง สำหรับผู้ประกอบกิจการรายย่อยที่ต้องเฝ้ารอการเข้าถึงโครงข่ายมาเป็นเวลาหลายปี

คำถามข้อที่ 10: ประเด็นเพิ่มเติม

ประเด็นสำคัญที่ไม่ได้ครอบคลุมอยู่ในคำถามข้อที่ 1-9

10A - eSIM และการออนบอร์ดผู้ใช้บริการจากระยะไกล (eSIM and Remote Subscriber Onboarding):

ร่างประกาศไม่ได้แก้ไขเรื่องการจัดสรร eSIM หรือการออนบอร์ดผู้ใช้บริการจากระยะไกล ในขณะที่ตลาดไทยเคลื่อนตัวไปสู่การยอมรับ eSIM ผู้ประกอบกิจการ MVNO จำเป็นต้องมีความชัดเจนทางกฎระเบียบในเรื่องสิทธิความโหดโพรไฟล์ ความรับผิดชอบการจัดสรร SIM จากระยะไกล ภาระผูกพัน KYC ขั้นตอนการยกเลิกบริการ และการปฏิบัติตามกฎระเบียบในบริบทการออนบอร์ดจากระยะไกล หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC (ข้อ 12) ได้จัดให้มีรูปแบบที่ละเอียด กสทช. ควรเพิ่มข้อกำหนดที่เทียบเท่ากัน

10B - การโอนย้ายค่ายเบอร์เดิมสำหรับผู้ให้บริการ MVNO (Number Portability for MVNO Subscribers):

ประกาศไม่ได้แก้ไขสิทธิการโอนย้ายค่ายเบอร์เดิมสำหรับผู้ให้บริการ MVNO ผู้ให้บริการ MVNO ควรมีสิทธิในการโอนย้ายค่ายเหมือนกับผู้ใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายอื่น ประกาศต้องยืนยันการครอบคลุมของพวกเขาภายใต้กรอบโครงสร้าง MNP ที่มีอยู่ และระบุความรับผิดชอบตามลำดับของ MVNO และ MNO โฮสต์ในกระบวนการโอนย้าย

10C - การระบุประเภทใบอนุญาต (License Type Specification):

ประกาศควรรวมตารางระบุว่าใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมประเภทใด (ประเภทที่ 1, 2 หรือ 3) ที่จำเป็นสำหรับ MVNO ในแต่ละระดับและสำหรับ MVNA ผู้สมัครไม่ควรถูกกำหนดให้ต้องพิจารณาเรื่องนี้ด้วยตนเอง

10D - การป้องกันการบิดเบือนหลักเสียง (Anti-Circumvention):

ประกาศต้องรวมข้อกำหนดที่ระบุว่า ห้าม MNO, MVNA หรือ MVNO ใช้โครงสร้างสัญญา สถาปัตยกรรมทางเทคนิค การจัดเส้นทาง รูปแบบการเอาต์ซอร์ส หรือวิธีการอื่นใด เพื่อบรรลุผลลัพธ์ทางอ้อมที่เป็นสิ่งต้องห้ามหากทำโดยตรงภายใต้ประกาศนี้ สิ่งนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับเงื่อนไขล่วงหน้าเรื่องประสบการณ์: MNO จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงข้อห้ามได้โดยการนำเงื่อนไขที่ไม่ได้รับอนุญาตไปฝังไว้ในเอกสารกระบวนการย่อยแทนที่จะระบุไว้ในข้อเสนอขายส่งที่เผยแพร่

10E - คำถามเพื่อความโปร่งใสรับผิดชอบที่ กสทช. ต้องตอบ:

ข้อเสนอฉบับนี้ขอเรียกร้องคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับคำถามต่อไปนี้อย่างเป็นทางการเพื่อบันทึกไว้ในระบบ โดยเป็นส่วนหนึ่งของผลการพิจารณาภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของ กสทช.:

- ผลลัพธ์ที่มีการบันทึกไว้ของการประชุม focus group ของ MVNO ในปี 2019 ถึง 2025 คืออะไร และได้มีการนำเสนอสรุปแก่ผู้ใด?
- ตัวชี้วัดผลงานหลัก (KPIs) ของ กสทช. ในการพัฒนาตลาด MVNO คืออะไร และผลลัพธ์เมื่อเทียบกับ KPIs เหล่านั้นในแต่ละปีตลอดห้าปีที่ผ่านมาเป็นอย่างไร?
- กสทช. ได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการบังคับใช้เงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่าย MVNO จากการควมรวมกิจการ TRUE/DTAC และสถานะการปฏิบัติตามกฎระเบียบในปัจจุบันคืออะไร?
- แผนการของ กสทช. สำหรับ MVNO และฐานผู้บริโภคของพวกเขาคืออะไร หลังจากที่ NT ประกาศว่าไม่สามารถสนับสนุน MVNO ได้อีกต่อไป?
- เหตุใดวาระการประชุมที่ 4.16 จึงถูกเลื่อนออกไปมากกว่าห้าสิบครั้งในวาระการประชุมของบอร์ด กสทช. และกลไกการกำกับดูแลใดที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเลื่อนการดำเนินการที่จำเป็นตามประกาศฉบับสุดท้ายออกไปอีก?

ส่วนที่ 4: สรุปการแก้ไขข้อกำหนดที่แนะนำ

ระดับความสำคัญ	ข้อกำหนด / ประเด็น	การดำเนินการที่จำเป็น
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อกำหนดใหม่: การประมวลผลความถี่ AIS/True	ห้าม AIS และ True เข้าร่วมในการประมวลผลความถี่โดยไม่มีการแสดงหลักฐานสัญญาขายส่งที่มีผลบังคับใช้ร่วมกับ MVNA อย่างน้อยหนึ่งรายและ MVNO อย่างน้อยหนึ่งราย
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อกำหนดใหม่: เงื่อนไขประสบการณ์ของ AIS	สั่งห้ามเงื่อนไขล่วงหน้าการเข้าถึงโครงข่ายทั้งหมดที่ไม่ได้รับอนุญาตตามประกาศนี้โดยชัดเจน สั่งการให้ถอดถอนรายบุคคลภายใน 30 วัน
วิกฤต (CRITICAL)	ภาคผนวก ก ใหม่: ตารางเมทริกซ์ชี้แจงความสามารถทางเทคนิค	กำหนดภาคผนวกบังคับระบุองค์ประกอบที่อนุญาตสำหรับ MVNO แต่ละชั้นและ MVNA ครอบคลุมชั้นโครงข่าย บริการ การดำเนินงาน และธุรกิจ ห้ามมีความคลุมเครือ
วิกฤต (CRITICAL)	บทเฉพาะกาลใหม่	ภายใน 60 วัน: ตรวจสอบผู้ได้รับใบอนุญาตที่ยังไม่ได้เปิดบริการ; สั่งการเจรจา MNO; บังคับถอดถอนเงื่อนไขล่วงหน้าที่ไม่ได้รับอนุญาต; เผยแพร่รายงานสาธารณะเกี่ยวกับความล้มเหลวของการเข้าถึง
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 3: อำนาจบังคับใช้กฎระเบียบ	เพิ่มอำนาจการสั่งการที่ชัดเจนของ กสทช. สั่งห้ามเงื่อนไขเรื่องประสบการณ์ตามข้อ กำหนดให้เงื่อนไขการเข้าถึงที่ไม่ได้รับอนุญาตเป็นโมฆะมาแต่แรกเริ่ม (void ab initio)
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 4 และ ภาคผนวก ก: นิยาม MVNA และตารางเทคนิค	ยืนยันสิทธิของ MVNA ในการเป็นเจ้าของและปฏิบัติการโครงข่ายและระบบ IT สำหรับการค้าส่งอย่างครบถ้วน และเพื่อป้องกันข้อพิพาทในอนาคต ให้แนบภาคผนวก ก เป็นตารางภาคบังคับเพื่อกำหนดสิทธิ์องค์ประกอบโครงข่ายในทุกระดับ โดยระบุส่วนประกอบ 5G Standalone (UPF, AMF, SMF, UDM) ให้ชัดเจน
วิกฤต (CRITICAL)	เงื่อนไขการควรรวม TRUE/DTAC	บังคับใช้เงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่าย MVNO จากการควรรวมกิจการโดยทันที รายงานผลการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่อสาธารณะภายใน 30 วันนับจากประกาศมีผล
สูง (HIGH)	ข้อ 4: นิยามระดับชั้น	แทนที่ถ้อยคำอธิบายลักษณะยกตัวอย่าง "เช่น" ด้วยรายการองค์ประกอบโครงข่ายที่ละเอียดถี่ถ้วนสำหรับ Thin, Medium และ Full MVNO
สูง (HIGH)	ข้อ 4: เทคโนโลยี	อัปเดตนิยามทั้งหมดให้ครอบคลุม 4G LTE, VoLTE, 5G NR (NSA/SA), IMS, NFV/SDN, การนำไปใช้งานในรูปแบบเสมือนหรือคลาวด์
สูง (HIGH)	ข้อ 4: ประเภทใบอนุญาต	ระบุประเภทใบอนุญาตที่จำเป็น (ประเภทที่ 1/2/3) สำหรับ MVNOแต่ละชั้นและ MVNA ในตารางภายในประกาศ
สูง (HIGH)	ข้อ 6: การปฏิบัติที่เป็นธรรม	เพิ่มข้อกำหนดว่าเงื่อนไขการเข้าถึงที่ไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นโมฆะและเป็นกการละเลยในสาระสำคัญ เพิ่มกลไกคำสั่งชั่วคราวออกคำสั่งการเข้าถึงชั่วคราวภายใน 15 วันทำการ

สูง (HIGH)	ข้อ 9: เหตุผลการปฏิเสธ	จำกัดความเกณฑ์ทางการเงินที่เป็นวัตถุประสงค์และมีการเผยแพร่สำหรับเหตุผลด้านสถานะทางการเงิน นำมาใช้กับผู้สมัครทุกรายอย่างสอดคล้องกัน
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 9, 10, 22: กำหนดเวลาขอข้อมูลของ MNO (ประเด็น K)	แก้ไขข้อ 9, 10 และ 22 เพื่อกำหนดเวลาร้องขอข้อมูลสูงสุด 60 วัน นับจากวันยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงหรือข้อเสนอ RAO พร้อมประกาศเกณฑ์การขอข้อมูลขั้นต่ำตามข้อ 20 และเกณฑ์ความเพียงพอของข้อมูลตามข้อ 22 ให้เป็นรูปธรรม
สูง (HIGH)	ข้อ 13: รายการบริการ	อัปเดตให้ครอบคลุม 4G LTE, VoLTE, 5G NR (NSA/SA), network slicing, บริการ IMS และกรอบเวลาการเข้าถึงเทคโนโลยีในอนาคต
สูง (HIGH)	ข้อ 14: เนื้อหาข้อเสนอ	กำหนดให้มีข้อกำหนด API, การอ้างอิงส่วนต่อประสาน, พารามิเตอร์ SLA, รายละเอียดสภาพแวดล้อมการทดสอบ, วิธีการวางแผนความจุ
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 16: สูตรต้นทุน MVNE	ยกเลิกกรอบการหักลดหย่อนคงที่ 4.60% และแทนที่ด้วยโมเดลต้นทุนบวกกำไรที่เป็นพลวัต (Dynamic Cost-Plus) ตามสถาปัตยกรรมจริงของประเภทผู้ให้บริการในแต่ละระดับ
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 16: เกณฑ์ปริมาณขั้นต่ำ	กำหนดทางกฎหมายให้ MNO ต้องใช้ราคาขายส่งสำหรับระดับปริมาณ 100,000 เลขหมาย ตั้งแต่เลขหมายที่ 1 เป็นระยะเวลา 24 เดือนแรกของการดำเนินงาน
สูง (HIGH)	ข้อ 16: การยกเว้นประเภท Full-Tier	แทรกข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจนในการยกเว้น Full-Tier MVNO และ MVNA จากการนำกรอบการคำนวณต้นทุนระบบ MVNE ต่อเลขหมายมาบังคับใช้อย่างสิ้นเชิง
สูง (HIGH)	ข้อ 16: ข้อมูลต้นทุน LRIC	กำหนดให้มีการทบทวนต้นทุนระบบทุกๆ 2 ปี โดยข้อมูลต้นทุนที่ใช้ต้องสะท้อนสถาปัตยกรรมแบบ Cloud-Native และแบบเสมือนจริงในปัจจุบัน และมีอายุไม่เกิน 24 เดือน
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 16: การตรวจสอบฐานราคาค้าปลีก	ระงับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ Retail Minus จนกว่าจะมีการตรวจสอบที่เป็นอิสระต่อเงื่อนไขการลดราคาค้าปลีก 12% จากการรวบรวมกิจการ โดยให้กำหนดนิยามทางกฎหมายของตัวแปร "ราคาค้าปลีก" ให้เป็นราคาที่สอดคล้องกับเงื่อนไขการลดราคา หรือเปลี่ยนไปใช้ฐานราคาต้นทุนที่แท้จริงแบบ LRIC+ แทน
สูง (HIGH)	ข้อ 16: อัตราผลตอบแทน	นำเกณฑ์ขั้นต่ำราคาขายปลีกมาใช้ เพิ่มทางเลือก Cost Plus นำการทดสอบการบีบอัดราคาไรของ NKOM มาใช้เป็นเกณฑ์สำรอง นำกรอบส่วนแบ่งรายได้ตามระดับชั้นของ NCC มาใช้
สูง (HIGH)	ข้อ 16: โครงสร้างค่าธรรมเนียมตามรายได้อื่นๆ	MNO ชำระค่าธรรมเนียมประจำปีตามรายได้เพียงรายเดียวในฐานะผู้ถือครองคลื่นความถี่หลัก MVNA และ MVNO ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมบน airtime เดียวกัน
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 16: ช่องโหว่การเจรจาเป็นการส่วนตัว (ประเด็น J)	ยกเลิกข้อ 16 วรรคสอง เพื่อปิดช่องโหว่การเจรจาแยกต่างหาก โดยกำหนดให้ใช้อัตราจากการเจรจาได้เฉพาะกรณีที่ เป็นประโยชน์ต่อ MVNA/MVNO มากกว่าสูตร Retail Minus และต้องได้รับอนุมัติจาก กสทช. ล่วงหน้าเท่านั้น

ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 16: บรรทัดฐานต้นทุน IC และมาตรการป้องกันราคา (ประเด็น N)	นำกรอบต้นทุนบวกกำไรแบบ "Efficient MNO" มาใช้โดยอิงจากโมเดล IC เดิม แต่กำหนดเงื่อนไขอย่างเด็ดขาดว่าต้องผ่านการทดสอบ Ex-ante Margin Squeeze Test และทำแบบจำลอง BU-LRIC ล่วงหน้าเพื่อขจัดฐานต้นทุนที่สูงเกินจริง พร้อมบังคับใช้เกณฑ์ทดสอบ ERT และมาตรการป้องกัน Retail-Minus
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 21 & 22: กำหนดเวลาข้อมูล	เพิ่มผลลัพธ์แบบขั้นบันไดสำหรับการปลดกำหนดเวลาข้อมูล 15 วัน โดยเริ่มจากการแจ้งเตือนสาธารณะ ไปสู่คำเตือนอย่างเป็นทางการ และสิ้นสุดที่การตัดสินใจพิพาทเป็นประโยชน์ต่อ MVNO
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 22: หน้าต่างการออนบอร์ด	กำหนดเวลา 10 วันสำหรับเครือข่ายโฮสต์ในการตอบรับอย่างเป็นทางการและระบุหัวหน้าทีม และ 20 วันสำหรับคำแถลงความพร้อมที่เด็ดขาดหรือคำปฏิเสธที่มีเหตุผลส่งไปยังทั้ง MVNO และ กสทช.
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อ 23: ข้อจำกัดการเจรจา	บังคับใช้กำหนดเวลาสิ้นสุดเด็ดขาดสูงสุด 120 วันนับจากคำขออย่างเป็นทางการครั้งแรกเพื่อสรุปสัญญาพาณิชย์และเทคนิคทั้งหมด ห้ามใช้การอนุมัติภายในของ MNO มาล่าช้า
สูง (HIGH)	ข้อกำหนดใหม่: Reference Access Offer	บังคับใช้รูปแบบ RAO: แบบฟอร์มมาตรฐาน เว็บไซต์ขายส่งเฉพาะ การส่งสำเนาอัตโนมัติไปยัง กสทช. รายละเอียดผู้ติดต่อ FAQ เอกสารอธิบาย API
สูง (HIGH)	ข้อกำหนดใหม่: การเปิดตัวโครงการ	บังคับจัดตั้งคณะทำงานร่วมออนบอร์ดภายใน 10 วันหลังจากลงนามสัญญา และกำหนดให้ยื่นสัญญาต่อ กสทช. ภายใน 14 วัน
วิกฤต (CRITICAL)	การประกาศ SMP และ มาตรการชดเชยการผูกขาด	บังคับประกาศผู้มีอำนาจเหนือตลาด (SMP) และมาตรการกำกับดูแลเชิงรุก (Asymmetric Obligations) แก่ AIS และ True ทันที โดยใช้บันทึกการประชุมบอร์ดครั้งที่ 15/2569 เพื่อชดเชยโครงสร้างใบอนุญาตแบบเบ็ดเสร็จ
สูง (HIGH)	บทที่ 5: การส่งต่อข้อพิพาท	บังคับใช้บันไดการส่งต่อข้อพิพาทที่เข้มงวด (เทคนิค 5 วัน / ผู้บริหาร 10 วัน) ตามด้วยการส่งเรื่องให้ กสทช. ทันที พร้อมกลไกลำเลียงข้อพิพาทภายใน 15 วันทำการ
สูง (HIGH)	บทที่ 5: การพิจารณาแบบ Fast-Track	กำหนดหน้าต่างการพิจารณาข้อพิพาทแบบ fast-track ภายใต้งบบังคับภายใน 45 วันโดยไม่มีการขยายเวลาสำหรับข้อพิพาทปฏิเสธการเข้าถึงตามข้อ 35
สูง (HIGH)	บทที่ 5: การเผยแพร่บรรทัดฐานคดี	กำหนดให้ กสทช. ต้องเผยแพร่คำชี้แจงหลักการกำกับดูแลที่ชัดเจนภายใน 30 วันหลังจากมีคำตัดสินข้อพิพาทเพื่อสร้างบรรทัดฐานสาธารณะที่มีผลผูกพัน
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 29: การยุติสัญญา	กำหนดให้ กสทช. ออกคำสั่งชั่วคราวภายใน 30 วันนับจากวันที่มีหนังสือแจ้งเจตนายุติสัญญาที่มีการคัดค้าน
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 38: อัตราค่าธรรมเนียม	แสดงอัตราค่าธรรมเนียมระยะเวลาส่งเสริมการลงทุนเป็นเปอร์เซ็นต์ของอัตรามาตรฐานที่มีผลใช้บังคับ ไม่ใช่ตัวเลขคงที่

ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 38: ระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน	คำนวณระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน 3 ปีจากวันที่เริ่มเปิดให้บริการเชิงพาณิชย์ของผู้ประกอบกิจการแต่ละราย ไม่ใช่วันที่ประกาศมีผล
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 38: แรงจูงใจ MNO	เพิ่มส่วนลดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมในรายได้ขายส่งสำหรับ MNO ที่สามารถบรรลุเกณฑ์รายได้ขายส่งขั้นต่ำจาก MVNO ที่เป็นอิสระ
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 38: การทบทวนผลลัพธ์	บังคับทบทวนผลเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาส่งเสริมการลงทุน ขยายเวลาอัตโนมัติและเพิ่มความเข้มงวดการผูกพันเข้าถึงหากมี MVNO อิสระเปิดดำเนินการน้อยกว่า 3 ราย
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 38(6): การยกเว้นเกณฑ์คุณภาพบริการของ MVNO (ประเด็น L)	แก้ไขข้อ 38(6) โดยยกเลิกการยกเว้นแบบเบ็ดเสร็จ ให้คงการยกเว้นเฉพาะ Thin MVNO ที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น และบังคับให้มีการสุ่มตรวจคุณภาพบริการสำหรับ Medium MVNO และ Full MVNO ที่มีการติดตั้งองค์ประกอบโครงข่ายใช้งานจริง
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อ 4: ประเภทใบอนุญาต และการปรับประเภทใบอนุญาตภายใน (ประเด็น M)	ประกาศตารางจัดระดับ MVNO กับประเภทใบอนุญาต (ประเภทที่ 1, 2 หรือ 3) ให้ชัดเจนก่อนเสร็จสิ้น โดยบัญญัติให้องค์ประกอบซอฟต์แวร์ระบบ Core เชิงตรรกะบนคลาวด์ อยู่ภายใต้การดำเนินการเหมือนประเภทที่ 1 ทั้งหมด เพื่อคุ้มครองการลงทุนจากต่างประเทศ รักษาความสอดคล้องกับแผนงานเข้าเป็นสมาชิก OECD ของไทย และป้องกันอุปสรรคทางการค้าในการเจรจา FTA กับสหภาพยุโรป
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อกำหนดใหม่: 5G / เทคโนโลยีอนาคต	ภาระผูกพันการขายส่งครอบคลุมทุกยุคเทคโนโลยี กำหนดเวลาเข้าถึงโครงข่าย 8 สัปดาห์ (สำหรับรายแรกในตลาด) และ 4 สัปดาห์สำหรับการเปิดตัวเทคโนโลยีใหม่
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อกำหนดใหม่: eSIM	เพิ่มกฎเกณฑ์การจัดสรร eSIM การจัดสรรความรับผิดชอบ KYC กรอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อกำหนดใหม่: โอนย้ายค่ายเบอร์เดิม	ยืนยันการครอบคลุมของผู้ใช้บริการ MVNO ภายใต้กรอบโครงสร้าง MNP ที่มีอยู่ ระบุความรับผิดชอบการโอนย้ายค่ายของ MVNO และ MNO โฮสต์
ปานกลาง (MEDIUM)	ข้อกำหนดใหม่: การป้องกันการบิดเบือน	สั่งห้ามการบรรลุผลลัพธ์ทางอ้อมที่เป็นสิ่งต้องห้ามผ่านโครงสร้างสัญญาเทคนิค หรือการดำเนินงานใดๆ
วิกฤต (CRITICAL)	กระบวนการทางปกครอง / กระบวนการที่ขัดด้วยกฎหมาย	ระงับการปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจนกว่าจะครบ 30 วันหลังจากรายงานการประชุม กสทช. อย่างเป็นทางการและเหตุผลการลงมติแยกรายบุคคลสำหรับเสียงที่แตกแยก 4:3 ได้รับการเผยแพร่ออนไลน์อย่างสมบูรณ์ หรือออกเอกสารแนบท้าย (Addendum) เพื่อแจกแจงข้อคัดค้านของเสียงข้างน้อยโดยทันที
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อกำหนดใหม่: สถาปัตยกรรม MVNA และ กระบวนการปฏิเสธการให้บริการ	กำหนดให้ MNO ต้องชี้แจงเหตุผลในการปฏิเสธการเข้าถึงโครงข่ายทั้งหมด พร้อมกันภายในกรอบเวลาเดียว เพื่อป้องกันการประวิงเวลาแบบต่อเนื่อง และกำหนดให้คำวินิจฉัยด้านการปฏิบัติตามกฎหมายของสำนักงาน กสทช. มีผลผูกพันโดยไม่สามารถถูกโต้แย้งหรือเพิกถอนโดยพลการ

วิกฤต (CRITICAL)	กรณีบริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสเชส: ความขัดแย้งภายในบันทึกของ กสทช. (ประเด็น O)	ชี้แจงต่อสาธารณะให้เป็นที่ยุติถึงความขัดแย้งระหว่างหนังสือของสำนักงาน กสทช. ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2568 กับจุดยืนที่นำเสนอต่อที่ประชุม คณะกรรมการในเดือนพฤษภาคม 2569 และยืนยันว่าคำวินิจฉัยใดมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน พร้อมทั้งให้รายงานการบังคับใช้เงื่อนไขการคว่ำบวมกิจการตามหัวข้อ 1.5 ระบุโดยเฉพาะเจาะจงว่าพันธกรณี 60 วันตาม มาตราที่ 2(e) ได้รับการปฏิบัติตามในกรณีนี้หรือไม่
วิกฤต (CRITICAL)	ข้อกำหนดใหม่: การบูรณาการข้อคัดค้านและกระบวนการที่ถูกต้อง	ชะลอการอนุมัติกรอบกฎหมายจนกว่าจะมีการชี้แจงและบูรณาการข้อคัดค้านของกรรมการเสียงข้างน้อย (มติ 4:3) และผลการศึกษาของ อนุกรรมการแข่งขันทางการค้าอย่างครบถ้วน
วิกฤต (CRITICAL)	ประเด็นใหม่: 1.11 ข้อบกพร่องด้านความโปร่งใสและกรอบเวลาประกาศใช้	บรรจุข้อกำหนดกรอบเวลาขั้นเด็ดขาด (Hard Backstop) ในบทบัญญัติทางปกครอง โดยกำหนดเวลาสรุปเนื้อหาไม่เกิน 45 วัน และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 90 วัน นับจากวันปิดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อจัดการประวิงเวลา

ส่วนที่ 5: บทสรุป

เอกสารยื่นข้อเสนอฉบับนี้จัดทำขึ้นบนพื้นฐานของการถือใบอนุญาต MVNA ปัจจุบันในประเทศไทย ประสบการณ์ตรงในกระบวนการซื้อไฟฟ้าและการปฏิเสธการให้เข้าถึงโครงข่ายที่อธิบายไว้ในที่นี้ ควบคู่ไปกับประสบการณ์การเป็นที่ปรึกษาด้านกฎระเบียบและเชิงพาณิชย์ในอุตสาหกรรม MVNA/MVNE/MVNO/MNO ระดับโลกมานานกว่าสองทศวรรษ

เนื้อหาในเอกสารฉบับนี้ต่อยอดโดยตรงจากข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการที่ส่งมอบให้กับ กสทช. ในระหว่างการประชุม focus group ที่จัดขึ้นติดต่อกันตั้งแต่ปี 2019 ถึง 2025

บทบัญญัติหลายประการของร่างประกาศถือเป็นพัฒนาการปรับปรุงที่แท้จริง ซึ่งรวมถึงภาระผูกพันในการปฏิบัติที่เป็นธรรม หน้าต่างการตอบสนองความพร้อมใน 20 วัน ข้อกำหนดความต่อเนื่องในการให้บริการ 45 วัน และแพ็คเกจส่งเสริมการลงทุนในบทที่ 6 สิ่งเหล่านี้ได้รับการยอมรับและสนับสนุน

แต่การปรับปรุงกรอบโครงสร้างที่ล้มเหลวนั้นยังไม่เพียงพอ วาระการประชุมของบอร์ด กสทช. สำหรับการปฏิรูป MVNO ถูกเลื่อนออกไปมากกว่าห้าสิบครั้ง มีการออกใบอนุญาต MVNO มากกว่า 65 ใบ แต่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่กลับต้องปิดตัวลง ไม่มี MVNO รายใดเปิดให้บริการบนโครงข่าย AIS หรือ True ได้

ผู้รับใบอนุญาต MVNA ต้องเสียเวลามากกว่าหนึ่งปีในข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งที่ตนเป็นเจ้าของและติดตั้งได้ โดยไม่ได้รับคำตอบเด็ดขาดที่มีการเผยแพร่

AIS กำหนดเงื่อนไขประสบการณ์สามปีที่ทำให้การเข้าสู่ตลาดเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในเชิงโครงสร้าง และ กสทช. ยังไม่ได้ดำเนินการใดๆ เงื่อนไข MVNO จากการควมรวม TRUE/DTAC ไม่ได้รับการบังคับใช้เลยเป็นเวลากว่าสามปีแปดเดือน

MNO ขายข้อมูลค่าปลีกแบบไม่จำกัดในขณะที่ยังคิดราคา MVNO เป็นรายเมกะไบต์ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่รายละเอียดทางกฎระเบียบย่อยๆ แต่เป็นความล้มเหลวเชิงระบบที่สะสมมานานกว่าทศวรรษที่ร่างประกาศฉบับนี้ยังไม่ได้แก้ไข

มาตรการห้าประการที่จะส่งผลกระทบสูงสุดต่อการพัฒนาตลาด และ กสทช. มีอำนาจที่จะดำเนินการได้ทันที มีดังนี้:

- กำหนดคุณสมบัติการเข้าร่วมประมูลคลื่นความถี่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามการเปิดให้เข้าถึงโครงข่ายขายส่งที่มีหลักฐานชัดเจน นี่คือการมีเงื่อนไขบังคับที่มีประสิทธิภาพที่สุดที่มีอยู่และไม่ต้องพึ่งพากฎหมายใหม่
- สั่งห้ามในเนื้อหาของประกาศฉบับนี้ ต่อทุกเงื่อนไขล่วงหน้าในการเข้าถึงโครงข่ายที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกรอบการกำกับดูแล ซึ่งรวมถึงข้อกำหนดเรื่องประสบการณ์ของ AIS และสั่งการให้ถอนออกโดยทันที
- เผยแพร่ตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิค (Technical Capability Matrix) ที่เด็ดขาดเป็นภาคผนวกภาคบังคับ เพื่อแก้ไขปัญหาย่างถาวรในเรื่องสิ่งที่ MVNO แต่ละชั้นและ MVNA ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าของและดำเนินงาน
- เพิ่มบทเฉพาะกาลสั่งการให้ กสทช. ดำเนินการภายใน 60 วันต่อสถานการณ์ของผู้ได้รับใบอนุญาตทั้งหมดที่ยังไม่ได้เปิดบริการ
- เพิ่มกลไกคำสั่งชั่วคราวในกระบวนการระงับข้อพิพาท เพื่อให้ MVNO ที่ถูกปฏิเสธคำขอเข้าถึงได้รับการคุ้มครองทางกฎระเบียบชั่วคราวภายใน 15 วันทำการ ควบคู่กับการกำหนดหน้าต่างการพิจารณาข้อพิพาทแบบ fast-track ภาคบังคับภายใน 45 วัน เพื่อขจัดคอขวด 150 วันในปัจจุบันออกไปโดยสิ้นเชิง

หากมีการดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ ประการฉบับนี้จะมีโอกาสอย่างแท้จริงในการพัฒนาตลาด MVNO ที่มีความยั่งยืนในประเทศไทย

หากไม่มีการดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ ตลาดจะยังคงดำเนินไปตามแนวทางเดิมในปัจจุบัน นั่นคือ มีผู้ประกอบการน้อยลง ไม่สามารถเข้าถึงโครงข่ายรายได้ที่ครอบคลุมตลาดได้ และจะนำไปสู่การประชุม focus group อีกครั้งในอีกสองปีข้างหน้าเพื่อครอบคลุมวาระการประชุมในเรื่องเดิมๆ

ฝ่ายผู้ยื่นข้อเสนอพร้อมที่จะจัดหาข้อมูลเพิ่มเติมทางเทคนิคหรือพาณิชย์เพื่อสนับสนุนตำแหน่งใดๆ ที่ระบุไว้ในการยื่นข้อเสนอฉบับนี้แก่ กสทช.

กสทช.

ได้รับการร้องขออย่างเป็นทางการให้จัดทำคำชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อตอบสนองต่อทุกประเด็นที่ได้รับการยกขึ้น รวมถึงประเด็นในส่วนที่ 2 ที่นอกเหนือไปจากคำถามรับฟังความคิดเห็นล่วงหน้า ก่อนที่ประกาศฉบับสุดท้ายจะได้รับการรับรอง

แอลัน ราสมุสเซน (Allan Rasmussen)

ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสেস จำกัด
(Chief Executive Officer, MVNO Services Co., Ltd) | กรกฎาคม 2026

ภาคผนวกเกณฑ์มาตรฐานทางกฎระเบียบสากล (INTERNATIONAL REGULATORY BENCHMARK ANNEX)

หลักฐานสนับสนุนสำหรับการยื่นข้อเสนอรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ MVNO ของ กสทช.

แอลัน ราชมูสเซน | บริษัท เอ็มวีเอ็นโอ เซอร์วิสেস จำกัด | กรกฎาคม 2026

วัตถุประสงค์ของภาคผนวกนี้: ภาคผนวกนี้รวบรวมบรรทัดฐานทางกฎระเบียบจากเขตอำนาจศาลอื่นๆ ที่สนับสนุนตำแหน่งที่นำเสนอในการยื่นข้อเสนอล้างโดยตรง

แต่ละกรณีด้านล่างแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปเฉพาะที่เสนอสำหรับประเทศไทยนั้นมีอยู่จริง ได้รับการทดสอบแล้ว หรือได้รับการตัดสินโดยศาลหรือหน่วยงานกำกับดูแลในที่อื่นแล้ว

สิ่งนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าคำขอที่สร้างขึ้นในข้อเสนอล้างไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาด: แต่เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงแนวปฏิบัติสากลที่จัดตั้งขึ้นในตลาดโทรคมนาคมที่มีฟังก์ชันการทำงานเป็นปกติ

1. การออกใบอนุญาตคลื่นความถี่บนเงื่อนไขล่วงหน้าการเข้าถึงบริการขายส่งของ MVNO

นี่คือบรรทัดฐานที่สำคัญที่สุดในภาคผนวกนี้

มันสนับสนุนข้อเสนอกับ AIS และ True

ไม่ควรมีความสมมติในการประมวลคลื่นความถี่โดยไม่มีการแสดงหลักฐานการปฏิบัติตามภาระผูกพันการเข้าถึงบริการขายส่งของ MVNO

ประเทศเยอรมนี - Bundesnetzagentur (BNetzA)

ภาระผูกพันผู้ให้บริการ (Service Provider Obligation) ถูกฝังอยู่ในเงื่อนไขการประมวลคลื่นความถี่ 5G ปี 2019 และได้รับการบังคับใช้โดยคำสั่งศาลในปี 2024

คำตัดสินการจัดสรรคลื่นความถี่ของ BNetzA สำหรับการประมวล 5G ปี 2019 (ย่านความถี่ 2 GHz และ 3.6 GHz) รวมถึง 'ภาระผูกพันผู้ให้บริการ' ที่มีผลผูกพัน ซึ่งเป็นข้อกำหนดสำหรับผู้ชนะการประมูลในการเจรจาการเข้าถึงโครงข่ายขายส่งร่วมกับ MVNO ในฐานะเงื่อนไขของใบอนุญาต ไม่ใช่เรื่องพาณิชย์ตามสมัครใจ

เมื่อ BNetzA ผ่อนปรนภาระผูกพันนี้ภายใต้แรงกดดันทางการเมืองในภายหลัง MVNO สองราย ได้แก่ Freenet และ EWE Tel ได้ยื่นทำทนายคำตัดสินในชั้นศาล ศาลปกครองแห่งโคโลญจน์ (Cologne Administrative Court) ตัดสินว่าเงื่อนไขใบอนุญาตได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสั่งให้ BNetzA พิจารณาเงื่อนไขการเข้าถึงโครงข่ายขายส่งใหม่ ศาลปกครองสูงสุดของเยอรมนีได้พิพากษายืนตามคำตัดสินนี้ในการอุทธรณ์ปี 2024

นอกจากนี้ในเดือนตุลาคม 2021 BNetzA ได้ออกคำตัดสินระงับข้อพิพาทที่มีผลผูกพันยืนยันว่า MVNO อาจอ้างสิทธิในข้อตกลงผู้ให้บริการที่แนบมากับใบอนุญาตคลื่นความถี่ปี 2019 ได้โดยตรง และส่งผลให้ผู้ประกอบการโครงข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายในการเจรจาการเข้าถึงของ MVNO กฎหมายเยอรมันให้อำนาจตามแนวทางนี้อย่างชัดเจน: มาตรา 60 และ 61 ของ Telekommunikationsgesetz (พรบ.โทรคมนาคม) อนุญาตให้การประมวลคลื่นความถี่และขั้นตอนการยื่นขอข้อเสนอมารวมเงื่อนไขล่วงหน้าได้ เช่น ข้อผูกพันที่มีผลผูกพันในการจัดหาการเข้าถึงขายส่งแก่ MVNO

Source: Bundesnetzagentur press release, 18 October 2021 (bundesnetzagentur.de); Cenerva, "MVNOs win appeal over 5G license conditions for wholesale access"; CMS Expert Guide to 5G Regulation and Law, Germany.

ประเทศเยอรมนี - คณะกรรมการการยุโรป / BNetzA (มาตรการแก้ไขการควบรวมกิจการปี 2014)

Telefónica ถูกกำหนดให้จัดหาความจุโครงข่ายสูงถึง 30% แก่ MVNO เพื่อเป็นเงื่อนไขในการอนุมัติการควบรวมกิจการ

ในฐานะเงื่อนไขของการอนุมัติการเข้าซื้อกิจการ E-Plus ของ Telefónica ในปี 2014 คณะกรรมการการยุโรปกำหนดให้ Telefónica ต้องจัดหาการเข้าถึงความจุโครงข่ายขายส่งสูงถึง 30% แก่ MVNO Drillisch (ต่อมาคือ 1&1 Drillisch) พร้อมทางเลือกในการซื้อเพิ่มอีก 10%

นี่คือบรรทัดฐานโดยตรงสำหรับการปฏิบัติกับบริการเข้าถึงขายส่ง MVNO ในฐานะเงื่อนไขที่แนบมากับเหตุการณ์การควบรวมตลาดครั้งใหญ่ ซึ่งตรงกับสถานการณ์ในประเทศไทยภายหลังการควบรวม TRUE/DTAC ที่มีการกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงของ MVNO แต่ยังไม่มีการบังคับใช้

Drillisch ใช้ความจุที่ได้รับการรับประกันนี้ในการเติบโตส่วนแบ่งการตลาดอย่างมีนัยสำคัญในหลายปีต่อมา แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงโครงข่ายที่บังคับใช้ เมื่อมีการบังคับใช้อย่างแท้จริง จะช่วยสร้างการเข้าสู่ตลาดที่มีการแข่งขันจริง ไม่ใช่เพียงแค่การออกใบอนุญาตบนกระดาษ

Source: Journal of Regulatory Economics, "Mandated MVNO access and MNO investment in mobile network markets: evidence from Germany & Spain"; SDxCentral, "Germany Could Have Four 5G Players Following Auction".

สาธารณรัฐเช็ก - สำนักงานโทรคมนาคมเช็ก (ČTÚ)

การเข้าถึงขายส่งของ MVNO ถูกฝังอยู่โดยตรงในเงื่อนไขการประมูลคลื่นความถี่ 700 MHz และ 5G

ČTÚ ได้รวมภาระผูกพันการเข้าถึงขายส่งของ MVNO ไว้โดยตรงภายในเงื่อนไขใบอนุญาตสำหรับการประมูลคลื่นความถี่ 700 MHz โดยยอมรับรูปแบบธุรกิจ Full MVNO และ MVNE (Enabler) อย่างชัดเจนภายในเงื่อนไขการประมูล

หน่วยงานกำกับดูแลของเช็กยังได้พิจารณาขยายภาระผูกพันแบบเดียวกันไปยังย่านความถี่ที่สูงขึ้น (3400–3600 MHz) และพิจารณาเสนอการลดค่าธรรมเนียมคลื่นความถี่เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการที่ขยายข้อผูกพันการเข้าถึงบริการขายส่งโดยสมัครใจครอบคลุมการถือครองคลื่นความถี่ทั้งหมด ซึ่งเทียบเคียงได้โดยตรงกับโครงสร้างจูงใจ MNO ที่เสนอในข้อเสนอหลัก

นอกจากนี้ ในกระบวนการพิจารณาช่วงปี 2021–2023

เมื่อหน่วยงานกำกับดูแลไม่สามารถพิสูจน์การครอบงำตลาดร่วมกันเพื่ออ้างสิทธิการกำกับดูแลขายส่งแบบ ex ante ในวงกว้าง

คณะกรรมการการยุโรปเองได้ชี้ว่าเงื่อนไขใบอนุญาตคลื่นความถี่คือเครื่องมือบังคับใช้ที่เหมาะสม โดยระบุชัดเจนว่า 'ในกรณีที่ O2 ปฏิเสธหรือล่าช้าในการให้เข้าถึงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ČTÚ มีเครื่องมือทางกฎหมายที่จำเป็นในการบังคับใช้เงื่อนไขภายใต้ใบอนุญาตคลื่นความถี่ของ O2' สิ่งนี้ยืนยันว่าการบังคับใช้ที่เชื่อมโยงกับคลื่นความถี่ได้รับการยอมรับในระดับคณะกรรมการการยุโรปว่าเป็นเครื่องมือทางกฎระเบียบที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการบังคับการเข้าถึงของ MVNO โดยเป็นอิสระและไม่ต้องพึ่งพาความสามารถในการพิสูจน์การครอบงำตลาดอย่างเป็นทางการ

Source: MVNO Europe, "MVNO Europe welcomes the Czech Regulatory Authority's draft terms & conditions for upcoming 5G auction" (02/08/2019); European Commission, Digital Strategy, decision of 24/03/2023 (Case CZ/2021/2351).

สหภาพแอฟริกาใต้ - หน่วยงานกำกับดูแลการสื่อสารอิสระแห่งแอฟริกาใต้ (ICASA)

การสนับสนุน MVNO ถูกเขียนไว้โดยตรงในการผูกพันการเสริมสร้างศักยภาพของใบอนุญาตคลื่นความถี่

กรอบใบอนุญาตคลื่นความถี่ที่มีความต้องการสูงของ ICASA รวมการผูกพันการเสริมสร้างศักยภาพที่มีผลผูกพันต่อผู้ชนะการประมูล โดยระบุข้อกำหนดในการสนับสนุนผู้ประกอบการโครงข่ายเสมือนเคลื่อนที่อย่างชัดเจนเป็นเงื่อนไขของการถือครองใบอนุญาตคลื่นความถี่

กรอบโครงสร้างของ ICASA จำกัดความผู้ได้รับใบอนุญาตส่วนหนึ่งตามการอ้างอิงถึงการผูกพันในการขายส่ง: ผู้ได้รับใบอนุญาตถูกนิยามว่าเป็นผู้ที่ 'ควบคุมการเข้าถึงโครงข่ายการเข้าถึงวิทยุ (RAN) ของตน และมีความสามารถในการจัดหาบริการ IMT บนฐานการขายส่งสำหรับการโรมมิ่งและลูกค้า MVNO' สิ่งนี้แสดงให้เห็นว่าความสามารถขายส่งของ MVNO ถูกปฏิบัติในฐานะคุณลักษณะเชิงโครงสร้างของสิ่งที่มีความหมายต่อการถือครองใบอนุญาตคลื่นความถี่หลัก ไม่ใช่ทางเลือกเพิ่มเติมทางพาณิชย์

Source: ICASA, "Icasa on spectrum auction and licensing: full statement," TechCentral, September 2020.

เหตุใดเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทย

กรณีทั้งนี้แสดงให้เห็นว่าการเชื่อมโยงการเข้าถึงคลื่นความถี่กับการปฏิบัติตามกฎระเบียบขายส่งของ MVNO เป็นแนวปฏิบัติทางกฎระเบียบที่จัดตั้งขึ้นและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีการนำไปใช้ในยุโรปและแอฟริกา ถูกฝังอยู่ในกฎหมายโทรคมนาคมขั้นปฐมภูมิในเยอรมนี ได้รับการพิพากษายืนโดยศาลเมื่อหน่วยงานกำกับดูแลพยายามที่จะผ่อนปรน และได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือบังคับใช้ที่เพียงพอโดยคณะกรรมการยุโรปเอง การประมูลคลื่นความถี่ที่จะเกิดขึ้นของ กสทช. นำเสนอโอกาสนี้อย่างพอดีบพอดี นี่ไม่ใช่ข้อเสนอที่แปลกใหม่หรือรุนแรง แต่เป็นการก้าวตามให้ทันกับจุดที่หน่วยงานกำกับดูแลที่เทียบเคียงกันได้ยืนอยู่แล้ว

2. รูปแบบข้อเสนอการเข้าถึงโครงข่ายอ้างอิง (Reference Access Offer - RAO) - ดำเนินงานแล้วในประเทศมาเลเซีย

ข้อเสนอหลักนำเสนอการแทนที่แนวทาง 'หนังสือแสดงเจตจำนง' ที่ไม่เป็นทางการ ด้วย Reference Access Offer มาตรฐานที่เผยแพร่บนเว็บไซต์ของ MNO แต่ละราย

นี่ไม่ใช่ข้อเสนอในเชิงทฤษฎี

แต่เป็นข้อกำหนดทางกฎระเบียบที่มีผลบังคับใช้และดำเนินงานจริงในตลาดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เทียบเคียงกันได้

ประเทศมาเลเซีย - Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC)

มาตรฐานภาคบังคับว่าด้วยการเข้าถึง (Mandatory Standard on Access) กำหนดให้ผู้ให้บริการเข้าถึงทุกรายต้องเผยแพร่ Reference Access Offer ที่มีผลผูกพัน รวมถึงสำหรับการเข้าถึงของ MVNO เป็นการเฉพาะ

ภายใต้พระราชบัญญัติการสื่อสารและมัลติมีเดียของมาเลเซีย และมาตรฐานภาคบังคับว่าด้วยการเข้าถึง (MSA) ที่ออกโดย MCMC ผู้ประกอบกิจการโครงข่ายที่ได้รับการกำหนดให้เป็นผู้ให้บริการเข้าถึง (Access Providers) ต้องเผยแพร่และบำรุงรักษา Reference Access Offer (RAO) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีโครงสร้างและมีผลยืนยัน เพื่อดึงเกณฑ์เงื่อนไขทางพาณิชย์และเทคนิคที่ผู้แสวงหาการเข้าถึง รวมถึง MVNO จะสามารถรับบริการเข้าถึงขายส่งได้

RAO ที่เผยแพร่ของ U Mobile (มีผลบังคับใช้ 1 พฤษภาคม 2023) เป็นเอกสารสาธารณะที่สามารถดาวน์โหลดได้ ซึ่งระบุเฉพาะเจาะจงถึงการเข้าถึงของ MVNO ในฐานะหมวดหมู่การเข้าถึงที่แยกต่างหากชัดเจน โดยมีข้อกำหนดทางพาณิชย์ที่กำหนดไว้ รวมถึงรอบการแจ้งหนี้ ข้อกำหนดเงินประกัน (หลักประกันธนาคาร) ภาระผูกพันการเจรจาด้วยความสุจริตที่มีการอ้างอิงไว้กับ MSA และกรอบเวลาตอบสนองที่วัดเป็นวันทำการ

รูปแบบ RAO นี้ให้ผลลัพธ์ตรงตามโครงสร้างที่เสนอในข้อเสนอหลัก: ข้อเสนอขายส่งที่เป็นมาตรฐานและได้รับการเผยแพร่ แทนที่จะเป็นการเจรจาเฉพาะหน้า (ad hoc) ที่ถูกกระตุ้นด้วยหนังสือที่ไม่เป็นทางการ

Source: U Mobile Sdn Bhd, Reference Access Offer, 1 May 2023 (u.com.my); MCMC, Mandatory Standard on Access, Determination No. 3 of 2016 and subsequent reviews.

เหตุใดเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทย

ประเทศมาเลเซียได้ดำเนินงานระบบที่ถูกเสนอสำหรับประเทศไทยอยู่แล้ว

ผู้ประกอบกิจการหลักของมาเลเซียทุกรายเผยแพร่ Reference Access Offer ที่ยืนยันเงื่อนไขของ MVNO สิ่งนี้ช่วยจัดความคลุมเครือที่เกิดขึ้นจากกระบวนการ 'หนังสือแสดงเจตจำนง'

ที่ไม่เป็นทางการของประเทศไทย

และจัดให้หน่วยงานกำกับดูแลรวมถึงผู้แสวงหาการเข้าถึงมีจุดเริ่มต้นที่ชัดเจนและเป็นสาธารณะสำหรับการเจรจา การนำรูปแบบนี้มาใช้ไม่ใช่การขอให้ กสทช. ประดิษฐ์สิ่งใหม่ แต่เป็นการขอให้ กสทช.

นำรูปแบบที่ผ่านการพิสูจน์แล้วซึ่งใช้งานโดยหน่วยงานกำกับดูแลในภูมิภาคเดียวกันมาปรับใช้

3. กำหนดเวลาการเจรจาและการระงับข้อพิพาทที่เข้มงวด

ส่วนนี้สนับสนุนโดยตรงต่อข้อเสนอที่ว่า กสทช. ต้องละทิ้งกรอบเวลาที่ไม่มีจุดสิ้นสุด และหันมา hardcode กำหนดเวลาเจรจาสิ้นสุดเด็ดขาด การพิจารณาข้อพิพาทแบบทางด่วน และบทลงโทษสำหรับการถ่วงเวลา เพื่อป้องกันการขัดขวางเชิงโครงสร้างโดยเครือข่ายโฮสต์

ประเทศมาเลเซีย - Malaysian Communications and Multimedia Commission (MCMC)

มาตรฐานภาคบังคับว่าด้วยการเข้าถึงบังคับใช้ข้อจำกัดเจรจาเด็ดขาดและการส่งต่อข้อพิพาทที่มีโครงสร้าง

MCMC บังคับใช้กำหนดเวลาเจรจาสิ้นสุดเด็ดขาดที่ 4 เดือน (120 วัน) ในการสรุปสัญญาขายส่งในกรณีที่ไม่มีสัญญาเดิมอยู่ก่อน ข้อจำกัดนี้ลดลงเหลือ 3 เดือนหากคู่สัญญากำลังอัปเดตสัญญาพาณิชย์ที่มีผลบังคับใช้

สำหรับข้อพิพาท กรอบโครงสร้างกำหนดให้มีกระบวนการส่งต่อข้อพิพาทตามลำดับชั้นหลายระดับ ผู้แสวงหาการเข้าถึงต้องผ่านช่องทางการระงับข้อพิพาทภายในทางเทคนิคและพาณิชย์ที่กำหนดไว้ให้ครบถ้วนก่อนที่คณะกรรมการจะรับพิจารณาข้อพิพาทเพื่อการแทรกแซงทางกฎหมายที่มีผลผูกพัน สิ่งนี้ช่วยป้องกันการถ่วงเวลาทางเทคนิคอย่างไม่มีจุดสิ้นสุดในระดับการจัดการชั้นล่าง

Source: MCMC, Mandatory Standard on Access, Determination No. 3 of 2016; MCMC, Guidelines on Dispute Resolution, 2017

ประเทศแคนาดา - Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC)

กรอบโครงสร้างบังคับ MVNO นำการอนุญาโตตุลาการข้อเสนอสุดท้าย (Final Offer Arbitration) และการบังคับใช้กฎป้องกันการยื้อเวลามาใช้

ในคำตัดสินล่าสุดปี 2026 CRTC ได้ตัดสินอย่างชัดเจนว่ากลยุทธ์การถ่วงเวลาในระหว่างขั้นตอนการนำไปใช้งานและการออนบอร์ด ถือเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติโทรคมนาคมแห่งชาติ CRTC ดำเนินการกำหนดวันที่แน่นอนอย่างแข็งขันเพื่อให้สัญญาพาณิชย์ได้รับการสรุปเสร็จสิ้นหากคู่สัญญามาถึงทางตัน

หากผู้ดำเนินงานโฮสต์และ MVNO ไม่สามารถตกลงอัตราค่าบริการขายส่งได้ภายในกรอบเวลาที่กำหนด CRTC บังคับให้ทั้งสองฝ่ายเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการข้อเสนอสุดท้าย (Final Offer Arbitration) โดยแต่ละฝ่ายจะส่งราคาขายสุดท้าย และหน่วยงานกำกับดูแลจะเลือกราคาใดราคาหนึ่ง สิ่งนี้สร้างความเสี่ยงทางการเงินอย่างมหาศาลสำหรับ MNO ที่พยายามจะถ่วงเวลาหรือตั้งราคาขายส่งให้สูงเกินจริงในระหว่างการเจรจา

Source: CRTC Telecom Regulatory Policy 2021-130 (Review of mobile wireless services); CRTC Telecom Decision 2023-335 (Final offer arbitration between Bell Mobility Inc. and Quebecor Media Inc. regarding MVNO wholesale access rates)

สหราชอาณาจักร - Ofcom

การพิจารณาข้อพิพาทแบบทางด่วนและกลไก "หนังสือแจ้งจุดตาย" (Deadlock Letter)

หลักเกณฑ์ของ Ofcom จำกัดกรอบเวลาในการแก้ไขความขัดแย้งของการเข้าถึงบริการโทรคมนาคม โดยอนุญาตให้ผู้ประกอบกิจการส่งต่อข้อพิพาทที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขไปยังการพิจารณาอิสระหลังจากกรอบเวลาที่เข้มงวด 6 สัปดาห์ (เพื่งปรับลดลงจาก 8 สัปดาห์เพื่อเร่งการเข้าสู่ตลาด) สิ่งที่สำคัญคือ หาก MNO ออก "หนังสือแจ้งจุดตาย" (Deadlock Letter) อย่างเป็นทางการเพื่อยอมรับการหยุดชะงักก่อนกำหนด 6 สัปดาห์ ผู้แสวงหาการเข้าถึงสามารถข้ามกรอบเวลาที่เหลือทั้งหมดและขอรับการแทรกแซงจากหน่วยงานกำกับดูแลได้ทันที สิ่งนี้ป้องกันไม่ให้ MNO ถ่วงเวลาเพื่อยื้อแผนการเปิดตัวของคู่แข่ง

Source: Ofcom, Dispute Resolution Guidelines; UK Communications Act 2003 (Sections 185-191 on dispute resolution).

ประเทศบราซิล - Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)

การจัดความล่าช้าเชิงกลยุทธ์ผ่านหน้าต่างการเจรจาที่แน่นอน

หลักเกณฑ์ความละเอียดของ Anatel จัดความล่าช้าเชิงกลยุทธ์โดยการบังคับใช้หน้าต่างการเจรจาที่เข้มงวดควบคู่ไปกับการเปิดเผยข้อมูลทางเทคนิคและสถาปัตยกรรมภาคบังคับ กรอบโครงสร้างนี้ห้ามไม่ให้เครือข่ายโฮสต์ใช้ประโยชน์จากความไม่สมมาตรของข้อมูลหรือเงื่อนไขล่วงหน้าการดำเนินงานที่ไม่ผ่านการอนุมัติเพื่อถ่วงเวลาการออนบอร์ด

Source: Anatel Resolution No. 718/2020 (Telecommunications Network Access Regulation).

เหตุใดเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทย

เกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้พิสูจน์ให้เห็นว่าการพึ่งพาการเจรจาที่ไม่มีจุดสิ้นสุดโดยไม่มีกำหนดเวลาที่สามารถบังคับใช้นั้น ถือเป็นความผิดปกติทางกฎระเบียบที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายเดิม หน่วยงานกำกับดูแลในมาเลเซีย แคนาดา สหราชอาณาจักร และบราซิล ต่างตระหนักดีว่า MNO รายใหญ่ใช้เวลาเป็นอาวุธ ข้อจำกัดที่เด็ดขาดในการเจรจา กลไกข้อพิพาทแบบทางด่วน และบทลงโทษอนุญาตต่อตลาดที่รุนแรงสำหรับการถ่วงเวลา ล้วนเป็นเครื่องมือสากลมาตรฐาน กสทช. ต้องนำกลไกเหล่านี้มาใช้เพื่อทำลายความมั่งคั่งของตลาดในปัจจุบัน และทำให้มั่นใจได้ว่าการตลาดกำหนดเวลานั้นสร้างต้นทุนที่แท้จริงให้แก่เครือข่ายโฮสต์

4. ภาระผูกพันแบบอสมมาตร (Asymmetric Obligations) สำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่

ข้อเสนอหลักนำเสนอให้ กสทช. กำหนดให้ AIS และ True เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) และบังคับใช้ภาระผูกพันขายส่งที่เข้มงวดขึ้นกับพวกเขาโดยเฉพาะ แทนที่จะปฏิบัติกับ MNO ทุกรายอย่างเหมือนกัน

สหภาพยุโรป - กรอบโครงสร้าง BEREC / คณะกรรมาธิการยุโรป)

การกำหนดผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (SMP) ในฐานะกลไกมาตรฐานสำหรับกำหนดภาระผูกพันการเข้าถึง การไม่เลือกปฏิบัติ ความโปร่งใส และการควบคุมราคา แก่ผู้ประกอบการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่

กรอบการกำกับดูแลของสหภาพยุโรปสำหรับการสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติในการกำหนดผู้ประกอบการที่มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญในตลาดขายส่งที่กำหนดไว้ และบังคับใช้ภาระผูกพันแบบ ex ante กับผู้ประกอบการเหล่านั้นโดยเฉพาะ - รวมถึงภาระผูกพันการเข้าถึง ข้อกำหนดการไม่เลือกปฏิบัติ การแยกบัญชี และการควบคุมราคา นี่คือรูปแบบอสมมาตรแบบเดียวกับที่เสนอในข้อเสนอหลัก

แม้ในคดีของเช็กที่คณะกรรมาธิการยุโรปปฏิเสธความพยายามเฉพาะในการกำหนดการครอบงำตลาดร่วมกัน แต่ก็ยังเป็นเพราะหลักฐานการครอบงำตลาดร่วมกันถูกประเมินว่าไม่เพียงพอ - ไม่ใช่เพราะการกำกับดูแลแบบอสมมาตรต่อผู้ประกอบการรายใหญ่เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมในหลักการ คำแนะนำทางเลือกของคณะกรรมการเองคือการพึ่งพาภาระผูกพันการเข้าถึงที่เชื่อมโยงกับใบอนุญาตคลื่นความถี่ที่มีอยู่ของคู่สัญญาหลัก O2 ซึ่งเป็นการตอกย้ำแนวทางการกำหนดเงื่อนไขคลื่นความถี่ในหัวข้อที่ 1 ข้างต้น

ประเทศสเปนจัดเป็นตัวอย่างเชิงบวกที่ชัดเจน: งานวิจัยที่ได้รับการบันทึกโดย BEREC แสดงให้เห็นว่าสเปนได้นำภาระผูกพันการเข้าถึงของ MVNO มาใช้เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นมาตรการแก้ไขสำหรับผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญร่วมกัน และข้อกำหนดนี้ไม่ได้ลดลง - แต่อันที่จริงแล้วมีความเชื่อมโยงกับการเพิ่มขึ้นของ - การลงทุนในเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่โดยผู้ประกอบการที่ได้รับการกำหนด

Source: Bird & Bird, "European Commission rejects Czech mobile access proposals"; Journal of Regulatory Economics "Mandated MVNO access & MNO investment in mobile network market: evidence Germany/Spain (2024).

เหตุใดเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทย

สิ่งนี้ตอบข้อโต้แย้งโดยตรงที่ว่า การกำกับดูแลแบบอสมมาตรเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดหรือไม่เป็นธรรม มันเป็นแนวปฏิบัติปกติที่ใช้ทั่วสหภาพยุโรปโดยเฉพาะสำหรับตลาดที่มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยรายครอบงำการเข้าถึงบริการขายส่ง ซึ่งตรงกับสถานการณ์ของ AIS และ True ในประเทศไทยอย่างพอดิบพอดี และหลักฐานเชิงประจักษ์จากประเทศสเปนก็ช่วยหักล้างข้อโต้แย้งที่ว่าภาระผูกพันการเข้าถึงภาคบังคับจะทำลายการลงทุนในโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานของผู้ประกอบการ

5. ส่วนแบ่งรายได้ตามระดับชั้นและนิยามขีดความสามารถทางเทคนิค

ข้อเสนอหลักนำเสนอให้มีตารางเมตริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิคเพื่อจำกัดความสิทธิที่ชัดเจนว่า MVNO ในแต่ละระดับและ MVNA สามารถเป็นเจ้าของและดำเนินงานสิ่งใดได้บ้าง และรูปแบบส่วนแบ่งรายได้ตามระดับชั้นที่สะท้อนถึงระดับของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละระดับ

ประเทศไนจีเรีย - Nigerian Communications Commission (NCC)

หลักเกณฑ์ทางธุรกิจสำหรับการดำเนินงานเครือข่ายเสมือนโทรศัพท์เคลื่อนที่ (พฤษภาคม 2026) และกรอบใบอนุญาตสำหรับการจัดตั้ง MVNO

กรอบการกำกับดูแลของ NCC - ซึ่งได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางในข้อเสนอหลัก - จัดเป็นแบบจำลองร่วมสมัยที่ชัดเจนที่สุดในสิ่งที่กรอบโครงสร้างของประเทศไทยกำลังขาดหายไป: ตารางเมตริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิคแบบแยกส่วนประกอบเป็นรายตัว (ภาคผนวก D ของกรอบใบอนุญาต) จับคู่ทุกชั้นเครือข่าย (RAN, Core Network, Service Layer, Operations, Business Support) เทียบกับแต่ละระดับใบอนุญาต

หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC ยังระบุโครงสร้างส่วนแบ่งรายได้ตามระดับชั้นที่เชื่อมโยงโดยตรงกับระดับของโครงสร้างพื้นฐานที่แต่ละระดับเป็นเจ้าของ: 25% MVNO / 75% โฮสต์ สำหรับระดับต่ำสุด และเพิ่มขึ้นเป็น 50/50 สำหรับระดับ Full MVNO และ MVNA - สะท้อนถึงหลักการที่ว่าส่วนแบ่งรายได้ควรติดตามการลงทุนและความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริง ไม่ใช่กำหนดด้วยสูตรเดียวที่เหมือนกันหมด

สิ่งที่วิพากษ์คือ กรอบโครงสร้างของ NCC ยังกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงานที่มีผลผูกพัน (ข้อกำหนดการตอบรับใน 10 วัน, ยืนยันความพร้อมใน 20 วัน และสูงสุด 120 วันสำหรับการสรุปสัญญาพาณิชย์) พร้อมคำชี้แจงที่ชัดเจนว่ากระบวนการอนุมัติภายในของ MNO ไม่สามารถนำมาเป็นข้อแก้ตัวสำหรับความล่าช้า - ซึ่งสนับสนุนการปฏิรูปกรอบเวลาที่เสนอในข้อเสนอหลักโดยตรง

Source: Nigerian Communications Commission, Business Rules for Mobile Virtual Network Operations in Nigeria, May 2026; License Framework for the Establishment of Mobile Virtual Network Operators in Nigeria.

เหตุใดเรื่องนี้จึงมีความสำคัญต่อประเทศไทย

ประเทศไนจีเรียเป็นตลาดที่อยู่ในช่วงเริ่มต้นของการพัฒนา MVNO มากกว่าประเทศไทย แต่กรอบการกำกับดูแลของพวกเขากลับมีความละเอียดและมีความสมบูรณ์ในการดำเนินงานมากกว่าอย่างเห็นได้ชัด นี่คือหลักฐานที่ชัดเจนที่สุดว่ากรอบการกำกับดูแลของประเทศไทยนั้นต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่คาดหวังจากหน่วยงานกำกับดูแลโทรคมนาคมที่มีฟังก์ชันการทำงานในปัจจุบันปี 2026

6. การทดสอบการบีบอัดราคากำไร (Margin Squeeze Testing) เป็นเกณฑ์สำรองราคา

ข้อเสนอหลักนำเสนอให้มีการนำระเบียบวิธีทดสอบการบีบอัดราคากำไรในลักษณะเดียวกับ NKOM ของนอร์เวย์ มาใช้เป็นเกณฑ์สำรองสำหรับข้อพิพาทอัตราค่าบริการขายส่ง แทนที่จะพึ่งพาเพียงสูตร Retail Minus พร้อมเกณฑ์ขั้นต่ำการหักออกที่คงที่

ประเทศนอร์เวย์ - Norwegian Communications Authority (Nkom)

หน่วยงานกำกับดูแลโทรคมนาคมของนอร์เวย์ (Nkom)

ได้นำวิธีการทดสอบการบีบอัดราคากำไรที่มีโครงสร้างมาใช้กับข้อพิพาทการเข้าถึงขายส่งโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยตรวจสอบว่ากลยุทธ์การตั้งราคาขายปลีกของผู้ประกอบกิจการรายใหญ่ -

รวมถึงแพ็คเกจหลักที่เป็นเรื่องและแพ็คเกจส่งเสริมการขาย -

จะช่วยให้คู่แข่งที่มีประสิทธิภาพสมเหตุสมผลซึ่งซื้อในอัตราขายส่งที่เทียบเท่ากันสามารถแข่งขันได้อย่างมีกำไรหรือไม่

แนวทางนี้แก้ไขปัญหาลาดของไทยที่มีหลักฐานชัดเจนโดยตรงในเรื่องที่ MNO

ขายข้อมูลค่าปลีกแบบไม่จำกัดในราคาคงที่ในขณะที่คิดราคา MVNO เป็นรายเมกะไบต์ขายส่ง -

ซึ่งเป็นโครงสร้างที่การทดสอบการบีบอัดราคากำไรถูกออกแบบมาเพื่อตรวจจับและป้องกันโดยเฉพาะ

ระเบียบวิธีกระบวนการนี้จัดตั้งขึ้นเป็นอย่างดีในแนวปฏิบัติการกำกับดูแลของกลุ่มนอร์ดิกและยุโรปในวงกว้าง ในฐานะเครื่องมือการวิเคราะห์ที่เหมาะสมเมื่อสูตร Retail Minus

เพียงอย่างเดียวไม่สามารถปกป้องการบิดเบือนราคาผ่านข้อเสนอขายปลีกที่เป็นแพ็คเกจหรือชุดรวมได้

7. สรุป: บรรทัดฐานสากลที่จับคู่กับข้อเสนอการยื่นพิจารณา

ข้อเสนอในการยื่นต่อ กสทช.	บรรทัดฐานสากลอ้างอิง	เขตอำนาจศาล
กำหนดคุณสมบัติการประมูลคลื่นความถี่บนการเปิดเข้าถึงขายส่ง MVNO	ภาระผูกพันผู้ให้บริการในใบอนุญาตคลื่นความถี่; มาตรการแก้ไขการควบรวมกิจการกำหนดความจุเข้าถึง 30%	ประเทศเยอรมนี (BNetzA, 2014 และ 2019)
การเข้าถึงที่เชื่อมโยงกับคลื่นความถี่เป็นเครื่องมือบังคับใช้ที่ถูกต้อง แม้ไม่มีผลสรุปการครอบงำตลาดอย่างเป็นทางการ	คณะกรรมการการยุโรปยืนยันว่าเงื่อนไขใบอนุญาตคลื่นความถี่เป็นกลไกการบังคับใช้ที่เพียงพอ	สาธารณรัฐเช็ก / คณะกรรมาธิการยุโรป (2023)
การสนับสนุน MVNO เขียนลงในเงื่อนไขใบอนุญาตคลื่นความถี่ในฐานะข้อผูกพันเสริมสร้างศักยภาพ	กรอบการออกใบอนุญาตคลื่นความถี่ความต้องการสูงรวมภาระผูกพันบังคับสนับสนุน MVNO	ประเทศแอฟริกาใต้ (ICASA)
แทนที่หนังสือแสดงเจตจำนงที่ไม่เป็นทางการด้วย Reference Access Offer มาตรฐานที่เผยแพร่	มาตรฐานภาคบังคับว่าด้วยการเข้าถึงกำหนดให้ผู้ให้บริการเข้าถึงทุกรายต้องเผยแพร่ RAO รวมถึงเงื่อนไขเฉพาะของ MVNO	ประเทศมาเลเซีย (MCMC)
กำหนดให้ AIS และ True เป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดอย่างมีนัยสำคัญพร้อมภาระผูกพันที่เข้มงวดขึ้น	กรอบโครงสร้าง SMP พร้อมภาระผูกพัน ex ante ด้านการเข้าถึง การไม่เลือกปฏิบัติ และการควบคุมราคา	สหภาพยุโรป (กรอบโครงสร้าง BEREC) ประเทศสเปน
ตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถทางเทคนิคภาคบังคับจำกัดความสิ่งที่แต่ละระดับติดตั้งได้ชัดเจน	ตารางเมทริกซ์ขีดความสามารถจำแนกเป็นรายส่วนประกอบโครงข่ายเผยแพร่เป็นภาคผนวกกฎหมายที่มีผลผูกพัน	ประเทศไนจีเรีย (NCC, พฤษภาคม 2026)
รูปแบบส่วนแบ่งรายได้ตามระดับขั้นสะท้อนถึงระดับของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	รูปแบบส่วนแบ่งรายได้ตามระดับขั้นตั้งแต่ 25/75 ถึง 50/50 แยกตามระดับใบอนุญาต	ประเทศไนจีเรีย (หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC)
กำหนดเวลาเจรจาที่มีผลผูกพันโดยไม่มีข้อแก้ตัวสำหรับความล่าช้าภายในของ MNO	กรอบโครงสร้างกำหนดเวลา 10/20/120 วันพร้อมข้อกำหนดจัดความล่าช้าอย่างชัดเจน	ประเทศไนจีเรีย (หลักเกณฑ์ทางธุรกิจของ NCC)
การทดสอบการบีบอัดราคาใดเป็นเกณฑ์สำรองราคาป้องกันการละเมิดระหว่างขายปลีก unlimited เทียบกับขายส่ง per-MB	ระเบียบวิธีทดสอบการบีบอัดราคาใดที่มีโครงสร้างนำมาใช้กับการกำหนดราคาขายส่งโทรศัพท์เคลื่อนที่	ประเทศนอร์เวย์ (Nkom)
ศาลจะบังคับใช้สิทธิการเข้าถึงของ MVNO แม้หน่วยงานกำกับดูแลจะพยายามผ่อนปรนกฎเกณฑ์	MVNO ชนะคำสั่งศาลที่มีผลผูกพันบังคับให้หน่วยงานกำกับดูแลต้องคืนภาระผูกพันขายส่งที่เข้มงวด	ประเทศเยอรมนี (ศาลปกครองแห่งโคโลญจน์, 2024)
กำหนดเวลาเจรจาที่มีผลผูกพันโดยไม่มีข้อแก้ตัวสำหรับความล่าช้าภายในของ MNO	ข้อจำกัดการเจรจาที่เข้มงวด 4 เดือน และขั้นตอนการส่งต่อข้อพิพาทที่มีโครงสร้างชัดเจน	ประเทศมาเลเซีย (MCMC)
มาตรการคุ้มครองชั่วคราวภาคบังคับและการพิจารณาข้อพิพาทแบบ fast-track	การพิจารณาข้อพิพาทแบบ fast-track 6 สัปดาห์ และกลไกข้ามขั้นตอนผ่าน "Deadlock Letter"	สหราชอาณาจักร (Ofcom)
ผลลัพธ์อัตโนมัติสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกรอบเวลาและการถ่วงเวลา	คำตัดสินการบังคับใช้กฎป้องกันความล่าช้า และการบังคับเข้าสู่อนุญาโตตุลาการข้อเสนอสุดท้าย (Final Offer Arbitration)	ประเทศแคนาดา (CRTC)

8. บันทึกปิดท้ายเกี่ยวกับการใช้ภาคผนวกนี้

แหล่งข้อมูลทั้งหมดที่อ้างอิงในภาคผนวกนี้ถูกดึงมาจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและอุตสาหกรรมที่เป็นสาธารณะในเดือนกรกฎาคม 2026 และสามารถจัดหาฉบับเต็มให้แก่ กสทช. ได้เมื่อมีการร้องขอ