



24.6.2010

MEDDELELSE TIL MEDLEMMERNE

Om: Andragende 1894/2009 af Cristina Andreu, spansk statsborger, for foreningen "Asociación de mujeres cineastas y de medios audiovisuales, CIMA", om indførelse af positiv særbehandling med det spanske kulturministeriums nye bekendtgørelse om statsstøtte til filmindustrien

1. Sammendrag

Andrageren hævder, at det spanske kulturministerium har ændret satserne i den nye bestemmelse (bekendtgørelse fra det spanske kulturministerium 2834/2009 af 19. oktober 2009), som fastsætter statsstøtten til filmindustrien. Disse satser er fastsat, så de fordrer positiv særbehandling og tilgodeser projekter forelagt af kvinder. Ifølge andrageren er disse kriterier i strid med Domstolens retspraksis, jf. sag C-450/93 og C-409/95, eftersom de automatisk stiller kvinder bedre på områder, hvor de før var ligestillet med mænd.

2. Opfyldelse af betingelserne for behandling

Andragendet opfylder betingelserne for behandling (fastslået den 29. marts 2010). Kommissionen anmodet om oplysninger (forretningsordenens artikel 202, stk. 6).

3. Kommissionens svar, modtaget den 24. juni 2010.

"Andragendet

Andrageren hævder, at en bekendtgørelse fra det spanske kulturministerium er i strid med EU-lovgivningen om ligestilling mellem mænd og kvinder.

Der er tale om bekendtgørelse 2834/2009 af 19. oktober 2009 om tildeling af statsstøtte til filmindustrien.

Andrageren kritiserer navnlig bekendtgørelsens artikel 28, der er affattet som følger:

"Artikel 28. Vurdering af projekter.

1. Projekterne vil blive vurderet af udvalget vedrørende støtte til produktion af filmmanuskripter og udvikling af filmprojekter som reguleret ved artikel 104, der [udvalget] efter de procedurer og mekanismer, som er fastlagt i førnævnte artikel, vil vurdere følgende aspekter i overensstemmelse med de maksimale relevante vægtninger:

a) Det foreslåede spillefilmprojekts originalitet og kvalitet: op til 45 point. I den forbindelse vil der blive tildelt projektet 20 point, hvis det bygger på et manuskript, som er produceret med et økonomisk tilskud, der er opnået i henhold til artikel 19.

b) Budgettet, dets egnethed for projektet og finansieringsplanen: op til 25 point.

c) En kreditvurdering af produceren sammen med finansieringsoversigten og forretningspapirerne for produktionselskabet og dets tilknyttede selskaber: op til 25 point.

d) Hvis filmens instruktør er en kvinde, der ikke har instrueret en spillefilm før: 5 point.

2. Den vurdering, der er beskrevet under litra a) ovenfor, vil blive gennemført særskilt, idet ansøgerens anonymitet bevares. Skal der foretages et valg mellem to projekter, der har opnået samme pointantal ved denne vurdering, vil der blive givet fortrinsstilling til det projekt, hvis instruktør eller manuskriptforfatter er en kvinde, inden forholdene under de øvrige litra vurderes. En sådan fortrinsstilling vil i givet fald blive givet successivt begyndende med projekter med det højeste pointantal. Den vil automatisk ophøre med at blive anvendt, såfremt der opstår en situation, hvor der samlet set er tildelt lige mange projekter til mænd og kvinder."

Andrageren gør opmærksom på, at der unægteligt forekommer en betydelig forskelsbehandling mellem mænd og kvinder i filmindustrien i Spanien. I andragendet nævnes en nylig undersøgelse, der konkluderede, at kun 7 % af de film, der produceres i Spanien, havde en kvindelig instruktør, kun 15 % havde et manuskript, som var skrevet af en kvinde, og kun 21 % havde en kvindelig producer.

Andrageren kritiserer imidlertid de positive særforanstaltninger, der foreskrives i ovennævnte bekendtgørelse - og det af to grunde:

På den ene side hævder andrageren, at de positive særforanstaltninger ikke sikrer en positiv effekt med hensyn til kønsskævhed, især fordi de ikke er ledsaget af klare mål og metoder for overvågning og evaluering.

På den anden side hævder andrageren, at foranstaltningerne kan give anledning til "individuel konkurrence mellem mænd og kvinder" og kunne anfægtes med den begrundelse, at de bryder princippet om lige muligheder for alle. Andrageren hævder, at de strider mod EU-lovgivningen, specielt forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn, således som Domstolen har fortolket det i sin dom af 17. oktober 1995, sag C-450/93, "Kalankesagen", og af 11. november 1997, sag C-409/95, "Marschallsagen".

Andrageren efterlyser i stedet specifikke støtteforanstaltninger for kvinder. Hun fremsætter følgende alternative forslag:

Ifølge CIMA's forslag (...) skal der for enhver form for støtte indføres et særligt pointsystem for projekter, som instrueres eller produceres af en kvinde, eller hvor manuskriptet er forfattet af en kvinde. Der skal under ordningen mere specifikt tildeles: 5 point i hvert af følgende tilfælde: Hvis filmen skal instrueres af en kvinde, hvis manuskriptet er forfattet af en kvinde, eller hvis filmen skal produceres af kvinder, der kan godtgøre mindst 60 % af ejendomsrettighederne til den, og/eller hvis den ledende producer er en kvinde; 8 point, hvis to af disse situationer forekommer, og 10 point, hvis alle tre betingelser er opfyldt.

Kommissionen modtog en tilsvarende klage fra CIMA på det tidspunkt, hvor den foretog en statsstøttevurdering af ovennævnte foranstaltning. I sin statsstøtteafgørelse N587/09¹ tog

¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/by_case_nr_n2009_0570.html#587.

Kommissionen stilling til CIMA's kritikpunkter og bemærkede, at "ninguna norma comunitaria impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que la mitad de las ayudas a la actividad cinematográfica se atribuya a películas escritas o dirigidas por mujeres".

EU-lovgivningen

I EUF-traktatens artikel 157, stk. 3, fastsættes følgende:

"1. Hver medlemsstat gennemfører princippet om lige løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde af samme værdi.

(...)

3. Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg foranstaltninger, der skal sikre anvendelsen af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, herunder princippet om lige løn for samme arbejde eller arbejde af samme værdi.

4. For at sikre fuld ligestilling mellem mænd og kvinder i praksis på arbejdsmarkedet er princippet om ligebehandling ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller vedtager foranstaltninger, der tager sigte på at indføre specifikke fordele, der har til formål at gøre det lettere for det underrepræsenterede køn at udøve en erhvervsaktivitet eller at forebygge eller opveje ulemper i den erhvervsmæssige karriere."

Rådets direktiv 2006/54/EF forbyder forskelsbehandling på grundlag af køn i forbindelse med beskæftigelse og arbejde.

Det hedder navnlig i dette direktivs artikel 14:

"1. Der må i den offentlige eller den private sektor, herunder offentlige organer, ikke finde direkte eller indirekte forskelsbehandling sted på grund af køn, for så vidt angår:

a) vilkårene for adgang til lønnet beskæftigelse, udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed og erhvervsmæssig beskæftigelse, herunder udvælgelseskriterier og ansættelsesvilkår, uanset branche og uanset niveau i erhvervshierarkiet, herunder i henseende til forfremmelse

b) adgang til alle typer af og niveauer for erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervsmæssig videreuddannelse og omskoling, herunder praktisk arbejdserfaring

c) ansættelses- og arbejdsvilkår, herunder afskedigelse, samt løn, som omhandlet i dette direktiv og traktatens artikel 141

d) medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation eller en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, herunder de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne. (...)"

Ifølge direktiv 2006/54/EF skal medlemsstaterne desuden indføre retslige og/eller administrative procedurer for at give klageadgang for personer, der føler sig udsat for forskelsbehandling.

For at kunne forstå andragerens argumentation er det også nødvendigt at minde om Domstolens domme i de sager, hun nævner.

Domstolen fastslog i sin dom i "Kalankesagen", at:

"(...) princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår er til hinder for en national lovgivning, der som i denne sag, når ansøgere af forskelligt køn, der er udvalgt med henblik på forfremmelse, er lige kvalificerede, automatisk giver kvindelige ansøgere en fortrinsstilling på områder, hvor kvinder er underrepræsenteret, idet der antages at foreligge underrepræsentation, når kvinder ikke udgør mindst halvdelen af de ansatte i de enkelte lønklasser i den pågældende personalegruppe, og dette også gælder for de forskellige

kompetenceniveauer i organisationsplanen."

Domstolen fastslog i sin dom i "Marschallsagen", at:

"(...) princippet om ligebehandling af mænd og kvinder, for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhvervsuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår, [ikke er] til hinder for en national regel, hvorefter der inden for det offentlige, såfremt der i den enkelte stillingsgruppe, hvortil forfremmelse kan ske, er beskæftiget færre kvinder end mænd, skal gives kvinder en fortrinsstilling, når ansøgere af forskelligt køn er lige kvalificerede med hensyn til egnethed, kundskaber og faglig indsats, medmindre der er forhold knyttet til en mandlig medansøgers person, der vejer tungere, forudsat:

- at reglen i hvert konkret tilfælde garanterer de mandlige ansøgere, der er lige så kvalificerede som de kvindelige ansøgere, at ansøgningerne vurderes objektivt under hensyntagen til alle kriterier vedrørende den enkelte ansøgers person, og at der ses bort fra de kvindelige ansøgers fortrinsstilling, såfremt en mandlig ansøger ud fra et eller flere af disse kriterier bør foretrækkes, og

- at disse kriterier ikke er diskriminerende over for de kvindelige ansøgere."

I begge de sager, andrageren har nævnt, henviser Domstolen til artikel 2, stk. 1 og 4, i Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976. Disse bestemmelser er ikke længere gældende. Forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af køn i forbindelse med beskæftigelse, som var omhandlet i artikel 2, stk. 1, i direktiv 76/207/EØF, er nu hjemlet i artikel 14 i direktiv 2006/54/EF. Hertil kommer, at muligheden for at vedtage foranstaltninger til fremme af lige muligheder for mænd og kvinder, som var omhandlet i artikel 2, stk. 4, i direktiv 76/207/EØF, nu er indskrevet i EUF-traktatens artikel 157, stk. 3 (tidl. EF-traktatens artikel 141).

Analyse af sagen

Efter Kommissionens opfattelse er andragerens påstande ikke korrekte eller giver i det mindste ikke grundlag for at indlede overtrædelsesprocedurer mod Spanien.

Det skal indledningsvis bemærkes, at andragendet vedrører et spørgsmål, som er omfattet af EU's lovgivning om ligestilling mellem mænd og kvinder, eftersom det relaterer til en situation vedrørende adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed - der er omhandlet i ovennævnte artikel 14 i direktiv 2006/54/EF.

Andrageren gør gældende, at det spanske kulturministeriums bekendtgørelse 2834/2009 er i strid med EU-lovgivningen af to grunde.

På den ene side hævder hun, at bekendtgørelsen ikke sikrer nogen positive virkninger, hvad angår kønsskævhed.

På den anden side hævder hun, at bekendtgørelsen strider mod forbuddet om forskelsbehandling på grundlag af køn. Hun fremsætter også alternative forslag til løsning af dette påståede problem.

Hvad angår andragerens første argument, bør det bemærkes, at EU-lovgivningen ikke indeholder noget krav om, at medlemsstaterne indfører positive særforanstaltninger til fordel for kvinder. Som det klart fremgår af EUF-traktatens ovennævnte artikel 157, stk. 4, kan medlemsstaterne vedtage sådanne foranstaltninger, men de er ikke forpligtet dertil. Hvis en medlemsstat følgelig ikke vedtager positive særforanstaltninger til fordel for kvinder, eller hvis de foranstaltninger, den vedtager, ikke er tilstrækkeligt ambitiøse eller effektive, overtræder medlemsstaten ikke EU-lovgivningen.

Hvad angår andragerens andet argument, er det værd at fremhæve en række punkter.

For det første bringer den fortrinsstilling, der gives kvinder i medfør af artikel 28, stk. 2, i bekendtgørelse 2834/2009, ikke de finansierede projekters kvalitet i fare, eftersom der altid

vil blive foretaget et valg mellem to lige gode projekter - der har opnået samme pointantal ved kvalitetsvurderingen.

Ifølge samme bestemmelse vil denne eventuelle fortrinsstilling desuden, hvis den finder anvendelse, automatisk ophøre med at blive anvendt, såfremt der opstår en situation, hvor der samlet set er tildelt lige mange projekter til mænd og kvinder. Blandt personer med lige gode projekter vil det samlede antal kvinder, hvis projekter støttes, derfor aldrig være højere end det samlede antal mænd - som følge af den kritiserede fortrinsstilling.

Andrageren gør desuden gældende, at der er en betydelig ulighed mellem mænd og kvinder i filmindustrien i Spanien.

Det skal endelig bemærkes, at det alternative system, som andrageren har foreslået, ikke ville forbedre situationen. Dette ville ikke ske, selv om man tilsluttede sig andragerens synspunkt og anlagde en formalistisk fortolkning af princippet om ligebehandling. Ud fra sidstnævnte synsvinkel ser det ud til, at situationen i værste fald kunne forværres, hvis andragerens alternative forslag vedtoges.

Den nugældende ordning, der kritiseres af andrageren, sikrer nemlig kvaliteten af de finansierede projekter, eftersom der kun gives fortrinsstilling til kvinder i tilfælde, hvor de projekter, for hvilke der ansøges om tilskud, er af samme kvalitet.

Hvis ellers Kommissionen har forstået andragerens forslag rigtigt, ser det imidlertid ud til, at den alternative ordning, hun har foreslået, kunne give kvinder en fortrinsstilling, selv i tilfælde, hvor deres projekter blev vurderet som værende af ringere kvalitet end mændenes. Denne vurdering kan kort forklares på følgende måde.

Ifølge andragerens forslag skulle der i den alternative ordning indføres "et særligt pointsystem for projekter, som instrueres eller produceres af en kvinde, eller hvor manuskriptet er forfattet af en kvinde". Filmprojekter, hvor kvinder er instruktører, manuskriptforfattere eller producenter ville modtage ekstra 5 point, hvis en af disse situationer forekommer, 8 point, hvis to af disse situationer forekommer, og 10 point, hvis alle tre betingelser er opfyldt.

En sådan ordning kunne udløse følgende situation:

Ved en evaluering på lige vilkår tildeles et projekt, hvor der kun står mænd bag, 45 point. Samtidig tildeles et projekt, hvor kun kvinder står bag, 40 point ud fra en kvalitetsvurdering. Ifølge den foreslåede ordning ville mændenes projekt imidlertid ikke modtage tilskud, mens kvindernes projekt ville. Dette fordi kvindernes projekt ville modtage ekstra 10 point, alene fordi der står kvinder bag - til trods for at projektet kvalitetsmæssigt ikke står mål med det andet projekt.

Sidst men ikke mindst skal det bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til direktiv 2006/54/EF skal indføre retslige og/eller administrative procedurer for at give klageadgang for personer, der føler sig udsat for forskelsbehandling

Spanien har gennemført dette direktiv ved "Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres".

Medlemsstaterne er ansvarlige for at sikre en korrekt og effektiv gennemførelse af fællesskabslovgivningen i deres nationale retsorden. Kommissionen fører som traktaternes vogter nøje tilsyn med gennemførelsen af fællesskabslovgivningen på nationalt plan og træffer de nødvendige foranstaltninger i henhold til EF-traktaten, hvis medlemsstaterne handler i strid med fællesskabslovgivningen.

Når lovgivningen er blevet gennemført korrekt, som tilfældet er i Spanien, er det imidlertid op til den enkelte, der mener, at han eller hun har været udsat for forskelsbehandling, at indlede retslige procedurer i henhold til national lovgivning og at indbringe en eventuel lovovertrædelse for de nationale domstole. Det er de nationale retsinstansers opgave at kontrollere anvendelsen af direktiverne i enkeltstående sager.

Efter Kommissionens opfattelse fremgår det ikke af de foreliggende oplysninger, at den anfægtede nationale foranstaltning er i klar modstrid med bestemmelserne i den gældende EU-lovgivning.

Hertil kommer, at det i denne særlige sag, der omhandler et spørgsmål af stor kompleksitet, alene er de nationale domstole, som er i stand til at undersøge alle sagens relevante faktiske omstændigheder.

Kommissionen vil derfor ikke indlede overtrædelsesprocedurer mod Spanien på grundlag af de oplysninger, som borgeren har fremlagt.

Konklusioner

Kommissionen har nøje undersøgt andragerens påstande. Det fremgår ikke af de foreliggende oplysninger, at den anfægtede nationale foranstaltning er i klar modstrid med kravene i den gældende EU-lovgivning.

Kommissionen vil derfor ikke indlede overtrædelsesprocedurer mod Spanien på grundlag af de oplysninger, som borgeren har fremlagt.

Under alle omstændigheder råder spanske borgere over de nødvendige nationale retsinstrumenter, således at de kan forsvare deres ret til ligestilling mellem mænd og kvinder i henhold til EU-lovgivningens gældende regler - herunder Domstolens relevante retspraksis i den forbindelse."