



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 30. april 2021 i sak 2020/0699

Saken gjelder: Klage på avslag om produksjonstilskudd

Klager: Norway Naturefilm AS

Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Leif Holst Jensen.

Bakgrunn:

(1) Norway Naturefilm AS (heretter klager) søkte 27. april 2020 Nordnorsk Filmsenter (heretter NNFS) om tilskudd til produksjon av naturdokumentaren «Naturens jegere».

(2) NNFS avslo 8. juni 2020 klagers søknad. Som begrunnelse fremholder NNFS at:

«I konkurranse med andre prosjekter har vi ikke kunnet prioritere dette prosjektet. (...) For nærmere begrunnelse kan du kontakte filmkonsulent (...)».

(3) NNFS mottok 26. juni 2020 klage på avslaget. NNFS foretok en fornyet vurdering av klagers søknad i styremøte 10. september 2020. Styret opprettholdt avslaget.

(4) NNFS oversendte avgjørelsen til klager i brev 14. september 2020. Av brevet framgår det at:

«Klagen ble behandlet av styret i Nordnorsk Filmsenter AS 10. september 2020.

Det ble gjort følgende enstemmige vedtak:

Klagen avvises av styret i NNFS. Administrasjonen klargjør og oversender saken til Medieklagenemnda.»

(5) Saken ble 17. september 2020 oversendt Medieklagenemnda.

(6) Klager sendte inn merknad i saken i e-post 5. november 2020. NNFS kommenterte klagers merknader i e-post 18. november 2020.

(7) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. april 2021.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(8) Naturdokumentar er populært, spesielt fra norsk natur. Dokumentaren har visningsrett på NRK, og får støtte fra NRK og Miljødirektoratet.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (9) Det er mer enn noen gang viktig å ha fokus på vår natur. Den er sårbar og er utsatt for sterkt press hele tiden.
- (10) Filmfotografene er selvstendige, gode filmskapere. De er ikke bundet, slik filmkonsulent hos NNFS har hevdet. De har sin egen kunstneriske frihet og denne filmen viser mangfold og kreativitet innenfor sjangeren. Klager fremholder at de hele tiden jobber med å få et kunstnerisk snitt i sine filmer. Klager viser også til at de har fått mange positive tilbakemeldinger på sin frie kunstneriske tolkning av hva som dokumenteres i filmen.
- (11) Klager er innenfor målgruppen til NNFS, både når det gjelder mål og tiltak med produksjonen.
- (12) Filmkonsulentens avslag er basert på antagelser. NNFS har ikke gått nøye gjennom søknaden, men bare gjort det enkelt ved å avise den som alle andre ganger klager har søkt.
- (13) En gjennomgang av tildelinger de siste ni årene viser en skjevfordeling av offentlige midler. Ikke en eneste naturdokumentar har fått støtte fra NNFS. Statistikken viser også en forfordeling av flere produsenter.

NNFS har i det vesentlige anført:

- (14) NNFS tildeler midler etter kunstnerisk vurdering og forholder seg til egne vedtekter og retningslinjer når det gjelder prioritering av søknader. I den gjeldende tildelingsrunden kom det inn 26 søknader, seks av disse fikk tilskudd på til sammen 1 805 345 kroner. Paragraf 5 i retningslinjene, strategidokumentet og oppdraget gitt av generalforsamlingen er tydelig på hvordan NNFS prioriterer. Midlenerekker ikke til alle filmene som oppfyller de formelle kriteriene som skal til for å søke produksjonstilskudd, og styret gjør beslutningen om den endelige prioriteringen, basert på en samlet vurdering av prosjektenes kvalitet og effekt for utvikling av den nordnorske filmbransjen.
- (15) NNFS setter pris på at filmer fra landsdelen får god distribusjon, men har per i dag ingenting i regelverket som sier noe om prioritering ut fra om en sjanger er populær eller ikke. Konsulentordningen innebærer en vurdering av filmens samlede potensial. NNFS registrerer også at andre har hatt en positiv opplevelse av den ferdige filmen. Konsulenten har gjort andre vurderinger av det innsendte materialet, og disse er bekreftet av styrets vedtak. NNFS kan ikke forholde seg til at andre institusjoner eller enkeltpersoner gjør andre vurderinger. Når det gjelder filmkonsulentens vurdering, vises det til e-post 15. november 2019, hvor det fremholdes:

«Selv om du som naturfilmskaper ligger helt ubestridt i verdenstoppen, mener jeg også å se at denne filmen er innenfor en standard og sjanger som jeg mener er ganske bundet – jeg savnet nok mer den frie, kunstneriske tolkningen av hva du dokumenterer, for at du kan komme inn som prioritert søker hos meg.»

- (16) NNFS registrerer at naturdokumentaren er en del av den aktuelle samfunnsdebatten. NNFS' prioriteringer er imidlertid pålagt av filmsenterets eiere gjennom vedtektene, og de retningslinjene som er utarbeidet på grunnlag av vedtektene.
- (17) NNFS prioriterer de filmene som i størst mulig grad styrker bransjen i landsdelen i henhold til det regelverket som forvaltes. NNFS er uenig i klagers påstander om at filmsenterets oppdrag, visjon og tiltak ikke samsvarer med eller oppfyller et mangfoldig

filmmiljø i Nord-Norge. At produsenter får tildeling til flere filmer i løpet av ett år, er ikke spesielt for NNFS, sammenlignet med andre tilsvarende institusjoner. Filmsenteret har ikke noen form for fordeling av midler som dreier seg om en jevn fordeling av midler, basert på annet enn det som framgår av det regelverket som forvaltes, kombinert med de prioriteringene som konsulenten gjør i henhold til dette regelverket.

- (18) En gjennomgang av søknader fra 2012, da filmsenteret flyttet til Tromsø og fikk ny administrasjon, viser at av totalt 458 søknader om produksjonstilskudd, så er det under ti søknader som kan defineres som naturfilm. I samme periode er det gitt tilskudd til 165 produksjoner, og noen av disse vil helt klart defineres som naturfilm.

Medieklagenemndas vurdering:

- (19) Saken gjelder klage over NNFS' vedtak om avslag på søknad om produksjonstilskudd til naturdokumentaren «Naturens jegere». Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (20) NNFS opplyser at deres behandling i saken er gjort i tråd med «Retningslinjer for tilskudd fra Nordnorsk Filmsenter AS», sammenholdt med NNFS' vedtekter. Retningslinjene er utformet i tråd med forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (hjemmelsforskriften).
- (21) Søknad om produksjonstilskudd vurderes i henhold til detaljforskriften kapittel 3, jf. detaljforskriften § 3-1 første ledd. I detaljforskriften § 3-5 framgår det at prioritering mellom søknader om tilskudd skal «baseres på en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn». I vurderingen skal det legges vekt på «formålet med tilskuddsordningen, prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av departementet eller tilskuddsforvalter, tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet, prosjekter som kan bidra til utvikling av talentfulle regissører og manuskriptforfattere, mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet, og kjønnsbalanse». Det framgår videre av bestemmelsens andre ledd at NNFS «kan vektlegge prosjektets regionale tilknytning i sin prioritering».
- (22) Av hjemmelsforskriften § 3 framgår formålet med produksjonstilskudd, jf. detaljforskriften § 1-1. Det framgår at tilskuddene skal bidra til «et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet». Tilskuddene «skal også bidra til at det produseres audiovisuelle verk med potensial til å nå et stort publikum i Norge og i utlandet, bidra til økt profesjonalisering av bransjen og bidra til en likestilt audiovisuell bransje med sunn økonomi».
- (23) Av NNFS' retningslinjer § 3.5 framgår NNFS' kriterier for prioritering mellom søknader. Her framgår det at «[p]rosjekter med sterk tilknytning til nordnorsk bransje prioriteres». Det er opplistet følgende kriterier for prioritering:

- «1) Produsenten er registrert med hovedkontor i landsdelen
- 2) Manusforfatter og/eller regissør er bosatt i landsdelen

3) Prosjektet har stor påvirkning på utvikling av bransjen gjennom andre fagfunksjoner og ringvirkninger. Eksempler på ringvirkninger er fagfunksjoner på internasjonalt nivå, nettverksbygging og internasjonalt potensial.»

- (24) Regelverket gir NNFS et betydelig rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under den aktuelle tilskuddsordningen. Klagenemndas overprøving av tilskuddsvedtakene vil som hovedregel måtte begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt NNFS i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en prioritering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (25) I henhold til forvaltningsloven § 24 andre ledd andre punktum er det ikke et krav om samtidig begrunnelse ved fordeling av fordeler mellom flere parter. Klager kan imidlertid kreve begrunnelse etter at vedtaket er fattet, jf. bestemmelsens tredje punktum. Det framgår ikke av denne bestemmelsen et krav om skriftlighet. Det følger derimot av forvaltningsloven § 23 at et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette er særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Terskelen for å fravike hovedregelen om skriftlighet er etter denne bestemmelsen lagt svært høyt. Klagenemnda antar at en tilsvarende høy terskel må legges til grunn for spørsmålet om (den etterfølgende) begrunnelsen for vedtaket skal gis skriftlig, og viser her for øvrig til at god forvaltningsskikk normalt tilsier skriftlighet.
- (26) Det framgår av avslagsbrevet at klager må ta kontakt med filmkonsulent for nærmere begrunnelse. Klagers anførsler tyder på at klager, etter å ha mottatt avslaget på søknaden, har hatt korrespondanse med filmkonsulenten om begrunnelsen for avslaget. Dette er imidlertid ikke dokumentert for klagenemnda, verken fra klager eller NNFS. Det er kun vist til en e-post 15. november 2019 fra filmkonsulent til klager. E-posten er datert før den søknad som denne saken gjelder, og knytter seg til en tidligere søknadsrunde. Dersom klager i ettertid av avslaget som denne saken gjelder, ba om en etterfølgende begrunnelse, er det NNFS' ansvar etter forvaltningsloven § 24 andre ledd at en slik blir gitt, og at denne oppfyller lovens krav.
- (27) Av forvaltningsloven § 25 framgår krav til begrunnelsens innhold. I henhold til bestemmelsens første ledd skal det i begrunnelsen vises til de regler vedtaket bygger på. Regelens innhold skal gjengis i den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket. I henhold til bestemmelsens andre ledd skal de faktiske forhold som vedtaket bygger på nevnes. Av bestemmelsens tredje ledd framgår det at de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes. Er det gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen vil i alminnelighet en henvisning til retningslinjene være tilstrekkelig.
- (28) NNFS' begrunnelse i avslagsbrevet er svært kort og fremstår standardpreget. Det er ikke vist til hvilke forskriftsbestemmelser eller retningslinjer vedtaket bygger på. Det er heller ikke vist til hvilke kriterier NNFS har brukt for prioritering, hvilke filmfaglige vurderinger som er foretatt, og hvorfor det aktuelle prosjektet stiller svakere enn konkurrentene i den aktuelle søknadsrunden. Det er med andre ord ikke noe som tilsier at NNFS har foretatt en konkret vurdering av klagers søknad.
- (29) I innstillingen 17. september 2020 til klagenemnda viser NNFS kun til at det er foretatt en prioritering av til sammen 26 søknader, men går ikke nærmere inn på den rettslige

eller faktiske vurderingen som har vært avgjørende for at klagers søknad ikke er blitt prioritert. Det eneste som kan minne om en vurdering knyttet til klagers prosjekt er en henvisning til en eldre e-post fra filmkonsulenten, som ble sendt i forbindelse med en søknad fra klager ved en tidligere søknadsrunde. Etter nemndas syn er det ikke tilstrekkelig å vise til en begrunnelse fra tidligere søknadsrunder, da vurderingen den gangen knyttet seg til prioriteringer mellom andre søknader.

- (30) Klagenemnda har forståelse for at det kan virke utfordrende å begrunne ethvert avslag når søknadsmengden er stor, men er likevel av den oppfatning at det ikke er rettslig grunnlag for å fravike hovedregelen om skriftlighet ved (den etterfølgende) begrunnelsen for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 24 andre ledd. Derimot mener nemnda at det i situasjoner med mange søkere vil kunne være nødvendig å lempe noe på kravene til hvor detaljerte de skriftlige begrunnelsene skal være. Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer uansett at begrunnelsen må gi parten mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen må være egnet til å vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at styret har tillit til den vurderingen og prioriteringen som er gjort av konsulent. Nemnda vil for ordens skyld bemerke at innstillingen 17. september 2020 til nemnda ikke kan anses for å være en skriftlig begrunnelse i den betydning som følger av forvaltningsloven § 24, siden den har nemnda som adressat, og ikke klager. Nemnda har heller ikke funnet holdepunkter for at denne innstillingen er oversendt klager, verken til uttalelse eller orientering.
- (31) Klagenemnda er av den oppfatning at NNFS' begrunnelse i saken etterlater tvil om det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som framgår av detaljforskriften og filmsenterets egne retningslinjer. Nemnda er med dette kommet til at avslaget på søknad om produksjonstilskudd ikke oppfyller de materielle krav som stilles til forsvarlig saksbehandling.
- (32) I henhold til forvaltningsloven § 41 fører slike feil som hovedregel til ugyldighet, men vedtaket er likevel gyldig dersom det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende for vedtakets innhold. Etter klagenemndas syn er feilen av en slik karakter at den kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Nordnorsk Filmsenters avslag 8. juni 2020 på søknad om produksjonstilskudd knyttet til naturdokumentaren «Naturens jegere» er ugyldig, og sendes tilbake til NNFS for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk