

การกำกับดูแลการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกของประเทศไทย: บทเรียนจากประเทศนิวซีแลนด์*

วรินทร์ทิพย์ วิงพัฒน์**

บทคัดย่อ

ค่าบริการผู้โดยสารขาออกเป็นแหล่งรายได้สำคัญของสนามบินและมีความเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นค่าธรรมเนียมที่ถูกเรียกเก็บเพื่อนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบิน ดังนั้น หากมีการปรับขึ้นค่าบริการผู้โดยสารขาออก ผู้ใช้บริการจึงได้รับผลกระทบโดยตรง และถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิตรวจสอบความเป็นธรรมของค่าบริการดังกล่าว แต่กฎหมายปัจจุบันของประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดที่เปิดช่องให้มีการตรวจสอบโครงสร้างต้นทุนหรือวิธีการคำนวณที่ชัดเจนและยังขาดกลไกที่ส่งเสริมความโปร่งใส ซึ่งแตกต่างจากประเทศนิวซีแลนด์ที่มีการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดแนวทางไว้อย่างละเอียดชัดเจนและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ การปรับปรุงกฎหมายหรือแนวทางการกำกับดูแลของประเทศไทยเพื่อให้การกำหนดค่าบริการเป็นธรรม โปร่งใส และคุ้มค่ากับคุณภาพการบริการที่ได้รับ จึงเป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

คำสำคัญ: ค่าบริการผู้โดยสารขาออก การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ รูปแบบการจัดการรายได้สนามบิน อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

* The Regulatory Framework of Passenger Service Charges in Thailand: Lessons from New Zealand's Approach บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการค้นคว้าอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Warinthip Wingpat, นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่รับบทความ 3 พฤษภาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 5 กรกฎาคม 2568; วันที่รับบทความ 14 กรกฎาคม 2568

Abstract

Passenger service charge is a major source of airport revenue and is directly related to users, as they are collected to fund the development of airport infrastructure and facilities. Therefore, any increase in PSC directly affects users, who are key stakeholders with the right to scrutinize the fairness of such charges. Thailand currently does not have specific legal provisions that allow the public to examine how PSC is calculated or whether it reflects actual costs. There is also no clear framework in place to promote transparency in how these fees are determined. By contrast, New Zealand has established a more robust framework through secondary legislation, requiring airports to disclose key financial details in accordance with internationally recognized standards. For Thailand, strengthening the regulatory framework to ensure that PSC is set fairly, transparently, and in proportion to the level of service received should be regarded as a matter of urgency.

Keywords: Passenger Service Charges, International Civil Aviation Organization's Airport Economic Regulation, Regulatory Till Models, Chicago Convention 1944

1. ความเป็นมาของปัญหา

ค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charges: PSC) เป็นส่วนหนึ่งของค่าธรรมเนียมสนามบิน (Airport Charges) ซึ่งจัดเก็บจากผู้โดยสารขาออกสำหรับการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกภายในสนามบินโดยตรง เช่น อาคารผู้โดยสาร พื้นที่รอขึ้นเครื่อง การรักษาความปลอดภัย การจัดการสัมภาระ และบริการพื้นฐานอื่นๆ เป็นต้น¹ ค่า PSC ที่เรียกเก็บนั้นจะถูกนำกลับมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้โดยสารโดยตรง ค่า PSC จึงมีความสำคัญกับสนามบินเป็นอย่างมากเพราะเป็นแหล่งรายได้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของสนามบิน² โดยก่อนการระบาดของโรค COVID-19 ค่า PSC ในสนามบินทั่วโลกคิดเป็นประมาณ 55-56% ของรายได้ที่เกิดจากกิจกรรมการบิน (Aeronautical Revenues)³ แม้รายได้จะลดลงเหลือ 31% ในช่วงที่อุตสาหกรรมการบินเริ่มฟื้นตัว⁴ แต่ค่า PSC ยังคงเป็นแหล่งรายได้สำคัญของสนามบินทั่วโลก

ในบริบทของประเทศไทย ผู้ดำเนินการสนามบินมี 3 รูปแบบ คือ หน่วยงานราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน⁵ โดยหน่วยงานที่สร้างรายได้โดดเด่นมากที่สุดคือบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ Airports of Thailand PCL (AOT) ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจผู้ดำเนินการและจัดการสนามบินนานาชาติหลัก 6 แห่งของประเทศไทย ทั้งนี้ การกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC อยู่ภายใต้สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand: CAAT) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับอำนาจตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ให้มีหน้าที่กำหนดอัตราเพดานราคาสูงสุดสำหรับสนามบินแต่ละแห่ง โดยการปรับขึ้นค่า PSC ครั้งล่าสุดมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2567 ตามประกาศของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย⁶ ซึ่งสนามบินในความรับผิดชอบของ AOT ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการการบินพลเรือน (กปร.) ให้ปรับขึ้นค่า PSC จาก 700 บาทเป็น 730 บาท สำหรับผู้โดยสารขาออกระหว่างประเทศ และจาก 100 บาทเป็น 130 บาท สำหรับผู้โดยสารขาออกภายในประเทศ⁷ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการ ทำให้ทั้งผู้โดยสารและสายการบินต้องรับภาระมากขึ้น เนื่องจากค่า PSC สูงขึ้นจากเดิมถึง 30 บาท แม้จะมีการชี้แจงว่าการปรับขึ้นอัตราค่าธรรมเนียมครั้งนี้เพื่อรองรับการนำระบบบริการผู้โดยสารขึ้นเครื่อง (Common Use Passenger Processing System: CUPPS) มา

¹ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 2.5.

² Anne Graham, *Managing airports: An international perspective* (5th edn, Routledge 2018) 126.

³ ACI, *Airport Economics Report 2023 24* <https://store.aci.aero/wp-content/uploads/2023/03/2023-Airport-Economics_Final.pdf> สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2567.

⁴ ACI, *Airport Economics Report 2023 21* <https://store.aci.aero/wp-content/uploads/2023/03/2023-Airport-Economics_Final.pdf> สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2567.

⁵ สมชาย พิพัธวัฒน์, 'ตอน ค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charges: PSC)' (100 ปีกฎหมายการบิน) 1-2 <https://drive.google.com/file/d/1E_utZIS5TgDa9kCzUHKySqG1NaAl3GX1/view?usp=drive_link> สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2567.

⁶ ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง ค่าบริการผู้โดยสารขาออก ณ สนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ พ.ศ. 2567.

⁷ 'ค่า PSC คืออะไร ล่าสุด AOT ประกาศขึ้นค่าบริการผู้โดยสารขาออกในสนามบิน 6 แห่ง' (กรุงเทพธุรกิจ, 24 พฤศจิกายน 2566) <<https://www.bangkokbiznews.com/news/news-update/1100438>> สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2567.

ใช้ในสนามบินของ AOT และเป็นการปรับขึ้นครั้งแรกหลังจากใช้อัตราคงที่มาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549⁸ อย่างไรก็ตาม กลับไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนหรือหลักเกณฑ์การคำนวณค่า PSC ทำให้ผู้ใช้บริการไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าค่า PSC สะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (Cost-Relatedness) หรือไม่ และมีความเป็นธรรมหรือมีการคิดค่าบริการเกินจริงหรือไม่ ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินของประเทศไทยยังขาดความโปร่งใส และกฎหมายภายในยังกำหนดรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะบังคับใช้ในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ⁹

อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านความโปร่งใสในการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินของไทยไม่ได้มีเพียงการขาดการเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนของค่า PSC เท่านั้น แต่ยังรวมถึงรูปแบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินและรูปแบบการจัดการรายได้ซึ่งเป็นแนวทางในการบริหารและแบ่งประเภทของรายได้สนามบินที่ส่งผลโดยตรงต่อการกำหนดค่าธรรมเนียมสนามบินและภาระของผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบที่ประเทศไทยใช้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการรายได้แบบรวมต้นทุนทั้งหมด (Single Till), การจัดการรายได้แบบแยกต้นทุนและรายได้ออกจากกัน (Dual Till) หรือการจัดการรายได้แบบผสมผสาน (Hybrid Till) กลับไม่มีแหล่งข้อมูลที่ชัดเจนหรือการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าวิธีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่ใช้มีความเหมาะสมหรือเป็นธรรมต่อผู้โดยสารและสายการบินหรือไม่ ปัญหาความไม่โปร่งใสนี้ยังรวมไปถึงการขาดข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่า PSC ซึ่งควรเป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้สำหรับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น สายการบินและผู้โดยสาร

ในทางปฏิบัติ แม้ว่าจะมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้และต้นทุนของสนามบิน แต่หน่วยงานกำกับดูแลและผู้ดำเนินการสนามบินกลับไม่เปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการคำนวณค่า PSC อีกทั้งไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าอัตราที่เรียกเก็บนั้นสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงหรือสอดคล้องกับหลักการทางเศรษฐกิจสนามบินตามแนวทางระหว่างประเทศหรือไม่ นอกจากนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่าประเทศไทยใช้แนวทางการกำกับดูแลอย่างไร ทำให้การจัดเก็บค่า PSC และค่าธรรมเนียมสนามบินอื่นๆ ยังขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและขาดความโปร่งใส ซึ่งอาจนำไปสู่การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ปัญหาความไม่โปร่งใสดังกล่าวไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับการไม่เปิดเผยข้อมูลโครงสร้างต้นทุนหรือหลักเกณฑ์การคำนวณเท่านั้น แต่ยังสะท้อนข้อจำกัดของแนวทางการกำกับดูแลที่ไม่มีความชัดเจนและตรวจสอบได้ยาก จึงเป็นที่มาของการศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว และเสนอแนวทางในการกำกับดูแลค่า PSC ให้มีความโปร่งใสมากขึ้น สอดคล้องกับหลักการของ ICAO และแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสนามบินและผู้ให้บริการ

2. กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก

ค่า PSC อยู่ภายใต้กรอบอำนาจข้อ 15 ของอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ.1944 (Convention on International Civil Aviation) หรืออนุสัญญาชิคาโก ซึ่งเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสนามบินและการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินซึ่งครอบคลุมถึงค่า PSC ด้วย อย่างไรก็ตาม

⁸ ‘ทอท.ยันขึ้นค่าบริการผู้โดยสารขาออก ไม่ได้ผลักภาระ ใช้ราคาเดียวมา 17 ปี ชี้นำเงินไปพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้น’ (มติชนออนไลน์, 27 พฤศจิกายน 2566) <https://www.matichon.co.th/economy/news_4303842> สืบค้นเมื่อ 21 ธันวาคม 2567.

⁹ ICAO ‘ICAO’s Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services’ (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.5.2.

ข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้กับการเดินอากาศภายในประเทศโดยตรง แต่ ICAO ก็สนับสนุนให้นำหลักการจากข้อกำหนดนี้ไปใช้ในการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับเที่ยวบินภายในประเทศ เพื่อให้การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเป็นธรรม ไม่เกิดการเลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ¹⁰ ทั้งนี้ หลักการตามข้อ 15 มุ่งเน้นการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discriminatory) และความเสมอภาค (Equal Treatment)¹¹ โดยสนามบินของรัฐภาคีต้องเปิดให้อากาศยานของรัฐภาคีอื่นใช้บริการในลักษณะเดียวกัน และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ไม่สูงเกินกว่ากัน¹² และอนุสัญญาชิคาโกยังให้อำนาจองค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization: ICAO) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลการบินพลเรือนระหว่างประเทศดำเนินการตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบิน นอกจากนี้ ICAO ยังมีอำนาจในการออกแนวทางและนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบิน เช่น ICAO Doc 9082 และ Doc 9562 เพื่อให้รัฐภาคีนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของตน¹³ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาชิคาโกมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการหรืออัตราการเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน ส่งผลให้รัฐภาคีมีอิสระในการออกกฎหมายภายในของตน จึงเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความข้อ 15 โดยเฉพาะในเรื่องค่า PSC ซึ่งรัฐภาคีมีการเรียกเก็บในรูปแบบที่แตกต่างกัน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ICAO ได้พยายามแก้ปัญหาความแตกต่างในการเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC ของรัฐภาคี¹⁴ และปรับปรุงแนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินให้สอดคล้องกับอุตสาหกรรมการบินที่พัฒนาอย่างรวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้น

2.1 อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ข้อ 15

สำหรับค่าธรรมเนียมสนามบินเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารสนามบินด้านเศรษฐศาสตร์ โดยมีข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโกเป็นรากฐานทางกฎหมายในการกำหนดเงื่อนไขการใช้บริการสนามบินและค่าธรรมเนียมอย่างเป็นธรรม¹⁵ หรืออาจกล่าวได้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นความพยายามในการวางแนวทางเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเดินอากาศระหว่างประเทศ¹⁶

1. หลักเงื่อนไขเดียวกันในการใช้และหลักความเสมอภาคในการเก็บค่าธรรมเนียม หลักการตามวรรคแรกในข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก¹⁷ มุ่งเน้นที่การลดความไม่เท่าเทียม การส่งเสริมความโปร่งใส และ

¹⁰ L. Welch Pogue & Calvin Davison, 'User Charges in International Aviation' (1979) 73 American Journal of International Law 47-49 <<https://www.jstor.org/stable/2201297>> สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2568.

¹¹ Edwin O. Bailey, 'Article 15 of the Chicago Convention and the Duty of States to Avoid Discriminatory User Charges: The US- UK London Heathrow Airport User Charges Arbitration' (1994) 19 Annals Air & Space Law 81- 82 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.cras/nairspl0022&i=97>> สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2568.

¹² Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, as amended) art 15.

¹³ Marek Zyllicz, *International Air Transport Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 1992) 85.

¹⁴ ICAO 'Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS)' (15-20 September 2008) ICAO Doc 9908, 4.

¹⁵ Wouter Oude Alink, 'The Establishment of Airport Charges: Recent Developments in the EU' (2012) 11 Issues in Aviation Law and Policy 457 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/isavialp11&i=465>> สืบค้นเมื่อ 07 มกราคม 2568.

¹⁶ L. Welch Pogue & Calvin Davison, 'User Charges in International Aviation' (1979) 73 American Journal of International Law 47 <<https://www.jstor.org/stable/2201297>> สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2568.

¹⁷ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, as amended) art 15.

การป้องกันการเลือกปฏิบัติในด้านค่าธรรมเนียมการใช้งานสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการบินระหว่างประเทศ จุดมุ่งหมายของหลักการดังกล่าว คือการให้รัฐภาคีเจ้าของสนามบินที่เปิดให้ใช้งานสาธารณะต้องอนุญาตให้อากาศยานของรัฐภาคีอื่นใช้งานสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันกับอากาศยานของรัฐตน เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและไม่มีทางเลือกปฏิบัติระหว่างรัฐภาคี¹⁸ นอกจากนี้ข้อ 15 วรรคแรกตอนท้าย¹⁹ ยังกำหนดหลักความเสมอภาคในการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้งานสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการบิน โดยรัฐภาคีสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการบินลักษณะเดียวกันจากอากาศยานของรัฐอื่นจะต้องไม่สูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บจากอากาศยานของรัฐตน ซึ่งหลักการนี้อาจเรียกว่าเป็น National Treatment หรือ 'หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติ' อันเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งเน้นให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติต่ออากาศยานของรัฐภาคีอื่นเช่นเดียวกับอากาศยานของรัฐตนโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ²⁰ ทั้งนี้ เงื่อนไขของการกำหนดค่าธรรมเนียมจะแบ่งออกเป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ (a) อากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการการบินตามตาราง (non-scheduled flight) และ (b) อากาศยานที่ให้บริการการบินตามตาราง (scheduled flight) สำหรับอากาศยานที่ไม่ได้ให้บริการตามตาราง รัฐภาคีจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมไม่สูงกว่าอัตราที่กำหนดให้แก่อากาศยานของรัฐตนสำหรับประเภทและลักษณะการบินแบบเดียวกัน ส่วนอากาศยานที่ให้บริการตามตารางบิน รัฐภาคีจะต้องกำหนดค่าธรรมเนียมโดยเท่าเทียมกันเมื่อเปรียบเทียบกับอากาศยานของตนเองในเที่ยวบินประเภทเดียวกัน²¹ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของแนวทางนี้คือเพื่อสร้างความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในระดับสากลสำหรับการใช้งานสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินของแต่ละรัฐ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักเงื่อนไขเดียวกันในการใช้และหลักความเสมอภาคในการเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นหลักการสำคัญที่ ICAO นำมากำหนดแนวปฏิบัติเพื่อสนับสนุนให้รัฐภาคียึดถือหลักการนี้ แต่แนวปฏิบัติที่ ICAO จัดทำขึ้นภายใต้กรอบข้อ 15 มีลักษณะเป็นเพียงคำแนะนำที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และ ICAO เองก็ไม่มีอำนาจบังคับใช้หรือกำหนดบทลงโทษเมื่อรัฐภาคีไม่ปฏิบัติตาม ดังนั้น การดำเนินการตามข้อ 15

Every airport in a Contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other Contracting States. The same conditions shall apply to the use, by aircraft of every Contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.

¹⁸ Wouter Oude Alink, 'The Establishment of Airport Charges: Recent Developments in the EU' (2012) 11 Issues in Aviation Law and Policy 459 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/isavia1p11&i=465>> สืบค้นเมื่อ 07 มกราคม 2568.

¹⁹ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, as amended) art 15.

Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a Contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other Contracting State shall not be higher:

(a) As to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and

(b) As to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services

²⁰ Wouter Oude Alink, 'The Establishment of Airport Charges: Recent Developments in the EU' (2012) 11 Issues in Aviation Law and Policy 459 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/isavia1p11&i=465>> สืบค้นเมื่อ 07 มกราคม 2568.

²¹ Chehab Salih, *International Aviation Law for Aerodrome Planning* (Springer 2021) 84-86.

และแนวปฏิบัติของ ICAO จึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐภาคี²² อย่างไรก็ตาม ICAO ยังคงมีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำและส่งเสริมให้รัฐภาคีปฏิบัติตามหลัก Uniform Conditions เพื่อให้มั่นใจว่าการใช้สนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จะมีมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก²³

2. พันธกรณี ตามวรรคสองของข้อ 15²⁴ ของอนุสัญญาชิคาโกกำหนดว่ารัฐภาคีต้องเผยแพร่และแจ้งค่าธรรมเนียมที่กำหนดหรืออนุญาตสำหรับการใช้งานสนามบินและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการบินไปยัง ICAO เพื่อสร้างความโปร่งใสและให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงข้อมูลได้²⁵ อย่างไรก็ตาม ICAO ไม่มีอำนาจบังคับให้รัฐภาคีนำนโยบายและแนวทางกำกับดูแลสนามบินขององค์กร เช่น Doc 9082 ไปใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศเนื่องจากอนุสัญญาชิคาโกไม่ได้ให้อำนาจแก่ ICAO ในการบังคับใช้แนวปฏิบัติหรือคำแนะนำ ที่ออกโดยคณะมนตรีให้มีผลเป็นกฎหมาย จึงทำให้ในทางปฏิบัติ การกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินยังคงเป็นเรื่องของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ โดยที่คณะมนตรี (ICAO Council) ไม่สามารถบังคับให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามคำแนะนำเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินได้ และการบังคับใช้กฎระเบียบด้านค่าธรรมเนียมยังขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศเป็นหลัก รัฐภาคีที่มีความแตกต่างกันทางบริบทของโครงสร้างสนามบินและนโยบายทางเศรษฐกิจสามารถเลือกใช้แนวทางการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ ทำให้แนวปฏิบัติของ ICAO เป็นเพียงแนวทางเชิงนโยบายมากกว่าข้อบังคับทางกฎหมาย²⁶

3. ข้อห้าม ตามวรรคสองตอนท้ายของข้อ 15²⁷ ของอนุสัญญาชิคาโกกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการบินผ่าน (Overflight), การเข้า (Entry), หรือออกจาก (Exit) ดินแดนของรัฐภาคี โดยไม่มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการสนามบินของรัฐนั้น²⁸ หลักการนี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้รัฐภาคีใช้ค่าธรรมเนียมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจหรือการเมือง และเพื่อรักษาหลักความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการการบินระหว่างประเทศ โดย ICAO มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินซึ่งมีรากฐานมาจากข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก โดยระบุว่ารัฐภาคีไม่สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากอากาศยานของรัฐอื่นเพียง

²² Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 233.

²³ Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 239.

²⁴ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, as amended) art 15.

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization, provided that, upon representation by an interested Contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned.

²⁵ Chehab Salih, *International Aviation Law for Aerodrome Planning* (Springer 2021) 84.

²⁶ Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 237-238.

²⁷ Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention, as amended) art 15.

No fees, dues or other charges shall be imposed by any Contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a Contracting State or persons or property thereon.

²⁸ Wouter Oude Alink, 'The Establishment of Airport Charges: Recent Developments in the EU' 11 *Issues in Aviation Law and Policy* 459 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/isavialp11&i=465>> สืบค้นเมื่อ 07 มกราคม 2568.

เพราะอากาศยานนั้นบินผ่านหรือเข้ามาในน่านฟ้าโดยไม่มีการใช้บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกทางการบิน²⁹ ICAO ได้พัฒนานโยบายเพื่อให้แน่ใจว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บต้องเกี่ยวข้องกับต้นทุนของบริการที่ได้ใช้งาน และควรหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมที่อาจก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อการบินระหว่างประเทศ³⁰

ในทางปฏิบัติ มีหลายประเทศที่ยังคงเรียกเก็บค่าธรรมเนียม Overflight แม้จะไม่มีมีการใช้บริการสนามบินของประเทศนั้น ซึ่งอาจขัดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความโปร่งใสของ ICAO ตัวอย่างเช่น รัสเซีย จีน และอินโดนีเซีย มีแนวปฏิบัติในการกำหนดค่าธรรมเนียม Overflight ที่เรียกเก็บจากสายการบินต่างชาติที่บินผ่านน่านฟ้าของตน³¹ แม้ว่า ICAO จะแนะนำให้รัฐภาคีหลีกเลี่ยงค่าธรรมเนียมที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน และจำกัดเฉพาะค่าบริการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานของอากาศยาน³² แต่อย่างไรก็ตาม ICAO ไม่มีอำนาจบังคับใช้กฎระเบียบเหล่านี้ ทำให้รัฐภาคียังสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมตามนโยบายภายในของตนได้อย่างอิสระ ซึ่งถือเป็นช่องโหว่สำคัญของข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก

2.2 หลักการเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกตามนโยบายและแนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ สนามบินขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศหรือ ICAO ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามข้อ 43 ของอนุสัญญาชิคาโกโดยมีหน่วยงานสำคัญ ได้แก่ คณะมนตรี (Council) และสมัชชา (Assembly)³³ ตามข้อ 44 ระบุว่าเป้าหมายขององค์การคือการพัฒนาหลักการและเทคนิคด้านการเดินอากาศระหว่างประเทศ และส่งเสริมการวางแผนและพัฒนาการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนามาตรฐาน SARPs (Standards and Recommended Practices) ซึ่งเป็นข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติที่ ICAO กำหนดให้รัฐภาคีใช้เป็นมาตรฐานร่วมกัน โดยเฉพาะในด้านเทคนิค เช่น ความปลอดภัยการบิน รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน SARPs หากไม่สามารถดำเนินการได้จะต้องแจ้งข้อแตกต่างต่อ ICAO มาตรฐานดังกล่าวจึงมีผลผูกพันในทางปฏิบัติ แม้จะไม่ใช่ข้อบังคับทางกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง และยังมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ขณะที่ ICAO มีบทบาทจำกัดในด้านการกำกับดูแลเศรษฐกิจ และไม่สามารถบังคับใช้ข้อกำหนดหรือกฎระเบียบทางเศรษฐกิจต่อรัฐภาคีได้โดยตรง³⁴ อย่างไรก็ตาม แม้ ICAO จะล้มเหลวในการพัฒนากฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ๆ แต่องค์การยังคงดำเนินการภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ตนมีอยู่อย่างจำกัดในรูปแบบ "Soft Economic Regulation" หรือการกำกับดูแลเศรษฐกิจเชิงนโยบาย ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การเสนอแนะ การสนับสนุน และการกำหนดแนวนโยบาย โดยไม่มีอำนาจบังคับใช้และไม่มีบทลงโทษที่มีผลทางกฎหมายใน

²⁹ Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 232-234.

³⁰ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082.

³¹ Chehab Salih, *International Aviation Law for Aerodrome Planning* (Springer 2021) 84-86.

³² Ruwantissa Abeyratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 233-234.

³³ Chehab Salih, *International Aviation Law for Aerodrome Planning* (Springer 2021) 106.

³⁴ Ruwantissa Abeyratne, *Regulation of Air Transport: The Slumbering Sentinels* (Springer Science & Business Media 2013) 1, 47, 72.

ระดับระหว่างประเทศ³⁵ ทั้งนี้ ICAO ได้พัฒนานโยบายและแนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินในรูปแบบของ ICAO Docs ซึ่งเข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน ดังนี้

Doc 9908 เป็นเอกสารสรุปผลการประชุมด้านเศรษฐกิจสนามบินและบริการการเดินอากาศ (CEANS 2008) ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 15-20 กันยายน ค.ศ. 2008 ที่เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา³⁶ จุดมุ่งหมายของการประชุมคือ การพัฒนาคำแนะนำเชิงนโยบายเพื่อให้รัฐภาคีสามารถบริหารจัดการค่าธรรมเนียมสนามบินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการประชุมเน้นเรื่องการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ (Economic Oversight) ซึ่งรับรองว่ารัฐมีหน้าที่ปกป้องผู้ใช้บริการจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของสนามบินผ่านการกำกับดูแลที่เหมาะสม และการปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการ โดยแนวทางการกำกับดูแลต้องคำนึงถึงระดับการแข่งขัน ต้นทุน ประโยชน์ และกรอบกฎหมายของแต่ละรัฐ พร้อมทั้งแนะนำให้ ICAO ปรับปรุง Doc 9082 เกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นการให้แนวทางแก่รัฐในการเลือกใช้รูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศตน³⁷ ภายใต้หลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) ค่าใช้จ่ายสัมพันธ์กับต้นทุนหรือการคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง (Cost-Relatedness) ความโปร่งใส (Transparency) และการปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการ (Consultation with Users) โดย ICAO ควรสนับสนุนให้รัฐภาคีบรรจุหลักการเหล่านี้ไว้ในกฎหมายระเบียบ หรือข้อตกลงด้านบริการการบิน³⁸

สำหรับ Doc 9082 ที่ถูกกล่าวถึงข้างต้นเป็นเอกสารเชิงนโยบายที่จัดทำขึ้นโดยคณะมนตรี (ICAO Council) ซึ่งมีรากฐานมาจากข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือรัฐภาคีในการกำหนดนโยบายและหลักการที่เหมาะสมเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินสำหรับการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ในส่วนของค่า PSC นั้น ICAO ได้ยืนยันนโยบายว่าการเก็บค่าบริการดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่ขัดต่อหลักการ เนื่องจากรายได้จากค่าบริการนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของสนามบินในการดำเนินงานและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน³⁹ ทั้งนี้ Doc 9082 ได้รับการปรับปรุงเป็นระยะๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการประชุม CEANS 2008 และจนถึงฉบับที่ 10 ปี ค.ศ. 2024⁴⁰ ยังคงใช้หลักการไม่ต่างจากเดิม โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของการจัดเก็บค่า PSC เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าหรือการต่อคิวที่สนามบิน ทั้งนี้ แนะนำให้เก็บค่า PSC ผ่านสายการบินเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้โดยสาร และเน้นย้ำความจำเป็นในการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะผู้ใช้บริการในระดับท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่า PSC ในพื้นที่ที่มีผู้โดยสารใช้บริการจำนวนมาก⁴¹ นอกจากนี้ ระบบการจัดเก็บและโครงสร้างต้นทุนควรมีความโปร่งใส รวมถึงควรมีข้อมูลเพียงพอและ

³⁵ Marek Zyllicz, *International Air Transport Law* (Martinus Nijhoff Publishers, 1992) 84–85.

³⁶ ICAO 'Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS)' (15-20 September 2008) ICAO Doc 9908, 1.

³⁷ ICAO 'Report of the Conference on the Economics of Airports and Air Navigation Services (CEANS)' (15-20 September 2008) ICAO Doc 9908, 9-10.

³⁸ Ruwantissa Abeyratne, *Regulation of Air Transport: The Slumbering Sentinels* (Springer Science & Business Media 2013) 125.

³⁹ ICAO 'Statements by the council to Contracting States on Charges for Airports and Route Air Navigation Facilities' (1st edn, 1974) ICAO Doc 9082-C/1015, para 12.

⁴⁰ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082.

⁴¹ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 2.5.

เหมาะสมเพื่อให้ผู้ใช้บริการทราบวิธีการคำนวณและการจัดการค่า PSC⁴² ซึ่งจะต้องไม่เรียกเก็บเกินความจำเป็น และควรสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากสิ่งอำนวยความสะดวกที่ผู้โดยสารใช้โดยตรง เช่น อาคารผู้โดยสาร ระบบขนส่งสัมภาระ ระบบรักษาความปลอดภัย และอาจรวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล เช่น การรักษาความปลอดภัย และการบริหารจัดการสนามบิน⁴³

เอกสารสำคัญอีกฉบับคือ Doc 9562 ซึ่งเป็นคู่มือเชิงปฏิบัติด้านเศรษฐกิจสนามบินของ ICAO และถือได้ว่าเป็นเอกสารเสริมที่ให้แนวทางและรายละเอียดเพิ่มเติมที่ชัดเจนมากขึ้นแก่รัฐภาคี หน่วยงานบริหาร และดำเนินการสนามบิน รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลและจัดเก็บค่าธรรมเนียม ในการนำเอานโยบายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินตาม Doc 9082 ไปใช้งานจริง ทั้งนี้ เอกสารได้รับการปรับปรุงจนถึงฉบับที่ 4 ซึ่งถูกพัฒนาด้วยความช่วยเหลือจากคณะผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจสนามบิน โดยอาศัยแหล่งข้อมูลหลักจากเอกสารฉบับที่ 3, Doc 9082 ฉบับที่ 9, Doc 9908 (รายงานการประชุม CEANS 2008), Doc 9161 (คู่มือว่าด้วยเศรษฐศาสตร์ของบริการการเดินอากาศ) และเอกสารอื่นๆ จาก ICAO เช่น ภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก คู่มือ หนังสือเวียน รายงานและการวิจัย รวมทั้งการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญ⁴⁴ จึงถือได้ว่าเป็นคู่มือฉบับที่มีประสิทธิภาพเพราะมีการศึกษาวิจัยเชิงเศรษฐศาสตร์และการเงินจากระบบการบริหารจัดการสนามบินต่างๆ ที่แต่ละรัฐใช้จนทราบถึงข้อดีข้อเสียและปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ทำให้ ICAO สามารถกำหนดแนวทางและวิธีแก้ไขที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมถึงค่า PSC ยังอยู่ในกรอบของหลักสำคัญ 4 ประการ ซึ่ง ICAO เน้นย้ำให้รัฐภาคีบรรจุหลักการคิดค่าบริการ (Key Charging Principles) ดังกล่าวไว้ในกฎหมายระดับชาติ ระเบียบ หรือแนวนโยบาย รวมถึงในข้อตกลงด้านบริการการบินในอนาคต เพื่อให้การดำเนินงานของสนามบิน สอดคล้องกับข้อกำหนดของ ICAO อันได้แก่

2.2.1 การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)

หลักการนี้มีความสำคัญในการกำหนดค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC ซึ่ง ICAO ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าค่าธรรมเนียมต้องถูกกำหนดภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกสายการบินและผู้โดยสาร โดยต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างสายการบินของรัฐภาคีอื่น หรือระหว่างสายการบินภายในประเทศและต่างประเทศ⁴⁵ โดยหลักการนี้มีรากฐานมาจากข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก อย่างไรก็ตาม แม้ว่า ICAO จะกำหนดหลัก Non-Discrimination ไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังพบว่ามีสนามบินบางแห่งใช้โครงสร้างค่า PSC ที่อาจเข้าข่ายการเลือกปฏิบัติ เช่น การให้ส่วนลดค่า PSC แก่สายการบินต้นทุนต่ำหรือสายการบินที่เพิ่งเปิดเส้นทางบินใหม่ โดยที่สายการบินอื่นไม่ได้รับสิทธิประโยชน์แบบเดียวกัน ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อสายการบินบางกลุ่มอันขัดกับหลัก Non-Discrimination⁴⁶ ICAO จึงวางแนวทางว่าส่วนลดค่าธรรมเนียมต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โปร่งใส และต้องไม่เลือกปฏิบัติระหว่างสายการบินที่ให้บริการแบบ

⁴² ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, paras 1.3.4-1.3.5.

