

Verordnung der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) über den Zugang zu zugehörigen Einrichtungen und Zugangsberechtigungssystemen und die Interoperabilität von Digitalfernsehgeräten 2023 (Zugangs- und Interoperabilitätsverordnung – ZIV 2023)

Vereinfachte wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Einbringende Stelle: Kommunikationsbehörde Austria
Vorhabensart: Verordnung
Laufendes Finanzjahr: 2023
Inkrafttreten/ 2023
Wirksamwerden:

Vorblatt

Problemanalyse

Das Fernsehen stellt – neben Internet, Presse oder Hörfunk – einen wichtigen Zugang zur Informationsgesellschaft dar, dies aus Nutzersicht, aus Sicht der Inhalteanbieter und allgemein der betroffenen Märkte. Zugangsfragen sind damit von entscheidender ökonomischer und juristischer Bedeutung. Die Ausgestaltung des Zugangs von Veranstaltern digitaler Rundfunkprogramme zu elektronischen Zugangsberechtigungssystemen stellt dabei eine zentrale Voraussetzung der für die Übertragung erforderlichen Leistungen dar. Die betroffene Verwertungskette besteht dabei aus den Inhalten des Rundfunkprogramms, der Vermarktung dieser Inhalte bzw. deren Bundling, der Übertragungsinfrastruktur und den Empfangsgeräten. Damit entscheidet die Ausgestaltung dieser Systeme über den Zugang zum Kunden und dessen Angebotsvielfalt.

Elektronische Zugangskontrolle wird insbesondere eingesetzt, um zu gewährleisten, dass eine Empfangbarkeit der Inhalte nur für zahlende Zuschauer möglich ist oder etwa, um urheberrechtlichen Rechtsschutz sicherzustellen. Das bedeutet gleichzeitig, dass derjenige, der ein Zugangsberechtigungssystem kontrolliert, letztlich darüber entscheidet, welche Rundfunkveranstalter Zugang zum Zuschauer haben bzw. dessen Programme von diesem empfangbar sind.

Die Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (idF „EECC“) sieht demgemäß vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden, soweit erforderlich, in der Lage sein sollten, Unternehmen dazu zu verpflichten, Zugang zu bestimmten Komponenten, insbesondere Anwendungsprogramm-Schnittstellen (API) und elektronische Programmführer (EPG), zu gewähren. Damit soll sichergestellt werden, dass Endnutzer nicht nur Zugang zu digitalen Hörfunk- und Fernsehdiensten, sondern auch zu zugehörigen ergänzenden Diensten haben (vgl. Erl. zum EECC RZ 153). Umgesetzt wurden die Anforderungen des EECC in den §§ 27a bis 27c Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G), BGBl. I Nr. 84/2001 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 55/2022.

Gemäß § 27a Abs. 1 AMD-G haben Betreiber zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu zugehörigen Einrichtungen zu gewähren und hat die Regulierungsbehörde mit Verordnung festzulegen, zu welchen zugehörigen Einrichtungen Zugang zu gewähren und auf welche Weise eine diskriminierungsfreie Nutzung dieser Einrichtungen sicherzustellen ist. Die Regulierungsbehörde, gegenständlich die KommAustria, kann Betreibern Verpflichtungen auferlegen, die den Zugang zu zugehörigen Einrichtungen im Sinne des Abs. 1 und die diskriminierungsfreie Nutzung dieser Einrichtungen sicherstellen.

Gemäß § 27b Abs. 1 AMD-G hat die Regulierungsbehörde mit Verordnung unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Anhangs II Teil I des EECC Bedingungen für Zugangsberechtigungssysteme festzulegen, die den fairen, angemessenen und diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Diensten gewährleisten.

Gemäß § 27c AMD-G hat die Regulierungsbehörde mit Verordnung unter Berücksichtigung von Art. 113 Abs. 1 und 3 und Anhang XI Z 1 und 2 des EECC Anforderungen für die Interoperabilität von Digitalfernsehgeräten festzulegen.

Ziel(e)

Mit gegenständlicher Verordnung wurde die (Vorgänger)verordnung der KommAustria vom 16.03.2005, KOA 6.350/05-002, über Bedingungen für Zugangsberechtigungssysteme und Anforderungen für die Interoperabilität von Fernsehgeräten und -diensten (Zugangsberechtigungssysteme- und Interoperabilitätsverordnung – ZIV) an die Bestimmungen der §§ 27a bis 27c AMD-G in Entsprechung des EECC bzw. des Telekommunikationsgesetzes 2021 (TKG 2021), BGBl. I Nr. 190/2021, angepasst bzw. die genannten Bestimmungen umgesetzt.

Inhalt

Das Vorhaben umfasst hauptsächlich folgende Maßnahme(n):

- Festlegung der Bedingungen zu welchen zugehörigen Diensten Betreiber zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu gewähren haben;
- Festlegung, auf welche Weise eine diskriminierungsfreie Nutzung von zugehörigen Einrichtungen sicherzustellen ist;
- Festlegung der Anforderungen für die Interoperabilität von Digitalfernsehgeräten.

Beitrag zu Wirkungsziel oder Maßnahme im Bundesvoranschlag

Das Vorhaben hat keinen direkten Beitrag zu einem Wirkungsziel.

Aus der gegenständlichen Maßnahme ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Länder, die Gemeinden oder auf die Sozialversicherungsträger.

Verhältnis zu den Rechtsvorschriften der Europäischen Union

Das Vorhaben enthält insbesondere erforderliche flankierende Regelungen zum EECC. Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft haben die Anordnungen keine.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens

Vor Erlassung einer Verordnung gemäß § 27a Abs. 1 AMD-G ist ein Konsultationsverfahren gemäß § 206 TKG 2021 durchzuführen.

Die Konsultation wurde im Zeitraum vom 04.10. bis 14.11.2022 durchgeführt. Es sind keine Stellungnahmen eingelangt. Der Konsultationstext war gemäß § 128 TKG 2003 auf der Website der RTR-GmbH (<http://www.rtr.at/>) veröffentlicht.

Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art 35 EU-Datenschutz-Grundverordnung

Es sind keine Folgen zu erwarten.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Mit der Novelle BGBl. I Nr. 97/2004 zum Privatfernsehgesetz (PrTV-G), Stammfassung BGBl. I Nr. 84/2001, wurden in den §§ 27a bis 27c PrTV-G (nunmehr AMD-G) eine Reihe von Verordnungsermächtigungen für die KommAustria geschaffen. Mit diesen Bestimmungen wurden Teile des Richtlinienpakets für einen (Tele)kommunikations-Rechtsrahmen aus dem Jahr 2001 umgesetzt, die sich spezifischen Fragen der Rundfunkübertragung widmeten. Auch im neuen diesbezüglichen Rechtsrahmen, dem EECC, wurden diese Bestimmungen in leicht geänderter Form beibehalten. Daher war eine Neuerlassung der Verordnung angezeigt.

Bestimmungen, die in gleicher Weise auf alle Kommunikationsnetze und –dienste unabhängig von der übertragenen Information anzuwenden sind, finden sich im TKG 2021. Sie sind in Bezug auf Rundfunkübertragungsnetze und –dienste von der KommAustria zu vollziehen (vgl. § 199 TKG 2021).

Die Umsetzung dieser Bestimmungen durch eine Verordnung wurde auch deshalb gewählt, da die zu Grunde liegenden Richtlinienbestimmungen (nämlich Anhang II und Anhang IX des EECC) durch die Kommission über Delegierte Rechtsakte (Art. 116 EECC) geändert werden können. Der Ordnungsgeber kann insofern flexibel auf derartige Entwicklungen reagieren, ist hinsichtlich des Umsetzungsspielraumes aber (gemäß den Verordnungsermächtigungen in § 27b Abs. 1 und § 27c AMD-G) durch die jeweils geltenden Richtlinien-Anhänge gebunden.

