



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 25. august 2022 i sak 2022/0212

Saken gjelder: Tilbaketrekking av utviklingstilskudd

Klager: Mer Film AS

Klagenemndas

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

Bakgrunn:

- (1) Nordnorsk filmsenter (NNFS) vedtok 9. mars 2021 å innvilge tilskudd på 100 000 kroner til Mer Film AS (heretter «klager»), til utvikling av dokumentaren «Fangst». Tilskuddet skulle utbetales i to rater. Første rate pålydende 75 000 kroner ble utbetalt i mai 2021.
- (2) Fristen for å levere sluttrapport og søke om utbetaling av andre rate var satt til 17. mai 2021, jf. tilskuddsbrevet punkt 10. I etterkant ble fristen utsatt til 31. oktober 2021, etter anmodning fra klager. Den utsatte fristen ble oversittet og NNFS ga den 8. november 2021 ny frist for å rapportere innen 20. november 2021. Klager ba om ytterligere utsettelse til mai 2022 som følge av forsinkelser i prosjektet, men NNFS opprettholdt fristen 20 november 2021. Klager sendte rapport og regnskap 10. november 2021, med ny forespørsel om utsatt frist til mai 2022. NNFS avsto på ny forespørselen om utsatt frist og fattet følgende vedtak gjennom melding i RegPortal 11. november 2021:

«Da det ikke har vært noen fremgang i dette utviklingsprosjektet, som ut fra søknaden skulle være avslutta i mai 2021 så gir vi ikke utsettelse. Vi trekker tilbake tilskuddet så kan dere evt. søke igjen når dere er klar for å jobbe med [prosjektet]. Dere får beholde de kr. 20 000 som er brukt og betaler tilbake kr. 55 000, faktura vedlagt.»

- (3) Mer Film AS påklaget 2. desember 2021 vedtaket. NNFS vurderte klagen, men opprettholdt sitt vedtak, jf. forvaltningsloven § 33 andre ledd.
- (4) Saken ble oversendt Medieklagenemnda 2. februar 2022. Søknadene ble ettersendt fra NNFS 3. februar 2022 og ytterligere opplysninger om vedtak og vedtaksdato ble ettersendt 16. februar 2022.
- (5) Nemndsmøte i saken ble avholdt 25. august 2022.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (6) Klager krever omgjøring av NNFS' vedtak om å nekte ytterligere utsatt frist for sluttrapportering for prosjektet «Fangst».

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (7) Støtten ble gitt under pandemien, noe som påvirket arbeidet med utviklingen av prosjektet i sterk grad. Pandemiåret har vært vanskelig. Fristen for rapportering ble glemt, og søknaden om utsettelse ble sendt med én gang klager ble gjort oppmerksom på dette. Anmodningen om utsatt frist ble framsatt en uke for sent. Avslag på utsettelse ble gitt på mangelfullt grunnlag.
- (8) Det ble levert en rapport for å vise hva som ble gjort med prosjektet i 2021. Klager fikk senere påminnelse om å rapportere den 20. november 2021 og leverte en mer grundig rapport med alt som hadde blitt gjort under utviklingen av prosjektet. Klager gikk også nærmere inn i detaljer om hvorfor framdriften i prosjektet ble forsinket. Klager fikk flere meldinger i RegPortal om at saken ble åpnet igjen og at klager skulle sende nytt kontonummer om rapporten ble godkjent. Igjen opplevde klager å få mangelfull begrunnelse for hvorfor NNFS ikke var villig til å revurdere avslaget sitt.
- (9) Avslaget får betydelige negative konsekvenser for prosjektet og vil kunne medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres eller må gjennomføres med betydelig større risiko for Mer Film AS. Slik klager ser det, har NNFS - i sin saksbehandling og konkrete vurdering av utsatt frist - utvist lite forståelse for den vanskelige situasjonen gjennom det siste året som følge av pandemi og restriksjoner.

Nordnorsk Filmsenter (NNFS) har i det vesentlige anført:

- (10) Det framgår tydelig av punkt 8 og 13 i tilskuddsbrevet 9. mars 2021 at det er klagerens oppgave å holde NNFS oppdatert om endringer i prosjektet. I redegjørelsen fra filmkonsulenten framgår det hvordan klager etter hvert har unnlatt å forholde seg til dette, og at det er NNFS som har måttet be om status for prosjektet. Dialogen var grei fram til mai 2021, da NNFS utbetalte første rate pålydende 75 000 kroner, til tross for mange utsettelse og manglende signaturer på dokumenter. Dette er ganske vanlig, og er som NNFS forventer, spesielt med tanke på at søknadssystemet ble tatt i bruk 1. januar 2021.
- (11) På forespørsel fra klageren ble fristen for levering av rapport utsatt fra mai 2021 til 31. oktober 2021. Siden hørte NNFS ingenting før fristen for levering 31. oktober 2021, og 8. november 2021 åpnet NNFS prosjektet og ba om tilbakemelding fra klageren innen 20. november 2021. Klager ba om ny utsettelse til mai 2022, men NNFS opprettholdt den nye fristen 20. november 2021.
- (12) Klager sendte rapport og regnskap 10. november 2021. Rapporten var etter NNFS' syn ikke en rapport, men en forklaring på hvorfor prosjektet ønsket ytterligere utsettelse. Det burde være tydelig for klager at NNFS ønsket å få vite hva som hadde skjedd i produksjonen. NNFS underkjente derfor rapporten, og ba om tilbakebetaling 11. november 2021. I den påfølgende korrespondansen anmodet NNFS klager om å søke på ny, når prosjektet hadde fått en tydeligere framdriftsplan på plass. Dette ble formidlet både muntlig og skriftlig, både fra konsulent og daglig leder. For NNFS er det viktig, spesielt under pandemien, at midlene NNFS disponerer tas i bruk.
- (13) Etter dette sendte klager inn flere meldinger i RegPortal, men det kom ikke fram opplysninger som endret NNFS' syn på saken. I de følgende samtalene og korrespondansen ble det gjort klart at NNFS ikke ville utsette prosjektet ytterligere et halvt år. Sammen med avslaget på ny utsettelse ble det sendt krav om tilbakebetaling av 55 000 kroner, som gjaldt den delen av utviklingen det ikke var gjort rede for.

- (14) NNFS har tatt hensyn til den spesielle situasjonen under pandemien ved å gi flere utsettelse. NNFS har ansvar for hele bransjen i Nord-Norge, og det er viktig at de tildelte midlene settes i omløp. NNFS har, med referanse til punktene 8 og 13 i tilskuddsbrevet, dekning for tilbaketrekkning av tilskuddet. Det er nødvendig for NNFS å kunne gjøre slike disposisjoner.
- (15) Produsenten har også i forbindelse med tidligere saker blitt gjort oppmerksom på tilsvarende overtredelser, og fikk allerede i 2018 tydelige advarsler om mulige konsekvenser av dette.

Klagenemndas vurdering:

- (16) Saken gjelder klage over avslag på utsettelse av rapporteringsfrist for produksjonsstøtte til prosjektet «Fangst» med påfølgende krav om tilbakebetaling av produksjonstilskudd.
- (17) Klagen er datert 2. desember 2021 og henviser til vedtak 8. november 2021. NNFS har imidlertid opplyst at beslutningen ble fattet 11. november 2021 og meddelt klager samme dag gjennom melding i RegPortal. Klagen er dermed rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.
- (18) Klagers søknad om tilskudd er vurdert og avgjort på grunnlag av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 (heretter detaljforskriften), jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (heretter hovedforskriften). Til grunn for behandlingen ligger også NNFS' egne retningslinjer i tilskuddsbrevet.
- (19) Tilskuddsbrevet 9. mars 2021 angir retningslinjer for bruken av tilskuddet og i hvilke tilfeller NNFS har adgang til å kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd ved mislighold. Tildelingsvedtaket, herunder vilkårene for bruk av tilskuddet, er ikke påklaget.
- (20) NNFS fattet vedtak 11. november 2021 om avslag på klagers søknad om utsatt rapporteringsfrist og om tilbakebetaling av deler av tilskuddet. Det er dette vedtaket som er påklaget og som skal vurderes av klagenemnda.
- (21) Til anførselen om at avslag på utsettelse ble gitt på mangelfullt rettslig grunnlag, tar nemnda utgangspunkt i detaljforskriften § 6-1 første og andre ledd hvor det heter at:
- «Tilskuddsforvalter skal sørge for nødvendig kontroll med bruken av tilskuddsmidlene.
- Tilskuddsmottaker skal rapportere om bruken av tilskuddet. Tilskuddsforvalter skal fastsette en frist for å avgi rapport om bruken av tilskuddet, og eventuelt levere regnskap og produktet som er beskrevet i vedtaket om tilskudd.»
- (22) Videre følger det av detaljforskriften § 7-1 første ledd at «[t]ilskuddsforvalter kan trekke tilbake tilsagn om tilskudd helt eller delvis og kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd dersom det er «vesentlige mangler ved tilskuddsmottakers rapportering», jf. bokstav d, «[e]ller om tilskuddsmottaker på annen vesentlig måte har brutt bestemmelsene i denne forskriften eller vilkår fastsatt av tilskuddsforvalter med hjemmel i denne forskriften, for eksempel i retningslinjer.», jf. bokstav h.

- (23) Det er etter dette ikke tvilsomt at NNFS som tilskuddsforvalter etter detaljforskriften § 1-3 kan fastsette frister for rapportering iht. detaljforskriften § 6-1. Videre kan NNFS etter § 7-1 første ledd bokstavene d og h kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd dersom det er «vesentlige mangler» ved tilskuddsmottakers rapportering eller om tilskuddsmottaker «på annen vesentlig måte» har brutt tilskuddsforvalters retningslinjer.
- (24) De ovennevnte forskriftsbestemmelsene gir etter klagenemndas syn NNFS et betydelig rom for skjønn ved den etterfølgende kontrollen under den aktuelle tilskuddsordningen. Nemnda prøver blant annet om retningslinjer og kriterier er i samsvar med lov og forskrift. Videre skal nemnda foreta en vurdering av om kravene til den etterfølgende rapportering oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.
- (25) Tilskuddsbrevet 9. mars 2021 angir betingelser for tilskuddet. I tilskuddsbrevet punkt 13 presiseres det at NNFS ved mislighold av avtalen kan velge å «kreve hele eller deler av tilskuddet tilbakebetalt». Videre framgår det at «[m]islighold er i denne sammenheng å anse som brudd på retningslinjene, dersom tilskuddet ikke er brukt i samsvar med forutsetningene for tilskuddet og/eller ved brudd på eller manglende etterlevelse av vedtak fattet av NNFS i medhold av lov og/eller retningslinjer.»
- (26) Videre framgår det av punkt 8 i tilskuddsbrevet at «[p]roduzenten plikter å etterfølge prosjektbeskrivelse, kalkyle, finansierings- og framdriftsplan i henhold til den dokumentasjonen som er mottatt av NNFS og som ligger til grunn for tildelingen av tilskuddet. Produzenten plikter å holde NNFS løpende orientert om prosjektets fremdrift.» Endelig slås det fast at produsenten på anmodning er forpliktet å framlegge «[s]kriftlige rapporter om prosjektets utvikling i forhold til framdriftsplan og endringer i budsjett (...)» Den opprinnelige fristen for rapportering, 17. mai 2021, framgår også av tilskuddsbrevets punkt 10.
- (27) Nemnda vurderer saken slik at tilskuddsbrevets krav til overholdelse av retningslinjer og adgangen til å trekke tilbake midler ved mislighold, er begrunnet i hensynet til en effektiv og forsvarlig forvaltning av tilskuddsordningen. Dette må anses som både saklig og forholdsmessig. Etter nemndas syn er det ikke tvilsomt at retningslinjene knyttet til frister for rapportering er lovlige.
- (28) Spørsmålet er så om NNFS' avslag på søknad om utsettelse av fristen for sluttrapportering og det påfølgende tilbakebetalingskravet, oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.
- (29) Rapporteringfristen 31. oktober 2021 ble oversittet med åtte dager før klager ba om ytterligere utsatt frist. Rapporten som ble levert 10. november 2021 ble deretter underkjent av NNFS. Nemnda registrerer at det har vært ulik forståelse hos klager og NNFS når det gjelder hva rapporten som skulle leveres innen 20. november 2021 skulle inneholde. Klager synes å ha oppfattet at det var årsakene til forsinkelsen av prosjektet som skulle rapporteres til NNFS innen 20. november 2021. NNFS har imidlertid underkjent rapporten med henvisning til at det burde være tydelig for klager at NNFS ønsket å få vite hva som hadde skjedd i produksjonen. Nemnda kan imidlertid ikke se at dette får noen avgjørende betydning for utfallet i saken da rapporteringsfristen 31. oktober 2021 allerede var oversittet da det ble satt ny frist for rapportering 20. november 2021. Slik faktum er opplyst, hadde heller ikke klager opplyst NNFS om ytterligere forsinkelser

i forkant av oversittelsen av fristen 31. oktober. I en slik situasjon må konsekvensene bæres av klager.

- (30) Som tidligere vist gir detaljforskriften § 7-1 bokstavene d og h, og tilskuddsbrevet punktene 8 og 3, NNFS hjemmel til å kreve hele eller deler av tilskuddet tilbakebetalt ved brudd på retningslinjene, dersom tilskuddet ikke er brukt i samsvar med forutsetningene eller ved brudd på eller manglende etterlevelse av vedtak fattet av NNFS i medhold av lov eller retningslinjer. Tilskuddsbrevet punkt 14 gjør det også klart at «[v]ed anmodning om utbetaling av tilskudd har tilskuddsmottaker akseptert de forutsetninger for tilskudd, og krav til bruken av tilskuddet som framgår av tilskuddsbrevet med vedlegg og forskriftene det er referert til i dette tilsagnet.» Nemnda viser i tillegg til klagers egenerklæring i søknaden: «Jeg bekrefter at opplysningene jeg har gitt stemmer og erkjenner at mislighold av støtten kan bes tilbakebetalt.» Etter nemndas vurdering er konsekvensene av brudd på retningslinjene tydelig kommunisert til klager på flere tidspunkt i prosessen. Klager har videre akseptert forutsetningene for tilskuddet og bruken av tilskuddet. Nemnda legger dermed til grunn at klager er gjort kjent med at tilskuddet kunne trekkes tilbake ved mislighold av retningslinjene og at manglende rapportering ville kunne utgjøre slikt mislighold.
- (31) Nemnda bemerker videre at klager har vært kjent med saken, herunder at rapporteringsfristen var oversittet. Klager ba selv om ytterligere utsatt frist da prosjektet ikke kunne gjennomføres innen de fristene som var satt. Klager har videre blitt gjort oppmerksom på, og har akseptert, konsekvensene av brudd på retningslinjene. Klager har også etter nemndas vurdering hatt tilstrekkelig anledning til å uttale seg om forholdet. Hensynene til kontradiksjon er dermed ivaretatt. Nemnda oppfatter saken som tilstrekkelig opplyst jf. forvaltningsloven § 17. Det har heller ikke kommet frem opplysninger av betydning i klagerunden, som ikke allerede var kjent for NNFS før vedtaket.
- (32) Nemnda ser at det kan finnes saklig grunn til å kreve tilbakebetaling av midler i tilfeller hvor produksjonen gjentatte ganger utsettes, og pliktene om rapportering ikke blir oppfylt innen de fastsatte fristene. Det er likevel en rekke produksjoner som har opplevd vanskeligheter under pandemien på grunn av de myndighetspålagte restriksjonene. Nemnda mener det er rimelig at slike forhold hensyntas så langt som mulig, blant annet med tanke på hvilke frister som settes for rapportering. Nemnda har likevel kommet til at NNFS i tilstrekkelig grad har hensyntatt situasjonen i denne saken. Medieklagenemnda vil påpeke at NNFS gjentatte ganger har purret og utsatt frister. NNFS krever heller ikke tilbakebetalt de midlene som allerede er brukt. Nemnda merker seg også at NNFS opplyser at tilskuddsmottaker vil kunne søke på nytt når tidspunkt for produksjon er nærmere fastsatt. NNFS' vedtak om å ikke ytterligere utsette frist for rapportering og deres krav om tilbakebetaling av deler av tilskuddet framstår for nemnda som forholdsmessig. Nemnda kan heller ikke se at begrunnelsen for vedtaket er mangelfull, slik klager har anført.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen forkastes.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk