



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 6. mars 2023 i sak 2022/1583

Saken gjelder: Klage over vedtak om avslag på søknad om driftstilskudd

Klager: Three Wishes Production AS

Klagenemndas

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

Bakgrunn:

- (1) Three Wishes Production AS (heretter klager) søkte 1. april 2022 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om festivaltilskudd til Ravenheart International Film Festival 2022.
- (2) NFI avsto 22. juni 2022 klagers søknad om tilskudd. Av vedtaket framgår det at søknaden ikke ble prioritert for tilskudd denne søknadsrunden. Det ble vist til at den omsøkte festivalens besøksestimat var for lavt i forhold til de øvrige søkerne, samt at finansiering fra lokal og regional forvaltning ikke var bekreftet. Det ble også vist til at finansieringsplanen fremstod som mangelfull.
- (3) Klager ble 26. juni 2022 oversendt informasjon om vurderingen av og prioritering mellom søknader under tilskuddsordningen.
- (4) Klager ble oversendt en nærmere begrunnelse for avslaget 29. juni 2022. Klager besvarte henvendelsen samme dag, og ba om ytterligere avklaringer.
- (5) NFI besvarte klagers spørsmål på telefon 4. juli 2022. Klager fremholdt at de ønsket en skriftlig tilbakemelding og et møte i anledning saken. På grunn av ferieavvikling ble klager og NFI enige om å avtale nærmere i august 2022.
- (6) NFI og klager avtalte 3. august 2022 å avholde et møte 10. august 2022. På møtet ble klager gitt informasjon om tilskuddsordningen generelt, og om vurderinger og innstillinger i den aktuelle søknadsrunden. Det ble avtalt at NFI skulle ettersende klager en oppsummering av begrunnelsen gitt på møtet.
- (7) Klager fikk oversendt en ytterligere begrunnelse for avslaget 29. august 2022.
- (8) Klager påklaget vedtaket 26. september 2022.
- (9) Klagen ble avvist av NFI 29. september 2022.
- (10) Klager påklaget vedtaket om avvising 30. september 2022.
- (11) NFI omgjorde vedtaket om avvising 12. oktober 2022, og foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda 2. november 2022.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

(12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 6. mars 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (13) Klagen er rettidig. Klager har fremholdt at klagefristen ikke begynte å løpe før 12. september 2022, selv om begrunnelsen ble oversendt 29. august 2022. Det er vist til at klagers representant hadde ferie frem til 12. september 2022, og at de først da fikk kjennskap til begrunnelsen, jf. forvaltningsloven § 29 andre ledd.
- (14) Klager kan uansett ikke lastes for å ha drøyd med å klage, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav a. Det er vist til at klager og NFI på møtet 10. august 2022 avtalte at begrunnelsen skulle oversendes snarest mulig, og senest ved utgangen av uke 34, slik at klager kunne utforme en klage før ferieavvikling 28. august 2022.
- (15) Det foreligger også særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav b. Det er vist til at klager har fremsatt alvorlige anførsler om brudd på lov om offentlig anskaffelser § 4 og forvaltningsloven §§ 25 og 11. Også her er det vist til at NFI har brutt avtalen med klager om å oversende begrunnelsen før ferieavvikling, og at de dermed i realiteten må anses å ha gitt klager utsatt klagefrist.
- (16) NFI har brutt kravene til begrunnelse etter forvaltningsloven § 25. Det er vist til at NFI ikke har begrunnet avslaget på en korrekt måte, herunder at begrunnelsen ble endret underveis etter spørsmål fra klager. NFI har fortsatt ikke gitt en begrunnelse i henhold til lovens bestemmelser.
- (17) NFI har brutt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Det er vist til at NFI ikke gjorde klager oppmerksom på enkelte mangler ved søknaden som burde blitt rettet eller avklart. Som følge av manglende oppfølging ble det heller ikke gitt noen frist for å rette manglene eller gitt veiledning om hvordan dette kunne gjøres. Dette gjelder manglene knyttet til klagers besøkestimat, bekreftelse på finansering og finansieringsplan. Klager har fremholdt at samtlige mangler enkelt kunne blitt rettet eller avklart.
- (18) NFI har ikke overholdt prinsippene om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet i lov om offentlige anskaffelser § 4. Det er vist til at NFI har gitt unøyaktig og misvisende informasjon om søknadsprosessen.
- (19) Utvalgets innstilling i saken er fattet på feil faktisk grunnlag. Som følge av at NFIs vedtak er fattet i tråd med innstillingen, bygger også vedtaket på feil faktisk grunnlag.
- (20) Dersom tildelingen ikke er basert på vilkår i tildelingskonkurransen, men en innstilling etter en skjønsmessig vurdering fra et utvalg, utgjør dette et brudd på forskriften. Det er vist til at NFIs har antydnet dette i den faglige begrunnelsen. Ifølge klager er det at et utvalg vurderer hvem som er berettiget støtte på et faglig grunnlag, ikke det samme som å vurdere hvordan den totale rammen skal fordeles mellom de som faktisk er berettiget støtte. Det er vist til forskrift om tilskudd til filmformidling § 4, hvor det framgår at tilskudd «skal bidra til bredde og kvalitet i filmtilbudet, for voksne og barn, og stimulere filmkulturen i Norge». Dette er også i tråd med politiske signaler.

NFI har i det vesentlige anført:

- (21) Klagefristen er oversittet, jf. forvaltningsloven § 29 tredje ledd. Det er vist til at den opprinnelige klagefristen ble avbrutt da klager ba om en nærmere begrunnelse for vedtaket. Den nye fristen begynte å løpe da klager mottok begrunnelsen på e-post i etterkant av møtet 10. august 2022, som følge av at en elektronisk oversendelse har «kommet frem» når den har kommet frem til den elektroniske adressen.
- (22) Det er imidlertid NFIs syn at klager ikke kan lastet for å ha oversittet fristen eller å ha drøyd med å klage, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav a. NFI har fremholdt at det ikke ble gitt informasjon om ny klagefristen i den nærmere begrunnelsen. NFI har også lagt vekt på at det var noe uklart når den nærmere begrunnelsen ville bli oversendt klager. Det er også vist til at det for klager har vært usikkert om de kunne vente med å påklage vedtaket til etter ferieavvikling innad i virksomheten.
- (23) Avslaget oppfyller kravene til begrunnelse i forvaltningsloven §§ 24 og 25. NFI har fremholdt at det i avslaget er gitt en generell begrunnelse, med en kort benevnelse av hvilke deler av søknaden som har trukket ned i forhold til de andre søkerne. Det er videre vist til hvilke deler av helhetsvurderingen som har trukket ned i vurderingen av søknaden. NFI har fremholdt at de ulike momentene framgår av retningslinjene, og at det legges særlig vekt på disse i prioriteringen av søknadene. Det er også vist til at klager har fått en nærmere faglig begrunnelse for avslaget.
- (24) Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11 er ikke brutt. NFI har fremholdt at de ved søknadsfristens utløp undersøker om alle dokumenter er vedlagt, og at det foreligger nødvendig informasjon. For å opprettholde likebehandlingsprinsippet kontakter ikke NFI søkerne underveis i saksbehandlingsprosessen, så lenge det ikke foreligger helt konkrete mangler eller uklarheter ved søknaden. Slik NFI ser det, er punktene klager har vist til svakheter ved søknaden, og ikke mangler. I prioriteringen vektlegger NFI i hvilken grad den enkelte søker har fremstilt og dokumentert de ulike punktene i søknadsskjemaet.
- (25) Verken utvalgets innstilling eller NFIs vedtak er fattet på feil faktisk grunnlag. Det er vist til at søknadene legges frem for et utvalg oppnevnt av NFI. På bakgrunn av deres anbefaling utarbeider saksbehandler en innstilling til vedtak i henhold til forskrift og tilskuddsramme. Utvalget forholdt seg til søknaden slik den ligger i søknadsportalen.
- (26) Det er ikke gitt informasjon i den faglige begrunnelsen som er i strid med forskriften. NFI har vist til at det av forskrift om filmformidling § 4 framgår tydelig at NFI *kan* gi tilskudd til arrangement og visning. Dette betyr at selv om alle vilkår er oppfylt, er ikke søker berettiget tilskudd.

Klagenemndas vurdering:

- (27) Saken gjelder klage over NFIs avslag på søknad om driftstilskudd til filmfestivalen «Ravenheart International Film Festival 2022».
- (28) Innledningsvis bemerker nemnda at klageinstansen ikke er bundet av at underinstansen har ansett vilkårene for å behandle klagen for å være oppfylt, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 34 første ledd, andre punktum. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, er utgangspunktet at klageinstansen skal avvise saken, med mindre det er grunnlag for oppreisning etter forvaltningsloven § 31.

- (29) Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt vedtaket har kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. I denne saken fattet NFI vedtak om avslag den 22. juni 2022, og fristen for å påklage vedtaket var dermed opprinnelig 13. juli 2022.
- (30) Klager ba om en utdypet begrunnelse for avslaget 29. juni 2022. I slike tilfeller avbrytes klagefristen, og en ny frist på 3 uker begynner å løpe når begrunnelsen er gjort kjent for ham, jf. forvaltningsloven § 29 tredje ledd. NFI oversendte en utdypet begrunnelse 29. juni 2022, og den nye klagefristen var dermed 20. juli 2022.
- (31) I begrunnelsen 29. juni 2022 orienterte NFI om de aktuelle forskriftene, og om forholdene ved klagers søknad som førte til at de ikke ble prioritert ved tildeling av tilskudd, jf. forvaltningsloven § 25. Når det gjaldt manglene knyttet til finansieringsplanen, var det vist til at en vesentlig del av festivalens program velges ut fra innsendte bidrag gjennom portalen Film Freeway. Inntektene fra den tilhørende påmeldingsavgiften fremgikk imidlertid ikke av finansieringsplanen. Videre har NFI gjentatt at klager ikke hadde fått bekreftet tilskudd til drift fra kommune/fylke, og at dette trakk ned i vurderingen. NFI fremholdt i tillegg at festivalens besøksestimat på 1 500 vurderes som lavt i forhold til de andre søkerne. Det er nemndas syn at denne begrunnelsen var noe grundigere og mer konkret enn avslaget, og at det dermed var mulig for klager å vurdere hvorvidt det var ønskelig å påklage vedtaket.
- (32) Klager besvarte NFIs oversendelse av den nærmere begrunnelsen samme dag. Nemnda kan imidlertid vanskelig se at svaret kan anses å være en klage. Nemnda fremholder at klager knytter en del kommentarer og spørsmål til begrunnelsen og saksbehandlingen for øvrig i henvendelsen. Slik nemnda ser det, er klagers ønske med henvendelsen å få ytterligere informasjon om avslaget. Nemnda kan ikke se at klager har gitt uttrykk for å klage på avslaget, eller på annen måte har angitt hvilken endring som ønskes.
- (33) Nemnda finner grunn til å bemerke at klager, både i midten av juli og starten av august, ba om et møte med NFI i anledning saken. Møtet ble avholdt 10. august 2022. Formålet med møtet var å informere om ordningen, svare på spørsmål fra klager og gi en enda tydeligere begrunnelse for avslaget. Klager fikk ettersendt en oppsummering av begrunnelsen gitt på møtet 29. august 2022. Nemnda kan i utgangspunktet ikke se at dette medfører at klagefristen avbrytes på nytt og at enda en ny frist begynner å løpe etter at begrunnelsen ble mottatt, verken på møtet eller på e-post senere. Imidlertid fremstår det som noe uklart om NFI og klager har avtalt en forlengelse av klagefristen i forbindelse med møtet den 10. august 2022.
- (34) Klagen på vedtaket ble mottatt av NFI 26. september 2022. Uavhengig av om en legger til grunn at klagefristen var 20. juli 2022, eller tre uker regnet fra den siste begrunnelsen fra NFI 29. august 2022, er klagefristen oversittet. Utgangspunktet er da at klagen skal avvises, jf. forvaltningsloven § 34 første ledd.
- (35) Av forvaltningsloven § 31 første ledd framgår det at klagen likevel kan tas til behandling såfremt:

«a. parten eller hans fullmektig ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med klage etterpå, eller

b. det av særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd.»

- (36) Det er opp til nemndas frie skjønn å avgjøre hvorvidt en oversittet klage skal tas til behandling, jf. Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, s. 317. Klager har dermed ikke noe rettskrav på å få oppreisning av klagefristen, selv om vilkårene er oppfylt. For å gi oppreisning må imidlertid et vilkårene i bokstav a eller b være til stede.
- (37) Det første spørsmålet nemnda må ta stilling til er om klager ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med å klage etterpå, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav a.
- (38) Det er nemndas syn at unntaket sikter til unnskyldelig fristoversittelse som følge av manglende orientering om klagefrist eller subjektive forhold hos klager, herunder blant annet ulykke, alvorlig sykdom eller lignende omstendigheter, jf. Jan Fridthjof Bernt, Norsk Lovkommentar, note 841 til forvaltningsloven § 31.
- (39) Nemnda fremholder at NFI opplyste om retten til å klage og om klagefristen i avslaget 22. juni 2022. I henvendelsen 29. juni 2022 opplyste ikke NFI om at det begynte å løpe en ny klagefrist på 3 uker, etter at klager mottok den nærmere begrunnelsen. Dette kan ha bidratt til uklarhetene som oppstod.
- (40) For nemnda er det av betydning at NFI og klager tilsynelatende har avtalt at begrunnelsen fra møtet 10. august 2022, skulle oversendes klager i tide til ferieavvikling for nøkkelpersoner i virksomheten. Som følge av interne forhold i NFI ble imidlertid ikke begrunnelsen oversendt som avtalt. Klager fikk da heller ikke utarbeidet en klage som planlagt. Nemnda kan vanskelig se at klager skal bære risikoen for at forvaltningen ikke følger opp konkrete avtaler, eller eventuelle uklarheter som oppstår i den forbindelse.
- (41) Det er følgelig nemndas syn at klager ikke kan lastes for å ha oversittet fristen eller for å ha drøyd med å klage etterpå, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav a. Klagen tas dermed til realitetsbehandling.
- (42) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til filmformidling av 12. oktober 2016 nr. 1209 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften).
- (43) Nemnda kan ikke se at regelverket for offentlige anskaffelser er relevant for vurderingen av søknaden. Nemnda viser til saken gjelder søknad om driftstilskudd til en filmfestivalen, og ikke en konkurranse hvor det offentlige er oppdragsgiver.
- (44) De særlige vilkårene for tildeling under tilskuddsordningen følger av detaljforskriften § 4 andre ledd, som lyder slik:
- «Det kan gis tilskudd til arrangementer og visning, herunder filmfestivaler og andre filmkulturelle tiltak, filmformidlingstiltak med kunstnerisk, kulturelt eller pedagogisk formål, samt tiltak som bidrar til å opprettholde en desentralisert kinostruktur.
- Filmfestivaler skal være åpne for publikum og tilby et sammensatt filmprogram av et vi[s]st omfang ...»
- (45) Det følger av bestemmelsen at det «kan» gis distribusjonstilskudd. Selv om vilkårene for tilskudd er oppfylt, har altså ikke søker et rettskrav på tilskudd fra ordningen. NFI må

foreta en prioritering blant de prosjektene som oppfyller vilkårene, og detaljforskriften § 11 fastslår hvilke momenter denne prioriteringen skal bygge på:

- «a. formålet med tilskuddsordningene,
- b. prioriterte satsingsområder eller hensyn fastsatt av Kulturdepartementet eller Norsk filminstitutt,
- c. prosjektets egenart, kunstneriske og/eller kulturelle verdi,
- d. prosjektets økonomi og bærekraft,
- e. geografisk spredning, og
- f. relevante profesjonelle resultater hos søker eller andre nøkkelpersoner i prosjektet.»

- (46) Formålet med tilskudd til arrangementer og visning framgår av detaljforskriften § 4 første ledd, og hovedforskriften §§ 1 og 5. Av detaljforskriften § 4 første ledd framgår det at tilskuddene skal bidra til «bredde og kvalitet i filmtilbudet, for voksne og barn, og stimulere filmkulturen i Norge». Av hovedforskriften § 5 framgår det videre at tilskuddene skal bidra til at «publikum i Norge får tilgang til et bredt og variert tilbud av norske og utenlandske filmer ... med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet». Tilskuddet skal også bidra til «formidling av filmhistorie og kunnskap om norsk og utenlandsk film ..., gi økt film-, ... og mediekompetanse og bidra til profesjonelt miljø for formidling av audiovisuelle verk i Norge».
- (47) Av NFIs retningslinjer tilknyttet ordningen fremgår det videre at utvalget skal legge vekt på følgende vurderingskriterier:
- «Festivalens kunstneriske profil og program (herunder kvalitet og omfang)
 - Festivalen som regional kulturinstitusjon (kunstneriske omdømme, publikumsopplutning, evne til å tiltrekke seg samarbeidspartnere (bransje, media osv.)
 - Hvordan tiltaket bidrar til å øke mangfoldet av filmtilbud i Norge - Festivalens fokus på kjønnsbalanse, representativitet og mangfold (gjelder stab og styre, det kunstneriske programmet og inviterte foredragsholdere, innledere, filmskapere og andre gjester.)
 - Økonomisk, faglig og praktisk gjennomføringsevne (økonomisk forankring i lokal og regional forvaltning, eksterne bidragsyttere, tidligere resultater osv.)
 - Evne til å nå relevante målgrupper»
- (48) Nemnda bemerker at regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis driftstilskudd i enkeltsaker. Når det gjelder vurderingen av, og prioriteringen mellom søknader, er det en kjensgjerning at NFI må foreta en streng prioritering. Det medfører at også gode søknader vil kunne bli avslått. Det er vanskelig for nemnda å foreta en selvstendig vurdering av NFIs prioritering mellom søknadene. I slike tilfeller er det dermed hensiktsmessig at nemndas overprøving normalt begrenses til en vurdering av om NFIs saksbehandling av den aktuelle klagesaken oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene som stilles til forsvarlig saksbehandling. Hvorvidt NFI i tilstrekkelig grad har begrunnet det påklagede vedtak og foretatt en vurdering i tråd med gjeldende regelverk, vil være en sentral del av denne vurderingen.

- (49) NFI begrunnet avslag 22. juni 2022 primært med at festivalens besøkestimat var for lavt i forhold til de andre søkerne. Det ble også vist til at klager ikke hadde bekreftet finansiering fra lokal og regional forvaltning, samt at finansieringsplanen fremstod som mangelfull. NFI viste til at det ikke var opplyst om inntekter fra påmelding gjennom portalen Film Freeway, som ifølge søknaden var en viktig kilde for filmer til programmet. Nemnda bemerker at begrunnelsen i vedtaket fremstår noe generell, selv om det er vist til konkrete momenter som skal vektlegges i helhetsvurderingen etter forskriften § 11.
- (50) Videre bemerker nemnda at begrunnelsen gitt i e-post 29. august 2022 er mer omfattende og nevner flere forhold ved klagers søknad. NFI har blant annet fremholdt at festivalen befinner seg i Oslo, og at det er mange aktører i regionen som søker om midler. Det er også vist til festivalen er for smal for statlig tilskudd, og at programmets kvalitet og omfang ikke er tilstrekkelig. Begrunnelsen er noe mer konkret når det gjelder markedsføringsstrategi og finansiering/sponsormidler. Det er blant annet vist til at søker burde bruke flere digitale verktøy i markedsføringen, og utnytte samarbeid med lokalt næringsliv for å øke finansiering. Nemnda bemerker at begrunnelsen som fremgår av NFIs innstilling i stor grad er sammenfallende med den gitt på e-post 29. august 2022.
- (51) Nemnda har, under noe tvil, kommet til at NFIs samlede begrunnelse viser at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad. Selv om begrunnelsen er svært generell og i mindre grad viser til momentene i forskriften på enkelte punkter, er det vist til flere konkrete forhold ved søknaden som samlet sett begrunner at den ikke blir prioritert. NFIs saksbehandling etterlater likevel et inntrykk av at begrunnelsen for avslaget utvikles og nyanseres i løpet av klagesaksbehandlingen. En slik forvaltningspraksis er ikke tillitsvekkende. Selve begrunnelsen for et avslag skal være fullt ut gjennomtenkt før vedtaket fattes, og den skal nokså umiddelbart kunne formidles til søker når det bes om begrunnelse for avslaget. Den skal ikke utvikles over tid i dialog med den som har fått avslag på sin søknad.
- (52) Avslutningsvis bemerker nemnda at klager har anført at NFI har brutt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Nemnda kan ikke se at det er grunnlag for å konstatere brudd på veiledningsplikten i denne saken. Nemnda viser til at NFI har veiledet klager ved flere anledninger, herunder både på e-post i juni 2022 og på møtet 10. august 2022. For øvrig bemerker nemnda at tilskuddsordningen er søknadsbasert, og at klager dermed har et visst ansvar for å legge korrekt og nødvendig dokumentasjon ved søknaden.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk