


ESB

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN

Vier vragen bij universele dienstverlening

Auteur(s):

Damme, E.E.C. van
 Jansen, J.
 Potters, J.
 Raa, M.H. ten
 Verouden, V.

De auteurs zijn verbonden aan het CentER for Economic Research van de Katholieke Universiteit Brabant. Jansen is ook verbonden aan het Wissenschaftszentrum Berlin. Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport Universele dienstverlening; marktwerking ten bate van iedereen, ministerie van Economische Zaken, maart 1998.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4199, pagina 284, 16 april 1999

Rubriek:

Trefwoord(en):

telecom, publieke, sector

Voorzieningen waarvan het belangrijk is dat ze voor iedereen toegankelijk zijn, worden vaak door een monopolist aangeboden en via kruissubsidies gefinancierd. Dat is echter inefficiënt. Door concurrentie toe te staan en de voormalig monopolist zelf zijn tarieven te laten vaststellen, komt een optimale uitkomst tot stand waarbij de voorziening kan blijven worden aangeboden. Als dan nog financiering nodig is, kan dit via een extern fonds.

De overheid vindt bepaalde goederen, zoals post- en telefoondiensten, zo belangrijk dat ze voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moeten zijn. De basisidee hierbij is dat iemand niet als volwaardig burger kan functioneren als hij of zij geen toegang tot deze faciliteiten heeft. Een eerste, voor de hand liggende, mogelijkheid om brede toegang te verzekeren is het toepassen van subsidiëring van 'behoefte' consumenten (doelgerichte of subjectgebonden subsidies). Een bekend probleem hierbij is echter de implementatie van het beleid; als de doelgroep niet nauwkeurig geïdentificeerd kan worden, komt de steun bij teveel mensen terecht en kunnen de kosten nodeloos oplopen. Bovendien kunnen de uitvoeringskosten van de regeling hoog zijn. In de praktijk is er daarom veelal gekozen voor het opleggen van een 'verplichting tot universele dienstverlening' aan de aanbieder(s) van de faciliteiten. Deze verplichting houdt in dat de onderneming een basisaanbod van bepaalde kwaliteit tegen betaalbare prijzen moet leveren aan alle klanten die daar binnen redelijke grenzen om vragen.

Een verplichting tot universele dienstverlening beperkt een aanbieder in zijn mogelijkheden en brengt bijgevolg (bedrijfseconomische) kosten met zich mee; de winst van een bedrijf met de plicht tot dienstverlening is kleiner dan de winst van hetzelfde bedrijf zonder die plicht¹. De traditionele manier waarop een monopolist de dienst financiert is via kruissubsidiëring: de winstderving op de ene markt wordt gecompenseerd via (over-)winsten op een andere. Kruissubsidiëring impliceert echter efficiëntieverliezen: de prijs op de markt die als melkkoe functioneert is immers te hoog waardoor er op die markt te weinig gebruik wordt gemaakt van de dienst. Daarentegen is op de gesubsidieerde markt de prijs te laag waardoor de dienst daar teveel geconsumeerd wordt. Daarnaast kan kruissubsidiëring leiden tot zogenaamde 'creamskimming' door nieuwe toetreders; de toetreders roemt het winstgevende deel van de markt af en laat het verlieslatende deel aan de traditionele monopolist. Als prijzen niet kostenconform zijn dan zouden zelfs producenten die minder kosten-efficiënt zijn dan de monopolist tot het winstgevende marktsegment kunnen toetreden. Ook in dit geval blijven alleen de verliesgevende klanten bij de voormalig monopolist achter, een situatie die natuurlijk niet houdbaar is.

Met andere woorden: kruissubsidies kunnen tot inefficiënte toetreding leiden en kunnen een efficiënte aanbieder van de markt verdrijven, een argument dat van oudsher, en te pas en te onpas, door gevestigde monopolisten gebruikt wordt om overheden ertoe te bewegen markten niet open te stellen en concurrentie en toetreding te weren. In Nederland bedienen de taxibranche en de NS zich van dit argument.

Liberalisering en universele dienstverlening

Maar hoe moet dan vorm worden gegeven aan uitvoering van de universele dienstverlening? We behandelen deze problematiek aan de hand van vier vragen. Bij de beantwoording daarvan leggen wij de nadruk op de telecommunicatiesector, omdat daarin de liberalisering het verst gevorderd is en er in deze sector het meest te leren is.

» De eerste vraag is: rechtvaardigt de plicht tot universele dienstverlening toetredingsbarrières? Moet de (voormalige) monopolist, die belast is met deze plicht, beschermd worden tegen toetreding?

We zullen zien dat de beste bescherming van zo'n monopolist een hoge mate van handelingsvrijheid is, in het bijzonder de vrijheid om tarieven zo te stellen dat er zo min mogelijk ruimte gelaten wordt aan toetreders. Dit roept onmiddellijk de volgende vraag op:

» kan volledige handelingsvrijheid voor de voormalige monopolist ongewenst zijn vanwege de mogelijkheid dat hierdoor ook efficiëntere toetreders worden geweerd? Ons antwoord zal geruuststellend zijn. Resten ons twee praktische vragen:

» hoe moet universele dienstverlening gefinancierd worden? en

» op welke bedrijven dient de dienstverleningsplicht te rusten?

Bescherming tegen toetreding niet nodig

Vaak wordt vraag één bevestigend beantwoord. De plicht tot universele dienstverlening wordt bekostigd uit winstgevende marktactiviteiten die beschermd moeten worden tegen toetreding omdat anders de bron opdroogt. Wij menen echter dat de plicht toetredingsbarrières niet rechtvaardigt.

In de eerste plaats hoeft het niet zo te zijn dat met de universele dienstverlening werkelijk verliezen van betekenis zijn gemoeid. Zo acht OFTEL, de Britse toezichthouder voor de telecomsector, het (nog) niet nodig British Telecom- de gevestigde aanbieder - voor gemaakte kosten te compenseren omdat de opbrengsten van universele dienstverlening volgens OFTEL in dezelfde orde van grootte liggen als de kosten ervan. Het gaat daarbij niet alleen om directe maar ook om indirecte effecten. Ook al voldoet een 'onrendabele' klant bijvoorbeeld zijn rekening voor uitgaande gesprekken niet, de gesprekken die deze klant ontvangt, brengen wel geld op². OFTEL onderscheidt nog een drietal andere positieve effecten: (i) klanten die nu nog verliesgevend zijn, hebben grote kans bij de aanbieder van de dienst te blijven op het moment dat ze winstgevend worden, (ii) universele dienstverlening levert naamsbekendheid op: British Telecom is in het gehele land vertegenwoordigd (zichtbaar op telefooncellen), en (iii) een positief reputatie-effect: de aanbieder is betrouwbaar.

In de tweede plaats geldt dat ook wanneer de plicht tot dienstverlening inderdaad geld kost, deze kosten beter zichtbaar gemaakt kunnen worden en apart gefinancierd kunnen worden. Kruissubsidiëring leidt tot allocatieve en dynamische inefficiëntie. De beste manier om een monopolist te beschermen is deze de vrijheid te geven de tarieven zo te stellen, dat weinig ruimte wordt gelaten aan toetreders. Wij werken dit in het onderstaande nader uit.

In het geval waarin de gevestigde monopolist de genoemde handelingsvrijheid heeft, zal een minder efficiënte toetreders niet toetreden. Toetreding heeft geen zin omdat de minder efficiënte toetreders toch weer van de markt verdreven wordt. Potentiële concurrentie disciplineert de monopolist echter wel: hij is gedwongen om op de markt een lagere prijs te hanteren dan bij afwezigheid van potentiële toetreding. Potentiële concurrentie kan dus net zo effectief zijn als actieve concurrentie. Merk op dat een concurrent met lagere kosten wel de markt zal betreden. Deze kan immers niet verdreven worden.

Verder is aannemelijk dat toetreders die bereid zijn substantiële kosten te verzinken, geen 'creamskimmers' zijn. De overheid moet zulke toetreders niets in de weg leggen. Inefficiënte regulering, bijvoorbeeld het vasthouden aan uniforme prijzen, kan daarentegen wel in 'afroming' resulteren. Bij voorkeur laat de overheid de monopolist dus vrij in het herbalanceren van de tarieven en in het geografisch differentiëren ervan.

Voorwaarden voor vrije toetreding

Kan toetreding volledig vrijgelaten worden als de monopolist handelingsvrijheid heeft? In principe wel. Vrije toetreding activeert potentiële concurrentie. De monopolist houdt rekening met de mogelijkheid van concurrentie als hij zijn klanten niet optimaal bedient en zo ruimte laat voor verbetering door een nieuw bedrijf. Vrije toetreding disciplineert aldus. Voor een betwistbaar monopolie vermag de potentiële concurrentie hetzelfde als gewone concurrentie voor een volkomen competitieve markt; ze leidt tot efficiëntie. Dit inzicht is door Baumol, Bailey en Willig vertaald in de onzichtbare hand-stelling voor monopolies³. De stelling houdt in dat de monopolist onder druk van potentiële concurrentie een prijsniveau zal kiezen waarbij een normale winstgevendheid ontstaat en geen ruimte wordt gelaten voor toetreding op deelcomponenten. Vanwege deze laatste eis moet de monopolist de kosten zuiver omslaan. Bij afwezigheid van kunstmatige toetredingsbarrières dient het prijsniveau daarnaast per definitie het eigenbelang van de monopolist. Aldus ontstaat 'second best efficiëntie': dit is welvaarts-efficiëntie onder de randvoorwaarde dat de totale kosten gedekt worden (normale winstgevendheid)⁴.

Net zoals er voorwaarden zijn voor de onzichtbare hand-stelling van Adam Smith met betrekking tot volkomen competitieve markten (afnemende schaalopbrengsten en consumentenvoorkeur voor combinaties van goederen en diensten, oftewel vraag complementariteit), is ook deze uitkomst aan voorwaarden gebonden. Wil de onzichtbare hand-stelling voor een betwistbaar monopolie opgaan dan moet sprake zijn van kostencomplementariteit en vraagsubstitueerbaarheid. Het eerste wordt ook wel 'economies of scope' genoemd. Dit is een sterke vorm van schaalopbrengsten die ontstaat bij productie van meerdere outputs. Deze moet ertoe leiden dat het kostenvoordeel van het bieden van een totaalpakket zo sterk is dat alle flanken afgedekt kunnen worden tegen toetreding. Vraagsubstitueerbaarheid houdt eenvoudig in dat de vraag naar het product zal stijgen als alle prijzen, anders dan die van het betreffende product, omhoog gaan. Deze eigenschap sluit vraagcomplementariteit uit en dat is nodig omdat bij complementariteit sommige componenten van de vraag immers een zodanige 'second best efficiënte' prijs zouden kunnen hebben dat zij het mikpunt voor toetreding op iets kleinere schaal zouden zijn; een lagere prijs in de ene markt creëert ruimte op de markt voor een complementair goed.

Voor een bedrijfstak met kostencomplementariteit en vraagsubstitueerbaarheid, past de overheid een terughoudend beleid. Als de gevestigde aanbieder niet succesvol is en er toetreding plaatsvindt, dan wijst dit erop dat hij de kosten niet scherp bewaakt danwel calculeert. Is er geen kostencomplementariteit of vraagsubstitueerbaarheid, dan kan maatschappelijk ongewenste toetreding onafwendbaar zijn. Omdat er bij constatering van toetreding nog echter steeds sprake kan zijn van een niet scherp de kosten bewakende of calculerende gevestigde aanbieder, rust de bewijslast van de ongewenstheid van toetreding bij hem. Hij dient aan te tonen dat zijn kosten lager of hoogstens gelijk zijn aan die van de toetreders, dat zijn tarieven vrij zijn van kruissubsidies, en dat er geen sprake is van kostencomplementariteit of vraagsubstitueerbaarheid. Alleen als elk van deze drie punten kan worden aangetoond, is er grond om toetreding te beperken. Hiermee is de eerste vraag beantwoord.

Handelingsvrijheid niet beperken

Komen wij nu tot de tweede vraag. Kan volledige handelingsvrijheid leiden tot het op oneigenlijke wijze weren van efficiënte toetreders? Indien het gevaar van 'predatory pricing' (vernietigende prijsonderbieding) door de zittende monopolist bestaat, zou het raadzaam

kunnen zijn de monopolist tot uniforme prijzen te verplichten of hem anderszins in de handelingsvrijheid te beperken. In dat geval (als de monopolist niet lokaal mag onderbieden, maar elke prijsdaling nationaal moet doorvoeren) is selectieve prijszonderbieding immers niet mogelijk en wordt een strategie van het zetten van rooftprijzen minder attractief. Voor een dergelijke ingreep vinden wij echter onvoldoende gronden.

In de eerste plaats is het nog maar de vraag of een rooftprijstrategie succesvol en/of winstgevend zal zijn. Als de marktstructuur zodanig is dat toekomstige toetreders niet geweerd kunnen worden dan kan de monopolist, nadat de eerste toetreders verdreven is de prijzen niet verhogen en dus heeft het ook geen zin om te pogen deze toetreders te verdrijven. Daarnaast kunnen, als een toetreders efficiënt is, financiers deze toetreders in de prijsoorlog wellicht te hulp schieten. Zelfs als de strategie wel winstgevend is, is niet gezegd dat ze ook winstmaximaliserend is. Een overname van de prooi bijvoorbeeld, zou in deze omstandigheden hetzelfde doel (het vestigen of behouden van de monopoliepositie) met minder kosten kunnen bewerkstelligen.

Uit de moderne literatuur is af te leiden dat 'predation' zeer zeker een mogelijkheid is in het geval van toetreding door zwak gekapitaliseerde ondernemingen. Echter, op veel markten zijn de potentiële toetreders (dochters van) grote, internationaal opererende, ondernemingen zodat het bovenstaande argument niet echt relevant lijkt.

In de tweede plaats bieden de Nederlandse en Europese wetgeving (respectievelijk via Artikel 24 van de Mededingingswet en Artikel 86 van het EU-Verdrag) de mogelijkheid om rooftprijzen aan te pakken: het is een van de erkende vormen van misbruik van een economische machtspositie. Volgens de EU-jurisprudentie is van een economische machtspositie al sprake als het marktaandeel boven vijftig procent ligt zodat de voormalig monopolisten aan dit criterium zullen voldoen. In het AKZO-arrest heeft het Europees Hof van Justitie uitgesproken dat van misbruik sprake is indien prijzen gehanteerd worden die beneden de gemiddelde variabele kosten liggen, of indien om de concurrenten uit te schakelen, prijzen beneden de gemiddelde totale kosten liggen. De praktijk wijst uit dat het juridisch instrumentarium ook gehanteerd wordt⁵. Al met al zien wij weinig gevaar in de mogelijkheid van het zetten van rooftprijzen en zien wij geen reden om de monopolist tot uniforme prijzen te dwingen, of hem anderszins in zijn vrijheid te beperken.

Financiering van universele dienstverlening

De derde vraag is hoe de verplichting tot universele dienstverlening gefinancierd moet worden, in het geval deze inderdaad met netto kosten is verbonden. Ons pleidooi voor vrije toetreding laat geen ruimte voor kruissubsidiëring. Wij pleiten voor een scheiding tussen de voorziening en de financiering van de dienst, en voor financiering uit een fonds dat gevoed wordt met bijdragen van producenten en consumenten. Daarnaast is het gewenst aan duidelijk gedefinieerde groepen van consumenten gerichte subsidies te verstrekken in de vorm van vouchers.

In de traditionele situatie is er geen scheiding tussen voorziening en financiering van de dienstverlening: de monopolist neemt beide voor zijn rekening. Ondanks de nadelen van een systeem van kruissubsidies (interne financiering) wordt in de praktijk soms nog krampachtig aan deze methode vastgehouden. De postsector biedt een voorbeeld: de Gemeenschappelijke Verklaring van de Raad van Ministers van de EU over universele dienstverlening stelt voor bepaalde diensten exclusief voor de aanbieder ervan te reserveren. Nu is een grote gereserveerde sector onaantrekkelijk omdat zo de toetreding zeer belemmerd wordt, terwijl een beperkte gereserveerde sector tot relatief hoge prijsverhogingen kan leiden (het gaat immers om relatief weinig producten waarmee de verliezen van de dienstverlening afgedekt moeten worden; een brede belastinggrondslag is per saldo minder verstoring), hetgeen dus eveneens onaantrekkelijk is. Zelfs bij de nog vigerende monopolistische marktstructuur is externe financiering dus te prefereren boven interne.

Beschouwen we vervolgens de situatie waarin de markt geliberaliseerd is maar waarin de dienst exclusief toegewezen is aan de voormalige monopolist. Bij externe financiering zijn er twee mogelijkheden: de subsidies worden betaald uit algemene middelen of worden door producenten en consumenten opgebracht. Het eerste alternatief zou de voorkeur kunnen genieten als de welvaartsverliezen door algemene belastingheffing niet te groot zijn en als de toezichthouder in staat is de informatievoordelen van de zittende aanbieder te beperken zodat deze de kosten niet te hoog voorstelt. Gegeven de algemene druk de overheidsuitgaven te beperken, zullen we op dit alternatief verder niet ingaan.

Bij het tweede alternatief zijn er opnieuw twee mogelijkheden: een opslag op de tarieven die de houder van de dienstverleningsplicht hanteert, of het creëren van een fonds waaruit de kosten ervan vergoed worden. De vraag die bij deze laatste mogelijkheid rijst is wie aan het fonds moet bijdragen en wat de heffingsgrondslag zou moeten zijn.

Er zijn argumenten om de belasting om te slaan over alle gebruikers (consumenten) van de dienst. Vanwege de netwerkexternaliteiten profiteren zij immers van de universele dienstverlening. Zo'n belasting heeft ook als voordeel dat er een brede basis is, waardoor de last voor ieder relatief gering is. Voor het speciale geval van de telefoon kan gewezen worden op de geringe (gemiddelde) prijselasticiteit van de vraag naar aansluitingen, waardoor de verstoringe werking van zo'n belasting relatief gering is. Daarnaast is deze belastingvorm competitief neutraal: de concurrentieverhoudingen op de markt worden niet beïnvloed. Idealiter (om de externaliteiten volledig te internaliseren) zou iedere gebruiker belast worden naar rato van het gebruik dat hij van de dienst maakt. Men kan zich echter afvragen in hoeverre een dergelijke optie technisch haalbaar is. Verder is een nadeel dat producenten (hieronder kunnen concurrerende aanbieders zijn) een geringere prikkel hebben om de aanbieders van universele dienstverlening te controleren als alleen consumenten betalen. Dit kan tot hogere kosten leiden. In het geval de consumenten direct belast worden controleert alleen de toezichthouder. Als de kosten van de dienst daarentegen over producenten worden omgeslagen (zoals voorgesteld in de nieuwe Nederlandse telecommunicatiewet), zullen deze sterker geprikkeld zijn om te waarborgen dat de aanbieder van de dienst de kosten niet overdrijft; hogere tarieven werken namelijk door in de kostprijs van hun eigen product en leiden tot minder vraag. Extra controle leidt tot geringere overdrijving en dus tot geringere subsidies.

Als de belasting op producenten valt moet idealiter weer belast worden naar de mate waarin zij, via hun eigen klanten, van de dienst gebruik maken. Opnieuw echter is de vraag of dit technisch haalbaar is. Een alternatief zou zijn producenten te belasten naar hun binnenlands gebruik van het net (minuten) of hun binnenlandse omzet. In de praktijk komen beide varianten voor. In Australië wordt bijvoorbeeld het gebruik gemeten (totale tijdsduur van gesprekken). Deze methode is echter in het nadeel van agressieve concurrenten die een laag tarief hanteren en is dus niet aan te bevelen. Blijft over een winst- of omzetbelasting. De gebruikelijke argumenten zijn dan van toepassing, waarbij winstbelasting bijvoorbeeld als nadeel heeft dat deze aanzet tot inefficiënte productie (de winst uit inspanning wordt belast terwijl de consumptie kostenloos is). OFTEL spreekt uiteindelijk een voorkeur voor het omzetcriterium uit. Ook in de nieuwe

Nederlandse telecommunicatiewetgeving wordt dit criterium gehanteerd.

Een laatste mogelijkheid om het fonds voor universele dienstverlening (ten dele) te vullen is het belasten van toetreding tot de markt via het veilen van machtigingen. Veilen heeft als voordeel dat het niet-verstorend is: de veilingprijs is een 'lump sum' belasting die het gedrag op de markt niet beïnvloedt. Vanuit statisch oogpunt heeft dit instrument bijgevolg de voorkeur. Op langere termijn zouden veilingen echter ook tot minder toetreding op de markt kunnen leiden hetgeen negatief zou kunnen uitwerken.

Tot slot is het nuttig nogmaals het verband te benadrukken tussen de benodigde financiering voor de plicht tot dienstverlening en de reikwijdte daarvan. Bij de reikwijdte gaat het voornamelijk om de kwaliteitsaspecten van de aangeboden faciliteiten en de opgelegde prijsvoorschriften. Deze laatste zullen onder andere kunnen afhangen van het al dan niet bestaan van alternatieve regelingen, zoals de in de inleiding genoemde doelgerichte directe subsidies. Het verdient naar onze mening aanbeveling om voortdurend na te gaan in hoeverre het gewenst is om aan duidelijk gedefinieerde groepen van consumenten gerichte, subjectgebonden subsidies te verstrekken (bijvoorbeeld in de vorm van vouchers die alleen voor een speciale dienst gebruikt kunnen worden). Doelgerichte subsidies en het hanteren van een plicht tot universele dienstverlening zijn beleidsvariabelen die elkaar immers kunnen aanvullen. Het komt er op aan een juiste mix te vinden tussen de beide elementen.

Selectie van aanbieders

Tenslotte beantwoorden we de vierde vraag: op welke bedrijven dient een plicht tot universele dienstverlening te rusten? De nieuwe Nederlandse Telecommunicatiewet biedt de mogelijkheid de aanbieder door de markt te laten selecteren. De procedure die wordt voorgesteld is als volgt.

De toezichthouder komt alleen in actie als de markt niet vanzelf in het gewenste aanbod voorziet. In dat geval maakt de minister bekend welk aanbod gewenst wordt en nodigt hij marktpartijen uit een bod uit te brengen. Een bod specificeert het subsidiebedrag dat de marktpartij wil hebben als compensatie voor het leveren van het gewenste aanbod. Marktpartijen met een aanmerkelijk belang in de regio zijn verplicht een bod uit te brengen, andere partijen hebben de keuze. Er is dus altijd minstens één bod. Diegene die bereid is met de geringste subsidie genoegen te nemen krijgt de universele dienstverlening. Als vergoeding ontvangt hij de daadwerkelijk gerealiseerde kosten, waarbij de hoogte van de oorspronkelijk gevraagde vergoeding als plafond geldt. Het risico van kostenoverschrijding ligt dus volledig bij de biedende partij; indien de kosten hoger zijn dan de gevraagde vergoeding wordt slechts het gevraagde bedrag vergoed, indien de kosten lager zijn, worden alleen de kosten vergoed.

Het lijkt ons mogelijk het in Nederland voorgestelde systeem te verbeteren. Op het moment van aanbieden heeft de zittende aanbieder (KPN) een informatievoorsprong: hij weet wat de meest recente kosten zijn en wat dus een goed bod is. De 'buitenstaanders' moeten zich baseren op informatie uit voorgaande jaren die achterhaald kan zijn. Dit nadeel zou ondervangen kunnen worden door de toezichthouder vóór de veiling een schatting over de kosten van de dienstverlening publiek te laten maken. In feite is dit wat in Australië gebeurt. De veilingtheorie suggereert dat zo'n beleid tot lagere kosten leidt⁶. Een alternatief is de gevestigde aanbieder vóór de buitenstaanders te laten bieden en diens bod publiek te maken. Op deze manier zouden buitenstaanders hun informatie-achterstand kunnen compenseren.

OFTEL, de Britse toezichthouder voor de telecomsector, introduceert naast veilingen ook het 'pay or play'-mechanisme⁷. Het gaat daarbij niet om concurrentie om de universele dienstverlening maar om concurrentie op de dienst. De idee daarbij is dat de dienstverlening wordt opgesplitst en dat British Telecom ieder deel vervult, tenzij andere bedrijven zich aanmelden om delen van de plicht voor hun rekening te nemen. Theoretisch zou het dus kunnen voorkomen dat een bepaald deel door meerdere aanbieders wordt verzorgd. Dit geldt in het bijzonder voor het aanbieden van speciale pakketten aan 'onrendabele' consumenten (zeg die met een laag inkomen), deze diensten zijn immers met lage vaste kosten verbonden. Aldus wordt aan deze consumenten een keuze geboden (concurrentie op de markt) en mag verwacht worden dat de kosten voor het verstrekken van speciale pakketten kunnen dalen. Natuurlijk hoeft een bedrijf dat een deel van de plicht voor zijn rekening neemt ('play'), voor het betreffende deel van de dienst geen bijdrage meer te leveren aan het, voor de dienstverlening ingestelde fonds ('pay'). Door het aanbieden van de diensten bespaart de aanbieder dus netto-bijdragen aan het fonds, zodat een telecom-bedrijf met een comparatief voordeel in het aanbieden van zo'n dienst er baat bij heeft deze vrijwillig aan te bieden. Dit verbetert de allocatieve efficiëntie, maar kan tevens bedrijven stimuleren om te investeren in efficiëntieverhogende technologie voor het goedkoper aanbieden van speciale diensten.

'Pay or play' is complementair aan een veiling: daar waar concurrentie op de markt mogelijk is, wordt deze toegestaan, voor andere onderdelen van de dienst geldt concurrentie om de markt. Hoewel het 'pay-or-play'-systeem in potentie tot efficiëntieverbeteringen kan leiden, brengt het voor de regulator wel hogere implementatiekosten met zich mee. Het meten van kosten en opbrengsten die het dragen van een deel van de dienst voor individuele bedrijven met zich meebrengt, is namelijk moeilijk voor de regulator.

Conclusie

Universele dienstverlening, waarbij voor iedereen, tegen betaalbare prijzen toegang tot een bepaalde dienst wordt gewaarborgd, geschiedde traditioneel door middel van het toestaan van een monopolie waarbij de dienst door kruissubsidiëring werd gefinancierd. Een dergelijk systeem leidt echter tot allocatieve inefficiëntie. Om dergelijke inefficiëntie te voorkomen is liberalisering gewenst. Deze kan het beste plaatsvinden door concurrentie op de markt toe te staan en de aanbieder op wie de plicht tot universele dienstverlening rust, zoveel mogelijk vrij te laten in het zetten van de prijzen. Potentiële concurrentie disciplineert hem en zet hem ertoe aan zijn prijzen zodanig te verlagen dat inefficiënte toetreders worden geweerd en efficiënte wel toetreden. Aldus wordt voor betwistbare monopolies een efficiënte uitkomst bereikt waarbij de uiteindelijke aanbieders een normale winstgevendheid bereiken. De prijsverlagingen sluiten kruissubsidiëring uit. Zo financiering gewenst is om universele dienstverlening te waarborgen, dient deze financiering bij voorkeur gescheiden te worden van de voorziening in de dienst. Een fonds kan daarvoor de bron vormen. Verdeling van de plicht tot dienstverlening tenslotte, kan nu volgen door die bedrijven de voorziening te laten bieden die met de minste subsidie uit het fonds toe kunnen.

¹ Merk op dat de financiële invloed van de plicht tot universele dienstverlening afhangt van de reikwijdte ervan. Deze laatste zal onder

andere afhangen van het al dan niet bestaan van alternatieve regelingen, zoals de reeds genoemde doelgerichte directe subsidies. De precieze omschrijving van deze plicht zullen wij in het navolgende als een gegeven beschouwen.

2 De operator kan er dus belang bij hebben om een 'onrendabele' klant niet af te sluiten, maar deze in plaats daarvan een 'uitsluitend binnenkomende gesprekken'-abonnement aan te bieden. Zo'n gereduceerd abonnement is, vanwege de netwerkexternaliteiten, ook sociaal gewenst. Iets dergelijks gebeurt in het Verenigd Koninkrijk.

3 W.J. Baumol, E.E. Bailey en R.D. Willig, Weak invisible hand theorems on the sustainability of multiproduct natural monopoly, *American Economic Review*, 1975, blz. 966-977 en M.H. ten Raa, Resolution of conjectures on the sustainability of natural monopoly, *Rand Journal of Economics*, 1984, blz. 135-141.

4 Voor een natuurlijk monopolie, met afnemende gemiddelde kosten, impliceert 'first-best efficiëntie' verlieslatendheid. De Pareto-regel dat de efficiënte prijs gelijk is aan de marginale kosten, blijft gelden, maar deze dekt niet de vaste kosten. Vandaar het concept 'second-best efficiëntie'.

5 Vermeldenswaard hierbij is dat zowel vanuit economische als juridische hoek betoogd wordt dat de Europese Commissie en het Hof excessief van dit instrumentarium gebruik gemaakt hebben: in het geval van AKZO zou geen sprake zijn geweest van vernietigende prijsconcurrentie maar van gewone concurrentie. Zie, respectievelijk, L. Philips en I. Moras, *The AKZO decision: a case of predatory pricing?* WP92/99, EUI, Florence; en R. van den Bergh, *Zaak AKZO*, SEW, 1992, blz. 57-73.

6 E.E.C. van Damme, *Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen*, Onderzoeksreeks directie Marktwerking, Ministerie van Economische Zaken, 1997. In het bijzonder blz. 54.

7 OFTEL, *Consultatiedocument*, februari 1998.