



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 30. juni 2022 i sak 2021/2178

Saken gjelder: Klage over avslag på justert tilskuddsprosent under Produksjon 2-ordningen

Klager: Mer Film AS

Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Eirik Østerud.

Bakgrunn:

- (1) I 2020 ble det besluttet å etablere en tilskuddsordning, kalt Produksjon 2, for å bidra til ferdigstilling av produksjoner som opplevde negative konsekvenser som følge av covid-19-restriksjonene.
- (2) Norsk filminstitutt (NFI) innvilget 5. juni 2020 Produksjon 2-tilskudd pålydende kroner 5 445 185 til Mer Film AS (heretter klager), til spillefilmen "Krigsseileren". Produksjonstilskuddets størrelse ble fastsatt i henhold til prosjektets Produksjon 2-budsjett før første masterkopi, på totalt kroner [REDACTED] NFI hadde også i februar 2020 innvilget prosjektet et tilskudd pålydende kroner 11 000 000 (Produksjon 1). Begge produksjonstilskuddene er utbetalt til klager.
- (3) Mer Film AS søkte 29. januar 2021 om ytterligere Produksjon 2-tilskudd for samme prosjekt, som følge av en endring av kriteriene for denne tilskuddsordningen i 2021. Produksjoner som flyttet en betydelig andel av opptakene hjem til Norge, kunne kvalifisere til en hjemflaggingsbonus på 15 prosent høyere tilskudd. Søknadsbeløpet utgjorde for klager kroner 1 256 581. Søknaden bygde på det godkjente budsjettet for Produksjon 2-tilskuddet i 2020. Det opplyses i søknaden at deler av opptakene er flyttet fra Tyskland til Norge.
- (4) NFI avsto søknaden 19. februar 2021.
- (5) Mer Film AS påklaget vedtaket i brev 1. mars 2021. NFI vurderte klagen, men opprettholdt sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd.
- (6) Saken ble oversendt Medieklagenemnda i brev 20. desember 2021.
- (7) Nemndsmøte i saken ble avholdt 30. juni 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (8) NFIs vedtak omgjøres og klager får innvilget søknad om økt tilskuddsprosent for Produksjon 2 i forbindelse med hjemflagging av deler av produksjonen.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (9) Det er etter klagers syn klart at prosjektet kvalifiserer for økt tilskuddsgrad med 15 prosent under Produksjon 2-ordningen. NFIs avslag er utelukkende begrunnet i at "prosjektet ikke tilfredsstillende de formelle kravene for å kunne søke" fordi prosjektet fikk Produksjon 2-tilskudd for 2020. Klager kan ikke se at denne begrunnelsen er juridisk holdbar. Klager viser til at det kun er søkt om utvidet tilskuddsprosent på grunn av hjemflagging av opptak, og at denne muligheten ikke forelå før i januar 2021. En slik utvidet tilskuddsprosent har blitt gitt til andre sammenlignbare produksjoner. Å innvilge en utvidet tilskuddsprosent for prosjektet vil også være i tråd med formålet bak andre runde av Produksjon 2. Klager mener at NFIs saksbehandling utgjør en urimelig og usaklig forskjellsbehandling ved at det er konstruert nye vilkår for tildeling av andre runde av Produksjon 2 som er i direkte motstrid til hensynet bak regjeringens tildeling av disse midlene.
- (10) NFI har unnlatt å vurdere saken opp mot den overordnede begrunnelsen for Produksjon 2, som lyder:
- "Forutsetningen for en fungerende norsk filmbransje er at produksjon og aktivitet holdes på så nært nivå som før pandemien som mulig. Også for NFI er det viktig å se de prosjektene vi allerede har gitt produksjonstilskudd realisert. (...) Ordningen skal sikre aktivitet og omsetning i en hardt rammet norsk filmbransje. Tiltaket skal også sørge for at filmer raskere når sitt marked, for eksempel på kino."
- (11) Det var politisk vilje og ønske om å sikre norsk produksjon ved hjemflagging, og dette ble muliggjort gjennom den andre runden av Produksjon 2. For "Krigsseileren" vil denne støtte til hjemflagging være avgjørende for å klare produksjonen med de nye begrensningene som følger av restriksjonene. Klager mener den politiske begrunnelsen for å gi støtte til hjemflagging i aller høyeste grad er gjeldende for "Krigsseileren".
- (12) NFI har ikke angitt noe grunnlag for avslag på økt tilskuddsprosent, utover at klager tilsynelatende har søkt "for tidlig", ved å søke utvidet støtte knyttet til covid-19 våren 2020. På dette tidspunkt kunne man imidlertid ikke vite at det skulle komme en ny søknadsrunde i desember. Per sommeren 2020 var det ikke mulig å forutse den ytterligere forverringen av situasjonen for bransjens aktører.
- (13) Gitt at "Krigsseileren" er innvilget Produksjon 2-støtte, er det ikke grunnlag for å nekte økt tilskuddsgrad på lik linje med andre prosjekter som er i samme situasjon med tanke på covid-19 og hjemflytting av innspilling. Klager viser blant annet til at TV-serier som fikk Produksjon 2-støtte i forrige runde har fått oppjustert tilskuddene i denne runde med 15 prosent, noe som viser at NFIs saksbehandling i praksis utgjør en urimelig forskjellsbehandling. For dramaserier ble tilskudd økt fra 20 prosent til 35 prosent i den andre runden av Produksjon 2. Dramaserier som fikk tilskudd etter Produksjon 2 i sommer (20 prosent), fikk også etterbetalt tilskudd opp til 35 prosent.
- (14) Klager viser til at avslaget får betydelige negative konsekvenser for prosjektet, og at prosjektet ikke vil kunne gjennomføres eller må gjennomføres med betydelig større risiko for klager. Det vises til at klager har søkt om ekstra regional finansiering, men har hatt vanskelig for å komme gjennom fordi det har vært lovet 40 millioner kroner til en ordning for hjemflagging.

Norsk filminstitutt (NFI) har i det vesentlige anført:

- (15) Det fremgår tydelig av utlysningsteksten for 2021 at det ikke er mulig for produksjoner som allerede har mottatt midler fra Produksjon 2-ordningen i 2020 å søke om midler etter Produksjon 2-ordningen for 2021. Hjemflaggingsbonusen er kun inkludert i Produksjon 2-ordningen for 2021.
- (16) Klager hadde allerede fått innvilget Produksjon 2-midler for 2020, og oppfyller følgelig ikke vilkårene for å søke på om tilskudd fra Produksjon 2-ordningen for 2021. Dette inkluderer følgelig også den nye hjemflaggingsbonusen.
- (17) NFI bestrider ikke at klager ville kvalifisert til hjemflaggingsbonusen som ligger i den andre runden av Produksjon 2 for 2021, dersom de ikke hadde fått tilskudd i 2020. NFI gjorde klager oppmerksom på muligheten til å frasi seg tilskuddet fra 2020, for deretter å søke om produksjonstilskudd i 2021, herunder hjemflaggingsbonusen. Dette ønsket imidlertid ikke klager. Bakgrunnen for dette er at størrelsen på midlene i Produksjon 2-ordningen for 2021 er lavere enn for 2020, og at det dermed ville være en viss usikkerhet om det totale tilskuddsnivået for 2021 ville blitt større, selv med en hjemflaggingsbonus.
- (18) Dersom klager får medhold i sin klage vil man følgelig både få fordelen av å søke på Produksjon 2-ordningen for 2020 og fordelen av Produksjon 2-ordningen fra 2021 med en hjemflaggingsbonus, og gjennom det oppnå en kumulerende effekt som regelverket ikke åpner for. Formålet med vilkårene, som er kommunisert i utlysningsteksten og for øvrig på NFIs sine nettsider, var tvert imot å unngå en slik situasjon.
- (19) Det fremgår klart av utlysningen for Produksjon 2-ordningen for 2021 at ett prosjekt ikke skulle kvalifisere for to runder med tilskudd. At klager utsatte opptak fra høsten 2020 til våren 2021 endrer ikke dette, all den tid de fortsatt mottok Produksjon 2-midler for 2020.
- (20) Flere dramaserier som fikk tilskudd i første runde med Produksjon 2-midler var større innspillinger, der produksjonen gikk over lengre tid. Det ble besluttet at produksjoner som måtte flytte opptak fra utlandet til Norge, på grunn av forverret smittesituasjon, skulle kunne kvalifisere for hjemflaggingsbonusen med tilbakevirkende kraft. Forutsetningen for dette var at det var totalt minst 80 opptaksdager og innspillinger i både 2020 og 2021. Som følge av dette fikk to prosjekter oppjustert tilskuddsnivået.
- (21) Dette er ikke en usaklig forskjellsbehandling sett opp imot avslaget på søknaden til klager. Dette var produksjoner som både hadde innspilling i 2020 og i 2021. Bakgrunnen for unntaket var følgelig langt produksjonsløp og at det ble gjennomført innspillinger over begge årene. Dette er ikke tilfellet for klagers prosjekt og det har derfor ikke funnet sted noen usaklig forskjellsbehandling.

Klagenemndas vurdering:

- (22) Saken gjelder klage over avslag på søknad om tilskudd under Produksjon 2-ordningen for 2021. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.
- (23) Klagers søknad 29. januar 2021 om ytterligere tilskudd (hjemflaggingsbonus) er vurdert og avgjort på grunnlag av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon 31. oktober 2016 (detaljforskriften). Forskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk 7. oktober 2016 (hovedforskriften). NFI har i tillegg utarbeidet egne retningslinjer for tildelinger under den aktuelle støtteordningen.

- (24) Klagenemnda vil først ta stilling til anførselen om at NFIs tildeling av Produksjon 2-midler i 2021 bygger på retningslinjer som ikke er lovlige, og at avslaget på klagers søknad om hjemflaggingsbonus av den grunn må settes til side som ugyldig.
- (25) Søknader om produksjonstilskudd avgjøres med grunnlag i detaljforskriften kapittel 3. Det oppstilles krav til søker i § 3-2, og i § 3-3 oppstilles vilkår knyttet til det omsøkte verket det søkes om produksjonsstøtte til. Nemnda forstår disse bestemmelsene som uttømmende. Det er ikke dermed sagt at søkere som oppfyller disse vilkårene har et rettskrav på støtte. Det må foretas en prioritering blant de søkerne som oppfyller disse vilkårene, og nemnda kommer tilbake til dette i avsnitt 27 flg. nedenfor.
- (26) På nettsidene til NFI framgikk det at «[p]roduksjoner som allerede har mottatt Produksjon 2 i 2020 kan ikke søke» på Produksjon 2 i 2021. I innstillingen til nemnda omtaler NFI dette som vilkår for å kunne søke på hjemflaggingsbonusen. NFI uttaler videre at «[f]ormålet med denne presiseringen var å sørge for at ikke samme produksjon skulle få ... midler under begge Produksjon 2-ordningene.». Videre viser NFI i innstillingen til nemnda til at det fremgår klart av utlysningsteksten for 2021 at «ett prosjekt ikke skulle kvalifisere for to runder med tilskudd». Etter nemndas syn kan imidlertid ikke NFI fastsette ytterligere krav og vilkår for å søke om tilskudd fra ordningen enn dem som fremgår av detaljforskriften, og nemnda legger derfor til grunn for sin vurdering at NFI i realiteten med dette har utformet nærmere retningslinjer for prioriteringen av søknader som skal gjøres med grunnlag i detaljforskriften § 3-5.
- (27) Detaljforskriften § 3-5 lyder slik:

«§ 3-5 Prioritering

Med mindre annet følger av forskriften, skal vurdering av og prioritering mellom søknader om tilskudd baseres på en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn. Det skal legges vekt på

- a. formålet med tilskuddsordningen,
- b. prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av departementet eller tilskuddsforvalter,
- c. tidligere kunstneriske og/eller kommersielle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet,
- d. prosjekter som kan bidra til utvikling av talentfulle regissører og manuskriptforfattere
- e. mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet, og kjønnsbalanse.

Tilskuddsforvalter kan vektlegge prosjektets regionale tilknytning i sin prioritering.»

- (28) Bestemmelsen gir anvisning på at det ved prioriteringen skal gjøres en helhetsvurdering, og det gis noen retningslinjer for prioriteringen. Denne bestemmelsen er etter nemndas syn likevel ikke uttømmende, og gir NFI et rom for skjønn ved tildelingen og prioriteringen av midler under den aktuelle tilskuddsordningen. Nemnda prøver blant annet om slike retningslinjer og kriterier er i samsvar med lov og forskrift. Videre skal nemnda foreta en vurdering av om tildelingsprosessen og kravene til den etterfølgende rapportering oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.

- (29) Nemnda forstår retningslinjene slik at NFI har søkt å ivareta hensynet til å sikre at det gjøres opptak i Norge gjennom hjemflaggingsbonusen. Denne bonus innvirker på den interne fordelingen av midlene i Produksjon 2-ordningen i 2021. Nemnda kan ikke se at det er i strid med formålet med ordningen at produksjoner som mottok støtte fra Produksjon 2-ordningen i 2020 ikke i tillegg kunne søke på hjemflaggingsbonusen i 2021-ordningen.
- (30) At produksjoner som mottok tilskudd under Produksjon 2-ordningen i 2020 ikke ble prioritert ved tildelingen av midler fra Produksjon 2-ordningen i 2021, framstår som en praktisk ramme for tildelingen av midler. NFI opplyser at retningslinjene for 2021-ordningen ble utformet for å hindre at søkere som fikk beregnet tilskudd ut ifra den totale rammen på 55 millioner kroner i 2020, i tillegg kunne dra fordel av hjemflaggingsbonusen på 15 prosent i 2021, hvor den totale rammen var på 40 millioner kroner. Det framgår av utlysningen for Produksjon 2-ordningen både for 2020 og 2021 at dersom behovet er større enn tilgjengelig omdisponert fondspott, vil NFI måtte redusere andelen proporsjonalt i alle produksjoner som blir tildelt midler. Nemnda vurderer det slik at 2021-ordningens avgrensning mot tilskuddsmottakere fra 2020 er begrunnet i en forsvarlig forvaltning av tilskuddsordningen, da det er tale om en begrenset tilskuddsramme for begge tildelingsperiodene. En slik avgrensning må etter nemndas syn anses som både saklig og forholdsmessig.
- (31) Nemnda mener imidlertid at NFIs formidling av retningslinjene for Produksjon 2-ordningen i 2021 er kritikkverdig da denne var egnet til å villedde potensielle søkere. Formuleringene på nettsiden kan tyde på at NFI anså disse retningslinjene som vilkår for å kunne søke om midler etter ordningen. Det samme skal NFI ha formidlet per e-post til klager i denne saken. Samtidig har NFI opplyst at de likevel åpnet for å oppjustere tilskuddet med hjemflaggingsbonus for enkelte produksjoner som hadde mottatt produksjonstilskudd fra 2020-ordningen dersom produksjonen oppfylte nærmere bestemte kriterier. De nevnte kriteriene synes ikke å være tydelig kommunisert til søkerne via retningslinjene eller på annen måte. Ved å framstille egne retningslinjer som krav eller vilkår for å søke om midler fra Produksjon 2-ordningen, kan søkere ha latt være å søke om hjemflaggingsbonusen i 2021 i den tro at de var avskåret fra å søke siden de hadde mottatt midler fra Produksjon 2-ordningen i 2020. Dette er etter nemndas syn svært uheldig. Nemnda kan imidlertid ikke se at det får konsekvenser for resultatet i denne saken da klager likevel valgte å sende inn sin søknad til tross for tilbakemelding fra NFI om at klagers prosjekt ikke oppfylte forutsetningene for å få tildelt midler etter ordningen.
- (32) Klagenemnda går så over til å vurdere klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling som følge av at andre produksjoner som mottok støtte under Produksjon 2-ordningen i 2020 også fikk innvilget hjemflaggingsbonusen som inngikk i Produksjon 2-ordningen i 2021.
- (33) Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt, se Rt. 2011 s. 111 premiss 66. Forvaltningen kan likevel forskjellsbehandle så lenge det foreligger relevante saklige forskjeller. For å konstatere usaklig forskjellsbehandling må også referansesakene inngå i en entydig praksis, se Rt. 2012 s. 1547 premiss 49. Videre er det adgang til å utvikle forvaltningspraksis så lenge samme praksis legges til grunn for søknadsbehandlingen av like søkere.
- (34) Slik saken er opplyst, forstår nemnda det slik at det er to prosjekter som mottok støtte under Produksjon 2-ordningen i 2020, som også mottok hjemflaggingsbonusen fra

Produksjon 2-ordningen for 2021. Det var her tale om større serieproduksjoner som hadde innspillingsdager i både 2020 og 2021. NFI har opplyst at forutsetningen for å motta hjemflaggingsbonusen fra Produksjon 2-ordningen i 2021, var at produksjonen totalt hadde minst 80 opptaksdager og innspilling både i 2020 og i 2021.

- (35) Klagenemnda er enig med NFI i at det kan foreligge saklige grunner for å tildele hjemflaggingsbonus til større produksjoner med lang innspillingstid både 2020 og 2021. En slik produksjon vil kunne skille seg fra prosjekter med kortere innspillingstid. Innspillingen av klagers prosjekt skulle opprinnelig gjennomføres i 2020, men ble forskjøvet til 2021. I klagen vises det til at opptakene etter ny plan skulle skje i perioden 26. april 2021 til 4. november 2021 på Malta, i Hamburg og i Bergen. Opptakstiden i Bergen ble økt fra 18 dager til 30 dager. Klagers prosjekt hadde ikke over 80 produksjonsdager eller innspilling både i 2020 og 2021, slik prosjektene som fikk oppjustert tilskuddsnivået kunne vise til. Nemnda kan derfor ikke se at det er grunnlag for å konstatere usaklig forskjellsbehandling som følge av NFIs avslag på søknaden om hjemflaggingsbonus i 2021.
- (36) Avslutningsvis vil klagenemnda vurdere klagers anførsel om at avslaget fikk betydelige negative økonomiske konsekvenser, og at det av den grunn er ugyldig. Klager gjør gjeldende at de ble stilt i en dårligere økonomisk situasjon enn dersom klager hadde fått beholde tilskuddet som ble tildelt i 2020 og i tillegg fått innvilget hjemflaggingsbonusen fra 2021-ordningen. Nemnda fremholder imidlertid at klager fikk innvilget utsettelse av innspilling fra 2020 til 2021, uten at dette påvirket Produksjon 2-tilskuddet tildelt i 2020. Klager ble ifølge NFI også gjort oppmerksom på muligheten til å frasi seg tilskuddet fra 2020, for så deretter å søke på nytt om tilskudd fra Produksjon 2-ordningen i 2021, inkludert hjemflaggingsbonusen. Klager skal ha avslått dette tilbudet og valgt å beholde tilskuddet fra 2020. Som følge av at den totale tilskuddsrammen var lavere i 2021 er det videre usikkert om et Produksjon 2-tilskudd med en hjemflaggingsbonus på 15 prosent, ville ha vært større enn tilskuddet etter 2020-ordningen. Det er derfor ikke sikre holdepunkter i faktum for å legge til grunn at de økonomiske konsekvensene for klager i seg selv er så urimelige at det kan kvalifisere til ugyldighet.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen forkastes.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk