



Brüssel, den 22. November 2022
(OR. en)

14440/22

**Interinstitutionelles Dossier:
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

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Vordok.:	12413/22
Betr.:	Verordnung zur Einführung des Europäischen Medienfreiheitsgesetzes – Fortschrittsbericht

1. Am 16. September 2022 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz, EMFA) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU vorgelegt.¹ Dem Vorschlag wurden eine Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum sowie eine Folgenabschätzung beigelegt.

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

2. Am 21. September 2022 wurde der EMFA-Vorschlag auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) vorgestellt.
3. Die Gruppe „Audiovisueller Sektor und Medien“ (AVMWP) hat den Text des Gesetzgebungsvorschlags (insbesondere die Artikel 1 bis 24) in mehreren Sitzungen zwischen September und November 2022 geprüft.²
4. In der Zwischenzeit hat der Rat die obligatorische Anhörung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses³ und die fakultative Anhörung des Ausschusses der Regionen⁴ eingeleitet.
5. Das Europäische Parlament hat den Vorschlag auf der Plenartagung vom 17. Oktober 2022 bekannt gegeben. Das Verfahren zur Benennung des federführenden Ausschusses, der zu konsultierenden Ausschüsse und des Berichterstatters ist noch nicht abgeschlossen.
6. Der AStV wird ersucht, dem Rat den vom Vorsitz erstellten beigefügten Fortschrittsbericht über das EMFA zu übermitteln, um die Ministerinnen und Minister über die bisher geleistete Arbeit und die Fortschritte bei diesem Vorschlag zu unterrichten.

² Die AVMWP hat die Folgenabschätzung in ihrer Sitzung vom 29. September 2022 geprüft.

³ Artikel 114 AEUV.

⁴ Artikel 307 AEUV und Artikel 19 Absatz 7 Buchstabe h der Geschäftsordnung des Rates.

EUROPÄISCHES MEDIENFREIHEITSGESETZ (EMFA)

FORTSCHRITTSBERICHT DES VORSITZES

I. EINLEITUNG

1. Hintergrund

Am 3. Dezember 2020 stellte die Kommission den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (im Folgenden „Plan“) vor, mit dem die Bürgerinnen und Bürger befähigt und widerstandsfähigere Demokratien in der gesamten EU aufgebaut werden sollen. Die im Plan enthaltenen Säulen zielen unter anderem auf die Stärkung von Medienfreiheit und -pluralismus sowie auf die Bekämpfung von Desinformation ab.

In ihrer Rede zur Lage der Union am 15. September 2021 betonte die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, dass Europa ein Gesetz benötigt, das die Unabhängigkeit der Medien gewährleistet, und kündigte an, dass die Kommission 2022 einen Gesetzgebungsvorschlag in Form des Medienfreiheitsgesetzes vorlegen werde.

Vom 10. Januar 2022 bis zum 21. März 2022 fand eine öffentliche Konsultation statt. Ziel der Konsultation war es, Meinungen zu den wichtigsten Fragen einzuholen, die das Funktionieren des Medienbinnenmarkts betreffen. Sie umfasste Governance-Optionen und drei Hauptbereiche im Zusammenhang mit Medienmärkten:

- Unabhängigkeit und Pluralismus der Medien (z. B. Kontrolle von Transaktionen auf dem Medienmarkt, Transparenz der Eigentumsverhältnisse und Publikumserfassung);
- Bedingungen für ihr gesundes Funktionieren (z. B. Darstellung vielfältiger Meinungen für die Öffentlichkeit, Medieninnovation auf dem EU-Markt, Zusammenarbeit bei der Regulierung);
- gerechte Zuweisung staatlicher Mittel (z. B. Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Medien, Transparenz und faire Vergabe staatlicher Werbung).

Am 16. September 2022 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines gemeinsamen Rahmens für Mediendienste im Binnenmarkt (Europäisches Medienfreiheitsgesetz, EMFA) und zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU vor.⁵ Am selben Tag wurde eine ergänzende Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum angenommen.

2. Vorschlag der Kommission und Folgenabschätzung

Mit dem EMFA soll das Funktionieren des Medienbinnenmarkts verbessert werden. Im Mittelpunkt des Vorschlags stehen vier spezifische Ziele:

- Förderung grenzüberschreitender Tätigkeiten und Investitionen in Mediendienste
- verstärkte Zusammenarbeit und Konvergenz in Regulierungsfragen
- Erleichterung der Bereitstellung hochwertiger Mediendienste
- Gewährleistung einer transparenten und gerechten Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen

In der Folgenabschätzung zum EMFA wurden die Wahl der Rechtsgrundlage und die Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erläutert.

Die Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum enthält einen Katalog freiwilliger bewährter Verfahren für Medienunternehmen zur Förderung der redaktionellen Unabhängigkeit sowie Empfehlungen an Medienunternehmen und Mitgliedstaaten und hat zum Ziel, die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Medienbereich zu erhöhen. Die Empfehlung zielt darauf ab, zur Minderung der Risiken einer unzulässigen Einflussnahme auf einzelne redaktionelle Entscheidungen beizutragen und den Zugang zu Informationen über Eigentumsverhältnisse im Medienbereich zu verbessern.

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

3. Andere Organe/Einrichtungen

Was den Sachstand im Europäischen Parlament (EP) anbelangt, so wurde der Vorschlag für die EMFA-Verordnung auf der Plenartagung des EP am 17. Oktober 2022 bekannt gegeben. Der Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) soll die Federführung übernehmen; der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) und der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) werden konsultiert. Das Benennungsverfahren wird zu gegebener Zeit abgeschlossen. Ein Berichterstatter wurde für das Dossier noch nicht benannt.

Gemäß Artikel 114 AEUV muss der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) angehört werden; dieses Anhörungsverfahren wurde eingeleitet.

Wenngleich die Anhörung des Ausschusses der Regionen (AdR) fakultativ ist, hat die Kommission in ihrem Vorschlag seine Anhörung empfohlen. Am 16. November 2022 hat der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) auf der Grundlage von Artikel 307 AEUV und Artikel 19 Absatz 7 Buchstabe h der Geschäftsordnung des Rates beschlossen, den AdR anzuhören.

Weder der EWSA noch der AdR haben bisher ihre Stellungnahmen zum EMFA-Vorschlag vorgelegt.

II. ARBEIT IN DEN VORBEREITUNGSGREMIEN DES RATES

Während des tschechischen Vorsitzes wurde der EMFA-Vorschlag auf der Tagung des AStV vom 21. September 2022 erstmals vorgestellt.

Anschließend prüfte die Gruppe „Audiovisueller Sektor und Medien“ den Vorschlag der Kommission in mehreren Sitzungen zwischen September und November 2022.

Am 29. September 2022 legte die Kommission der Gruppe „Audiovisueller Sektor und Medien“ den EMFA-Vorschlag zusammen mit der Folgenabschätzung und der Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum vor. Anschließend brachten die Delegationen ihre allgemeinen Bemerkungen zum EMFA-Vorschlag vor. Eine große Zahl von Mitgliedstaaten brachte ihre Unterstützung für die allgemeinen Ziele des Gesetzes zum Ausdruck und erklärte, dass eine weitere Prüfung einzelner Artikel erforderlich sei.

In den Sitzungen vom 13. und 25. Oktober sowie vom 8. und 16. November 2022 prüfte die Gruppe „Audiovisueller Sektor und Medien“ alle materiellrechtlichen Bestimmungen des EMFA (Artikel 1-24) eingehend.

Eine Reihe von Delegationen hat allgemeine und spezifische Prüfungsvorbehalte zum EMFA aufrechterhalten.

III. WICHTIGSTE REAKTIONEN DER DELEGATIONEN

Die wichtigsten Reaktionen der Delegationen auf das EMFA lassen sich in folgende Hauptpunkte gruppieren:

1. Rechtsgrundlage

Die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage für das EMFA ist Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in dem der Erlass von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts-, Regulierungs- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorgesehen ist, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts zum Ziel haben. Mit dem EMFA-Vorschlag sollen die fragmentierten nationalen Regulierungsansätze in Bezug auf Medienfreiheit und -pluralismus sowie redaktionelle Unabhängigkeit angegangen werden, die das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigen.

Die Frage der Rechtsgrundlage wurde von der Gruppe „Audiovisueller Sektor und Medien“ noch nicht eigens geprüft; mehrere Mitgliedstaaten haben jedoch den Wunsch geäußert, weitere Erläuterungen zur Verwendung von Artikel 114 AEUV als Rechtsgrundlage für das EMFA zu erhalten, insbesondere zur Verbindung zwischen dem Vorschlag und dem Binnenmarkt sowie zur Zuständigkeit der Union für die Rechtsetzung in allen Fragen, die unter das EMFA fallen. Der Juristische Dienst des Rates wurde um eine Stellungnahme zu diesen Fragen ersucht. Die vorgeschlagene Rechtsgrundlage für das EMFA wird derzeit vom Juristischen Dienst geprüft.

2. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

a) Verhältnis zu anderen Rechtsinstrumenten

Mehrere Mitgliedstaaten stellten Fragen zum genauen Verhältnis zwischen den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie, 2010/13) und dem EMFA, insbesondere im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 2 des EMFA, wo die AVMD-Richtlinie nicht in der Liste der nicht vom EMFA berührten Gesetzgebungsakte aufgeführt ist. Das EMFA berührt tatsächlich die AVMD-Richtlinie, insbesondere durch die Änderung ihres Artikels 30b über Einrichtung, Zusammensetzung und Aufgaben der Gruppen europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA). Der Juristische Dienst erläuterte, dass das EMFA neben der Änderung des Artikels 30b der AVMD-Richtlinie auch Auswirkungen auf andere Bestimmungen der AVMD-Richtlinie in Bezug auf die Zuständigkeiten der in Artikel 30 der AVMD-Richtlinie genannten nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen hat (siehe insbesondere Artikel 7 Absätze 1 und 2, Artikel 13 Absätze 1 und 4 sowie Artikel 14 Absatz 1 des EMFA).

b) Mindestmaß an Harmonisierung

Das EMFA verfolgt in Bezug auf bestimmte Aspekte des Binnenmarkts für Mediendienste einen Mindestharmonisierungsansatz. Es steht den Mitgliedstaaten frei, in einigen Bereichen ausführlichere Vorschriften zu erlassen, wie in Artikel 1 Absatz 3 des EMFA festgelegt. In diesem Zusammenhang würden es einige Mitgliedstaaten vorziehen, diese Möglichkeit nicht auf die in Artikel 1 Absatz 3 genannten Bereiche zu beschränken, sondern möchten, dass die Mitgliedstaaten ausführlichere Vorschriften in anderen im EMFA behandelten Politikbereichen erlassen können, z. B. der staatlichen Werbung. Einige Mitgliedstaaten schlugen ferner vor, der Formulierung „ausführlichere Vorschriften“ das Wort „strengere“ hinzuzufügen, da sie der Ansicht sind, dass ausführlichere Vorschriften nicht unbedingt strengere Vorschriften bedeuten.

c) Redakteur, redaktionelle Entscheidung, redaktionelle Verantwortung

Artikel 2 des EMFA enthält Definitionen der Begriffe „Redakteur“, „redaktionelle Entscheidung“ und „redaktionelle Verantwortung“. Diese drei Definitionen sind miteinander verknüpft.

Mehrere Mitgliedstaaten baten um Klarstellung, wer unter die Definition des Begriffs „Redakteur“ fällt und ob sie nur Chefredakteure oder auch andere Redakteure umfasst. Im Vorschlag bezieht sich die Definition des Begriffs „redaktionelle Verantwortung“ auf die „Ausübung einer wirksamen Kontrolle sowohl hinsichtlich der Zusammenstellung der Sendungen oder Presseveröffentlichungen als auch hinsichtlich ihrer Organisation für die Zwecke der Bereitstellung eines Mediendienstes“.

d) Schwere Straftaten

Artikel 2 Nummer 17 des EMFA enthält eine Auflistung von Straftaten, die für die Zwecke des Vorschlags unter den Begriff „schwere Straftat“ fallen. Sie umfasst einige der Straftaten, die in Artikel 2 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten aufgeführt sind. Während einige Mitgliedstaaten die Auswahl der in der Definition aufgeführten Straftaten infrage stellten und die Auffassung vertraten, dass sie erweitert werden könnte, warfen mehrere andere Mitgliedstaaten angesichts der Wechselwirkung mit nationalen Strafverfahren die Frage der Subsidiarität auf.

3. Rechte der Mediendiensteanbieter

Nach Artikel 4 Absatz 2 des EMFA müssen die Mitgliedstaaten die tatsächliche redaktionelle Freiheit der Mediendiensteanbieter achten. Ferner wird darin Folgendes untersagt: „Inhaftierung, Sanktionierung, Abhören, Überwachung, Durchsuchung und Beschlagnahme oder Untersuchung von Mediendiensteanbietern oder gegebenenfalls ihren Familienangehörigen, ihren Beschäftigten oder deren Familienangehörigen oder ihrer Geschäfts- und Privaträume mit der Begründung, dass sie die Offenlegung von Informationen über ihre Quellen verweigern, es sei denn, dies ist durch ein zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses gerechtfertigt“. Außerdem werden darin Beschränkungen für den „Einsatz von Spähsoftware in Geräten oder Maschinen, die von Mediendiensteanbietern oder gegebenenfalls ihren Familienangehörigen, ihren Beschäftigten oder deren Familienangehörigen verwendet werden“, eingeführt, es sei denn, der Einsatz ist aus einer Reihe von Gründen gerechtfertigt, die in Artikel 4 abschließend aufgeführt sind.

Einige Mitgliedstaaten haben Fragen zu einem möglichen Konflikt zwischen Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c des EMFA und ihrem jeweiligen nationalen Strafrecht aufgeworfen und darauf hingewiesen, dass deshalb eine weitere interne Prüfung auf nationaler Ebene notwendig sei.

Mehrere Mitgliedstaaten haben hervorgehoben, dass die Begriffe „Beschäftigte“ und „Familienangehörige“ in Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben b und c und Artikel 4 Absatz 3 des EMFA genauer definiert werden müssen, da nicht alle diese Personen an Tätigkeiten im Zusammenhang mit Medieninhalten beteiligt sind.

4. Pflichten von Mediendiensteanbietern, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen

Artikel 6 des EMFA verpflichtet Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen, den Empfängern ihrer Dienste Informationen über ihre Eigentumsverhältnisse leicht und unmittelbar zugänglich zu machen und Maßnahmen zu ergreifen, die sie für angemessen halten, um die Unabhängigkeit einzelner redaktioneller Entscheidungen zu gewährleisten. Mehrere Mitgliedstaaten wiesen darauf hin, dass nur Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen, unter Artikel 6 des EMFA fallen, und baten um Klarstellung, welche Einrichtungen als Mediendiensteanbieter, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen, einzustufen sind.

Im Zusammenhang mit Artikel 6 Absatz 3 des EMFA prüften die Mitgliedstaaten die Vor- und Nachteile einer Ausnahmeregelung für Kleinstunternehmen im Sinne des Artikels 3 der Richtlinie 2013/34/EU. Einerseits kann eine solche Ausnahmeregelung den Verwaltungsaufwand für Kleinstunternehmen verringern, andererseits würde der Verzicht auf eine Ausnahmeregelung für Kleinstunternehmen aber das Maß an Transparenz in Bezug auf die Eigentumsverhältnisse – sowie das Maß an redaktioneller Unabhängigkeit – aller Mediendiensteanbieter erhöhen, die Nachrichten und Inhalte zur aktuellen Information bereitstellen.

5. Europäisches Gremium für Mediendienste

Mit Artikel 8 des EMFA wird das Europäische Gremium für Mediendienste (im Folgenden „Gremium“) eingerichtet, das die durch die AVMD-Richtlinie eingesetzte Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) ersetzt. Gemäß Artikel 9 des EMFA muss das Gremium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben oder der Ausübung seiner Befugnisse in völliger Unabhängigkeit handeln. Mehrere Mitgliedstaaten warfen Fragen zur Unabhängigkeit des Gremiums auf, insbesondere in Bezug auf die Kommission, angesichts des vorgeschlagenen Umfangs der Beteiligung der Kommission in bestimmten Fällen, einschließlich Fällen, in denen der Beschluss bzw. die Stellungnahme des Gremiums „im Einvernehmen mit der Kommission“ erfolgt.

In Bezug auf Artikel 12 des EMFA schlugen mehrere Mitgliedstaaten vor, dass im Text ausdrücklich festgehalten werden sollte, dass das Gremium von sich aus tätig werden kann.

6. Koordinierung von Maßnahmen in Bezug auf außerhalb der Union niedergelassene Mediendiensteanbieter

Nach Artikel 16 des EMFA koordiniert das Gremium die Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden oder -stellen in Fällen, in denen die Verbreitung von oder der Zugang zu Mediendiensten von außerhalb der Union niedergelassenen Mediendiensteanbietern erbracht wird, wenn diese Mediendienste die öffentliche Sicherheit und Verteidigung beeinträchtigen oder eine ernsthafte und schwerwiegende Gefahr ihrer Beeinträchtigung darstellen.

In diesem Zusammenhang erörterten die Mitgliedstaaten die praktischen Aspekte der koordinierten Maßnahmen der nationalen Regulierungsbehörden und das Verhältnis zwischen Artikel 16 des EMFA und den jüngsten Mediensanktionen, die der Rat auf einer anderen Rechtsgrundlage verhängt hat. Einige Mitgliedstaaten baten um weitere Erläuterungen zu den Koordinierungsverfahren und dem Umfang der Maßnahmen, die ergriffen werden können. Auch der Begriff „Gefahr der Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Verteidigung“ gab einigen Mitgliedstaaten Anlass zu Fragen und Bitten um Klarstellung.

7. Zuweisung staatlicher Werbung

Nach Artikel 24 Absatz 2 müssen „Behörden, einschließlich nationaler, föderaler oder regionaler Verwaltungen, Regulierungsbehörden oder -stellen, sowie staatseigene Unternehmen oder sonstige staatlich kontrollierte Stellen auf nationaler oder regionaler Ebene oder lokale Verwaltungen einer Gebietskörperschaft mit mehr als 1 Million Einwohnern“ unter anderem Informationen über ihre Werbeausgaben, die Mediendiensteanbietern zugewiesen wurden, veröffentlichen. Es wurde eine Diskussion über den Verwaltungsaufwand geführt, der sich aus diesem Schwellenwert ergibt. Mehrere Mitgliedstaaten vertraten die Auffassung, dass der Schwellenwert von einer Million Einwohnern im Interesse einer größeren Transparenz ganz gestrichen oder gesenkt werden sollte.
