



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 19. mai 2022

Sak: 2021/958
Klager: Festningen AS
Advokat: Advokat Joar Heide hos Advokatfirmaet Ræder AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz og Daniel Nordgård

1 Sakens bakgrunn

- (1) Festningen AS (heretter «klager») søkte den 25. august 2020 om kompensasjon som arrangør på kroner 20 826 312 for tapte inntekter i forbindelse med avlysningen av arrangementet «Festningen». Klager har søkt etter forskrift av 16. juli 2020 nr. 1568 om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet (heretter «forskriften»). Arrangementet var planlagt gjennomført i perioden 28. til 29. august 2020.
- (2) Klagers virksomhet er i søknaden beskrevet som «Arrangør av festivalen Festningen». Av søknaden fremgår det videre at klager ikke har gjennomført tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i perioden mai til august 2017-2019. Klager har derfor søkt om kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter.
- (3) Kulturrådet ba den 26. september 2020 om ytterligere dokumentasjon fra klager i forbindelse med utvidet saksbehandling av søknader om kompensasjon på over kroner 1 000 000. Klager ble blant annet bedt om å dokumentere det omsøkte arrangementet, og oversende budsjett og regnskap.
- (4) Klager oversendte den etterspurte dokumentasjonen i e-post datert 1. oktober 2020. Klager la i tillegg ved et notat vedrørende vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, og en kapasitetsvurdering fra henholdsvis Trondheim kommune og konsultentselskapet COWI.
- (5) Kulturrådet ba den 22. desember 2020 om ytterligere dokumentasjon i forbindelse med den videre saksbehandlingen. Klager ble blant annet bedt om å oversende periodisert årsregnskap for den aktuelle søknadsperioden, i tillegg til årsregnskap for årene 2018 og 2019. Klager ble også bedt om å redegjøre for virksomhetens lave kostnader og høye billettpris i 2020, sammenlignet med 2018 og 2019. Det ble i tillegg bedt om bekreftelse

på antall billetter solgt i 2020, og dokumentasjon på en rekke fakturaer. Det ble satt frist til å besvare henvendelsen innen den 12. januar 2021.

- (6) Klager oversendte den etterspurte dokumentasjonen i e-post datert 11. januar 2021. Klager la også ved et brev hvor de enkelte punktene i Kulturrådets forespørsel ble kommentert.
- (7) Kulturrådet henvendte seg til klager i e-post datert 26. januar 2021. Klager ble i den forbindelse bedt om å redegjøre for et avvik mellom innsendt regnskap og offentlig årsregnskap fra Brønnøysundregistrene. Kulturrådet gjorde oppmerksom på at enkelte inntekter og kostnader knyttet til arrangementet var holdt utenfor beregningene i det innsendte regnskapet. Klager ble som følge av dette også bedt om å oversende årsregnskap for 2019 på selskaps- og kontonivå. Klager oversendte den etterspurte dokumentasjonen i e-post datert 26. januar 2021.
- (8) Kulturrådet fattet vedtak i saken den 15. februar 2021, og bevilget i den forbindelse kompensasjon pålydende kroner 8 186 421.
- (9) Klager ba om nærmere begrunnelse for vedtaket i e-post datert 16. februar 2021. Kulturrådet besvarte klagers henvendelse samme dag, og oversendte i den forbindelse en nærmere redegjørelse for vedtaket.
- (10) Klager aksepterte kontrakt om kompensasjon den 23. februar 2021, og oversendte signert fullstendighetserklæring 1. mars 2021.
- (11) Klager påklaget vedtaket den 8. mars 2021.
- (12) Kulturrådet vurderte klagen, og konkluderte med at det var grunnlag for å ta klagen delvis til følge, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Etter klagers forespørsel ble klagen og sakens dokumenter oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturrådets innstilling datert 26. mai 2021.
- (13) Den 27. mai 2021 henvendte klagers advokat seg til Kulturrådet i anledning tolkningen av vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd. Kulturrådet besvarte klagers henvendelse samme dag. Kulturrådet viste til at spørsmålet om vilkåret er oppfylt beror på en sammensatt vurdering, hvor blant annet egen praksis er av betydning.
- (14) Klager har i brev datert 1. juni 2021 fått informasjon om saksgangen til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturrådets innstilling i saken eller andre merknader. Den 10. juni ble klager etter forespørsel gitt ny frist til å oversende merknader i saken innen den 24. juni 2021.
- (15) Den 10. juni 2021 henvendte klager seg til Kulturrådet i anledning innstillingen. Kulturrådet besvarte henvendelsen samme dag, og redegjorde for at vedtaket ikke var omgjort og at Kulturrådet kun hadde anbefalt at klagen ble tatt delvis til følge.
- (16) Klager oversendte merknader i saken i e-poster datert 20. juni og 19. juli 2021. Klager har vist til at det er behov for en grundig redegjørelse for hvordan Kulturrådets kriterier har blitt fastsatt, hvem som formelt har fastsatt dem, hva de faktisk og rettslige bygger på, og om de er praktisert likt overfor alle søkere.

- (17) I e-post datert 21. juni 2021 viste Klagenemndssekretariatet til at klagenemnda har kompetanse til å prøve alle sider av saker, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd, herunder selvstendig kompetanse til å tolke forskriften. Klagenemndssekretariatet anså det ikke som nødvendig å innhente opplysninger fra Kulturrådet vedrørende vilkåret «*vesentlige endringer*». Det ble gitt frist til å komme med ytterligere merknader i saken innen den 9. juli 2021.
- (18) Den 4. august 2021 ba klager om innsyn i samtlige saker behandlet av Kulturrådet, hvor vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd hadde blitt vurdert.
- (19) Klagers advokat oversendte ny beregning av kompensasjonen i e-post datert 4. august 2021, og har i den forbindelse anført at klager bør tildeles kompensasjon pålydende kroner 16 519 555.
- (20) I e-post datert 13. oktober 2021 fremholdt klagers advokat at det var ønskelig å utsette behandlingen av saken frem til innsynsbejæring var ferdig behandlet av henholdsvis Kulturrådet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Klagenemndssekretariatet bekreftet at saken ble utsatt som forespurt av klager i e-post datert 14. oktober 2021.
- (21) Den 17. desember 2021 orienterte klagers advokat om at saken var ferdig behandlet, og at de innen kort tid ville oversende merknader i saken. Klagers merknader ble oversendt i e-post datert 2 januar 2022. Klagers advokat fremholdt i den forbindelse at saken var ferdig opplyst fra deres side og klar for behandling av klagenemnda.
- (22) Klager oversendte ytterligere merknader på bakgrunn av bejæringen om innsyn den 2. januar 2022. Klagers advokat har fastholdt tidligere fremsatte anførsler, og i den forbindelse vist til tidligere innsendt dokumentasjon, herunder nøkkeltall fra virksomheten. Det er i tillegg vist til dokumentasjon tilknyttet festivalarrangørene Utopia AS og Tons of Rock Festival AS.
- (23) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 28. mars 2022. På nemndsmøtet ble det besluttet at saken skulle opplyses ytterligere før den ble avgjort.
- (24) Den 19. mai 2022 avholdt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer nytt møte i anledning saken.

2 Kulturrådets vedtak

- (25) Kulturrådet fattet den 15. februar 2021 vedtak om tildeling av kompensasjon pålydende kroner 8 186 421. Søknadsbeløpet var avkortet med kroner 12 639 891 etter revisjonskontroll. Av Kulturrådets begrunnelse fremgår det at formålet med revisjonskontrollen er å vurdere om de tap og utgifter det er søkt kompensasjon for omfattes av ordningen, og om det foreligger avvik fra kravene i avtalt kontrollprogram og beregningsark. Med bakgrunn i mottatt informasjon fra klager og annen offentlig tilgjengelig informasjon, er det Kulturrådets vurdering at det ikke er sannsynliggjort at arrangementene gjennomført i 2018 og 2019 ikke er å anse som «*tilsvarende eller sammenlignbare arrangementer*», eller at det foreligger «*vesentlige endringer i kulturarrangementet*» for 2020, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Det er følgelig Kulturrådets syn at klager ikke oppfyller vilkårene for å søke kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter.

- (26) Når det gjelder utregning av kompensasjon, har Kulturrådet vist til at klager i 2019 hadde et resultat før skatt på kroner 6 818 874. Det er videre vist til at klager i 2020 har dokumentert et negativt resultat på minus kroner 1 470 400, og at virksomheten har mottatt kroner 102 853 fra andre offentlige tilskuddsordninger. Kulturrådet har på bakgrunn av dette bevilget kompensasjon pålydende kroner 8 186 421.
- (27) Kulturrådet har videre bemerket at det er registrert fakturaer mellom klager og Event Selskapet AS, Sky Agency AS, Terminalen Byscene AS, Momentum Event AS, Momentum Live AS og Trd Live AS, som alle har nærstående relasjoner til klager. Kulturrådet har i den forbindelse fremholdt at dersom transaksjonene skulle vise seg å (1) ikke være periodisert riktig i tråd med sedvanlige regnskapsmessige prinsipper, (2) vise seg å ikke være reelle driftskostnader i bedriftsøkonomisk forstand, og/eller (3) ikke er gjort på armlengdes avstand og konsistent med normale markedsvilkår, vil dette kunne påvirke kompensasjonsbeløpets størrelse.
- (28) I e-post datert 16. februar 2021 gir Kulturrådet en utvidet begrunnelse for vedtaket i saken. Kulturrådet har i den forbindelse bemerket at det er søkt kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Det er vist til at klagers kapasitet i 2018 til 2019 økte fra henholdsvis 10 000 til 14 000 tilskuere, og at det i 2020 var planlagt en ytterligere økning til 18 000 tilskuere. Når det gjelder hvorvidt vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd er oppfylt, har Kulturrådet fremholdt at det ikke er tilstrekkelig at klager viser til en teoretisk kapasitetsutvidelse fra 2019 til 2020. Kulturrådet har vist til at det ble åpnet for eksperimentering med økt kapasitet i samråd med grunneier og lokale myndigheter i en kommunal behandling datert mars 2020. Det er i tillegg vist til at klager har beregnet sin maksimale publikumskapasitet for 2020 med utgangspunkt i en ekstern konsulentrapport som ble ferdigstilt i februar samme år. Konsulentrapporten anbefaler en rekke sikkerhetstiltak som må utbedres for at kapasitetsutvidelsen skal være forsvarlig. På denne bakgrunn er det Kulturrådets vurdering at klager ikke har dokumentert at de praktiske tillatelsene eller dialogen med de aktuelle myndighetene var igangsatt. Det er i tillegg Kulturrådets vurdering at klager ikke har foretatt de nødvendige investeringer knyttet til kapasitetsutvidelsen som er forutsatt i budsjettet for 2020. Som følge av at det kun er utvidelsen på 10 000 til 14 000 tilskuere i perioden 2018 til 2019 som er dokumentert, er det Kulturrådets vurdering at klagers kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i virksomhetens regnskap fra 2019.
- (29) Kulturrådet har i tillegg fremholdt at klagers budsjetterte resultat for arrangementet i 2020 var betydelig høyere enn for sammenlignbare kulturarrangementet, jf. forskriften § 4 tredje ledd. Ifølge Kulturrådet er det ikke dokumentert at det omsøkte arrangementet har spesielle forutsetninger som tilsier et vesentlig bedre resultat enn sammenlignbare arrangementer. Det er Kulturrådets vurdering at dette taler for at klagers kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i virksomhetens regnskap for 2019.
- (30) Kulturrådet har fastholdt utregningen av kompensasjon på grunnlag av billettinntekter og resultat fra 2019, slik det fremgår av vedtaket i saken, jf. forskriften § 3 annet ledd, jf. § 4 første ledd. Kulturrådet har i den forbindelse fremholdt at klagers kostnader er nedjustert som følge av at betaling av enkelte fakturaer ikke er dokumentert, jf. forskriften § 10 første ledd bokstav e. Kulturrådet har vist til at klager ikke har dokumentert betaling av faktura med forfall 24. august 2020, vedrørende leie av arrangementsområde.

3 Klagen

- (31) Klager påklaget vedtaket den 8. mars 2021. Klager har anført at vilkårene for å bli tildelt støtte i tråd med søknadsbeløpet på kroner 20 828 312 er oppfylt. Klager har bedt om at vedtaket omgjøres til klagers gunst, eller at saken så snart som mulig oversendes klagenemnda for ny behandling. Klager har fremholdt at klagen i hovedsak gjelder to forhold. For det første er det vist til at Kulturrådet feilaktig har lagt til grunn at det ikke er sannsynlig at det omsøkte arrangementet ville blitt gjennomført med 18 000 besøkende. For det andre er det vist til at klagers leiekostnader uriktig er utelatt i forbindelse med beregning av kompensasjon.
- (32) Klager har anført at det i perioden 2018 til 2020 er gjennomført «*vesentlige endringer*» i det omsøkte arrangementet, slik at kompensasjon må beregnes på grunnlag av budsjetterte billettinntekter fra 2020, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Det er vist til at klager i perioden 2018 til 2019 har vært i en etableringsfase, og at 2020 skulle bli det første året med full drift og utnyttelse av festivalens potensiale. Klager har fremholdt at festivalen i 2018 og 2019 hadde en kapasitet på henholdsvis 10 000 og 14 000 deltakere, og den skulle øke til ytterligere 18 000 i 2020. Det er vist til at klager hadde en billettomsætning og et resultat på henholdsvis kroner 12,6 og 1,4 millioner i 2018, og at dette steg til henholdsvis kroner 20,9 og 9,2 millioner i 2019. I 2020 var det budsjettert med en billettomsætning og et resultat på henholdsvis kroner 30,1 og 18,9 millioner.
- (33) Klager har videre anført at Kulturrådets vedtak bygger på uriktig faktum når det legges til grunn at det ikke er sannsynlig at festivalen ville blitt gjennomført med 18 000 besøkende. Det er vist til at kapasitetsutvidelsen var reell, og at det var høy sannsynlighet for at klager ville oppnå den budsjetterte omsetningen. Klager har vedlagt dokumentasjon i forbindelse med festivalens kapasitetsutvidelse, herunder uttalelser fra Trøndelag politidistrikt og Forsvarsbygg. Det er også vedlagt en brann- og rømningsteknisk vurdering av arrangementets publikumskapasiteten for 2020 fra konsulentfirmaet COWI.
- (34) Når det gjelder den konkrete sannsynlighetsvurderingen, har klager vist til at det er tre faktorer som påvirker en arrangørs mulighet til å selge billetter til et arrangement: (a) etterspørsel, (b) tilstrekkelig brann- og rømningsteknisk godkjenning for antall publikummere og (c) kommunen og grunneiers tillatelse.
- (35) Til punkt (a) har klager vist til at festivalen har blitt arrangert to ganger tidligere, og at billettene da ble utsolgt før første festivaldag. Klager har videre vist til at det er stor etterspørsel for denne typen arrangementer, da det aldri har blitt avholdt en festival i denne størrelsesorden i Midt-Norge tidligere. I 2019 ble festivalen utsolgt cirka seks uker før gjennomføring, og det ble som følge av dette registrert svindel og svartebørsaktivitet, herunder 14 forfalskede kjøpsbevis. Klager har også vist til at de lå godt foran billettstrategiplanen, og at billettsalget i mars 2020 var 151 prosent høyere enn på samme tid i 2019. På bakgrunn av dette er det klagers vurdering at festivalen ville blitt utsolgt rundt juli 2020, altså 4-6 uker før gjennomføring.
- (36) Til punkt (b) har klager vist til den omtalte konsulentrapporten angående festivalområdets potensielle kapasitet, bestilt av klager i november 2019. Klager har bemerket at tilsvarende rapporter tilknyttet tidligere års gjennomføringer har blitt oversendt myndighetene på våren og blitt godkjent enten på sommeren eller høsten. Klager har fremholdt at rapportene for 2018 og 2019 henholdsvis ble oversendt

myndighetene den 23. mai og 25. april, og at de ble besvart den 23. august og 25. juni. Klager har også vist til at de i desember 2019 ble oversendt et tidlig utkast av kommunens kapasitetsvurdering, hvor sistnevnte anbefalte å øke kapasiteten til 18 000. Klager har anført at de deretter begynte å planlegge med en slik kapasitet, og dermed oppgraderte budsjettet, re-designet området og endret avtale om leie av arena med Forsvarsbygg. Den 3. mars 2020 vedtok kommunen endelig å oppheve kapasitetsbegrensninger. Da Norge stengte ned 13. mars 2020 hadde klager imidlertid ikke startet dialog med politiet om endelig tillatelse til å gjennomføre arrangementet, da dette er naturlig å gjøre nærmere gjennomføringen av arrangementet. Klager hadde heller ikke startet iverksettelsen av tiltakene anbefalt av rapporten fra COWI, som følge av at dette heller ikke var naturlig å gjøre i mars, om lag fem måneder før festivalens gjennomføring. Dersom tillatelse fra politiet er et krav når det gjelder sannsynlighetsvurderingen under vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, har klager bedt om «dokumentasjon på at dette gjelder for alle innvilgede søknader».

- (37) Når det gjelder punkt (c) har klager vist til den vedlagte dokumentasjonen, herunder klagers dialog med politiet fra 2019, kontrakt med grunneier om kapasitet på 18 000 og kommunens vedtak om å oppheve publikumsgrensen på 14 000. Klager har presisert at leiekontrakten er tilpasset den planlagte økningen av antall tilskuere, så det er ingen tvil om at denne er reell.
- (38) Når det gjelder hvorvidt budsjettert resultat for 2020 var betydeligere høyere enn for andre, sammenlignbare kulturarrangementer, har klager anført at Kulturrådet har lagt til grunn uriktig faktum. Det er klagers vurdering at budsjettet for 2020 ikke ville gitt et resultat som er betydelig høyere enn for sammenlignbare arrangementer. Det er i den forbindelse vist til festivalens kostnadsbilde, herunder at klagers kostnader, kapasitet og inntekter i perioden 2018-2019 økte med henholdsvis 28 prosent, 40 prosent og 66 prosent. Klager har fremholdt at det er budsjettert med en tilsvarende utvikling for perioden 2019 til 2020. Klager har i den forbindelse fremholdt at kostnads- og inntektsbildet på en festival ikke følger hverandre lineært.
- (39) Klager har for øvrig bemerket at Kulturrådets sammenligningsgrunnlag vedrørende forskriften § 4 tredje ledd, verken fremgår av vedtaket eller av den utvidede begrunnelsen. Klager har i den forbindelse vist til at festivalen «Tons of Rock» fikk godkjent beregning av kompensasjon på grunnlag av budsjetterte billettinntekter, med et resultat som ligger svært mye høyere enn tidligere års arrangementer. Ifølge klager fremstår det dermed ikke sannsynlig at det har blitt foretatt en korrekt sammenligning av klagers arrangement. Klager har for øvrig fremholdt at det er uklart hvilken betydning dette forholdet har når det gjelder Kulturrådets vedtak. Klager har i den forbindelse anført at dersom Kulturrådet har tillagt forholdet betydning vedrørende vurderingen av «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, gir dette uttrykk for en uriktig rettslig forståelse av regelverket. Klager har vist til at avvik mellom budsjett og overskudd reguleres av forskriften § 4 tredje ledd.
- (40) Det er i tillegg anført at nedjusteringen av klagers faktiske kostnader, som følge av manglende dokumentasjon på betaling av leie, er basert på uriktig faktum og rettsanvendelse. Klager har vist til at den etterspurte dokumentasjonen ble oversendt Kulturrådet i e-post datert 11. januar 2021. Klager har redegjort for at utleier har fastholdt kravet om betaling av leiekostnader. Det er i den forbindelse vist til at det ved beregning av støtte skal tas hensyn til «*det faktiske resultatet for alle avlyste og stengte*

kulturarrangementer», jf. forskriften § 4, og at det derfor ikke er relevant hvorvidt en forpliktelse er gjort opp. Klager har følgelig anført at det strider mot regelverket å redusere deres kompensasjon av hensyn til manglende dokumentasjon på betaling av leie for 2020.

4 Kulturrådets innstilling

- (41) I innstillingen har Kulturrådet fremholdt at de fremdeles er av den oppfatning at klagers kompensasjon skal beregnes på bakgrunn av gjennomsnittlige inntekter fra 2019, og ikke på grunnlag av budsjetterte billettinntekter for 2020, jf. forskriften § 3 andre ledd, jf. tredje ledd. Det er Kulturrådets vurdering at klager ikke har vist til forhold som kan legges til grunn som «*vesentlige endringer*» i forskriftens forstand. Kulturrådet har for øvrig bemerket at de er enig i PwCs vurdering av saken.
- (42) Når det gjelder tolkningen av ordlyden «*vesentlige endringer*», er det Kulturrådets vurdering at det må være tale om så store endringer at det «nye» kulturarrangementet ikke kan sammenlignes med det tidligere, når det for eksempel gjelder omfang, antall tilgjengelige billetter, antall scener, størrelser på areal osv. For at vilkåret i forskriften § 3 skal være oppfylt, er det Kulturrådets syn at det må være tale om en økning på minst 80 til 100 prosent når det gjelder arrangementets kapasitet eller antall tilgjengelige billetter. Det er videre Kulturrådets vurdering at ordlyden «*vesentlige endringer*» også omfatter en konseptendring eller annen kvalitativ endring. Som følge av at det kun er kapasitetsutvidelsen fra 10 000 til 14 000 i perioden 2018 til 2019 som er dokumentert, er det Kulturrådets vurdering at det ikke er tale om «*vesentlige endringer*», jf. forskriften § 3 tredje ledd. Kulturrådet har vist til at kapasitetsutvidelsen fra 2018 til 2019 kun utgjør en økning på 29 prosent.
- (43) Kulturrådet har fremholdt at de er enig i at klagers leiekostnader er å anse som en merutgift som skal kompenseres. Det er følgelig Kulturrådets vurdering at leiekostnaden på kroner 600 000 skal tas med i beregningen av klagers kompensasjon, jf. forskriften § 4 fjerde ledd. Kulturrådet mener at klagers kompensasjon skal økes tilsvarende.
- (44) Kulturrådet har videre bedt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer om å redegjøre for momenter av betydning i vurderingen av om det foreligger «*vesentlige endringer*», jf. forskriften § 3 tredje ledd. Avslutningsvis har Kulturrådet anbefalt at klagen tas delvis til følge, slik at klagers kompensasjon øker med kroner 600 000, tilsvarende klagers dokumenterte leiekostnader.

5 Klagers merknader til Kulturrådets innstilling

- (45) Klagers advokat oversendte merknader i saken den 20. juni 2021, og har i den forbindelse fastholdt anførselene fremholdt i klagen av 8. mars 2021. I merknadene er det i tillegg fremholdt at det er behov for diverse avklaringer fra Kulturrådet, og at klager ønsker innsyn i andre saker med lignende problemstillinger. Klager har også bemerket at begrunnelsen i Kulturrådets innstillingen er vesentlig endret sammenlignet med vedtaket.
- (46) Når det gjelder klagers leiekostnader for arrangementsområde, har klager anført at det under enhver omstendighet må tildeles ytterligere kompensasjon pålydende kroner 600 000. Det er vist til at klagers leiekostnader er dokumentert, og at en slik oppjustering er anbefalt av Kulturrådet overfor klagenemnda i innstillingen av 26. mai 2021.

- (47) Det er uklart hva som menes når det henvises til «vurderingen PwC har gjort under saksbehandlingen», i forbindelse med vurderingen av om vilkåret «*vesentlige endringer*» er oppfylt, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Klager har vist at begrunnelsen fra PwC ikke fremgår av sakens dokumenter, og har følgelig bedt Kulturrådet redegjøre nærmere på dette punktet.
- (48) Når det gjelder tolkningen av ordlyden «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, har klager fremholdt at vilkåret ikke er nærmere definert i forskriften eller i tilhørende forarbeider. Ifølge klager må tolkningen ta utgangspunkt i ordningens formål om å sikre at arrangører i kultursektoren ikke blir skadelidende som følge av arrangementer må avlyses. Det er ikke formålstjenlig at Kulturrådets vedtak opprettholdes, som følge av at klager vil bli økonomisk skadelidende. Det er tale om et rettsanvendelsesskjønn, og at det dermed ikke er opp til forvaltningen etter eget skjønn å fastlegge bestemmelsens innhold. Tolkningen må ta utgangspunkt i en naturlig rettslig forståelse av vilkåret, og at en eventuell uklarhet ved regelverket må medføre at vilkåret tolkes til fordel for klager.
- (49) Klager har videre anført at forskriften regulerer rettighetsbaserte ytelser, slik at man vil ha et rettslig krav på støtte i den grad forskriftens vilkår er oppfylt. Når det gjelder tolkningen av vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje, har klager vist til klagenemndas avgjørelse i sak nr. 2021/686, med videre henvisninger til Prop. 117S (2019-2020) s. 36 og 37 og Prop. 127 S (2019-2020) s. 62. Forarbeidene kan imidlertid ikke anses å gi særlig tolkningsbidrag når det gjelder forståelsen av ordlyden. I tråd med alminnelige tolkningsprinsipper må man derfor se hen til formålet med regelverket, slik det fremgår av forskriften § 1. Formålet er å sørge for at den enkelte arrangør får det økonomiske resultatet av arrangementet som er sannsynliggjort, dersom avlysningen ikke hadde blitt pålagt av myndighetene.
- (50) Når det gjelder nemndas avgjørelse i sak nr. 2021/686, har klager bemerket at klagenemnda tilsynelatende er enig i at en økning i billettinntekter i størrelsesorden 80 prosent fra perioden 2017-2019 til 2020 vil utgjøre en «*vesentlig endring*».
- (51) Ved beregningen av støtte skal gjennomsnittlige billettinntekter for 2017 til 2019 eller budsjetterte billettinntekter for 2020, legges til grunn dersom arrangørens resultat for 2017 – 2019 er «egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020». Klager har følgelig fremholdt at det må foretas en sammenligning mellom arrangørens forventede resultat for 2020, og gjennomsnittlig resultat for den forutgående perioden. Dersom denne sammenligningen viser et betydelig avvik, og arrangøren derved vil lide et betydelig tap ved at gjennomsnitt for den forutgående periode legges til grunn, taler dette ifølge klager med styrke for å legge budsjettet for 2020 til grunn ved beregning av støtte.
- (52) Klager har videre bemerket at det i utgangspunktet var søkt kompensasjon på grunnlag av det omsøkte arrangementets prosjektregnskap. Det er redegjort at disse tallene var mer fordelaktige for klager enn det som fremgår av selskapets årsregnskap. Klager er imidlertid enig i at kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i årsregnskapet.
- (53) Klager har vist til at Utopia AS ble tildelt kompensasjon på grunnlag av budsjetterte billettinntekter for 2020. Klager har fremholdt at Kulturrådet la til grunn at vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd var oppfylt, blant annet som følge av at festivalen var planlagt flyttet til en annen lokasjon, som muliggjorde en økning av

festivalens kapasitet på 41 prosent. Det er i tillegg vist til nøkkeltall fra virksomheten, og at festivalens åpningstider skulle utvides. Klager har videre fremholdt at nemnda i den tilhørende klagesaken, sak nr. 2021/1155, ikke stilte spørsmål ved hvorvidt vilkåret i forskriften § 3 tredje ledd var oppfylt. Klagers advokat har presisert at Utopia AS i perioden 2019 til 2020 budsjetterte med en økning av billetinntekter på 25 prosent, mens Festningen AS i samme periode budsjetterte med en økning på 41 prosent.

- (54) Klager har videre vist til at arrangøren Tons of Rock Festival AS ble tildelt kompensasjon på kroner 36 177 459 på grunnlag av budsjetterte billetinntekter. Tons of Rock Festival AS hadde i 2020 et årsresultat på kroner 25,5 millioner. Virksomhetens resultater var imidlertid lavere i perioden 2017-2019, og var på henholdsvis 1,1 millioner i 2017, 2,1 millioner i 2018 og 3,2 millioner i 2019. Klager har fremholdt at det er uklart hvorfor Tons of Rock Festival AS oppfyller vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, og klager ikke gjør det.
- (55) Klager har ikke fått innsyn i begrunnelsen for hvorfor Tons of Rock Festival AS oppfylte vilkåret «*vesentlige endringer*», jf. forskriften § 3 tredje ledd. Dette skaper tvil om hvorvidt Kulturrådet har likebehandlet de ulike søkerne, og vanskeliggjør etterprøvingen. Klager har imidlertid fått innsyn i utregningsgrunnlaget, hvor det fremgår at Tons of Rock Festival AS hadde budsjettert med billetinntekter på kroner 60 754 500 i 2020. Virksomheten hadde videre budsjettert med et resultat på kroner 3,2 millioner i 2019, og kroner 33 799 662 i 2020.
- (56) Klager har understreket viktigheten av at forvaltningsvedtak begrunnes på en tilstrekkelig måte, og i den forbindelse vist til nemndas avgjørelse i sak nr. 2021/1455, avsnitt 25-28. Ifølge klager er det grunn til å stille spørsmål ved om Kulturrådet «har foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad» i foreliggende sak. Klager har gjengitt følgende fra Kulturrådets vedtak:

«Som det framgår ovenfor, har Kulturrådet gjort en helhetsvurdering i hver enkelt sak for å avgjøre om endringene i arrangementene innfrir vilkåret i forskriftens § 3 tredje ledd. Tons of Rock sitt ønske om å søke på bakgrunn av budsjett i stedet for tall for tidligere år ble godkjent på grunnlag av en meget stor økning i arrangementets omfang. Tons of Rock har sannsynliggjort en økning av antall publikum på om lag 75% fra 2019 til 2020 og økte inntekter på om lag 70% fra 2019 til 2020. Denne økningen er dokumentert gjennom økt forhåndssalg av billetter og avtaler med leverandører.»

6 Klagenemndas vurdering

- (57) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak av 15. februar 2021 om tildeling av kompensasjon på kroner 8 186 421 i forbindelse med avlysningen av arrangementet «Festningen». Arrangementet var planlagt avholdt i perioden 28. til 29. august 2020.
- (58) Klager har søkt om kompensasjon for tapte budsjetterte billetinntekter pålydende kroner 30 063 000, med et beregnet søknadsbeløp på kroner 20 826 312. Kulturrådet avkortet klagers søknadsbeløp med kroner 12 639 891, med den begrunnelse at vilkårene for å søke kompensasjon på grunnlag av budsjetterte billetinntekter ikke var oppfylt. I vedtaket la Kulturrådet til grunn at klagers kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i virksomhetens regnskap fra 2019. Spørsmålet i saken er om klagers

kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i regnskapet for 2019 eller budsjettet for 2020.

- (59) Innledningsvis bemerker nemnda at Kulturrådet og klager er enige om at det under enhver omstendighet skal tildeles ytterligere kompensasjon pålydende kroner 600 000, som følge av klagers dokumenterte leiekostnader. Nemnda viser til Kulturrådets innstilling datert 26. mai 2021 og klagers merknader av 20. juni 2021. Nemnda er enig i dette.
- (60) Det rettslige grunnlaget i saken er forskrift av 16. juli 2020 nr. 1568 om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet (kompensasjonsordning for mai til august 2020) og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter «forvaltningsloven»).
- (61) 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.
- (62) Det er på det rene at klager er en «*[arrangør]som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten*», jf. forskriften § 2 første ledd. Det er videre nemndas syn at vilkårene i bestemmelsens bokstav a til d er oppfylt. Spørsmålet i saken knytter seg dermed til hvilken utmålings- og avkortningsregel som skal legges til grunn etter forskriften §§ 3 og 4.
- (63) Etter forskriften § 3 første ledd kan det gis kompensasjon for «*netto tapte billettinntekter og merutgifter*» ved hel eller delvis avlysning eller stenging av kulturarrangementer. Hovedregelen er at «*netto tapte billettinntekter*» utgjør «*differansen mellom arrangørens faktiske billettinntekter for kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august 2020*», og «*gjennomsnittet av arrangørens billettinntekter fra kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august 31. august i 2017-2019*», jf. forskriften § 3 andre ledd. Nemnda viser her til klagenemndas avgjørelse i sak nr. 2021/686, avsnitt 52-57.
- (64) Klager har på sin side anført at det er grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen og at kompensasjonen skal beregnes med utgangspunkt i budsjetterte billettinntekter for 2020. Spørsmålet nemnda må ta stilling er følgelig om klager oppfylder vilkårene for å beregne «*netto tapte billettinntekter*» med utgangspunkt i «*differansen mellom arrangementets budsjetterte billettinntekter og arrangementets faktiske billettinntekter*» etter forskriften § 3 tredje ledd.
- (65) Forskriften § 3 tredje ledd oppstiller to alternative vilkår for å gjøre unntak fra hovedregelen i annet ledd vedrørende beregning av «*netto tapte billettinntekter*». For det første er det gjort unntak for «*arrangører med planlagte kulturarrangementer i 2020 uten tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*». For det andre er det gjort unntak for «*arrangører som har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet det søkes kompensasjon for*».

- (66) Det er nemndas syn at det første unntaket i forskriften § 3 tredje ledd ikke er aktuelt i denne saken. Klagenemnda viser til at det omsøkte arrangementet har vært gjennomført tidligere. Nemnda viser i tillegg at festivalens arrangementsområde har vært det samme siden festivalen ble etablert, og at målgruppen også er den samme. Klager er følgelig ikke en arrangør «uten tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år», jf. forskriften § 3 tredje ledd.
- (67) Spørsmålet videre er om klager «har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet» det søkes kompensasjon for, jf. forskriften § 3 tredje ledd.
- (68) Ordlyden «vesentlige endringer i kulturarrangementet» tilsier at det må foreligge endringer av et visst omfang. Samtidig må de foretatte endringene knytte seg til arrangementet, slik at endringer hos arrangøren eller hos andre aktører ikke er tilstrekkelig. Endringene må videre være av en slik karakter at arrangementets regnskap fra foregående år ikke er egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020.
- (69) Klager har anført at det er tvilsomt om Kulturrådet har likebehandlet søknadene om kompensasjon med hensyn til vilkåret «vesentlige endringer» i forskriften § 3 tredje ledd. Det er vist til at Utopia AS og Tons of Rock Festival AS ble innvilget kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter, og at dette er aktører som er sammenlignbare med klagers virksomhet. Klager har i den forbindelse vist til dokumentasjon tilknyttet disse aktørene, herunder nøkkeltall vedrørende kapasitet, omsetning og resultat.
- (70) Når det gjelder det omsøkte arrangementet, har klager vist til at kapasitet i perioden 2019 til 2020 var planlagt økt fra henholdsvis 14 000 til 18 000, og at dette utgjør en økning på 29 prosent. Klager har i tillegg fremholdt at det i 2020 var budsjettert med billettinntekter og et resultat på henholdsvis kroner 30,1 millioner og kroner 16,5 millioner. Det er i den forbindelse fremholdt at arrangementets billettinntekter og resultat i 2019 var på kroner 20,9 millioner og kroner 6,8 millioner, og at det følgelig var budsjettert med en økning på henholdsvis 44 og 142 prosent. Nemnda bemerker at de anførte endringene må anses å være sannsynliggjort, selv om de ikke var fullstendig implementert av klager. Nemnda viser i den forbindelse til dokumentasjon innsendt fra klager, herunder protokoll fra Formannskapet i Trondheim kommune, leiekontrakt med grunneier og rapport fra konsulentfirmaet COWI. Nemnda viser i tillegg til klagers strategiplan når det gjelder salg av billetter.
- (71) Vedrørende Utopia AS, har klager vist til nøkkeltall fra virksomheten. Fra 2019 til 2020 var festivalens kapasiteten planlagt økt fra 8500 til 1200 personer, noe som tilsvarer en økning på 41 prosent. Videre var festivalens omsetning og resultat i 2019 på henholdsvis kroner 10,4 millioner og kroner 2 millioner. I 2020 var virksomhetens omsetning og resultat planlagt økt til henholdsvis kroner 13 millioner og kroner 6,8 millioner, noe som tilsvarer en økning på henholdsvis 25 og 340 prosent. Klager har fremholdt at Kulturrådet la til grunn at vilkåret «vesentlig endringer» var oppfylt for Utopia AS, og at klagenemnda ikke stilte spørsmål ved dette i forbindelse med klagebehandlingen. Klager har i den forbindelse bemerket at Festningen AS kan vise til en større økning enn Utopia AS hva gjelder billettinntekter.
- (72) Når det gjelder Tons of Rock Festival AS, har klager blant annet vist til offentlige regnskapstall, herunder at virksomheten i 2020 hadde et årsresultat på kroner 25,5

millioner. Klager har videre vist til at virksomhetens resultat har vært vesentlig lavere de tre siste årene. Det er vist til at Tons of Rock Festival AS i 2017, 2018 og 2019 hadde et resultat på henholdsvis kroner 1,1 millioner, kroner 2,1 millioner og kroner 3,2 millioner. Klager anfører at det er uklart hvorfor vilkåret «*vesentlige endringer*» ble ansett oppfylt i dette tilfellet, og ikke hos Festningen AS. Dette er også bakgrunnen for klagers begjæring om innsyn til Kulturrådet og påfølgende klage, hvor de ble gitt delvis medhold. Klager har bemerket at de ikke ble gitt innsyn i Kulturrådets begrunnelse i saken, og at dette gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt de to tilfellene har blitt likebehandlet.

- (73) Klagenemnda finner grunn til å bemerke at utfallet i enhver klagesak beror på en konkret vurdering av den påklagede saken. Nemnda bemerker videre at eventuelle feil i vedtak fra Kulturrådet, under enhver omstendighet ikke kan legges til grunn som bindende for nemndas tolkning av forskriften eller vurdering i en konkret sak. Nemnda fremholder imidlertid at den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren oppstiller et forbud mot usaklig forskjellsbehandling, jf. eksempelvis Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett* 11. utgave (2018) s. 404 flg. For å konstatere usaklig forskjellsbehandling må det være tale om kvalifisert like tilfeller som har blitt behandlet ulikt. I tillegg må forskjellsbehandlingen være usaklig, slik at det eksempelvis er lagt vekt på utenforliggende hensyn.
- (74) Slik nemnda ser det, må de to aktørene det er vist til anses å tilsvare klagers virksomhet. Nemnda viser til at Festningen AS, Utopia AS og Tons of Rock Festival AS arrangerer musikkfestivaler som er mellomstore til store i sitt område, og at de blant annet operer i samme segment hva gjelder målgruppe. Klagenemnda fremholder videre at nøkkeltallene fra de tre aktørene kan sammenlignes til en viss grad.
- (75) Nemnda har fått innsyn i sakene klager har henvist til, og gjennomgått de tilhørende saksdokumentene. Selv om det er klart at klager har blitt behandlet ulikt i forhold til Utopia AS og Tons of Rock Festival AS, er det etter nemndas syn vanskelig å vurdere hvorvidt forskjellsbehandling har vært usaklig. Nemnda viser til at de oversendte saksdokumentene ikke belyser problemstillingen i særlig stor grad, herunder at det er vanskelig å vurdere hvorfor vilkåret «*vesentlige endringer*» ble ansett oppfylt i sakene knyttet til Utopia AS og Tons of Rock Festival AS. Kulturrådet har heller ikke redegjort for dette spørsmålet i sin innstilling til nemnda, som følge av at klager først fremsatte anførselen i forbindelse med merknadene til innstillingen, og ikke i forbindelse med klagen av 8. mars 2021.
- (76) På denne bakgrunn har ikke nemnda funnet grunn til å ta endelig stilling til om klager «*har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet*» det søkes kompensasjon for, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Nemnda viser til at det ikke kan utelukkes at det kan ha forekommet usaklig forskjellsbehandling, og at dette må anses å være en saksbehandlingsfeil.
- (77) Klagenemnda er videre av den oppfatning at det ikke kan utelukkes at feilen har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Det er derfor nemndas vurdering at vedtaket i saken skal oppheves og at saken skal sendes tilbake til underinstansen for delvis ny behandling, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Nemnda fremholder at Kulturrådet er nærmest til å vurdere hvorvidt det kan ha forekommet usaklig forskjellsbehandling vedrørende vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd, som følge av deres oversikt og inngående kjennskap til samtlige søkere på ordningen.

7 Vedtak

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

- 1. Klagen tas delvis til følge.**
- 2. Kulturrådets vedtak i sak med prosjektnummer 378420 oppheves.**
- 2. Saken sendes tilbake til underinstansen for delvis ny behandling.**

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 19. mai 2022

Tore Lunde

Nemndsleder

Kiran Aziz

Nemndsmedlem

Daniel Nordgård

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk