



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. november 22.
(OR. en)

14440/22

Intézményközi referenciaszám:
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

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Előző dok. sz.:	12413/22
Tárgy:	Rendelet az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály létrehozásáról – Jelentés az elért eredményekről

1. A Bizottság 2022. szeptember 16-án benyújtotta a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály, EMFA) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot¹. A javaslatot a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló bizottsági ajánlás, valamint egy hatásvizsgálat kísérte.

¹ 12413/22 – COM (2022) 457 final.

2. A javaslatot 2022. szeptember 21-én terjesztették az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) elé.
3. Az audiovizuális és média-munkacsoport (a továbbiakban: munkacsoport) 2022 szeptembere és novembere között több ülésen is vizsgálta a jogalkotási javaslat szövegét (különösen az 1–24. cikket)².
4. Időközben a Tanács elindította a kötelező konzultációt az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal³ és a fakultatív konzultációt a Régiók Bizottságával⁴.
5. Az Európai Parlament a 2022. október 17-i plenáris ülésén jelentette be a javaslatot. Még nem került meghatározásra a javaslatért felelős bizottság, azok a bizottságok, amelyekkel konzultációt kell folytatni, valamint az előadó.
6. Felkérjük a Corepert, hogy továbbítsa a Tanácsnak az elnökség által készített, az EMFA létrehozása terén elért eredményekről szóló mellékelt jelentést annak érdekében, hogy a miniszterek tájékoztatást kapjanak az elvégzett munkáról és a javaslattal kapcsolatban eddig elért eredményekről.

² A munkacsoport a 2022. szeptember 29-i ülésén megvizsgálta a hatásvizsgálatot.

³ Az EUMSZ 114. cikke.

⁴ Az EUMSZ 307. cikke és a Tanács eljárási szabályzata 19. cikke (7) bekezdésének h) pontja.

**AZ EURÓPAI TÖMEGTÁJÉKOZTATÁS SZABADSÁGÁRÓL SZÓLÓ JOGSZABÁLY
(EMFA)**

AZ ELÉRT EREDMÉNYEKRŐL SZÓLÓ ELNÖKSÉGI JELENTÉS

I. BEVEZETÉS

1. Háttér

A Bizottság 2020. december 3-án előterjesztette az európai demokráciáról szóló cselekvési tervet (a továbbiakban: a terv), amelynek célja a polgárok szerepvállalásának növelése és a reziliensebb demokráciák kiépítése az Unió egész területén. A tervben szereplő pillérek többek között a tömegtájékoztatás szabadságának és sokszínűségének a megerősítésére, valamint a dezinformáció elleni küzdelemre összpontosítanak.

Az Unió helyzetéről szóló, 2021. szeptember 15-i beszédében Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság elnöke hangsúlyozta, hogy Európának szüksége van egy olyan jogszabályra, amely garantálja a média függetlenségét, és jelezte, hogy a Bizottság 2022-ben – a tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály formájában – jogalkotási javaslatot fog előterjeszteni.

A nyilvános konzultációra 2022. január 10. és 2022. március 21. között került sor. A konzultációnak az volt a célja, hogy összegyűjtse a belső médiapiac működését érintő legfontosabb kérdésekről alkotott véleményeket. Kitért továbbá az irányítási lehetőségekre és a médiapiacokkal kapcsolatos három fő területre, amelyek a következők:

- a tömegtájékoztatás szabadsága és a médiapluralizmus (pl. a médiapiaci ügyletek ellenőrzése, a média tulajdonviszonyainak és a közönségmérésnek az átláthatósága),
- a médiapiacok egészséges működésének feltételei (pl. a nyilvánosság többféle állásponttal való megismertetése, médiainnováció az uniós piacon, szabályozási együttműködés),
- az állami források méltányos elosztása (pl. a közszolgálati média függetlensége, az állami hirdetések átláthatósága és méltányos elosztása).

A Bizottság 2022. szeptember 16-án benyújtotta a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály, EMFA) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot⁵. Ennek kiegészítésére ugyanazon a napon elfogadásra került a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló bizottsági ajánlás.

2. A bizottsági javaslat és hatásvizsgálat

Az EMFA célja a belső médiapiac működésének javítása. A javaslat négy konkrét célkitűzés köré szerveződik:

- a határokon átnyúló tevékenység és beruházás előmozdítása a médiaszolgáltatások terén
- a szabályozási együttműködés és konvergencia fokozása
- a minőségi médiaszolgáltatások nyújtásának elősegítése
- a gazdasági erőforrások átlátható és méltányos elosztásának biztosítása

Az EMFA-ról szóló hatásvizsgálat ismertette a jogalap megválasztását módját, valamint azt, hogy a javaslat megfelel a szubszidiaritás és az arányosság elvének.

A médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló ajánlásban a Bizottság meghatározza a médiavállalatok számára a szerkesztői függetlenség előmozdítását célzó önkéntes bevált gyakorlatok jegyzékét, valamint ajánlásokat fogalmaz meg a médiavállalatok és a tagállamok számára, az ajánlás célja pedig a média tulajdonviszonyai átláthatóságának növelése. Az ajánlás az egyes szerkesztői döntésekbe való túlzott beavatkozás kockázatának csökkentésére, valamint a média tulajdonviszonyaira vonatkozó információkhoz való hozzáférés javítására összpontosít.

⁵ 12413/22 – COM (2022) 457 final.

3. Egyéb intézmények/szervek

Ami az EMFA-rendeletre irányuló javaslatnak az Európai Parlamentben (EP) való aktuális helyzetét illeti, a javaslatot az EP 2022. október 17-i plenáris ülésén jelentették be. A javaslatért felelős bizottság a Kulturális és Oktatási Bizottság (CULT) lesz, amely konzultálni fog a Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottsággal (IMCO) és az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsággal (LIBE). A kijelölési folyamatot kellő időben le fogják zárni. A javaslatához még nem jelöltek ki előadót.

Az EUMSZ 114. cikke értelmében konzultálni kell az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsággal (EGSZB), így ennek megfelelően megkezdődött a konzultációs folyamat.

Bár a Régiók Bizottságával (RB) nem kötelező konzultációt folytatni, az Európai Bizottság a javaslatában ajánlotta az RB-vel való konzultációt. 2022. november 16-án az Állandó Képviselők Bizottsága (Coreper) az EUMSZ 307. cikke és a Tanács eljárási szabályzata 19. cikke (7) bekezdésének h) pontja alapján úgy határozott, hogy konzultál az RB-vel.

Eddig sem az EGSZB, sem az RB nem nyilvánított még véleményt az EMFA-ra irányuló javaslatról.

II. A TANÁCS ELŐKÉSZÍTŐ SZERVEI KERETÉBEN VÉGZETT MUNKA

Az EMFA-ra irányuló javaslatot első ízben a cseh elnökség alatt, a Coreper 2022. szeptember 21-i ülésén ismertették.

Ezt követően az audiovizuális és média-munkacsoport 2022 szeptembere és novembere között több ülésén vizsgálta a bizottsági javaslatot.

A Bizottság 2022. szeptember 29-én – a hatásvizsgálattal és a médiaágazatban a szerkesztői függetlenséget és a tulajdonviszonyok átláthatóságát szavatoló belső biztosítékokról szóló bizottsági ajánlással együtt – benyújtotta az EMFA-ra irányuló javaslatot az audiovizuális és média-munkacsoportnak. A delegációk ezt követően általános észrevételeket tettek az EMFA-ra irányuló javaslattal kapcsolatban. Számos tagállam támogatását fejezte ki a jogszabály általános célkitűzései iránt, és kijelentette, hogy egyes cikkek tekintetében további vizsgálatra van szükség.

Az audiovizuális és média-munkacsoport a 2022. október 13-i és 25-i, valamint november 8-i és 16-i ülésén részletesen megvizsgálta az EMFA valamennyi érdemi rendelkezését (1–24. cikk).

Több delegáció általános és egyedi vizsgálati fenntartással élt az EMFA-val kapcsolatban.

III. A DELEGÁCIÓK FŐBB REAKCIÓI

A delegációk EMFA-val kapcsolatos főbb reakciói a következő fő kérdések köré csoportosíthatók:

1. Jogalap

Az EMFA Bizottság által javasolt jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 114. cikke, amely a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó olyan intézkedések elfogadásáról rendelkezik, amelyek célja a belső piac megteremtése és működése. Az EMFA-ra irányuló javaslat célja a tömegtájékoztatás szabadságával és sokszínűségével, valamint a szerkesztői függetlenséggel kapcsolatos, a belső piac működését befolyásoló, széttagolt nemzeti szabályozási megközelítések kezelése.

Bár az audiovizuális és média-munkacsoport a jogalap kérdését kifejezetten még nem vizsgálta meg, több tagállam jelezte, hogy kész tudomásul venni az EUMSZ 114. cikkének az EMFA jogalapjaként való alkalmazását, és különösen a javaslat és a belső piac közötti kapcsolatot, valamint az Unió azon hatáskörét, hogy az EMFA hatálya alá tartozó valamennyi kérdésben jogalkotási hatáskörrel rendelkezik. E kérdésekről kikérték a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét. A Tanács Jogi Szolgálatja jelenleg vizsgálja az EMFA javasolt jogalapját.

2. Hatály és fogalommeghatározások

a) Kapcsolat más jogi eszközökkel

Több tagállam kérdéseket tett fel az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (2010/13/EU irányelv) vonatkozó rendelkezései és az EMFA közötti pontos kapcsolatra vonatkozóan, így különösen az EMFA 1. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben, ahol az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv nincs feltüntetve az EMFA által nem érintett jogalkotási aktusok jegyzékén. Az EMFA hatással van az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvre, mégpedig azáltal, hogy módosítja az irányelvnek az Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportja (ERGA) létrehozásáról, összetételéről és feladatairól szóló 30b. cikkét. A Tanács Jogi Szolgálatja kifejtette, hogy az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv 30b. cikkének módosítása mellett az EMFA az irányelv más, az irányelv 30. cikkében említett nemzeti szabályozó hatóságok vagy szervek feladataival kapcsolatos rendelkezéseire is hatással van (lásd különösen a javaslat 7. cikkének (1) és (2) bekezdését, 13. cikkének (1) és (4) bekezdését, valamint 14. cikkének (1) bekezdését).

b) Minimális szintű harmonizáció

Az EMFA minimális szintű harmonizációs megközelítést alkalmaz a belső médiaszolgáltatási piac bizonyos szempontjai tekintetében. A tagállamok az EMFA 1. cikkének (3) bekezdésében foglaltak szerint bizonyos területeken részletesebb szabályokat fogadhatnak el. E tekintetben egyes tagállamok előnyben részesítenék, ha ezt a lehetőséget nem csak az 1. cikk (3) bekezdésében említett területekre korlátoznák; ehelyett azt tartanák kívánatosnak, ha a tagállamok az EMFA által érintett egyéb szakpolitikai területeken – például az állami hirdetések terén – is részletesebb szabályokat fogadhatnának el. Néhány tagállam azt is javasolta, hogy a „részletesebb szabályok” kifejezést egészítsék ki a „szigorúbb” jelzővel, mivel véleményük szerint a részletes szabályok nem feltétlenül jelentenek szigorúbb szabályokat.

c) Szerkesztő, szerkesztői döntés, szerkesztői felelősség

Az EMFA 2. cikke meghatározza a „szerkesztő”, a „szerkesztői döntés” és a „szerkesztői felelősség” fogalmát. Ez a három fogalom meghatározás összefügg egymással.

Több tagállam kérte annak pontosítását, hogy kire terjed ki a „szerkesztő” fogalom meghatározása, és hogy csak a főszerkesztőkre vagy más szerkesztőkre is vonatkozik-e. A javaslatban szereplő fogalom meghatározás szerint a „szerkesztői felelősség” „a műsorszámok és sajtókiadványok kiválasztása és médiaszolgáltatás nyújtása céljából történő összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzés”.

d) Súlyos bűncselekmény

Az EMFA 2. cikkének 17. pontja meghatározza a javaslat alkalmazásában a „súlyos bűncselekmény” fogalmába tartozó bűncselekményeket. Hivatkozik az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 2. cikkének (2) bekezdésében felsorolt egyes bűncselekményekre. Néhány tagállam a fogalom meghatározásban felsorolt bűncselekmények kiválasztásával kapcsolatban vetett fel kérdéseket, és úgy vélte, hogy a felsorolást ki lehetne terjeszteni, több más tagállam pedig szóba hozta a szubszidiaritás kérdését, tekintettel a nemzeti büntetőeljárásokkal való kölcsönhatásra.

3. A médiaszolgáltatók jogai

Az EMFA 4. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a médiaszolgáltatók tényleges szerkesztői szabadságát. A bekezdésben egyben tilalmat is tartalmaz, amely szerint „a médiaszolgáltatókat vagy adott esetben családtagjaikat, alkalmazottaikat vagy azok családtagjait nem veszik őrizetbe, nem hoznak velük szemben korlátozó intézkedéseket, nem hallgatják le őket, nem figyelik meg őket, nem tartanak házkutatást vállalati telephelyeiken és magáningatlanokban és nem hajtanak végre lefoglalásokat ott, illetve nem ellenőrzik őket azon az alapon, hogy megtagadják a forrásaikra vonatkozó információk közlését, kivéve, ha ezt közérdeken alapuló kényszerítő ok indokolja”. Ezenkívül korlátozásokat vezet be, amelyek értelmében „nem telepítenek kémszoftvert a médiaszolgáltatók vagy adott esetben családtagjaik, alkalmazottaik vagy azok családtagjai által használt bármely eszközre vagy gépre, kivéve, ha a telepítést” több ok indokolja, amelyek kimerítő felsorolását a 4. cikk tartalmazza.

Egyes tagállamok kérdésekkel álltak elő az EMFA 4. cikke (2) bekezdésének c) pontja és a nemzeti büntetőjoguk közötti potenciális ellentmondással kapcsolatban, jelezve ezzel, hogy nemzeti szinten további belső vizsgálatra van szükség.

Több tagállam hangsúlyozta, hogy tovább kell pontosítani az EFMA 4. cikke (2) bekezdésének b) és c) pontjában és 4. cikkének (3) bekezdésében szereplő „alkalmazottak” és „családtagok” fogalmát, mivel ezek közül nem mindenki vesz részt médiatartalomhoz kapcsolódó tevékenységekben.

4. A híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatók feladatai

Az EMFA 6. cikke arra kötelezi a híreket és aktuális témákat kínáló médiaszolgáltatókat, hogy a tulajdonviszonyukkal kapcsolatos információkat tegyék könnyen és közvetlenül hozzáférhetővé a szolgáltatásaik igénybe vevői számára, valamint hogy fogantosságot adjanak általuk megfelelőnek ítélt intézkedéseket az egyes szerkesztői döntések függetlenségének biztosítása érdekében. Több tagállam megemlítette, hogy az EMFA 6. cikke csak azokra a médiaszolgáltatókra terjed ki, amelyek híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínálnak. E tagállamok ezen túlmenően annak pontosítását is kérték, hogy mely szervezetek minősülnek híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló médiaszolgáltatóknak.

Az EMFA 6. cikkének (3) bekezdésében a tagállamok mérlegelték egy a 2013/34/EU irányelv 3. cikke szerinti mikrovállalkozásokra vonatkozó mentesség beillesztésének előnyeit és hátrányait. Egyrészt egy ilyen mentesség csökkentheti a mikrovállalkozások adminisztratív terheit, másrészt viszont amennyiben vonatkozna mentesség a mikrovállalkozásokra, az fokozná az átláthatóságot a híreket és aktuális témákhoz kapcsolódó tartalmakat kínáló valamennyi médiaszolgáltató tulajdonviszonya és szerkesztői függetlenségének mértéke tekintetében.

5. A Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testület

Az EMFA 8. cikke létrehozta a Médiaszolgáltatásokat Felügyelő Európai Testületet (a továbbiakban: a Testület), amely az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelvvel létrehozott Audiovizuális Médiaszolgáltatásokat Szabályozó Hatóságok Európai Csoportjának (ERGA) helyébe lép. Az EMFA 9. cikkének értelmében a Testületnek – feladatai ellátása vagy hatáskörei gyakorlása során – teljesen függetlenül kell eljárnia. Több tagállam is kérdéseket vetett fel a Testület függetlenségével kapcsolatban, különösen a Bizottság vonatkozásában, tekintettel a Bizottság javasolt mértékű részvételére egyes esetekben, például amikor a Testület határozatát/véleményét „a Bizottsággal egyetértésben” hozza meg.

Ami az EMFA 12. cikkét illeti, több tagállam javasolta, hogy a szövegben kifejezetten szerepeljen, hogy a Testület eljárhat a saját kezdeményezésére is.

6. Az Unión kívül letelepedett médiaszolgáltatókra vonatkozó intézkedések összehangolása

Az EMFA 16. cikke kimondja, hogy a Testületnek össze kell hangolnia a nemzeti szabályozó hatóságok vagy szervek intézkedéseit azokban az esetekben, amikor Unión kívül letelepedett médiaszolgáltatók biztosítják a médiaszolgáltatások terjesztését vagy az azokhoz való hozzáférést, amennyiben e médiaszolgáltatások „sértik a közbiztonságot és a védelmi érdekeket, vagy az azok sérelmével fenyegető komoly és súlyos kockázatot jelentenek”.

E tekintetben a tagállamok megvitatták a nemzeti szabályozó hatóságok közötti összehangolt intézkedések gyakorlati vonatkozásait, valamint az EMFA 16. cikke és a médiára vonatkozóan a közelmúltban a Tanács által más jogalap alapján kiszabott szankciók közötti kapcsolatot. Néhány tagállam további pontosítást kért a koordinációs eljárásokkal és a meghozható intézkedések hatályával kapcsolatban. Egyes tagállamok emellett kérdéseket tettek fel és pontosítást kértek a „közbiztonságot és a védelmi érdekeket fenyegető kockázat” kifejezéssel kapcsolatban.

7. Az állami hirdetések elosztása

A 24. cikk (2) bekezdésének értelmében a „hatóságok, beleértve a nemzeti, szövetségi vagy regionális kormányzatokat, szabályozó hatóságokat vagy szerveket, valamint az állami tulajdonú vállalatokat vagy más állami ellenőrzés alatt álló országos vagy regionális szintű szervezeteket, illetve az 1 milliónál nagyobb lakosú területi egységek helyi önkormányzatait”, egyebek mellett nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük a médiaszolgáltatóknak juttatott hirdetési kiadásaikra vonatkozó információkat. Megbeszélésre került sor az e küszöbértékből eredő adminisztratív terhekről. Több tagállam azon a véleményen volt, hogy a fokozott átláthatóság érdekében az 1 millió lakosra vonatkozó küszöbértéket teljes egészében törölni vagy csökkenteni kell.