Nach § 27a AMD-G kann die Regulierungsbehörde Maßnahmen hinsichtlich des Zugangs zu weiteren zugehörigen Einrichtungen, wie APIs (Application Programme Interface – Schnittstelle für Anwendungsprogramme) und elektronische Programmführer (EPGs, Navigatoren) treffen.

In Umsetzung europarechtlicher Vorgaben werden eine Reihe von Bedingungen bei der Zurverfügungstellung von Zugangsberechtigungssystemen (insbesondere Verschlüsselungssystem im Rundfunk) sowie für die Interoperabilität von Fernsehgeräten und –diensten festgelegt, die insbesondere eine ungehinderte Ausstrahlung von digitalem Fernsehen und eine breitestmögliche Auswahl von Programmen für die Zuseher ermöglichen sollen.

Besonderer Teil

Zu § 1:

§ 1 enthält über das AMD-G hinausgehende Begriffsbestimmungen.

Zu § 2:

Nach § 27a AMD-G kann die Regulierungsbehörde Maßnahmen hinsichtlich des Zugangs zu weiteren zugehörigen Diensten, wie APIs (Application Programme Interface – Schnittstelle für Anwendungsprogramme) und elektronische Programmführer (EPGs, Navigatoren) treffen. Im Hinblick auf die gegebene Marktsituation in Österreich und die fehlende Rückmeldung aus dem Markt macht die KommAustria von der Verordnungsermächtigung nur sehr eingeschränkt Gebrauch.

Zu Abs. 1: Die Bestimmung hält fest, dass Betreiber von Kommunikationsnetzen und Anbieter von Kommunikationsdiensten zu APIs, EPGs sowie Zugangsberechtigungssystemen zu fairen, ausgewogenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen Zugang zu gewähren und eine nichtdiskriminierende Nutzung sicherzustellen haben.

Zu Abs. 2: Die Bestimmung schreibt Betreibern von zugehörigen Diensten vor, dass sie den Nutzern eine diskriminierungsfreie Nutzung der von ihnen bereitgestellten zugehörigen Dienste sicherstellen müssen. Im Fall der Bereitstellung eines EPG kann dies etwa durch Auffindbarkeitsregelungen geschehen, im Fall von API durch Vergütungsregelungen.

Zu § 3:

Durch die Bestimmung soll der Missbrauch marktbeherrschender Positionen durch Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen verhindert werden. Ziel der Vorschrift ist, Rundfunkveranstalter die chancengleiche und diskriminierungsfreie Nutzung der Zugangsberechtigungssysteme zu ermöglichen und damit auch den Endverbrauchern entsprechende Wahlmöglichkeiten zu sichern.

Die Interoperabilität soll dadurch gewährleistet werden, dass Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen Rundfunkveranstaltern diskriminierungsfrei technische Dienste anbieten müssen, damit deren Dienste über die (häufig proprietären) Decoder, die von Ersteren angeboten werden, auch zugangskontrolliert empfangen werden können.

Das Recht auf Zugang zum Zugangsberechtigungssystem setzt wesensmäßig voraus, dass der betreffende Dienst (Rundfunkprogramm) über das betreffende Netz verbreitet wird. Diese grundsätzliche Einspeisung ist nicht Gegenstand der Verordnung (etwa als „Must Carry“-Verpflichtung für Kabel- oder sonstige Netzbetreiber). Diese Verpflichtungen sind in § 20 AMD-G geregelt.

Zu § 4:

Die Bestimmung dient der Sicherstellung der Transparenz bei der Tätigkeit als Anbieter von Zugangsberechtigungssystemen und anderen Tätigkeiten, z.B. als Rundfunkveranstalter oder Netzbetreiber usw. und ermöglicht die Nachvollziehbarkeit etwa der Einhaltung des § 2 dieser Verordnung. Daraus ergibt sich, dass zumindest eine Überprüfung der Tätigkeit eines Anbieters von Zugangsberechtigungssystemen hinsichtlich zugeordneter Kosten, Erträgen und gegebenenfalls Anlagen möglich sein muss. Diesem Erfordernis entspricht die diesbezügliche Aufschlüsselung dieser Positionen in einem Kostenrechnungssystem.

Nachdem Gegenstand dieser Verordnung Zugangsberechtigungssysteme sind, die von Rundfunkveranstaltern bzw. Diensteanbietern zur Kontrolle ihrer Programme bzw. Dienste in Anspruch genommen werden, bezieht sich das Gebot der getrennten Buchführung auf das Verhältnis zum Nachfrager (Rundfunkveranstalter, Diensteanbieter) und nicht auf jenes zum Nutzer der zugangskontrollierten Dienste (Hörer, Seher, „Endkunde“).

Zu § 5:

Auf Grund dieser Bestimmung sind Zugangsberechtigungssysteme so zu gestalten, dass einem lokalen bzw. regionalen Netzbetreiber selbst die Freischaltung der übertragenen Programme bzw. Dienste ermöglicht wird, damit dieser einzelne, an sich verschlüsselte bzw. zugangskontrollierte Dienste auch unverschlüsselt ausstrahlen kann. In bestimmten Fällen kann es außerdem für den Netzbetreiber sinnvoll erscheinen, das Verschlüsselungs- bzw. Zugangsberechtigungssystem zu ändern, um alle Programme in seinem Netz unter einem einzigen Zugangsberechtigungssystem anbieten zu können. Zum anderen dient die Bestimmung der Ermöglichung technischer Prüfmaßnahmen z.B. der Fehlerortung, um zu lokalisieren, ob ein Fehler bereits mit dem Signal vom Vorlieferanten eingeschleust wurde oder bei der Weiterverbreitung im eigenen Netz entstanden ist. In jedem dieser Fälle dürfen die Eingriffe nur nach vorheriger Zustimmung des/der Vorlieferanten (also Rundfunkveranstalter und/oder zuliefernder Netzbetreiber) erfolgen.

Die „Übergabe der Kontrollfunktion“ muss technisch möglich sein, das heißt, dass die Kontrolle über die Ver- und Entschlüsselung (bzw. andere Art der Zugangskontrolle) des Rundfunksignals auf den Netzbetreiber übertragen werden kann. Der Vorgang des Wechsels des Verschlüsselungssystems (etwa an der Kabelkopfstelle) wird als „Transcontrol“ bzw. „Schlüsselwechsel“ bezeichnet. Die Übergabe der Kontrollfunktion darf zu keiner unerlaubten Unterbrechung des Signalfusses, d.h. der übertragenen Inhalte führen, damit auch weiterhin von einer Weiterverbreitung von Programmen und nicht originärer Programmschöpfung (Rundfunkveranstaltung) durch den Netzbetreiber gesprochen werden kann. Keine derartige, unzulässige Unterbrechung liegt in einer kaum merkbaren Verzögerung, die im Zuge des Schlüsselwechsels (etwa durch Neuverschlüsselung oder Komprimierung) unvermeidbarer Weise auftritt.

Die für den Netzbetreiber auf Grund des technischen Aufwandes zur Herbeiführung der Entschlüsselung an den Kopfstellen seines Netzes entstehenden Kosten sollen zu einer möglichst geringfügigen finanziellen Belastung des Netzbetreibers führen.

Zu § 6:

Jedem Hersteller von Kundengeräten soll die Möglichkeit eingeräumt werden, zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen auf ein bereits entwickeltes System der Zugangsberechtigung zurückzugreifen, sofern der Rechteinhaber an einem solchen Zugangsberechtigungssystem sich entschlossen hat, dafür Lizenzen zu erteilen.

Faktoren, die ein Inhaber gewerblicher Schutzrechte dabei einschränkend geltend machen kann, sind z.B. Schutzmaßnahmen vor Piraterie und Hackerattacken. Dennoch muss eine Kompatibilität mit anderen Systemen und damit Wettbewerb durch die Möglichkeit des Einbaus einer entsprechenden Schnittstelle gesichert bleiben. Diese Forderung erfüllt z.B. die einheitliche DVB-Schnittstelle (vgl. § 7 Abs. 2).

Der Verbreiter/Weiterverbreiter von durch Zugangsberechtigung geschützten Rundfunksignalen muss weiters die Möglichkeit haben, aus Gründen der Transaktionssicherheit (etwa zum Schutz vor Datenverlust

während der Übertragung) die ihm anvertrauten Daten für die Übertragung z.B. mit einer zusätzlichen „Transportverschlüsselung“ zu versehen. Dieser Forderung trägt Abs. 2 Z 2 Rechnung.

Zu § 7:

Zu Abs. 1: Die Bestimmung soll sicherstellen, dass alle in den Markt gebrachten Digitalfernsehgeräte ab einer bestimmten Größe mit einer Schnittstelle ausgerüstet sind, die insbesondere den Anschluss so genannter Set-Top-Boxen und damit den Empfang digitaler Programme und Zusatzdienste – aber auch anderer Zusatzgeräte – ermöglicht. Andererseits wird damit auch sichergestellt, dass Peripheriegeräte zur Nutzung weiterer – möglicherweise erst in Zukunft entwickelter oder eingesetzter – Dienste angeschlossen werden können.

Den hier aufgestellten Anforderungen genügt beispielsweise die einheitliche DVB-Schnittstelle („Common Interface“). Durch die Festlegung einer gemeinsamen Schnittstelle soll auch dafür gesorgt werden, dass Konsumenten nicht mehrere Decoder erwerben müssen, um verschlüsselt ausgestrahlte Programme empfangen zu können, die sich unterschiedlicher Verschlüsselungssysteme bedienen.

Eine Norm oder eine technische Spezifikation ist „offen“, wenn sie zu chancengleichen, angemessenen und nichtdiskriminierenden Bedingungen verfügbar ist. Insbesondere Diensteanbieter, Rundfunkveranstalter oder Hersteller von Endgeräten, die diese Informationen für das Design ihrer Anwendungen oder Geräte benötigen, müssen darauf zugreifen können.

Zu Abs. 2: Mit der Bestimmung wird klargestellt, dass Digitalfernsehgeräte, sofern dies technisch und wirtschaftlich möglich ist, derart ausgestaltet sein müssen, dass sie auch von Endnutzern mit Behinderungen genutzt werden können. Hierbei sind die entsprechenden Gleichstellungsnormen zu beachten.

Zu § 8:

§ 8 schreibt einerseits vor, dass alle Kundengeräte mit Zugangsberechtigung auch Programme, die mit dem einheitlichen europäischen Verschlüsselungsalgorithmus („Common Scrambling“) verschlüsselt wurden, entschlüsseln können und andererseits den Empfang aller unverschlüsselt über dasselbe Übertragungsmedium (etwa Kabel) angebotenen Fernsehprogramme gestatten müssen.

Der „einheitliche europäische Verschlüsselungsalgorithmus“ („DVB Common Scrambling Algorithm“) ist Teil des DVB-Systems. Er ist als eine „offene“ Spezifikation verfügbar und derzeit bei ETSI (European Telecommunications Standards Institute, Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen) hinterlegt.

Zu § 9:

§ 9 regelt das Inkrafttreten und es wird mit der Übergangsbestimmung die in dem Bereich vorangegangene ZIV außer Kraft gesetzt. In Abs. 3 wird festgehalten, dass auf laufende Verfahren in dem Bereich die ZIV 2005 weiterhin Anwendung findet.