

Erläuterungen zur RFMVO 2009

Allgemeiner Teil

Mit der vorliegenden Verordnung erfolgt die Umsetzung der nach § 36 des Telekommunikationsgesetzes 2003 (TKG 2003), BGBl. I Nr. 70/2003 idF BGBl. I Nr. 133/2005, durch die Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) vorzunehmenden Festlegung der für die sektorspezifische ex ante Regulierung sachlich und räumlich relevanten Märkte, soweit diese in den von der KommAustria gemäß § 120 TKG 2003 wahrzunehmenden Aufgabenbereich fallen.

Die Verordnung enthält eine Aufstellung jener Märkte, die unter Anwendung der vom allgemeinen Wettbewerbsrecht entwickelten Methoden zur Marktabgrenzung für den Bereich der elektronischen Kommunikation als relevant erklärt werden können und in der Folge einer Marktanalyse nach § 37 TKG 2003 zu unterziehen sind.

Die Festlegung der als relevant identifizierten Märkte erfolgt unter Berücksichtigung der Empfehlung der Europäischen Kommission vom 17.12.2007 über die relevanten Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors (2007/879/EG), welche auf Grundlage der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.03.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste für eine Vorabregulierung (Rahmenrichtlinie) erlassen wurde. Die Empfehlung 2007/879/EG ersetzte die Empfehlung 2003/311/EG vom 11.02.2003, die bedingt durch die Weiterentwicklung der Produkt- und Dienstmerkmale nach vier Jahren überarbeitet wurde.

In der Empfehlung 2003/311/EG vom 11.02.2003 hat die Europäische Kommission einen Markt für Rundfunk-Übertragungsdienste zur Bereitstellung von Sendeinhalten für Endnutzer als relevanten Infrastrukturmarkt bestimmt (Markt Nr. 18 auf der Vorleistungsebene). Als Anbieter auf diesem Markt wurden jene Unternehmen definiert, welche die Übertragung von Rundfunkprogrammen (Fernsehen und Hörfunk) zum Endkunden anbieten, als Nachfrager wurden die Veranstalter von Rundfunkprogrammen definiert, die die Übertragungsleistung (über fremde Infrastruktur) zum Endkunden benötigen.

Im Zuge der Überarbeitung dieser ersten Empfehlung über die relevanten Produkt- und Dienstmärkte des elektronischen Kommunikationssektors wurde die Anzahl der ursprünglich 18 empfohlenen Märkte (Endkunden-, und Vorleistungsebene) auf insgesamt sieben Märkte reduziert, wobei der Markt für Rundfunk-Übertragungsdienste gänzlich wegfiel. Dennoch war von der KommAustria auf Grundlage des TKG 2003 sowie unter Berücksichtigung der Empfehlung 2007/879/EG der Europäischen Kommission vom 17.12.2007 die Festlegung relevanter Märkte für Rundfunk-Übertragungsdienste durchzuführen:

Die aktuelle Empfehlung 2007/897/EG sieht Übergangsbestimmungen vor, die eine Überprüfung jener Märkte anhand der drei Relevanzkriterien anregen, die nicht in dieser Empfehlung genannt werden. Darüber hinaus sollen die

nationalen Regulierungsbehörden auch jene Märkte prüfen, die in der bisherigen Empfehlung 2003/311/EG aufgeführt waren, in der aktuellen Empfehlung jedoch nicht mehr genannt sind, um festzustellen, ob die nationalen Gegebenheiten die Vorabregulierung dieser Märkte nach wie vor rechtfertigen.

Gemäß § 36 Abs. 1 TKG 2003 hat die Regulierungsbehörde durch Verordnung die der sektorspezifischen Regulierung unterliegenden relevanten nationalen Märkte entsprechend den nationalen Gegebenheiten im Einklang mit den Grundsätzen des allgemeinen Wettbewerbsrechts unter Berücksichtigung der Erfordernisse sektorspezifischer Regulierung festzulegen. Diese Verordnung ist regelmäßig, längstens aber in einem Abstand von zwei Jahren, zu überprüfen.

Gemäß § 36 Abs. 2 TKG 2003 hat die Festlegung der relevanten Märkte durch die Regulierungsbehörde unter Bedachtnahme auf die Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaften zu erfolgen. Nach § 36 Abs. 3 TKG 2003 besteht für die nationalen Regulierungsbehörden die Möglichkeit, von der Empfehlung der Europäischen Kommission abzuweichen und andere relevante Märkte zu definieren bzw. die empfohlenen Märkte weiter zu unterteilen, wobei in solchen Fällen die gemäß den §§ 128 und 129 TKG 2003 durchzuführenden Verfahren der Konsultation und Koordinierung zur Anwendung gelangen.

Am 16.01.2004 trat die erste Verordnung über die Abgrenzung der Märkte für Rundfunk-Übertragungsdienste in Kraft, die in Abweichung von der Empfehlung 2003/311/EG vom 11.02.2003 die Märkte für analoge terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden sowie für analoge terrestrische UKW-Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden festlegte. Das anschließende Marktanalyseverfahren ergab, dass die Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG (ORS) auf beiden Märkten über eine marktbeherrschende Stellung im Sinne des § 37 TKG verfügt und beide Märkte wurden einer sektorspezifischen ex ante Regulierung zugeführt.

Von der KommAustria war daher zu prüfen, ob die damals vorgenommene Abgrenzung entsprechend anzupassen ist. Die Definition der relevanten Märkte folgt den in den „Leitlinien zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht“ vorgegebenen Marktabgrenzungsmethoden.¹ Im Anschluss erfolgte anhand der von der Europäischen Kommission empfohlenen Relevanzkriterien die Prüfung, welche der definierten Märkte als „relevant“ in dem Sinne zu qualifizieren sind, dass sie einer sektorspezifischen ex ante Regulierung unterworfen werden müssen.

Die abgrenzbaren Märkte im Rundfunkbereich sind:

- Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW
- Der Markt für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattformen MUX A und MUX B
- Der Markt für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattform MUX C

¹ Europäische Kommission (2002), „Leitlinien der Kommission zur Marktanalyse und Ermittlung beträchtlicher Marktmacht nach dem gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste“, „SMP-Leitlinien“.

- Der Markt für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattform MUX D
- Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden,

wobei mit Ausnahme des Marktes für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattform MUX C alle Märkte bundesweit definiert sind. Die Märkte für MUX C sind entsprechend dem Versorgungsgebiet eines bestimmten Zulassungsinhabers regional definiert. Der Markt MUX D umfasst die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen für mobilen Empfang.

Im Rahmen der Prüfung, ob auf diesen Märkten hohe und permanente Marktzutrittsbarrieren existieren, diese von selbst nicht in Richtung effektiven Wettbewerbs tendieren und die Regelungen des allgemeinen Wettbewerbsrechts alleine nicht ausreichend sind, um effektiven Wettbewerb sicherzustellen, identifizierte die KommAustria drei Märkte, die alle drei Relevanzkriterien erfüllen:

- Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW,
- Der Markt für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattformen MUX A und MUX B
- Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden.

Eine Überprüfung des Marktes für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattform MUX C anhand der Relevanzkriterien ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, da noch nicht alle Zulassungen rechtskräftig sind, die für die Inbetriebnahme der Multiplex-Plattformen erforderlichen Sendeanlagen erst noch errichtet oder Mietvereinbarungen hierfür abgeschlossen und die Mehrzahl der verfügbaren Programmplätze noch vergeben werden müssen.

Die Prüfung des Marktes für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattform MUX D ergab hingegen, dass erhebliche Unsicherheiten über die zu erwartende Nachfrage auf diesem noch jungen Markt bestehen, der Multiplex-Betreiber durch die Wahl eines nutzerabhängigen Geschäftsmodells eine sehr eingeschränkte Marktmacht gegenüber Programmaggregatoren haben dürfte und in dieser Hinsicht zudem strengen Auflagen im Zulassungsbescheid unterliegt. Das zweite Relevanzkriterium war daher als nicht erfüllt zu betrachten.

Entsprechend den Bestimmungen der §§ 128 und 129 TKG 2003 wird der auf dieser Prüfungsmethode basierende Entwurf für eine Marktdefinitionsverordnung einer nationalen Konsultation sowie einer Koordinierung mit der Europäischen Kommission und den nationalen Regulierungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzogen. Die Ergebnisse der nationalen Konsultation und der Koordinierung auf europäischer Ebene werden in der späteren Verordnung berücksichtigt.

Besonderer Teil

Im Rahmen der von der KommAustria durchgeführten Marktdefinition wurden drei sachlich relevante Märkte festgelegt, die im Folgenden näher umschrieben werden. Da die angebotsseitigen Marktbedingungen sowohl im Bereich des Zugangs zu den Multiplex-Plattformen MUX A und MUX B und des Zugangs zu Sendeanlagen für die digitale terrestrische TV-Übertragung, als auch im Bereich der analogen terrestrischen Hörfunk-Übertragung (UKW) österreichweit homogen sind, umfassen diese drei Märkte räumlich jeweils das Bundesgebiet der Republik Österreich.

1. Der Markt für analoge terrestrische Übertragung von Hörfunksignalen zum Endkunden mittels UKW

Dieser Markt lässt sich dadurch beschreiben, dass er die terrestrische Übertragung von Hörfunk-Signalen zu Endkunden im Sinne einer „point to multipoint Übertragung“, nicht jedoch die Zubringung des Signals vom Studio des Radioprogrammveranstalters zur Sendeanlage umfasst.

Anbieter auf dem so definierten Markt sind all jene Unternehmen, die die FM-(UKW-) Übertragung von Hörfunk-Signalen zum Endkunden mittels analoger terrestrischer Übertragungstechnologie anbieten. Nachfrager sind hier jene Unternehmen bzw. Programmveranstalter, die die Übermittlung der von ihnen gestalteten Radioprogramme zum Endkunden beanspruchen. Nachgefragt wird der Dienst der Signalübermittlung zum Endkunden mittels analoger terrestrischer Übertragungstechnologie.

2. Der Markt für den Zugang und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden über die Multiplex-Plattformen MUX A und MUX B

Dieser Markt lässt sich dadurch beschreiben, dass er den Zugang zur Multiplex-Plattform (MUX A und MUX B) und die Verbreitung von digitalem terrestrischen Fernsehen zum Endkunden im Sinne einer „point to multipoint Übertragung“, nicht jedoch die Zubringung des Signals vom Studio des Programmveranstalters zur Multiplex-Plattform umfasst.

Anbieter auf dem so definierten Markt ist jenes Unternehmen (Multiplex-Betreiber), das den Zugang zur Multiplex-Plattform und die digitale terrestrische Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden anbietet. Nachfrager sind jene Unternehmen, die den Zugang zur Multiplex-Plattform und die Signalübermittlung der von ihnen veranstalteten Fernsehprogramme zum Endkunden mittels digitaler terrestrischer Übertragungstechnologie beanspruchen.

3. Der Markt für den Zugang zu Sendeanlagen und die digitale terrestrische Übertragung von TV-Signalen zum Endkunden

Dieser Markt lässt sich dadurch beschreiben, dass er den Zugang zu Sendeanlagen und die Verbreitung von digitalem terrestrischen Fernsehen zum Endkunden im Sinne einer „point to multipoint Übertragung“, nicht jedoch

die Zubringung des Signals vom Studio des Programmveranstalters zur Sendeanlage umfasst.

Anbieter auf dem so definierten Markt sind jene Unternehmen, die den Zugang zu Sendeanlagen zur digitalen terrestrischen Verbreitung von TV-Signalen zum Endkunden anbieten. Nachfrager sind Multiplex-Betreiber, die die Übertragung der von ihnen zu digitalen Datenströmen gebündelten Fernsehprogramme zum Endkunden beanspruchen. Nachgefragt wird also der Dienst der Signalübermittlung zum Endkunden mittels digitaler terrestrischer Übertragungstechnologie.