

Bruxelles, den 22. november 2022
(OR. en)

14440/22

**Interinstitutionel sag:
2022/0277(COD)**

AUDIO 108
CODEC 1806
DIGIT 220
MI 855
DISINFO 93
FREMP 243
COMPET 931
EDPS 4
DATAPROTECT 328
JAI 1515
SERVICES 28
POLGEN 151

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Tidl. dok. nr.:	12413/22
Vedr.:	Forordning om retsakt om europæisk mediefrihed – Situationsrapport

1. Den 16. september 2022 forelagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af en fælles ramme for medietjenester i det indre marked (den europæiske retsakt om mediefrihed, EMFA) og om ændring af direktiv 2010/13/EU¹. Forslaget blev ledsaget af en henstilling fra Kommissionen om interne sikkerhedsforanstaltninger for redaktionel uafhængighed og gennemsigtighed i medieejerskab og en konsekvensanalyse.

¹ Dok. 12413/22 - COM(2022) 457 final.

2. Den 21. september 2022 blev EMFA-forslaget forelagt De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper).
3. Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål og Medier gennemgik teksten til lovgivningsforslaget (navnlig artikel 1-24) på en række møder mellem september og november 2022².
4. I mellemtiden har Rådet iværksat den obligatoriske høring af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg³ og den fakultative høring af Regionsudvalget⁴.
5. Europa-Parlamentet vedtog sin holdning på plenarmødet den 17. oktober 2022. Proceduren for udpegelse af det korresponderende udvalg, de udvalg, der skal høres, og ordføreren er endnu ikke afsluttet.
6. Coreper opfordres til at fremsende den vedlagte situationsrapport om EMFA, som formandskabet har udarbejdet, til Rådet med henblik på at orientere ministrene om det hidtidige arbejde og de hidtidige fremskridt med dette forslag.

² Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål og Medier gennemgik konsekvensanalysen på mødet den 29. september 2022.

³ Artikel 114 i TEUF.

⁴ Artikel 307 i TEUF og artikel 19, stk. 7, litra h), i Rådets forretningsorden.

DEN EUROPÆISKE RETSAKT OM MEDIEFRIHED (EMFA)**SITUATIONSRAPPORT FRA FORMANDSKABET****I. INDLEDNING****1. Baggrund**

Den 3. december 2020 fremlagde Kommissionen handlingsplanen for europæisk demokrati ("planen"), der har til formål at styrke borgerne og opbygge mere modstandsdygtige demokratier i hele EU. Søjlerne i planen fokuserer bl.a. på at styrke mediefriheden og -pluralismen samt bekæmpe desinformation.

I talen om Unionens tilstand den 15. september 2021 understregede Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, at Europa har brug for en lov, der sikrer mediernes uafhængighed, og anførte, at Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag i 2022 i form af retsaken om mediefrihed:

Der blev afholdt en offentlig høring fra den 10. januar 2022 til den 21. marts 2022. Formålet med høringen var at indhente synspunkter om de vigtigste spørgsmål, der påvirker, hvordan det indre mediemarked fungerer, og omfattede forvaltningsløsninger og tre hovedområder vedrørende mediemarkeder:

- medieuafhængighed og -pluralisme (f.eks. kontrol med transaktioner på mediemarkedet, gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab og måling af seertal)
- betingelserne for, at de kan fungere korrekt (f.eks. at offentligheden eksponeres for en mangfoldighed af synspunkter, medieinnovation på EU-markedet, reguleringssamarbejde)
- en retfærdig tildeling af statsmidler (f.eks. public service-mediers uafhængighed, gennemsigtighed og en retfærdig tildeling af statslig annoncering).

Den 16. september 2022 forelagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af en fælles ramme for medietjenester i det indre marked (den europæiske retsakt om mediefrihed, EMFA) og om ændring af direktiv 2010/13/EU⁵. Samme dag blev der vedtaget en supplerende henstilling fra Kommissionen om interne sikkerhedsforanstaltninger for redaktionel uafhængighed og gennemsigtighed i medieejerskab.

2. Kommissionens forslag og konsekvensanalyse

EMFA har til formål at forbedre, hvordan det indre mediemarked fungerer. Forslaget er formuleret omkring fire specifikke mål:

- Fremme af grænseoverskridende aktiviteter og investeringer i det indre mediemarked
- Øget reguleringssamarbejde og lovgivningsmæssig konvergens
- Fremme af udbuddet af medietjenester af høj kvalitet
- Sikring af gennemsigtig og retfærdig fordeling af økonomiske ressourcer

Rapporten med konsekvensanalysen af EMFA redegjorde for valget af retsgrundlag og forslagets overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Kommissionens henstilling om interne sikkerhedsforanstaltninger for redaktionel uafhængighed og gennemsigtighed i medieejerskab indeholder et katalog over frivillig god praksis for medievirksomheder for at fremme redaktionel uafhængighed og anbefalinger til medievirksomheder og medlemsstater med henblik på at øge gennemsigtigheden i medieejerskab. Henstillingen fokuserer på at bidrage til mindske af risikoen for utilbørlig indblanding i individuelle redaktionelle beslutninger og forbedre adgangen til oplysninger om medieejerskab.

⁵ Dok. 12413/22 - COM(2022) 457 final.

3. Andre institutioner/organer

Med hensyn til status i Europa-Parlamentet (Parlamentet) blev forslaget til EMFA-forordningen bekendtgjort på Parlamentets plenarforsamling den 17. oktober 2022. Kultur- og Uddannelsesudvalget (CULT) skal være korresponderende udvalg, og Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse (IMCO) og Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) vil blive hørt. Udpegelsesprocessen vil blive afsluttet på et senere tidspunkt. Der er endnu ikke udpeget en ordfører for sagen.

I henhold til artikel 114 i TEUF skal Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) høres, og høringsprocessen er derfor blevet indledt.

Selv om høringen af Regionsudvalget er fakultativ, foreslog Kommissionen i sit forslag at høre udvalget. Den 16. november 2022 besluttede De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) på grundlag af artikel 307 i TEUF og artikel 19, stk. 7, litra h), i Rådets forretningsorden at høre Regionsudvalget.

Hverken EØSU eller Regionsudvalget har endnu afgivet udtalelse om EMFA-forslaget.

II. ARBEJDET I RÅDETS FORBEREDENDE ORGANER

Under det tjekkiske formandskab fandt en indledende fremlæggelse af EMFA-forslaget sted i Coreper den 21. september 2022.

Efterfølgende behandlede Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål og Medier Kommissionens forslag på en række møder mellem september og november 2022.

Den 29. september 2022 forelagde Kommissionen EMFA-forslaget sammen med konsekvensanalysen og Kommissionens henstilling om interne sikkerhedsforanstaltninger for redaktionel uafhængighed og gennemsigtighed i medieejerskab for Gruppen vedrørende Audiovisuelle Medier og Medier. Delegationerne fremsatte derefter deres generelle bemærkninger til EMFA-forslaget. Et stort antal medlemsstater tilsluttede sig retsaktens generelle mål og erklærede, at der er behov for en yderligere gennemgang af bestemte artikler.

På møderne den 13. og 25. oktober samt den 8. og 16. november 2022 foretog Gruppen vedrørende Audiovisuelle Medier og Medier en detaljeret gennemgang af alle de materielle bestemmelser i EMFA (artikel 1-24).

En række delegationer har opretholdt generelle og specifikke undersøgelsesforbehold med hensyn til EMFA.

III. DELEGATIONERNES VIGTIGSTE REAKTIONER

Delegationernes vigtigste reaktioner på EMFA kan grupperes omkring følgende hovedspørgsmål:

1. Retsgrundlag

Det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag for EMFA er artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som indeholder bestemmelser om vedtagelse af foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion. EMFA har til formål at afhjælpe de fragmenterede nationale lovgivningsmæssige tilgange vedrørende mediefrihed og -pluralisme og redaktionel uafhængighed, der påvirker, hvordan det indre marked fungerer.

Selv om spørgsmålet om retsgrundlaget endnu ikke er blevet specifikt behandlet af Gruppen vedrørende Audiovisuelle Spørgsmål og Medier, har flere medlemsstater udtrykt interesse for at forstå, hvordan artikel 114 i TEUF anvendes som retsgrundlag for EMFA, navnlig forbindelsen mellem forslaget og det indre marked, samt Unionens kompetence til at lovgive om alle spørgsmål, der omhandles i EMFA. Rådets Juridiske Tjeneste blev anmodet om at udtale sig om disse spørgsmål. Rådets Juridiske Tjeneste undersøger i øjeblikket det foreslåede retsgrundlag for EMFA.

