

Kulturministeriet

Att.: Fuldmægtig Annemette Riis-Hansen

Sendt pr. email til arh@kum.dk



8. november 2022

Høringssvar vedr. forslag til forordning om oprettelse af en fælles ramme for medietjenester i det indre marked (europæisk retsakt om mediefrihed) og om ændring af direktiv 2010/13/EU

Danske Medier har med tak modtaget Kulturministeriets høring af 18. oktober 2022. Foreningen har følgende overordnede bemærkninger til forordningsforslaget, som her også omtales som Media Freedom Act eller blot MFA.

Danske Medier kan ikke støtte forordningsforslaget i den nuværende form. Foreningen anerkender EU-Kommissionens intention om med Media Freedom Act at forbedre vilkårene for pressefriheden i Europa, men mediepolitik, der i vidt omfang angår nationale kulturelle anliggender, er ikke og bør ikke være underlagt EU-regler. Dertil kommer, at medievirksomhed kun i meget begrænset omfang har grænseoverskridende karakter, og der findes derfor ikke et indre mediemarked. Medlemsstaterne bør som følge heraf heller ikke afgive deres kompetence til at regulere mediernes rammevilkår til fordel for EU-regler, der blandt andet indfører et overstatsligt europæisk råd for medietjenester. Kommissionen hverken dokumenterer eller sandsynliggør, at MFA faktisk vil styrke pressefriheden i Europa; tværtimod risikerer forslaget at forringe mulighederne for at drive publicistiske medier i EU.

Danske Medier opfordrer regeringen til at arbejde for, at EU-reguleringen begrænses til regler, der faktisk beskytter og ikke yderligere regulerer medierne samt gennem Rådets juridiske tjeneste at få afklaret, om EU har den fornødne hjemmel til at indføre så vidtgående lovgivning på medieområdet.

Retsgrundlag for MFA

Det er et adelsmærke for demokratiske retssamfund, at der er fravær – eller et absolut minimum – af statslig regulering af de redaktionelle medier. Kun derved kan medierne siges at være reelt frie og uafhængige og dermed i stand til at udfylde deres væsentlige rolle som de demokratiske samfunds kontrol- og informationsorganer (populært den fjerde statsmagt). Medierne udgør med andre ord en vital infrastruktur for demokratiske samfund.

I visse – navnlig østeuropæiske – EU-lande er pressefriheden under voldsomt pres fra statsmagterne. Danske Medier har derfor sympati for Kommissionens ønske om fælles regler, der kan forbedre vilkårene for medierne i disse lande. Foreningen er imidlertid stærkt bekymret for, at sådanne fælles regler vil få negativ virkning på rammevilkårene for at drive medievirksomhed i de veletablerede og

velfungerende mediemarkeder, som findes i hovedparten af EU-landene. Dette gælder ikke mindst i Danmark og de øvrige nordiske lande, hvor der er en stærk tradition for en fri og pluralistisk presse, der sikrer borgernes adgang til pålidelige oplysninger som væsentlig forudsætning for en oplyst offentlig debat.

Danske Medier er derfor særdeles kritisk overfor Kommissionens begrundelse for MFA og som følge deraf også det angivne retsgrundlag, nemlig artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende det indre markeds oprettelse og funktion.

Kommissionen henviser i forslaget til medietjenesternes grænseoverskridende karakter og til eksistensen af et indre mediemarked, som netop er en forudsætning for at kunne vedtage EU-regler på medieområdet med hjemmel i artikel 114. Der henvises til "grænseoverskridende problemer", "grænseoverskridende aktiviteter og investeringer", "grænseoverskridende koordineringsværktøjer og udtalelser og retningslinjer", "grænseoverskridende produktion, distribution og forbrug af medieindhold", "grænseoverskridende mediemarkedstransaktioner" m.v.

Men Kommissionen undlader at forholde sig til, at langt størsteparten af de europæiske medier reelt kun har lokal, regional eller national rækkevidde og dermed slet ikke er grænseoverskridende. Det skyldes en lang række forhold, herunder ikke mindst de sproglige og kulturelle forskelle, som ellers normalt opfattes som en styrke for det europæiske fællesskab og som en væsentlig begrundelse for, at medieområdet er og fortsat bør være underlagt national reguleringskompetence.

Det må naturligvis anerkendes, at ikke blot audiovisuelle medier, men også pressepublikationer *kan* forbruges på tværs af grænser. Men dette gælder i praksis i et så begrænset omfang, at det efter Danske Mediers vurdering ikke er meningsfuldt at tale om eksistensen af et indre mediemarked med de voldsomme konsekvenser dette har i form af EU's pludselige kompetence til at indføre fælles regler for alle medier – også den hovedpart, som kun henvender sig til og bruges af et nationalt publikum. I den forbindelse er det da også tankevækkende, at Kommissionen udtrykkeligt anfører som specifikt mål med MFA at "fremme grænseoverskridende aktiviteter og investeringer i medietjenester", hvilket synes at understrege, at det grænseoverskridende element ikke er fremherskende i dag.

Man forsøger med andre ord at fratage medlemsstaterne kompetence og i stedet regulere på EU-niveau for at fremme mediernes grænseoverskridende karakter. Men derved vendes tingene på hovedet; først når der faktisk er tale om grænseoverskridende karakter, kan EU lovgive på området.

Det bemærkes endelig, at Kommissionens uafhængige Regulatory Scrutiny Board også i første omgang fandt, at Kommissionens begrundelse for EU-regulering var utilstrækkelig. Først da Kommissionen havde indsat af en række henvisninger til det "grænseoverskridende" i forslaget, blev denne vurdering justeret.

Danske Medier vil derfor opfordre Kulturministeriet til at få Rådets juridiske tjeneste til nøje at vurdere MFA's retsgrundlag og rækkevidden heraf for at undgå, at retsaktens senere risikerer at blive

underkendt af EU-Domstolen eller skaber en uheldig praksis for udvidende fortolkning af Traktatens hjemmelsbestemmelser.

Under alle omstændigheder bør en eventuel kommende EU-regulering indskrænkes til det, som er absolut nødvendigt for at opnå det afgørende mål, nemlig at beskytte alle europæiske medier mod direkte eller indirekte indblanding i deres redaktionelle virksomhed. Fælles regler om beskyttelse af medierne må derimod ikke kunne benyttes som anledning til en indgribende og potentielt skadelig EU-regulering af medierne. Efter Danske Mediers opfattelse bærer Kommissionens bemærkninger til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet imidlertid præg af, at man på forhånd har lagt sig fast på, at regulering skal ske. Argumentationen for overholdelsen af disse principper er på ingen måde overbevisende.

For fuldstændighedens skyld bemærkes, at danske medier er omfattet af medieansvarslovens regler, herunder kravet i § 34 om, at mediernes indhold og handlemåde skal være i overensstemmelse med god presseskik. Med udgangspunkt i mediebranchens selvregulering – de vejledende regler for god presseskik – træffer Pressenævnet afgørelse om, hvorvidt der er sket offentliggørelse i strid hermed.

Mediernes og deres brugeres rettigheder og pligter

Såfremt forslaget videreføres, ser Danske Medier positivt på kapitel II om medietjenesteudbyderes og -modtageres rettigheder og pligter, som bør være det bærende element i MFA. Foreningen ønsker dog at fremkomme med nogle få bemærkninger til kapitlet:

Rettigheder for modtagere af medietjenester (artikel 3)

Borgernes ret til at modtage en mangfoldighed af frit og uafhængigt produceret nyheds- og aktualitetsindhold i artikel 3 er en udmærket programerklæring, som dog næppe kan opfattes som et retskrav for den enkelte.

I præambelens betragtning 6 anføres, at mediebrugerne bør kunne modtage "gratis" medietjenester. I en tid, hvor mange mediers økonomi er særdeles skrøbelig, er der behov for, at dette nuanceres.

Medietjenesteudbyderes rettigheder (artikel 4)

Danske Medier noterer med tilfredshed anerkendelsen af mediernes redaktionelle frihed, herunder kildebeskyttelsen, som en grundlæggende forudsætning for at drive medievirksomhed i EU. Foreningen finder det derfor også uambitiøst, at medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 2, blot skal "respektere" den redaktionelle frihed. Denne bør selvsagt "garanteres", såfremt MFA skal give europæiske medier en reel beskyttelse mod indblanding fra medlemsstaterne.

Sikkerhedsforanstaltninger for public service-medieudbydere uafhængige funktion (artikel 5)

Danske Medier anerkender behovet for uafhængige public service-medier, der opererer efter armslængdeprincippet. Foreningen mener dog, at den nøjagtige rækkevidde af kravet i artikel 5, stk. 3, om, at disse medier "har tilstrækkelige og stabile finansielle ressourcer" må tydeliggøres, således at dette ikke kan misbruges af medlemsstater til at stille private medieudbydere i en urimelig konkurrencesituation i forhold til statsejede medier.

Forpligtelser for medietjenesteudbydere, der leverer nyheds- og aktualitetsindhold (artikel 6)

Danske Medier finder, at artikel 6, stk. 2, om sikring af den redaktionelle uafhængighed er udtryk for et helt grundlæggende og ufravigeligt princip, der i Danmark kommer til udtryk i medieansvarslovens bestemmelser om redaktørens ret til at redigere mediet. Udgiveren fastlægger mediets redaktionelle linje, men redaktøren opererer frit inden for denne ramme.

Danske Medier er bekendt med, at den foreslåede bestemmelse i nogle lande med stærk udgivertradition opfattes som et forbud mod, at udgiveren medvirker til at bestemme over indholdet af sine egne medier. Det er ikke foreningens forståelse af bestemmelsen og præambelens betragtning 20-21, men viser vigtigheden af, at det tydeliggøres i MFA, hvad der er en sund rollefordeling mellem udgiver og redaktør, som sikrer redaktionelle beslutningers uafhængighed.

Tilsynsmyndigheder nationalt og på EU-niveau

Det gældende direktiv om audiovisuelle medietjenester, der *ikke* er vedtaget med hjemmel i indre markeds-bestemmelsen, indeholder henvisninger til nationale "kompetente myndigheder" samt et "kontaktudvalg" i Kommissionens regi, nemlig Gruppen af Europæiske Tilsynsmyndigheder for Audiovisuelle Medietjenester (ERGA).

Med forordningsforslagets kapitel III ønsker Kommissionen at øge reguleringssamarbejdet til at omfatte regulering af alle redaktionelle medier, også trykte og digitale medier. Det skal dels ske gennem nationale tilsynsmyndigheder eller -organer og dels – på EU-niveau – gennem "Det Europæiske Råd for Medietjenester".

Danske Medier tager skarpt afstand fra dette kapitel, som efter foreningens vurdering kan være skadeligt for mediernes frihed og uafhængighed på velfungerende mediemarkeder.

Foreningen frygter, at de foreslåede bestemmelser kan bruges som undskyldning for mere national regulering af medierne og dermed potentielt yderligere forværre forholdene i de lande, hvor man med forslaget netop ønsker at hjælpe frie og uafhængige medier.

Nationale myndigheder såsom Radio- og tv-nævnet i Danmark varetager nødvendige opgaver såsom udstedelse af sendetilladelser m.v. på et medieområde, hvor der er visse tekniske begrænsninger for

udbuddet. Der er ikke behov for tilsvarende myndighedsudøvelse i forhold til medier, der ikke er omfattet af AVMS-direktivet.

Danske Medier afviser derfor også behovet for et altomfattende europæisk råd for medietjenester. Et råd, som ifølge forordningsforslagets artikel 9 er tiltænkt at skulle udføre sine opgaver i fuld uafhængighed, men som ikke desto mindre er tæt sammenvævet med Kommissionen, der ikke blot skal varetage rådets sekretariat, men også skal høres af rådet og inddrages i en lang række af de procedurer, der er nærmere beskrevet i kapitel III. Såfremt forslaget videreføres, og man i forhandlingerne fastholder at etablere et nyt råd til erstatning for ERGA, bør det sikres, at rådet både organisatorisk og funktionelt bliver reelt uafhængigt af Kommissionen.

Danske Medier har endelig nogle få, overordnede kommentarer til specifikke bestemmelser i forordningsforslagets kapitel III:

Mediernes forhold til techgiganter (artikel 17)

Danske Medier anerkender hensigten med artikel 17, der vedrører forholdet mellem redaktionelle medier og techgiganter, de såkaldte "meget store onlineplatforme". Forslaget giver medierne bedre muligheder for at håndtere problemer med techgiganternes fjernelse af lovligt redaktionelt indhold på platformene og bygger dermed ovenpå allerede vedtagne regler i Digital Services Act. Det bliver dog væsentligt at sikre, at mediernes håndhævelsesmuligheder over for de meget store onlineplatforme bliver håndgribelige og kraftfulde nok til at få en reel effekt.

Danske Medier opfordrer derfor til at sikre publicistiske mediers ret til kollektive forhandlinger over for techgiganterne.

Mediekoncentration (artikel 21)

Danske Medier mener ikke, at EU bør tilføres yderligere kompetence til at udstede retningslinjer for eller vurdere fusioner på mediemarkedet ud over de almindelige konkurrenceregler, der gælder horisontalt. Som anført ovenfor er mediemarkederne i høj grad præget af nationale forskelligheder, navnlig sprogligt og kulturelt. Derfor må medievirksomhedernes transaktioner også bedømmes ud fra disse nationale forhold for så vidt angår deres indvirkning på mediepluralisme, redaktionel uafhængighed og økonomisk bæredygtighed.

Mediekoncentration kan dække over en samfundsmæssigt uønsket samling af medier på få hænder til skade for borgernes adgang til et mangfoldigt medieudbud. Mediekoncentration kan dog også være sund i den forstand, at ellers lukningstruede medier kan videreføres og udvikles som del af en større medievirksomhed med flere økonomiske ressourcer og dermed bidrage til at opretholde mediepluralismen og forhindre de såkaldte "nyhedsørkener" – ikke mindst i lokalområder. Denne mulighed har sikret flere lokale udgivelser i Danmark. Bedømmelsen af mediekoncentrationers indvirkning på et mangfoldigt medie billede bør derfor så vidt muligt ske nationalt og ikke i et

europæisk medieråd, der er sammensat af repræsentanter fra samtlige EU-lande uden nødvendigvis at have tilstrækkelig indsigt i de enkelte landes grundlæggende mediestrukturer.

Publikumsmåling (artikel 2, nr. 14, og artikel 23)

Danske Medier konstaterer, at uafhængige målinger af mediernes brugere, lyttere, læsere og seere spiller en væsentlig rolle for at sikre troværdig og transparent information. Uafhængige analyseinstitutter som fx Kantar, Gemius og Nielsen, der udfører disse målinger, medvirker til at sikre pålidelig information på annoncemarkedet. Dette bør opretholdes, og derfor mener Danske Medier, at artikel 2, nr. 14, samt artikel 23 bør udvides, således at bestemmelsens anvendelsesområde ligeledes dækker meget store onlineplatforme for at sikre fuld transparens, fair konkurrence og for at undgå at påføre de uafhængige aktører en række urimelige byrder.

Danske Medier står naturligvis til rådighed, såfremt ministeriet ønsker ovenstående bemærkninger uddybet. Henvendelser herom kan rettes til chefjurist Holger Rosendal eller undertegnede.

Med venlig hilsen

Danske Medier

Mads Brandstrup

Adm. direktør