



Europeisk mediefrihetsakt

2022/23:FPM3

Kulturdepartementet

2022-10-24

Dokumentbeteckning

COM(2022) 457 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt) och om ändring av direktiv 2010/13/EU

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 16 september 2022 ett förslag till förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europeisk mediefrihetsakt), åtföljt av en rekommendation till medlemsstater och medieföretag om skyddsåtgärder för redaktionellt oberoende och insyn i medieäggande. Syftet är att skydda mediernas mångfald och oberoende, och därigenom bidra till en bättre fungerande inre marknad för medietjänster. Med utgångspunkt i allmänhetens rätt att ta del av en mångfald av fria och oberoende medier ställer förordningen ett antal krav på medlemsstaterna, på medieföretagen, på stora plattformsföretag liksom på andra aktörer som verkar på mediemarknaden. Det finns bland annat bestämmelser som syftar till att skydda public service-mediernas redaktionella oberoende och öka insynen i ägandet av medieföretag. Det ställs krav på medlemsstaterna att bedöma hur koncentrationer på mediemarknaden påverkar mångfalden och det redaktionella oberoendet hos medieföretag. Dessutom föreslås krav på hur plattformsföretag ska hantera innehåll från medieföretag. Förordningen innehåller även detaljerade bestämmelser om införandet av ett nytt organ för samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter (Europeiska medienämnden) för att främja en välfungerande inre marknad för medietjänster.

Regeringen konstaterar att förslaget är ett försök att bidra till ökad mediefrihet och mediemångfald i hela unionen vilket ligger i linje med de mål för svensk mediepolitik som riksdagen har slagit fast. Förslaget är bland

annat utformat med utgångspunkt i brister som har noterats under kommissionens dialog med medlemsstaterna i syfte att öka efterlevnaden av rättsstatens principer. Förslaget kommer behöva analyseras noga då det riktas till hela mediesektorn och inte bara till den audiovisuella sektorn som sedan tidigare omfattas av inremarknadsreglering. Det behöver också närmare analyseras hur förslaget påverkar förutsättningarna för svenska företag och hur det förhåller sig till nationell lagstiftning, särskilt mediegrundlagarna (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen). Regeringen kommer i behandlingen av förslaget att verka för att det slutliga resultatet är i överensstämmelse med nationell lagstiftning.

Förslaget kommer troligen att behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen uttryckte i sitt tal om tillståndet i Europeiska unionen den 15 september 2021 att det behövs gemensam europeisk reglering som säkerställer mediernas oberoende på europeisk nivå. Enligt kommissionen har oberoende medier en helt avgörande roll bland annat när det gäller att påverka den allmänna opinionen och ställa makthavare till svars. Kommissionen konstaterar att i ett internationellt perspektiv är EU fortfarande en hemvist för fria och oberoende medier, samtidigt som det syns alltmer oroväckande tendenser inom unionen, bland annat kopplat till journalisters säkerhet och rättegångsmissbruk mot personer som deltar i den offentliga debatten (så kallade munkavleprocesser).

Förslaget till en europeisk mediefrihetsakt, som antogs av kommissionen den 16 september 2022, bygger bland annat på kommissionens rapporter om rättsstatsprincipen och det reviderade direktivet om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet, 2010/13/EU). Det utgår också från förordningen om digitala tjänster (DSA), förordningen om digitala marknader (DMA) och den uppdaterade uppförandekoden om desinformation. Förslaget till en mediefrihetsakt är ett led i EU:s arbete för att främja demokratisk delaktighet, bekämpa desinformation och stödja mediernas frihet och mångfald i enlighet med den europeiska handlingsplanen för demokrati.

Förslaget till mediefrihetsakt kompletterar kommissionens rekommendation om skydd, säkerhet och egenmakt för journalister (C[2021] 6650 slutlig), och det av kommissionen föreslagna direktivet om att skydda journalister och människorättsförsvarare mot rättegångsmissbruk (paketet mot munkavleprocesser) (COM[2022] 177 slutlig). Mediefrihetsakten

kompletterar också initiativ som antagits inom ramen för handlingsplanen för medier och audiovisuella medier och de reviderade upphovsrättsreglerna. Förslaget bygger på omfattande samråd med berörda parter.

2022/23:FPM3

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterade den 16 september 2022 ett förslag till förordning om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden (europaisk mediefrihetsakt), åtföljt av en rekommendation till medlemsstaterna och medieföretag. Syftet med förslaget är att skydda mediernas mångfald och oberoende och därigenom bidra till en bättre fungerande inre marknad för medietjänster.

1.2.1 Förordningsförslaget

Förordningen består av fyra kapitel, varav det första innehåller allmänna bestämmelser avseende tillämpningsområde och definitioner. I kapitlet fastställs också att medlemsstaterna har möjlighet att anta mer detaljerade regler inom de områden som omfattas av kapitel II och avdelning 5 i kapitel III. I det följande redogörs mer i detalj för bestämmelserna i övriga kapitel.

Kapitel II Rättigheter och skyldigheter för leverantörer och mottagare av medietjänster

Enligt artikel 3 ska mottagare av medietjänster (medieanvändare) i EU ha rätt till en mångfald av nyhets- och aktualitetsinnehåll från redaktionellt oberoende leverantörer av medietjänster (medieföretag).

Enligt artikel 4 har medieföretag rätt att utöva sin ekonomiska verksamhet på den inre marknaden utan andra begränsningar än dem som tillåts enligt unionsrätten. Medlemsstaterna ska respektera medieföretagens redaktionella frihet och får inte påverka det redaktionella arbetet. Åtgärder (exempelvis frihetsberövande eller avlyssning) mot medieleverantörer, eller deras familjemedlemmar, för att de vägrar avslöja information om sina källor får bara vidtas om de ligger i det allmännas intresse och respekterar grundläggande rättigheter (källskydd). Spionprogram får inte användas mot medier, journalister eller deras familjemedlemmar om det inte är försvarbart med hänsyn till nationell säkerhet eller vid utredning av allvarlig brottslighet. Medlemsstaterna ska utse en oberoende myndighet eller organ för att hantera eventuella klagomål från medieföretag om att nationella åtgärder inte fullt ut respekterar dessa principer.

Artikel 5 innehåller bestämmelser som ska skydda public service-mediers möjlighet att bedriva en oberoende verksamhet. Enligt förslaget ska public service-medier på ett opartiskt sätt erbjuda sin publik en mångfald av information och åsikter, i enlighet med uppdragets utformning. Public service-mediers företagsledningar och styrelser ska utses genom transparenta och icke-diskriminerande förfaranden vilka ska slås fast i nationell

lagstiftning. Längden på förordnanden och grunder för uppsägning med mera ska också regleras på samma sätt. Artikel 6 inkluderar även bestämmelser om att public service-medier ska ha en tillräcklig och stabil finansiering. Medlemsstaterna ska utse en eller flera oberoende myndigheter eller organ för att övervaka efterlevnaden av dessa krav.

I artikel 6 föreslås transparenskrav och krav på att medieföretag som tillhandahåller nyhets- och aktualitetsinnehåll ska garantera redaktionellt oberoende. Sådana företag ska för sina användare tillgängliggöra bland annat uppgifter om namn, kontaktuppgifter samt namn på direkta och indirekta ägare och deras aktieinnehav. Vidare ska medieleverantörerna vidta lämpliga åtgärder för att garantera att redaktionella beslut kan fattas självständigt. Det inkluderar att upplysa om intressekonflikter hos företagets beslutsfattare som kan påverka tillhandahållandet av nyhets- och aktualitetsinnehåll.

Kapitel III Ram för tillsynssamarbete och för en välfungerande inre mediemarknad

Tredje kapitlet består av sex avdelningar som tillsammans utgör ett detaljerat regelverk för samarbete mellan tillsynsmyndigheter, bland annat genom ett nytt samarbetsorgan på EU-nivå, och för att i övrigt säkerställa att den inre marknaden för medietjänster ska fungera på ett bra sätt.

Enligt avdelning 1 (artikel 7) ska de nationella tillsynsmyndigheter eller organ som avses i artikel 30 i AV-direktivet ansvara för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel. Bestämmelsen i direktivet innebär bland annat att myndigheterna ska vara rättsligt och funktionellt oberoende från regeringen. Enligt förordningen ska myndigheterna ha tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att kunna utföra också de uppgifter som tillkommer, samt lämpliga utredningsbefogenheter.

Genom avdelning 2 (artikel 8–12) etableras ett nytt oberoende samarbetsorgan, Europeiska medienämnden (nämnden), som ska bestå av representanter från nationella tillsynsmyndigheter och betjänas av ett sekretariat som tillhandahålls av kommissionen. Nämnden ersätter det nuvarande samarbetsorganet Erga (den europeiska gruppen av regleringsmyndigheter för audiovisuella medietjänster), vilket etablerades 2014 genom en ändring av AV-direktivet. Nämnden ska bland annat ha till uppgift att främja samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter för att säkerställa en enhetlig tillämpning av EU:s mediereglering och ge råd till kommissionen i regleringsfrågor. Den ska också avge yttranden om nationella beslut som påverkar mediemarknaderna samt om koncentrationer på mediemarknaden. Den ska därutöver koordinera nationella åtgärder mot medieleverantörer etablerade utanför EU med innehåll som riskerar att utgöra ett hot mot den allmänna säkerheten för att se till att dessa inte kringgår EU:s regler.

I avdelning 3 (artikel 13–16) finns bestämmelser om hur tillsynsmyndigheter från olika länder och nämnden ska samarbeta på ett strukturerat sätt, bland annat för att utöva tillsyn av videodelningsplattformar med verksamhet i flera medlemsstater.

Avdelning 4 (artikel 17–19) innehåller bestämmelser som kompletterar förordningen om digitala tjänster (DSA) och handlar om relationen mellan leverantörer av mycket stora onlineplattformar (plattformsföretag) och medieföretag som publicerar innehåll på sådana plattformar. Utgångspunkten är att plattformsföretag ska ha system för att göra det möjligt att identifiera användare som är medieföretag och har redaktionell kontroll över innehållet. För sådant innehåll ska plattformsföretaget ta särskild hänsyn och bland annat i förväg kommunicera skälen för en eventuell begränsning eller borttagning av innehåll. Det ska finnas möjligheter för medieföretaget att klaga på sådan hantering och klagomålen ska hanteras extra skyndsamt. Plattformsföretagen ska även tillgängliggöra information på årlig basis om antalet fall där innehåll från medieföretag har begränsats eller tagits bort. Nämnden ska organisera en strukturerad dialog mellan plattformsföretag, medieföretag och det civila samhället bland annat för att främja tillgång till ett varierat utbud av oberoende medieinnehåll på plattformarna.

I avdelning 4 artikel 19 finns också bestämmelser som ger medieanvändare rätt att på ett enkelt sätt kunna ändra standardinställningar i teknisk utrustning eller användargränssnitt som hanterar åtkomst till och användning av medietjänster, i syfte att anpassa utbudet enligt deras intressen eller önskemål.

I avdelning 5 (artikel 20–22) föreslås vissa krav avseende rättsliga eller administrativa åtgärder som medlemsstaterna vidtar i förhållande till leverantörer av medietjänster och som kan påverka leverantörernas drift av tjänsterna. Sådana åtgärder ska bland annat vara välmotiverade, proportionerliga, transparenta och icke-diskriminerande. Det anges också att det ska vara möjligt att överklaga åtgärderna till ett oberoende organ. Nämnden ska, på uppmaning av kommissionen, uttala sig i sådana fall där en nationell åtgärd kan påverka den inre marknaden för medietjänster. Avdelningen innehåller även bestämmelser om att medlemsstaterna ska säkerställa nationella regler som gör det möjligt att bedöma sådan koncentration på mediemarknaden som kan ha en betydande inverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende. I kraven ingår till exempel att utse behörig nationell myndighet. Bedömningen, som ska särskiljas från de bedömningar som görs enligt de generella konkurrensreglerna, ska bland annat beakta hur ägarkoncentrationen påverkar mediernas mångfald och redaktionella oberoende. Om ingen sådan bedömning görs på nationell nivå ska nämnden, på uppmaning av kommissionen, uttala sig om den aktuella koncentrationens påverkan på mediernas mångfald och redaktionella oberoende.

I avdelning 6 (artikel 23 och 24) föreslås krav på system för publikmätning, vilka bland annat ska vara transparenta, opartiska, icke-diskriminerande och verifierbara. Nationella tillsynsmyndigheter ska uppmuntra leverantörer av sådana system att ta fram uppförandekoder i samarbete med bland andra medieföretag. Avdelningen innehåller också bestämmelser riktade mot medlemsstaterna om statlig annonsering i medier. Sådan annonsering ska tilldelas på ett transparent, objektivt och proportionerligt sätt.

Kapitel IV Slutbestämmelser

Kapitel IV (artikel 25–28) innehåller slutbestämmelser, bland annat om att kommissionen ska övervaka den inre marknaden för medietjänster och utvärdera förordningen vart fjärde år. Enligt förslaget ska förordningen som huvudregel börja gälla sex månader efter att den har trätt i kraft. Vissa bestämmelser, bland annat om införandet av nämnden, ska dock börja gälla tre månader efter ikraftträdandet.

1.2.2 Rekommendationen

Förordningsförslaget kompletteras med en rekommendation från kommissionen om interna skyddsåtgärder för redaktionellt oberoende och insyn i ägandet inom mediesektorn (2022/1634/EU). Rekommendationen riktar sig främst till medieföretag, men innehåller även en uppmaning till medlemsstaterna att vidta åtgärder för att implementera Europarådets rekommendation om mediemångfald och transparens avseende medieäggande (CM/Rec(2018)).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens förslag till förordning relaterar i flera delar till direktivet om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet, 2010/13/EU), vilket har genomförts i svensk rätt framför allt genom radio- och tv-lagen (2010:696). Det finns även referenser till e-handelsdirektivet (2000/31/EG), upphovsrättsdirektivet (2019/790/EU) och EU:s plattformsförordning (2019/1150/EU), samt till förordningen om digitala tjänster (DSA), förordningen om digitala marknader (DMA) och förordningen om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam.

En EU-förordnings bestämmelser blir direkt tillämpliga i Sverige när den träder i kraft. Det behövs därför inte några författningsändringar för att regleringen ska bli gällande i Sverige. Till följd av förslagets krav på nationell reglering bedöms det dock behöva kompletteras med nationella bestämmelser om bedömning av ägarkoncentrationer på mediemarknaden, samt med bestämmelser om tillsättning av företagsledning och styrelser i public service-företagen. Utöver detta bedöms förslaget även kunna påverka vissa svenska författningar, och följdändringar i dessa kan eventuellt bli

nödvändiga. En närmre analys av förslagets konsekvenser för svenska regler, inklusive mediegrundlagarna (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen), kommer därmed att behöva göras i den fortsatta behandlingen av ärendet.

2022/23:FPM3

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen gör i sin konsekvensanalys (SWD[2022] 286 final) bedömningen att förordningsförslaget med åtföljande rekommendation kommer att bidra till en bättre fungerande inre marknad för medietjänster. Enligt analysen leder sådana förbättringar till ökade investeringar och utökad verksamhet och konkurrens. Medieföretagens livskraft förbättras vilket ger konsumenterna tillgång till ett mer varierat utbud av kvalitativt medieinnehåll. Enligt kommissionen kommer medieföretagens intäkter att öka med 2,9 miljarder euro årligen. Bland positiva konsekvenser för samhället kan nämnas ökat förtroende för oberoende medier, ökad mediefrihet och större mediemångfald, vilket förstärker rättsstatsprincipen och demokratin.

Förslaget kommer, enligt kommissionen, inte att medföra några kostnader för medborgarna. Anpassningskostnaderna för företagen, inklusive små och medelstora företag, bedöms vara försumbara och uppgå till 9,4–14 miljoner euro (MEUR) i engångskostnad och 5,6–14,5 MEUR i årliga kostnader. De årliga kostnaderna för myndigheter kommer att uppgå till 6,1 MEUR, varav 2–2,3 MEUR utgör kostnader för EU-institutionerna.

Kommissionen bedömer att nationella myndigheter kommer att få ökade kostnader för administration och tillämpning av lagstiftningen, men att de också kan minska sina årliga kostnader med upp till 20 procent relaterat till samarbetet i Erga.

Konsekvenserna för statsbudgeten och svenska myndigheter kommer att analyseras närmare i den fortsatta behandlingen av förslaget.

Kommissionen har inte tagit fram någon jämförbarhetsanalys.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen konstaterar att förslaget är ett försök att bidra till en ökad mediefrihet och mediemångfald i hela unionen vilket ligger i linje med de mål för svensk mediepolitik som riksdagen har slagit fast. Förslaget är bland annat utformat med utgångspunkt i brister som har noterats under

Förslaget kommer behöva analyseras noga då det riktas till hela mediesektorn och inte bara till den audiovisuella sektorn som sedan tidigare omfattas av inremarknadsreglering. Det behöver också närmare analyseras hur förslaget påverkar förutsättningarna för svenska företag och hur det förhåller sig till nationell lagstiftning, särskilt mediegrundlagarna (tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen). Regeringen kommer i behandlingen av förslaget att verka för att det slutliga resultatet är i överensstämmelse med nationell lagstiftning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förordningsförslaget och rekommendationen presenterades av kommissionen i rådsarbetsgruppen för medie- och audiovisuella frågor den 29 september 2022. Medlemsstaterna uttryckte då allmänt stöd för kommissionens fokus på mediefrihetsfrågor, samtidigt som många frågor ställdes bland annat om valet av rättslig grund. Frågor ställdes också om ekonomiska, politiska och rättsliga konsekvenser av att inrätta Europeiska medienämnden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

I Europaparlamentet har det vid flera tillfällen efterlysts gemensamma åtgärder för att öka mediefrihet och mediemångfald.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kulturdepartementet genomförde den 4 oktober 2022 ett remissmöte med de myndigheter, organisationer och företag i mediebranschen som bedöms vara mest berörda av förordningsförslaget och rekommendationen. Flertalet av aktörerna ställde sig positiva till kommissionens ambition att främja mediefriheten på europeisk nivå, men samtidigt lyftes frågor kring olika delar av förslaget, bland annat om Europeiska medienämndens roll och mandat, samt om bedömningen av koncentrationer på mediemarknaden.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 114 Fördraget om EU:s funktionssätt (EUF). Det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 EUF är tillämpligt, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

Genom förordningsförslaget tar kommissionen ett tydligt initiativ för att öka mediefrihet och mediemångfald i hela unionen. Samtidigt innebär initiativet en ny gemensam reglering också för delar av mediesektorn som tidigare enbart reglerats nationellt. Enligt kommissionen kan målsättningen med initiativet inte nås genom nationell lagstiftning, eftersom de problem som har identifierats är av gränsöverskridande natur och inte begränsade till enskilda medlemsstater. Produktion, distribution och konsumtion av nyheter och annat medieinnehåll sker i allt högre grad digitalt och gränsöverskridande. Över hela EU påverkas tillhandahållandet av medietjänster alltmer av globala plattformar som utgör grundvakter till medieinnehåll och samtidigt är betydande aktörer på digitala annonsmarknader.

Enligt kommissionen är ett gemensamt EU-initiativ som främjar konvergens, transparens, rättssäkerhet och rättvisa spelregler för medieaktörer det bästa sättet att främja den inre marknaden för medier. Initiativet minskar bördan för marknadsaktörer att följa nationell lagstiftning när de verkar i olika medlemsstater, och underlättar för gränsöverskridande investeringar. Det möjliggör också för nationella tillsynsmyndigheter att agera gemensamt i ärenden som handlar om att skydda konsumenternas intressen.

Kommissionen anser vidare att initiativet tar vederbörlig hänsyn till protokollet till fördraget om system för public service-medier i medlemsstaterna (Amsterdamprotokollet). Det sker ingen inblandning i medlemsstaternas kompetens att utforma system för finansiering av public service-medier så att de kan uppfylla sitt uppdrag så som det tilldelas, definieras och organiseras på nationell nivå.

Regeringen delar kommissionens bedömning om behovet av en grundläggande europeisk reglering för att främja mediefrihet, mediemångfald och en välfungerande inre marknad för medietjänster. Samtidigt kan det konstateras att regleringen påverkar områden som brukar anses ligga inom medlemsstaternas kompetens. Det är särskilt viktigt att regler som träffar public service-företagen och de tryckta medierna inte går utöver vad som är nödvändigt för att upprätthålla en väl fungerande inre marknad.

3.2.2 Proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är de föreslagna åtgärderna väl avgränsade och går inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningarna med initiativet. De harmoniserande åtgärder som föreslås är balanserade och kopplas till ett ramverk för samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter i

ett gemensamt europeiskt samarbetsorgan, vilket är nödvändigt för att den inre marknaden för medietjänster ska fungera väl. Förslaget tar hänsyn till bördan för olika aktörer och är begränsat till väsentliga krav med begränsade kostnader för efterlevnad och tillämpning.

Regeringens uppfattning är att förslaget är balanserat i förhållande till de målsättningar som kommissionen vill uppnå. Bedömningen av enskilda bestämmelsers proportionalitet kommer emellertid att vara en viktig fråga i den fortsatta behandlingen av förslaget.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förordningsförslaget kommer att fortsätta i rådsarbetsgruppen för medie- och audiovisuella frågor under hösten 2022. Vid rådsmötet för utbildning, ungdom, kultur och idrott i november 2022 är det planerat att ansvariga ministrar ska behandla förslaget i någon form. Förslaget kommer troligen behandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

Det är ännu inte känt vilket utskott som kommer att ansvara för behandlingen av förslaget i Europaparlamentet. Förslaget är prioriterat av parlamentet och flera utskott har enligt uppgift uttryckt intresse av att få ansvar.

4.2 Fackuttryck/termer