2. Anvendelsesområde og definitioner

b) Forholdet til andre juridiske instrumenter

Flere medlemsstater ville gerne høre om det nøjagtige forhold mellem de relevante bestemmelser i direktivet om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktiv 2010/13) og EMFA, navnlig i forbindelse med artikel 1, stk. 2, i EMFA, hvor AVMS-direktivet ikke er nævnt på listen over retsakter, der ikke berøres af EMFA. EMFA berører AVMS-direktivet, navnlig ved at ændre dets artikel 30b vedrørende oprettelse og sammensætning af og opgaver for Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA). Rådets Juridiske Tjeneste forklarede, at ud over at ændre artikel 30b i AVMS-direktivet har EMFA også indvirkning på andre bestemmelser i AVMS-direktivet for så vidt angår det ansvar, der påhviler de nationale tilsynsmyndigheder eller -organer, der er omhandlet i artikel 30 i AVMS-direktivet (jf. navnlig artikel 7, stk. 1, artikel 7, stk. 2, artikel 13, stk. 1, artikel 13, stk. 4, og artikel 14, stk. 1, i EMFA).

c) Minimalt harmoniseringsniveau

EMFA følger en tilgang med minimal harmonisering for så vidt angår visse aspekter af det indre marked for medietjenester. Medlemsstaterne kan frit vedtage mere detaljerede regler på nogle områder som fastsat i artikel 1, stk. 3, i EMFA. I den forbindelse ville nogle medlemsstater foretrække ikke at begrænse denne mulighed til de områder, der er nævnt i artikel 1, stk. 3, men ønsker, at medlemsstaterne kan vedtage mere detaljerede regler på andre politikområder, der er omfattet af EMFA, f.eks. statslig annoncering. Nogle medlemsstater foreslog også at tilføje "strengere" til "mere detaljerede regler", da de mener, at detaljerede regler ikke nødvendigvis betyder strengere regler.

d) Redaktør, redaktionel beslutning, redaktionelt ansvar

I artikel 2 i den europæiske retsakt om mediefrihed fastsættes der definitioner af "redaktør", "redaktionel beslutning" og "redaktionelt ansvar". Disse tre definitioner hænger sammen.

Flere medlemsstater bad om at få afklaret, hvem der er omfattet af definitionen af "redaktør", og om det kun vedrører chefredaktører eller også andre redaktører. I forslaget henviser definitionen af "redaktionelt ansvar" til "udøvelse af effektiv kontrol over både udvælgelsen af programmer eller pressepublikationer og deres organisation med henblik på levering af en medietjeneste".

e) Grov kriminalitet

Artikel 2, nr. 17), i den europæiske retsakt om mediefrihed indeholder en liste over strafbare handlinger, der er omfattet af begrebet "grov kriminalitet" med henblik på forslaget. Den henviser til nogle af de strafbare handlinger, der er anført i artikel 2, stk. 2, i Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne. Nogle medlemsstater spurgte til udvalget af de strafbare handlinger, der er anført i definitionen, og mente, at den kunne udvides, mens flere andre medlemsstater rejste spørgsmålet om subsidiaritet som følge af samspillet med national strafferetspleje.

3. Medietjenesteudbyderes rettigheder

I artikel 4, stk. 2, i den europæiske retsakt om mediefrihed fastslås det, at medlemsstaterne skal respektere medietjenesteudbydernes reelle redaktionelle frihed. Der fastsættes også et forbud mod at tilbageholde, straffe, opsnappe, foretage overvågning eller ransagning og beslaglægge eller inspicere "medietjenesteudbydere eller, hvis det er relevant, deres familiemedlemmer, deres ansatte eller deres familiemedlemmer eller deres virksomhedslokaler og private lokaler med den begrundelse, at de nægter at videregive oplysninger om deres kilder, medmindre dette er begrundet i et tvingende alment hensyn". Der indføres desuden begrænsninger for indsættelsen af "spyware i en hvilken som helst enhed eller maskine, der anvendes af medietjenesteudbydere eller, hvis det er relevant, deres familiemedlemmer eller deres ansatte eller deres familiemedlemmer, medmindre indsættelsen er begrundet i en række grunde", som er udtømmende opregnet i artikel 4.

Nogle medlemsstater har rejst spørgsmål om den potentielle konflikt mellem artikel 4, stk. 2, litra c), i den europæiske retsakt om mediefrihed og deres respektive nationale straffelovgivning, og har derfor påpeget, at der er behov for en yderligere intern undersøgelse på nationalt plan.

Flere medlemsstater har understreget, at det er nødvendigt yderligere at præcisere omfanget af "ansatte" og "familiemedlemmer" i artikel 4, stk. 2, litra b) og c), og artikel 4, stk. 3, i den europæiske retsakt om mediefrihed, da ikke alle disse personer er involveret i aktiviteter relateret til medieindhold.

4. Forpligtelser for medietjenesteudbydere, der leverer nyheds- og aktualitetsindhold

Artikel 6 i den europæiske retsakt om mediefrihed pålægger medietjenesteudbydere, der leverer nyheds- og aktualitetsindhold, en pligt til at gøre oplysninger om deres ejerskab let og direkte tilgængelige for modtagere af deres tjenester samt til at træffe foranstaltninger, som de finder passende med henblik på at sikre de enkelte redaktionelle beslutningers uafhængighed. Flere medlemsstater nævnte, at det kun er de medietjenesteudbydere, der leverer nyheder og aktualiteter, der er omfattet, navnlig af artikel 6 i den europæiske retsakt om mediefrihed, og søgte også at få afklaret, hvilke enheder der kvalificerer sig som medietjenesteudbydere, der leverer nyheder og aktualiteter.

Hvad angår artikel 6, stk. 3, i den europæiske retsakt om mediefrihed overvejede medlemsstaterne fordele og ulemper ved at have en undtagelse for mikrovirksomheder som defineret i artikel 3 i direktiv 2013/34/EU. På den ene side kan en sådan undtagelse mindske den administrative byrde for mikrovirksomheder, men på den anden side ville det uden en undtagelse for mikrovirksomheder øge gennemsigtigheden for så vidt angår ejerskabet af og graden af redaktionel uafhængighed for alle medietjenesteudbydere, der leverer nyheds- og aktualitetsindhold.

5. Det Europæiske Råd for Medietjenester

I artikel 8 i den europæiske retsakt om mediefrihed oprettes Det Europæiske Råd for Medietjenester ("rådet"), som erstatter Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA), der blev nedsat ved AVMS-direktivet. I henhold til artikel 9 i den europæiske retsakt om mediefrihed skal rådet handle i fuld uafhængighed, når det udfører sine opgaver eller udøver sine beføjelser. Adskillige medlemsstater rejste spørgsmål om rådets uafhængighed, især i forholdet til Kommissionen, i lyset af den foreslåede grad af Kommissionens inddragelse i visse tilfælde, herunder når rådets afgørelse/eller udtalelse skal træffes "efter aftale med Kommissionen".

Med hensyn til artikel 12 i den europæiske retsakt om mediefrihed foreslog flere medlemsstater, at det i teksten eksplicit bør anføres, at rådet kan handle på eget initiativ.

6. Koordination af foranstaltninger vedrørende medietjenesteudbydere, der er etableret uden for Unionen

I artikel 16 i den europæiske retsakt om mediefrihed fastsættes det, at rådet skal koordinere nationale tilsynsmyndigheders eller -organers foranstaltninger i tilfælde, hvor udbredelsen af eller adgangen til medietjenester leveres af de medietjenesteudbydere, der er etableret uden for Unionen, når sådanne medietjenester "skader eller udgør en alvorlig og graverende risiko for at skade den offentlige sikkerhed og det offentlige forsvar".

I den forbindelse drøftede medlemsstaterne de praktiske aspekter af de koordinerede tiltag mellem de nationale tilsynsmyndigheder og forholdet mellem artikel 16 i den europæiske retsakt om mediefrihed og de nylige mediesanktioner, som Rådet har indført på et andet retsgrundlag. Nogle medlemsstater anmodede om yderligere præciseringer af koordineringsprocedurerne og omfanget af de foranstaltninger, der kan træffes. Udtrykket "risiko for den offentlige sikkerhed og det offentlige forsvar" gav også anledning til spørgsmål og anmodninger fra visse medlemsstater om præciseringer.

7. Fordeling af statslig reklame

I artikel 24, stk. 2, fastsættes det, at "offentlige myndigheder, herunder nationale, føderale eller regionale regeringer, tilsynsmyndigheder eller -organer samt statsejede virksomheder eller andre statskontrollerede enheder på nationalt eller regionalt plan eller lokale regeringer i territoriale enheder med over 1 million indbyggere" bl.a. skal gøre oplysninger om deres reklameudgifter, der er tildelt medietjenesteudbydere, offentligt tilgængelige. Der blev afholdt en drøftelse om den administrative byrde, som denne tærskel medfører. Flere medlemsstater gav udtryk for, at tærsklen på 1 million indbyggere helt bør fjernes eller sænkes af hensyn til gennemsigtigheden.
