



Medieklagenemnda

Medieklagenemndas avgjørelse av 30. mars 2022 i sak 2021/1971

Saken gjelder: Avslag på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandske kvalitetsfilmer

Klager: Europafilm AS

Klagenemndas

medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli og Karin Fløistad

Bakgrunn:

- (1) Europafilm AS (heretter klager) søkte 20. januar 2021 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om pakketilskudd til distribusjon av utenlandske kvalitetsfilmer. Klager ønsket å distribuere fire filmer rettet mot barn og unge. To av filmene var angitt, «Babyteeth» og «Dinner in America».
- (2) NFI avslo 17. februar 2021 klagers søknad om distribusjonstilskudd. Av vedtaket framgår det at søknaden ikke ble prioritert for tilskudd i denne søknadsrunden.
- (3) NFI sendte 18. februar 2021 en sammenfatning av søknadsrunden til klager. NFI opplyste blant annet om antallet innkomne og innvilgede søknader, og totalt søknadsbeløp og tilskuddsbeløp. NFI opplyste også hvilke distributører som hadde fått innvilget sine søknader. Videre opplyste NFI om utvalgets sammensetning i søknadsrunden og vurderingskriteriene som lå til grunn for utvalgets prioritering.
- (4) Klager ba 1. mars 2021 om innsyn i søknadene i søknadsrunden, og innsyn i egen sak. I påvente av NFIs behandling av innsynsbegjæringen ble klager innvilget utsatt klagefrist i saken til 1. mai 2021. NFI besvarte innsynsbegjæringen 9. april 2021.
- (5) Klager påklaget vedtaket 15. april 2021.
- (6) NFI og klager avholdt et møte som følge av klagen 5. mai 2021. Samme dag besvarte NFI klagen i en melding til klager, med en utvidet begrunnelse for avslaget. Klager besvarte meldingen fra NFI og opprettholdt klagen.
- (7) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda i innstilling datert 4. november 2021.
- (8) Medieklagenemnda v/Klagenemndssekretariatet mottok 9. og 11. november 2021 merknader fra klager i saken.
- (9) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. mars 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:**Klager har i det vesentlige anført:**

- (10) Ettersom det fremdeles er igjen midler i rammen for tilskuddet, og Europafilm ellers oppfyller alle krav og mål etter forskrift og retningslinjer for ordningen, mener klager at det er gjort en saksbehandlingsfeil hos NFI. NFI har vist til at pakketilskuddet ble gitt tidlig på året, og at det er holdt av midler til søknader om enkelttilskudd. NFI innvilget imidlertid ikke en eneste søknad om enkelttilskudd i 2021. NFI åpnet derimot for at distributører som allerede hadde fått pakketilskudd for 2021 kunne motta nytt pakketilskudd i 2022. Dette ble også gjort i 2020, og medførte at enkelte tilskuddsmottakere oversteg grensen for årlig tilskudd på 1,3 millioner kroner.
- (11) Av søkerne i søknadsrunden scorer Europafilm nest høyst totalt, med svært god score både på kunstnerisk kvalitet, bredde og mangfold. Europafilm er også den distributøren med høyest totalscore på bredde og mangfold, som er et tydelig satsningsområde for NFI, hjemlet i forskrift om tilskudd til filmformidling § 3.
- (12) Tre distributører som fikk tilskudd har tilsvarende eller dårligere gjennomføringsevne enn Europafilm, basert på besøkstall og antall kinoer filmen er satt opp på. Besøkstallene til Europafilm bør også sees i sammenheng med at Europafilm har levert utfordrende filmer av høy kvalitet. Ofte har dette vært filmer som er rettet mot barn og unge, og det er naturlig at de litt tyngre, tematiske filmene har et lavere besøkstall enn lette(re) animasjonsfilmer som får støtte fra ordningen.
- (13) I henhold til NFIs interne retningslinjer skal utvalget vurdere prosjektbeskrivelsen opp mot klagers tidligere resultater. Av prosjektbeskrivelsen framgår det at Europafilm søker om tilskudd til fire filmer rettet mot barn og unge, herunder to filmer i målgruppen for ungdom, og to animasjonsfilmer for barn fra Asia og Afrika, med versjonering til norsk. Klagers tidligere resultater viser også en overvekt av filmer innen målgruppen barn og unge. Ungdomsfilmene var i tillegg spesifisert i søknaden. Filmene har vært på anerkjente festivaler i Norge og i utlandet, og har vunnet priser på festivaler. Filmene bidrar også til kvalitet og mangfold.
- (14) Utvalget skriver at de kun kan innstille to filmer til tilskudd, noe som er under grensen på tre filmer. Det er imidlertid ikke krav om at alle filmene på forhånd skal beskrives i lanseringsplanene. Ordningen skal være tillitsbasert, og basert på Europafilms historikk finner klager det underlig at det ikke vurderes som sannsynlig at også den siste filmen i pakken vil bidra til kvalitet og mangfold. Det er klagers oppfatning at minst tre filmer nevnt i søknaden burde kvalifisert til tilskudd.
- (15) I tillegg til de fire filmene i pakken har klager også opplyst om at Europafilm skal lansere to andre titler med tydelig fokus på bredde, mangfold og kvalitet. Klager har opplyst om et konkret samarbeid med BUFDIR om filmvisninger for barn og unge som primært kommer fra familier med lav inntekt. Dette bidrar til inkludering. Europafilm skal i tillegg lansere en film som både har vunnet pris i Panorama seksjonen på Berlin International Film Festival og Teddy Awards. Det er et poeng at mangfold, inkludering og satsing på barn og unge skal prioriteres i henhold til forskrift og NFIs retningslinjer. Europafilm utmerker seg i disse kategoriene, som en ledende aktør i markedet.
- (16) Klager lanserte en film fra hver eneste verdensdel i 2021. Av de små/mellomstore distributørene har Europafilm den tittelen som har hatt størst publikum i år. Etter klagers

kjennskap er denne tittelen den mest sette russiske animasjonsfilmen i Norge noensinne. Likevel er det Europa som verdensdel, med Frankrike i spissen, som dominerer hva gjelder filmer som er innvilget tilskudd. NFI har også nedprioritert satsingen på barn og unge. Det er kun innvilget støtte til tre av 37 filmer rettet mot barn og unge for 2021.

- (17) 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 kan begrense Europafilms klagerett i saken.
- (18) Klager er videre av den oppfatning at det foreligger usaklig og feilaktig saksbehandling i saken, slik at Medieklagenemndas kompetanse ikke er begrenset etter forskrift om tilskudd til produksjon og formidling § 8 første ledd. Det er en klar forskjellsbehandling av søkerne i ordningen når kvalifiserte søkere får nei, og søkere som allerede har fått tilskudd får så mye at de overskrider rammen for hvor mye hver enkelt kan motta per år. I tillegg foreligger det fem avvik, hva gjelder NFIs beregning av gjennomsnittlig poengscore, basert på det NFI har notert i sin oversikt og det som faktisk står i søknadene. Poenggrunnlaget tilsier at Europafilm burde blitt prioritert.

NFI har i det vesentlige anført:

- (19) Vedtak truffet av NFI etter kunstnerisk vurdering ved konsulent, utvalg eller ekspertpanel kan ikke påklages når det gjelder det kunstneriske eller filmfaglige skjønnet. Medieklagenemndas kompetanse er derfor begrenset i denne saken.
- (20) NFIs retningslinjer sikrer betryggende saksbehandling i tråd med gjeldende regelverk. Utvalgets skjønnsmessige 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.
- (21) Europafilm oppfyller kravene som er satt til søkere for å kvalifisere til tilskudd etter ordningen. NFI kan, men plikter ikke å tildele søker pakketilskudd, selv om de formelt sett kvalifiserer.
- (22) Utvalget vurderer pakkens kunstneriske kvalitet, bidrag til mangfold, lanseringsplan og søkers gjennomføringsevne. Utvalget vurderer søknadene opp mot hverandre i henhold til formålet med ordningen, og andre prioriteringer satt av NFI. I saksbehandlingssystemet er det satt opp et vurderingsskjema med poengscore for hver tittel, med utgangspunkt i vurderingskriteriene for tilskuddsordningen. Filmene får poengvurdering ut fra gitte vurderingspunkter for *filmens kvalitet* (festivaldeltakelse og priser, anmeldelse i norske aviser), *bidrag til mangfold* (produksjonsland, tematikk, sjanger, kjønn på regissør) og *besøkstall*. Den samlede poengvurderingen til hvert enkelt kriterium fordeles på antallet filmer som det søkes om i pakken. Poengvurderingen benyttes for å systematisere utvalgets vurdering av de forskjellige kriteriene, både i egen vurdering og for felles vurderinger, og baseres på deres filmfaglige skjønn. Tidligere resultater vil ha betydning for utvalgets vurdering av forespeilet kunstnerisk kvalitet, bidrag til mangfold,

lanseringsplan og søkers gjennomføringsevne i pakken. Utvalgets vurdering veier tyngre enn tidligere resultater, vektingen er 60/40. Poengvurderingen legger et grunnlag for utvalgets helhetlige vurdering, og tilskudd blir ikke gitt på bakgrunn av poengvurderingen alene. NFI innstiller på bakgrunn av utvalgets anbefaling, i henhold til retningslinjene for ordningen.

- (23) I denne saken har utvalgsmedlemmene vurdert de forskjellige kriteriene noe forskjellig, de er altså ikke helt forent i sin vurdering av Europafilms bidrag til kvalitet, mangfold, gjennomføringsevne og lanseringsplaner. Utvalgets samlede vurdering av søknaden er at Europafilm har vist at de bidrar til mangfold, og tidligere har levert utfordrende filmer av høy kvalitet. Utvalget synes det er positivt at selskapet har en uttalt satsing på barnefilm. Utvalget er imidlertid usikre på gjennomføringsevnen til selskapet, og mener samlet at lanseringsplanene beskrevet i søknaden er svakere enn hos andre søkere. Utvalgets helhetlige vurdering er at de ikke kan innstille til tilskudd på mer enn to filmer, noe som, i henhold til NFIs retningslinjer, er under grensen på tre filmer.
- (24) Det er korrekt at det er gitt få tilskudd til filmer for barn og unge. I 2021 ble det søkt om pakketilskudd for totalt 47 titler for voksne og 11 titler for barn og unge. Det ble innvilget tilskudd til 34 titler for voksne og tre titler for barn og unge. NFI vil ta dette med i en evaluering av ordningen, men det er ikke av avgjørende betydning for denne saken.
- (25) NFI har ikke begått saksbehandlingsfeil. NFI har selv myndighet til å sette en total ramme for en tilskuddsordning og en søknadsrunde, jf. forskrift om tilskudd til filmformidling § 12 tredje ledd. Rammen til pakketilskuddet var i dette tilfellet pålydende kroner 5 060 000. Pakketilskuddet ble gitt tidlig på året, og det ble holdt av midler til søknader om enkelttilskudd i løpet av 2021.

Medieklagenemndas vurdering:

- (26) Saken gjelder klage over NFIs avslag på søknad om pakketilskudd til distribusjon av fire utenlandske kvalitetsfilmer. Klager er innvilget forlenget klagefrist i saken. Klagen er dermed rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 fjerde ledd.
- (27) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til filmformidling av 12. oktober 2016 nr. 1209 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften).
- (28) De særlige vilkårene for tildeling under tilskuddsordningen følger av detaljforskriften § 3 andre ledd, som lyder slik:

«Det kan gis tilskudd til distribusjon av utenlandsk film av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet til Norge, og til versjonering av barnefilm til norsk og samisk.»
- (29) 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 detaljforskriften § 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.»

- (30) Av detaljforskriften § 3 første ledd og hovedforskriften §§ 1 og 5, framgår formålet med distribusjonstilskudd. Det framgår av detaljforskriften § 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.»

- (31) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis distribusjonstilskudd i enkeltsaker. Klagenemnda kan ikke overprøve utvalgets kunstneriske eller filmfaglige skjønn, 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.
- (32) Det er et uttalt formål med tilskuddsordningen at den skal bidra til «økt tilgang» til kvalitetsfilm for barn, på kino og andre plattformer, jf. detaljforskriften § 3. Videre framgår det av hovedforskriften § 1 bokstav b at tilskuddet skal bidra til at audiovisuelle verk «når et stort publikum» i Norge og i utlandet. Det er derfor klagenemndas syn at det er saklig å vektlegge lanseringsplan og gjennomføringsevne i vurderingen av om det skal gis tilskudd. Nemnda er videre enig med NFI i at nemnda ikke kan overprøve utvalgets faglige vurdering av lanseringsplan og 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 eller usikker. Svakheterne må konkretiseres nærmere i begrunnelsen. Når det er

foretatt en prioritering mellom kvalifiserte søkere bør det også gis en konkret og etterprøvbar begrunnelse for hvorfor enkelte søkere prioriteres foran andre, og hvorfor den aktuelle søker ikke er prioritert. Verken utvalget eller NFI går nærmere inn på hvilke svakheter lanseringsplanene lider av eller hvorfor andre søknader vurderes som sterkere. Det sies heller ikke noe om hvorfor utvalget er usikre på Europafilms gjennomføringsevne. Slik nemnda ser det, er ikke poengsystemet som utvalget har benyttet seg av egnet til å kaste lys over utvalgets prioriteringer i saken.

- (33) 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 detaljforskriften. Nemnda er derfor kommet til at avslaget på søknad om enkelttilskudd ikke oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling.
- (34) 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.
- (35) Foranlediget av klagers anførsel om at det fremdeles er igjen midler i rammen for tilskuddet og at NFI ikke har innvilget enkelttilskudd i 2021, vil klagenemnda påpeke at den ikke har 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.
- (36) Klager har også anført at hovedforskriften § 8 første ledd, som begrenser klagenemndas overprøving i saker som gjelder utvalgets kunstneriske eller filmfaglig skjønn, er i strid med forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre setning. Klager har vist til at det ikke foreligger tungtveiende grunner for å begrense klageretten i denne saken. Det er klagenemndas syn at forvaltningsloven § 28 fjerde ledd ikke åpner for en konkret vurdering av om det foreligger tungtveiende grunner i den enkelte sak. Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette *forskrifter* som begrenser klageretten. Forskrifter er generelle regler, og gjelder for alle. Vurderingen av tungtveiende grunner i forvaltningsloven § 28 henviser dermed til vurderingen som må foretas i forkant av fastsettelse av en forskrift. Når en forskrift først er fastsatt, slik som i dette tilfellet, må en legge til grunn at vurderingen allerede er foretatt av kompetent myndighet. Nemnda har ikke myndighet til å overprøve gyldigheten av forskrifter, dette er en domstolsoppgave. Nemnda kan kun overprøve enkeltvedtak, jf. hovedforskriften § 8, jf. forvaltningsloven § 28.
- (37) Avslutningsvis har klager anført at det foreligger forskjellsbehandling av søkerne i ordningen. Klager har vist til at kvalifiserte søkere får avslag, mens søkere som innvilges tilskudd innvilges et så høyt beløp at de overskrider den årlige tilskuddsgrensen per søker. Utgangspunktet er at NFI kan fastsette satser for tilskudd, jf. detaljforskriften § 12 tredje ledd. Nasjonale støtteordninger må imidlertid utformes i tråd med EØS-regelverket om statsstøtte. Nemnda kan ikke se at denne saken utløser en vurdering fra nemnda av om det foreligger brudd på statsstøttereglene. Eventuelle krav om tilbakebetaling, for eksempel som følge av at grensen for støtteintensitet er overskredet, er en sak mellom NFI og den konkrete tilskuddsmottaker. Nemnda har som nevnt ovenfor uansett ikke kompetanse til å overprøve NFIs tildelinger i saker som ikke påklages, jf. hovedforskriften § 8, jf. forvaltningsloven § 28.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Norsk Filminstituttts avslag 17. februar 2021 på søknad om pakketilskudd til distribusjon av fire utenlandske kvalitetsfilmer er ugyldig, og sendes tilbake til NFI for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk