



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 24. januar 2024 i sak 2023/1125

Saken gjelder: Klage over vedtak om proratarisk avkortning av produksjonstilskudd

Klager: Fabelfjord AS

Klagenemndas

medlemmer: Bjørnar Borvik, Anne Gjelsvik, Karin Fløistad og Eirik Østerud

Bakgrunn:

- (1) Fabelfjord AS (heretter klager) søkte 27. april 2022 Norsk filminstitutt (heretter NFI) om 350 000 kroner i tilskudd til produksjon av kortfilmen «Hjemmekontor». I søknaden, under «Finansieringsplan», opplyste klager at det også ville søkes om tilskudd til produksjon og komponist fra Fond for lyd og bilde, på henholdsvis 250 000 og 40 000 kroner.
- (2) NFI innvilget søknaden i vedtak 28. juni 2022. Klager ble innvilget et produksjonstilskudd på 350 000 kroner. Tilskuddet ble fastsatt i henhold til klagers produksjonsbudsjett på 1 264 250 kroner, og skulle utbetales i tre rater. I første rate skulle det utbetales 245 000 kroner, i andre rate 70 000 kroner og i tredje rate 35 000 kroner.
- (3) Klager opplyste NFI i e-post 11. april 2023 at filmen ble innvilget tilskudd til komponist, men ikke til produksjon, av Fond for lyd og bilde. Klager opplyste videre at de ville dekke den manglende støtten med egenkapital. Det ble også vist til at det kanskje ikke var bruk for hele posten uforutsette utgifter til 30 000 kroner. Klager etterspurte i den forbindelse tilbakemelding fra NFI om det var mulig å nedjustere kalkylen/budsjettet, herunder også selskapets investerte egenkapital, uten at dette ville føre til en reduksjon av produksjonstilskuddet. Klager purret på svar fra NFI i e-post 13. april 2023, men mottok aldri svar.
- (4) NFI fattet 22. juni 2023 vedtak om proratarisk avkortning av produksjonstilskuddet, i medhold av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften) § 3-17. Vedtaket var begrunnet i en differanse på 9 704 kroner mellom klagers omsøkte budsjett og det endelige regnskapet. Differansen utgjorde etter NFIs vurdering et mindreforbruk, som etter detaljforskriften § 3-17 skal kreves tilbakebetalt med en forholdsmessig andel av mindreforbruket. NFI kom til at den forholdsmessige delen utgjorde 2 686 kroner, og at utbetaling av tredje rate derfor skulle avkortes tilsvarende, fra 35 000 kroner til 32 314 kroner.
- (5) Klager påklaget vedtaket 23. juni 2023.
- (6) NFI vurderte klagen i tråd med lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven) § 33 andre ledd. NFI oppdaget i den forbindelse en feil i beregningen av avkortningens størrelse. Feilen ble korrigert ved brev til klager

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 post@knse.no

16. november 2023. Den korrekte differansen mellom klagers budsjett og endelig regnskap ble angitt til 9 674 kroner, som igjen førte til en forholdsmessig avkortning på 2 678 kroner, ikke 2 686 kroner som tidligere angitt. Klager skulle da hatt utbetalt 32 322 kroner i tredje rate, og hadde fått utbetalt 8 kroner for lite. NFI opprettholdt ellers sitt vedtak om proratarisk avkortning av 22. juni 2023.

- (7) Saken ble oversendt til Medieklagenemnda ved brev 4. desember 2023, jf. forvaltningsloven § 33 fjerde ledd.
- (8) Klager sendte inn merknader i saken 7. desember 2023. NFI kommenterte klagers merknader i brev 14. desember 2023.
- (9) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. januar 2024.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (10) Klager har anmodet at vedtaket blir omgjort og at avkortningen blir trukket tilbake. Klager har gjort gjeldende at NFIs avkortning ikke er i tråd med detaljforskriften. Videre har klager anført at vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil, herunder at NFI ikke har informert klager godt nok underveis i prosessen.
- (11) Klager har opplyst at ettersom prosjektet ikke fikk innvilget tilskudd til produksjon fra Fond for lyd og bilde, ble det forsøkt spart på forbruket i forhold til det som var budsjettet. Dette for å bruke mindre egenkapital i prosjektet. Dette er bakgrunnen for at det for prosjektet ble brukt 9 674 kroner mindre enn budsjettet. Klager har gjort gjeldende at det i NFIs retningslinjer for føring av regnskap er rom for å flytte på midler internt i budsjettet, så lenge dette forklares i eget vedlegg. Klager har vist til at dette ble gjort som en del av klagers rapportering, og omdisponeringene som ble gjort ble godkjent av NFI. I rapporten var det gjort rede for hvorfor regnskapet endte noe lavere enn budsjettet, og at egenandelen i finansieringsplanen ble redusert tilsvarende. Klager mener at avviket mellom regnskapet og budsjettet er så lavt at det burde vært rom for NFI å godkjenne endringen samtidig med godkjenning av flytting mellom poster internt i kalkylen. Klager har i denne forbindelse vist til at de andre offentlige tilskuddsgiverne, Nordnorsk Filmsenter, som også er underlagt samme forskrift, deler klagers tolkning og har godkjent samme rapport og regnskap uten noen avkortning.
- (12) Klager har videre gjort gjeldende at avkortningsbeløpet på kroner 2 678 er svært lavt, og klager kan ikke forstå at vedtaket er nødvendig. Klager har framholdt at prosjektet nesten traff på budsjett, og har stilt spørsmål ved om noe prosjekt har truffet like tett opptil budsjett. Etter klagers syn er det urimelig at god økonomistyring skal straffe seg og føre til avkortning i tilskuddet, særlig når produksjonsselskapet har gått inn i prosjektet med et betydelig beløp (166 857,92 kroner) og produsenten personlig har gått inn med arbeid tilsvarende 117 718 kroner og filmrettigheter på 25 000 kroner i egenkapital. Hensikten med forskriftens bestemmelse om avkortning kan – etter klagers syn – ikke være å straffe høy egeninnsats og god økonomistyring i et kunstnerisk kortfilmprosjekt. Klager synes også det er absurd at NFI har tatt seg tid til å fatte et slikt vedtak. Klager har framholdt at avkortningsvedtaket har ført til merarbeid for klager, NFI og Medieklagenemnda, som koster mer enn beløpet det strides om.

- (13) Klager har vist til detaljforskriften § 3-17 tredje og fjerde setning og har anført at hensikten med bestemmelsen er at tilskuddsprosenten opprettholdes for at tilskuddstaket ikke skal overstrides.
- (14) Klager har videre vist til detaljforskriften § 3-13 andre ledd bokstav d der det framgår at maksimalt samlet offentlig tilskudd til et smalt audiovisuelt verk som er en kortfilm ikke skal overstige «100 prosent av verkets godkjente regnskapsførte utviklings-, produksjons- og lanseringskostnader». Klager har i denne forbindelse anført at begrepet «tilskuddsprosent» er irrelevant når det gjelder kortfilm, og at det for kortfilm ikke gjelder et tilskuddstak. Formålet med bestemmelsen må etter klagers syn være at større kommersielle prosjekter ikke får mer offentlig støtte enn tillatt. Formålet kan ikke være at en kortfilm med begrensede inntektsmuligheter skal måtte tilbakebetale tilskudd når prosjektet kunne vært 100 prosent offentlig finansiert. Derfor er det unødvendig å fatte vedtak om avkortning på kortfilm når prosjektet på alle vesentlige områder må kunne sies å være gjennomført i tråd med søknad.
- (15) Klager har videre anført at NFI ikke har informert klager tilstrekkelig om avkortningen. Det vises til at NFI ikke besvarte klagers spørsmål i e-poster 11. og 13. april 2023. I e-postene spurte klager om en nedjustering av kalkylen/budsjettet, og da også en nedjustering av investert egenkapital, ville føre til en reduksjon av produksjonstilskuddet. Dersom klager hadde fått svar fra NFI på dette spørsmålet, så kunne klager ført opp flere utgifter på budsjettet før avslutning av regnskapet, herunder blant annet kostnader til teksting, musikkrettigheter til regissør, trailer og plakater. Klager har vist til at en annen tilskuddsgiver, Nordnorsk Filmsenter, hadde besvart en likelydende henvendelse fra klager, og hadde opplyst om at en nedjustering av budsjettet ikke ville føre til avkortning av produksjonstilskuddet. Etter klagers syn må det kunne forventes at NFI besvarte klagers henvendelse.

NFI har i det vesentlige anført:

- (16) NFI har gjort gjeldende at det er foretatt en korrekt avkortning etter detaljforskriften § 3-17.
- (17) Ved tredje utbetalingsanmodning skal NFI foreta avregning av tilskuddet. Det er budsjettet som er innlevert ved første utbetalingsanmodning, som vurderes opp mot de faktiske godkjente utgiftene innlevert ved tredje rate, jf. detaljforskriften § 3-17, med mindre et annet budsjett er godkjent av NFI, jf. detaljforskriften § 1-6. NFI har ikke godkjent et annet regnskap fra klager, og dermed må opprinnelig budsjett fra første rate legges til grunn. Klager har i dette budsjettet opplyst om kostnader på 1 264 250 kroner. Klager innleverte regnskap på totalt 1 254 576 kroner. Den faktiske differansen mellom budsjett og regnskap er 9 674 kroner, som betyr en redusering av tilskuddet på 2 678 kroner. NFI er enig med klager i at avkortningsbeløpet på 2 678 kroner er lavt. Likevel er NFI forpliktet til å behandle alle prosjekter likt. NFI kan ikke se at det har hjemmel til å unnta små beløp fra avkortning, jf. detaljforskriften § 3-17. Det tas derfor ikke hensyn til beløpets størrelse i vurderingen av avkortning av tilskudd etter detaljforskriften § 3-17.
- (18) NFI har videre anført at klager har tolket detaljforskriften § 3-17 feil. NFI har ikke fattet vedtak om avkortning etter bestemmelsens fjerde setning om maksimalt tilskuddstak, og ser ikke på denne delen av bestemmelsen som relevant for avkortningsvedtaket.

- (19) NFI har innrømmet at spørsmålet fra klager i e-postene 11. og 13. april 2023 ikke ble besvart, og at dette skyldtes en inkurie. NFI er av den oppfatning at NFIs manglende veiledning ikke har endret klagers rettsstilling og ikke har hatt betydning for vedtaket om avkortning. NFI har som støtte for sitt syn vist til at henvendelsen fra klager ble sendt etter at filmen var ferdig laget og rett før anmodning om utbetaling av siste rate skulle innsendes. Budsjettet var også allerede innlevert høsten 2022. Dermed ville et svar fra NFI vedrørende avkortning ikke hatt betydning for sakens utfall. NFI har videre anført at klager uansett var tilstrekkelig informert ved tilskuddsbrevet. I tilskuddsbrevet framgår det at revisorbekreftet sluttregnskap kreves for utbetaling av tredje rate. Det var klagers eget ansvar å framlegge alle relevante utgifter i det revisorgodkjente sluttregnskapet. Klager skulle søkt om utsatt frist for innlevering av sluttregnskapet dersom det var flere utgifter som skulle føres.

Medieklagenemndas vurdering:

- (20) Saken gjelder klage 23. juni 2023 over NFIs vedtak 22. juni 2023 om proratarisk avkortning av tilskudd til produksjon av kortfilm. Klagen er framsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (21) NFIs behandling av saken er gjort etter forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften) § 3-17. Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften). Bestemmelsen lyder som følger:
- «Tilskudd etter dette kapittelet er tilskudd mot avregning. Tilskuddets størrelse fastsettes som del av et budsjett eller faktisk godkjent regnskap. Dersom de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettert, vil det kreves tilbakebetaling slik at tilskuddsprosenten opprettholdes. Dersom samlet offentlig tilskudd er høyere enn det som følger av § 3-13 eller § 3-14, skal tilskuddsforvalter kreve tilskudd tilbakebetalt slik at maksimalt tilskuddstak ikke overskrides.»
- (22) Det første spørsmålet klagenemnda må ta stilling til er om NFIs vedtak om avkortning av produksjonstilskuddet er i strid med detaljforskriftens formål. Klager mener at hensikten med detaljforskriften § 3-17 er at «maksimalt tilskuddstak» ikke skal overskrides, jf. fjerde setning, og viser i denne sammenhengen til detaljforskriften § 3-13 andre ledd bokstav d. Klager mener at kortfilmer, som regnes som smale audiovisuelle verk, ikke har et prosentvis tilskuddstak. Regelen om at tilbakebetaling skal skje slik at «tilskuddsprosenten» opprettholdes i detaljforskriften § 3-17 tredje setning, er derfor etter klagers syn irrelevant for slike kortfilmer. Klager mener at formålet med bestemmelsen om avkortning er at kommersielle prosjekter ikke skal få mer offentlig støtte enn tillatt.
- (23) Klagenemnda viser innledningsvis til at detaljforskriften § 3-17 regulerer tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd (såkalt avregning). Nemnda tolker bestemmelsen slik at den etablerer to alternative grunnlag for avregning av tilskudd: ett grunnlag i bestemmelsens tredje setning, og ett grunnlag i fjerde setning. I begge tilfeller har NFI en plikt til å kreve tilbakebetaling av tilskudd, jf. ordlyden «vil det kreves» i tredje setning og «skal tilskuddsforvalter kreve» i fjerde setning.
- (24) Detaljforskriften § 3-17 tredje og fjerde setning regulerer med andre ord ulike situasjoner. Detaljforskriften § 3-17 tredje setning gjelder for tilfeller der de faktiske kostnadene i regnskapet viser seg å være lavere enn budsjettert. Da skal det gjøres en forholdsmessig avkortning av tilskuddet slik at «tilskuddsprosenten opprettholdes». Bestemmelsen

skiller ikke mellom hvilke prosjekter som støttes, og gjelder etter sin ordlyd likt for alle prosjekter. Detaljforskriften 3-17 fjerde setning gjelder tilfeller der et filmprosjekt har overskredet taket for maksimal tillatt støtte i detaljforskriften § 3-13 eller § 3-14. Mottaker må da tilbakebetale det overskytende beløpet, og dette gjøres uavhengig av regelen i tredje setning. Etter bestemmelsen i fjerde setning er det relevant hvilket prosjekt det er tale om, nettopp fordi bestemmelsen henviser til § 3-13 som angir tilskuddstak for ulike prosjekter. Det dreier seg altså om to regler for ulike situasjoner.

- (25) Filmen «Hjemmekontor» er en kortfilm, og har ikke noe maksimalt tilskuddstak. Filmen kunne vært fullfinansiert av det offentlige etter detaljforskriften § 3-13 andre ledd bokstav d. Regelen i detaljforskriften § 3-17 fjerde setning får dermed ikke anvendelse i foreliggende sak. Filmprosjektet er likevel underlagt regelen om avregning av produksjonstilskudd i detaljforskriften § 3-17 tredje setning, og det er NFIs vurdering etter § 3-17 tredje setning som klagenemnda vil vurdere i det følgende.
- (26) Vilkåret for at NFI kan kreve avkortning etter § 3-17 tredje setning er at «de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettet».
- (27) Av klagers innleverte regnskap, som er godkjent av NFI, framgår det at de faktiske utgiftene er 1 254 576 kroner. Kostnadene i det innsendte totalbudsjettet var oppgitt til 1 264 250 kroner. Det er dermed klart at de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettet og at vilkåret for avkortning i § 3-17 tredje setning er oppfylt. Differansen mellom beløpene er mindreforbruk på 9 674 kroner. Klager har dermed fått utbetalt for mye offentlig støtte. Etter detaljforskriften § 3-17 tredje setning skal tilbakebetaling skje slik at «tilskuddsprosenten opprettholdes». Dette gjøres ved at klager tilbakebetaler en forholdsmessig del av mindreforbruket til NFI. NFI støttet filmprosjektet med 350 000 kroner, hvilket utgjør 27,68 prosent av totalbudsjettet. Den forholdsmessige delen av mindreforbruket blir dermed 2 678 kroner, slik at tilskuddsprosenten er opprettholdt ved NFIs korrigerende vedtak 16. november 2023.
- (28) Klager har anført at avkortningsbeløpet er lavt. Klagenemnda er enig i at beløpet er lavt og har forståelse for at vedtaket virker formalistisk, men som tilskuddsforvalter er NFI forpliktet til å kreve tilbakebetalt for mye utbetalt støtte, uavhengig av beløpets størrelse.
- (29) Klager har også anført at Nordnorsk Filmsenter ikke har foretatt noen avkortning av produksjonstilskuddet. Til dette vil klagenemnda bemerke at det er NFIs vedtak som er påklaget og gjenstand for klagebehandling, og at nemnda kun har kompetanse til å overprøve dette vedtaket, jf. hovedforskriften § 8. Det faktum at Nordnorsk Filmsenter ikke har foretatt en avkortning av innvilget tilskudd til klager kan uansett ikke begrunne at NFIs vedtak er i strid med detaljforskriften. Etter detaljforskriften § 1-6 har forvaltningsorganet anledning til å godkjenne en skriftlig forespørsel om endringer i budsjett, og vi forstår klagers opplysninger slik at Nordnorsk Filmsenter har godkjent klagers endringer, mens NFI ikke har gjort dette som følge av at de ved en inkurie ikke har oppfattet klagers forespørsel. Etter detaljforskriften § 1-6 er det opp til det aktuelle forvaltningsorganet å vurdere om godkjenning skal gis, og det faktum at ett forvaltningsorgan har godkjent, og et annet ikke, innebærer ikke – slik nemnda forstår regelen – en feil.
- (30) På bakgrunn av det ovennevnte er det klagenemndas vurdering at NFIs vedtak er i tråd med detaljforskriften § 3-17.

- (31) Klager har videre anført at NFI ikke har informert og veiledet klager tilstrekkelig om muligheten for avkortning av produksjonstilskuddet. Klager har vist til at de sendte spørsmål til NFI om mulighetene for å nedjustere kalkyle/budsjett 11. og 13. april 2023, men at henvendelsen ikke ble besvart. Klager mener at filmselskapet kunne ført på flere utgifter før avslutningen av regnskapet dersom NFI hadde svart på henvendelsen.
- (32) NFI har på sin side innrømmet at e-postene ikke ble besvart på grunn av en inkurie, men har anført at den manglende veiledningen ikke har hatt betydning for utfallet i saken. NFI har i denne sammenhengen vist til at henvendelsen fra klager ble sendt etter at filmen var ferdig laget og rett før anmodning om utbetaling av siste rate skulle innsendes, og at budsjettet var innlevert allerede høsten 2022.
- (33) Klagenemnda ser det slik at NFI burde besvart klagers henvendelse og gitt veiledning angående spørsmålet om avkortning. NFI burde samtidig tatt stilling til klagers forespørsel om å nedjustere kalkylen/budsjettet i tråd med detaljforskriften § 1-6 andre ledd.
- (34) Klagenemnda finner imidlertid ikke grunn til å ta endelig stilling til om NFI har brutt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Grunnen er at manglende veiledning fra NFI uansett ikke ville hatt betydning for sakens utfall, jf. forvaltningsloven § 41. Klagers forespørsel om endring av kalkyle/budsjett kom etter at filmen var ferdig laget og etter at budsjettet var innlevert. Forespørselen kom kun noen dager før fristen for å sende inn utbetalingsanmodning for tredje rate, 15. april 2023. Klager ble i tilskuddsbrevet informert om fristen og at det ikke kunne foretas endringer i budsjett og finansiering uten at dette var godkjent av NFI, jf. brevets punkt 5 og 8. NFI har ikke godkjent slike endringer i budsjettet. Det framgår av detaljforskriften § 1-6 andre ledd at NFI kan godkjenne endringer av kalkyle/budsjett etter forespørsel fra klager, men NFI har ingen *plikt* til å godkjenne en slik forespørsel. Det faktum at NFI ved en inkurie ikke besvarte klagers forespørsel kan ikke tas til inntekt for at klager ville fått endringene godkjent om NFI hadde besvart henvendelsen. Nemnda vurderer det dermed slik at en eventuell saksbehandlingsfeil uansett «ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», slik at vedtaket må anses gyldig, jf. forvaltningsloven § 41.
- (35) På denne bakgrunn har klagenemnda kommet til at NFIs vedtak om avkortning er gyldig.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

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

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur