



Medieklagenemnda

Medieklagenemndas avgjørelse av 30. mars 2022 i sak 2021/1964

Saken gjelder: Avslag på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm

Klager: Europafilm AS

Klagenemndas

medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Europafilm AS (heretter klager) søkte 15. juni 2021 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «Babyteeth».
- (2) NFI avslo 28. juni 2021 klagers søknad om distribusjonstilskudd, med følgende begrunnelse:

«Utvalget mener at filmen innehar kunstnerisk kvalitet, men vurderer lanseringsplan og gjennomføringsevne som svak i dette tilfellet. Utvalget anbefaler avslag på dette grunnlag.»

- (3) Klager påklaget vedtaket 28. juni 2021.
- (4) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda 9. november 2021.
- (5) Medieklagenemnda v/Klagenemndssekretariatet mottok 8. og 9. november 2021 tilleggsopplysninger fra klager i saken.
- (6) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. mars 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (7) Avslaget oppleves som en direkte følge av at vi har klaget NFI og utvalget inn til Medieklagenemnda etter avslag på søknad om pakketilskudd for distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm. Filmen «Babyteeth» var en del av tiltenkt pakke på totalt fire titler. Det fremstår som om NFI forsøker å underbygge sitt urettmessige avslag på pakketilskuddet ved å gi oss avslag på denne tittelen.
- (8) Filmen «Babyteeth» retter seg mot ungdom og har kunstnerisk kvalitet. Tilskudd til filmen vil derfor bidra til kvalitet og bredde i filmtilbudet i Norge, og til økt tilgang til kvalitetsfilm for barn, på kino og andre plattformer, i tråd med forskrift om tilskudd til filmformidling § 3. Vi finner det underlig at utvalget var innstilt på å gi tilskudd til filmen i forbindelse med søknad om pakketilskudd, men at de nå velger å gi avslag. Filmen ble

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

markedsført og har nesten utelukkende sterke anmeldelser med gjennomgående terningkast 5.

- (9) Det er korrekt at tallene for filmen var dårlige, men det er to premierefilmer som gjorde det dårligere (Another Worlds' «The book of vision» og Storytelling Medias «Gullåren»). Selv Arthaus' tegnefilm «Ville vestens datter» gjorde det dårlig, til tross for at barnefilmene er godt besøkt for tiden. Alle nevnte filmer er støttet av NFI. Kvalitetsfilmene i perioden 25.- 27.juni hadde svake tall og ble slukt av «Fast & Furious», med sin massive reklame og kaping av saltid.
- (10) Kvalitetsfilm blir ikke prioritert på kino for tiden. Pandemien og restriksjonene har medført en vanskelig situasjon bookingmessig, blant annet forskyvninger av programmene flere steder slik at filmene står i kø. Dette kombinert med at kinoene kun har 50-60 prosent av vanlig omsetning og er blitt pålagt å rapportere inn gjennomsnittstall for sine visninger i stimuleringsordningen, gjør at mange har sett seg nødt til å prioritere de kommersielle filmene. Kvalitetsfilmene blir ikke prioritert for visning, da kinoene risikerer å tape støtte. Vår mer kommersielle animasjonsfilm, «Den magiske portalen», har fått god prioritet hos kinoene. Filmen var på en solid 4. plass på kinotoppen i premierehelgen (11. juni), og har så langt over 22.000 besøk. Filmen har ikke fått støtte av NFI. Europafilm viser med dette at vi ikke har dårlig gjennomføringsevne og at vi når solide besøkstall når filmene våre får prioritet.
- (11) To år på rad har NFI nedprioritert barn og unge. Det er kun innvilget støtte til tre av 37 filmer rettet mot barn og unge for 2021, og det samme antallet for 2020. Det er ikke én eneste søknad om enkelttilskudd som er blitt innvilget i 2021, kun pakketilskudd. I stedet åpner NFI opp for at distributører som allerede har fått midler i pakketilskuddet skal kunne søke om midler til prosjekter i januar 2022.
- (12) Av forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk § 8 første ledd framgår det at vedtak truffet av NFI etter kunstnerisk vurdering ved utvalg ikke kan påklages når det gjelder det kunstneriske eller filmfaglige skjønn etter denne forskriften, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre setning. Av forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre setning framgår det at forskrift som begrenser klageretten eller som ellers vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, bare kan gis når tungtveiende grunner taler for det. Det er Europafilms syn at det ikke foreligger tungtveiende grunner til at NFI ved utvalg skal begrense Europafilms klagerett.
- (13) Utvalget innstilte filmen til tilskudd i forbindelse med søknad om pakketilskudd, men har likevel avslått filmen ved søknad om enkelttilskudd. Dette er usaklig og feilaktig saksbehandling fra utvalgets side, og nemndas kompetanse er derfor ikke begrenset i saken.

NFI har i det vesentlige anført:

- (14) Vedtak truffet av NFI etter kunstnerisk vurdering ved konsulent, utvalg eller ekspertpanel kan ikke påklages når det gjelder det kunstneriske eller filmfaglige skjønnet. NFIs retningslinjer sikrer betryggende saksbehandling i tråd med gjeldende regelverk. Utvalgets skjønsmessige vurderinger av søknaden og prioritering opp mot andre søkere er foretatt på en forsvarlig måte, og innenfor gjeldende skranker for forvaltningens skjønnsutøvelse. Det er ikke vektlagt utenforliggende hensyn, vedtaket er ikke vilkårlig, grovt urimelig, eller et utslag av usaklig forskjellsbehandling.

- (15) NFI har vurdert filmens kvalitet og bidrag til mangfold. NFI har også vurdert hvorvidt distributørens lanseringsplan og budsjett, samt gjennomføringsevne, bidrar til økt tilgjengelighet av filmen for publikum, slik at bredden i filmtilbudet i Norge øker.
- (16) Filmen oppfylder formålet med ordningen, den innehar stor kunstnerisk kvalitet, bidrar til mangfold, og er en film for barn og unge. Utvalget vurderte imidlertid lanseringsplanen og gjennomføringen av denne som svak. Ettersom søknaden ble sendt inn én til to uker før filmens premiere, ble utvalgets vurdering av søkerens gjennomføringsevne uunngåelig knyttet opp mot den faktiske lanseringen. Søknaden ble vurdert tre dager før filmens premiere. I utvalget sitter programsjef for Nordisk kino, Christin Berg, programsjef for Odeon Stavanger, Stig Magne Pedersen og Aida LiPera fra Cinemateket i Bergen. Så tett opp mot premiere, har de to programsjefene førstehåndskunnskap om søkerens gjennomføring av lanseringen for den spesifikke filmen, og de har selv vært i dialog med søkeren. Distributørene søker stort sett om tilskudd i god tid før filmenes premiere. Hadde søknaden kommet inn flere måneder i forveien kunne utvalget i større grad basert seg på gjennomføringen av tidligere lanseringer og gjort en generell vurdering av gjennomføringsevnen. NFI ser at det kan påvirke likebehandlingen at vi ikke har en søknadsfrist knyttet til den utenlandske kvalitetsfilmens premiere. Det endrer imidlertid ikke det forhold at utvalget må vurdere de foreliggende opplysningene i den enkelte sak.
- (17) NFI avviser klagers påstand om at avslaget er en direkte følge av klage over avslag på søknad om pakketilskudd. Det er i forbindelse med ny søknad om enkelttilskudd foretatt en ny og selvstendig vurdering av lanseringsplan og gjennomføringsevne, basert på informasjonen som er gitt av klager i saken. I vurderingen av søknaden om pakketilskudd var utvalget usikre på Europafilms gjennomføringsevne og mente at lanseringsplanen var svakere enn hos andre søkere. I vurderingen av søknad om enkelttilskudd, mente utvalget at lanseringsplanen og gjennomføringsevnen til filmen «Babyteeth» var svak. Utvalget var ikke informert om klagesaken, og NFI innstilte etter utvalgets anbefaling. Utvalgsmedlemmet Christin Berg var også inhabil i vurderingen av søknaden om pakketilskudd, og vurderte kun søknaden om enkelttilskudd.
- (18) Det er korrekt at det er gitt få tilskudd til filmer for barn og unge, både hva gjelder pakketilskudd og enkelttilskudd. NFI avviser imidlertid at dette skyldes uriktig rettsforståelse hos NFI. Satsing på filmer for barn og unge er en viktig del av NFIs strategi. Avslaget i denne saken er ikke begrunnet i at filmen ikke faller inn under formålet med ordningen. Avslaget er begrunnet i at utvalget vurderte lanseringsplanen og gjennomføringsevnen som mindre god enn det som ble ansett som påkrevd for å kvalifisere til tilskudd. Dette er sentralt for at utenlandsk kvalitetsfilm skal nå fram til målgruppen. I 2021 ble det søkt om pakketilskudd for totalt 47 titler for voksne og 11 for barn og unge. Utvalget anbefalte tilskudd til 34 titler for voksne og tre titler for barn og unge. NFI ønsker å styrke filmtilbudet til barn og vil ta tilbakemeldingene fra klager med i en evaluering av ordningen og i mandatet for utvalget.
- (19) Vi deler søkerens observasjon om at det er et vanskelig kinomarked for den smale filmen. Det er imidlertid ikke vårt inntrykk at utenlandsk kvalitetsfilm ikke blir prioritert fordi kinoenes tilskudd fra stimuleringsordningen påvirkes av gjennomsnittlig besøk på rapporterte visninger. I stimuleringsordningen er det antallet estimerte visninger som påvirker tilskuddsbeløpet, ikke rapporterte. Gjennomfører kinoene færre visninger enn estimert blir beløpet avkortet ved sluttrapportering. Ordningen setter derfor et krav om å gjennomføre estimert antall eller flere visninger i perioden det er søkt om tilskudd. Kinoene forholder seg til dette kravet i deres prioritering av antallet oppsetninger og

ressurser tilknyttet dette. Det er en nedre grense for antall visninger, og ikke en øvre grense, som søkeren argumenterer for.

Medieklagenemndas vurdering:

(20) Saken gjelder klage over NFIs avslag på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «Babyteeth». Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.

(21) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til filmformidling av 12. oktober 2016 nr. 1209 (forskriften). Forskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften).

(22) De særlige vilkårene for tildeling under tilskuddsordningen følger av forskriften § 3 andre ledd, som lyder slik:

«Det kan gis tilskudd til distribusjon av utenlandsk film av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet til Norge ...»

(23) Det følger av bestemmelsen at det «kan» gis distribusjonstilskudd. Selv om vilkårene for tilskudd er oppfylt, har altså ikke søker et rettskrav på tilskudd fra ordningen. NFI må foreta en samlet vurdering av søknaden i henhold til forskriften § 11, hvor det heter:

«Vedtak om tilskudd baseres på en samlet vurdering av:

- a) formålet med tilskuddsordningene,
- b) prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av Kulturdepartementet eller Norsk filminstitutt,
- c) prosjektets egenart, kunstneriske og/eller kulturelle verdi,
- d) prosjektets økonomi og bærekraft,
- e) geografisk spredning, og
- f) relevante profesjonelle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet.»

(24) Av forskriften § 3 første ledd og hovedforskriften §§ 1 og 5, framgår formålet med distribusjonstilskudd. Det framgår av forskriften § 3 første ledd at tilskuddene skal bidra til «kvalitet og bredde i filmtilbudet i Norge, og til økt tilgang til kvalitetsfilm for barn, på kino og andre plattformer». Av hovedforskriften § 5 framgår det at tilskuddet skal bidra til «at publikum i Norge får tilgang til et bredt og variert tilbud av norske og utenlandske filmer ... med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet». Tilskuddet skal også bidra til «formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlands film ..., gi økt film-, ... og mediekompetanse og bidra til profesjonelt miljø for formidling av audiovisuelle verk i Norge». Av hovedforskriften § 1 framgår det at tilskudd skal bidra til:

«a. et bredt og variert tilbud av audiovisuelle produksjoner av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet,

b. at audiovisuelle verk når et stort publikum i Norge og utlandet,

c. god formidling av norske og utenlandske audiovisuelle verk, filmkunst og filmkultur, samt

d. en profesjonell, likestilt og mangfoldig audiovisuell bransje med sunn økonomi.»

- (25) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis distribusjonstilskudd i enkeltsaker. Vurderingen av kunstnerisk kvalitet ligger innenfor NFIs skjønn, og dette skjønnets kan klagenemnda ikke overprøve, jf. hovedforskriften § 8 første ledd andre setning. Nemndas overprøving vil dermed som hovedregel måtte begrenses til en vurdering av om saksbehandlingen hos NFI i den foreliggende klagesaken oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt NFI i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en vurdering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.
- (26) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at begrunnelsen må være egnet til å vise at det er foretatt en reell vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken.
- (27) NFI har redegjort for at det er foretatt en selvstendig og helhetlig vurdering av klagers søknad, basert på de kriterier som framgår av forskriften § 3 andre ledd og § 11. NFI har også vurdert klagers søknad i lys av formålet med ordningen, jf. forskriften § 3 første ledd.
- (28) I vurderingen har NFI vist til at filmen «Babyteeth» har kunstnerisk kvalitet. I oversendelsesbrevet til klagenemnda framkommer det også at NFI mener at prosjektet bidrar til mangfold og retter seg mot barn, i tråd med formålet med ordningen. Det er videre opplyst fra NFI sin side at kvalitetsfilm til barn og unge er et satsingsområde. NFI har imidlertid lagt avgjørende vekt på at lanseringsplanen og gjennomføringen av denne er for svak til at filmen kan kvalifisere til tilskudd i ordningen. Dette er begrunnet med at lanseringsplan og gjennomføringsevne er sentralt for at utenlandsk kvalitetsfilm skal nå fram til målgruppen, og dermed sikre at tilskuddsordningen når sitt overordnede formål. Verken utvalget eller NFI går nærmere inn på hvilke svakheter lanseringsplanen lider av, og det sies heller ikke noe om hvorfor klagers gjennomføringsevne er vurdert som svak.
- (29) Det er et uttalt formål med tilskuddsordningen at den skal bidra til «økt tilgang» til kvalitetsfilm for barn, på kino og andre plattformer, jf. forskriften § 3. Det er derfor nemndas syn at det er saklig å vektlegge lanseringsplan og gjennomføringsevne i vurderingen av om det skal gis tilskudd. Klagenemnda er enig med NFI i at nemnda ikke kan overprøve utvalgets faglige vurdering av lanseringsplanen og klagers gjennomføringsevne. Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer imidlertid at begrunnelsen må gi parten mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig, og 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. Dette kravet tilsier etter nemndas vurdering at det ikke er tilstrekkelig å framsette et postulat om at klagers lanseringsplan og gjennomføringsevne er vurdert som svak. Svakheter ved lanseringsplan og gjennomføringsevne må konkretiseres nærmere i begrunnelsen. Og med tanke på at NFI mener at filmen både har kunstnerisk kvalitet og dessuten bidrar til mangfold, må det redegjøres i større detalj for svakheter ved lanseringsplanen og gjennomføringen av denne for at avslaget skal være forståelig for søker.

- (30) Klagenemnda er av den oppfatning at NFIs 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 forskriften. Nemnda er derfor kommet til at avslaget på søknad om enkelttilskudd ikke oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling.
- (31) Det følger av forvaltningsloven § 41 at slike feil som hovedregel fører 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.
- (32) Klagenemnda finner grunn til å kort kommentere klagers anførsel om at avslaget er en følge av klage over avslag på pakketilskudd. For nemnda framstår denne anførselen som en spekulasjon som ikke har faktisk forankring. NFI har for øvrig vist til at utvalget ikke var informert om klagebehandlingen, og at utvalgets sammensetning ikke var lik for pakketilskudd og enkelttilskudd. Det er videre nemndas syn at utvalgets uttalelser om filmen «Babyteeth» i forbindelse med søknad om pakketilskudd, ikke tilsier at filmen vil bli gitt tilskudd under enkelttilskuddsordningen.
- (33) Klager har vist til at NFI ikke har innvilget enkelttilskudd i 2021. Nemnda har ikke kompetanse til å overprøve NFIs overordnede prioriteringer om hvordan midlene skal fordeles. Dette er generelle beslutninger som tas av departementet og NFI. Nemnda har kun kompetanse til å overprøve NFIs tildelinger i de enkeltsaker som påklages, jf. hovedforskriften § 8, jf. forvaltningsloven § 28.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Norsk Filminstitutt's avslag 28. juni 2021 på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «Babyteeth» er ugyldig, og sendes tilbake til NFI for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk