



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 31. oktober 2022

Sak: 2022/1331
Klager: Forum Scene AS
Advokat: Advokat Karl O. Wallevik ved Advokatfirmaet Wallevik

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Anne Margrete Fiskvik og Jon Gotteberg

1 Sakens bakgrunn

- (1) Forum Scene AS (heretter «klager») søkte den 29. april 2022 om kompensasjon som underleverandør i forbindelse med avlysningen av 30 arrangementer planlagt gjennomført i perioden 1. november 2021 til 25. februar 2022. Det ble søkt om kompensasjon på kroner 1 085 000 etter forskrift av 8. mars 2022 nr. 345 om midlertidig kompensasjonsordning for avlyste, stengte eller nedskalerte kulturarrangementer i perioden 1. november 2021 til 28. februar 2022 som følge av covid-19-utbruddet (heretter «forskriften»). Bekreftelse på søknaden fra autorisert regnskapsfører ble oversendt samme dag.
- (2) Lotteri- og stiftelsestilsynet etterspurte dokumentasjon fra klager den 16. mai 2022. Tilsynet ba klager opplyse gjennomsnittlig omsetning i januar og februar 2020. Klager ble også bedt om å redegjøre for omstendighetene rundt avlysningene av fem arrangementer i november.
- (3) Klager oversendte den 19. mai 2022 utdrag fra hovedboken for januar og februar 2020, og en redegjørelse. I redegjørelsen har klager i det vesentlige fremholdt at omsetningstall for januar og februar 2020 ikke vil gi et korrekt sammenligningsgrunnlag for perioden november 2021 til februar 2022, ettersom klagers kulturhus ble opprettet i august 2019 og ikke ville hatt tilnærmet normal drift før høsten 2020. Klager brukte derfor en tilnærmet normalmåned med omsetning på omtrent tre millioner kroner som sammenligningsgrunnlag i søknaden. Basert på hva som var planlagt for kompensasjonsperioden var budsjetterte inntekter på mellom tre og seks millioner kroner per måned for de omsøkte månedene. Når det gjaldt arrangementene avlyst i november 2021 erkjente klager at arrangementene ikke falt innenfor ordlyden avlyst som følge av «klare og dokumenterbare råd eller pålegg gitt av offentlige myndigheter som følge av covid-19 utbruddet». Klager viste til at en svakhet ved ordningen er at den ikke tar hensyn til de følger pandemien har hatt utover de helt konkrete arrangementene

som blir påvirket. Det ble blant annet vist til at arrangementene ble avlyst som følge av pandemien mange restriksjoner og de følger dette hadde både for arrangører og publikum.

- (4) Lotteri- og stiftelsestilsynet avslo søknaden den 25. mai 2022. Tilsynet har vist til at det etter forskriften § 6 første ledd bokstav b, er et vilkår at underleverandøren har hatt en omsetningsfall på minst 30 prosent i kompensasjonsperioden. Etter forskriften måtte klager enten bruke den aktuelle oppstartsmåned i 2019 eller gjennomsnitt av omsetning i januar og februar 2020 som sammenligningsgrunnlag, jf. forskriften § 7 første og andre ledd. Siden klager ikke hadde omsetning i de omsøkte sammenligningsperiodene i 2019, benyttet tilsynet omsetningstall for januar og februar 2020. Omsetningen i disse månedene var henholdsvis kroner 311 946 og kroner 727 826, som innebærer en gjennomsnittlig omsetning på kroner 519 886. Klager har ifølge tilsynet derfor ikke hatt et omsetningsfall i tre av månedene det søkes kompensasjon for. I februar var omsetningen på kroner 453 096, som er en nedgang på i overkant av 13 prosent sammenlignet med sammenligningsperioden. Ettersom omsetningen i kompensasjonsperiodene ikke var mer enn 30 prosent lavere enn omsetningen i sammenligningsperioden, var klager ifølge tilsynet ikke berettiget kompensasjon etter forskriften.
- (5) Vedtaket ble påklaget den 15. juni 2022 ved advokat Karl O. Wallevik hos Advokatfirmaet Wallevik. Det er vist til at klagers omsetning i januar og februar 2020 ikke gir et riktig bilde av deres normalomsetning, siden kulturhuset klager driver ikke ble opprettet før august 2019, og det tar en del tid å etablere normal drift i et slikt kulturhus. Dersom forskriftens bestemmelser om sammenligningsgrunnlag anvendes bokstavelig innebærer det at klager «faller mellom to stoler». Klager har vist til at for å realisere forskriftens formål om å kompensere omsetningsfall har forskriften § 7 bestemmelser om hvordan omsetningsfallet, sammenlignet med en normalsituasjon, skal beregnes. Etter klagers syn fanger de tre ulike reguleringene i forskriftens § 7 første, andre og tredje ledd opp de fleste typetilfeller på en forsvarlig måte, samtidig som utformingen av bestemmelsen innebærer at noen søkere kommer spesielt uheldig ut etter samtlige alternativer. Ifølge klager kan imidlertid ikke bestemmelsen tolkes så bokstavelig, og det er vist til at lov- og forskriftsbestemmelser kan tolkes utvidende eller analogisk for å ivareta lovens formål eller andre reelle hensyn. Klager har derfor anført at forskriften § 7 tredje ledd kan og bør anvendes analogisk eller at bestemmelsen tolkes utvidende, slik at klagers omsetning settes til den prosentvise differansen mellom omsetning i kompensasjonsperioden og realistisk budsjettert omsetning i kompensasjonsperioden. Ifølge klager er en budsjettert omsetning på tre millioner kroner for hver av de fire kompensasjonsperiodene ikke bare et realistisk, men også et konservativt budsjett. Klager har fremhevet at det ikke er tvilsomt at klager reelt sett har blitt påført et omsetningsfall på over 30 prosent i søknadsperiodene på grunn av avlyste kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet. På denne bakgrunn anmodet klager Lotteri- og stiftelsestilsynet om å innvilge søknaden om kompensasjon.
- (6) Lotteri- og stiftelsestilsynet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Klagen og sakens dokumenter ble oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Lotteri- og stiftelsestilsynets innstilling datert 27. september 2022.

- (7) I innstillingen har Lotteri- og stiftelsestilsynet vist til at forskriften § 7 er bygd opp slik at etableringstidspunkt er avgjørende for hvilke sammenligningsperioder som søker skal benytte når det skal vurderes om foretaket har hatt et tilstrekkelig omsetningsfall til å komme inn under ordningen. Det vist til at bestemmelsen har tre alternative omsetningsperioder, og at det aktuelle å bruke i denne saken er alternativet i § 7 andre ledd, siden klager ble etablert i 2019. Tilsynet har informert om at de ser at noen søkere kommer uheldig ut med de kriteriene som er satt opp, men siden det er fastsatt regler om hvilke sammenligningsperioder som skal benyttes er det deres klare utgangspunkt at disse må legges til grunn. Ifølge tilsynet kunne lovgiver laget et eget alternativ basert på rimelighetsbetraktninger dersom de hadde ønsket det. Det er også vist til at det ville medføre forskjellsbehandling dersom en benytter andre sammenligningsgrunnlag enn det forskriften legger opp til, både ved at andre har unnlatt å søke etter å ha lagt i den perioden som forskriften viser til og sett de ikke er kompensasjonsberettiget, eller eventuelt har fått avslag. Tilsynet har også vist til at et sentralt poeng med forskriften har vært at utbetalingene skal foretas så fort som mulig. I den sammenheng er det vist til at ESA oppstilte som krav for ordningen at saksbehandlingen skulle være ferdigstilt innen utgangen av juni 2022, slik at tilsynet må kunne forholde seg til relativt klare regler for å oppnå dette. Derfor har tilsynet fremholdt at de ikke kan se at det er grunnlag for en analogisk eller utvidende tolkning av forskriften § 7.
- (8) Klager har i brev datert 29. september 2022 fått informasjon om saksgangen for Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Lotteri- og stiftelsestilsynets innstilling i saken eller andre merknader.
- (9) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 31. oktober 2022.

2 Det rettslige grunnlaget

- (10) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 8. mars 2022 nr. 345 om midlertidig kompensasjonsordning for avlyste, stengte eller nedskalerte kulturarrangementer i perioden 1. november 2021 til 28. februar 2022 som følge av covid-19-utbruddet.
- (11) Formålet med kompensasjonsordningen fremgår av forskriften § 1:
- «Formålet med denne ordningen er å kompensere arrangører og underleverandører i kultursektoren for tap knyttet til avlyste, stengte eller nedskalerte kulturarrangementer som følge av råd eller pålegg gitt av offentlige myndigheter i forbindelse med covid-19-utbruddet.»*
- (12) Av forskriften § 3 fremgår det at:
- «Kompensasjonsperioder etter denne forskriften er:*
- a. 1. november til 30. november 2021*
 - b. 1. desember til 31. desember 2021*
 - c. 1. januar til 31. januar 2022*
 - d. 1. februar til 28. februar 2022.»*

- (13) Det følger av forskriften § 6 første ledd at:

«(1) Underleverandører til kulturarrangement kan tildeles kompensasjon når følgende vilkår er oppfylt:

a. Underleverandøren har sin hovedvirksomhet i Norge og var registrert i Enhetsregisteret før 1. oktober 2021

b. Underleverandøren har hatt et omsetningsfall på minst 30 prosent i kompensasjonsperioden, jf. § 7.»

- (14) Av forskriften § 7 følger det at:

«(1) Fallet i omsetning, jf. § 5 (1) bokstav b) og 6 (1) bokstav b), settes til den prosentvise differansen mellom omsetning i kompensasjonsperioden og gjennomsnittet av omsetning i samme periode i alle år mellom 2017–2019, eller i årene fra første år foretaket hadde omsetning dersom foretaket ble etablert etter 1. januar 2017.

(2) Foretak som er etablert etter 31. desember 2018 kan alternativt bruke gjennomsnittlig månedlig omsetning i kalendermånedene januar og februar 2020 som grunnlag for beregning av omsetningsfallet.

(3) For foretak som er etablert etter 1. januar 2020 og som ikke har relevant omsetning i kalendermånedene januar og februar 2020, skal fallet i omsetning settes til den prosentvise differansen mellom omsetning i kompensasjonsperioden og realistisk budsjettert omsetning i kompensasjonsperioden.

(4) Fall i omsetning som har eller kunne ha blitt dekket av foretakets forsikringsordning, ved å gjøre gjeldende avtaleklausuler mv., regnes ikke som omsetningsfall.»

- (15) Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

3 Klagenemndas vurdering

- (16) Klagen gjelder vedtak om avslag på kompensasjon som underleverandør i forbindelse med avlysningen av 30 arrangementer planlagt gjennomført i perioden 1. november 2021 til 25. februar 2022
- (17) Det følger av forskriften § 6 første ledd bokstav b at det kan tildeles kompensasjon til underleverandører til kulturarrangementer som *«har hatt et omsetningsfall på minst 30 prosent i kompensasjonsperioden, jf. § 7»*. Forskriften § 7 oppstiller tre alternative grunnlag for å beregne søkerens omsetningsfall, hvilke alternativ som kan komme til anvendelse avhenger av når søkeren ble etablert.
- (18) Som følge av at klager ble opprettet i januar 2019, og i søknaden har oppgitt å ikke ha hatt noen omsetning i de aktuelle kompensasjonsperiodene i 2019, er alternativet i forskriften § 7 første ledd etter klagenemndas syn ikke relevant i denne saken.

- (19) Etter forskriften § 7 andre ledd kan foretak *«etablert etter 31. desember 2018 alternativt bruke gjennomsnittlig månedlig omsetning i kalendermånedene januar og februar 2020 som grunnlag for beregning av omsetningsfallet»*. Omsetningen til klager i januar 2020 var kroner 311 946, og kroner 727 826 i februar 2020, dette utgjør gjennomsnittlig omsetning på kroner 519 886. Klager har søkt om kompensasjon for samtlige kompensasjonsperioder etter forskriften § 3 bokstav a til d. For samtlige av disse kompensasjonsperiodene, med unntak av én, har klagers omsetning oversteget gjennomsnittlige omsetning for januar og februar 2020. I perioden 1. til 28 februar 2022 var klagers omsetning på kroner 453 096, slik at klager hadde et omsetningsfall på 12,85 prosent sammenlignet med gjennomsnittlig omsetning for januar og februar 2020. Med utgangspunkt i alternativet for beregning i forskriften § 7 andre ledd, har klager etter klagenemndas syn ikke hatt et *«omsetningsfall på minst 30 prosent»* i noen av de omsøkte kompensasjonsperiodene.
- (20) Klager har anført at forskriften § 7 tredje ledd må anvendes analogisk eller tolkes utvidende i lys av forskriftens formål, slik at omsetningsfallet settes til den prosentvise differansen mellom omsetning i kompensasjonsperioden og realistisk budsjettert omsetning for kompensasjonsperioden.
- (21) Forutsetningen for at omsetningsfall kan beregnes etter § 7 tredje ledd er etter ordlyden at foretaket ble *«etablert etter 1. januar 2020»* og *«ikke har relevant omsetning i kalendermånedene januar og februar 2020»*. Siden klager var etablert før 1. januar 2020 og hadde relevant omsetning i januar og februar, anser klagenemnda det klart at alternativet i § 7 tredje ledd ikke kommer til direkte anvendelse i foreliggende sak. Spørsmålet nemnda må ta stilling til er om bestemmelsen i dette tilfellet skal tolkes utvidende eller analogisk slik at klagers omsetningsfall likevel *«settes til den prosentvise differansen mellom omsetning i kompensasjonsperioden og realistisk budsjettert omsetning i kompensasjonsperioden»* slik klager hevder.
- (22) Klagenemnda kan ikke se at det i denne saken er grunnlag for en utvidende tolkning eller analogisk anvendelse av forskriften § 7 tredje ledd. Selv om nemnda har forståelse for at reglene i forskriften § 7 kan slå uheldig ut for selskap etablert kort tid før 1. januar 2020, finner nemnda at det i denne saken må legges avgjørende vekt på bestemmelsens klare ordlyd. Etter nemndas forståelse oppstiller forskriften § 7 klare forutsetninger for hvordan søkeres omsetningsfall skal beregnes med utgangspunkt i foretakets etableringstidspunkt. På bakgrunn av at klagers omsetningsfall kan beregnes etter forskriften § 7 andre ledd, med utgangspunkt i klagers etableringstidspunkt og relevant omsetning i januar og februar 2020, er det nemndas vurdering at det i liten grad er adgang til å beregne omsetningsfallet etter en annen bestemmelse, med grunnlag i en analogisk eller utvidende tolkning. Nemnda kan ikke se at rimelighetshensyn gir tilstrekkelig grunnlag for å fravike bestemmelsens klare ordlyd i dette tilfellet. I denne sammenheng finner nemnda grunn til å bemerke at både hensynet til en klar regel og effektivitetshensyn tilsier at forvaltningen og andre søkere bør kunne forholde seg til hvordan forskriftens ordlyd anviser at omsetningsfall skal beregnes. Nemnda viser for øvrig til tilsynets innstilling til nemnda s. 4, hvor det redegjøres nærmere for tilsynets praktisering og behovet for klare regler.
- (23) Ettersom det ikke er grunnlag for en analogisk eller utvidende tolkning av forskriften § 7 tredje ledd, må klagers omsetningsfall etter nemndas syn beregnes etter forskriften § 7 andre ledd. Klagenemndas vurdering er derfor at klager ikke har hatt et omsetningsfall

på 30 prosent i noen av kompensasjonsperiodene, og dermed ikke er berettiget kompensasjon, jf. forskriften § 6 første ledd bokstav b.

4 Vedtak

(24) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:

1. Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 31. oktober 2022

Tore Lunde

Nemndsleder

Anne Margrete Fiskvik

Nemndsmedlem

Jon Gotteberg

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk