

Vergaderjaar 1999–2000

27 019

Intrekking van de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 en enige daarmee verband houdende wettelijke voorzieningen

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 september 1999 en het nader rapport d.d. 16 februari 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 1999, no. 99.003199, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van der Ploeg, en de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot intrekking van de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 en enige daarmee verband houdende wettelijke voorzieningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 juli 1999, no. 99.003199, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 1999, no. WO9.99.0323/V, bied ik u hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel voorziet in de intrekking van de Radio-Omroep-Zender-Wet 1935 (hierna: de ROZ-wet). Het vormt het sluitstuk van eerdere liberalisering van de telecommunicatie en de omroep die onder meer de afschaffing inhielden van het uitzendmonopolie van de naamloze vennootschap Nederlandse Omroep-Zender-Maatschappij (Nozema) van de programma's van de publieke omroep en de Wereldomroep, alsmede het voorkeursrecht op de aanleg en de exploitatie van inrichtingen, bestemd voor andere omroep dan hiervoor bedoeld. Het wetsvoorstel maakt de weg vrij voor de beoogde privatisering van Nozema.

De belangrijkste taak van Nozema, de etherdistributie van de programma's van de publieke omroep en de Wereldomroep zal voortaan plaatsvinden op meer commerciële basis. Ingevolge de Telecommunicatiewet blijft Nozema wel verplicht deze taak ten behoeve van het algemeen belang te verrichten. Daarnaast zal Nozema in concurrentie met andere bedrijven ook andere taken kunnen gaan vervullen. Mede met het oog hierop acht de regering het wenselijk Nozema om te vormen tot een naamloze vennootschap als bedoeld in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, van welke naamloze vennootschap de staat de aandelen te gelegener tijd van de hand zal doen, waarbij de regering voornemens is de publieke en commerciële omroepen uit te sluiten van de koop. Bij de voltooiing van de aldus voorziene gang van zaken zal Nozema zijn geprivatiseerd.

In het hierna volgende zal worden ingegaan op een aantal aspecten van het voorliggende wetsvoorstel.

1. Met betrekking tot de passage dat ingevolge de Telecommunicatiewet Nozema verplicht blijft om te behoeve van het algemeen belang de uitzending van de programma's van de publieke omroep (met inbegrip van de Wereld-omroep) te verrichten, wordt opgemerkt dat de verplichting die voortvloeit uit een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet een voorwaardelijke verplichting betreft. Dit betekent dat een aanbieder van een omroepzendernetwerk die op grond van artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet is aangewezen, alleen aan de in genoemd artikel opgelegde verplichting behoeft te voldoen indien de publieke omroep zijn programma's voor uitzending aan hem aanbiedt. De publieke omroep is hiertoe overigens niet verplicht.

2. Op grond van artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet is Nozema aangewezen als aanbieder van een omroepzendernetwerk. Bij privatisering van Nozema zullen de kosten die met deze verplichting samenhangen door de nieuwe aandeelhouders moeten worden gedragen. Onder de gegeven omstandigheden is het denkbaar dat een herverdeling van analoge frequenties voor radio-omroep aanpassingskosten voor het omroepzendernetwerk van Nozema zal meebrengen. Bovendien valt een ontwikkeling naar digitalisering van de ether te verwachten. Dit kan een tijdelijke samenloop van analoge en digitale etherverspreiding meebrengen, alsmede een niet meer rendabel analoog netwerk en een nog niet rendabel digitaal netwerk. De Raad van State adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op deze punten, op de geschatte kosten van het vorenstaande en ten aanzien van deze kosten duidelijkheid te verschaffen over de positie van de aanbieder van een omroepnetwerk als bedoeld in artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet, in casu Nozema.

2. De Raad van State merkt op dat bij de privatisering de kosten die samenhangen met de aanwijzing op grond van artikel 8.3 van de Telecommunicatiewet door de nieuwe aandeelhouders moeten worden gedragen. De aanwijzing behoeft echter voor een omroepzendernetwerkaanbieder geen probleem te vormen, omdat voor de verzorging van de aardse etherdistributie normale contractonderhandelingen plaats vinden. Met deze verplichting treedt derhalve geen wijziging op in de bestaande praktijk dat de publieke omroep over de voorwaarden waaronder de programma's worden uitgezonden onderhandelt met de aanbieder van een omroepzendernetwerk, in casu Nozema, en tot contractafspraken komt. Dit impliceert dat Nozema een redelijke vergoeding kan ontvangen voor de verspreiding van de programma's, ook al vindt de verspreiding plaats ingevolge de aanwijzing als omroepzendernetwerk. De aanwijzing betekent geenszins dat er geen redelijke opbrengst door de exploitant van het omroepzendernetwerk kan worden gegenereerd. Een eventueel conflict over de voorwaarden waaronder de uitzendingen van de programma's moet plaatsvinden, kan worden beslecht binnen het bestaande juridische kader. Nozema kan zich in voldoende mate verzekeren van een redelijke opbrengst voor de te leveren diensten, zodat met de aanwijzing de nieuwe aandeelhouders slechts met een normaal te achten ondernemingsrisico zullen worden geconfronteerd. Naar aanleiding van de overige opmerkingen van Raad van State is de memorie van toelichting aangepast. Daartoe is een nieuwe paragraaf 5 – Financiële aspecten – opgenomen.

3. Nozema gaat in eerste instantie vooral opereren op de landelijke markt voor etheruitzendingen voor omroep. Uit de toelichting kan worden afgeleid dat er naast Nozema een concurrent is, die een aanzienlijk aantal commerciële aanbieders als klant heeft.¹ In de parlementaire discussie over de nota «Beleid inzake staatsdeelnemingen» zijn enkele regels genoemd, door de Minister van Financiën onderschreven als «checklist», die behoren te gelden bij privatisering.² Voorop staan daarin een degelijke analyse van de markt, een overzicht van regelgeving om een eventueel monopolie of nadelige effecten daarvan te corrigeren en een toetsing vooraf door een mededingingsautoriteit. In de memorie van toelichting wordt onvoldoende recht gedaan aan de eerste regel. Op het terrein van de etherdistributie is de positie van Nozema zeer

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1, Inleiding.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 178, nr. 4, blz. 3–5.

overheersend. Daarnaast wordt voor de afbakening van de markt gekeken naar de kabel en satelliet als concurrerende verspreidingsmiddelen.¹ De ether is echter nog altijd het verspreidingsmiddel met veruit het grootste bereik. Er dient dus vooral gekeken te worden naar de markt in enge zin. In de analyse van deze markt kunnen concrete gegevens omtrent het marktaandeel van de huidige concurrent niet ontbreken. Deze aanvulling van de toelichting is des te meer wenselijk, nu de Onafhankelijke post- en telecommunicatie-autoriteit (OPTA) ten aanzien van de kansen op het ontwikkelen van een «normale» markt kennelijk een andere mening is toegedaan dan de regering.² De weerlegging hiervan door de regering kan zonder nadere gegevens over de verhoudingen in de markt voor etherdistributie niet overtuigen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. De memorie van toelichting is aangevuld met een beschrijving van de marktaspecten van de verspreiding van omroepprogramma's (subparagraaf 4.1). Daarbij worden drie – substitueerbare – infrastructuren onderscheiden, te weten aardse ether, kabel en satelliet. De regering meent overigens dat de Raad van State een grotere betekenis lijkt toe te kennen aan de checklist van de Minister van Financiën dan uit de parlementaire stukken kan worden afgeleid (kamerstukken II 1997/98, 25 178, nr. 4, blz. 3 tot en met 6). De Minister van Financiën heeft in reactie op de door de leden van de Tweede Kamer voorgestelde regels met betrekking tot voorstellen tot privatisering aangegeven dat hij, gezien het zeer verschillende karakter van privatiseringsvoorstellen, een onverkorte toepassing van de voorgestelde criteria niet haalbaar achtte. Hij was wel van mening dat de criteria als «checklist» zouden kunnen fungeren.

4. In de toelichting wordt geen inzicht verschaft in de financiële belangen die met het wetsvoorstel zijn gemoeid ingeval tot vervreemding van de aandelen wordt overgegaan. Mede gelet op aanwijzing 215, onder 1, van de Aanwijzingen voor de regelgeving adviseert de Raad in de toelichting, onder meer aan de hand van de jaarstukken van Nozema, enige indicatie terzake van de financiële gevolgen te geven.

4. In de memorie van toelichting is in (de nieuwe) subparagraaf 5.3 ingegaan op de financiële belangen die met het wetsvoorstel zijn gemoeid voor de staat.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn overgenomen.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het voorstel van wet en de memorie van toelichting op de volgende punten aan te passen.

a. In het voorstel van wet is in artikel III het eerste lid geschrapt. Dit artikel betrof een wijziging van artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet. Doel van de voorgestelde wijziging was de plicht tot de medegebruik van antenne-opstelpunten ook van toepassing te laten zijn op antenne-opstelpunten die gebruikt worden voor de verspreiding van omroepprogramma's. In het algemeen overleg van de vaste commissies van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van de Tweede Kamer inzake digitale televisie en radio op 18 november 1999 is door de leden van de Tweede Kamer aangedrongen op spoedige wijziging van artikel 3.11 van de Telecommunicatiewet. Daarom is er voor gekozen deze wijziging mee te nemen in het voorstel van wet, houdende wijziging van de Mediawet in verband met de invoering van een vernieuwd concessiestelsel voor de landelijke publieke omroep. De wijziging is opgenomen in de tweede nota van wijziging bij dat wetsvoorstel (kamerstukken II 1999/2000, 26 660, nr. 43). De memorie van toelichting is in verband met deze wijziging aangepast.

b. In paragraaf 1 van de memorie van toelichting is aan het einde van de negende alinea een passage toegevoegd met betrekking tot het tijdstip waarop de vervreemding van de aandelen van Nozema naar verwachting zal plaatsvinden.

c. Paragraaf 4 is als gevolg van de invoering van de nieuwe paragrafen 4 en 5 vernummerd tot paragraaf 6. De verwijzingen naar deze paragrafen in de memorie van toelichting zijn hiermee in overeenstemming gebracht.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 1, Inleiding.

² Uitvoeringstoets en advies van de OPTA aan de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 april 1999.

d. De titel van de voormalige subparagraaf 4.4 van de memorie van toelichting is gewijzigd in «Ontwikkeling van nieuwe technieken». Deze paragraaf is nu opgenomen als subparagraaf 4.2

Tevens is deze subparagraaf aangepast aan de huidige stand van zaken.

e. In de memorie van toelichting is voor de woorden «etherdistributie» en «etherverspreiding» steeds het woord aardse toegevoegd. Dit is gedaan ter onderscheiding van de distributie via de satelliet.

f. In de memorie van toelichting is een aantal louter redactionele aanpassingen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dr. F. van der Ploeg, en de Minister van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 7 september 1999, no. W09.99.0323/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In paragraaf 4.4, eerste alinea, van de toelichting, mede gelet op aanwijzing 54 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) «uitfaseren» vervangen door: verdwijnen.
- In paragraaf 4.5, derde alinea, van de toelichting overeenkomstig aanwijzing 219 Ar verwijzen naar kamerstukken.
- In paragraaf 4.5, zesde alinea, van de toelichting het begrip «content-provider» verklaren.