

國家通訊傳播委員會第 1050 次委員會議第二案

「台灣大哥大申請合併台灣之星案及遠傳電信申請合併亞太電信案

續行討論案」審議通過之協同意見書

國家通訊傳播委員會(以下簡稱本會)於 2023 年 1 月 18 日第 1050 次委員會議審議「台灣大哥大申請合併台灣之星案及遠傳電信申請合併亞太電信案續行討論案」(以下簡稱本案)，依據電信管理法第 26 條第 6 項，考量資源合理分配、有助於產業發展、維護用戶權益、維繫市場競爭及國家安全因素，經本會審議後決議：「附加附款予以核准本合併案」。本席認為前述各項因素或互有關聯，惟主要仍從有助於產業發展、維繫市場競爭、維護用戶權益之衡平發展考量。爰依照國家通訊傳播委員會組織法第 10 條第 3 項提出協同意見書如下：

一、 產業發展之助益

就產業現況而言，電信事業具規模經濟特性，過去電信市場政策鼓勵設施競爭，取得頻譜資源之電信業者負有網路建設義務。台灣之星、亞太電信兩家規模較小業者，以價格競爭搶奪市場，每用戶平均收益(ARPU, Average Revenue Per User)低於市場其他三家業者，但用戶數仍無法達到臨界規模(Critical Mass)，致財務長年虧損，面臨成本增加、營收擴大不易之現狀。一方面 5G 標金、網路建置成本高昂，兩家業者在財務長年虧損下，持續投資 5G 建設顯有困難；另一方面因技術演進，應用服務也遭遇 OTT、公有雲、垂直應用服務等其他業者競爭，擴展營收來源不易。合併後的兩家存續業者，有能力進行持續的網路投資並發展其他應用服務，有助於產業發展。

二、 市場競爭之維繫與用戶權益之維護

- (一) 合併後的市場結構，將由 5 家業者變成 3 家業者。國際間審查電信合併案時，通常考量點為是否將減損市場競爭、導致消費者選擇減少、價格上升、業者網路投資減少等不利影響。Ofcom(2022)發布「行動市場的未來方法」報告¹指出，

¹ Ofcom (2022) Ofcom's future approach to mobile markets and spectrum conclusions paper

合併應考量的是合併後是否可期待有效競爭，而非僅關注競爭家數。展望行動市場的未來，數據需求將持續成長，網路品質更為重要，而行動網路經營者（MNO, Mobile Network Operator）需要對行動網路進行大量投資，以增加容量，並提供滿足未來客戶所需的網路品質。由於電信事業規模經濟、資本密集特性，合併可能有利業者提升效能及資本支出(CAPEX, Capital Expenditure)。GSMA(2017)研究市場結構4變3的個案²顯示，合併有助於提升網路涵蓋和下載速度；OECD(2019)報告³指出，在有三家以設施為基礎的電信商(Facilities-based Operators)市場當中，個別公司的投資明顯更高，個別公司有更強烈的誘因進行資本投資，透過擴大基礎設施和技術創新進行長期競爭，以影響對消費者提供的服務範圍、品質。當合併導致市場結構更加對稱(即市場占有率更加平等)時，可能會強化前述影響。

(二) 本案通過後，中華電信仍為市場上市占率最大業者，合併後兩家存續業者市占率接近中華電信，將對中華電信施加更大之競爭壓力。因此，未來市場上若形成三家規模相近業者，預計仍將彼此競爭，搶佔客戶，並持續投資優化網路，提升服務品質，不致產生彼此約束競爭或不競爭之作為。兩家存續業者亦承諾未來五年內投資資本支出於網路建設，使5G網路人口涵蓋率及偏遠地區涵蓋率分別達到98%及95%水準，並承諾其他促進5G垂直應用服務、縮小數位落差及數位發展之投資。

(三) 合併案將導致兩家低價競爭之業者退出市場。本會委託之研究報告⁴指出，合併對於台灣之星和亞太電信的價格影響，可能強於各自的合併對象，而針對研究結果舉辦關於兩合併案涉及產業發展與市場競爭之專家學者諮詢會議中，與會學者亦關注合併案對價格敏感族群之影響。為減輕合併對競爭可能產生之價格

² GSMA(2017) The Hutchison/Orange Merger in Austria Highlights the Positive Impact of Consolidation on Quality and Innovation

³ Fruits, E. et al, (2019) Static and Dynamic Effects of Mergers: A Review of the Empirical Evidence in the Wireless Telecommunications Industry, OECD

⁴ 財團法人電信技術中心(2022)，電信事業併購及重大合作趨勢觀測暨監理機制委託研究採購案之電信事業合併之競爭分析。

上升、消費者選擇減少之不利益，合併案採取附加附款准許合併，要求存續公司提出多元資費方案以滿足不同客群需求、承諾行動虛擬網路經營者(MVNO, Mobile Virtual Network Operator)公平參進市場條件，以利建構公平競爭環境，擴大市場參進，增加消費者選擇。

- (四) 除附款要求以外，在後續監理上，可透過市場顯著地位者(SMP, Significant Market Power)監理機制⁵，每 3 年檢視特定電信服務市場競爭狀況時，同時檢視行動寬頻零售服務市場、MVNO 批發市場之競爭情況；在合併案通過後，透過定期觀測市場資費變化、業者網路投資、網路品質(下載速率)等數據資料，確保合併後之市場競爭、資費水準、業者資本支出和網路品質持續優化，並透過國際比較，檢視合併後之電信市場發展、網路投資、網路品質、資費水準具國際競爭力，強化產業數位轉型及發展之基礎。
- (五) 在用戶權益部分，除要求業者提升網路涵蓋及網路品質，使消費者將可享有更好的 5G 網路涵蓋及下載速率以外，亦要求存續業者承接既有用戶契約、提供多元資費方案滿足多方(含價格敏感族群)客戶需求，並針對中低收入戶、身心障礙、清寒學生、學生及銀髮等族群提供至少 2 至 5 年優惠方案，以保障用戶權益。另外，台灣之星、亞太電信客戶群主要為價格敏感族群，因此兩合併案附款要求存續公司保障消滅公司之既有客戶於近 2 年期間得享原資費方案，以減緩合併案對價格敏感族群衝擊，兼顧產業發展及消費者權益。此外，為建構 MVNO 公平競爭環境，降低市場門檻，擴大市場參進，本會除以附款要求兩家存續業者提供 MVNO 公平參進市場條件，亦將檢視整體 MVNO 市場之市場參進環境，以一致之作法要求市場所有 MNO 業者提供對 MVNO 業者公平參進條件。

三、資源之合理使用及分配

合併後將導致頻譜集中，使業者得以更有效應用頻率，發展垂直應用服務，協助各

⁵ 〈電信管理法〉第三章「促進市場競爭」之第一節「市場顯著地位者之認定」及第二節「特別管制措施」(該法第 27 條至第 35 條)參照。

產業數位轉型；惟為維持市場競爭，〈無線電頻率使用管理辦法〉第 12 條第 1 項對電信事業實際可使用頻寬之上限有明文規範。兩家存續業者都有超頻事實，且超頻頻寬超過最小釋照單位。考量網路整併需要時間，應給予業者合理過渡期間使用超頻頻寬進行網路整併，以保障消滅公司用戶於網路整併期間之網路使用權益，惟過渡期不宜過長，俾益用戶能夠盡快享有網路整併效益。德國案例要求返還頻譜給予網路整併期間約 18 個月⁶，兩合併案之網路整併規模應不致於超過前述案例。附款之超頻頻寬改正期間已考量技術可行性，業者可先整併無線接取網路並採 MOCN(Multi-Operator Core Networks)技術架構以進行必要之網路功能調整，在繳回超頻頻寬後，若有需要仍可持續進行網路優化作業。此考量乃兼顧保障消滅公司用戶於網路整併期間之網路服務品質，及期敦促存續公司能盡快完成網路整併，使用戶得以盡快享受合併所產生之消費者利益。

委員簽名：

王怡惠 翁柏宗

提出日期：

112/2/10

⁶ Bundesnetzagentur (2014) BK 1-13/002 – Bundesnetzagentur regarding frequency regulation aspects of the proposed merger between Telefónica, Deutschland Holding AG and E-Plus Mobilfunk GmbH & Co. KG