



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 17. februar 2022 i sak 2021/1630

Saken gjelder: Avslag på søknad om nedsatt terskel for billettsalg som vilkår for etterhåndstilskudd

Klager: Mortal AS

Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Mortal AS (heretter klager) søkte 19. juni 2017 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om etterhåndstilskudd til kinofilmen «Torden». Klager søkte 31. januar 2020 om nedsatt terskel for billettsalg som vilkår for etterhåndstilskudd.
- (2) Filmen hadde kinopremiere 28. februar 2020.
- (3) NFI innvilget 2. mars 2020 klagers søknad om etterhåndstilskudd, men uten nedsatt terskel for billettsalg. Av tilskuddsbrevet punkt 3 framgikk følgende:

«Det er en forutsetning at filmen har solgt minimum 35 000 billetter gjennom ordinær kinodistribusjon i Norge.»
- (4) NFI ettersendte begrunnelsen for ikke å senke besøksterskelen til klager i e-post 3. mars 2020. Av begrunnelsen framgikk det at filmen ikke var kvalitativt god nok.
- (5) Klager ba NFI om innsyn i sammenlignbare prosjekter som hadde fått innvilget søknad om nedsatt terskel. I påvente av NFIs behandling av klagers innsynsbegjæring ba klager om utsatt klagefrist i saken til 6. april 2020. NFI innvilget klager utsatt klagefrist i e-post samme dag.
- (6) Klager påklaget vedtaket 6. april 2020. Klagen var avgrenset til å gjelde avslaget på søknad om nedsatt terskel for billettsalg.
- (7) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda 4. oktober 2021.
- (8) Klager sendte inn merknader i saken i e-post 27. oktober 2021.
- (9) Nemndsmøte i saken ble avholdt 17. februar 2022.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

Anførsler:**NFI har i det vesentlige anført:**

- (10) Et viktig moment i vurderingen av om det skal innvilges nedsatt terskel er prosjektets kunstneriske kvalitet. Formålet med unntaksbestemmelsen er å støtte filmer av høy kunstnerisk kvalitet og begrenset publikumspotensial. Tilskudd fra regional filmforvalter er også et relevant moment som blir vektlagt.
- (11) I vurderingen av kunstnerisk kvalitet skal hovedmålene for filmpolitikken ivaretas, herunder målet om «et bredt og variert tilbud av høy kvalitet», jf. Meld. St. 30 (2014-2015) pkt. 2.1. Vurderingen av kvalitet er i praksis basert på skjønn, noe som kan gjøre det utfordrende å kommunisere tydelig og konsistent omkring prioriteringene. NFI utarbeidet i 2019 åtte kvalitetskriterier som skal si noe om kunstnerisk kvalitet.
- (12) Det er kun et fåtall saker der nedsatt terskel har vært vurdert siden denne ordningen kom på plass i 2017. Ingen tidligere søknader har kommet fra filmer som er sammenlignbare med «Torden». Alle søknader om nedsatt terskel har vært framsatt tidligere i produksjonsløpet, blant annet fordi det er en måte å skaffe nødvendig finansiering ved at risikoen for investorer reduseres. Regional støtte har i saker hvor det ble innvilget nedsatt terskel vært både høyere og lavere enn det som gjelder prosjektet «Torden». Alle prosjektene som fikk innvilget nedsatt terskel ble imidlertid vurdert å ha en høy kunstnerisk ambisjon, og var ikke ensidig markedsrettet. Det er flere faktorer som skiller «Torden» fra tidligere søknader om nedsatt terskel:
- Siden søknad om nedsatt terskel i alle tidligere saker er framlagt på et tidligere tidspunkt i produksjonsløpet, er den kunstneriske kvaliteten blitt vurdert på bakgrunn av manus. «Torden» søkte om nedsatt terskel kun fire uker før premiere. Den kunstneriske kvaliteten ble derfor vurdert på bakgrunn av den ferdige filmen.
 - Med et budsjett på nærmere NOK 60.000.000 er også «Torden» i en særstilling hva gjelder budsjettstørrelse.
 - Høye salgsestimer, høye forhåndssalg og det at prosjektet tidligere har søkt produksjonstilskudd etter markedsordningen viser at prosjektet er kommersielt anrettet mot et stort publikum.
 - Tilskuddet fra Zefyr på NOK 801.000 er veldig lite i forhold til totalbudsjettet, og andelsmessig mye lavere enn andre tilfeller. NFI har likevel registrert at de regionale filmfondene sjelden gir produksjonstilskudd over NOK 1.000.000 til spillefilmer, uavhengig av budsjettstørrelse, og vi vurderte derfor tilskuddet fra Zefyr som tilstrekkelig for å bli vurdert for nedsatt terskel i denne sammenheng.
 - Teamet og selskapet bak «Torden» er veldig etablerte aktører og filmen bidrar i liten grad til talentutvikling.
- (13) NFI kan ikke se at det foreligger mangler ved skjønnsutøvelsen i saken. Søknaden er vurdert helhetlig av rådgiver og konsulent. Det faller inn under NFIs filmfaglige skjønn å vurdere kvaliteten på filmen. I den samlede vurderingen finner NFI ingen tungtveiende grunner for at «Torden» skal innvilges nedsatt terskel, annet enn at det regionale tilskuddet fra Zefyr gjør at prosjektet kvalifiserer for å bli vurdert for nedsatt terskel.

- (14) Den kunstneriske vurderingen av søknaden om nedsatt terskel konkluderer tydelig med at filmen ikke innehar den nødvendige kunstneriske kvaliteten som kreves. Kvalitetsmanglene gjelder flere sentrale elementer i filmen. NFI er ikke enig i klagers anførsel om at «Torden» er et sjangerovergripende og originalt verk. Det synes heller ikke å være i tråd med det produsenten selv har formidlet tidligere i søknad om tilskudd etter markedsordningen.
- (15) «Torden» er en film som framstår som kommersielt rettet og er utviklet med tanke på høye salgstall og et stort publikum. Det er en film som har hatt en tydelig kommersiell ambisjon, og et forventet salg på langt over 35 000 billetter.
- (16) Klager har søkt om nedsatt terskel kort tid før premieren, da filmen var helt ferdig. Nedsatt terskel ville ikke være av betydning for finansieringen av filmen.
- (17) NFI kan ikke se at det er grunnlag for klagers anførsel om at den kunstneriske vurderingen av «Torden» ikke er konsekvent sett i sammenheng med tidligere saker. «Torden» er vurdert etter de samme kvalitetskriteriene som øvrige saker, og er den eneste filmen som er blitt vurdert å ha lav kunstnerisk kvalitet av de som har søkt om nedsatt terskel. De andre er vurdert å ha høyere kunstnerisk verdi.
- (18) Det er NFIs syn at «Torden» er en film som ikke faller inn under formålet med unntaket og heller ikke oppfyller vilkårene.

Klager har i det vesentlige anført:

- (19) NFI har utøvd sin skjønnsmyndighet etter forskriften § 3-9 fjerde ledd i strid med formålet med ordningen om etterhåndstilskudd. Et hovedformål med ordningen er å styrke satsingen på filmer med alternativ finansiering. Dette formålet er imidlertid ikke tillagt vekt i saken. Prosjektet «Torden» er nettopp et prosjekt med meget høy grad av alternativ finansiering. Bakgrunnen for samarbeidet mellom klager og Mediefondet Zefyr AS var å gjennomføre produksjoner uten forhåndstilskudd fra NFI, ved å finansiere produksjonene gjennom private og regionale midler. Målet var å finansiere filmen med tungt forhåndssalg og dermed sikre betydelig finansiering av filmen uten tilskudd fra NFI. Dette var helt sammenfallende med Stortingets vedtatte filmpolitikk og formålet med støtteordningen.
- (20) Det er uten betydning at søknad om nedsatt terskel først ble fremmet den 31. januar 2020, og ikke sammen med søknad om etterhåndstilskudd den 19. juni 2017. Den opprinnelige søknaden om tilskudd ble sendt inn før opptaksstart, jf. forskriften § 3-9 siste ledd. Søknad om nedsatt terskel knyttet seg utelukkende til terskelen for antallet solgte billetter, ikke endringer i vedtaket eller utmålingsforutsetningene for øvrig. Søknadstidspunktet for nedsatt terskel har sammenheng med at da man opprinnelig søkte om tilskudd var produsentenes ambisjoner vesentlig mer kommersielt orientert. Prosjektet var stort, og man ønsket å nå et stort publikum nasjonalt og internasjonalt. Samtidig var det en satsing på André Øvredal som regissør. Da man kom til etterarbeidet ble det imidlertid avdekket uenighet om retningen for prosjektet. Regissøren ønsket å følge sin kreative versjon, som tilsa en film med lavere tempo og mer mystikk enn det produsentene og distributørene ønsket seg. Dette førte til bekymringer hos investorer, distributør og produsent om filmens publikumspotensial. På det grunnlaget ble det søkt om nedsatt terskel.
- (21) Vurderingen av kunstnerisk kvalitet og publikumskapasitet etter forskriften § 3-9 fjerde ledd må knytte seg til søknadstidspunktet for nedsatt terskel. Det er dermed ikke relevant

for vurdering at prosjektet tidligere var kommersielt anrettet, med høye salgsestimater, tidligere søknad til markedsordning, mv.

- (22) NFI har ikke anvendt sine kvalitetskriterier forsvarlig i vurderingen av vilkåret om «kunstnerisk kvalitet». NFI har i sin innstilling vist til åtte kvalitetskriterier for intern vurdering av kunstnerisk kvalitet. Selv om det ser ut til at «Torden» scoret lavt på «Fortellerkraft» og «Nødvendighet», er det ikke tatt tilstrekkelig høyde for at det ferdige verket åpenbart scoret høyt på øvrige kriterier.
- (23) Filmen hadde en tydelig ambisjon om å anlegge et norsk filmspråklig perspektiv på den internasjonale superhelt-sjangeren. På tross av andre innvendinger viser filmkonsulenten til at filmen har et visst driv som underbygges av kraftfulle effektsener og storslått natur. Samtidig var det en del av filmens ambisjon å ta den kommersialiserte norrøne mytologien tilbake. Selv om filmens etterliv ikke ble som ønsket i kinovinduet, har prosjektets ambisjon om å ha en annerledes holdning til superhelt-sjangeren fått appell utenlands.
- (24) Det følger av Filmmeldingen at et hovedformål med tilskuddsordningen var å stimulere styrking av satsingen på nye talenter. På søknadstidspunktet hadde André Øvredal kun gjort to norske spillefilmer, og gjennomføringen bidro dermed helt klart til utviklingen av et vesentlig norsk talent. Faktorer som budsjettstørrelsen, salgsestimater, det regionale tilskuddets størrelse og talentutvikling, som NFI har vist til i sin innstilling, kan ikke anses relevant for vurdering av kunstnerisk kvalitet.
- (25) NFI har selv etterspurt en større satsning i markedet for ungdomsfilmer på kino, noe som var årsaken til at produsentene valgte å satse på dette prosjektet. Dette hadde sammenheng med en vesentlig nedgang i antallet unge kinogjengere.
- (26) NFI har utelukkende vektlagt prosjektets kunstneriske kvalitet. NFI har ikke vektlagt «det regionale produksjonstilskuddets størrelse». Dette er ikke i samsvar med formålet med tilskuddsordningen. Det er heller ikke i samsvar med NFIs praksis i sammenlignbare saker, der det regionale produksjonstilskuddets størrelse er tillagt avgjørende vekt. Klager har vist til fire saker, herunder «Elleville Elfrid», «Villmarksbarna», «Flammen over Jølster» og «Los Bandos». I flere av disse sakene framstår det som at NFI ikke har foretatt en kunstnerisk vurdering av prosjektene. I sistnevnte prosjekt har NFI i tillegg vektlagt investeringer, ikke bare tilskudd. NFIs vurdering i foreliggende sak, der det brukes som argument mot klager at Zefyr var inne med en investering på MNOK 7,5 og at filmen dermed hadde stort kommersielt potensiale, kan dermed ikke tillegges vekt i saken.
- (27) NFI sin saksbehandlingstid i saken har vært kritikkverdig. Klagen ble fremmet 6. april 2020, og etter behandling av innsynssakene i november 2020, har NFI unnlatt å vurdere omgjøring og oversende saken til klageinstansen fram til 4. oktober 2021.

Medieklagenemndas vurdering:

- (28) Saken gjelder klage over NFIs vedtak om innvilgelse av søknad om etterhåndstilskudd til kinofilmen «Torden», uten nedsatt terskel for billettsalg. Klagen er framsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd.
- (29) NFIs behandling av klagers søknad er gjort etter forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 (detaljforskriften), jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (hovedforskriften).

- (30) Detaljforskriften § 3-9 ble endret 19. februar 2021, og det er forskriftens utforming før endringen, altså på søknads- og vedtakstidspunktet, som er gjeldende i foreliggende sak. Før forskriftsendringen av 19. februar 2021 regulerte detaljforskriften § 3-9 fjerde ledd nedsatt terskel for billettsalg. Av bestemmelsen framgikk følgende:
- «For spillefilmer og dokumentarfilmer som kun har mottatt produksjonstilskudd fra regionale filmsentre og filmfond etter denne forskrift kan Norsk filminstitutt fastsette en lavere terskel enn kravet om 35 000 solgte billetter i ordinær kinodistribusjon. I vurderingen skal verkets kunstneriske kvalitet og det regionale produksjonstilskuddets størrelse vektlegges.»
- (31) Det følger av bestemmelsen at det «kan» fastsettes en lavere terskel enn kravet om 35 000 solgte billetter. Dette innebærer at selv om klager oppfyller vilkårene for nedsatt terskel vil ikke NFI ha en plikt til å innvilge tilskudd. Det er opp til NFI å vurdere om det skal fastsettes en lavere terskel i den konkrete sak. NFI må foreta en vurdering, og bestemmelsen oppstiller visse momenter som «skal» vektlegges i vurderingen, herunder «verkets kunstneriske kvalitet» og det «regionale produksjonstilskuddets størrelse».
- (32) Klagenemnda bemerker at § 3-9 fjerde ledd er en unntaksbestemmelse, og at utgangspunktet for etterhåndstilskudd er 35 000 solgte kinobilletter, jf. bestemmelsens tredje ledd. Målet med unntaksbestemmelsen om nedsatt terskel var «å styrke satsingen [på] nye talenter og på filmer [med] alternativ finansiering og budsjetter», jf. NFIs høringsnotat om ny forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon (udatert) side 17. Det framgår videre av høringsnotatet at forutsetningen for å kunne få fastsatt en lavere terskel er at «prosjekter vurderes av NFI til å ha høy kunstnerisk kvalitet og begrenset publikumskapasitet». NFI har opplyst at de benytter åtte kvalitetskriterier for evaluering av kunstnerisk kvalitet, utviklet i 2019 i tråd med hovedmålene for filmpolitikken, slik disse framgår av Meld. St. 30 (2014-2015).
- (33) NFI har begrunnet avslaget med at filmen ikke har tilstrekkelig kunstnerisk kvalitet, jf. detaljforskriften § 3-9 fjerde ledd. Det var først etter at vedtaket ble påklaget at NFI redegjorde nærmere for sine vurderinger av søknaden om nedsatt terskel for billettsalg.
- (34) Det følger av forvaltningsloven § 24 andre ledd andre setning at et forvaltningsorgan ikke plikter å gi en begrunnelse samtidig med vedtaket ved fordeling av goder mellom flere parter. Klagenemnda vil derfor også se hen til begrunnelsen gitt i e-post 3. mars 2020 til klager og i innstillingen 4. oktober 2021.
- (35) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal fastsettes en lavere terskel for billettsalg i den konkrete sak. Vurderingen av kunstnerisk kvalitet ligger innenfor NFIs filmfaglige skjønn, og dette skjønnnet kan klagenemnda ikke overprøve, jf. hovedforskriften § 8 første ledd andre setning. Nemndas overprøving av tilskuddsvedtakene vil derfor måtte begrenses til en vurdering av om saksbehandlingen hos NFI i den konkrete sak oppfyller de alminnelige forvaltnings-rettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Dette innebærer at 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.
- (36) NFI har i sin innstilling 4. oktober 2021 redegjort for at det er foretatt en helhetlig vurdering av rådgiver og konsulent basert på momentene som etter detaljforskriften § 3-9 fjerde ledd skal vektlegges, herunder kunstnerisk kvalitet og det regionale produksjonstilskuddets størrelse. NFI har redegjort for at de anser filmens kunstneriske

kvalitet som svak, samtidig som det regionale produksjonstilskuddets størrelse vurderes som lite i forhold til totalbudsjett. I den konkrete vurderingen av kunstnerisk kvalitet har NFI vist til at filmen har svakheter knyttet til flere sentrale elementer i filmen, herunder manuskript og regivalg. Det regionale tilskuddet fra Zefyr tilsier isolert sett at prosjektet kvalifiserer for å bli vurdert for nedsatt terskel, men dette veier ikke opp for filmens svakheter knyttet til kunstnerisk kvalitet. NFI er også av den oppfatning at filmen er kommersielt rettet, og utviklet med tanke på høye salgstall og et stort publikum. Også dette er forhold som tilsier at klager ikke omfattes av unntaksbestemmelsen i § 3-9 fjerde ledd. Det er vist til at prosjektets høye salgsestimater og forhåndssalg, samt at prosjektet tidligere har søkt produksjonstilskudd etter markedsordningen, underbygger at filmen er kommersielt rettet mot et stort publikum. Også totalbudsjettets størrelse, andelen risikoinvesteringer og høy minimumsgaranti fra distributører, underbygger dette. NFI har videre vurdert at filmen og klager i liten grad bidrar til talentutvikling.

- (37) Etter klagenemndas syn har NFI gitt en detaljert begrunnelse for hvorfor de har besluttet å ikke innvilge tilskudd i saken. Begrunnelsen er egnet til å vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som følger av detaljforskriften § 3-9 fjerde ledd.
- (38) Klager har anført at NFI har lagt avgjørende vekt på kunstnerisk kvalitet i saken, og at dette er i strid med formålet med bestemmelsen. NFI har på sin side framholdt at de har foretatt en helhetsvurdering, slik at vurderingen av den kunstneriske kvaliteten er holdt opp mot det regionale produksjonstilskuddets størrelse, og at dette har vært avgjørende for vedtaket. Etter klagenemndas syn er NFIs vurdering på dette punkt i tråd med detaljforskriften § 3-9 fjerde ledd og formålet med bestemmelsen.
- (39) Klager har videre anført at vedtaket innebærer usaklig forskjellsbehandling, da NFI i tidligere saker – hvor aktører har fått innvilget nedsatt terskel – har lagt avgjørende vekt på det regionale produksjonstilskuddets størrelse. NFI har redegjort grundig for hvorfor klagers søknad og prosjektet «Torden» skiller seg fra tidligere saker. NFI har vist til at tidligere prosjekter som har fått innvilget nedsatt terskel har hatt både høyere og lavere regional støtte. Tidligere saker er imidlertid vurdert å ha høyere kunstnerisk verdi enn «Torden», og har heller ikke vært ensidig markedsrettet. I tillegg er alle tidligere søknader framsatt tidligere i søknadsløpet. NFI har på denne bakgrunn vurdert at det regionale produksjonstilskuddets størrelse ikke kan tillegges avgjørende vekt i foreliggende sak. Klagenemnda mener at NFI har vektlagt saklige hensyn i vurderingen og kan ikke se at det her er tale om usaklig forskjellsbehandling.
- (40) Klager har også anført at NFIs saksbehandlingstid i saken har vært kritikkverdig. Klagen ble fremmet 6. april 2020, og saken ble først oversendt til klagenemnda 4. oktober 2021. Det er nemndas syn at saksbehandlingstiden i saken har vært for lang. Det er imidlertid nemndas vurdering at saksbehandlingstiden ikke får betydning for gyldigheten av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 41.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen forkastes.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk