ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
กรณีสายเรือเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM

	บริษัท อ.	ผู้ร้องที่ ๑
	บริษัท ส.	ผู้ร้องที่ ๒
	บริษัท ต.	ผู้ร้องที่ ๓
ระหว่าง		
	บริษัท ค.	ผู้ถูกร้องที่ ๑
	บริษัท พ.	ผู้ถูกร้องที่ ๒
	บริษัท ท.	ผู้ถูกร้องที่ ๓
	บริษัท ด.	ผู้ถูกร้องที่ ๔

ข้อร้องเรียน

ผู้ร้องมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า สรุปความได้ว่า ตามที่องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ได้ออกข้อบังคับตามสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล (SOLAS) โดยกำหนดให้ผู้ส่งสินค้าต้องรับผิดชอบในการแจ้งข้อมูลน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์บรรจุสินค้าที่ได้รับรองแล้ว (VGM) ให้กับสายเรือ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ที่ผ่านมานั้น มีบริษัทสายเรือและ Freight Forwarder บางรายเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการแจ้งน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์บรรจุสินค้าที่ได้รับรองแล้ว (VGM) กับผู้ส่งสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม และทำให้ผู้ร้องต้องมีต้นทุนเพิ่มขึ้นเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงจากผู้ร้องทั้ง ๓ ราย ได้แก่ บริษัท อ. ผู้ประกอบธุรกิจส่งออกเม็ดไนล่อน เส้นใยไนล่อน เส้นด้ายยืดชนิดขาว/ย้อมสี บริษัท ส. ผู้ประกอบธุรกิจผลิตผลไม้และผักบรรจุกระป๋อง และบริษัท ต. ผู้ประกอบธุรกิจผลิตเครื่องหอม เครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์ในห้องน้ำ รับฟังได้ว่า ผู้ร้องแต่ละรายมีลูกค้าส่วนใหญ่อยู่ในต่างประเทศ ใช้บริการขนส่งสินค้าทั้งสายเรือและทางอากาศ โดยการขนส่งสินค้าสายเรือหรือ Freight Forwarder ขึ้นอยู่กับ Incoterms ว่าเป็นการตกลงรูปแบบใด หากเป็นแบบ Free on Broad (FOB), FCA, FAS หรือ EXW ผู้ส่งออกจะไม่มีอำนาจเลือกสายเรือ หรือ Freight Forwarder เพราะลูกค้าปลายทาง

/เป็นผู้ชำระ...

สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

เป็นผู้ชำระค่าระวางเรือ แต่ถ้าเป็นแบบ Cost Insurance and Freight (CIF) และ CNF ผู้ส่งออกสามารถเลือกสายเรือหรือ Freight Forwarder ได้เอง ผู้ร้องทั้ง ๓ รายถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ถูกร้องทั้ง ๔ ราย โดยผู้ร้องที่ ๑ ส่งออกในรูปแบบ FOB มี Freight Forwarder ๒ ราย คือ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และ ๓ เรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ในขณะที่การส่งสินค้ากับ Freight Forwarder รายอื่น ผู้ร้องที่ ๑ ไม่เคยเสียค่าธรรมเนียม VGM ไม่ว่าจะส่งใน Incoterms รูปแบบใด และทาง Freight Forwarder ดังกล่าวไม่มีการแจ้งล่วงหน้าเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM หรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม VGM แต่ทั้งนี้ผู้ร้องที่ ๑ ไม่เคยส่งสินค้าในเทอม CIF ซึ่งผู้ร้องที่ ๑ เป็นผู้รับผิดชอบค่าขนส่งเองจึงไม่ทราบว่าจะต้องเสียค่าธรรมเนียม VGM หรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ร้องที่ ๑ ได้เจรจาต่อรองกับ Freight Forwarder ถึงค่าธรรมเนียม VGM แต่ปรากฏว่าผู้ถูกร้องที่ ๓ ไม่ยอมยกเว้นค่าธรรมเนียมให้ ผู้ร้องที่ ๑ จึงติดต่อลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศ (Consignee) ให้ช่วยเจรจาจึงสามารถยกเลิกการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ได้ ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ยอมยกเว้นค่าธรรมเนียมให้เช่นกันโดยแจ้งว่าบริษัทแม่ที่ต่างประเทศกำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวจากผู้ส่งสินค้า (Shipper) ทุกราย

ส่วนผู้ร้องที่ ๒ ให้การว่า จากการใช้บริการ Freight Forwarder มีบริษัทที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ๒ บริษัท ได้แก่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และ ๒ ซึ่งผู้ร้องที่ ๒ ได้ต่อรองค่าธรรมเนียม VGM แต่ไม่สามารถเจรจาต่อรองได้ และไม่สามารถเปลี่ยนไปใช้บริการสายเรือ หรือ Freight Forwarder รายอื่นได้ เพราะในรูปแบบ FOB ลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศเป็นผู้กำหนดสายเรือ หรือ Freight Forwarder ผู้ร้องที่ ๒ ได้แจ้งให้ลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศทราบถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM และขอให้เปลี่ยนไปใช้ Freight Forwarder รายอื่น ผลปรากฏว่ามีทั้งลูกค้าปลายทางที่ยอมเปลี่ยนไปใช้บริการสายเรือหรือ Freight Forwarder ที่ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM และมีลูกค้าปลายทางที่ไม่ยอมเปลี่ยนให้เนื่องจากได้รับแจ้งว่าไม่สามารถเปลี่ยนได้เพราะได้ทำสัญญาไปแล้ว ทั้งนี้ มีทั้งลูกค้าที่สามารถเจรจาต่อรองยกเว้นค่าธรรมเนียม VGM ได้และไม่ได้

สำหรับผู้ร้องที่ ๓ ให้การว่า ส่งออกในรูปแบบ FOB ซึ่งลูกค้าจะเป็นผู้กำหนด Freight Forwarder มาให้ โดย Freight Forwarder ที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ได้แก่ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และ ๔ แต่ผู้ร้องที่ ๓ ก็ไม่เคยแจ้งให้ลูกค้าทราบถึงการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ในรูปแบบนี้ ส่วนในรูปแบบ CIF ไม่เคยจ่ายค่าธรรมเนียม VGM ทั้งนี้ ผู้ร้องที่ ๓ ได้เจรจาต่อรองกับ Freight Forwarder แล้ว ปรากฏว่าการเจรจาต่อรองไม่สำเร็จและจำเป็นต้องจ่ายค่าธรรมเนียม VGM เนื่องจากเป็นการส่งออกสินค้าในรูปแบบ FOB

ข้อเท็จจริงจากผู้ถูกร้องทั้ง ๔ ราย ซึ่งประกอบธุรกิจขนส่งและขนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) ได้ประกาศข้อกำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล (The Safety of Life at Sea : SOLAS) กับการตรวจสอบน้ำหนัก VGM สำหรับการขนส่งทางทะเล เพื่อให้เป็นไปตามมาตรการด้านความปลอดภัยทางทะเลกับผู้ส่งออกตามนโยบายของบริษัทแม่ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ และมีการแจ้งให้ลูกค้าทราบล่วงหน้าประมาณ ๒ – ๓ เดือน ก่อนเริ่มเก็บค่าธรรมเนียม VGM ซึ่งเป็นค่าบริการการแจ้งน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์ไปยังสายเรือ ในการนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑, ๒ และ ๔ ยังได้พัฒนาระบบกรอกข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่ออำนวยความสะดวกในแจ้งน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์

/ไปยัง...

ไปยังสายเรืออันถือเป็นต้นทุนที่ต้องมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออกด้วย ส่วนผู้ถูกร้องที่ ๓ เนื่องจากมีขั้นตอนการกรอกข้อมูลน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์ ดังนี้ (๑) ผู้ส่งออกเป็นผู้กรอกข้อมูลและส่งข้อมูลน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์ไปยังสายเรือเอง โดยผู้ส่งออกแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ถูกร้องที่ ๓ ทราบล่วงหน้าเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ซึ่งในกรณีนี้ผู้ถูกร้องที่ ๓ จะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM แต่อย่างใด และ (๒) ใช้บริการ Freight Forwarder ผ่านผู้ถูกร้องที่ ๓ กระทำการแทนผู้ส่งออก ซึ่งผู้ร้องที่ ๓ ต้องทำตามรูปแบบที่สายเรือกำหนด โดยการกรอกน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์แต่ละครั้งมีความเสี่ยงที่จะถูกปรับหากกรอกข้อมูลผิดพลาดหรือถูกปรับเป็นค่าปรับการแจ้ง VGM ล่าช้า (Late summit VGM) ในกรณีส่งข้อมูลให้สายเรือล่าช้า และหากผู้ถูกร้องที่ ๓ ไม่ชำระค่าปรับดังกล่าว สายเรือจะไม่ยกตู้คอนเทนเนอร์ลงเรือ ด้วยเหตุนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๓ จึงมีต้นทุนค่าประกันความเสี่ยง และต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออกเช่นเดียวกับผู้ถูกร้องที่ ๔ ซึ่งให้การว่า ไม่ให้ลูกค้าแจ้งข้อมูลโดยตรงไปที่สายเรือเอง เนื่องจากการให้ลูกค้ากรอกข้อมูลเองจะเพิ่มภาระงานให้ผู้ถูกร้องที่ ๔ ต้องตรวจสอบว่าลูกค้ากรอกข้อมูลครบถ้วน ตรงตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่ หากเกิดความล่าช้าและสินค้าไม่ได้ลงเรือ ผู้ถูกร้องที่ ๔ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบกับลูกค้าปลายทาง ทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๔ มีขั้นตอนการทำงานรวมถึงการลงทุนสร้างระบบเพื่อรองรับการทำงานที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นต้นทุนที่เพิ่มทำให้ต้องมีการเก็บค่าธรรมเนียม VGM และที่ผ่านมายังไม่มีผู้ส่งออกรายใดมาขอส่งข้อมูลให้สายเรือเอง

ข้อเท็จจริงจากสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย (สรท.) รับฟังได้ว่า สภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติสภาผู้ส่งสินค้าทางเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ หลังจากองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO) ปรับปรุงอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล (SOLAS) ในการตรวจสอบน้ำหนัก VGM บรรจุสินค้าสำหรับการขนส่งทางทะเล เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ สรท. ถือเป็นหน่วยงานแรกที่แจ้งให้หน่วยงานภาครัฐของไทย (กรมเจ้าท่า) เตรียมความพร้อม โดยอนุสัญญา SOLAS เป็นมาตรการบังคับใช้กับทุกประเทศทั่วโลก หากประเทศไทยไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวจะส่งผลต่อการส่งออกสินค้าของไทย ทั้งนี้ ข้อกำหนด SOLAS นั้นเกิดจากการที่ผู้ส่งออกจำนวนหนึ่งไม่ได้แจ้งน้ำหนักที่แท้จริงให้กับสายเรือทราบเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียค่าขนส่งในอัตราที่สูงขึ้น (Overweight Charge) จึงเป็นผลให้เกิดอุบัติเหตุในการขนส่งทางทะเลหรือเกิดอุบัติเหตุเรือล่มจากการบรรทุกสินค้าที่มีน้ำหนักเกิน ส่งผลต่อการสูญเสียชีวิตหรือสินค้า ทำให้ต้องมีมาตรการตรวจสอบน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์บรรจุสินค้า การแจ้งน้ำหนักมวลรวมเป็นหน้าที่ของผู้ส่งออกซึ่งเป็นผู้ที่บรรจุสินค้าลงตู้คอนเทนเนอร์จะต้องแจ้งน้ำหนักของสินค้ารวมน้ำหนักของตู้เปล่าให้กับสายเรือทราบเพื่อใช้ในการวางแผนการจัดวางตู้สินค้าบนเรือ มีบางกรณีที่ผู้ส่งออกไม่ได้เป็นคนติดต่อกับสายเรือโดยตรงแต่ใช้บริการผ่าน Freight Forwarder ดังนั้น ในกรณีนี้ผู้ที่มีหน้าที่ในการแจ้งน้ำหนักตู้สินค้าให้กับสายเรือจะเป็น Freight Forwarder และ Freight Forwarder บางรายมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM เพิ่มเติมขึ้นมาโดยการแจ้งน้ำหนักตู้สินค้าให้กับสายเรือ แบ่งเป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) ผู้ส่งออกทำการส่งออกสินค้าแบบเต็มตู้ (FCL) โดยลากตู้เปล่ามาบรรจุเองที่บริษัทแล้วปิดตู้ด้วยตนเอง โดยได้ใช้บริการผ่าน Freight Forwarder เป็นตัวกลางในการติดต่อกับสายเรือซึ่งกรณีนี้ทางผู้ส่งออกจะต้องแจ้งน้ำหนัก VGM ให้กับ Freight Forwarder เพื่อให้ Freight Forwarder แจ้งแก่สายเรือในการวางแผนเรือต่อไป แม้ว่าทางผู้ส่งออกจะเป็นผู้บรรจุตู้เองและได้ทำการชั่งน้ำหนักทั้งตู้เรียบร้อยแล้ว

/แต่ทาง...

แต่ทาง Freight Forwarder ก็ยังคงเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออกอีก โดยแจ้งเหตุผลว่าจะต้องทำการชั่งตู้สินค้าอีกครั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง (“Re-check”) หรือบางรายแจ้งว่าเป็นนโยบายของบริษัทแม่ในต่างประเทศเป็นผู้กำหนดให้เรียกเก็บซึ่งในต่างประเทศก็มีการเรียกเก็บในอัตรานี้เช่นกัน

(๒) ผู้ส่งออกสินค้าแบบเต็มตู้ โดยให้ Freight Forwarder เป็นผู้ดำเนินการบรรจุสินค้าให้ โดยผู้ส่งออกนำสินค้าบรรทุกด้วยรถบรรทุกมาให้ Freight Forwarder เป็นผู้ที่ทำการบรรจุลงตู้คอนเทนเนอร์ ซึ่งเมื่อบรรจุสินค้าเรียบร้อยแล้ว Freight Forwarder จะเป็นผู้แจ้งน้ำหนัก VGM ตามข้อกำหนดให้สายเรือทราบ

(๓) กรณีผู้ส่งออกสินค้าแบบไม่เต็มตู้ (LCL) กรณีนี้ผู้ส่งออกจะต้องใช้บริการผ่าน Freight Forwarder โดย Freight Forwarder ทำหน้าที่ในการรับทราบน้ำหนักสินค้าจากผู้ส่งออกแต่ละราย แล้วนำสินค้ามาบรรจุรวมกันลงตู้ (Consolidate) ซึ่งจะต้องมีการใช้อุปกรณ์ในการช่วยพยุงเพื่อให้สินค้าสามารถบรรจุภายในตู้ได้อย่างดี ดังนั้น แม้ว่า Freight Forwarder จะทราบน้ำหนักของสินค้าจากผู้ส่งออกแต่ละรายแล้วก็ตาม เมื่อมีการบรรทุกสินค้าเสร็จสิ้น Freight Forwarder ก็จะต้องนำตู้สินค้าดังกล่าวไปชั่งน้ำหนักซ้ำเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง จึงมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM กับผู้ส่งออก โดยเรียกเก็บในอัตรา ๑๐ – ๒๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อการขนส่งและทาง Freight Forwarder ก็จะต้องแจ้งน้ำหนัก VGM ที่ได้ส่งให้สายเรือต่อไป ซึ่งหาก Freight Forwarder แจ้งสายเรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสายเรือก็จะไม่มีค่าใช้จ่าย แต่หากเป็นการส่งด้วยระบบ Manual เช่น การกรอกข้อมูลในกระดาษก็จะมีค่าใช้จ่ายในการส่งข้อมูลให้กับสายเรือดังกล่าว

สำหรับกรณีส่งออกแบบเต็มตู้ (FCL) ที่ผู้ส่งออกเป็นผู้ชั่งน้ำหนักสินค้าและแจ้งข้อมูล VGM ให้สายเรือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ของสายเรือแล้วนั้น สายเรือจะไม่คิดค่าบริการเพิ่มเติม แต่ถ้าเป็นกรณีที่ส่งข้อมูล VGM ให้สายเรือด้วยระบบ Manual สายเรือจะคิดค่าบริการในอัตรา ๒๕ ดอลลาร์สหรัฐฯ /ตู้ อย่างไรก็ตาม ยังไม่รวมค่าบริการที่สายเรือและ Freight Forwarder เรียกเก็บ สำหรับกรณีที่ผู้ส่งออกมีการแก้ไขมูลค่า VGM ในภายหลัง ซึ่งจะเรียกเก็บ VGM Amendment fee ในอัตรา ๔๐ ดอลลาร์สหรัฐฯ

การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ในอัตราที่แตกต่างกันเป็นนโยบายของแต่ละบริษัทหรือต้นทุนในการบริหารที่แตกต่างกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตคือ Freight Forwarder ไม่สามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนว่าค่าธรรมเนียม VGM เป็นต้นทุนที่เพิ่มมาจากส่วนใดและการคิดอัตราค่าบริการดังกล่าวอ้างอิงมาจากกิจกรรมใด Freight Forwarder บางรายมีการแจ้งล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ส่งออกทราบล่วงหน้าเพียง ๑ เดือน แต่บางรายไม่มีการแจ้งล่วงหน้า และผู้ส่งออกที่เป็นรายใหญ่มักจะมีอำนาจต่อรองอัตราค่าธรรมเนียม VGM จาก Freight Forwarder ได้ ในขณะที่ผู้ส่งออกขนาดเล็ก (SMEs) ซึ่งมีอัตราการส่งออกจำนวนน้อยมักจะไม่สามารถต่อรองค่าธรรมเนียม VGM กับ Freight Forwarder ได้เลย

ประเด็นวินิจฉัย

การที่ผู้ถูกร้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออกสินค้าต้องด้วยความผิดฐานกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่

/คำวินิจฉัย...

คำวินิจฉัย

การพิจารณาว่า กระทำของผู้ถูกร้องต้องด้วยความผิดฐานกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ นั้น ประเด็นที่ต้องนำมาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ สถานะของผู้ร้องและผู้ถูกร้องในกรณีนี้ว่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจ หรือไม่

ในข้อนี้ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า “ผู้ประกอบธุรกิจ” หมายความว่า ผู้จำหน่าย ผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่าย ผู้ซื้อเพื่อผลิตหรือจำหน่ายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการในธุรกิจ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องที่ ๑ ประกอบธุรกิจส่งออกเม็ดไนล่อน เส้นใยไนล่อน เส้นด้ายยืดชนิดขาว/ย้อมสี ผู้ร้องที่ ๒ ประกอบธุรกิจผลิตผลไม้และผักบรรจุกระป๋อง และผู้ร้องที่ ๓ ประกอบอาชีพผลิตเครื่องหอม เครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์ในห้องน้ำ ดังนั้น ผู้ร้องทั้ง ๓ ราย จึงมีสถานะเป็นผู้ผลิตเพื่อจำหน่าย ส่วนผู้ถูกร้องทั้ง ๔ ราย ประกอบธุรกิจขนส่งและขนถ่ายสินค้าระหว่างประเทศ จึงมีสถานะเป็นผู้ให้บริการธุรกิจ และเป็นเหตุให้ผู้ร้องและผู้ถูกร้องเป็นผู้ประกอบธุรกิจ ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

กรณีปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไป คือ ผู้ถูกร้องทั้ง ๔ ราย มีพฤติกรรมอันเป็นการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมอันมีผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจอื่น หรือไม่

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕๗ (๓) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการใด ๆ อันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ...(๓) กำหนดเงื่อนไขทางการค้าอันเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการประกอบธุรกิจของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม...” ประกอบกับประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า “การกำหนดเงื่อนไขทางการค้าอันเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการประกอบธุรกิจของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้...(๑) การกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ระหว่างลูกค้าต่างรายหรือพื้นที่การทำธุรกิจที่แตกต่างกัน...” และข้อ ๑๑ กำหนดว่า “การพิจารณาความไม่เป็นธรรมของการกระทำให้พิจารณาเกณฑ์ดังต่อไปนี้ประกอบกัน... (๒) เป็นเงื่อนไขที่มิได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและมิได้แจ้งให้คู่ค้าทราบเป็นการล่วงหน้าภายในระยะเวลาอันสมควรตามแนวทางการค้าปกติของคู่กรณี...”

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ ผู้ร้องทำสัญญาซื้อขายสินค้ากับลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศ (Consignee) และตกลงส่งสินค้าผ่านบริการขนส่งทางทะเลในเงื่อนไขส่งมอบสินค้า (Incoterms) รูปแบบ FOB โดยลูกค้าปลายทางเป็นผู้เลือกและทำสัญญากับ Freight Forwarder ซึ่งลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศจะเป็นผู้ต่อรองราคาและแจ้งให้ผู้ร้องทราบว่าต้องดำเนินการขนส่งกับ Freight Forwarder รายใด โดยค่าใช้จ่ายบริการรับจัดการขนส่ง ภายใต้เงื่อนไขการส่งมอบสินค้าในรูปแบบ FOB แบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ๑. ค่าบริการ Freight ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นภาระของลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศที่เป็นคู่สัญญากับ Freight Forwarder และ ๒. ค่าธรรมเนียมที่เกิดในประเทศไทย (Local Charge) ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จะตกเป็นภาระของผู้ส่งออก โดยค่าธรรมเนียม VGM

/ถูกรวม...

ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่งของค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในกรณีนี้ผู้ร้องซึ่งมีสถานะเป็นผู้ส่งออก (Exporter) ที่เข้าใช้ประโยชน์จากการบริการรับจัดการขนส่งทางทะเลของผู้ถูกร้องเพื่อจัดส่งสินค้าให้กับลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศ จึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้กับบริษัทของผู้ถูกร้องที่ต้องปฏิบัติการแจ้งน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์ให้เป็นไปตามมาตรการด้านความปลอดภัยทางทะเลตามข้อกำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล (SOLAS) กับการตรวจสอบน้ำหนักมวลรวมของตู้คอนเทนเนอร์บรรจุสินค้า (Verified Gross Mass : VGM) สำหรับการขนส่งทางทะเลที่ประกาศโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO)

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ของผู้ถูกร้องมีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งให้คู่ค้าทราบเป็นการล่วงหน้าภายในระยะเวลาอันสมควรตามแนวทางการค้าปกติของคู่กรณี หรือไม่ พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ผู้ถูกร้องได้ประกาศแจ้งการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวบนเว็บไซต์ของผู้ถูกร้อง พร้อมประกาศอัตราค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บให้ผู้ใช้บริการทุกรายรวมทั้งผู้ร้องได้รับทราบ อีกทั้งได้มีการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านช่องทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ให้ผู้ส่งออกทราบล่วงหน้าประมาณ ๑ – ๓ เดือน ก่อนเริ่มการเรียกเก็บจริง เพื่อให้ผู้ร้องเตรียมตัวรับมือกับภาระค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการแจ้งล่วงหน้าก่อนเริ่มดำเนินการและได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว และยังไม่ถือเป็นการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจอื่น ตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๑๑ แห่งประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑

อย่างไรก็ดี มีประเด็นพิจารณาว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออก การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม VGM ที่เรียกเก็บจากผู้ส่งออกแต่ละราย และการยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมให้กับผู้ใช้บริการบางราย เป็นการกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันสมควร ระหว่างลูกค้าต่างรายหรือพื้นที่การทำธุรกิจที่แตกต่างกัน หรือไม่

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าพิเคราะห์แล้ว เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ผู้ถูกร้องทุกรายทำการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ส่งออกทุกรายที่ใช้บริการรับจัดการขนส่งกับบริษัทผู้ถูกร้อง ในเงื่อนไขการส่งมอบสินค้าทุกรูปแบบ โดยไม่ปรากฏพฤติกรรมที่เป็นการเลือกพิจารณาการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ตามรูปแบบการส่ง แม้ว่าสถานะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกร้องกับผู้ส่งออกจะแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขการส่งมอบสินค้า ทั้งนี้ เนื่องจากค่าธรรมเนียม VGM เป็นค่าธรรมเนียมที่เกิดในประเทศไทยที่ผู้ส่งออกสินค้าทุกรายที่ส่งมอบสินค้าออกจากประเทศไทยโดยการขนส่งทางทะเลจะต้องเป็นผู้จ่าย ไม่ว่าผู้ส่งออกจะอยู่ในฐานะคู่ค้ากับผู้ให้บริการรับจัดการขนส่งหรือไม่ก็ตาม การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM ดังกล่าวจึงเป็นการเรียกเก็บโดยทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจงผู้ร้องเพียงบางรายเท่านั้น จึงมิใช่การกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างลูกค้าต่างรายตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม VGM นั้น เห็นว่า ผู้ถูกร้องทุกราย

/มีการกำหนด...

มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม VGM ตามหลักเกณฑ์ที่แน่นอนของบริษัท โดยอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นราคาที่จะเรียกเก็บจากผู้ส่งออกที่ใช้บริการทุกรายในราคาที่เท่ากัน และยังไม่ปรากฏพฤติกรรมอื่นใดอันแสดงให้เห็นถึงการเลือกคิดค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกันระหว่างผู้ส่งออกแต่ละราย กรณีจึงไม่ใช่การกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างลูกค้าต่างราย ตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑ เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีการยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมให้กับผู้ใช้บริการบางราย ปรากฏข้อเท็จจริงจากผู้ร้องและผู้ถูกร้องสอดคล้องตรงกันว่า การเจรจาต่อรองค่าธรรมเนียมเกิดจากการเจรจาต่อรองกันระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้อง หรือบางกรณีผู้ร้องเจรจาต่อรองกับผู้ถูกร้องผ่านการติดต่อของลูกค้าปลายทางซึ่งเป็นคู่สัญญากับผู้ถูกร้อง ซึ่งการเจรจาต่อรองและการพิจารณายกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียมให้กับผู้ร้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่ผู้ถูกร้องได้มีการเรียกค่าธรรมเนียมจากผู้ร้องตามอัตราที่กำหนดไว้แล้ว หากผู้ร้องไม่ต้องการจ่ายค่าธรรมเนียม VGM ดังกล่าวผู้ร้องอาจติดต่อมายังผู้ถูกร้องโดยตรงหรือติดต่อผ่านทางลูกค้าปลายทางที่อยู่ต่างประเทศเพื่อแสดงเจตนาขอยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียม VGM ได้ พฤติกรรมที่ผู้ถูกร้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จึงไม่ใช่พฤติกรรมการเลือกปฏิบัติระหว่างลูกค้าต่างรายแต่อย่างใด อีกทั้งการเจรจาต่อรองราคาสินค้าหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ก็ตามเป็นพฤติกรรมทางการค้าปกติที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกสัญญาซื้อขายหรือสัญญาการให้บริการต่าง ๆ จึงไม่สามารถอ้างได้ว่าการที่ผู้ถูกร้องพิจารณายกเว้นหรือลดราคาค่าธรรมเนียม VGM ให้กับผู้ส่งออกบางรายที่ทำการเจรจาต่อรองเป็นพฤติกรรมการกำหนดเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างลูกค้าต่างราย ตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบข้อ ๑๐ ของประกาศคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการพิจารณาการกระทำอันเป็นผลเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๑

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่า การที่ผู้ถูกร้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียม VGM จากผู้ส่งออกสินค้า เป็นการกำหนดเงื่อนไขทางการค้าอันเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการประกอบธุรกิจของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น ตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

มติคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ามีมติเป็นเอกฉันท์ โดยกรรมการทั้ง ๗ ท่านว่า การกระทำของผู้ถูกร้องมิได้เป็นการกำหนดเงื่อนไขทางการค้าอันเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการประกอบธุรกิจของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรมอันเป็นผลให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่น ตามมาตรา ๕๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงให้ยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้ร้องทราบผลการพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
๒๖ ธันวาคม ๒๕๖๒