



Klagenemnda for tilskudd
til kulturarrangementer

Avgjørelse fra Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer 15. mai 2023

Sak: 2022/1389
Klager: Festningen AS
Advokat: Advokat Joar Heide hos Advokatfirmaet Ræder AS

Klagenemndas sammensetning:

Nemndsleder Tore Lunde, nemndsmedlemmene Kiran Aziz, Elin Reboli Melberg og Morten Thuve

1 Sakens bakgrunn

- (1) Festningen AS (heretter «klager») søkte den 25. august 2020 om kompensasjon som arrangør på kroner 20 826 312 for tapte inntekter i forbindelse med avlysningen av arrangementet «Festningen». Klager søkte etter forskrift av 16. juli 2020 nr. 1568 om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet (heretter «forskriften»). Arrangementet var planlagt gjennomført i perioden 28. til 29. august 2020.
- (2) Klagers virksomhet var i søknaden beskrevet som «Arrangør av festivalen Festningen». Av søknaden fremgikk det at klager ikke hadde gjennomført tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i perioden mai til august 2017-2019. Klager hadde derfor søkt om kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter.
- (3) Kulturdirektoratet (tidligere «Kulturrådet») ba klager om å sende inn ytterligere dokumentasjon i flere omganger i perioden 26. september 2020 til 26. januar 2021. Klager besvarte henvendelsene løpende.
- (4) Kulturdirektoratet fattet vedtak i saken den 15. februar 2021, og bevilget i den forbindelse kompensasjon pålydende kroner 8 186 421. Klager ba om en nærmere begrunnelse for vedtaket i e-post datert 16. februar 2021. Kulturdirektoratet besvarte klagers henvendelse samme dag, og oversendte i den forbindelse en nærmere redegjørelse for vedtaket. Klager aksepterte kontrakt om kompensasjon den 23. februar 2021, og oversendte signert fullstendighetserklæring 1. mars 2021. Klager påklaget vedtaket den 8. mars 2021.
- (5) Kulturdirektoratet vurderte klagen, og konkluderte med at det var grunnlag for å ta klagen delvis til følge, jf. lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Etter klagers forespørsel ble klagen og sakens

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

dokumenter oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturdirektoratet innstilling datert 26. mai 2021.

- (6) Klager fikk i brev datert 1. juni 2021 informasjon om saksgangen til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturdirektoratets innstilling i saken eller andre merknader. Den 10. juni ble klager etter forespørsel gitt ny frist til å oversende merknader i saken innen den 24. juni 2021.
- (7) Den 10. juni 2021 henvendte klager seg til Kulturdirektoratet i anledning innstillingen. Kulturdirektoratet besvarte henvendelsen samme dag, og redegjorde for at vedtaket ikke var omgjort og at Kulturdirektoratet kun hadde anbefalt at klagen ble tatt delvis til følge.
- (8) Klager oversendte merknader i saken i e-poster datert 20. juni og 19. juli 2021. Klager viste til at det var behov for en grundig redegjørelse for hvordan Kulturdirektoratets kriterier knyttet til vurderingen av vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd hadde blitt fastsatt, hvem som formelt hadde fastsatt dem, hva de faktisk og rettslige bygget på, og om de var praktisert likt overfor alle søkere.
- (9) I e-post datert 21. juni 2021 viste Klagenemndssekretariatet til at klagenemnda har kompetanse til å prøve alle sider av saker, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd, herunder selvstendig kompetanse til å tolke forskriften. Klagenemndssekretariatet anså det ikke som nødvendig å innhente opplysninger fra Kulturdirektoratet vedrørende vilkåret «*vesentlige endringer*». Det ble gitt frist til å komme med ytterligere merknader i saken innen den 9. juli 2021.
- (10) Den 4. august 2021 ba klager om innsyn i samtlige saker behandlet av Kulturdirektoratet, hvor vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd hadde blitt vurdert.
- (11) Klagers advokat oversendte en ny beregning av kompensasjonen i e-post datert 4. august 2021, og anførte i den forbindelse at klager burde tildeles kompensasjon pålydende kroner 16 519 555.
- (12) I e-post datert 13. oktober 2021 fremholdt klagers advokat at det var ønskelig å utsette behandlingen av saken frem til innsynsbegjæring var ferdig behandlet av henholdsvis Kulturdirektoratet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Klagenemndssekretariatet bekreftet at saken ble utsatt som forespurt av klager i e-post datert 14. oktober 2021.
- (13) Den 17. desember 2021 orienterte klagers advokat om at saken var ferdig behandlet, og at de innen kort tid ville oversende merknader i saken. Klagers merknader ble oversendt i e-post datert 2 januar 2022. Klagers advokat fremholdt i den forbindelse at saken var ferdig opplyst fra deres side og klar for behandling av klagenemnda.
- (14) Klager oversendte ytterligere merknader på bakgrunn av begjæringen om innsyn den 2. januar 2022. Klagers advokat fastholdt tidligere fremsatte anførsler, og viste i den forbindelse til tidligere innsendt dokumentasjon, herunder nøkkeltall fra virksomheten. Det ble i tillegg vist til dokumentasjon tilknyttet festivalarrangørene Utopia AS og Tons of Rock Festival AS.
- (15) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken 28. mars og 19. mai 2022. Nemnda fattet vedtak i saken 19. mai 2022 hvor klagen ble tatt delvis til følge og saken ble sendt tilbake til Kulturdirektoratet for delvis ny behandling.

- (16) Kulturdirektoratet fattet et nytt vedtak i saken datert 11. juli 2022, hvor klagen ble tatt delvis til følge og klager ble tilkjent ytterligere kroner 600 000 i kompensasjon. Vedtaket ble oversendt klager den 16. august 2022.
- (17) Vedtaket ble påklaget den 5. september 2022. I klagen ba klager Kulturdirektoratet om innsyn i hvilke søkere som hadde fremmet krav om dekning på grunnlag at vilkåret «vesentlig endring» var oppfylt, og ba om å få oversendt alle saksdokumenter i saker som angitt, slik at klager kunne undersøke om Kulturdirektoratet hadde likebehandlet søkerne.
- (18) Kulturdirektoratet vurderte klagen, men konkluderte med at den ikke ga grunnlag for å endre eller oppheve vedtaket, jf. lov om behandlingssaker datert 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33. Etter klagers forespørsel ble klagen og sakens dokumenter oversendt Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer ved Kulturdirektoratet innstilling datert 13. september 2022.
- (19) Kulturdirektoratet avslo innsynsbegjæringen den 16. september 2022. Klager påklaget avslaget til Kultur- og likestillingsdepartementet.
- (20) Klager fikk i brev datert 12. oktober 2022 informasjon om saksgangen til Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer og frist til å inngi kommentarer til Kulturdirektoratets innstilling i saken eller andre merknader. Den 31. oktober 2022 ba klager om utsatt frist for å inngi merknader som følge av at innsynsbegjæringen rettet mot Kulturdirektoratet ikke var endelig behandlet. Klager ble gitt utsatt frist.
- (21) Klager oversendte merknader i saken den 8. februar 2023.
- (22) Kulturdirektoratet fikk klagers merknader oversendt til uttalelse den 24. april 2023 og innga noen korte merknader den 27. april 2023.
- (23) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer avholdt nemndsmøte i saken den 3. mai 2023.

2 Kulturdirektoratets vedtak

- (24) I vedtak datert 11. juli 2022 tok Kulturdirektoratet klagen delvis til følge og fattet nytt vedtak hvor klager ble tilkjent ytterligere kroner 600 000 i kompensasjon.
- (25) I vedtaket redegjør Kulturdirektoratet innledningsvis for sakens bakgrunn og hovedtema. Hovedspørsmålet i saken er om klager har gjort vesentlige endringer i arrangementet det søkes kompensasjon for, med den følge at budsjettet for 2020 kan legges til grunn for beregningen av kompensasjonen.
- (26) Videre redegjør Kulturdirektoratet for de rettslige utgangspunktene, og viser til at vurderingen av om det foreligger «vesentlige endringer» er overlatt til Kulturdirektoratets skjønn. Det må foretas en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak opp mot relevante momenter. Flere av de relevante momentene som vektlegges i denne konkrete helhetsvurderingen har klagenemnda uttalt seg om i sak 2021/686 (Blomsterkraft AS). Endringene må være av et visst omfang, knytte seg til arrangementet og være av en slik karakter at arrangementets regnskap fra foregående år ikke er egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020. Klagenemnda har tidligere

oppsummert dette slik at det foreligger vesentlige endringer i arrangementet dersom arrangementets overordnede karakter endres.

- (27) Kulturdirektoratet viser videre til at det foreligger noen skranker for skjønnets i vurderingen. Kulturdirektoratet skal etterleve likebehandlingsprinsippet, som innebærer at like tilfeller skal behandles likt og at det er et forbud mot å foreta usaklig forskjellsbehandling.
- (28) Videre behandler Kulturdirektoratet klagers anførsel om at det foreligger usaklig forskjellsbehandling i saken. Bakgrunnen for klagers anførsel er at Kulturdirektoratet har konkludert med at to andre aktører, Utopia AS og Tons of Rock Festival AS, har foretatt «vesentlige endringer» i sine kulturarrangementer. Som følge av dette har aktørene fått innvilget kompensasjon på bakgrunn av budsjetterte billettinntekter, til forskjell fra klager. Etter Kulturdirektoratets nye behandling av saken, basert på både mottatt dokumentasjon og på en helhetsvurdering er konklusjonen at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling mellom klager og de nevnte aktørene. Kulturdirektoratet viser her til at klager skulle øke kapasiteten på festivalen fra 10 000 deltakere i 2018, til 14 000 deltakere i 2019 og til 18 000 deltakere i 2020. Dette tilsvarer en økning i publikumskapasitet på 29 %. Etter Kulturdirektoratets vurdering innebærer ikke dette en økning av et visst omfang. En økning på 29 % tilsier i seg selv heller ikke at det kan sies å være noen stor konseptendring eller kvalitativ endring i arrangementet. Når festivalområdet er det samme og målgruppen er den samme, trekker derfor klagers publikumsøkning på 29 % i en sterk retning av at det ikke er foretatt en «vesentlig endring» av arrangementet.
- (29) Til sammenligning hadde Vipe Productions AS oppskalert Utopia-festivalen til et nytt område, med utvidede åpningstider og en økt daglig kapasitet på arrangementet fra 8 500 til 12 000 tilskuere. Dette innebar en økning i publikumskapasitet på 41 %. Utvidelsen til Utopia-festivalen var benyttet i beregningsgrunnlaget fra Utopia AS og ble flagget av Utopia AS i media etter forrige års festivalslutt i 2019.
- (30) I tillegg til en publikumsøkning på 41 %, et nytt område for arrangementet og utvidede åpningstider hadde Utopia en økning av billettomsætning og resultat på henholdsvis 25 % og 340 %. Samlet sett anså Kulturdirektoratet dette for å være endringer av et visst omfang, og av en slik karakter at regnskap fra foregående år ikke var egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020.
- (31) Tons of Rock AS hadde til sammenligning en økning av sin publikumskapasitet på 76,3 %. I tillegg til en betydelig økning i publikumskapasiteten hadde Tons of Rock AS en økning av billettomsætning og resultat på henholdsvis 1056 % og 797 %. I den konkrete vurderingen av Tons of Rock AS sitt arrangement konkluderte Kulturdirektoratet med at endringene var av et visst omfang og av en slik karakter som førte til at arrangementets regnskap fra foregående år ikke var egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020.
- (32) Klager hadde en billettomsætning og et resultat på henholdsvis kroner 12,6 millioner og 1,4 millioner i 2018. Dette steg til kroner 20,9 millioner og 9,2 millioner i 2019, og i 2020 var det budsjettert med en billettomsætning og et resultat på kroner 30,1 millioner og kroner 18,9 millioner. Dette tilsvarer en økning på 44 % i billettomsætning og 142 % i resultat. Dette forholdet isolert sett tilsier likevel ikke at klager har et rettskrav på kompensasjon etter forskriften § 3 tredje ledd om «vesentlig endring». Arrangørens

billettomssetning og resultat er vektlagt i Kulturdirektoratets vurdering, men helhetsvurderingen skjer på bakgrunn av flere parametere og momenter enn kun billettomssetning og resultat, som vist til ovenfor.

- (33) Etter en konkret helhetsvurdering har derfor Kulturdirektoratet kommet til at det ikke foreligger «vesentlige endringer» i klagers kulturarrangement fra 2018-2019 til 2020. I vurderingen har Kulturdirektoratet lagt vekt på at arrangementet skjer på samme sted, at arrangementet har den samme målgruppen og at publikumskapasiteten har en økning på 29 %. Klagers tall fra 2019 er derfor, på basis av det ovennevnte, egnet til å foreta en sammenligning med arrangementet slik det var planlagt i 2020. Kompensasjonsbeløpet skal derfor beregnes på basis av gjennomsnitt, jf. forskriften § 3 andre ledd.
- (34) Avslutningsvis i vedtaket slår Kulturdirektoratet fast at klager oppfyller vilkårene for kompensasjon. Videre at med hjemmel i forskriften § 3 femte ledd tas leieutgiften på kroner 600 000 for 2020 med i beregning av kompensasjonsbeløp som merutgift, samt at klager har dokumentert denne merutgiften i etterspurt dokumentasjon i sin e-post av 26. mai 2021. Kompensasjonsbeløpet endres fra kroner 8 186 421, vedtatt i vedtak datert 15. februar 2021, til kroner 8 786 421.

3 Klagers anførsler

- (35) Klager påklaget vedtaket den 5. september 2022. Klager har anført at det hefter feil ved både Kulturdirektoratets saksbehandling og rettsanvendelse. Klager har i det vesentlige anført:
- (36) Klager viser innledningsvis til at klagen er rettidig. Vedtaket fra Kulturdirektoratet er datert 11. juli 2022, men klager ble først orientert om vedtaket den 16. august 2022. Klager ber opplyst hva som var grunnen til at det ikke ble oversendt straks.
- (37) Videre anfører klager at forskriften gir den enkelte søker et rettskrav på å motta støtte under forutsetning av at vilkårene etter forskriften er oppfylt. Søkere som oppfyller vilkåret «vesentlige endring» i forskriften § 3, og som for øvrig oppfyller vilkårene for støtte, har derved et rettskrav på å få utmålt støtte basert på den budsjetterte omsetningen for 2020. Klager peker på at vurderingen må bygge på den rettslige betydningen av vilkåret, samt en vurdering av om søknaden rent konkret oppfyller dette. Dette i motsetning til Kulturdirektoratets forståelse av at vurderingen er overlatt til deres frie skjønn og kun begrenset av misbrukslæren.
- (38) Klager viser videre til at det foreligger svært begrenset med rettskilder som kan belyse hvordan uttrykket «*vesentlig endring*» skal forstås. Regelen er gitt i en forskrift uten tilgjengelige forarbeider og det foreligger heller ikke øvrige kjente rettskilder av betydning. Etter klagers oppfatning er det derfor naturlig å falle ned på en alminnelig formålsbasert ordlydsfortolkning, og viser i den forbindelse til formålsbestemmelsen i forskriften § 1. Klager tolker formålet slik at arrangører og underleverandører var ment å motta full kompensasjon for alt tap og merutgifter som følge av avlysning av arrangementet.
- (39) For å finne et naturlig sammenligningsgrunnlag for å vurdere hvilke «*tap og merutgifter*» som var en følge av avlysningen av arrangementet, har lovgiver i forskriften § 3 andre ledd, som hovedregel angitt at beregningen skal ta utgangspunkt i «*gjennomsnittet av arrangørens billettinntekter fra kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august i 2017–2019*». Klager mener at det må antas at

bakgrunnen for dette er at gjennomsnittlige billettinntekter i den forutgående periode på 3 år, framstår som et rimelig uttrykk for søkerens normale billettinntekter. Regelverket legger derfor i utgangspunktet opp til at søkeren får dekket sitt fulle tap basert på hva som ville vært forventet resultat (på grunnlag av gjennomsnittlige inntekter siste 3 år) dersom arrangementet ikke hadde blitt avlyst.

- (40) Klager peker på at det i forskriften § 3, tredje ledd er fastsatt en unntaksregel for arrangører som ikke har resultater for de foregående år som gir uttrykk for søkerens normalresultat. For slike søkere skal budsjetterte billettinntekter legges til grunn for beregningen av støtte. Formålet med denne bestemmelsen er etter klagers oppfatning utvilsomt å sikre at også søkere som ikke har hatt en løpende stabil drift i perioden 2017 – 2019, skal få dekket sitt reelle tap.
- (41) Med hensyn til tolkningen av ordlyden «*vesentlig endring*» anfører klager at bruken av ordet «*vesentlig*» markerer at lovgiver har ment å oppstille en viss terskel for å ikke beregne støtte etter hovedregelen, men at lovgiver på den annen side ikke har angitt noen nærmere grense for hva som skal anses å være «*vesentlig*». Dersom lovgiver mente at man ved vurderingen av om vilkåret var oppfylt også skulle se hen til innholdet i arrangementet eller stedet for dette, er det etter klagers oppfatning naturlig at dette ble angitt i ordlyden.
- (42) I forlengelsen av dette viser klager til praksis knyttet til tilsvarende bruk av «*vesentlig*» som avgrensingsmarkør i blant annet avhendingslova og anskaffelsesforskriften, og peker på at det her skal lite til av prosentmessige endringer knyttet til verdireduksjon, arealsvikt eller endring av økonomiske vilkår før grensen for «*vesentlig*» er oversteget. Selv om en ikke kan utlede en klar regel for hvilket nominelt avvik som skal til for å konstatere at noe er «*vesentlig*», gir likevel bruken samme uttrykk andre steder i lovverket og domstolenes praktisering av slike vilkår, veiledning om hva lovgiver kan tenkes å ment ved å bringe inn «*vesentlig*» som avgrensingskriterium i denne forskriften. Rettskildene, forskriftens formål og praksis omkring forståelsen av slike vilkår ellers i lovverket, tilsier derfor etter klagers oppfatning en betydelig lavere terskel enn det Kulturdirektoratet har lagt til grunn i denne saken.
- (43) Klager viser til at Kulturdirektoratet i denne saken har gitt uttrykk for at en kapasitet/billettøkning på minst 80-100 % bør være en forutsetning for at vilkåret i forskriften § 3 tredje ledd skal være innfridd. I det fornyede vedtaket bemerket Kulturdirektoratet også følgende:

«Festningen hadde en billettomsætning og et resultat på henholdsvis kr. 12,6 millioner og 1,4 millioner i 2018. Dette steg til kr. 20,9 millioner og 9,2 millioner i 2019, og i 2020 var det budsjettert med en billettomsætning og et resultat på kr. 30,1 millioner og kr. 18,9 millioner. Dette tilsvarer en økning på 44 % i billettomsætning og 142 % i resultat. Dette forholdet isolert sett tilsier likevel ikke at Festningen har et rettskrav på kompensasjon etter forskriften § 3 tredje ledd om «vesentlig endring». Arrangørens billettomsætning og resultat er vektlagt i Kulturrådets vurdering, men helhetsvurderingen skjer på bakgrunn av flere parametere og momenter enn kun billettomsætning og resultat, som vist til ovenfor.»

- (44) Etter klagers oppfatning gir forskriftens angitte formål om å «*kompensere tap og merutgifter*», sammenholdt med den forståelse man vanligvis legger i vilkåret

«vesentlig» hva gjelder prosentvis forskjell fra sammenligningsgrunnlaget, en klar retningslinje for hvilken terskel som gjelder. Denne terskelen er etter klagers syn utvilsomt oppfylt.

- (45) Klager peker på at det ikke eksisterer forvaltningspraksis hvor man behandler hva som ligger i uttrykket «vesentlig endring», med unntak av en avgjørelse fra klagenemnda, sak 2021/686. Klager trekker frem at klagenemnda mener at det kreves endringer av «*et visst omfang*» og at «*endringene må ha slik karakter at arrangementets regnskap fra foregående år ikke er egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020*». Etter klagers oppfatning taler klagenemndens uttalelse i denne saken for at nemden er enig med klager i at det helt sentrale vurderingstema er den økonomiske forskjellen de planlagte endringene vil medføre for arrangementet.
- (46) Klager startet første gang å arrangere musikkfestival på eiendommen «Festningen» i Trondheim i 2018. Arrangementet i 2018 var en prøveordning hvor kommunen ga tillatelse til kun 10 000 daglige festivaldeltakere. I 2018 hadde klager en samlet omsetning på 19,3 millioner, billettinntekter på 12,6 millioner og et resultat på kroner 54 000.
- (47) For 2019 fikk klager tillatelse til å øke den daglige kapasiteten til 14 000 festivaldeltakere. Dette året oppnådde klager en omsetning på 32,3 millioner, billettinntekter med kr 20,9 millioner og et resultat på 6,8 millioner. Økningen i både billettinntekter og resultat fra 2018 til 2019 var derved for omsetning 67%, for billettinntekter 65%, og for resultat 12 492%.
- (48) For 2020 hadde klager fått tillatelse til å øke kapasiteten til 18 000 daglige festivaldeltakere. For dette året hadde klager budsjettert med en omsetning på 46,3 millioner, billettinntekter med 30,1 millioner og et resultat på kr 16,5 millioner. Basert på billettsalget som hadde funnet sted før beslutning om avlysning måtte tas, er det ingen tvil om at arrangementet ville ha blitt utsolgt i 2020 som det også ble i 2018 og 2019. Det samme gjelder for øvrig for arrangementet nå i 2022 som er utsolgt og som forventes å resultere i et betydelig høyere overskudd enn for 2019. Billettsalget for festivalen 2022 viser at denne var utsolgt med billettinntekter på 30,1 millioner. Dersom arrangementet for 2020 ikke hadde blitt avlyst, er det derfor sannsynlig at resultatet for klager for dette året hadde blitt på ca. 16,5 millioner kroner. Inkludert den støtte som Kulturdirektoratet så langt har innvilget, ble imidlertid resultatet for 2020 et samlet overskudd på kun ca. 4,7 millioner kroner. Samlet tap for klager som følge av avlysning arrangementet, inkludert den støtte som har blitt mottatt fra Kulturdirektoratet, utgjør derfor samlet over 11 millioner kroner. Dersom klagen gis medhold, begrenses tapet til ca. 5 millioner kroner.
- (49) Klager peker på at den kapasitetsøkning som klager la til grunn for sin søknad, ville ha blitt godkjent. Den opprinnelige begrunnelsen for avslag fra Kulturdirektoratets side er derfor behørig tilbakevist. Det er videre et faktum at klager, i mars 2020, allerede hadde solgt et så stort antall billetter, at arrangementet ville ha blitt utsolgt. I så tilfelle ville man oppnådd billettinntekter tilsvarende 30,1 millioner kroner, noe som alene ville ha oversteget de samlede kostnadene for arrangementet. Om man ser sammenhengen mellom omsetning og billettinntekter for de foregående 2 år, kan det konstateres at samlet omsetning var 53% høyere enn billettinntektene for både 2019 og 2020. Sammenhengen mellom billettinntekter og resultat er derved klar. Det er derved sannsynliggjort at det budsjetterte resultatet for 2020 ville ha vært oppnådd.

- (50) På denne bakgrunn mener klager at Kulturdirektoratets forståelse av regelverket ikke stemmer med det som har vært lovgivers målsetning. Klager fremhever særlig forventet resultat som det helt sentrale parameter for å oppfylle formålet med regelverket, nemlig å dekke arrangørens tap som følge av at arrangementet måtte avlyses. Det er det (reelt sett) forventede resultat for 2020, sammenholdt med det faktiske resultatet, som best beskriver det tap klager har lidt som følge av avlysningen.
- (51) Når Kulturdirektoratet i sitt fornyede vedtak har valgt å sammenligne det planlagte arrangementet i 2020 kun med arrangementet i 2019 fremstår dette som et uriktig sammenligningsgrunnlag for vurderingen av om arrangementet er endret. Etter klagers oppfatning ville den relevante sammenligningen være den alternative beregningsmåten som er angitt i forskriften § 3, andre ledd, andre setning, nemlig gjennomsnittet av de 2 årene klager har arrangert festivalen. En slik sammenligning ville medføre at økningen fra gjennomsnittet i 2018 og 2019 ville gi en prosentvis økning for omsetning med 49%, billettinntekter 44%, kapasitet 28%, og resultat 142%. Det framstår for oss som rimelig anstrengt å hevde at en så betydelig endring i helt sentrale økonomiske parameter, selskapets resultat, ikke oppfyller kravet om «vesentlig endring».
- (52) Kulturdirektoratet har vektlagt at arrangementet skulle holdes på samme sted og at det ikke skulle skje endringer i konsept. Klager kan ikke se at slike forhold har relevans så lenge formålet med regelverket er at arrangøren skal få dekket sitt tap som følge av avlysning. Klager har forståelse for at slike forhold ville kunne ha betydning for en vurdering av om det kan anses sannsynliggjort at arrangør ville ha oppnådd budsjettert resultat. Slike forhold har imidlertid ikke betydning for hvilket tap klager har lidt som følge av avlysningen. For øvrig mener klager at de parameter som Kulturdirektoratet har vektlagt ut over økning av billettinntekter/kapasitet, ikke kan gjenfinnes i ordlyden i forskriften. Klager mener at det ikke er holdepunkter for at en endring i konsept eller arrangementssted skulle styrke behovet for å se bort fra gjennomsnittlige tall for billettinntekter de foregående år. Tvert imot mener klager at slike endringer ville ha medført økt risiko for at arrangør ikke ville ha evnet å oppnå de budsjetterte inntektene.
- (53) Klager viser til at bruken av ordet «*eller*» i forskriften § 3, tilsier at lovgiver har sett på vurderingen av om arrangementet er «*sammenlignbart*» og om det er gjort vesentlige endringer har blitt sett på som to forskjellige vurderingskriterier. Dette taler for at vurderingen av om det foreligger «*vesentlig endring*» ikke skal blandes inn i vurderingen av om arrangementet er «*sammenlignbart*». At «*vesentlig endring*» og «*ikke sammenlignbare kulturarrangementer*» i ordlyden i forskriften er satt opp som to selvstendige alternativer for ikke å legge billettinntekter i perioden 2017 – 2019 til grunn for støtte for det planlagte arrangement for 2020, taler etter klagers oppfatning med styrke for at vurderingen av vilkåret «*vesentlig endring*» må gjelde andre forhold enn endring av konsept eller arrangementssted.

4 Kulturdirektoratets innstilling

- (54) I innstillingen viser Kulturdirektoratet først og fremst til begrunnelsen i vedtaket. Videre har Kulturdirektoratet kommentert enkelte anførsler i klagen.
- (55) Med hensyn til at vedtaket ble oversendt en måned etter vedtaksdato vises det til at dette skyldes en teknisk feil under utsendingen av vedtaket. Feilen innebærer at dokumentets dato ikke har blitt oppdatert, slik at dato for når dokumentet ble opprettet i systemet har

blitt stående som vedtaksdato. Kulturdirektoratet understreker at klagen anses inngitt rettidig og at klagefristen på tre uker er overholdt.

- (56) Med hensyn til de rettslige anførslene viser Kulturdirektoratet for det første til at Klager har fått innvilget kompensasjon etter forskriften. Det avgjørende i saken er hvilket beløp som skal innvilges, herunder hvilken beregningsmåte som skal legges til grunn, og særlig om det foreligger en «*vesentlig endring*» etter forskriften § 3 tredje ledd.
- (57) Med hensyn til vurdering av vilkåret «*vesentlig endring*» er oppfylt, fastholder Kulturdirektoratet at det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering hvor flere momenter kan være av betydning. Etter Kulturdirektoratets oppfatning følger dette av forskriftens ordlyd og praksis fra både Kulturdirektoratet og klagenemnda. Kulturdirektoratet viser her til klagenemndas sak 2021/686 (Blomsterkraft AS).
- (58) I vedtaket datert 11. juli 2022 har Kulturdirektoratet redegjort for hvilke momenter som anses relevant i vurderingen, herunder er det presisert at det naturligvis gjelder visse skranker for Kulturdirektoratets skjønn, som blant annet innebærer at like tilfeller skal behandles likt og at det er forbud mot å foreta usaklig forskjellsbehandling. Etter Kulturdirektoratets vurdering er adgangen til å vektlegge ulike relevante momenter i helhetsvurderingen en forutsetning for å sikre nettopp dette. Kulturdirektoratet er altså ikke enig i at vurderingen er begrenset til økonomiske parametere som billettomsættning og resultat. Kulturdirektoratet er heller ikke enig i at de momenter som er vektlagt i vurderingen ikke er av relevans.
- (59) Kulturdirektoratet fastholder at det ikke foreligger usaklig forskjellsbehandling og viser til redegjørelse i vedtaket datert 11. juli 2022.
- (60) Med hensyn til hva som kan anses som en «*vesentlig endring*» kan ikke Kulturdirektoratet se at det er relevant å se hen til avhendingslova og anskaffelsesforskriften da det ligger ulike hensyn bak de ulike regelverkene. Kulturdirektoratet viser her til klagenemndas avgjørelse i sak 2021/686 (Blomsterkraft AS).

5 Klagers merknader til Kulturdirektoratets innstilling

- (61) Klagers advokat oversendte merknader i saken den 8. februar 2023. Klager viser til at klagenemndas behandling av klagesaken ble stilt i bero i påvente av behandlingen av klagers innsynsbegjæring rettet mot Kulturdirektoratet, herunder behandling av klage til Kultur- og likestillingsdepartementet. Ved vedtak datert 13. januar 2023 ble klager gitt innsyn i Kulturdirektoratets vedtak i de konkrete sakene, samt innstillingen fra PWC. Klager har også tidligere fått innsyn i søknadene fra de aktuelle søkerne. Klager har nå gjennomgått saksdokumentene og anfører at det foreligger usaklig forskjellsbehandling omkring behandling av søknader om støtte etter forskriften, og at klager har rettskrav på støtte i samsvar med den opprinnelige søknaden. Klager fastholder å ha sannsynliggjort «*vesentlig endring*» i kulturarrangementet og at beregningen av kompensasjonen skal gjøres på grunnlag av budsjett.
- (62) Klager fastholder anførslene fra klagen datert den 5. september 2022, og viser innledningsvis til at det må skilles mellom de alternative vilkårene som oppstilles i forskriften § 3 tredje ledd. Enten er arrangøren uten «*tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*», eller så er det gjort «*vesentlige endringer*» i kulturarrangementet det søkes kompensasjon for. Klager anfører det første alternativet

gjelder der arrangementet faktisk eller i realiteten er nytt, mens det andre alternativet omfatter arrangementer som har samme karakter som tidligere, men som har gjennomgått «*vesentlige endringer*». Klager mener at dersom arrangementet har gjennomgått så store endringer at det i realiteten ikke lenger er tale om samme arrangement lenger omfattes det av det første alternativet. Andre endringer i et arrangement kan være slik at det riktignok ikke endrer karakteren av arrangementet, det er fortsatt et «*tilsvarende*» arrangement, men endringene kan like fullt være «*vesentlige*». Etter klagers syn er det disse situasjonene som fanges opp av det andre, alternativet vilkåret i forskriften § 3 tredje ledd. Kapasitetsøkninger vil kunne være et eksempel på slike endringer. Dette er en form for endring som ikke nødvendigvis endrer karakteren av kulturarrangementet, men som kan være så vesentlig at en beregning på bakgrunn av regnskapene foregående år ikke reflekterer det reelle tapet som arrangøren er påført. Klager peker på at arrangøren Tons of Rock Festival AS fikk medhold i at støtte skulle beregnes på grunnlag av budsjett nettopp på grunnlag av en slik argumentasjon.

- (63) Klager anfører at det er vilkåret «*vesentlig endring*» i forskriften § 3 tredje ledd som er aktuelt å vurdere for klagers vedkommende, og gjengir i all hovedsak sin tolkning av bestemmelsen fra klagen. Videre viser klager til nøkkeltall for årene 2018 til 2020 og beregning av prosentvis utvikling fra snitt 2018/2019 til 2020 og prosentvis utvikling fra 2019 til 2020. Her viser klager også til redegjørelse fra klagen datert 8. mars 2021.
- (64) Ved behandlingen av den opprinnelige klagen, forelå det ikke sammenlignbare resultater for etterfølgende festivaler. Vurderingen av hva som mest sannsynlig ville blitt resultatet for 2020 måtte derfor i stor grad baseres på estimater over billett, og sponsorinntekter på grunnlag av allerede inngåtte avtaler og solgte billetter på tidspunktet for avlysning. Heldigvis kan klager nå påvise hva som er et «normalt» resultat for festivalen med fullt utnyttet kapasitet på 18 000 besøkende pr festivaldag.
- (65) Festivalåret 2022 er det første året som kan karakteriseres som et «normalt» festivalår etter pandemien. Resultatet for 2022 er derfor etter klagers oppfatning svært relevant for vurderingen av hvilket resultat klager ville ha oppnådd dersom festivalen for 2020 ikke hadde blitt avlyst. Resultatrapporten viser at klager for 2022 hadde salgssinntekter på kroner 51,7 millioner, og inntektsspesifikasjonene viser at kroner 32,2 millioner av dette utgjorde billettinntekter. Samtidig viser det faktiske resultatet for regnskapet fra 2022 at klager oppnådde et resultat på kroner 17,9 millioner. Sett i sammenheng med at det for 2020 var budsjettert med billettinntekter på kroner 30,1 millioner og et årsresultat på kroner 16,5 millioner, viser dette at de budsjetterte tallene for 2020 var høyst realistiske.
- (66) Det må kunne fastslås at budsjettet egentlig var forholdsvis konservativt når både omsetning og resultat for 2022 er vesentlig bedre enn det som var budsjettert for 2020. Klager hadde for 2022 samme publikumskapasitet som det som var planlagt for 2020. Når klager nå kan framlegge ytterligere dokumentasjon for hva som faktisk ville ha vært resultatet dersom arrangementet kunne bli gjennomført som planlagt for 2020, viser dette at den tildelte støtten ikke var i nærheten av å dekke de faktiske tapene klager ble påført.
- (67) Med hensyn til klagers innsynsbegjæringer rettet mot Kulturdirektoratet, og senere klage til Kultur- og likestillingsdepartementet, påpeker klager at det har vært vanskelig

å få innsyn i lignende saker. Klager har imidlertid fått innsyn i en del saker og vil derfor knytte noen kommentarer til syv enkeltsaker.

- (68) Arrangørene Deadline Event AS, Publicom AS, Øyafestivalen AS og Det andre Teateret AS fikk tildelt støtte beregnet på grunnlag av budsjett for 2020, uten at klager klarer å lese den konkrete begrunnelsen ut fra dokumentene i sakene. I den sistnevnte saken opplyser imidlertid klager at det på Kulturdirektoratets hjemmeside fremgår at utmålt støtte var langt lavere og antagelig basert på tidligere års regnskap.
- (69) Arrangøren Multievent Drift AS fikk tildelt støtte basert på budsjett. Virksomheten var en videreføring av tidligere virksomhet drevet i et annet selskap og søker hadde beskrevet at en fra 2020 skulle bevege seg inn på et nytt marked/slå sammen selskapene. Det hadde blitt gjort investeringer flere nyere biler og lastebiler sent i 2019. Klager viser til at det ikke fremgår av vedtaket hvorfor søkeren fikk beregnet kompensasjon basert på budsjett og viser til at virksomheten var en videreføring av tidligere drevet virksomhet i et annet selskap.
- (70) Arrangøren Opptur AS fikk innvilget søknad på budsjett. Klager viser til at den aktuelle festivalen skulle utvides med en scene og at arrangementet skulle flyttes til en ny lokasjon. Klager stiller spørsmål ved hvorfor dette oppfylder vilkåret «*vesentlig endring*» mens de svært betydelige økonomiske endringene som gjør seg gjeldende for klager ikke gjør det, og viser til at det ikke fremgår av verken søknad eller vedtak.
- (71) Klager viser videre til at arrangøren Palmesus AS har fått beregnet støtte på grunnlag av årsresultat for 2019, ikke gjennomsnitt av perioden 2017 – 2019 slik forskriften angir. I tillegg har en del av arrangementet blitt vurdert som et separat arrangement som har fått utmålt støtte på grunnlag av budsjett. Det er ukjent for klager hvorfor Palmesus AS har fått beregnet støtte på grunnlag av resultater i 2019, mens forskriften angir at det er gjennomsnittet for 2017 – 2019 som skal benyttes. Klager har selv fått beregnet støtte på grunnlag av resultatet for 2019, ikke gjennomsnittlig resultat for 2017 – 2019, slik forskriften angir dersom vilkåret «*vesentlig endring*» ikke er oppfylt. Klager antar at dette skyldes at Kulturdirektoratet selv har innsett at gjennomsnittlig resultat for de foregående år ikke ville vært representativt som sammenligningsgrunnlag med forventet resultat for 2020. Kulturdirektoratet synes derved å ha forsøkt å velge en form for mellomløsning, noe det ikke er hjemmel for. I situasjoner hvor gjennomsnittsresultatet for de foregående år ikke er representativt for forventet resultat for 2020, skulle støtte vært beregnet på grunnlag av budsjett, ikke resultatet for 2019.
- (72) Klager viser videre til at Kulturdirektoratet i sitt vedtak skrev:
- «Med en vesentlig endring mener Kulturdirektoratet en endring som må være såpass stor at det "nye" kulturarrangementet ikke kan sammenlignes med tidligere arrangementer når det gjelder for eksempel omfang, antall billetter, antall scener, størrelse på areal osv. En kapasitet/billettøkning på minst 80-100% bør være en forutsetning for at vilkåret i forskriften § 3 tredje ledd skal være innfridd.»*
- (73) Klager anfører at det er lite sammenhengende at Kulturdirektoratet mener at endringen må være såpass stor at det «nye» arrangementet «ikke kan sammenlignes med tidligere arrangementer», når dette nettopp er ordlyden av det første alternativet i forskriften § 3 tredje ledd. Endringer som gjør at arrangementet ikke lenger kan sammenlignes med

tidligere arrangementer er da mer naturlig å henføre under det første alternativet. Det er videre uklart hvor kriteriet om en prosentvis økning på 80-100 % er hentet fra. Klager viser til at Kulturdirektoratet selv synes å gå bort fra dette standpunktet i vedtaket datert 11. juli 2022 og heller fokuserer på at en publikumsøkning på 29 % trekker sterkt i retning av at vilkåret om vesentlig endring ikke er oppfylt. Samtidig pekes det på at dette også tilsier at det ikke har vært noen stor konseptendring eller kvalitativ endring, uten at det redegjøres nærmere for sammenhengen mellom publikumsøkning og slike endringer. Klager mener at slike endringer er mer naturlige å henføre under det andre alternativet i forskriften.

- (74) I vedtaket av 11. juli 2022 skriver Kulturdirektoratet at Vipe Productions (Utopia) «*til sammenligning*» hadde en økning i publikumskapasitet på 41 %. Vi forstår dette slik at Kulturdirektoratet med dette mener at mens klagers økning på 29 % trakk «sterkt» i retning av at endringen ikke var vesentlig, så var en økning i publikumskapasitet på 41 % for Utopia-festivalen et moment som talte for at det var planlagt for vesentlige endringer. Etter klagers syn er økninger i publikumskapasitet både på 29 % og 41 % naturlig å se på som økninger av et «visst» omfang. Likevel knytter ikke Kulturdirektoratet noen bemerkninger til hvorfor en økning på 29 % tilsynelatende klart ikke er tilstrekkelig, mens 41 % er det. Det er da heller ikke en sammenligning med det foregående året som er relevant, men en sammenligning med det som ellers vil danne grunnlag for beregning av støtte, nemlig gjennomsnittet av de foregående år. Ved en slik sammenligning vil klager ha en større økning enn Utopia.
- (75) Klager anfører at det er vanskelig å påvise hvilke kriterier som Kulturdirektoratet faktisk anvender i den enkelte sak. Det har tidligere vært vist til fastsatte kriterier om prosentvis økning i kapasitet/billetter, som ikke har vært nedfelt skriftlig og som har vært basert på praksis i Kulturdirektoratet. Etter klagers syn er det ikke mulig å utlede disse kriteriene direkte eller indirekte fra regelverket. Samtidig viser tidligere og etterfølgende vedtak fra Kulturdirektoratet ikke forholder seg konsekvent til slike kriterier, verken ved behandlingen av søknadene fra klager, Utopia eller Øyafestivalen. Dette underbygger klagers oppfatning om at slike kriterier heller ikke har vært anvendt konsekvent overfor andre søkere. Klager viser også til at Kulturdirektoratet i mange saker ikke har gitt noen form for begrunnelse for hvorfor søkerne har fått søke på budsjett.
- (76) Klager anfører at Kulturdirektoratet behandler søknader uten å oppgi tilstrekkelig begrunnelse for skjønnsutøvelsen, og uten at Kulturdirektoratet forholder seg konsekvent til egne fastsatte kriterier på en lik måte for samtlige søkere. Saksbehandlingen er etter vårt syn ikke bare uheldig, men utgjør klare tegn på at det foreligger myndighetsmisbruk.
- (77) Klager oppsummerer og viser til at budsjettet for 2020 var høyst realistisk og at en økning i billettinntekter på 80 % sammenlignet med 2018/2019 er å anse som en «*vesentlig endring*». Økningen av billettinntekter var på om lag 14 millioner og på om lag 10 millioner hvis en kun sammenligner med 2019. Klager har vanskelig for å se at slike beløp ikke er å anse som av et «*visst omfang*», jf. klagenemndas uttalelse i sak 2021/0686.

6 Kulturdirektoratets merknader

- (78) Kulturdirektoratet har i e-post av 27. april 2023 inngitt noen korte merknader til klagers merknader. Kulturdirektoratet viser til at klagers nye anførsler gjelder 10 andre saker

som klager mener er sammenliknbare med egen sak. Søknadene og informasjonen i disse er velkjent for Kulturdirektoratet fra før, gjennom å ha behandlet disse og nær 5 000 andre søknader på kompensasjonsordningen. Gjennom de ulike utlysningrundene har Kulturdirektoratet fortløpende vurdert likebehandling av søknadene.

- (79) Forskriftene for kompensasjonsordningen har aldri definert presist hva som ligger i begrepet «*vesentlige endringer*». Kulturdirektoratet fastholder dermed at det skal foretas en skjønnsmessig helhetsvurdering, hvor flere momenter kan være av betydning, for å fastslå hvorvidt vilkåret om «*vesentlig endring*» er oppfylt. Alle søknader er i prinsippet ulike, og forskjellene mellom dem gir adgang til (og gjør det helt nødvendig) å skjønnsmessig vektlegge ulike relevante momenter i en samlet helhetsvurdering.

7 Klagenemndas vurdering

- (80) Klagen gjelder Kulturdirektoratets vedtak datert 11. juli 2022 om tildeling av kompensasjon på kroner 8 786 421 i forbindelse med avlysningen av arrangementet «Festningen». Arrangementet var planlagt avholdt i perioden 28. til 29. august 2020.
- (81) Klager har søkt om kompensasjon for tapte budsjetterte billettinntekter pålydende kroner 30 063 000, med et beregnet søknadsbeløp på kroner 20 826 312. I vedtak datert 15. februar 2021 avkortet Kulturdirektoratet klagers søknadsbeløp med kroner 12 639 891, med den begrunnelse at vilkårene for å søke kompensasjon på grunnlag av budsjetterte billettinntekter ikke var oppfylt. I vedtaket la Kulturdirektoratet til grunn at klagers kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i virksomhetens regnskap fra 2019. I Kulturdirektoratets vedtaket datert 11. juli 2022 ble klager tilkjent ytterligere kroner 600 000 i kompensasjon som følge av at klagers leieutgifter for 2020 ble tatt med i beregningen av kompensasjonsbeløpet som merutgift. Spørsmålet i saken som nemnda skal til stilling til er om klagers kompensasjon skal beregnes med utgangspunkt i regnskapet for 2019 eller budsjettet for 2020.
- (82) Det rettslige grunnlaget i saken er forskrift av 16. juli 2020 nr. 1568 om midlertidig kompensasjonsordning i forbindelse med avlysning, stenging eller utsettelse av kulturarrangementer som følge av covid-19-utbruddet (kompensasjonsordning for mai til august 2020) og lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter «forvaltningsloven»).
- (83) Av forvaltningsloven § 34 følger det at klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye opplysninger. I dette ligger at klageinstansen fullt ut kan prøve både rettsanvendelsen, saksbehandlingen, faktum og det frie skjønn. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.
- (84) Klagenemnda har i sitt forrige vedtak, datert 19. mai 2022, vurdert at klager er en «*[arrangør] som i hovedsak formidler eller gjør kunst og kultur tilgjengelig til allmennheten*», jf. forskriften § 2 første ledd. Det er videre nemndas syn at vilkårene i bestemmelsens bokstav a til d er oppfylt. Spørsmålet i saken knytter seg dermed som før til hvilken utmålings- og avkortningsregel som skal legges til grunn etter forskriften §§ 3 og 4.
- (85) Som nemnda tidligere har vurdert følger det av forskriften § 3 første ledd at det kan gis kompensasjon for «*netto tapte billettinntekter og merutgifter*» ved hel eller delvis avlysning eller stenging av kulturarrangementer. Hovedregelen er at «*netto tapte*

billettinntekter» utgjør «*differansen mellom arrangørens faktiske billettinntekter for kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august 2020*», og «*gjennomsnittet av arrangørens billettinntekter fra kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august 31. august i 2017-2019*», jf. forskriften § 3 andre ledd. Nemnda viser her til klagenemndas avgjørelse i sak 2021/686, avsnitt 52-57.

- (86) Klager har på sin side anført at det er grunnlag for et unntak fra hovedregelen og at kompensasjonen skal beregnes med utgangspunkt i budsjetterte billettinntekter for 2020. Spørsmålet nemnda må ta stilling er følgelig om klager oppfyller vilkårene for å beregne «*netto tapte billettinntekter*» med utgangspunkt i «*differansen mellom arrangementets budsjetterte billettinntekter og arrangementets faktiske billettinntekter*» etter forskriften § 3 tredje ledd.
- (87) Forskriften § 3 tredje ledd oppstiller to alternative vilkår for å gjøre unntak fra hovedregelen i annet ledd vedrørende beregning av «*netto tapte billettinntekter*». For det første er det gjort unntak for «*arrangører med planlagte kulturarrangementer i 2020 uten tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*». For det andre er det gjort unntak for «*arrangører som har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet det søkes kompensasjon for*».
- (88) Klager anfører at det må skilles mellom de alternative vilkårene som oppstilles i forskriften § 3 tredje ledd. Enten er arrangøren uten «*tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*», eller så er det gjort «*vesentlige endringer*» i kulturarrangementet det søkes kompensasjon for. Klager mener at det er vilkåret «*vesentlig endring*» i forskriften § 3 tredje ledd som er aktuelt å vurdere for klagers vedkommende. Nemnda er enig med klager på dette punktet, og viser til at det omsøkte arrangementet har vært gjennomført tidligere. Det første unntaket i forskriften § 3 tredje ledd er derfor ikke aktuelt i denne saken. Nemnda viser i tillegg til at festivalens arrangementsområde har vært det samme siden festivalen ble etablert, og at målgruppen også er den samme. Klager er følgelig ikke en arrangør «*uten tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*», jf. forskriften § 3 tredje ledd.
- (89) Spørsmålet videre er om klager «*har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet*» det søkes kompensasjon for, jf. forskriften § 3 tredje ledd.
- (90) Det foreligger svært få rettskilder som kan belyse hvordan ordlyden «*vesentlige endringer i kulturarrangementet*» skal forstås. I likhet med klager viser nemnda til at regelen er gitt i en forskrift uten tilgjengelige forarbeider, og at det heller ikke foreligger øvrige kjente rettskilder av betydning. Nemnda er videre enig med klager i at det her er tale om et rettsanvendelsesskjønn og ikke et fritt skjønn. Søkere som oppfyller vilkåret «*vesentlige endring*» i forskriften § 3, og som for øvrig oppfyller vilkårene for støtte, har derved et rettskrav på å få utmålt støtte basert på den budsjetterte omsetningen for 2020. Vurderingen må bygge på den rettslige betydningen av vilkåret, samt en vurdering av om søknaden rent konkret oppfyller dette. Nemnda tar derfor utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd.
- (91) Ordlyden «*vesentlige endringer i kulturarrangementet*» tilsier at det må foreligge endringer av et visst omfang. Samtidig må de foretatte endringene knytte seg til arrangementet, slik at endringer hos arrangøren eller hos andre aktører ikke er tilstrekkelig. Endringene må videre være av en slik karakter at arrangementets regnskap fra foregående år ikke er egnet til sammenligning med arrangementet slik det var

planlagt for 2020. Ordlyden gir etter nemndas syn anvisning på at det må være et klart avvik fra tidligere år.

- (92) Forskriftens formål er å kompensere tap og merutgifter i forbindelse med utsettelse eller hel eller delvis avlysning eller stenging av arrangementer i kultursektoren som følge av pålegg gitt av statlige myndigheter i forbindelse med covid-19-utbruddet. Klager tolker formålet slik at arrangører og underleverandører var ment å motta full kompensasjon for alt tap og merutgifter som følge av avlysning av arrangementet. Nemnda kan på sin side ikke se at formålet nødvendigvis tilsier at det skal legges til grunn en lav terskel for å fravike hovedregelen for utmåling av kompensasjonen. Etter nemndas syn er det mer sentralt å vektlegge at forskriften ble laget på svært kort tid i en krisesituasjon, og det er nærliggende at formålsbestemmelsen i stor grad må ses på som et mer generelt uttrykk for at en ønsket en kompensasjonsordning for kultursektoren som skulle sørge for at aktørene fikk tilstrekkelig kompensasjon for utsatte og avlyste arrangementer. At hovedregelen for utmåling av kompensasjon baserer seg på gjennomsnittet av søkeres billettinntekter fra 2017-2019, er i seg selv et uttrykk for at lovgiver ikke nødvendigvis mente at den enkelte skulle få full dekning for hver tapte krone i 2020. Nemnda kan på denne bakgrunn ikke se at det skal være en lav terskel for å fravike hovedregelen for utmåling av kompensasjon.
- (93) Klager har på sin side vist til praksis knyttet til tilsvarende bruk av «*vesentlig*» som avgrensingsmarkør i blant annet avhendingslova og anskaffelsesforskriften, og peker på at det her skal lite til av prosentmessige endringer knyttet til verdireduksjon, arealsvikt eller endring av økonomiske vilkår før grensen for «*vesentlig*» er oversteget. Nemnda kan ikke se at det er noe rettskildemessig grunnlag for å trekke slike paralleller til tolkningen av denne forskriften. De nevnte regelverkene gjelder helt andre livs- og rettsområder.
- (94) Klager har i all hovedsak anført at endringene knyttet til det omsøkte arrangementets publikumskapasitet, og dermed også forventede billettinntekter og resultat, er å anse som «*vesentlige endringer*», jf. forskriften § 3 tredje ledd. Det er vist til at arrangementets kapasitet i perioden 2019 til 2020 var planlagt økt fra henholdsvis 14 000 til 18 000, og at dette utgjør en økning på 29 prosent. Klager har i tillegg fremholdt at det i 2020 var budsjettert med billettinntekter og et resultat på henholdsvis kroner 30,1 millioner og kroner 16,5 millioner. Det er i den forbindelse fremholdt at arrangementets billettinntekter og resultat i 2019 var på kroner 20,9 millioner og kroner 6,8 millioner, og at det følgelig er budsjettert med en økning på henholdsvis 44 og 142 prosent.
- (95) Klagenemnda bemerker at de anførte endringene knytter seg til arrangementets omfang, herunder publikumskapasitet, og dermed også billettinntekter og resultat. Det er planlagt en viss økning av arrangementets kapasitet, men denne økningen er likevel på langt under 50 prosent. Klager har i tillegg budsjettert med en økning av billettinntekter og resultat på henholdsvis 44 og 142 prosent. Det er klagenemndas syn at de anførte endringene er sannsynliggjort, selv om de ikke var fullstendig implementert av klager. Nemnda viser i den forbindelse til dokumentasjon innsendt fra klager, herunder protokoll fra Formannskapet i Trondheim kommune, leiekontrakt med grunneier og rapport fra konsulentfirmaet COWI. Nemnda viser i tillegg til klagers strategiplan når det gjelder salg av billetter. Klagenemnda bemerker imidlertid at den budsjetterte økningen av billettinntekter, i likhet med den planlagte kapasitetsutvidelsen, også er på under 50 prosent.

- (96) Nemnda bemerker for øvrig at det ikke er foretatt andre endringer i det omsøkte arrangementet. Klagenemnda viser til at arrangementets målgruppe og musikalske profil i stor grad tilsvarer 2019-arrangementet. Klagers arrangementsområde er heller ikke endret. Endringene er knyttet til arrangementets omfang, og synes å være en del av en naturlig opptrappingsplan/utvikling av arrangementet. Nemnda finner i tillegg grunn til å bemerke at klager også har vist til endringer i arrangement foretatt i perioden 2018-2019. Det er nemndas syn at de anførte endringene ikke kan tillegges særlig vekt, all den tid de allerede var gjeldende for 2019-arrangementet. Nemnda bemerker i tillegg at de anførte endringene er en del av opptrappingsplanen for det omsøkte arrangementet. Det er nemndas syn at dette ikke kan tillegges særlig vekt i vurderingen. Nemnda viser til at formålet med kompensasjonsordningen ikke er å bidra til økt omsetning eller overskudd for arrangører, men å kompensere for tap og merutgifter i kultursektoren, jf. forskriften § 1.
- (97) Nemnda finner grunn til å påpeke at det ikke er av betydning at klager i 2022 hadde resultater på samme nivå som budsjettet for 2020. Vurderingen knytter seg ikke til om klager ville ha oppnådd de budsjetterte resultatene, men om det er *gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet* det søkes kompensasjon for.
- (98) På denne bakgrunn er det nemndas vurdering at klager ikke *«har gjort vesentlige endringer i kulturarrangementet»* det søkes kompensasjon for, jf. forskriften § 3 tredje ledd. I vurderingen har klagenemnda blant annet lagt vekt på at den planlagte kapasitetsutvidelsen kun er på 29 prosent. Klagenemnda finner i den forbindelse grunn til å vise til nemndas avgjørelse i sak nr. 2021/1155, hvor det var dokumentert en kapasitetsøkning på 42,2 prosent. Når det gjelder billettinntekter er nemnda enig med klager i at en økning på 44 prosent isolert sett synes å være en stor økning. Det er imidlertid ikke disse tallene alene som er avgjørende. Slik nemnda ser det, har klager i denne saken fulgt en forretningsplan i form av en naturlig opptrappingsplan år for år. Det er på denne bakgrunn nemndas syn at en økning på 44 prosent ikke kan anses *«vesentlig»*, jf. forskriften § 3 tredje ledd.
- (99) Klager har anført at det var uriktig av Kulturdirektoratet å sammenligne det planlagte arrangementet i 2020 kun med arrangementet i 2019, da dette ikke fremstår som et riktig sammenligningsgrunnlag for vurderingen av om arrangementet er endret. Etter klagers oppfatning ville den relevante sammenligningen være den alternative beregningsmåten som er angitt i forskriften § 3, andre ledd, andre setning, nemlig gjennomsnittet av de 2 årene klager har arrangert festivalen. En slik sammenligning ville medføre at økningen fra gjennomsnittet i 2018 og 2019 ville gi en prosentvis økning for omsetning med 49%, billettinntekter 44%, kapasitet 28%, og resultat 142%. Nemnda kan ikke se at ordlyden i forskriften § 3 andre ledd andre setning stenger for at en kan bruke kun ett år eller snittet av to av årene 2017-2019 som grunnlag for utmåling av kompensasjon eller som sammenligningsgrunnlag. Tvert imot er det nemndas syn at det det er naturlig at det foretas en konkret vurdering av hvilke årsregnskap som er relevante for sammenligning og som grunnlag for utmåling av kompensasjon. Nemnda viser her til sak 2021/0702.
- (100) Klager oppfyller følgelig ikke vilkårene for å beregne *«netto tapte billettinntekter»* med utgangspunkt i *«differansen mellom arrangementets budsjetterte billettinntekter og arrangementets faktiske billettinntekter»*, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Som følge av dette må man anvende hovedregelen i bestemmelsens andre ledd.

- (101) Etter forskriften § 3 andre ledd utgjør «*netto tapte billettinntekter*» *differansen mellom arrangørens faktiske billettinntekter for kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august 2020*», og «*gjennomsnittet av arrangørens billettinntekter fra kulturarrangementer avholdt i perioden 1. mai til og med 31. august i 2017-2019*».
- (102) Klager har dokumentert å ha kroner 0 i «*faktiske billettinntekter for kulturarrangementer*» avholdt i perioden mai til august i 2020. Av klagers resultatrapport for 2019 fremgår det videre at virksomheten hadde kroner 20 893 409 i billettinntekter i samme periode. Virksomhetens «*netto tapte billettinntekter*» er følgelig på kroner 20 893 409, jf. forskriften § 3 andre ledd. Dette er utgangspunktet for tildeling av kompensasjon til klager.
- (103) Av forskriften § 4 første ledd første punktum fremgår det videre at «*[k]ompensasjon etter § 3 annet ledd skal sammen med det faktiske resultatet for alle avlyste og stengte kulturarrangementer ikke overstige arrangørens gjennomsnittlige resultat for tilsvarende perioder i 2017-2019*». I slike tilfeller «*vil kompensasjonen bli redusert slik at overskudd etter avlysning eller stenging blir likt gjennomsnittlige overskudd for tilsvarende periode i 2017-2019*». I tillegg fremgår det at «*bortfalte kostnader*» og «*kostnader som kompenseres gjennom andre offentlige tilskuddsordninger*» skal trekkes fra ved beregning av det faktiske resultatet for 2020.
- (104) Av klagers resultatrapport for 2019 fremgår det at virksomheten hadde et resultat før skatt på kroner 6 818 874, som av nemnda legges til grunn som klagers «*gjennomsnittlige resultat*», jf. forskriften § 4 andre ledd første punktum. Klager har videre dokumentert et negativt faktisk resultat for 2020 på minus kroner 1 967 547, herunder kostnader på kroner 102 853 dekket av andre offentlige støtteordninger som er trukket fra. Nemnda bemerker i den forbindelse at klagers leiekostnader på kroner 600 000 er medregnet. Nemnda fremholder at klagers kompensasjonsbeløp, sammen med virksomhetens faktiske beløp, klart overstiger resultatet fra 2019 på kroner 6 818 874. Klagers kompensasjonsbeløp skal følgelig avkortes, slik at overskuddet i 2020 tilsvarer virksomhetens overskudd i 2019. På denne bakgrunn har nemnda, i likhet med Kulturdirektoratet, kommet til at klager har krav på en kompensasjon pålydende kroner 8 786 421.
- (105) Klager har videre fremholdt at det er tvilsomt hvorvidt Kulturdirektoratet har likebehandlet de ulike søkerne på kompensasjonsordningen når det gjelder vilkåret «*vesentlige endringer*» i forskriften § 3 tredje ledd. Klager har vist til flere saker, blant annet sakene tilknyttet Utopia AS og Tons of Rock AS.
- (106) Klagenemnda finner i den forbindelse grunn til å bemerke at utfallet i enhver klagesak beror på en konkret vurdering av den påklagede saken. Klagenemnda fremholder videre at eventuelle feil i vedtak fra Kulturdirektoratet, under enhver omstendighet ikke kan legges til grunn som bindende for nemndas tolkning av forskriften eller vurdering i en konkret sak. I nemndas vedtak datert 19. mai 2022 konkluderte imidlertid nemnda med at det ikke kunne utelukkes at klager var utsatt for usaklig forskjellsbehandling sendte saken tilbake til Kulturdirektoratet for delvis ny behandling.
- (107) I forbindelse med sin fornyede vurdering i vedtak datert 11. juli 2022 viste Kulturdirektoratet til at en økning i publikumskapasiteten på 29 prosent ikke kunne sies å være en økning av et visst omfang. Til sammenligning viste Kulturdirektoratet til at

Utopia AS hadde oppskalert festivalen til et nytt område med utvidede åpningstider og en økt daglig kapasitet på arrangementet fra 8 500 til 12 000 tilskuere. Dette innebar en økning i publikumskapasitet på 41 prosent. Denne utvidelsen ble flagget i media allerede etter festivalslutt 2019. I tillegg til dette hadde Utopia AS en økning av billettomsætning og resultat på henholdsvis 25 prosent og 340 prosent. Samlet sett anså Kulturdirektoratet dette for å være endringer av et visst omfang og av en slik karakter at regnskap fra foregående år ikke var egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020.

- (108) Med hensyn til Tons of Rock AS var det til sammenligning en økning av publikumskapasitet på 76,3 prosent, og en økning i billettomsætning og resultat på henholdsvis 1056 prosent og 797 prosent. I den konkrete vurderingen konkluderte Kulturdirektoratet med at endringene var av et slikt omfang og karakter at regnskap fra foregående år ikke var egnet til sammenligning med arrangementet slik det var planlagt for 2020.
- (109) Klager har videre vist til at arrangørene Deadline Event AS, Publicom AS, Øyafestivalen AS og Det andre Teateret AS fikk tildelt støtte beregnet på grunnlag av budsjett for 2020, uten at klager klarer å lese den konkrete begrunnelsen ut fra dokumentene i sakene. I den sistnevnte saken opplyser imidlertid klager at det på Kulturdirektoratets hjemmeside fremgår at utmålt støtte var langt lavere og antagelig basert på tidligere års regnskap. Det er uklart hva som ble endelig kompensasjon. Med hensyn til Publicom AS og Det andre Teateret AS er det nemndas syn at disse vanskelig lar seg sammenligne med klagers arrangement, da det er tale om henholdsvis en konsertarrangør og et teater. For de to andre arrangørene er det etter nemndas syn mer nærliggende å sammenligne med klagers arrangement. Imidlertid har klager fremlagt svært få opplysninger knyttet til disse sakene, og ut fra klagers beskrivelse er det vanskelig å lese hva Kulturdirektoratet har vektlagt i vurderingen. Selv om det for disse to sakene fremstår noe uklart hva som helt konkret er vektlagt i vurderingen, finner ikke nemnda at det er avgjørende for vurderingen i denne saken. Begge arrangementene er rene musikkfestivaler, men de arrangeres på andre steder i landet rent geografisk og er av ulik størrelse. Særlig festivalen til Deadline Event AS synes også å ha en annen profil enn klagers festival og Øyafestivalen AS må etter nemndas syn kunne klassifiseres som et større arrangement da denne går over fire dager. Nemnda minner her om at utfallet i enhver klagesak beror på en konkret vurdering av den påklagede saken, og at eventuelle feil i vedtak fra Kulturdirektoratet, under enhver omstendighet ikke kan legges til grunn som bindende for nemndas tolkning av forskriften eller vurdering i en konkret sak.
- (110) Klager har videre vist til at arrangøren Multievent Drift AS fikk tildelt støtte basert på budsjett. Virksomheten var en videreføring av tidligere virksomhet drevet i et annet selskap, og søker hadde beskrevet at en fra 2020 skulle bevege seg inn på et nytt marked/slå sammen selskapene. Det hadde blitt gjort investeringer flere nyere biler og lastebiler sent i 2019. Klager viser til at det ikke fremgår av vedtaket fra Kulturdirektoratet hvorfor søkeren fikk beregnet kompensasjon basert på budsjett, og viser til at virksomheten var en videreføring av tidligere drevet virksomhet i et annet selskap. Nemnda kan ikke se at dette er et sammenlignbart tilfelle, da arrangøren her hadde beveget seg inn på et nytt marked og gjort investeringer i den forbindelse. Nemnda bemerker for øvrig også at Kulturdirektoratet har fattet vedtak om tilbakebetaling av tildelt støtte etter stimuleringsordningen mot Multievent Drift AS i flere saker.

- (111) Klager har også vist til at arrangøren Opptur AS fikk innvilget søknad på budsjett. Klager viser til at den aktuelle festivalen skulle utvides med én scene, og at arrangementet skulle flyttes til en ny lokasjon. Klager stiller spørsmål ved hvorfor dette oppfyller vilkåret «*vesentlig endring*» mens de svært betydelige økonomiske endringene som gjør seg gjeldende for klager ikke gjør det, og viser til at det ikke fremgår av verken søknad eller vedtak. Basert på klagers gjengivelse legger nemnda til grunn at utfallet i saken kanskje kan skyldes at arrangøren var uten «*tilsvarende eller sammenlignbare kulturarrangementer i foregående år*» som følge av endring av lokasjon og utvidelse med en scene. Under enhver omstendighet må Kulturdirektoratet ta utgangspunkt i de konkrete omstendighetene i hver enkelt sak, og nemnda kan ikke se at det er grunnlag for å holde endring av lokasjon opp mot kapasitetsutvidelse slik saken er presentert fra klagers side.
- (112) Basert på denne gjennomgangen kan ikke nemnda se at klager har blitt utsatt for usaklig forskjellsbehandling. Sakene knyttet til Utopia og Tons of Rock synes å skille seg fra hverandre hva gjelder både omstendigheter knyttet til faktiske forhold som utvidelse av selve festivalområdet, samt med hensyn til nivået på de konkrete økningene i billettomsætning, publikumskapasitet og økt budsjettert resultat. Heller ikke de øvrige sakene klager har visst til i sine merknader datert 8. februar 2023 synes egnet for direkte sammenligning med klagers sak.
- (113) Nemnda har etter dette kommet til at klagen ikke tas til følge.

8 Vedtak

- (114) Klagenemnda for tilskudd til kulturarrangementer fatter etter dette følgende vedtak:

1. Klagen tas ikke til følge.

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

Vedtaket er enstemmig.

Bergen, 15. mai 2023

Tore Lunde

Elin Reboli Melberg

Morten Thuve

Kiran Aziz

Nemndsleder

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Nemndsmedlem

Dokumentet er godkjent elektronisk