



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 29. november 2021

Sak: 2021/1438

Klager: Bergen Kino AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Morten Thuve, Elin Melberg, Daniel Nordgård og Anne Margrete Fiskvik.

1 Sakens bakgrunn

- (1) Bergen Kino AS (heretter «klager») søkte den 15. april 2021 om tilskudd på kroner 15 311 225 til gjennomføring av 5 850 filmvisninger i perioden fra 1. januar 2021 til 15. april 2021 og 3 150 filmvisninger i perioden fra 16. april 2021 til 30. juni 2021. Klager har søkt etter forskrift av 28. januar 2021 nr. 287 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (heretter «forskriften»).
- (2) I søknaden har klager opplyst at filmvisningene i perioden fra 1. januar 2021 til 15. april 2021 er gjennomført, og klager har hatt 60 000 publikumsbesøk. Publikumskapasiteten har variert fra 100 til 0 i perioden som følge av restriksjoner. Klager har oppgitt ordinær publikumskapasitet på 2 113 personer og tilpasset kapasitet på 320 personer. Fra 25. mars 2021 til 15. april 2021 har klager hatt en begrensning på 20 publikummere per sal. For perioden fra 16. april 2021 til 30. juni 2021 har klager beregnet 30 000 publikumsbesøk. Klager har oppgitt ordinær publikumskapasitet på 2 113 personer og tilpasset kapasitet på 510 personer.
- (3) Vedrørende billettpris har klager opplyst at de har egne billettpriser for barn, senior, student og skoleelever. Snittpris er beregnet til kroner 114,5 i et normalår. Snittet er imidlertid forventet noe lavere i perioden, da et stor antall av besøkende i år har vært seniorer, studenter og elever. Klager har oppgitt totale inntekter pålydende kroner 15 599 974, som omfattet billettinntekter på kroner 10 049 769, andre salgsinntekter på kroner 3 088 516 og annet på kroner 2 461 689. Klager har oppgitt totale utgifter pålydende kroner 30 010 872, som omfattet produksjonskostnader på kroner 6 130 388 og faste driftsutgifter på kroner 23 880 184. Vedlagt søknaden var budsjett for første halvår 2021 og årsrapport for 2019.
- (4) Kulturrådet etterspurte opplysninger fra klager 12. mai 2021. Kulturrådet ønsket avklaring på om den gjennomsnittlige salkapasiteten til klager lå over eller under gjennomsnittlig besøk i perioden for normalåret 2019. Klager ble bedt om å ettersende en oversikt over salkapasitet per sal ved normale gjeldende restriksjoner med 1 meter

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

avstand mellom publikum og maks antall besøk per sal med kapasitet på mer enn 50 personer. Klager besvarte ikke henvendelsen fra Kulturrådet.

- (5) Kulturrådet fattet vedtak om avkortet tilskudd den 28. mai 2021, men den begrunnelse at klager hadde lagt til grunn et uriktig inntektsgrunnlag i beregningen av driftstap, jf. forskriften § 4 første ledd, og at nettokostnadene fremstod som uforholdsmessige, jf. § 8 andre ledd. Kulturrådet viste til at klager hadde budsjettert med inntekter basert på antatte salgstall. Det var imidlertid Kulturrådets oppfatning at klager skulle budsjettert med billettinntekter fra det gjennomsnittlige antallet besøkende per enkeltarrangement i tilsvarende periode i et normalår (2019), så fremt dette tallet var innenfor salkapasitet justert for gjeldende smittevernsbegrensninger, jf. forskriften § 4 bokstav b og c. Kulturrådet fremholdt at klager selv bærer risikoen når det gjelder å få solgt like mange billetter som i en normalsituasjon, der smittevernsbegrensningene tillater det. På bakgrunn av det ovennevnte la Kulturrådet til grunn at det var korrekt å budsjettere med 31 solgte billetter per visning. Kulturrådet var videre av den oppfatning at arrangementene som ikke var gjennomført som følge av at kinoen var nedstengt i perioden fra 7. februar 2021 til 22. februar 2021, ikke var støtteberettiget under stimuleringsordningen. Kulturrådet viste til at det i tråd med forskriften § 4 kun gis tilskudd til «gjennomføringen» av arrangementer. Kulturrådet var også av den oppfatning at inntekter og utgifter til kiosk ikke skulle regnes med i budsjettet. Basert på opplyst antall visninger, budsjetterte utgifter, korrigert inntektsgrunnlag og nedstengt periode, medregnet 3 prosent driftsmargin, ble klager tildelt tilskudd pålydende kroner 4 768 146. Kulturrådet avkortet dermed tilskuddet med kroner 10 543 079.
- (6) Klager aksepterte tilskuddet 7. juni 2021.
- (7) Klager påklaget vedtaket den 18. juni 2021. Klager har anført at restriksjonene i første halvår 2021 medførte at det ikke var mulig for klager å oppnå det samme gjennomsnittlige antallet besøkende som i et normalår. Dersom klager hadde visst at det i denne perioden var klagers ansvar å opprettholde et tilsvarende snitt som i et normalår uten restriksjoner, ville klager valgt å permittere medarbeidere og redusere filmutvalget. Klager har videre fremholdt at de har holdt åpent så langt myndighetene har tillatt, samtidig som klager har arbeidet med inntektsmaksimerende og kostnadsreduserende tiltak. Det er klagers oppfatning at klager blir straffet for å ha hatt et godt år i 2019, og for at de har arbeidet for å ha stor aktivitet i 2021 og holde medarbeiderne i arbeid. Klager er videre av den oppfatning at det må fastsettes et snitt som er likt for alle kinoaktører i bransjen, ellers vil det innebærer forskjellsbehandling.
- (8) Kulturrådet 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 Kulturrådets innstilling datert 3. september 2021.
- (9) I innstillingen har Kulturrådet fremholdt at avkortningen er korrekt, og at vedtaket er i tråd med gjeldende forskrift. Kulturrådet har opprettholdt sin begrunnelse i vedtaket.
- (10) Klager har i brev datert 10. september 2021 fått informasjon om saksgangen for Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturrådets innstilling i saken eller andre merknader.

- (11) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 29. november 2021.

2 Det rettslige grunnlaget

- (12) Det rettslige grunnlaget er forskrift av 28. januar 2021 nr. 273 om midlertidig tilskudd til kulturarrangementer første halvår 2021 som følge av covid-19 (stimuleringsordningen første halvår 2021).
- (13) Forskriftens formål fremgår av § 2, og bestemmelsen lyder som følger:

«Formålet med tilskuddene er

a. å nå kulturpolitiske mål og avhjelpe kultursektoren gjennom den pågående covid-19-krisen gjennom å stimulere til gjennomføring av arrangementer i kultursektoren innenfor smittevernpålegg gitt av offentlige myndigheter som følge av covid-19 og

b. å stimulere til økt aktivitet i hele kulturarrangementets verdikjede gjennom at tilskuddsmottakere overholder økonomiske forpliktelser overfor involverte parter i samsvar med inngåtte avtaler.»

- (14) Forskriften § 4 regulerer hva Kulturrådet kan gi tilskudd til. Bestemmelsen lyder som følger:

«Norsk kulturråd kan gi tilskudd til gjennomføring av billetterte kulturarrangement som

a. er åpne for allmennheten i perioden 1. januar til og med 30. juni 2021

b. må redusere antall fysiske deltagere eller besøkende på kulturarrangementet i forhold til en normalsituasjon på grunn av myndighetspålagte krav eller begrensninger knyttet til covid-19-utbruddet og

c. er budsjettert med driftstap før tilskudd.

Tilskudd til filmdistributører som arrangør omfatter kostnader til distribusjon (lansering og markedsføring) og minimumsgarantier til en film og skal føre til gjennomføring av kulturarrangementet som nevnt i første ledd.»

- (15) Forskriften § 8 regulerer søknadsbehandlingen, og bestemmelsen lyder som følger:

«Norsk kulturråd fastsetter et tilskuddsvedtak etter en helhetsvurdering. I vurderingen skal det legges vekt på formålet med tilskuddsordningen, med særlig vekt på god geografisk spredning, mangfold av kulturuttrykk, og at kulturtilbudet oppleves som tilgjengelig og relevant for publikum. Det skal også legges vekt på om søkeren har brutt vilkårene for en tidligere tildeling etter forskriften, og om planene for arrangementet fremstår som urealistiske sett i lys av blant annet smittevernssituasjonen.

Tilskuddet skal avkortes dersom nettokostnaden framstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet.»

- (16) 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

- (17) Klagen gjelder Kulturrådets vedtak av 28. mai 2021 om tildeling av tilskudd pålydende kroner 4 768 146. Søknadsbeløpet ble avkortet med kroner 10 543 079 basert på antall visninger, budsjetterte utgifter, korrigert inntektsgrunnlag og nedstengt periode, medregnet 3 prosent driftsmargin.
- (18) Avkortningen er med dette begrunnet i flere forhold ved klagers budsjett. Det er for det første vist til at klager har beregnet billettinntekter med utgangspunkt i forventet besøk, og ikke reell publikumskapasitet. For det andre er det vist til at inntekter og utgifter til drift av kiosk ikke skal medregnes i budsjettet. For det tredje er det vist til at arrangementene som ikke kunne gjennomføres i perioden kinoen var nedstengt ikke er støtteberettiget.
- (19) Etter forskriften § 4 første ledd kan det gis tilskudd til *«gjennomføring av billetterte kulturarrangementer»* dersom vilkårene i bestemmelsens bokstav a til c er oppfylt. Klagenemnda bemerker i den forbindelse at klager har inkludert inntekter pålydende kroner 3 088 516 og kostnader pålydende kroner 1 040 432 tilknyttet drift av kiosk i sitt budsjett. Det er nemndas vurdering at slike kostnader ikke er knyttet til *«gjennomføring av billetterte kulturarrangementer»*, og derfor ikke skal inngå i klagers beregningsgrunnlag.
- (20) Videre følger det av bestemmelsens bokstav a og b at det kun gis tilskudd til arrangementer som *«er åpne for allmennheten i perioden 1. januar til og med 30. juni 2021»* og *«må redusere antall fysiske deltagere eller besøkende»*. Klagenemnda, er i likhet med Kulturrådet, av den oppfatning at klager ikke kan få tilskudd til filmvisninger i perioden kinoen var stengt. Dette gjelder for perioden fra 7. februar 2021 til 22. februar 2021. Filmvisningene som var planlagt i denne perioden var ikke *«åpne for allmennheten»*, og det var heller ikke tale om å *« redusere antall (...) besøkende »*. Avlyste arrangementer dekkes gjennom kompensasjonsordningen, ikke stimuleringsordningen. Disse arrangementene må dermed trekkes ut av søknadsgrunnlaget. Dette tilsvarer et fratrekk pålydende kroner 2 220 765 på kostnadssiden. Klagers faste kostnader blir da på kroner 21 659 419, ikke kroner 23 880 184 slik klager selv hadde lagt til grunn i sitt budsjett.
- (21) For øvrige omsøkte arrangementer vurderer klagenemnda at vilkårene i § 4 er oppfylt. Spørsmålet i det videre knytter seg dermed til tilskuddets størrelse.
- (22) I foreliggende sak har Kulturrådet innvilget tilskudd med avkortning. Adgangen til å avkorte tilskudd fremgår av forskriften § 8 andre ledd. Av bestemmelsen følger det at *«tilskuddet skal avkortes dersom nettokostnaden framstår som uforholdsmessig, for eksempel på bakgrunn av arrangementets størrelse, markedspriser og det alminnelige kostnadsnivået på feltet»*. Nemnda fremholder at ordlyden må tolkes slik at tilskuddet skal avkortes, dersom klagers nettokostnad er unormalt høy og skiller seg vesentlig fra tilsvarende arrangementer. Nemnda bemerker at nettokostnad må forstås som differanse mellom klagers inntekter og utgifter, det vil si søknadsbeløpet.

- (23) I denne saken er klagers opprinnelige søknadsbeløp på kroner 15 311 225. Trekker man ut klagers kostnader og inntekter knyttet til drift av kiosk og planlagte filmvisninger i perioden 7. februar 2021 til 22. februar 2021, og legger til 3 prosent i driftsmargin knyttet til kostnader, er klagers oppdaterte nettokostnad på kroner 15 040 707. Vurderingen for nemnda er følgelig om nettokostnaden på kroner 15 040 707 er å anse som «uforholdsmessig», jf. forskriften § 8 andre ledd.
- (24) Kulturrådet har vist til at klagers budsjett tar utgangspunkt i faktisk forventet besøk, noe som resulterer i lave billettinntekter, lav filmleie og en høy nettokostnad. Klager har anført at gjennomsnittet på 31 gjester per arrangement, slik Kulturrådet har lagt til grunn, ikke var oppnåelig som følge av pandemien. Klager har også anført at 2019, som Kulturrådet har lagt til grunn som normalår, var et godt år for klager.
- (25) Slik nemnda ser det, er stimuleringsordningen i utgangspunktet ment å dekke kostnader arrangøren er påført i forbindelse med myndighetspålagte krav om å redusere antall fysiske deltagere på et kulturarrangement, jf. forskriften § 4 bokstav b. Det er videre nemndas syn at ordningen ikke er ment å dekke tap som følge av lave besøkstall, da dette knytter seg til den alminnelige risikoen forbundet med næringsvirksomhet.
- (26) Videre har klager lagt til grunn et gjennomsnittlige besøkstall på 24 per kulturarrangement. Som det fremgår av innstillingen, har imidlertid klager en gjennomsnittlig tilpasset kapasitet på 34 besøkende per arrangement. Videre var virksomhetens gjennomsnittlige besøk i 2019 på 31 gjester per arrangementet, som var siste år med normaldrift. Etter nemnda syn har klager følgelig budsjettet med et besøkstall som må anses å være uforholdsmessig lavt, både vurdert i forhold til klagers tilpassede kapasitet og gjennomsnittlige besøkstall fra 2019. Dette fører til at klagers nettokostnad blir uforholdsmessig høy.
- (27) På denne bakgrunn har nemnda kommet til at beregningen av billettinntekter for 2021, må ta utgangspunkt i klagers gjennomsnittlige besøk per arrangement fra 2019, og ikke gjennomsnittlig kapasitet per arrangement i 2021. Det er nemndas syn at dette bidrar til å dekke kostnadene klager er påført som følge av myndighetspålagte krav i forbindelse med covid-19-utbruddet, samtidig som det er den mest gunstige tilnærmingen for klager. Klagers tilskudd skal følgelig avkortes, jf. forskriften § 8 andre ledd.
- (28) Nemnda bemerker videre at Norsk Filminstitutt har oppjustert klagers kostnader knyttet til de variable utgiftene «Filmleie» og «Andre avgifter» i sin innstilling. Slik nemnda forstår kostnaden, beregnes den med utgangspunkt i en prosentvis andel av gjennomsnittlige billettinntekter. Det er nemndas syn at oppjusteringen reflekterer «*det alminnelige kostnadsnivået på feltet*», og dermed må anses å være korrekt, jf. forskriften § 8 andre ledd. Nemnda viser til at Norsk Filminstitutt har foretatt vurderingen basert på sin særlige fagkunnskap om det norske filmfeltet og filmbransjen for øvrig.

4 Vedtak

- (29) 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 som angitt ovenfor.

Bergen, 29. november 2021

Tore Lunde
Nemndsleder

Kiran Aziz
Nemndsmedlem

Morten Thuve
Nemndsmedlem

Elin Melberg
Nemndsmedlem

Daniel Nordgård
Nemndsmedlem

Anne Margrete Fiskvik
Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk