



EU-note

Til orientering af medlemmerne af Europaudvalget og Kulturudvalget

En europæisk mediefrihedslov (KOM (2022) 457)

Sammenfatning

Kommissionen har fremsat forslag til en ny og vidtgående forordning, der skal sikre mediefriheden i Europa. Forordningsforslaget skal ses i lyset af de udfordringer frie medier står over for i dele af Europa. Med forordningen forsøger Kommissionen at styrke det indre marked for medietjenester og at beskytte frie, journalistiske medier i hele Unionen.

I en dansk kontekst er forslaget særligt interessant fordi der også lægges op til at regulere forholdet mellem medlemsstaterne og public service-medier, herunder udpegelsen af ledelsen for og bestyrelsesmedlemmer i public service-medier. Det er uklart, om de eksisterende danske regler, der blandt andet betyder, at 5 af DR's bestyrelsesmedlemmer er udpeget af de politiske partier, vil skulle ændres såfremt forordningen vedtages i uændret form.

Forslaget er én af de af Folketinget prioriterede sager for 2022.

21. november 2022

Kontaktperson
Mathias Gønbek
Lydholm, EU-
chefkonsulent

Et vidtgående forslag – på et område, der ikke før nu er reguleret på EU-plan

Kommissionen har den 16. september 2022 fremsat forslag til en europæisk mediefrihedslov ([KOM \(2022\) 457](#)).¹ Forslaget er ét af Folketingets prioriterede EU-forslag for 2022.

Formålet med forslaget er ifølge Kommissionen at forbedre funktionen af det indre mediemarked i EU. Det traktatmæssige grundlag findes i art. 114 TEUF om det indre marked, hvilket Kommissionen begrundes med, at forskel-

¹ Dansk sprogversion forelå den 17. oktober 2022. Tidsfristen for nærhedstjek af forslaget er den 12. december 2022. Regeringens grund- og nærhedsnotat er modtaget den 7. november 2022.



ligartede nationale regler er medvirkende til at skabe uens vilkår for medievirksomheder, der ønsker at agere på tværs af landegrænser.² Kommissionen foreslår derfor, at EU vedtager en *forordning* (der vil være umiddelbart anvendelig i medlemsstaterne), som skal rette op på dette og sikre, at det indre marked for medietjenester fungerer optimalt. Forslaget vil i hovedsagen indeholde minimumsharmonisering, hvilket betyder, at medlemsstaterne selv vil kunne fastsætte mere vidtgående krav.

Selvom forslagens retsgrundlag findes i traktatens bestemmelser om det indre marked, er det dog tydeligt, at også andre overvejelser spiller ind for Kommissionen. Eksempelvis peger Kommissionen på, at den redaktionelle frihed hos medierne er under pres i en række medlemslande, ligesom statslige reklamer ses brugt som statsstøtte til særligt regeringstro medier i visse medlemslande. Konteksten for forslaget er således lige så meget undermineringen af frie medier i visse medlemslande, som det indre mediemarkeds funktionsmåde.

Det er værd at bemærke, at forslaget bygger videre på direktivet for audiovisuelle medier. "Medier" skal således forstås bredt og handler ikke kun om "journalistiske" medier. Også andre audiovisuelle medier, såsom streamingtjenester er omfattet af dele af forordningen. De mest vidtgående tiltag vedrører dog medier med fokus på nyheder og aktualitetsindhold.

Forslagets hovedelementer

Kommissionens forslag dækker en bred vifte af spørgsmål om både nyhedsmedier, herunder public service-medier, nyhedsmediernes forhold på digitale platforme og brugernes rettigheder i forhold til tilpasning af digitale platforme (som f.eks. streamingtjenester). Ikke alt vil dog blive dækket i denne EU-note, som først og fremmest vil se nærmere på Kommissionens forslag om regler for public service-medier, beskyttelsen af mediernes redaktionelle frihed, med videre. For en komplet gennemgang henvises til regeringens grund- og nærhedsnotat, der kan findes [her](#).

Public service-mediernes uafhængighed

Kommissionens ønske om at sikre public service-medier mod politisk indblanding skal ikke mindst ses i lyset af de udfordringer, der de seneste år har været med netop politisk indflydelse på medier, herunder særligt public service-medier (se f.eks. retsstatsrapporten for 2022 [her](#)). Der er ifølge Kommissionen et særligt behov for at sikre public service-medievirksomheder i EU-

² "Forslaget har til formål at afhjælpe de fragmenterede nationale lovgivningsmæssige tilgange vedrørende mediefrihed og -pluralisme og redaktionel uafhængighed. Dette vil fremme en fælles tilgang og koordinering på EU-plan, sikre, at det indre marked for medietjenester fungerer optimalt, og forhindre, at der opstår fremtidige hindringer for medietjenesteudbydere drift i hele EU." (KOM (2022) 457, side 8)



landene mod indblanding, navnlig i lyset af disses særlige afhængighed af staten, især når det kommer til finansiering.

Kommissionen foreslår derfor 2 centrale tiltag, som skal understøtte public service-mediers uafhængighed:

1. Udpegelse af ledelse og medlemmer af bestyrelsen for public service medier skal ske efter "en gennemsigtig, åben og ikkediskriminerende procedure og på grundlag af gennemsigtige, objektive, ikkediskriminerende og forholdsmæssige kriterier, der på forhånd er fastlagt i national ret." (forslagets art. 5) Embedsperioder skal fastsættes ved national lovgivning, ligesom de kun undtagelsesvis vil kunne afskediges inden udløbet af deres mandat.
2. Public service-medier skal have tilstrækkelige og stabile finansielle ressourcer til at udføre deres public service-opgaver.

Begge forslag rejser nogle væsentlige fortolkningsspørgsmål. F.eks. synes det uklart, om den eksisterende danske ordning for udpegelsen af DR's bestyrelse - herunder den gældende, hvor 5 af medlemmerne af [DR's bestyrelse](#) udnævnes af Folketingets partier - lever op til forordningens krav om en "gennemsigtig, åben og ikkediskriminerende procedure". (se [Lovbekendtgørelse nr. 1350 af 4. september 2020](#)).

Hvad betyder det, at public-service medier skal have "tilstrækkelige og stabile finansielle ressourcer"? Og går forslaget for langt i forhold til traktatens bestemmelser om, at EU kun har begrænsede muligheder for at regulere public service radio og tv-virksomhed?

Det fremgår således af protokol nr. 29 ("Amsterdamprotokollen om offentlig radio- og Tv-virksomhed i medlemsstaterne") ([link](#)) at:

"Traktaternes bestemmelser griber ikke ind i medlemsstaternes beføjelse til at finansiere public service radio- og tv-virksomhed, for så vidt finansieringen ydes til radio- og fjernsynsforetagender, så disse kan **opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater**, og denne finansiering ikke ændrer handels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser, idet der tages hensyn til opfyldelsen af disse public service-opgaver." (EU-konsulentens fremhævning)

Helt konkret kunne man spørge, om protokollens formulering om, at radio- og fjernsynsforetagender skal kunne "*opfylde deres public service-opgaver som pålagt dem, defineret og tilrettelagt af de enkelte medlemsstater*" begrænser EU's mulighed for at fastsætte minimumskrav til udnævnelsesproceduren for



ledelse og bestyrelsesmedlemmer af public service-medier og stabiliteten i finansieringen af disse?

Regeringen forholder sig i sit foreløbige grund- og nærhedsnotat kritisk til, hvorvidt artikel 5 i Kommissionens forslag om public service-medier er i overensstemmelse med nærhedsprincippet:

”Regeringen bemærker, at forslaget artikel 5 om sikkerhedsforanstaltninger for public service-mediudbyderes uafhængige funktion vil skulle vurderes nærmere i forhold til nærhedsprincippet grundlæggende krav om, at der kun bør reguleres, hvis målene ikke i tilstrækkelig grad kan opnås på medlemsstatsniveau.”

Regeringen fastslår samtidig, at der er behov for at se nærmere på, om forslaget griber ind i medlemsstaternes kompetence for så vidt angår reguleringen af public-service virksomhed:

”Regeringen konstaterer, at det skal sikres, at forslaget ikke griber ind i medlemsstaternes ret til at regulere public service-medier og kompetence til at yde finansiering til public service-medier, som er defineret i Amsterdamprotokollen. Regeringen bemærker, at betydningen af forslaget bestemmelser om sikkerhedsforanstaltninger for public service-mediernes uafhængige funktion vil skulle afdækkes nærmere.”

Regeringen ønsker på den baggrund, at Rådets Juridiske Tjeneste udarbejder en vurdering af, hvorvidt TEUF art. 114 (indre marked) er den rette hjemmel for forslaget.

Øvrige tiltag til beskyttelse af journalistiske medier og den redaktionelle uafhængighed

Kommissionen foreslår, at journalistiske medier pålægges en række særlige krav med henblik på at sikre deres redaktionelle uafhængighed. For det første skal det være tydeligt, hvem der er de reelle ejere af mediet, herunder direkte og indirekte ejeres kapitalandele.

For det andet skal journalistiske medier træffe foranstaltninger, der skal sikre den redaktionelle uafhængighed. Forordningen definerer ikke nærmere, hvilke foranstaltninger, der vil være tilstrækkelige, men Kommissionen har parallelt med forordningsudkastet offentliggjort en (ikke-bindende) henstilling ([her](#)), der kommer forslag til, hvordan redaktionel uafhængighed kan sikres.



Det bemærkes, at journalistiske medier, der har karakter af mikrovirksomheder³ er fritaget fra ovenstående krav.

For det tredje skal der indføres et klart forbud mod at tilbageholde, straffe, opsnappe, foretage overvågning eller ransagning og beslaglægge eller inspirere medietjenesteudbydere, fordi de nægter at videregive oplysninger om deres kilder. Det forbydes eksplicit at installere spyware i en enhed eller maskine, der anvendes af en medietjenesteudbyder. Den eneste undtagelse herfra er, hvis det er begrundet i et "tvingende alment hensyn" i overensstemmelse med Charteret for Fundamentale Rettigheder og øvrig EU-ret.

For det fjerde skal al offentlig anvendelse af reklamemidler være gennemsigtig, således at en skæv tildeling af offentlige reklamemidler ikke kan bruges til at fremme regeringstro medier eller en særlig redaktionel linje.

For det femte skal journalistiske medier beskyttes mod at få fjernet indhold på store digitale platforme (såsom Facebook og Twitter). Såfremt en stor digital platform ønsker at fjerne journalistisk indhold fra en medietjenesteudbyder, skal mediet have mulighed for at klage over dette.

Et velfungerende indre marked for medier

Et centralt element i forslaget er som sagt at sikre et velfungerende indre marked for medier. Kommissionen foreslår her 2 konkrete tiltag.

For det første indføres der et krav om, at nationale foranstaltninger, der påvirker driften af medietjenester skal være behørigt begrundede, gennemsigtige, objektive og ikke-diskriminerende. Medier skal have ret til at klage over nationale tiltag. Og i det omfang et nationalt tiltag påvirker det indre marked for medietjenester kan Kommissionen komme med udtalelser herom.

For det andet indføres en mekanisme inspireret af de allerede eksisterende regler for fusioner, der skal forhindre, at der dannes monopoler. Med forslaget skal der også tages højde for, om fusioner i mediemarkedet kan få indvirkning på mediepluralismen og den redaktionelle uafhængighed.

I tillæg til ovenstående indføres også en række krav til systemer til publikumsmåling (systemer, der f.eks. måler antallet af seere af Tv-programmer). Det kræves, at disse skal være gennemsigtige, uvildige, inklusive, proportionelle, verificerbare og ikke indebære forskelsbehandling. Disse krav skal gøre publikumsmåling mere troværdigt og dermed øge gennemsigtheden i markedet.

³ Mikrovirksomheder beskæftiger under ti personer og har en årlig omsætning (det beløb, der er indtjent i en bestemt periode) eller årlig balance (en oversigt over virksomhedens aktiver og passiver) under 2 mio. EUR. (Kilde: [Kommissionen](#))



Forbrugeres rettigheder til at tilpasse digitale medietilbud

Kommissionen foreslår, at forbrugere skal have ret til let at ændre standardindstillingerne, når de bruger digitale medietjenester (f.eks. streamingtjenester), således at de kan tilpasse udbuddet af medier til deres interesser eller præferencer. De nærmere konsekvenser heraf fremgår ikke tydeligt, men forventes at betyde, at brugerne af streamingtjenester skal have indflydelse på, hvilke kriterier, der ligger til grund for de anbefalinger, som tjenesten giver.

Mediernes holdning til forslaget

Regeringen er ved at gennemføre en høring af EU-specialudvalget for kulturpolitiske spørgsmål. Høringen har ikke givet anledning til bemærkninger. Brancheorganisationen Danske Medier har dog udsendt en pressemeddelelse om forslaget, hvoraf det blandt andet fremgår:

”Kommissionen skyder langt forbi målet, når den foreslår at håndtere problemerne i enkelte medlemsstater med en bred og indgribende EU-lovgivning i mediemarkeder som fungerer. Medier er i dag reguleret i national lovgivning – og sådan skal det blive ved med at være. Forslaget bør under ingen omstændigheder krænke nationale kompetencer på medieområdet, og initiativet bør alene bidrage til at styrke europæiske medier på måder, hvor EU har kompetencer og som ikke skader velfungerende medier eller deres selvstændighed,” ([her](#))

Dette dokument er udarbejdet af Folketingets Administration til brug for medlemmer af Folketinget. Efter ønske fra Folketingets Præsidium understøtter Folketingets Administration det parlamentariske arbejde i Folketinget, herunder lovgivningsarbejdet og den parlamentariske kontrol med regeringen ved at yde upartisk faglig bistand til medlemmerne. Faglige noter udarbejdet af Folketingets Administration er i udgangspunktet offentligt tilgængelige.