⁴³ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 2.1.2.

⁴⁴ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562.

⁴⁵ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.3.2.

⁴⁶ Ruwantissa Abeyratne, *Law and Regulation of Aerodromes* (Springer Science & Business Media 2014) 141.

เดียวกัน นอกจากนี้ สนามบินต้องมั่นใจว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างค่า PSC นั้นเป็นธรรม และไม่เป็นภาระต่อผู้โดยสารและสายการบินบางกลุ่มมากเกินไป⁴⁷ ขณะเดียวกัน ICAO ยังเน้นย้ำว่าการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ มีความสำคัญในการป้องกันไม่ให้ค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC ถูกกำหนดอย่างไม่เป็นธรรม โดย ICAO ระบุว่าหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ต้องเป็นอิสระจากผู้ดำเนินการสนามบิน (operator) และต้องทำหน้าที่ตรวจสอบให้แน่ใจว่าค่า PSC ที่กำหนดนั้นเป็นธรรมและไม่ขัดกับหลัก Non-Discrimination⁴⁸ อย่างไรก็ตาม ICAO ไม่มีอำนาจบังคับใช้แนวปฏิบัติต่างๆ โดยตรง เนื่องจากแนวปฏิบัติที่กำหนดเป็นเพียง Guidelines ไม่ใช่ข้อบังคับที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลให้แน่ใจว่าหลัก Non-Discrimination ถูกนำไปใช้จริง⁴⁹

2.2.2 ค่าใช้จ่ายสัมพันธ์กับต้นทุน (Cost-relatedness)

หลักสำคัญประการต่อมาคือ Cost-relatedness ซึ่งเน้นว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บต้องสะท้อนถึงต้นทุนของสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการที่จัดทำให้กับผู้ใช้บริการ ไม่ควรให้ผู้โดยสารต้องรับภาระต้นทุนที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยต้องกำหนดอยู่บนพื้นฐานทางบัญชีที่เหมาะสม และอาจพิจารณาให้สะท้อนกับหลักเศรษฐศาสตร์ได้ด้วย⁵⁰ ทั้งนี้ ค่า PSC ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมที่สนามบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารเพื่อชดเชยต้นทุนของโครงสร้างพื้นฐานและบริการในสนามบิน ต้องเชื่อมโยงกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งรวมถึงการใช้พื้นที่อาคารผู้โดยสาร บริการรักษาความปลอดภัย ระบบอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรและตรวจคนเข้าเมือง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ผู้โดยสาร โดยต้องไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการที่ได้รับ⁵¹ อย่างไรก็ตาม ICAO ไม่ได้กำหนดโครงสร้างค่า PSC ที่ตายตัว แต่เน้นให้รัฐภาคีเป็นผู้พิจารณาการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามต้นทุนที่แท้จริงของสนามบินนั้นๆ ภายใต้หลักการ Cost-relatedness และ Transparency ซึ่งหมายความว่าสนามบินต้องเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างต้นทุนของค่า PSC อย่างเหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่าผู้โดยสารจ่ายค่าธรรมเนียมที่สะท้อนต้นทุนจริง และไม่มีการอุดหนุนข้ามระหว่างผู้โดยสารกลุ่มต่างๆ โดยไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม⁵² นอกจากนี้ ICAO ยังแนะนำว่ารัฐภาคีควรมีบทบาทในการกำกับดูแลการกำหนดค่า PSC โดยแยกบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลออกจากการดำเนินงานของสนามบินอย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บมีความเป็นธรรมและสะท้อนต้นทุนจริง โดยไม่เป็นภาระต่อผู้โดยสารมากเกินไป⁵³ อย่างไรก็ตาม หลักการ Cost Relatedness อาจเกิดความต่างกันไปในแต่ละประเทศและสนามบินทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ค่าธรรมเนียมที่สัมพันธ์กับต้นทุนอาจไม่ได้จำกัดเฉพาะต้นทุน

⁴⁷ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.147.

⁴⁸ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.5.1.

⁴⁹ Ruwantissa Abeyaratne, *Convention on International Civil Aviation: A Commentary* (Springer Science & Business Media 2013), 229.

⁵⁰ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.3.3.

⁵¹ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 1.23.

⁵² ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.118.

⁵³ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.5.2.

ที่เกิดขึ้นจริง แต่รวมถึงการกำหนดอัตราที่ก่อให้เกิดกำไรแก่สนามบิน หากสามารถอ้างอิงถึงต้นทุนของบริการ (cost of services) ที่จัดหาให้ได้ เป็นต้น⁵⁴

2.2.3 ความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสเป็นอีกหลักการสำคัญในการกำหนดค่าธรรมเนียมสนามบิน โดยมุ่งเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้อง และเหมาะสม ระหว่างสนามบินกับผู้ใช้บริการอย่างทันทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างบริการ สิ่งอำนวยความสะดวก และค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บ⁵⁵ หลักความโปร่งใสมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อโครงสร้างการกำหนดค่า PSC โดยสนามบินควรเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและโครงสร้างค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้ใช้บริการ รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณค่า PSC เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่เป็นธรรมและป้องกันข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้น⁵⁶ ทั้งนี้ ICAO ระบุว่าสนามบินควรมีระบบบัญชีที่โปร่งใสและให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอ เพื่อสนับสนุนการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจและการหารือกกับผู้ใช้บริการ โดยหากมีการรวมต้นทุนหลายรายการเข้าด้วยกันเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม ก็ควรมีมาตรการป้องกันเพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติหรือการอุดหนุนข้ามระหว่างผู้ใช้บริการกลุ่มต่างๆ⁵⁷ นอกจากนี้ ICAO ยังเน้นย้ำให้สนามบินกำหนดมาตรฐานด้านการบริหารจัดการต้นทุนอย่างโปร่งใส เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการตรวจสอบและประเมินค่า PSC ได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกัน ICAO ยังให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลด้านผลการดำเนินงานของสนามบิน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการบริหารจัดการ โดยรายงานควรระบุถึงตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน เป้าหมายที่ตั้งไว้ และผลลัพธ์ที่ได้จริง รวมถึงให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวโน้มในอนาคตเพื่อรองรับการวางแผนด้านความจุและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน⁵⁸ รายงานเหล่านี้ควรเผยแพร่สู่สาธารณะอย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย นอกจากนี้สนามบินควรพิจารณาจัดทำรายงานการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอย่างสม่ำเสมอ โดยระบุข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและรายได้ของสนามบินเพื่อให้มั่นใจว่าค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมถึงค่า PSC ได้รับการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสและเป็นธรรม⁵⁹

2.2.4 การปรึกษากับผู้ใช้บริการ (Consultation with users)

หลักสำคัญประการสุดท้ายคือ การปรึกษากับผู้ใช้บริการซึ่งระบุว่าสนามบินและผู้ใช้บริการต้องมีส่วนร่วมในการหารือก่อนมีการเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียม⁶⁰ การหารือนี้ควรครอบคลุมหัวข้อที่สำคัญ เช่น การจัดเก็บหรือการเปลี่ยนแปลงอัตราค่า PSC โครงสร้างต้นทุน ความโปร่งใสของข้อมูลทางการเงิน การวางแผนสนามบิน (เช่น การเพิ่มขีดความสามารถและแผนการลงทุน) การบริหารจัดการด้านสมรรถนะ คุณภาพการให้บริการ การเก็บค่าธรรมเนียมล่วงหน้า และผลกระทบต่อผู้โดยสาร โดยการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอและการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการจะช่วยให้สนามบินสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

⁵⁴ Ruwantissa Abeyratne, *Regulation of Air Transport: The Slumbering Sentinels* (Springer Science & Business Media 2013) 135.

⁵⁵ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.3.4.

⁵⁶ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 2.42.

⁵⁷ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.115.

⁵⁸ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, Appendix 1, paras 36-39.

⁵⁹ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.165.

⁶⁰ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.3.5.

คุ่มค่าทั้งในด้านการให้บริการและการบริหารจัดการโดยรวม⁶¹ นอกจากนี้ ICAO ยังเน้นย้ำว่าการปรึกษากับผู้ใช้บริการต้องครอบคลุมทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับค่า PSC และพิจารณาว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงหรือไม่ โดยกำหนดให้สนามบินต้องแจ้งผู้ใช้บริการล่วงหน้าอย่างน้อย 4 เดือนก่อนมีการเปลี่ยนแปลงค่า PSC รวมถึงจัดทำเอกสารที่มีข้อมูลสำคัญ เช่น ต้นทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเหมาะสม โดยอิงจากข้อมูลที่ต้องและครบถ้วน⁶² อย่างไรก็ตาม หลักการการปรึกษากับผู้ใช้บริการอาจดูที่ความแตกต่างกันไปในแต่ละสนามบินและรัฐภาคี โดยบางครั้งสนามบินอาจดำเนินการเพียงแจ้งผู้ใช้บริการทราบถึงการเปลี่ยนแปลงค่า PSC แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการหารืออย่างแท้จริง หรือบางสนามบินไม่เปิดเผยข้อมูลต้นทุนที่เพียงพอ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบธรรมของค่า PSC ที่เรียกเก็บ ซึ่งขัดกับหลักการของ ICAO ที่ต้องการให้มีการหารือที่เป็นรูปธรรมและโปร่งใส⁶³ ทั้งนี้ เพื่อให้การหารือเกี่ยวกับค่า PSC มีผลในทางปฏิบัติ ICAO แนะนำให้รัฐภาคีมี “กลไกการระงับข้อพิพาท (First-Resort Mechanism)” ในระดับประเทศเพื่อไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งเกี่ยวกับค่า PSC ก่อนที่จะกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศ กลไกนี้ควรอยู่ในรูปแบบของการไกล่เกลี่ย อนุญาโตตุลาการ หรือกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เป็นอิสระ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงค่า PSC เป็นไปอย่างเป็นธรรม และได้รับการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เป็นกลาง⁶⁴

แม้นโยบายของ ICAO จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเหมือนอนุสัญญาชิคาโก แต่รัฐภาคีก็มีพันธะทางศีลธรรมในการนำข้อแนะนำไปปฏิบัติตาม เพราะนโยบายของ ICAO เป็นที่ยอมรับและเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปในกลุ่มรัฐภาคี ตัวอย่างเช่น สหภาพยุโรปที่นำหลักการของ ICAO ไปออกเป็นกฎหมายระดับภูมิภาคที่เรียกว่า EU Directive 2009/12/EC ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานค่าธรรมเนียมสนามบิน⁶⁵

3. ความหมายของค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charges: PSC)

ค่า PSC คือค่าธรรมเนียมที่สนามบินเรียกเก็บจากผู้โดยสารขาออก (departing passengers) เพื่อเป็นค่าตอบแทนสำหรับการใช้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสนามบินโดยตรง เช่น อาคารผู้โดยสาร พื้นที่รอขึ้นเครื่อง การรักษาความปลอดภัย การจัดการสัมภาระ และบริการพื้นฐานอื่นๆ เป็นต้น ค่า PSC จึงมีความสำคัญกับสนามบินมากเพราะเป็นแหล่งรายได้หลักในการดำเนินงานและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของสนามบินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้โดยสารโดยตรง ทั้งนี้ ICAO ได้จัดให้ค่า PSC เป็นหนึ่งในค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามที่ระบุไว้ใน Doc 9082⁶⁶ โดยรายได้จากค่า PSC ต้องถูกใช้เฉพาะเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาสนามบินเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อเป็นรายได้ของรัฐ และการจัดเก็บค่า PSC ต้องมีความโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ

⁶¹ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 1.60.

⁶² ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.7.5; ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 1.67.

⁶³ Ruwantissa Abeyratne, *Regulation of Air Transport: The Slumbering Sentinels* (Springer Science & Business Media 2013) 135.

⁶⁴ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, paras 1.73-1.75.

⁶⁵ Wouter Oude Alink, 'The Establishment of Airport Charges: Recent Developments in the EU' (2012) 11 *Issues in Aviation Law and Policy* 461 <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/isavia1p11&i=465>> สืบค้นเมื่อ 07 มกราคม 2568.

⁶⁶ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 2.5.

ต้องมีการปรึกษาหารือกับผู้ให้บริการก่อนการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม อีกทั้งยังต้องสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของบริการ และแยกออกจากภาษีโดยสิ้นเชิง เพื่อป้องกันไม่ให้ค่า PSC กลายเป็นภาษีแอบแฝง เพราะ ICAO ไม่ได้สนับสนุนและถือว่าการเก็บค่าธรรมเนียมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบินพลเรือนระหว่างประเทศเป็นภาษี⁶⁷

ในทางปฏิบัติ สนามบินหลายแห่งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ต่ำกว่าสำหรับเที่ยวบินภายในประเทศเพื่อสะท้อนต้นทุนการให้บริการที่ต่ำกว่า นอกจากนี้ยังมีบางสนามบินที่ใช้นโยบายแบบจูงใจให้มาใช้บริการ โดยให้ส่วนลดค่า PSC ตามปริมาณผู้โดยสารหรืออัตราการบรรทุก เช่น ให้ส่วนลดหรือคืนค่า PSC กับผู้โดยสารหากเที่ยวบินนั้นๆ มีอัตราบรรทุกเกิน 83% หรือให้ส่วนลดค่า PSC กับสายการบินที่มีจำนวนผู้โดยสารเกิน 6 ล้านคนต่อปี เป็นต้น บางประเทศมีสนามบินต้นทุนต่ำซึ่งมักมีค่า PSC ต่ำกว่าสนามบินหลัก หรือหากเป็นผู้โดยสารต่อเครื่องจะได้รับส่วนลดหรือยกเว้นค่าบริการ เพราะไม่ได้ใช้บริการเช็คอิน ด้านตรวจคนเข้าเมือง ระบบรักษาความปลอดภัย แต่อาจมีบางบริการที่ยังจำเป็น เช่น การบริการจัดการสัมภาระ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในสนามบินที่มีปัญหาด้านความแออัดอาจปรับค่า PSC ตามช่วงเวลา⁶⁸

4. รูปแบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจและการจัดการรายได้สนามบิน

ICAO พบว่าการแปรรูปสนามบินเป็นเอกชนและการให้อิสระแก่สนามบินในการดำเนินงานสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางการเงินและการบริหารจัดการของสนามบินได้ดียิ่งขึ้น⁶⁹ และยังช่วยลดภาระการลงทุนของรัฐในการดำเนินการและการกำกับดูแลสนามบินได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม สนามบินเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดโดยธรรมชาติ หากสนามบินมีอิสระมากเกินไปโดยไม่มีการกำกับดูแลที่เหมาะสมอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการและอัตราค่าบริการ เช่น ค่า PSC ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ⁷⁰ เนื่องจากสนามบินแสวงหากำไรมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แม้การแปรรูปสนามบินจะเป็นการลดบทบาทของรัฐลง แต่ ICAO ก็ยังเน้นย้ำถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐในการควบคุมค่าธรรมเนียมสนามบิน⁷¹ ทั้งนี้ ICAO สนับสนุนให้รัฐเลือกแนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะของตน โดยคำนึงถึงระดับของการแข่งขันระหว่างสนามบินผู้ให้บริการ ต้นทุน และประโยชน์ของรูปแบบการกำกับดูแลที่หลากหลาย กรอบทางกฎหมาย สถาบัน และการบริหารจัดการ รัฐควรใช้การแทรกแซงเชิงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และรักษาการแทรกแซงให้น้อยที่สุด⁷²

⁶⁷ ICAO 'ICAO's Policies on Taxation in The Field of International Air Transport' (3rd edn, 2000) ICAO Doc 8632, para 18.

⁶⁸ Anne Graham, *Managing airports: An international perspective* (5th edn, Routledge 2018) 126-127.

⁶⁹ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, para 1.4.1.

⁷⁰ Dempsey PS, *Public International Air Law* (William S Hein & Company, Incorporated for the Centre for Research of Air and Space Law, McGill University 2017) 466.

⁷¹ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, paras 1.4.3-1.4.4.

⁷² ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082, paras 1.5.3-1.5.4.

4.1 รูปแบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบิน

ICAO ได้แนะนำรูปแบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินไว้หลายรูปแบบ ตามความหนักเบาในการแทรกแซงของภาครัฐ โดยรูปแบบการกำกับดูแลตาม Doc 9562 มีตั้งแต่รูปแบบเบา (light-handed) ไปจนถึงรูปแบบที่เข้มงวด (robust) ซึ่งมีตัวอย่างดังนี้

- การบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า (Application of Competition Law) เพื่อส่งเสริมการแข่งขันในตลาดโดยห้ามพฤติกรรมที่ขัดขวางการแข่งขัน

- การกำกับตลาดแบบสำรอง (Fallback Regulation - Market Regulation) ซึ่งเป็นแนวทางการกำกับดูแลที่ใช้ 'การขู่' (threat) ว่าหากสนามบินมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม รัฐอาจนำมาตราการกำกับดูแลที่เข้มงวดขึ้นมาใช้

- การใช้ข้อกำหนดเชิงสถาบัน (Institutional Requirements) สามารถช่วยเพิ่มความโปร่งใสและปรับปรุงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสนามบินและผู้ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- การกำหนดเพดานราคา (Price Cap Regulation) เป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่มีแรงจูงใจ โดยรัฐกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสนามบินสูงสุด ล่วงหน้าเป็นระยะเวลาหนึ่ง เช่น อัตราคงที่ 5 ปี โดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นตัววัดภาวะเงินเฟ้อ บวกหรือลบตัวปรับแรงจูงใจ ซึ่งหากสนามบินสามารถลดต้นทุนและดำเนินงานได้เกินกว่าเป้าหมายก็จะสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้สูงขึ้นและเก็บส่วนเกินไว้เป็นผลกำไร แต่หากสนามบินไม่สามารถบรรลุเป้าหมายก็จะไม่สามารถขึ้นค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม หรือต้องคืนค่าธรรมเนียมบางส่วนให้แก่สายการบิน

- การกำกับอัตราผลตอบแทน (Rate of Return) ซึ่งมุ่งควบคุมผลตอบแทนจากการลงทุนให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาการแสวงหากำไรเกินควรในกิจการที่มีลักษณะการผูกขาดทางการตลาด วิธีนี้กำหนดให้สนามบินต้องขออนุมัติอัตราค่าธรรมเนียมและการลงทุนจากหน่วยงานกำกับดูแล สนามบินสามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงของการให้บริการได้และยังสามารถผลักภาระต้นทุนไปยังค่าธรรมเนียมสนามบินโดยตรง⁷³

4.2 การจัดการรายได้สนามบิน

ระบบ Till ตามแนวทางของ ICAO คือรูปแบบที่ใช้ในการจัดสรรต้นทุนและรายได้ของสนามบินซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบิน เพื่อกำหนดค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างรายได้และต้นทุนในการดำเนินงาน ซึ่งตาม Doc 9562 นั้น ICAO ได้แบ่ง Till ออกเป็น 3 รูปแบบตามความแตกต่างในแง่ของการจัดการต้นทุนและรายได้

1. รูปแบบการรวมต้นทุนทั้งหมด (Single-Till) เป็นการนำต้นทุนจากกิจกรรมการบิน (aeronautical activities) เช่น ต้นทุนการลงทุน ค่าเสื่อมราคา ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา การดำเนินงาน การบริหารจัดการ และรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบิน (non-aeronautical activities) มาคำนวณรวมกันเป็นต้นทุนพื้นฐานและนำมาใช้กำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งแนวทางนี้ส่งผลดีต่อผู้ให้บริการ เพราะรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบิน เช่น รายได้จากร้านค้า ร้านอาหาร และที่จอดรถ จะมาช่วยลดต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบิน ทำให้ค่าธรรมเนียมสนามบิน เช่น ค่า PSC ลดต่ำลง⁷⁴

⁷³ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, paras 1.29-1.41.

⁷⁴ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.129.

2. รูปแบบการแยกต้นทุนและรายได้ออกจากกัน (Dual-Till) โดยการคำนวณต้นทุนและรายได้ของสนามบินจะถูกแยกส่วนออกเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินและกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินชัดเจน จะไม่นำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินมาชดเชยต้นทุนของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบิน ทำให้สนามบินมีอิสระในการนำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินไปพัฒนาธุรกิจอื่น แทนการนำมาชดเชยให้กับค่าธรรมเนียมสนามบิน⁷⁵ รูปแบบ Dual-Till ถูกมองว่าทำให้การบริหารต้นทุนของสนามบินมีความโปร่งใส เพราะค่าธรรมเนียมจะถูกสะท้อนจากต้นทุนที่แท้จริงของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบินโดยตรง⁷⁶ แต่ก็ไม่เป็นผลดีต่อผู้ใช้บริการ เพราะแนวโน้มของค่าธรรมเนียมสนามบิน เช่น ค่า PSC มีโอกาสสูงขึ้น ท้ายสุดย่อมตกเป็นภาระของสายการบินและผู้โดยสาร

3. รูปแบบผสมผสาน (Hybrid-Till) เป็นการผสมผสานระหว่างรูปแบบ Single-Till และ Dual-Till โดยใช้รายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินมาลดต้นทุนสนามบินเพียงบางส่วนเท่านั้น⁷⁷ เช่น นำเอารายได้จากร้านค้าหรือที่จอดรถบางส่วนมารวมคำนวณเพื่อลดต้นทุนค่า PSC ซึ่งรูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นมากกว่าสองรูปแบบข้างต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสนามบินสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือธุรกิจอื่นๆ ได้อย่างอิสระ แต่หากค่าธรรมเนียมสนามบินสูงเกินไป สนามบินก็อาจพิจารณานำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินบางส่วนมาชดเชยต้นทุนการบินเพื่อควบคุมค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมได้

การที่รัฐจะเลือกใช้รูปแบบ Till ไหนเป็นหนึ่งในปัจจุบันที่ส่งผลต่อความเสี่ยงทางการเงินของทั้งสนามบินและผู้ให้บริการ ดังนั้น รัฐควรตระหนักถึงความโปร่งใสและความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของสนามบินผู้ให้บริการและผู้ให้บริการเป็นหลัก และต้องให้ความสำคัญกับการรักษาหรือเพื่อให้ผู้ใช้บริการทราบถึงรายละเอียดต้นทุนของค่าธรรมเนียมและขอบเขตของรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินซึ่งถูกนำมาชดเชยต้นทุนการบิน⁷⁸ นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงลักษณะโครงสร้างความเป็นเจ้าของของสนามบินแต่ละแห่ง โดยจากข้อมูลเชิงสถิติของ ACI ปี ค.ศ. 2013 พบว่าสนามบินทั่วโลกโดยเฉพาะสนามบินขนาดเล็กที่ถือครองโดยภาครัฐ 100% และแบบประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (PPP) นิยมใช้รูปแบบ Single-Till มากที่สุด เนื่องจากสามารถรวมรายได้ทั้งหมดเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของสนามบิน ขณะที่รูปแบบ Dual-Till อยู่ในลำดับรองลงมา โดยสนามบินที่ดำเนินการโดยเอกชนมักนิยมใช้รูปแบบนี้เพราะแยกต้นทุนการบินกับกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินอย่างชัดเจนทำให้สนามบินมีอิสระในการบริหารเงินมากกว่า ส่วนรูปแบบ Hybrid-Till ถูกใช้ค่อนข้างน้อยในทุกขนาดของสนามบินซึ่งอาจเป็นเพราะการจัดการและโครงสร้างที่ซับซ้อนกว่ารูปแบบอื่น⁷⁹ ขณะที่ข้อมูลของ ACI ปี ค.ศ. 2017 พบว่า Hybrid-Till เริ่มถูกนำมาใช้มากขึ้น โดยสถิติจากสนามบินทั่วโลกใช้รูปแบบ Hybrid-Till ประมาณ 30% ขณะที่ Dual-Till กลับถูกใช้ลดลงเหลือประมาณ 30% ส่วน Single-Till ยังเป็นรูปแบบที่ถูกใช้มากที่สุดคือ 44%⁸⁰ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของ ACI ในปี ค.ศ. 2024 พบว่าแนวโน้มของสนามบินทั่วโลกหันไปใช้รูปแบบ Dual-Till กับ Hybrid-Till เพิ่มขึ้น โดยมีการใช้งานรวมกันสูงถึง 65.1% ขณะที่การใช้รูปแบบ Single-Till ลดลง

⁷⁵ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.129.

⁷⁶ Stamatis Varsamos, *Airport Competition Regulation in Europe* (Wolters Kluwer : Kluwer Law International BV 2016) 49.

⁷⁷ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, para 4.129.

⁷⁸ ICAO 'Airport Economics Manual' (4th edn, 2020) ICAO Doc 9562, paras 4.130-4.131.

⁷⁹ ICAO, State of Airport Economics <https://www.icao.int/sustainability/Airport_Economics/State%20of%20Airport%20Economics.pdf> สืบค้นเมื่อ 27 มกราคม 2568.

⁸⁰ Anne Graham, 'Airport economics and finance' in Nigel Halpern and Anne Graham (eds) *The Routledge Companion to Air Transport Management* (Routledge 2018) 191.

เหลือ 34.9% จึงเห็นได้ถึงความนิยมของการเลือกใช้ระบบแยกรายได้กับต้นทุน เพื่อกระตุ้นการลงทุนและเพิ่มประสิทธิภาพในการขยายขีดความสามารถสนามบิน⁸¹

5. การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินของประเทศนิวซีแลนด์

การศึกษานี้เลือกประเทศนิวซีแลนด์ เนื่องจากมีระบบกฎหมายที่ส่งเสริมความโปร่งใสผ่านข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure Regulation: IDR) โดยกำหนดให้สนามบินหลักที่มีอำนาจตลาดต้องเปิดเผยต้นทุน รายได้ และผลตอบแทนต่อสาธารณะ กลไกดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลแบบเบา (Light-handed Regulation) ซึ่งช่วยเสริมอำนาจต่อรองของผู้ใช้บริการโดยไม่ต้องให้รัฐเข้าแทรกแซงกำหนดค่าธรรมเนียมโดยตรง นอกจากนี้ นิวซีแลนด์ยังมีจุดเด่นแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบใกล้เคียงกัน เช่น ออสเตรเลีย ซึ่งแม้จะใช้การกำกับแบบเบาเหมือนกัน แต่ยังมีช่องโหว่ เนื่องจากไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับให้เปิดเผยข้อมูลทางการเงินและต้นทุนเชิงลึก ทำให้ออสเตรเลียไม่สามารถประเมินอำนาจตลาดและความเป็นธรรมของค่าธรรมเนียมว่าสะท้อนต้นทุนจริงหรือไม่ ทั้งนี้ รูปแบบของนิวซีแลนด์มีความแตกต่างจากประเทศไทยซึ่งยังขาดกลไกการตรวจสอบต้นทุนอย่างเป็นระบบและโปร่งใส ดังนั้น การศึกษาแนวทางของนิวซีแลนด์จะช่วยสะท้อนแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความโปร่งใส ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนาระบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินของประเทศไทยให้สอดคล้องกับหลักการของ ICAO

นิวซีแลนด์เริ่มกระบวนการแปรรูปสนามบินบางส่วนในปี ค.ศ. 1985 โดยรัฐมีแนวคิดที่จะเปลี่ยนสนามบินซึ่งเคยอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐไปเป็นบริษัทมหาชนซึ่งรัฐบาลและหน่วยงานท้องถิ่นเป็นผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการแปรรูปสนามบินเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงปี ค.ศ. 1998 ด้วยสนามบินหลักของประเทศสามแห่ง ได้แก่ สนามบิน Auckland รัฐบาลขายหุ้น 52% ผ่านการเสนอขายหุ้นต่อสาธารณะ (Initial Public Offering: IPO) ถือเป็นสนามบินแห่งแรกในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่กลายเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์⁸² ส่วนสนามบิน Wellington ถูกแปรรูปผ่านการซื้อขายโดยตรงกับภาครัฐ โดยบริษัท Infratil ซึ่งเป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารสนามบินขนาดเล็กเข้าซื้อหุ้น 66% ผ่านการซื้อโดยตรง ขณะที่สนามบิน Christchurch ยังคงเป็นสนามบินที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ⁸³ โดยเทศบาลเมือง Christchurch ถือหุ้น 75% ผ่านบริษัทในเครือ Christchurch City Holdings Limited และรัฐบาลกลางถือหุ้น 25%⁸⁴ นอกจากนี้ สนามบินขนาดเล็กบางแห่งก็มีการให้เอกชนเข้าถือหุ้นบางส่วน แต่ส่วนใหญ่แล้วยังคงอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น⁸⁵

⁸¹ ACI, 'A Regional Perspective on Airport Economics in the Middle East: ACI Asia-Pacific and Middle East Doha, Qatar 28-29 October 2024' (ICAO, 2024) 51 <<https://www.icao.int/MID/Documents/2024/Airports%20and%20Air%20Navigation%20Charges%20Workshop/7-ACI%20PPT-Perspective%20on%20Airport%20Economics.pdf>> สืบค้นเมื่อ 07 พฤษภาคม 2568.

⁸² Paul Hooper, 'Privatization of airports in Asia' (2002) 8 Journal of Air Transport Management 291 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969699702000091>> สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2568.

⁸³ Anne Graham, *Managing airports: An international perspective* (5th edn, Routledge 2018) 40.

⁸⁴ Christchurch International Airport Limited, 'Meet our Board of Directors and Executive Leadership Team' <<https://www.christchurchairport.co.nz/about-us/who-we-are/our-leadership>> สืบค้นเมื่อ 01 มีนาคม 2568.

⁸⁵ Anne Graham, *Managing airports: An international perspective* (5th edn, Routledge 2018) 41.

แนวทางการแปรรูปสนามบินของนิวซีแลนด์แตกต่างจากออสเตรเลียตรงที่ไม่ได้ให้การให้เช่าแบบระยะยาว (Long-Term Lease)⁸⁶ แต่เลือกที่จะขายหุ้นสนามบินให้กับภาคเอกชนโดยตรง การแปรรูปนี้ส่งผลต่อการเพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสนามบิน โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณภาครัฐ ทำให้สนามบินสามารถระดมทุนจากภาคเอกชนได้ และเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพราะสนามบินต้องแข่งขันและปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการของสายการบินและผู้โดยสาร⁸⁷ อย่างไรก็ตาม การแปรรูปสนามบินของนิวซีแลนด์ทำให้เกิดประเด็นที่น่ากังวลเรื่องการใช้อำนาจตลาดของสนามบินเกินสมควร เนื่องจากสนามบินเหล่านี้มักมีอำนาจตลาดสูง เพราะไม่มีสนามบินคู่แข่งในเมืองเดียวกัน ทำให้ผู้โดยสารและสายการบินไม่มีตัวเลือกอื่นในการใช้บริการ จึงมักเกิดความขัดแย้งระหว่างสนามบินกับสายการบินหรือผู้โดยสารเรื่องระดับค่าธรรมเนียมซึ่งพบว่าสนามบินกำหนดค่าธรรมเนียมสูงกว่าต้นทุนที่เหมาะสม⁸⁸ ปัญหานี้เกิดขึ้นในหลายประเทศที่แปรรูปสนามบินโดยไม่มีerkการกำกับดูแลราคาที่เหมาะสม อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ สนามบินที่แปรรูปเป็นของภาคเอกชนแล้ว เช่น สนามบิน Auckland และ Wellington มักมีความยืดหยุ่นในการดำเนินงานและมุ่งเน้นกำไรมากขึ้น ในขณะที่สนามบินที่ยังเป็นของรัฐ เช่น สนามบิน Christchurch อาจต้องดำเนินงานเพื่อนโยบายสาธารณะหรือการพัฒนาเศรษฐกิจของภาครัฐ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับภูมิภาค มากกว่าการมุ่งเน้นกำไรโดยตรง ซึ่งอาจส่งผลให้มีข้อจำกัดในการลงทุนหรือการบริหารจัดการเมื่อเทียบกับสนามบินที่แปรรูปแล้ว ความแตกต่างนี้ทำให้สนามบินของรัฐไม่สามารถแข่งขันได้เท่าเทียมกับสนามบินที่ถูกแปรรูปไปแล้ว⁸⁹

ทั้งนี้ แนวทางการแปรรูปสนามบินของนิวซีแลนด์มีเป้าหมายเพื่อลดบทบาทและงบประมาณของภาครัฐ โดยให้อิสระกับสนามบินในการบริหารจัดการได้เองภายใต้การแข่งขันในตลาดอย่างเป็นธรรม ซึ่ง Airport Authorities Act 1966 ให้อำนาจสนามบินในการกำหนดค่าธรรมเนียมตามดุลยพินิจของตนเอง⁹⁰ โดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปกำหนดราคาหรือควบคุมการดำเนินงานโดยตรง แต่ให้อำนาจคณะกรรมการด้านการพาณิชย์ของนิวซีแลนด์ (New Zealand Commerce Commission: NZCC) ซึ่งกำกับดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้าเข้ามา มีบทบาทในการกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจของสนามบิน เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของสนามบินได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น⁹¹ โดยที่ Commerce Act 1986 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของนิวซีแลนด์ที่ใช้ควบคุมการแข่งขันทางการค้าให้อำนาจ NZCC ในการควบคุมพฤติกรรมผูกขาดทางการค้าและกำกับดูแลกิจการที่ผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาด เพื่อป้องกันการเอาเปรียบผู้บริโภคและส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยในบริบทของอุตสาหกรรมสนามบินนั้น ตาม subpart 11 ของ part 4 ภายใต้กฎหมายนี้ NZCC มีบทบาทใน

⁸⁶ David Gillen, 'The evolution of airport ownership and governance' (2011) 17 *Journal of Air Transport Management* 4 <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S096969971000089X>> สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2568.

⁸⁷ Margaret Arblaster, 'The design of light-handed regulation of airports: Lessons from experience in Australia and New Zealand' (2014) 38 *Journal of Air Transport Management* 37 <<https://www.researchgate.net/publication/260006758>> สืบค้นเมื่อ 01 มีนาคม 2568.

⁸⁸ Anne Graham, *Managing airports: An international perspective* (5th edn, Routledge 2018) 147.

⁸⁹ Peter Forsyth, 'Airport Policy in Australia and New Zealand: Privatisation, Light Handed Regulation and Performance' (January 2006) 12 <<https://www.researchgate.net/publication/228670208>> สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2568.

⁹⁰ Airport Authorities Act 1966 section 4A.

⁹¹ New Zealand Commerce Commission, 'History of airport regulation' <<https://comcom.govt.nz/regulated-industries/airports/our-role-in-airports/history-of-airport-regulation>> สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

การกำกับดูแลค่าธรรมเนียมและติดตามการดำเนินงานของสนามบินหลักในประเทศที่ถูกกำหนดตามกฎหมาย การแข่งขันทางการค้า ได้แก่ สนามบิน Auckland สนามบิน Wellington และสนามบิน Christchurch⁹² ภายใต้ข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล (Information Disclosure Regulation: IDR)⁹³ ซึ่งสนามบินต้องเปิดเผยข้อมูลด้านการเงิน ต้นทุน โครงสร้างราคาค่าธรรมเนียม และคุณภาพบริการ รวมถึงต้องเปิดเผยข้อมูลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียมผ่านกระบวนการเปิดเผยข้อมูลหลังการกำหนดราคา (Price Setting Event - PSE)⁹⁴ โดยใช้ Input Methodologies หรือ IMs⁹⁵ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ NZCC ใช้กำหนดวิธีคำนวณต้นทุนและราคาค่าธรรมเนียมสนามบิน⁹⁶ เพื่อให้มีข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการกำกับดูแล และลดความเสี่ยงของการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ⁹⁷ ทำให้มั่นใจได้ว่าค่าธรรมเนียมสนามบินจะสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (Cost-Relatedness) ไม่มีการแสวงหากำไรเกินควร มีความโปร่งใส (Transparency) และเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ (Non-Discrimination) ซึ่งเป็นไปตามหลักการทั้ง 3 ข้อของ ICAO

นอกจากนั้น สำหรับความสอดคล้องกับหลักการข้อที่ 4 ของ ICAO เรื่องการปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการ (Consultation with users) ก็ถือว่าเป็นอีกประเด็นที่น่าสนใจในการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินของ นิวซีแลนด์ โดยในอดีตเคยมีปัญหาเรื่องการตีความการบังคับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรึกษาหารือซึ่งเคยเกิดคดีฟ้องร้องระหว่างสายการบินกับสนามบิน ได้แก่ คดี *Air New Zealand v Wellington International Airport (1992-1993)*⁹⁸ คดีนี้สายการบิน Air New Zealand กล่าวหาว่าสนามบิน Wellington ไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการปรึกษาหารือก่อนกำหนดค่าธรรมเนียมสนามบินภายใต้ Airport Authorities Act 1966 ซึ่งสนามบินต้องปรึกษากับลูกค้ารายใหญ่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินก่อนทำกา รกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียม และต้องดำเนินการปรึกษานี้ทุก 5 ปี⁹⁹ ขณะที่สนามบิน Wellington อ้างว่ามีการปรึกษาหารือแล้วและสายการบินได้รับโอกาสให้แสดงความคิดเห็น แต่การตัดสินใจเรื่องค่าธรรมเนียมเป็นดุลยพินิจของสนามบิน โดยคดีนี้สู้กันจนถึงศาลอุทธรณ์ซึ่งยืนตามคำพิพากษาของศาลสูงและวางบรรทัดฐานเอาไว้อย่างชัดเจนว่า การปรึกษาหารือต้องเป็นเรื่องจริงไม่ใช่แค่การจัดฉาก (charade) และต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่สายการบิน พร้อมทั้งต้องเปิดใจรับฟังความคิดเห็นของสายการบิน ไม่ใช่แค่แจ้งให้ทราบล่วงหน้า ต้องพิจารณาข้อเสนอแนะก่อนตัดสินใจ ไม่ใช่มีข้อสรุป

⁹² Commerce Act 1986 section 56A.

⁹³ Commerce Act 1986 sections 56C.

⁹⁴ New Zealand Commerce Commission, 'Airport Services Information Disclosure Determination 2010' (comcom, 18 June 2019) <https://comcom.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0020/155009/Airport-services-Information-disclosure-determination-2010-consolidated-18-June-2019.pdf> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

⁹⁵ Commerce Act 1986 sections 52T-52Z.

⁹⁶ New Zealand Commerce Commission, 'Airport Services Input Methodologies Determination 2010' (comcom, 23 April 2024) <https://comcom.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0019/60553/commerce-act-specified-airport-services-input-methodologies-determination-2010-consolidated-as-of-23-April-2024.pdf> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

⁹⁷ Commerce Act 1986 section 53A.

⁹⁸ *Wellington International Airport Ltd v Air New Zealand* (1993) 1 NZLR 671, 675.

⁹⁹ Airport Authorities Act 1966 section 4B.

ไว้แล้ว¹⁰⁰ คำตัดสินในคดีนี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ทำให้การปรึกษาหารือกลายเป็นข้อกำหนดสำคัญภายใต้กฎหมายสนามบินของนิวซีแลนด์ นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย Commerce Act 1986 ในปี ค.ศ. 2008 โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนและโครงสร้างค่าธรรมเนียมสนามบินภายใต้ข้อกำหนดที่เข้มงวดขึ้นอย่าง Enhanced Information Disclosure Regulation (EDIR)¹⁰¹

แม้ว่า NZCC จะไม่ได้มีอำนาจควบคุมค่าธรรมเนียมโดยตรง แต่ข้อกำหนดที่เข้มงวดก็เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการบังคับให้สนามบินต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญ เพื่อให้ตลาดและผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบการกำหนดราคา (price setting) ของสนามบินได้¹⁰² โดยหากพบว่าสนามบินใช้อำนาจตลาดกำหนดค่าธรรมเนียมสูงเกินสมควร NZCC อาจจะไม่สามารถบังคับให้สนามบินลดค่าธรรมเนียมได้โดยตรง แต่การเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสทำให้สนามบินต้องคำนึงถึงแรงกดดันจากตลาดมากขึ้น ทั้งนี้ NZCC ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบโครงสร้างค่าธรรมเนียมสนามบินเคยรายงานผลการตรวจสอบราคาค่าธรรมเนียมครั้งที่ 3 ของสนามบิน Auckland (Price Setting Event: PSE3) ในปี ค.ศ. 2018¹⁰³ ว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บอาจสูงกว่าระดับที่เหมาะสมและเสนอแนะให้สนามบินปรับค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับต้นทุนที่แท้จริง หลังจากรายงานการตรวจสอบได้เผยแพร่ต่อสาธารณะ สนามบิน Auckland เลือกที่จะลดค่าธรรมเนียมลง 33 ล้านดอลลาร์¹⁰⁴ แสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของ NZCC ในการตรวจสอบโครงสร้างค่าธรรมเนียมสนามบิน แม้ว่า NZCC จะไม่มีอำนาจกำหนดเพดานราคาโดยตรง แต่สามารถใช้ข้อมูลที่เปิดเผยมาเป็นเครื่องมือในการกดดันให้สนามบินดำเนินงานอย่างเป็นธรรม โดยอาศัยการตรวจสอบและรายงานผลต่อสาธารณะ ทั้งนี้ ในช่วงปี ค.ศ. 2012–2014 NZCC ได้จัดทำรายงานตามมาตรา 56G เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของข้อกำหนด IDR และพบว่าสนามบินมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงด้านข้อมูลและการตั้งราคาหลังข้อกำหนดมีผลใช้บังคับ¹⁰⁵ ขณะเดียวกัน รายงานขององค์กรเพื่อความร่วมมือและ

¹⁰⁰ Victoria University of Wellington, New Zealand, 'Chapter 12: Non-Compliance With Notification and Consultation Procedures: SO 327(2)(h)' <<https://www.wgtn.ac.nz/public-law/publications/regulations-review/chapter-12#321>> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

¹⁰¹ Margaret Arblaster, 'Light-Handed Regulation of Airport Services: An Alternative Approach to Direct Regulation?' in James Peoples and John Bitzan (eds) *The Economics of Airport Operations* (6 Advances in Airline Economics, Emerald Publishing Limited 2017) 37- 38 <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/S2212-16092017000006002/full/pdf?title=light-handed-regulation-of-airport-services-an-alternative-approach-to-direct-regulation>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2568.

¹⁰² New Zealand Commerce Commission, 'Our role in airports' <<https://comcom.govt.nz/regulated-industries/airports/our-role-in-airports>> สืบค้นเมื่อ 4 มีนาคม 2568.

¹⁰³ New Zealand Commerce Commission, 'Review of Auckland International Airport's pricing decisions and expected performance (July 2017 – June 2022)' (comcom, 1 November 2018) <https://comcom.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0023/103991/Final-report-Review-of-Auckland-International-Airports-pricing-decisions-and-expected-performance-July-2017-June-2022-1-November-2018.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

¹⁰⁴ New Zealand Commerce Commission, 'Commission says Auckland Airport charges are too high' (comcom, 17 Jul 2024) <<https://comcom.govt.nz/news-and-media/media-releases/2024/commission-says-auckland-airport-charges-are-too-high>> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

¹⁰⁵ Ministry of Business, Innovation and Employment, 'Options for Improvements to Information Disclosure Regulation for Specified Airport Services' (MBIE, December 2025) 4-5 <<https://www.mbie.govt.nz/assets/79ef697b22/options-for-improving-information-disclosure-for-specified-airport-services.pdf>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2568.

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ซึ่งจัดทำตามคำร้องขอของรัฐบาลนิวซีแลนด์ก็ยืนยันว่ากลไกการเปิดเผยข้อมูลมีส่วนช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและจำกัดอำนาจตลาดของสนามบิน อีกทั้งเสนอให้ขยายแนวทางนี้ไปยังสนามบินอื่น เช่น สนามบิน Queenstown ซึ่งปัจจุบันยังไม่อยู่ภายใต้ Part 4 ใน Commerce Act 1986¹⁰⁶ สำหรับข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการดำเนินงานของ NZCC รวมถึงข้อมูลด้านกฎหมายและข่าวสารเกี่ยวกับการกำกับดูแลสนามบิน ถูกเผยแพร่อย่างโปร่งใสบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงและตรวจได้ง่าย เพื่อให้ความชัดเจนแก่ทั้งผู้ดำเนินการสนามบินและผู้ใช้บริการ ขณะที่สนามบินเองก็ต้องเปิดเผยข้อมูลโดยสามารถเข้าถึงได้ง่ายผ่านทางเว็บไซต์เช่นกัน

สำหรับรูปแบบการจัดการรายได้สนามบินในนิวซีแลนด์ไม่ได้มีการกำหนดชัดเจนว่าต้องใช้ Single-Till, Dual-Till หรือ Hybrid-Till เนื่องจากการใช้ระบบเปิดเผยข้อมูล EIDR ไม่ได้มีการควบคุมราคาโดยตรง สนามบินจึงมีดุลยพินิจกำหนดรูปแบบได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จากเอกสารภายใต้ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของสนามบิน แสดงให้เห็นว่าค่าธรรมเนียมสนามบินถูกกำหนดตามต้นทุนของโครงสร้างพื้นฐานจากกิจกรรมการบินโดยตรง โดยไม่ได้นำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่ใช่การบินมาชดเชยทั้งหมด¹⁰⁷ จึงมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบ Dual-Till หรือ Hybrid-Till ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการบริหารจัดการของแต่ละสนามบิน ทั้งนี้ แม้จะไม่ได้มีการควบคุมราคาค่าธรรมเนียมโดยตรง แต่สนามบินก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการกำกับดูแลของ NZCC เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดราคา ซึ่งบทบาทอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลและข้อกำหนดต่างๆ จะมีความเข้มงวดมากขึ้นภายใต้ Civil Aviation Act 2023 ที่จะเข้ามาแทนที่ Airport Authorities Act 1966 ในปี ค.ศ. 2030 เช่น หากพบว่ามีการใช้อำนาจตลาดโดยมิชอบในการกำหนดค่าธรรมเนียมสูงเกินสมควร สนามบินอาจถูก NZCC ตรวจสอบและบังคับให้ปรับลดค่าธรรมเนียมได้

6. การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินของประเทศไทย

สนามบินในประเทศไทยมีรูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในปัจจุบันมีหน่วยงานอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ สนามบินที่ดำเนินการโดยภาครัฐ สนามบินที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ และสนามบินที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน ทั้งนี้ สนามบินที่ดำเนินการโดยภาครัฐส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การดูแลของกรมท่าอากาศยาน (The Department of Airports: DOA) ซึ่งรับผิดชอบสนามบินในภูมิภาคทั้งหมด 28 แห่ง¹⁰⁸ รวมถึงสนามบินที่อยู่ภายใต้การบริหารของกองทัพเรือ ได้แก่ สนามบินอู่ตะเภา¹⁰⁹ ซึ่งมีกองท่าอากาศยานอู่ตะเภาเป็นผู้ดำเนินการ ขณะที่สนามบินซึ่งดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด

¹⁰⁶ OECD Economics Department Working Papers, 'Revamping Competition Policy in New Zealand No. 1817' (OECD, 2024) 20 <<https://dx.doi.org/10.1787/8bbbad04-en>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2568.

¹⁰⁷ New Zealand Commerce Commission, 'Commerce Act (Specified Airport Services Input Methodologies) Determination 2010' (comcom, 23 April 2024) 24 <https://comcom.govt.nz/_data/assets/pdf_file/0019/60553/commerce-act-specified-airport-services-input-methodologies-determination-2010-consolidated-as-of-23-April-2024.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

¹⁰⁸ กรมท่าอากาศยาน, 'รายงานประจำปี 2562' (Department of Airports, 2562) 11 <<https://www.airports.go.th/backend/uploads/files/309fdf1b73677c8efe55d34b17a384a4.pdf>> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

¹⁰⁹ สนามบินนานาชาติอู่ตะเภา, 'โครงสร้าง' <<https://www.utapao.com/corporate/th/about-us/Our-Structure>> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

(มหาชน) หรือ ทอท. (Airports of Thailand: AOT)¹¹⁰ จะเป็นผู้บริหารสนามบินหลักของประเทศจำนวน 6 แห่ง ได้แก่ สุวรรณภูมิ ดอนเมือง เชียงใหม่ ภูเก็ต หาดใหญ่ และแม่ฟ้าหลวง เชียงราย ซึ่งเป็นสนามบินที่รองรับปริมาณผู้โดยสารสูงสุดของประเทศและมีบทบาทสำคัญในด้านเศรษฐกิจและการขนส่งทางอากาศ ส่วนสนามบินที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนซึ่งมีเพียง 3 แห่ง จะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของบริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (Bangkok Airways: BA)¹¹¹ ได้แก่ สนามบินสมุย สนามบินสุโขทัย และสนามบินตราด โดยบริษัทเป็นผู้ลงทุนพัฒนาและบริหารจัดการสนามบินอย่างครบวงจร ทั้งนี้ การดำเนินการสนามบินในแต่ละรูปแบบส่งผลต่อโครงสร้างค่าธรรมเนียม บริการ และรูปแบบการลงทุน โดยสนามบินที่ดำเนินการโดยภาครัฐและรัฐวิสาหกิจมักอยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลและข้อบังคับของกระทรวงคมนาคม ขณะที่สนามบินเอกชนมีอิสระมากกว่าในการกำหนดค่าธรรมเนียมและรูปแบบการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ทุกสนามบินยังต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยและมาตรฐานการบินที่กำหนดโดยสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย (The Civil Aviation Authority of Thailand: CAAT) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการด้านการบินพลเรือน¹¹²

ในด้านกฎหมายที่ให้อำนาจ CAAT ในการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบิน ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดโครงสร้างและการบริหารจัดการกิจการสนามบิน รวมถึงการควบคุมค่าธรรมเนียมการใช้บริการสนามบินและอากาศยาน¹¹³ ขณะที่พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้ CAAT มีอำนาจกำกับดูแลกิจการการบินพลเรือนโดยทั่วไป รวมถึงกำกับดูแลกิจการสนามบินให้เกิดความปลอดภัยและได้มาตรฐานสากล¹¹⁴ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลค่า PSC อาจไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของพระราชกำหนดนี้โดยตรง เนื่องจากค่าธรรมเนียมที่ CAAT มีอำนาจเสนอและจัดเก็บตามมาตรา 39 เป็นค่าธรรมเนียมกำกับการบินพลเรือน ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ดำเนินการเดินอากาศ โดยถือเป็นค่าธรรมเนียมอื่นๆ นอกจากค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ¹¹⁵ ดังนั้น การกำกับดูแลการจัดเก็บค่า PSC จึงอยู่ภายใต้กรอบอำนาจของพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งแม้จะไม่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ CAAT ได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยอาศัยฐานอำนาจตามมาตรา 6(5) และมาตรา 60/38 ในการออกข้อกำหนดในการขออนุมัติเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเอกสารข้อมูล และรายละเอียดทางเทคนิคที่ผู้ดำเนินงานสนามบินต้องจัดเตรียม เช่น งบการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายรับ-รายจ่ายและประมาณการในอนาคต ต้นทุนและโครงสร้างการจัดเก็บค่าบริการ สถิติผู้โดยสาร แผนพัฒนา

¹¹⁰ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), แบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี/รายงานประจำปี 2566 (แบบ 56-1 ONE REPORT) 16 <<https://investor.airportthai.co.th/misc/one-report/20240202-aot-one-report-2023-th.pdf>> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

¹¹¹ บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), 'ธุรกิจสนามบิน' <<https://investor.bangkokair.com/th/our-business/airport-business>> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

¹¹² พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 5.

¹¹³ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497, แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 มาตรา 60/37- 60/45.

¹¹⁴ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 7-8.

¹¹⁵ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 มาตรา 10(4), 39.

สนามบิน ตลอดจนผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ¹¹⁶ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้บังคับให้ผู้ดำเนินงานสนามบินต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือโครงสร้างต้นทุนของค่า PSC ต่อสาธารณะหรือผู้ใช้บริการโดยตรง และไม่พบว่ามีให้นำแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ อย่าง Doc 9082 ของ ICAO มาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักสำคัญ 4 ประการ อย่าง ความโปร่งใส (Transparency) การปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการ (Consultation with users) การไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) และการคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง (Cost-Relatedness) ซึ่งในแง่ของการดำเนินงานจริงก็ยังคงพบข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่น ในด้านความโปร่งใส แม้จะมีการประกาศอัตราค่าธรรมเนียมและมีการจัดทำรายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็น แต่ก็ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอื่นๆ เช่น บันทึกการประชุมหรือมติของ กบร. ซึ่งเป็นระบบเหมือนกับนิวซีแลนด์ ทำให้การเข้าถึงข้อมูลของผู้ใช้บริการยังมีข้อจำกัดอยู่มาก ในขณะที่การปรึกษาหารือ แม้จะถูกกำหนดเป็นขั้นตอนบังคับตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริการก่อนการเก็บหรือเสนอขึ้นค่า PSC¹¹⁷ และพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็มุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน¹¹⁸ แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการคล้ายจะเป็นไปตามรูปแบบมากกว่าจะเป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎกระทรวงค่าธรรมเนียมสนามบินในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งเปิดให้แสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของ CAAT ภายใน 15 วัน และใช้ภาษาไทยเท่านั้น โดยมีผู้แสดงความเห็นเพียง 15 ราย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการภายในประเทศ โดยไม่พบข้อมูลว่ามีมาตรการรองรับการเข้าถึงของสายการบินต่างชาติ¹¹⁹ ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมดังกล่าว และแม้จะมีการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นรายงานสรุปผ่านเว็บไซต์ของ CAAT แต่กระบวนการดังกล่าวยังขาดความโปร่งใสและความชัดเจนในการรวบรวมและนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปใช้จริง นอกจากนี้ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ เพราะแม้จะมีการกำหนดเพดานในประกาศเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมต่อผู้ใช้บริการ แต่ในทางปฏิบัติ การกำหนดค่า PSC เท่ากันในทุกสนามบินของ AOT โดยไม่พิจารณาความแตกต่างด้านต้นทุนหรือลักษณะการให้บริการ อาจส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยปริยาย และไม่สอดคล้องกับหลักการตามข้อ 15 ของอนุสัญญาชิคาโก ขณะที่การคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง แม้จะมีข้อกำหนดให้ต้องยื่นเอกสารแสดงต้นทุนก่อนขอปรับขึ้นค่า PSC แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการคำนวณที่ชัดเจนในการพิจารณา อีกทั้งยังไม่มีเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างต้นทุนค่าธรรมเนียมต่อสาธารณะ จึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าอัตราที่กำหนดนั้นสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงหรือไม่¹²⁰ ซึ่งนำไปสู่ข้อกังวลในการคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การกำกับดูแลค่า PSC ใน

¹¹⁶ ข้อกำหนดของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 51 ว่าด้วยการขออนุมัติเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก 13 สิงหาคม 2567.

¹¹⁷ ข้อกำหนดของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 51 ว่าด้วยการขออนุมัติเรียกเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออก 13 สิงหาคม 2567.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, มาตรา 5, 13-16.

¹¹⁹ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, 'สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราขึ้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ...' (CAAT, 2565) <<https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2022/05/สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎกระทรวง.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2568.

¹²⁰ Lalin Kovudhikulungsri and Navatasn Kongsamutr, 'Airport Economic Oversight in Thailand: A State Enterprise Challenge' in *Aerodrome Governance in Asia* (forthcoming, Springer 2025) para 5.2.

ประเทศไทยยังขึ้นอยู่กับอำนาจของ CAAT กบร. และรัฐมนตรีเป็นหลัก โดยไม่มีมาตรการกำกับดูแลจากหน่วยงานด้านการแข่งขันทางการค้า เช่น คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า (Trade Competition Commission of Thailand: TCCT) แม้ในหมวด 4/2 ว่าด้วยการกำกับดูแลการบินพลเรือนทางเศรษฐกิจจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตธุรกิจขนส่งทางอากาศให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องไม่กระทำการอันเป็นการผูกขาดหรือแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าก็ตาม¹²¹

ขณะที่นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย (พ.ศ. 2565-2580) CAAT ได้วางแนวทางและกลยุทธ์การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสนามบินโดยต้องเป็นการกำหนดระดับอัตราที่ผู้ใช้บริการเข้าถึงได้ เป็นธรรมและสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพบริการและความคุ้มค่า และควรมีระบบติดตามประเมินผล และรายงานระดับค่าธรรมเนียมที่เป็นบริการสาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงและบังคับใช้หลักเกณฑ์เงื่อนไข วิธีการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียม และอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับนโยบายการบินพลเรือนและสถานการณ์ปัจจุบัน นอกจากนี้ หากมีการทบทวนค่าธรรมเนียมหรือกำหนดค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ CAAT ยังเน้นย้ำถึงการให้ผู้ดำเนินการสนามบินใช้กระบวนการปรึกษาร่วมกับผู้ให้บริการ (ผู้ประกอบการสายการบินภาคเอกชน) และกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบ¹²² แต่ในส่วนนี้ไม่ได้มีวางแนวทางให้หน่วยงานรัฐอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (Office of The Consumer Protection Board: OCPB) หรือสำนักงานการแข่งขันทางการค้า (Trade Competition Commission of Thailand: TCCT) เข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล ขณะที่การกำหนดนโยบายการกำกับดูแลสนามบิน CAAT ได้อ้างอิงแนวปฏิบัติของ ICAO โดยต้องมีการทบทวนและปรับปรุงการกำกับดูแลให้ครอบคลุมถึงการประเมินด้านการแข่งขัน คุณภาพบริการ ประสิทธิภาพของต้นทุน การคุ้มครองผู้บริโภค และผลการดำเนินงานตามระบบจัดการสมรรถนะใน Doc 9082 ซึ่งในด้านการประเมินสมรรถนะการดำเนินงาน CAAT ได้วางแนวทางให้ OCPB และ TCCT เข้าร่วมในการกำกับดูแลเอาไว้ด้วย¹²³ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ศึกษามองว่ายังมีข้อจำกัดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของไทยที่อาจทำให้ TCCT ไม่สามารถเข้ามากำกับค่าธรรมเนียมสนามบินได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในทางปฏิบัติยังมีอุปสรรคปัญหาตามกฎหมาย ซึ่งแม้ว่า CAAT จะถูกจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานอิสระ แต่ความเป็นอิสระในด้านการกำกับดูแลยังไม่เพียงพอและกฎหมายยังมีข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน CAAT จึงกำหนดนโยบายการพัฒนองค์กรและกฎหมายให้มีความชัดเจน โปร่งใส และมีความคล่องตัว โดยเฉพาะด้านกฎหมายที่ต้องปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลแต่ก็ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการบิน ขณะเดียวกันก็ต้องมีการสร้างความร่วมมือกับผู้มีส่วนได้เสีย¹²⁴ ซึ่งในส่วนของนโยบายช่วงปี พ.ศ. 2560-2580 นี้ อาจต้องรอการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมต่อไป

สำหรับรูปแบบการจัดการรายได้สนามบินในประเทศไทย ผู้ศึกษาไม่พบข้อมูลระบุแน่ชัดว่าใช้แนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจแบบใด หรือใช้ Till Model แบบไหน ซึ่งจากการศึกษาของ Tae Hoon Oum,

¹²¹ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 41/135.

¹²² สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย (พ.ศ. 2565-2580) (7 กุมภาพันธ์ 2566) 12-14 <<https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2023/03/นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย.pdf>> สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2568.

¹²³ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย (พ.ศ. 2565-2580) (7 กุมภาพันธ์ 2566) 18-20 <<https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2023/03/นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย.pdf>> สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2568.

¹²⁴ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย, นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย (พ.ศ. 2565-2580) (7 กุมภาพันธ์ 2566) 39-42 <<https://www.caat.or.th/wp-content/uploads/2023/03/นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทย.pdf>> สืบค้นเมื่อ 26 เมษายน 2568.

Anming Zhang และ Yimin Zhang (2004)¹²⁵ เกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลสนามบินพบว่าสนามบินดอนเมือง ในปี ค.ศ. 2003 ถูกระบุว่าอยู่ภายใต้หมวดหมู่ "Others" ในแง่ของรูปแบบการกำกับดูแล ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ถูกกำกับดูแลโดยระบบ Single-till Price Cap, Dual-till Price Cap, หรือ Single-till ROR regulation ที่มักใช้ในการกำกับดูแลสนามบินในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม สมชาย พิพุทธวัฒน์ (2024) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทยใช้หลักการกำหนดเพดานราคาค่าธรรมเนียมแบบ single-till price cap regulation โดยการพิจารณาของคณะกรรมการการบินพลเรือนได้คำนึงถึงรายได้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบินด้วย¹²⁶ ขณะที่การศึกษาของ ICAO (2011) เห็นว่าสนามบินภายใต้การดำเนินงานของ AOT ใช้ระบบ Dual-till แต่ไม่มีข้อมูลการศึกษาของสนามบินที่อยู่ภายใต้การกำกับของ DOA หรือผู้ดำเนินงานประเภทอื่น¹²⁷ ทั้งนี้ นวทัศน์ ก้องสมุทร (2024) ตั้งข้อสังเกตว่าในประเทศไทย ค่า PSC ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการการบินพลเรือนโดยไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ามีการเชื่อมโยงกับคุณภาพการบริการหรือสมรรถนะของสนามบิน ขณะเดียวกันค่า PSC ที่สูงกว่าสนามบินในเอเชียอาจเกิดจากการใช้ Dual-Till Model ซึ่งไม่นำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบินมาคำนวณ ทำให้ต้นทุนถูกผลักไปยังผู้โดยสารและสายการบิน¹²⁸

7. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์และประเทศไทย

ในแง่ของหน่วยงานกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบิน นิวซีแลนด์พยายามลดต้นทุนและบทบาทของภาครัฐโดยใช้หน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าอย่าง NZCC เข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลเศรษฐกิจสนามบิน ผ่านกลไกการเปิดเผยข้อมูลเพื่อเน้นความโปร่งใส ติดตามต้นทุน ค่าธรรมเนียม และประสิทธิภาพบริการ ซึ่งแม้ NZCC จะไม่มีอำนาจกำหนดราคาโดยตรง แต่ข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล (IDR) ก็เป็นเครื่องมือช่วยเสริมอำนาจต่อรองของผู้ใช้บริการและสร้างแรงกดดันให้สนามบินกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมอย่างสมเหตุสมผล ขณะที่ประเทศไทยใช้หน่วยงานด้านการบินพลเรือนอย่าง CAAT เป็นผู้กำกับดูแลหลักแบบเต็มรูปแบบและมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมได้ตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลด้านการแข่งขันทางการค้าอย่าง TCCT เข้ามามีบทบาทร่วมกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบิน ประสิทธิภาพการกำกับดูแลเศรษฐกิจสนามบินของไทยจึงน้อยกว่านิวซีแลนด์ในแง่ของความโปร่งใส การคุ้มครองผู้บริโภค และการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม

¹²⁵ Tae Hoon Oum, Anming Zhang and Yimin Zhang, 'Alternative Forms of Economic Regulation and Their Efficiency Implications for Airports' (2004) 38 Journal of Transport Economics and Policy 236 <<https://www.jstor.org/stable/20173054>> สืบค้นเมื่อ 13 มีนาคม 2568.

¹²⁶ สมชาย พิพุทธวัฒน์, 'ตอน : ภูมิหลังการยกร่างกฎหมายการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ-พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑' (100 ปีกฎหมายการบิน) 44 <https://drive.google.com/file/d/1TXFeuw9WJq5BYft_yraqwVMePRYPq9Dq/view?usp=sharing> สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2567.

¹²⁷ ICAO, 'Case Study: Thailand' (ICAO, 5 July 2011) <<https://www.icao.int/sustainability/Documents/Thailand.pdf>> สืบค้นเมื่อ 24 พฤษภาคม 2568.

¹²⁸ นวทัศน์ ก้องสมุทร, 'การบิดเบือนนโยบายการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสำหรับท่าอากาศยานพาณิชย์ในประเทศไทย' ใน ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี (บรรณาธิการ) *ธรรมนุญการบินในยุคเปลี่ยนผ่านนิตินโยบายอวกาศในยุคอวกาศใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 1 ภาพพิมพ์ 2567) 4-8 - 4-10.

สำหรับด้านกฎหมายในการกำกับดูแล แม้ว่านิวซีแลนด์จะใช้รูปแบบการกำกับดูแลแบบยืดหยุ่นโดยไม่มีกฎหมายควบคุมราคาโดยตรง แต่ก็ยังมีกฎหมาย Commerce Act 1986 ที่กำหนดให้สนามบินหลักของประเทศต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล (IDR) อย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความโปร่งใสในการคำนวณต้นทุนและโครงสร้างค่าธรรมเนียม สนามบินต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน รายได้จากกิจกรรมการบิน และคุณภาพบริการต่อสาธารณะ ซึ่งช่วยให้ NZCC และผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบและกดดันให้สนามบินตั้งค่าธรรมเนียมอย่างเป็นธรรม กระบวนการนี้มีประสิทธิภาพจริง เห็นได้จากเหตุการณ์ที่ NZCC เคยเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบราคาค่าธรรมเนียมครั้งที่ 3 ของสนามบิน Auckland ต่อสาธารณะในปี ค.ศ. 2018 ว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บอาจสูงเกินควร ทำให้สนามบิน Auckland เลือกที่จะปรับลดค่าธรรมเนียมลงเอง¹²⁹ จะเห็นได้ว่านิวซีแลนด์ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินไว้ในกฎหมายลำดับรองอย่างชัดเจน โดยสอดคล้องกับหลักการของ ICAO โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส (transparency) ในการเปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อสาธารณะ หลักการคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง (cost-relatedness) ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากหลักเกณฑ์ Input Methodologies (IMs) ที่ NZCC ใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุน การคำนวณราคาค่าธรรมเนียม และการประเมินผลตอบแทนจากการลงทุนของสนามบิน เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าสนามบินไม่ได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมเกินต้นทุนจริงรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศไทยที่แม้จะมีกฎหมายอย่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 กำหนดเรื่องค่า PSC เป็นการเฉพาะในหมวด 6 และมีกฎหมายลำดับรองอย่างข้อกำหนดฉบับที่ 51 แต่ก็ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์เรื่องการเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับวิธีการคำนวณค่า PSC ต่อสาธารณะ อีกทั้งไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนว่าอัตราที่เรียกเก็บนั้นสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงและมีความเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการหรือไม่ ขณะที่ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่องค่าบริการผู้โดยสารขาออก ณ สนามบินอนุญาตซึ่งให้บริการแก่สาธารณะ พ.ศ. 2567 ก็มีลักษณะเป็นเพียงการเปิดเผยเพดานอัตราค่าบริการครั้งใหม่ แต่ไม่มีการเปิดเผยโครงสร้างการคำนวณค่า PSC และการปรับเปลี่ยนอัตราตามต้นทุนที่แท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่ารายละเอียดในกฎหมายของไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างเป็นกรอบกว้างๆ ต่างจากนิวซีแลนด์ เพราะไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในเรื่องหลักการของ ICAO ไม่ว่าจะเป็นหลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) การคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริง (cost-relatedness) ความโปร่งใส (transparency) นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่ากังวลเกี่ยวกับหลักการปรึกษาหารือกับผู้ใช้บริการ (consultation with users) ซึ่งแม้จะมีข้อกำหนดทางกฎหมาย เช่น พ.ร.บ.การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงข้อกำหนดฉบับที่ 51 ของ CAAT ที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนขอเรียกเก็บหรือปรับเพดานค่า PSC แต่ในทางปฏิบัติ การปรึกษาหารือยังขาดความเป็นรูปธรรมและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ดังตัวอย่างของการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎกระทรวงในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งเปิดให้แสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพียง 15 วัน ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก และมีผู้ให้ความเห็นจำกัด โดยไม่มีมาตรการรองรับการเข้าถึงของสายการบินต่างชาติซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ขณะเดียวกัน ยังไม่มีการเปิดเผยโครงสร้างต้นทุนค่าธรรมเนียม รายละเอียดการปรึกษาหารือ หรือรายงานการประชุมของ กบร. ต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าข้อคิดเห็นจากผู้ใช้บริการมีผลต่อการกำหนดอัตรา

¹²⁹ New Zealand Commerce Commission, 'Commission says Auckland Airport charges are too high' (comcom, 17 Jul 2024) <<https://comcom.govt.nz/news-and-media/media-releases/2024/commission-says-auckland-airport-charges-are-too-high>> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

ค่าธรรมเนียมหรือไม่ ขณะที่ในเชิงนโยบาย แม้นโยบายด้านการบินพลเรือนแห่งชาติจะเน้นย้ำว่าการกำหนดอัตราค่าบริการต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย แต่ก็ไม่ได้ระบุถึงบทบาทของผู้บริโภคหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น OCPB หรือ TCCT อย่างรอบด้าน จึงเห็นได้ว่าแม้จะมีความพยายามในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน แต่ยังคงขาดกลไกที่รองรับได้จริงในทางปฏิบัติ ทำให้เกิดข้อกังวลว่าการกำหนดอัตราค่า PSC อาจไม่ได้คำนึงถึงมุมมองของผู้ใช้บริการอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ ลักษณะของการรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นเพียงการทำตามรูปแบบมากกว่าการเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ซึ่งต่างจากนิวซีแลนด์ที่มีการกำหนดกระบวนการปรึกษาหารือไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยสนามบินต้องปรึกษากับลูกค้ารายใหญ่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินก่อนทำการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงค่าธรรมเนียม และต้องดำเนินการปรึกษาหารือภายใต้กระบวนการทบทวนค่าธรรมเนียม (Price Setting Event: PSE) ทุก 5 ปี¹³⁰ นิวซีแลนด์ให้ความสำคัญกับการปรึกษาหารือเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังจากที่เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการปรึกษาหารือระหว่างสายการบินกับสนามบินในคดี *Air New Zealand v Wellington International Airport (1992-1993)*¹³¹ ทำให้นิวซีแลนด์ได้บรรทัดฐานจากการตีความของศาลว่าการปรึกษาหารือต้องเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง มีการเปิดเผยข้อมูลครบถ้วน และเปิดรับความคิดเห็นก่อนตัดสินใจ ไม่ใช่แค่การจัดฉาก (charade)¹³² นอกจากนี้ NZCC ยังเผยแพร่รายงานเชิงลึกเกี่ยวกับการปรึกษาหารือต่อสาธารณะไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงานและสนามบินซึ่งผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงได้ง่าย

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการนำกฎหมายการแข่งขันทางการค้ามาบังคับใช้กับการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบิน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอาจไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในบางกรณี ตามมาตรา 4(2)¹³³ กำหนดว่ากฎหมายการแข่งขันทางการค้าไม่มีผลบังคับกับหน่วยงานรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์หรือความมั่นคงของรัฐ หากค่า PSC ถูกกำหนดโดย CAAT กระทรวงคมนาคม หรือ AOT (ซึ่งเคยเป็นรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปเป็นบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีบทบาทที่ได้รับอำนาจจากรัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ¹³⁴) อาจได้รับการยกเว้นจากกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ทำให้ TCCT ไม่สามารถแทรกแซงได้โดยตรง อีกทั้งหลักการของ ICAO เช่น Transparency, Consultation with users, Cost-Relatedness¹³⁵ ยังไม่ได้ถูกบรรจุเป็นข้อบังคับในการกำหนดค่า PSC ทำให้สนามบินไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลโครงสร้างต้นทุนหรือให้ผู้ใช้บริการมีส่วนร่วมในการพิจารณาค่า PSC ก็ได้ ส่งผลให้ TCCT อาจไม่มีอำนาจเพียงพอในการเข้าไปตรวจสอบกระบวนการกำหนดค่า PSC ต่างจากนิวซีแลนด์ที่มีการกำหนดกรอบอำนาจของ NZCC ไว้ใน subpart 11 ของ part 4 ภายใต้ Commerce Act 1986 ให้กำกับดูแลสนามบินที่ถูกกำหนดตามกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของนิวซีแลนด์ ได้แก่ สนามบิน Auckland, Wellington, Christchurch โดยใช้ข้อ

¹³⁰ Airport Authorities Act 1966 section 4B.

¹³¹ *Wellington International Airport Ltd v Air New Zealand* (1993) 1 NZLR 671, 675.

¹³² Victoria University of Wellington, New Zealand, 'Chapter 12: Non-Compliance With Notification and Consultation Procedures: SO 327(2)(h)' <<https://www.wgtn.ac.nz/public-law/publications/regulations-review/chapter-12#321>> สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2568.

¹³³ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 4(2).

¹³⁴ ยศวดี คามบุศย์, 'ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของประเทศไทย: ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) 32.

¹³⁵ ICAO 'ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services' (10th edn, 2024) ICAO Doc 9082.

กำหนดการเปิดเผยข้อมูล (IDR) ซึ่งสนามบินต้องเปิดเผยต้นทุน รายได้ และโครงสร้างค่าธรรมเนียม¹³⁶ โดยใช้หลักเกณฑ์ IMs ในการกำหนดวิธีคำนวณต้นทุนและอัตราค่าธรรมเนียม¹³⁷

สำหรับการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจและการจัดการรายได้สนามบิน แม้นิวซีแลนด์จะใช้รูปแบบที่มีความยืดหยุ่นสูง แต่ก็วางแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายลำดับรอง ภายใต้ข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูล (IDR) ขณะที่ประเทศไทยนั้น ไม่มีข้อมูลระบุแน่ชัดว่าใช้แนวทางการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจแบบใด แต่ CAAT มีการกำหนดเพดานราคาสูงสุดไว้ ซึ่งไม่ใช่ในลักษณะ Price Cap ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบการกำกับดูแลตามคำแนะนำของ ICAO เพราะไม่มีการกำหนดล่วงหน้าแบบมีกรอบเวลาแน่นอน เช่น ปรับค่าธรรมเนียมทุก 5 ปี ไม่มีการเชื่อมโยงกับดัชนีเงินเฟ้อ และขาดระบบแรงจูงใจด้านประสิทธิภาพหรือคุณภาพบริการที่ชัดเจน ทั้งยังไม่มีกลไกติดตามผลหรือปรับลดหรือคืนค่าธรรมเนียมหากไม่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งการกำหนดเพดานสูงสุดของประเทศไทยอาจเพราะต้องการความยืดหยุ่นและลดอุปสรรคต่อการพัฒนาของอุตสาหกรรมสนามบิน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่ายังขาดความสมดุลด้านความโปร่งใสในมุมมองของผู้ใช้บริการ นอกจากเรื่องรูปแบบการกำกับดูแลแล้ว ยังไม่มีข้อมูลที่แน่ชัดต่อสาธารณะเกี่ยวกับรูปแบบการจัดการรายได้ของผู้ดำเนินการสนามบินแต่ละประเภทของประเทศไทยว่าใช้ Till Model แบบใด ทั้งนี้ หากพิจารณาจากสนามบินหลักของประเทศไทยอย่างสนามบินสุวรรณภูมิ ภายใต้การบริหารของ AOT ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ พบว่าค่า PSC สูงกว่าสนามบินเอกชนบางแห่งในเอเชีย โดยอาจเกิดจากการใช้ Dual-Till Model ซึ่งไม่นำรายได้จากกิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบินมาคำนวณ ทำให้ต้นทุนถูกผลักไปยังผู้โดยสารและสายการบิน นอกจากนี้ การอนุมัติการปรับเพิ่มค่า PSC ที่ผ่านมา เช่น ในปี พ.ศ. 2546 และล่าสุดในปี พ.ศ. 2567 ก็ไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าการกำหนดเงื่อนไขที่เชื่อมโยงกับมาตรฐานการให้บริการของสนามบิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในกระบวนการกำกับดูแลที่แตกต่างจากแนวทางของนิวซีแลนด์ที่มีระบบที่โปร่งใสมากกว่า¹³⁸ อย่างไรก็ตาม นิวซีแลนด์ไม่มีการบังคับใช้รูปแบบการจัดการรายได้สนามบินแบบใดแบบหนึ่งอย่างตายตัว เนื่องจากการกำหนดค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการบริหารจัดการของแต่ละสนามบิน แต่การเปิดเผยข้อมูลภายใต้กรอบกำกับดูแลของ NZCC รวมถึงการใช้หลักเกณฑ์การคำนวณค่าธรรมเนียม (IMs) ก็ทำให้มั่นใจได้ว่าการคิดค่าธรรมเนียมของสนามบินหลักจะเป็นไปอย่างโปร่งใสและสะท้อนต้นทุนจริง โดยไม่คิดกำไรเกินควรจนเป็นภาระต่อผู้ให้บริการ

ทั้งนี้ นิวซีแลนด์ได้กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมสนามบินไว้อย่างครอบคลุมเกือบทุกมิติภายใต้กฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองของประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการ 4 ข้อของ ICAO โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความโปร่งใส (transparency) หลักการสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง (Cost-Relatedness) และหลักการปรึกษาหารือ (consultation with users) ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่กฎหมายภายในยังไม่มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอ มีเพียงนโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยปี พ.ศ. 2565-2580 ที่วางแนวทางให้การดำเนินการต่างๆ ต้องสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ ICAO Doc 9082 ซึ่งก็ยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการและอาจต้องรอให้มีความชัดเจนในเชิงปฏิบัติต่อไป

¹³⁶ Commerce Act 1986 sections 56A, 56C.

¹³⁷ Commerce Act 1986 sections 52T-52Z.

¹³⁸ นวทัศน์ ก้องสมุทร, 'การบิดเบือนนโยบายการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสำหรับท่าอากาศยานพาณิชย์ในประเทศไทย' ใน ประเสริฐ ป้อมป้องศึก และลลิต ก่อวุฒิกุลรังษี (บรรณาธิการ) *ธรรมนูญการบินในยุคเปลี่ยนผ่านนิตินโยบายอวกาศในยุคอวกาศใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 1 ภาพพิมพ์ 2567) 4-8 - 4-10.

8. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำกับดูแลทางเศรษฐกิจสนามบินที่เข้มงวดอาจไม่ได้ช่วยลดระดับค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC เสมอไป และอาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวัตรกรรมและประสิทธิภาพด้านต้นทุนในอุตสาหกรรมสนามบิน ในทางกลับกัน การกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นกว่ามักเอื้อต่อการใช้กลไกจูงใจและการตัดสินใจลงทุนได้คล่องตัวมากขึ้น โดยลดข้อจำกัดจากกฎเกณฑ์ที่ซับซ้อน ซึ่งช่วยให้การปรับโครงสร้างราคาและบริการสอดคล้องกับสภาพตลาด¹³⁹ นักกฎหมายและนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์สนามบินบางคนให้การสนับสนุนแนวคิดการกำกับดูแลแบบเบา (Light-Handed Regulation) และมีการคาดการณ์ว่าหลายประเทศอาจปรับเปลี่ยนนโยบายไปสู่การกำกับดูแลแบบเบาซึ่งลดการแทรกแซงจากภาครัฐมากขึ้น แต่ยังคงควบคุมเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตลาดในทางมิชอบ ซึ่งส่วนใหญ่จะควบคุมผ่านกฎหมายการแข่งขันทางการค้า¹⁴⁰ โดยประเทศตัวอย่างที่วางกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติผ่านกฎหมายการแข่งขันทางการค้าไว้อย่างชัดเจนคือ ประเทศนิวซีแลนด์ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การกำกับดูแลแบบเบาอาจเหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจที่การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาอุตสาหกรรมสนามบินต้องการความคล่องตัวในการลงทุนและการกำหนดราคา อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลสนามบินยังต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมเชิงตลาดและผลกระทบทางเศรษฐกิจ การตัดสินใจว่าควรกำกับดูแลสนามบินแบบใดต้องอิงบริบทเฉพาะของประเทศนั้นๆ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการแข่งขันและการป้องกันการใช้อำนาจตลาดโดยมิชอบ รวมทั้งพิจารณาถึงประเภทของผู้ดำเนินการสนามบินซึ่งบางประเทศรวมถึงประเทศไทยก็มีทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความมีประสิทธิภาพของการกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินและค่า PSC ของระบบที่ยืดหยุ่นอย่าง light-handed regulation ขึ้นอยู่กับกรอบกฎหมายที่ชัดเจนในด้านการเปิดเผยข้อมูล การมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการ และกลไกการตรวจสอบที่อิงกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใสเพียงพอให้ทั้งรัฐและภาคเอกชนสามารถประเมินและตรวจสอบความเป็นธรรมของการตั้งราคาและคุณภาพบริการได้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า ไม่ว่าประเทศไทยจะใช้รูปแบบการกำกับดูแลแบบเข้มงวดหรือยืดหยุ่นก็ควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติอย่างละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรองหรือกฎข้อบังคับที่มีผลผูกพันซึ่งจะช่วยให้สะดวกต่อการปรับเปลี่ยนแก้ไขในอนาคต โดยควรพิจารณานำแนวทางของนิวซีแลนด์ซึ่งอาศัยกลไกการเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นระบบซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ ICAO มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยดังนี้

1. ควรกำหนดบทบาทของ TCCT ให้สามารถทำงานร่วมกับ CAAT อย่างเป็นระบบในการประเมินอำนาจตลาดของสนามบินและพฤติกรรมที่อาจเป็นการกีดกันการแข่งขัน โดยให้ TCCT ทำหน้าที่สนับสนุนการวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์ การแข่งขัน และให้ความเห็นประกอบการอนุมัติอัตราค่า PSC สำหรับสนามบินที่มีอำนาจตลาดสูง เช่น สนามบินในเครือ AOT ทั้งนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.การแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 และ พ.ร.บ.การเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เพื่อเพิ่มอำนาจทางกฎหมายให้หน่วยงานทั้งสองสามารถบูรณาการการกำกับดูแลร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. การออกกฎหมายลำดับรองจะช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ด้านค่าธรรมเนียมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมการบิน และสอดคล้องกับเป้าหมายตาม

¹³⁹ Airports Council International (ACI), 'Policy Brief: Modernizing Global Policy Frameworks on Airport Charges - Ensuring the Efficient Use of Infrastructure for the Benefit of the Travelling Public', (ACI World, 2021), 1-3.

¹⁴⁰ David Starkie, 'Reforming UK Airport Regulation' (2001) 35(1) Journal of Transport Economics and Policy 119.

นโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศได้อย่างทันที่ ทั้งนี้ อาจออกเป็นข้อบังคับหรือข้อกำหนดของ CAAT โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6(5) และมาตรา 60/38 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 ซึ่งต้นแบบที่มีการวางหลักการไว้ครบถ้วนสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ ICAO ก็คือแนวทางของนิวซีแลนด์ตามข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลภายใต้กฎหมาย Commerce Act 1986 ซึ่งการออกข้อกำหนดควรมีหัวข้อที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

2.1 หลักการสำคัญ 4 ประการของ ICAO ตาม Doc 9082 ได้แก่ 1) หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอย่างชัดเจน โดยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับผู้ให้บริการทุกกลุ่ม เว้นแต่มีเหตุผลด้านต้นทุนหรือบริการที่สะท้อนต้นทุนจริงและไม่เลือกปฏิบัติ 2) ค่าใช้จ่ายสัมพันธ์กับต้นทุน ควรกำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนขั้นต่ำ เช่น ต้นทุนดำเนินงาน ค่าเสื่อมราคา ต้นทุนเงินทุน และผลตอบแทนที่สมเหตุสมผล พร้อมกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบตามกรอบที่ตรวจสอบได้ โดยอิงแนวทางของนิวซีแลนด์ภายใต้ระบบ IDR และ IMs ที่ NZCC ใช้ตรวจสอบความสอดคล้องของค่าธรรมเนียมกับต้นทุนจริง และประเมินความเหมาะสมของค่าธรรมเนียมร่วมกับคุณภาพบริการของสนามบิน 3) หลักความโปร่งใส ควรกำหนดให้สนามบินเปิดเผยข้อมูลต้นทุน โครงสร้างค่าธรรมเนียม และวิธีคำนวณอัตราค่า PSC ต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยต้องมีความถูกต้อง เพียงพอ และเปิดเผยล่วงหน้าในระยะเวลาที่เหมาะสม เช่นเดียวกับนิวซีแลนด์ที่กำหนดรายละเอียดด้าน disclosure requirements ไว้ในกฎหมายลำดับรอง เพื่อสร้างระบบที่ตรวจสอบได้จริงและสร้างแรงจูงใจในการบริหารต้นทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และ 4) หลักการปรึกษากับผู้ให้บริการ ควรกำหนดให้มีการปรึกษาหารือตามขั้นตอน ระยะเวลา และข้อมูลขั้นต่ำ เช่น ต้นทุน วิธีคำนวณ และแผนลงทุน โดยจัดปรึกษาอย่างน้อยทุก 3-5 ปี หรือก่อนมีการปรับค่าธรรมเนียม พร้อมเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะ และเปิดทางให้ OCBP และ TCCT เข้ามามีบทบาทติดตามกระบวนการอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ แม้จะมีกฎหมายบางส่วน เช่น พ.ร.บ.การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล พ.ศ. 2562 และข้อกำหนดของ CAAT ฉบับที่ 51 แต่ยังไม่มีความชัดเจนเฉพาะสำหรับตลาดสนามบินซึ่งมีความซับซ้อนมากกว่า จึงควรมีกฎหมายลำดับรองที่รองรับขั้นตอนการปรึกษาโดยตรง เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นมีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้จริง

2.2 ระบบควบคุมคุณภาพบริการ (Key Performance Areas: KPAs) ควรกำหนดให้มีระบบควบคุมคุณภาพบริการสนามบินผ่านตัวชี้วัดสมรรถนะหลัก (KPAs) อย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่ ความปลอดภัย คุณภาพบริการ ผลิตภาพ และประสิทธิภาพด้านต้นทุน ตามแนวทาง ICAO Doc 9562 พร้อมทั้งกำหนดให้มีการเปิดเผยผลการประเมินต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้และสร้างแรงจูงใจให้สนามบินยกระดับคุณภาพบริการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะสอดคล้องกับนโยบายด้านการบินพลเรือนของประเทศไทยที่เน้นให้มีระบบประเมินผลด้านต้นทุนและคุณภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่อง โปร่งใส และตรวจสอบได้

2.3 ระบบการประเมินอำนาจตลาดของสนามบินและการกำกับดูแลเฉพาะสนามบินหลัก ควรกำหนดให้มีระบบประเมินอำนาจตลาดของสนามบินอย่างเป็นทางการ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาว่าสนามบินใดควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด โดยให้หน่วยงานกำกับดูแล เช่น CAAT ร่วมกับ TCCT ดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น ขนาดสนามบิน จำนวนผู้โดยสาร ลักษณะการดำเนินงาน และระดับการแข่งขันในตลาด อีกทั้งควรออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดให้สนามบินที่มีอำนาจตลาดอย่างมีนัยสำคัญ (Substantial Market Power) ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดการเปิดเผยข้อมูลและกลไกควบคุมที่เข้มงวด

เช่นเดียวกับแนวทางของนิวซีแลนด์ ซึ่งจะช่วยทำให้การประเมินและกำกับดูแลสนามบินในบริบทของไทยมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการของ ICAO มากยิ่งขึ้น

3. การแก้ไขกฎหมายการแข่งขันทางการค้า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 4(2) ซึ่งปัจจุบันยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเห็นว่าหากกิจกรรมของสนามบินมีลักษณะเป็นธุรกิจและมีผลกระทบต่อตลาดในลักษณะผูกขาด ก็ไม่ควรได้รับการยกเว้นโดยอัตโนมัติ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อเปิดทางให้ TCCT และ CAAT มีบทบาทกำกับดูแลร่วมกันในประเด็นเศรษฐกิจการแข่งขันในตลาดสนามบิน เช่นเดียวกับบทบาทของ NZCC ภายใต้ Commerce Act 1986 และควรกำหนดหลัก ICAO เช่น ความโปร่งใส การปรึกษาหารือ และต้นทุนที่แท้จริง ให้มีผลผูกพันตามกฎหมายลำดับรอง เพราะแม้นโยบายด้านการบินพลเรือน พ.ศ. 2565–2580 จะมีแนวทางไว้ แต่หากไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลผูกพัน ก็อาจไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. อาจกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลสนามบินให้แตกต่างตามระดับอำนาจตลาด โดยสนามบินที่มีอำนาจตลาดสูง เช่น สนามบินในเครือ AOT ควรอยู่ภายใต้ระบบควบคุมราคาที่ชัดเจน โดยอาจใช้การกำหนดเพดานรายได้เฉลี่ยต่อผู้โดยสาร (Price Cap) ล่วงหน้า 3–5 ปี โดยอิงกับดัชนีเงินเฟ้อ ตัวแปรทางเศรษฐกิจ และผลการประเมินคุณภาพบริการ ทั้งนี้ ควรกำหนดกลไกประเมินผลด้านคุณภาพแบบ outcome-based โดยเชื่อมโยงค่าธรรมเนียมกับตัวชี้วัดด้านบริการ (KPIs) ส่วนสนามบินที่ไม่ได้มีอำนาจตลาดอาจใช้ระบบที่ยืดหยุ่นกว่า เช่น light-handed regulation โดยต้องมีข้อกำหนดด้านการเปิดเผยข้อมูลและหลักการคำนวณค่าธรรมเนียมที่ชัดเจน โดยอาจอ้างอิงตัวอย่างจากหลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนและราคา (Input Methodologies: IMs) ของนิวซีแลนด์ นอกจากนี้ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการที่ชัดเจนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรึกษาหารือ รวมทั้งควรมีระบบประเมินผลคุณภาพบริการควบคู่กัน

5. แม้ในระดับสากล ACI จะสนับสนุนให้ใช้ระบบ Dual Till เพื่อกระตุ้นการแข่งขันและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรพิจารณาระบบ Single Till เป็นแนวทางหลัก ซึ่งจะนำรายได้จากกิจกรรมพาณิชย์มาใช้ชดเชยต้นทุนโครงสร้างพื้นฐานของสนามบิน เพื่อลดภาระต่อผู้โดยสารและสายการบิน โดยเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับลักษณะของสนามบินไทยที่ยังคงมีสถานะเป็นบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ประกอบการสนามบินไทยมีทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสนามบินแต่ละแห่งแตกต่างกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากนโยบายด้านการบินพลเรือนของไทยซึ่งได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของความสมดุลระหว่างประโยชน์ของผู้ดำเนินการสนามบินและผู้ให้บริการ จึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสนามบิน โครงสร้างต้นทุน และความสามารถในการแข่งขันในตลาดสนามบินประกอบด้วย เพื่อให้สามารถเลือกใช้ระบบที่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละสนามบินได้อย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะทั้งหมดนี้มีเป้าหมายเพื่อยกระดับระบบกำกับดูแลค่าธรรมเนียมสนามบินรวมถึงค่า PSC ของประเทศไทยให้โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ ICAO และสภาพเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน รวมถึงตอบสนองเป้าหมายของนโยบายการบินพลเรือน พ.ศ. 2566–2580 ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนากระบวนการบินให้ยั่งยืนและเน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และมีความสามารถในการแข่งขันในระดับภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การพิจารณานำข้อเสนอแนะต่างๆ มาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาถึงบริบทของสนามบินไทยเป็นการเฉพาะอย่างรอบด้าน โดยควรคำนึงถึงประเภทของผู้ดำเนินงาน วัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของแต่ละสนามบิน โครงสร้างต้นทุน ขนาดความจุของสนามบิน จำนวนผู้โดยสาร

ตำแหน่งที่ตั้ง ขอบเขตตลาด และขีดความสามารถในการแข่งขัน เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถเลือกใช้เพียงแนวทางใดแนวทางหนึ่งได้ แต่ต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสนามบินนั้นๆ นอกจากนี้ การเลือกรูปแบบการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะแบบเข้มงวดหรือยืดหยุ่นต่างก็มีผลต่อต้นทุนในการกำกับดูแล เนื่องจาก การวิเคราะห์ข้อมูลมีความซับซ้อนและต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทำให้อาจมีค่าใช้จ่ายสูงในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนรูปแบบ ถึงอย่างนั้น สิ่งที่ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกคือ การออกกฎหมายลำดับรองหรือข้อกำหนดที่มีประสิทธิภาพและมีผลผูกพันในทางปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความสมดุลให้แต่ละฝ่ายสามารถดำเนินการได้อย่างโปร่งใส และเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ เนื่องจากบริการสนามบินถือเป็นบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