



Brüssel, den 4. Mai 2023
(OR. en)

8679/1/23
REV 1

**Interinstitutionelles Dossier:
2022/0277(COD)**

JUR 282
AUDIO 35
CODEC 684
DIGIT 77
MI 319
DISINFO 22
FREMP 118
COMPET 351
EDPS 5
DATAPROTECT 113
JAI 501
SERVICES 15
POLGEN 37

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Verordnung über das Europäische Medienfreiheitsgesetz
– *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 beigefügt.

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 Vorschlags in mehreren Sitzungen zwischen September und November 2022² unter tschechischem Vorsitz geprüft.
 4. Unter schwedischem Vorsitz hat die AVMWP die Prüfung des Vorschlags in mehreren Sitzungen zwischen Januar und April 2023 auf der Grundlage eines vom Vorsitz vorgelegten Kompromisstextes fortgesetzt.
 5. Der Vorsitz beabsichtigt, die Beratungen über den Vorschlag fortzusetzen, damit ein Mandat des AStV zum gesamten Text bis Juni 2023 festgelegt werden kann.
 6. Der AStV wird ersucht, dem Rat den vom Vorsitz erstellten beigefügten Fortschrittsbericht über den EMFA-Vorschlag zu übermitteln, um die Ministerinnen und Minister über die bisher geleistete Arbeit und die Fortschritte zu unterrichten.
-

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

EUROPÄISCHES MEDIENFREIHEITSGESETZ (EMFA)

FORTSCHRITTSBERICHT DES VORSITZES

I. EINLEITUNG

1. Hintergrund

Am 3. Dezember 2020 stellte die Kommission den Aktionsplan für Demokratie in Europa (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 vom 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 einzuhören, die das Funktionieren des Medienbinnenmarkts betreffen.

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.³ Darüber hinaus wurde auch eine ergänzende Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum⁴ als Teil des EMFA-Pakets vorgelegt.

³ Dok. 12413/22 – COM(2022) 457 final.

⁴ ABl. L 245 vom 22.9.2022, S. 56.

2. Legislativvorschlag und Folgenabschätzung der Kommission

Mit dem EMFA-Verordnungsvorschlag soll ein gemeinsamer Rahmen für Mediendienste im Binnenmarkt geschaffen werden. Er baut auf der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-Richtlinie) von 2018 auf und ändert gleichzeitig einige ihrer Bestimmungen.

Das EMFA deckt komplexe und sensible Bereiche ab, die Verbindungen zu anderen Politikbereichen wie Rechtsstaatlichkeit sowie Justiz und Inneres aufweisen. Zum ersten Mal beabsichtigt die EU, Rechtsvorschriften in den Bereichen Medienfreiheit, Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit zu erlassen.

Der EMFA-Legislativvorschlag stützt sich auf Artikel 114 AEUV (Angleichung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Verwirklichung der Binnenmarktziele). Er umfasst 28 Artikel und 54 Erwägungsgründe, und es werden einige Bestimmungen der AVMD-Richtlinie geändert. Insbesondere wird im EMFA die Einrichtung eines neuen Europäischen Gremiums für Mediendienste (im Folgenden „Gremium“) eingerichtet, das die durch die AVMD-Richtlinie eingesetzte derzeitige Gruppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (ERGA) ersetzen soll.

Der EMFA-Vorschlag umfasst vier Einzelziele für ein besseres Funktionieren des Medienbinnenmarkts:

- 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 dem Bericht über die Folgenabschätzung zum EMFA wird gerechtfertigt, dass angesichts der derzeitigen Probleme, die das reibungslose Funktionieren des Medienbinnenmarkts beeinträchtigen, Handlungsbedarf besteht, wurden die zu erreichenden Einzelziele ausgearbeitet, wird der EU-Mehrwert begründet und dargelegt, dass die EU im Hinblick auf die Subsidiarität tätig werden muss, werden alternative Lösungen sondiert und wird eine begründete Entscheidung dargelegt, werden relevante Interessenträger ermittelt, werden die Auswirkungen in den Bereichen Finanzen, Technik, Haushalt, Wirtschaft, Wettbewerbsfähigkeit, Medienfreiheit, Medienpluralismus und redaktionelle Unabhängigkeit analysiert und wird die Wahl der Rechtsgrundlage und die Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erläutert.

3. Sachstand im Europäischen Parlament

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. Im Anschluss an interne Diskussionen bestätigte das EP

- den Ausschuss für Kultur und Bildung (CULT) als federführenden Ausschuss und Frau Sabine Verheyen (PPE/DE) als Berichterstatterin für das EMFA-Dossier;⁵
- den Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) als zu konsultierenden Ausschuss und Herrn Geoffroy Didier (PPE/FR) als Verfasser der Stellungnahme;
- den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) als zu konsultierenden Ausschuss mit ausschließlicher Zuständigkeit für Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 3. Berichterstatterin für diese Stellungnahme ist Frau Ramona Strugariu (Renew/RO).

⁵ Frau Verheyen ist auch Vorsitzende des CULT-Ausschusses.

Im Einklang mit dem Rat und der Kommission ist es das Ziel des EP, vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024 zu einer Gesamteinigung über das EMFA-Dossier zu kommen. In diesem Zusammenhang sieht der vorläufige Arbeitsplan des EP für 2023 wie folgt aus:

- 31. März: Veröffentlichung des Berichtsentwurfs
- 26. April: Vorlage und erste Beratungen im CULT-Ausschuss
- 5. Mai: Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen
- Juni (Termin noch offen): Abstimmung über die Stellungnahmen des IMCO-Ausschusses und des LIBE-Ausschusses
- Juni-August: Arbeit an den Kompromisstexten zwischen den Ausschüssen und Fraktionen, Übersetzung der Änderungsentwürfe usw.
- 7. September: Abstimmung im CULT-Ausschuss⁶
- 16.-19. Oktober (Termin noch offen): Abstimmung im Plenum des EP⁷

Der Berichtsentwurf des CULT-Ausschusses wurde am 31. März 2023 veröffentlicht und enthält 117 Änderungsanträge. Darin wird der EMFA-Vorschlag begrüßt, jedoch eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, um bestimmte Bestimmungen zu ändern und/oder zu präzisieren.

Der Entwurf einer Stellungnahme des LIBE-Ausschusses wurde am 16. April 2023 veröffentlicht.

Der Entwurf einer Stellungnahme des IMCO-Ausschusses wurde am 3. März 2023 veröffentlicht.

⁶ Der CULT-Ausschuss wird nicht über die Änderungsanträge des LIBE-Ausschusses für Artikel 4 Absatz 2 und Artikel 20 Absatz 3 abstimmen.

⁷ Im Berichtsentwurf heißt es, dass die interinstitutionellen Verhandlungen dann Ende 2023 oder Anfang 2024 stattfinden könnten.

4. Stellungnahmen der beratenden Gremien der Union und anderer relevanter Akteure

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Gemäß Artikel 114 AEUV muss der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) angehört werden; daher leitete der Rat das Anhörungsverfahren im Oktober 2022 ein.

Die Stellungnahme des EWSA zum EMFA wurde auf der EWSA-Plenartagung vom 14. Dezember 2022 verabschiedet⁸ und anschließend in der Sitzung der AVMWP vorgestellt.

Europäischer Ausschuss der Regionen

Wenngleich die Anhörung des Ausschusses der Regionen (AdR) fakultativ ist, hat die Kommission in ihrem Vorschlag seine Anhörung empfohlen.⁹ 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.¹⁰

Die Stellungnahme des AdR zum EMFA wurde auf der AdR-Plenartagung vom 16. März 2023 verabschiedet¹¹ und anschließend in der Sitzung der AVMWP vorgestellt.

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Wenngleich die Anhörung des Europäischen Datenschutzbeauftragten in den Verträgen nicht vorgesehen ist, hat die Kommission in ihrem Vorschlag seine Anhörung empfohlen.¹²

Die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum EMFA wurde vom 11. November 2022 verabschiedet¹³ und anschließend in der Sitzung der AVMWP vorgestellt.

⁸ Dok. 16226/22.

⁹ Siehe Präambel.

¹⁰ Dok. 14475/22.

¹¹ Dok. 7783/23.

¹² Siehe Erwägungsgrund 54.

¹³ Dok. 15569/22.

Juristischer Dienst des Rates

Die AVMWP hat den Juristischen Dienst des Rates in ihrer Sitzung vom 29. September 2022 ersucht, die Rechtsgrundlage des Vorschlags zu prüfen.

Das Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates wurde am 4. April 2023 veröffentlicht.¹⁴ In dem Gutachten steht die Rechtsgrundlage des Vorschlags im Mittelpunkt; es darf daher nicht als eine Würdigung aller rechtlichen Aspekte des Vorschlags gewertet werden.¹⁵ Anschließend legte der Juristische Dienst des Rates sein Gutachten der AVMWP vor.

¹⁴ Dok. 8089/23.

¹⁵ Das in Dokument 8089/23 veröffentlichte Gutachten des Juristischen Dienstes enthält Rechtsberatung, die dem Schutz nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterliegt und vom Rat der Europäischen Union nicht für die Öffentlichkeit freigegeben worden ist. Der Rat behält sich vor, im Falle einer unerlaubten Veröffentlichung seine Rechte geltend zu machen.

II. BERATUNGEN UNTER TSCHECHISCHEM VORSITZ

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“ (AVMWP) den Vorschlag der Kommission in mehreren Sitzungen zwischen September und November 2022.

Am 29. September 2022 legte die Kommission der AVMWP den EMFA-Vorschlag zusammen mit der Folgenabschätzung und der Empfehlung der Kommission zu internen Schutzvorkehrungen für redaktionelle Unabhängigkeit und Transparenz von Medieneigentum vor. Eine große Zahl von Mitgliedstaaten brachte ihre Unterstützung für die allgemeinen Ziele des EMFA zum Ausdruck, erklärte jedoch, dass eine weitere Prüfung einzelner Artikel erforderlich sei.

In ihren Sitzungen vom 13. und 25. Oktober sowie vom 8. und 16. November 2022 hat die AVMWP die Artikel 1 bis 24 des EMFA-Vorschlags eingehend geprüft.

Auf der Tagung des Rates (Bildung, Jugend, Kultur und Sport) für den Bereich Kultur, Audiovisuelles und Medien vom 29. November 2022 hat der tschechische Vorsitz einen Fortschrittsbericht zum EMFA-Vorschlag vorgelegt. Die Ministerinnen und Minister begrüßten die Ziele des Vorschlags und betonten, wie wichtig die Medienfreiheit und der Medienpluralismus für die Demokratie und das reibungslose Funktionieren des EU-Binnenmarkts sind. Sie lobten die unter tschechischem Vorsitz geleistete Arbeit und erkannten an, dass weitere Beratungen erforderlich sein werden, um Fragen im Zusammenhang mit der Subsidiarität, der Rechtsgrundlage, der Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden und dem Anwendungsbereich des Vorschlags zu klären.

III. BERATUNGEN UNTER SCHWEDISCHEM VORSITZ

Vom 11. Januar bis 17. April fanden acht ganztägige Sitzungen der AVMWP statt. Ausgehend von den Bestimmungen über das Gremium wurden die Artikel 1 bis 16 in Verbindung mit den entsprechenden Erwägungsgründen dreimal geprüft, unter anderem auf der Grundlage von zwei Paketen von vom Vorsitz eingereichten Kompromissänderungsanträgen. Die Artikel 17 bis 25 wurden zweimal geprüft, unter anderem auf der Grundlage eines Pakets von Kompromissänderungsanträgen.

1. Einrichtung eines Europäischen Gremiums für Mediendienste und neue Verfahren für die Kooperation zwischen den nationalen Regulierungsbehörden (Artikel 7-16)

Nach einer Gesamtbewertung des schwedischen Vorsitzes steht eine Einigung im Rat über diesen Teil der Verordnung kurz bevor. Die Mitgliedstaaten haben sich weitgehend auf die Richtung für Änderungen in Bezug auf das Gremium und die für die nationalen Regulierungsbehörden vorgeschlagenen Kooperationsmechanismen geeinigt. Es besteht weitgehendes Einvernehmen über die Einrichtung solcher Mechanismen und die Einbeziehung des Gremiums als Vermittler, der unverbindliche Stellungnahmen abgibt und zwischen den Regulierungsbehörden vermittelt oder auf andere Weise Unterstützung bei der Koordinierung leistet.

Die Bemerkungen und Vorschläge der Mitgliedstaaten konzentrierten sich weitgehend auf das Gleichgewicht zwischen der Beteiligung der Kommission an den Beratungen des Gremiums und der Notwendigkeit, die Unabhängigkeit des Gremiums zu wahren. Infolgedessen wurden für die beiden Kompromissvorschläge mehrere inhaltliche Änderungen in Bezug auf die Einrichtung, die Governance und die Aufgaben des Gremiums, einschließlich der Unabhängigkeit seines von der Kommission gestellten Sekretariats, vorgeschlagen.

Die vorgeschlagenen Kompromissänderungsanträge zielen auch darauf ab, sicherzustellen, dass sich die Aufgaben des Gremiums auf die AVMD-Richtlinie und die Teile der Verordnung beschränken, die nicht direkt auf die Presse abzielen, d. h. Kapitel III, und die Möglichkeit einer nationalen Koordinierung mit anderen einschlägigen Behörden oder Selbstregulierungsstellen zu schaffen.

Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten um weitere Klarstellungen und Instrumente für den vorgeschlagenen freiwilligen Mechanismus für die Koordinierung in Bezug auf Mediendienste aus Drittländern gebeten. Auch wenn einige Einzelheiten noch ausgearbeitet werden müssen, wurde der Entwurf eines Kompromissvorschlags zur weiteren Einbeziehung des Gremiums von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten begrüßt.

2. Allgemeine Schutzvorkehrungen für und Pflichten der Mediendiensteanbieter, einschließlich öffentlich-rechtlicher Medien (Artikel 1-6)

Der erste Teil der Verordnung deckt mehrere wichtige, aber auch sensible Themen für die Mitgliedstaaten ab. Die Schutzvorkehrungen für und die Pflichten der Mediendiensteanbieter sind nicht nur für das Funktionieren des Binnenmarkts wichtig, sondern bilden auch den Kern der nationalen Medienpolitik und unterscheiden sich je nach Kultur und Verfassungspraxis in den Mitgliedstaaten. Der Vorsitz hat die von den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Harmonisierung in diesem sensiblen Bereich aufgeworfenen Fragen aufmerksam angehört und versucht, der Notwendigkeit gemeinsamer Schutzvorkehrungen für Medienfreiheit und -pluralität Rechnung zu tragen. Es wurde vorgeschlagen, deutlicher darauf hinzuweisen, dass es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, für eine Vielzahl von Nachrichteninhalten und Inhalten zum Zeitgeschehen sowie für die Unabhängigkeit und das reibungslose Funktionieren der öffentlich-rechtlichen Medien zu sorgen.

Obwohl noch keine förmliche Einigung erzielt wurde, wurden die bisher vom Vorsitz vorgeschlagenen Änderungen positiv aufgenommen, und für die meisten Bestimmungen scheint eine Einigung bevorzustehen.

In Bezug auf Artikel 4, in dem die Rechte der Mediendiensteanbieter, einschließlich des Schutzes journalistischer Quellen, behandelt werden, ist weitere Arbeit erforderlich. Die genaue Formulierung des möglichen Einsatzes von Spähsoftware im Zusammenhang mit journalistischen Quellen wird in der AVMWP noch erörtert. Obwohl sich alle Mitgliedstaaten in Bezug auf einen gemeinsamen starken Schutz journalistischer Quellen einig sind, müssen die Bestimmungen, die die Möglichkeit für Ausnahmen vorsehen, noch weiter erörtert und präzisiert werden.

3. Mediendienste im digitalen Umfeld, nationale Medienmarktmaßnahmen mit Auswirkungen auf den Binnenmarkt, transparente Zuweisung wirtschaftlicher Ressourcen und neue Beobachtung des Medienbinnenmarkts (Artikel 17-25)

Der letzte Teil der Verordnung enthält Bestimmungen unterschiedlicher Art. Bei einigen Bestimmungen vertraten die Mitgliedstaaten ähnliche Auffassungen in Bezug auf die Richtung der Änderungen, während bei anderen die Ansichten etwas voneinander abwichen. Nur ein erstes Paket von Änderungsvorschlägen wurde von der AVMWP vor der Ratstagung erörtert.

Der Vorsitz ist der Auffassung, dass die Beratungen über diesen Teil der Verordnung zwar etwas weniger weit fortgeschritten sind als die Beratungen über die ersten beiden Teile des Vorschlags, die Richtung jedoch klar ist. Die Beratungen der AVMWP zeichneten sich durch politische und technische Klarstellungen aus, und das erste Paket von Änderungsvorschlägen wurde begrüßt. Um den Bedenken der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, hat der Vorsitz wesentliche Änderungen vorgeschlagen, um den Umfang der Stellungnahmen des Gremiums zu nationalen medienpolitischen Maßnahmen auf solche mit erheblichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt zu beschränken. In diesem Sinne hat der Vorsitz auch Änderungen vorgeschlagen, um den Anwendungsbereich der Bestimmungen über Medienmarktkonzentrationen auf solche Konzentrationen zu beschränken, die voraussichtlich Auswirkungen auf den Binnenmarkt haben.

Die ersten vom Vorsitz vorgeschlagenen Änderungen zielten auch darauf ab, die Schutzvorkehrungen für Mediendiensteanbieter gegenüber sehr großen Online-Plattformen zu stärken und gleichzeitig die Bedingungen für die Inanspruchnahme dieser Schutzvorkehrungen zu verschärfen. Ziel war es, ein ausgewogenes Verfahren zu finden, das die Achtung der Integrität von Inhalten unter der redaktionellen Kontrolle der Mediendiensteanbieter erhöht und gleichzeitig die klaren Verpflichtungen für sehr große Online-Plattformen zur Bekämpfung von Desinformation und Hetze bestätigt. Die Mitgliedstaaten sind sich darüber einig, dass es wichtig ist, dem Gremium die Aufgabe zu übertragen, den Dialog zwischen sehr großen Online-Plattformen und Mediendiensteanbietern zu stärken.

Die Bestimmungen über die Publikumsmessung und die staatliche Werbung haben bei den Mitgliedstaaten Fragen aufgeworfen, da die nationalen Vorschriften über staatliche Werbung erheblich voneinander abweichen. Eine wichtige vorgeschlagene Kompromissänderung besteht darin, es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, auf nationaler Ebene strengere oder detailliertere Vorschriften für staatliche Werbung beizubehalten.

Schließlich hat der Vorsitz auch Änderungsanträge vorgelegt, um die von der Kommission vorgesehene jährliche unabhängige Beobachtung zu präzisieren und ihre Transparenz zu erhöhen.

IV. FOLGEMAßNAHMEN

Die AVMWP wird ihre Arbeit an dem EMFA-Vorschlag im Mai und Juni fortsetzen. Ziel des Vorsitzes ist es, bis Juni 2023 ein Mandat des AStV festzulegen.
