



Medieklagenemnda

Medieklagenemndas avgjørelse av 30. mars 2022 i sak 2021/2015

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 28. mai 2021 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «I dag vil jeg gå tilbake alene».
- (2) NFI avslo 18. juni 2021 klagers søknad om distribusjonstilskudd, med følgende begrunnelse:

«Utvalget mener at filmen innehar stor kunstnerisk kvalitet [og] bidrag til mangfold, men vurderer gjennomføringen av lanseringsplanen som svak, og anbefaler avslag på dette grunnlag. NFIs vedtak følger utvalgets anbefaling.»
- (3) Klager påklaget vedtaket 28. juni 2021.
- (4) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda 12. november 2021.
- (5) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. mars 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (6) Avslaget oppleves som en direkte følge av at klager har klaget NFI og utvalget inn til Medieklagenemnda etter avslag på søknad om pakketilskudd for distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm. Det fremstår som om NFI forsøker å underbygge sitt urettmessige avslag på pakketilskuddet ved å gi klager avslag på denne tittelen.
- (7) NFIs begrunnelse tilsier at det ikke er lanseringsplanen som er vurdert som svak, men gjennomføringen av denne. Klager er svært uenig i at Europafilm ikke har gjennomført lanseringsplanen. Europafilm har fulgt lanseringsplanen, slik denne er oppgitt i søknaden, så godt det har latt seg gjøre med de forutsetningene og restriksjonene som har vært gjeldende. Europafilm har faktisk gjort betydelig flere lanseringstiltak enn det som står i lanseringsplanen. Dokumentert markedsføring av filmen viser at gjennomføringen av lanseringsplanen ikke har vært svak.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (8) Kvalitetsfilm blir ikke prioritert på kino for tiden. Pandemien og restriksjonene har medført en vanskelig situasjon bookingmessig. Det var vanskelig å planlegge visningene flere steder da kinoene har var stengt. Når kinoene åpnet opp igjen var det en opphopning av filmer. Hos enkelte visningssteder, blant annet hos et utvalgsmedlem, fikk klager beskjed om at forespørsel om booking var fremsatt for tidlig. Andre visningssteder var derimot booket flere måneder i forveien. I tillegg har kinoene kun hatt 50-60 prosent av vanlig omsetning og er blitt pålagt å rapportere inn gjennomsnittstall for sine visninger i stimuleringsordningen. Dette gjør at kvalitetsfilmene ikke blir prioritert for visning, da kinoene risikerer å tape støtte ved innrapportering av gjennomsnittstall.
- (9) Filmen «I dag vil jeg gå tilbake alene» ble ikke prioritert til visning, og fikk kun gå én uke i Oslo, selv om den hadde 10 gjester i gjennomsnitt på visningene. Filmen fikk heller ikke gå ut hele Oslo Pride. Det er svært skuffende for en kvalitetsfilm som verner om mangfold. Det var to av utvalgets medlemmer som valgte å ikke prioritere filmen for visning, selv om filmen, som utvalget selv har vurdert, bidrar til stor kunstnerisk kvalitet og bidrag til mangfold.
- (10) Flere filmer som er støttet av NFI hadde svake tall i perioden 18.- 23. juni.
- (11) 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. Klager viser med dette at Europafilm ikke har dårlig gjennomføringsevne og at når solide besøkstall når filmene får prioritet.
- (12) Filmen «I dag vil jeg gå tilbake alene» retter seg mot ungdom, har stor kunstnerisk kvalitet og bidrar til mangfold. 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. I tillegg utmerker Europafilm seg som en ledende aktør i markedet innen mangfold og bredde, inkludering og satsning på filmer rettet mot barn og unge, som i tråd med ovennevnte bestemmelse er NFIs prioriterte satsningsområder.
- (13) NFI har nedprioritert barn og unge. Det er kun innvilget støtte til tre av 37 filmer rettet mot barn og unge for 2021.

NFI har i det vesentlige anført:

- (14) Utvalgets vurdering av filmens kunstneriske kvaliteter, bidrag til mangfold, lanseringsplan og søkerens gjennomføringsevne ligger til NFIs filmfaglige skjønn, og dette skjønnet kan ikke Medieklagenemnda overprøve.
- (15) NFIs retningslinjer for vurderingen er i tråd med føringene som kan utledes av forskrift om tilskudd til filmformidling §§ 3 og 11, og sikrer at prioriteringen mellom søknadene skjer på et tilfredsstillende filmfaglig grunnlag og i tråd med det gjeldende regelverket. NFIs tilskuddsmidler er et knapphetsgode og NFI må foreta en streng prioritering av søknader med det formål å støtte best opp under det overordnede formålene med ordningen. 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 «I dag vil jeg gå tilbake alene» oppfyller formålet med ordningen, den innehar kunstnerisk kvalitet og bidrar til mangfold. Etter en samlet vurdering ble imidlertid gjennomføringen vurdert som svak. Ettersom søknaden ble sendt inn én til to uker før filmens premiere, og søknaden ble vurdert tre dager før premieren, ble utvalgets vurdering av søkerens gjennomføringsevne uunngåelig knyttet opp mot nåsituasjonen til filmens lansering. Så tett opp mot premieren, har de to programsjefene som sitter i utvalget førstehåndskunnskap om søkerens gjennomføring av lanseringen for den spesifikke filmen, og de har selv vært i dialog med søkeren. De kan ikke kontrollere alle detaljer i lanseringsplanen, men etter deres faglige vurdering er lanseringen av filmen ikke er gjennomført på en god nok måte. 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 er uheldig av hensyn til likebehandlingen at NFI ikke har en søknadsfrist knyttet til filmens premiere. På denne bakgrunn har NFI oppstilt krav om at alle søknader om enkelttilskudd, fra 1. januar 2022, må være innsendt 12 uker før filmens premiere.
- (17) NFI avviser klagers påstand om at avslaget er en direkte følge av klage over avslag på søknad om pakketilskudd. Utvalget var ikke informert om klagesaken, og NFI innstilte etter utvalgets anbefaling. Klagesaken har dermed ikke påvirket utvalgets vurdering av søknaden.
- (18) Vi deler søkerens observasjon om at det er et vanskelig kinomarked for den smale filmen, og at en del filmer i denne kategorien som har dårlig besøk eller ikke blir prioritert av kinoen til visning. Dette er imidlertid et forhold som ikke er relevant i saken. Søkers påstand om at den utenlandske kvalitetsfilmen ikke blir prioritert til oppsetning fordi kinoenes tilskudd fra stimuleringsordningen påvirkes av gjennomsnittlig besøk på rapporterte visninger medfører heller ikke riktighet. I stimuleringsordningen er det 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:

- (19) Saken gjelder klage over NFIs avslag på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «I dag vil jeg gå tilbake alene». Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (20) 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).
- (21) 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 ...»

- (22) 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.»

- (23) 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.»

- (24) 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 skjønn 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.
- (25) 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 klagers gjennomføring av lanseringsplanen. 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 gjennomføring av lanseringsplanen er vurdert som svak. Svakheter ved gjennomføring må konkretiseres nærmere i begrunnelsen. Og med tanke på at NFI mener at filmen både har stor kunstnerisk kvalitet og dessuten bidrar til mangfold, må det redegjøres i større detalj for svakheter ved gjennomføringen av lanseringsplanen for at avslaget skal være forståelig for søker.

- (26) 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.
- (27) 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.
- (28) 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. Det er videre nemndas syn at utvalgets uttalelser om filmen «I dag vil jeg gå tilbake alene» i forbindelse med søknad om pakketilskudd, ikke tilsier at filmen vil bli gitt tilskudd under enkelttilskuddsordningen.
- (29) Klager har også anført at NFI har nedprioritert filmer rettet mot barn og unge 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 avslag 18. juni 2021 på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm for spillefilmen «I dag vil jeg gå tilbake alene» er ugyldig, og sendes tilbake til NFI for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk