



## Medieklagenemnda

---

### **Klagenemndas avgjørelse av 24. januar 2024 i sak 2023/1175**

**Saken gjelder:** Vedtak om avkortning i produksjonstilskudd

**Klager:** The Spy AS

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

#### **Bakgrunn:**

- (1) 4 ½ Fiksjon AS søkte 1. mars 2016 om produksjonstilskudd til filmen «Spionen». Tilskudd ble gitt i henhold til forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 §3-6 (heretter detaljforskriften), jf. § 3-5, jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (heretter hovedforskriften) med et beløp på 12 680 000 kroner. Detaljforskriften ble endret i forskrift av 19. februar 2021 nr. 509, og det er ordlyden i den opprinnelig kunngjorte forskriften det henvises til i det følgende.
- (2) I tilskuddsbrevet fra Norsk filminstitutt (heretter NFI) 17. februar 2017 ble det angitt vilkår og betingelser for tilskuddet, og det ble orientert om at klager måtte gjøre seg kjent med krav til bruken av tilskuddet samt krav til rapportering, før aksept av tilskuddet.
- (3) NFI presiserte videre i tilskuddsbrevet at tilskuddet var tilskudd med avregning, hvilket innebærer at tilskuddets størrelse fastsettes som del av et godkjent budsjett eller faktisk regnskap. Den samlede offentlige støtten skal ikke overstige 80% av prosjektets godkjente regnskapsførte utviklings-, produksjons- og lanseringskostnader. Det ble videre orientert om at dersom prosentandelen overskrides, må tilskudd og/eller maksimalt etterhåndstilskudd avkortes tilsvarende og det overskytende tilbakebetales til NFI.
- (4) NFI informerte også om at NFI kan kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom en sluttavregning viser at tilskuddsmottakeren har mottatt for mye i utbetalt beløp eller ikke har levert materiale og/eller sluttrapport i henhold til frister fastsatt i tilskuddsbrevet.
- (5) I tilskuddsbrevet punkt 7 ble forutsetninger for tilskuddet gitt:

«Tilskuddet skal benyttes i tråd med søknad, godkjent kalkyle og finansieringsplan, forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016, jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 og vilkår og forutsetninger angitt i dette tilskuddsbrevet samt retningslinjer for økonomiforvaltning».
- (6) Videre:

«Brudd på bruken av tilskuddet og vesentlige endringer som ikke er godkjent av NFI vil medføre reaksjoner, jf. forskriftens § 1-6 tredje ledd.»

**Postadresse:**

Postboks 511 Sentrum  
5805 Bergen

**Besøksadresse:**

Zander Kaaes gate 7  
5015 Bergen

Telefon: +47 55 19 30 00 [post@knse.no](mailto:post@knse.no)

- (7) Under punkt 14 ble reaksjonene nærmere beskrevet på følgende måte:

«Dersom dere bryter vilkår eller forutsetninger for tilskuddet kan NFI trekke tilbake tilsagnet om tilskudd, holde tilbake tilskudd eller kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd, jf. forskriftens § 6-1.»

- (8) Produksjonstilskuddet skulle utbetales i tre rater etter skriftlig anmodning på et eget skjema. Rate 1 var på 8 876 000 kroner, rate 2 på 3 504 000 kroner og rate 3 på 300 000 kroner.

- (9) Retningslinjer for økonomiforvaltning var vedlagt tilskuddsbrevet, og det fremgikk bl.a. følgende under punktet «Tilskudd med avregning»:

«For tilskudd som gis i form av hel eller delvis dekning av budsjetterte utgifter skal det sendes inn regnskap så snart som mulig, og senest tre måneder etter at tiltaket/prosjektet er avsluttet. Regnskap for tilskudd over kr 100 000 skal ha attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor der det skal framgå om de faktiske utgiftene svarer til de budsjetterte utgiftene.

For tilskudd som gis i form av hel eller delvis dekning av regnskapsførte utgifter skal det sendes inn regnskap. Regnskap for tilskudd over kr 100 000 skal ha attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor. For regnskapsføringen gjelder «Retningslinjer for føring av prosjekregnskap for audiovisuelle verk» publisert på NFIs hjemmesider.»

- (10) Videre ble det i retningslinjene vist til NFIs kontrolladgang, jf. § 10 annet ledd i Stortingets bevilgningsreglement, og at tilskudd kan kreves tilbakebetalt dersom tilskuddet ikke er benyttet til det gitte formål eller dersom de faktiske utgiftene har vært lavere enn budsjettert.

- (11) Prosjektet «Spionen» ble senere i 2017 overført til The Spy AS (heretter klager). I den forbindelse ble likelydende tilskuddsbrev som opprinnelig ble sendt til 4 ½ Fiksjon AS 17. februar 2017, sendt til The Spy AS 20. november 2017.

- (12) «Spionen» hadde premiere 18. oktober 2019.

- (13) Prosjektet har, i tillegg til produksjonstilskuddet, også mottatt utviklingstilskudd, lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd i 2019. Samlet er det utbetalt 26,9 millioner kroner i tilskudd til prosjektet.

- (14) Opprinnelig frist for innlevering av sluttrapport var 18. februar 2020. Første purring ble sendt fra NFI til klager 27. april 2020 med ny frist for innlevering 18. mai 2020. Etter flere purringer, stadig nye frister og utsettelse, sendte klager sluttrapport med revisorattestert produksjonsregnskap 31. oktober 2020. Sluttrapporten inneholdt revidert regnskap for den norske delen av produksjonen, men manglet for de delene av produksjonen som hadde foregått i Sverige og Belgia.

- (15) NFI meldte tilbake til klager 16. november 2020 at revisors attestasjon var mangelfull ettersom revisor ikke hadde bekreftet den utenlandske delen av budsjettet. Attestert regnskap for produksjon i Sverige ble levert 22 måneder etter innlevert sluttrapport, etter en rekke varsler om reaksjon fra NFI etter forvaltningsloven § 16. I melding 1. september 2022 skrev NFI følgende til klager:

«Hei,

De siste dagers innsendte dokumentasjon kan delvis bekrefte svenske kostnader, men vi mangler fremdeles etterspurt revisorbekreftelse for prosjektet, for kostnader som har oppstått i Belgia og Sverige. Viser igjen til særattestasjon fra Bakertilly pr. 30. oktober 2020 hvor det står i første avsnitt: *Den norske delen, som denne revisjonen omfatter, utgjør produksjonskostnader på kr 20 664 666.*

Vi finner det påfallende at nødvendig dokumentasjon ikke er sendt inn etter gjentatte påminnelser og varsler tilbake til 2020.

Det er heller ikke gitt opplysninger som underbygger hvorfor ikke dokumentasjonen er mulig å oppdrive, foruten at det har vært store problemer med den belgiske co-produsenten og samarbeidet om prosjektet.

Vi setter en frist på 3 dager for å komme med opplysninger som underbygger saken deres. Siste frist er **tirsdag 6. september 2022**. Dersom vi innen da ikke har mottatt informasjon som innebærer at vi kan godkjenne prosjektet vil det bli fattet vedtak som innebærer en avkortning og deretter innkreving.»

- (16) Klager svarte på denne henvendelsen 5. september 2022 og beklaget manglende tilbakemeldinger. Klager hevdet å ha dokumentert at produksjonen hadde blitt gjennomført etter forutsetningene for tilskuddet, og vedla ytterligere dokumentasjon.
- (17) Det ble dagen etter, 6. september 2022, avholdt møte mellom klager og NFI. I møtet kom klager med det NFI oppfattet som nye opplysninger. Klager opplyste at konflikten med den belgiske co-produsenten medførte at klager ikke hadde tilgang til det belgiske regnskapet. Klager uttrykte videre at de belgiske kostnadene var blåst opp av den belgiske co-produsenten, og at det derfor ikke kunne oversendes NFI.
- (18) I referat fra møtet fremgår videre:
- «Det vil ikke være overensstemmelse med innlevert regnskap (signert av revisor Dehlie) og dessuten er det langt grenseoverskridende ift. hva som er lovlig.»
- (19) Det fremgår også av møterefateratet at prosjektets linjeprodusent «ikke ønsket å signere bilag i Belgia», og «at det da ikke egentlig er godkjente som bilag ifølge retningslinjene».
- (20) Det ble i møtet avtalt at klager skulle arbeide med å fremskaffe manglende dokumentasjon, og at de snarlig skulle komme tilbake med en plan sammen med revisor. NFI presiserte at den dokumentasjonen som måtte fremlegges for å få kostnadene godkjent, var manglende regnskap og bilag, ikke fakturaer mellom selskapene. NFI varslet samtidig om at eventuell tilbaketrekning av tilskudd ville kunne få konsekvenser også for etterhåndstilskuddet, og at NFI ville kunne kreve å få se alle bilagene i Belgia dersom dette ble ansett nødvendig.
- (21) Da attestert regnskap for delen av produksjonen som er gjort i Belgia stadig ikke ble levert, traff NFI, som varslet, vedtak 19. oktober 2022 om forholdsmessig avkortning av produksjonstilskuddet. NFIs vurdering av godkjente kostnader sammenholdt med godkjent kalkyle/budsjett viste et mindreforbruk på 24 437 485 kroner. I medhold av detaljforskriften § 3-17 avkortet NFI derfor produksjonstilskuddet forholdsmessig med 6 276 246 kroner. Beregningen var vedlagt vedtaket. I vedtaksbrevet opplyste NFI at siste rate av tilskuddet ville bli tilbakeholdt, og at 5 976 246 kroner ville bli krevd tilbakebetalt. På vedtakstidspunktet henviste NFI til detaljforskriften slik den lød etter endringer som trådte i kraft 3. august 2022.

- (22) Klager påklaget vedtaket 8. november 2022.
- (23) I forbindelse med innsending av klagen var det en lengre dialog mellom klager og NFI. NFI sendte 19. desember 2022 e-post til klager med nærmere begrunnelse for vedtaket om avkortning. I e-posten ble det blant annet gjentatt at NFI fortsatt ikke hadde mottatt særattestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor for utgifter som har oppstått i Belgia. NFI skrev videre:
- «Siden det til dags dato ikke er levert dokumentasjon på kostnadene som har oppstått i Belgia anser NFI det som at de faktiske utgiftene til prosjektet har vært lavere enn budsjettert, og derfor kreves de overskytende midlene tilbakebetalt. Det er begrunnelsen for at det pr. 19.10.2022 er gjort vedtak om avkortning på prosjektet. Det er vedlagt beregningsgrunnlag for avkortningen i vedtaksbrevet.
- Det ligger på The Spy AS å dokumentere at kostnadene i Belgia har oppstått. Første melding fra NFI om at revisors attestasjon var mangelfull ble sendt The Spy AS 16.11.2020. Vi har fortsatt ikke mottatt nødvendig dokumentasjon.»
- (24) I e-post 20. desember 2022 ba klager NFI om å kontakte det belgiske filminstitutt for å innhente den revisjon de hadde mottatt i anledning saken. NFI sendte i tråd med anmodningen en henvendelse 22. desember 2022, og fikk svar samme dag med vedlagt dokumentasjon knyttet til «Spionen»; «global costs», «detailed costs», «financial plan» og «belgian expenses».
- (25) I melding til klager 6. februar 2023 orienterte NFI klager om at NFI hadde mottatt rapport med regnskap og finansieringsrapport fra Centre du Cinéma et de l'Audiovisuel i Belgia. NFI skrev så:
- «Beløpene i rapporten avviker fra deres regnskap pr. 30.10.2020, og bidrar derfor ikke til å verifisere informasjonen oppgitt i deres regnskap. Det fremgår riktignok av rapporten at dere har hatt kostnader i Belgia, men det fremgår også av rapporten at prosjektet har mottatt EURO 2 185 500 gjennom belgisk tax shelter. Dere har i balanse for filmen oppgitt finansiering på NOK 12 642 188 fra belgisk tax insentiv. Dersom vi skulle legge tallene i den belgiske rapporten til grunn, vil det med andre ord ha betydning for beregningen av etterhåndstilskudd.»
- (26) NFI ba etter dette om tilbakemelding på om klager ville trekke klagen gitt at rapporten fra Belgia ikke bidro til å verifisere klagers regnskap.
- (27) Klager responderte 7. februar 2023. Klager påpekte at de ikke hadde mottatt rapporten fra Belgia til gjennomgang, men at den uansett etter klagers oppfatning bekreftet et forbruk i Belgia. Klager ønsket derfor å opprettholde klagen. Klager forklarte videre at når det gjelder avvik fra deres regnskap og rapporten fra Belgia, så skyldes dette etter klagers oppfatning at det i co-produsentavtalen refereres til netto produksjonskostnader og netto finansiering, og at netto produksjonskostnader og netto finansiering samsvarer med klagers rapport som er innlevert NFI. Brutto produksjonskostnader og brutto finansiering i Belgia er etter klagers oppfatning den belgiske produsentens anliggende. Klager skriver følgende:
- «Differansen mellom brutto og netto er ikke kostnader eller finansiering vi som norsk produsent hverken har mottatt, bokført eller er ansvarlig for.»

- (28) NFI svarte klager 20. februar 2023, og orienterte om at de ville foreta en ny vurdering av saken, og ta stilling til om den belgiske rapporten skulle legges til grunn, jf. forvaltningsloven § 33 første ledd, jf. § 17 første ledd.
- (29) NFI har etter dette vurdert å omgjøre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd, men valgte å opprettholde vedtaket om avkortning.
- (30) Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev 30. august 2023.
- (31) Klager kom med merknader til NFIs innstilling i brev 15. september 2023. NFI kommenterte klagers kommentarer i brev 29. september 2023, hvilket klager igjen kommenterte i e-poster 2. oktober 2023.
- (32) NFI oversendte 9. oktober 2023 grundig redegjørelse for beregningen av avkortingsbeløpet, samt kommentarer til klagers merknader 2. oktober 2023.
- (33) Ved nøyere gjennomgang av beregningene som lå til grunn for det påklagde vedtaket, oppdaget NFI en regnefeil, og ba om å få saken returnert ved e-post 16. oktober 2023. Saken ble med dette avsluttet hos Medieklagenemnda.
- (34) NFI fattet så nytt vedtak i saken 14. november 2023. NFI fastholdt sine tidligere vurderinger om sakens faktiske og rettslige forhold, men viste i vedtaksbrevet til at NFI nå la til grunn en tilskuddsprosent på 24,0243. NFI la videre til grunn at regnskapet for prosjektet ble godkjent med kroner 28 340 096, og ved å sammenholde kostnader med godkjent kalkyle/budsjett, gir dette etter NFI sine vurderinger et mindreforbruk på kroner 24 439 904. Forholdsmessig har da NFI avkortet produksjonstilskuddet med kroner 5 871 504. NFI opplyser videre at siste rate av tilskuddet blir tilbakeholdt, og at kroner 5 571 504 i tilbakebetaling vil bli fakturert gjennom Statens Innkrevingssentral.
- (35) Klager påklagde vedtaket 5. desember 2023, og viste til samme klagegrunner som i opprinnelig klage.
- (36) NFI vurderte på nytt å omgjøre vedtaket, jf. forvaltningsloven § 33 annet ledd, men har valgt å opprettholde vedtaket om avkortning.
- (37) Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev 15. desember 2023.
- (38) Nemndsmøte i saken ble avholdt 24. januar 2024.

#### **Anførsler:**

#### **Klager har i det vesentlige anført:**

- (39) Klager mener at det er feil av NFI å foreta avkortning av hele den belgiske andelen av produksjonen av «Spionen», og reagerer på det klager mener er liten fleksibel saksbehandling og at vesentlige opplysninger sees bort ifra av NFI.
- (40) Klager erkjenner at de har brukt lang tid på å svare og kan ha vært uklar i deler av sin kommunikasjon med NFI. Klager mener likevel at dokumentasjonen som nå er levert NFI burde være tilfredsstillende for å understøtte forbruk i Belgia, og det dermed er feil av NFI å underkjenne alle kostnader påløpt i Belgia. Etter klagers oppfatning er det ikke ut

fra den dokumentasjon som foreligger i saken grunnlag for å mene at det er et mindreforbruk i produksjonen på 24 439 904 kroner.

- (41) Klager oppfatter NFI slik at de legger til grunn at det overhodet ikke har foregått innspilling i Belgia, noe som oppleves som en lite fleksibel konklusjon når det tross alt er levert en flott film og all dokumentasjon tilsier at en vesentlig del av produksjonen *har* foregått i Belgia. Klager viser blant annet til gyldig avtale med co-produsent, bankoverføringer, revisorattesterte kostnader i alle tre land og attestert finansiering, da med særlig vekt på finansiering fra Belgia.
- (42) Klager oppfatter det videre som at hovedbegrunnelsen for NFIs vedtak er at NFI legger til grunn hvordan den norske revisoren har ordlagt seg i sin særattestasjon. Klager påpeker at norsk revisor ikke har revidert den belgiske delen, men «kun attestert på at belgisk forbruk og finansieringen er gjort rede for i samme attest». Etter klagers oppfatning kan ikke NFI bare ta utgangspunkt i revisors språkbruk i særattestasjonen, uten å se denne i sammenheng med øvrig dokumentasjon og opplysninger i saken. Klager anfører at alle deler av regnskapet er revidert; norsk del av norsk revisor, og de har attestert på helheten, svensk revisjon er levert og belgisk revisjon er nå levert til NFI av det belgiske filminstituttet. Offentlige myndigheter i Belgia har godkjent regnskapet.
- (43) Klager mener at co-produksjonsavtalen med Scope Pictures 16. mai 2018 er avgjørende dokumentasjon i saken. Klager viser i den forbindelse til at NFI ikke protesterte på hvordan denne avtalen er bygget opp ved prosjektets oppstart. Klager påpeker videre at finansieringsplanen til filmen var gjort rede for overfor NFI i søknadsprosessen, og at denne ble akseptert av NFI både i tilskuddsbrev og i forbindelse med anmodning om utbetaling av første rate. Det å da i ettertid ønske at en norsk revisor skal revidere regnskapet til en uavhengig belgisk co-produsent henger ikke sammen med hvordan slike co-produsent-samarbeid fungerer i praksis og var heller ikke avtalen innledningsvis i denne produksjonen.
- (44) Klager viser i sine etterfølgende merknader til at det faktisk at NFI nå også har mottatt dokumentasjon fra det belgiske filminstitutt, underbygger at deler av produksjonen har foregått i Belgia. Klager stiller spørsmål ved hvorfor ikke NFI har hensyntatt dette regnskapet i større grad. Klager er uenig i at NFI nå, til tross å ha mottatt denne dokumentasjonen, likevel velger å opprettholde vedtaket om full avkortning for den belgiske delen av produksjonen:
- «Så lenge forbruket er tilsvarende eller høyere enn det NFI har godkjent på tilskuddstidspunkt skal det ikke være grunnlag for å opprettholde et vedtak forholdsmessige avkortning for helle den Belgiske delen med begrunnelse i at det ikke er dokumentert et forbruk når NFI faktisk har mottatt denne dokumentasjonen».
- (45) Selv om klager mener at NFI må legge avgjørende vekt på mottatt dokumentasjon fra det belgiske filminstitutt, ønsker klager å understreke at NFI likevel må ta utgangspunkt i de tallene som *klager* har rapportert inn og ikke det som står oppført i det belgiske regnskapet, siden det ikke er samsvar mellom disse tallene. Klager er ikke ansvarlig for tallene som den belgiske co-produsenten har meldt inn til belgiske myndigheter.
- (46) Klager tolker for øvrig NFI dit hen at NFI anser det som problematisk at den belgiske co-produsenten skal ha hatt et overforbruk. Dette kan ikke klager se at er relevant for dette vedtaket og klagen. Klager anfører også at det ikke kom klart frem av datidens gjeldende

regelverk og kommunikasjon fra NFI at revisjonskravet også inkluderte eventuelle utenlandske deler av produksjonsregnskapet.

- (47) Klager hevder at NFI har endret praksis i og med at andre produksjoner med tilsvarende dokumentasjon tidligere har blitt godkjent og at praksisendringen har skjedd etter produksjonen. Klager anfører at det dermed er vanskelig for produksjonen å rette seg etter nye krav som har oppstått.
- (48) Klager påpeker også at The Spy AS ikke er et heleid datterselskap til 4 ½ Fiksjon AS og at dette selskapet ikke er ansvarlig produsent for filmen.
- (49) Oppsummert mener klager at vedtaket er uriktig da produksjonen uten tvil også har hatt et forbruk i Belgia og at filmen med andre ord er fullfinansiert og gjennomført i tråd med forutsetningene for tilskuddet.

**NFI har i det vesentlige anført:**

- (50) NFI bestrider ikke at deler av produksjonen er utført i Belgia, men har basert vedtaket om avkortning på at klager har levert mangelfullt produksjonsregnskap.
- (51) NFI er enig med klager i at norsk og svensk del av produksjonen er revidert av hhv. norsk revisor og svensk revisor, og dette har også blitt godkjent.
- (52) Attestert regnskap for delen av produksjonen som er gjort i Belgia er imidlertid ennå ikke levert av klager. NFI kan ikke godkjenne kostnader for den belgiske delen av produksjonsregnskapet etter detaljforskriftens krav, all den tid andelen av det belgiske produksjonsregnskapet ikke er fremlagt av klager selv. NFI kan da ikke kontrollere at regnskapet er ført i henhold til gjeldende lover og regler og er i tråd med god regnskapsskikk, jf. detaljforskriften §§ 3-16 og 3-17. NFI mener det faktisk er grunnlag for å anta at det motsatte er tilfelle ettersom klager i møte med NFI 6. september 2022 ga uttrykk for uregelmessigheter.
- (53) NFI finner grunn til å gjennomgå reglene for tildeling og bruk av tilskudd:
- På søknadstidspunktet må søker vedlegge en finansieringsplan, sammen med annen dokumentasjon. Ved innvilgelse av tilskudd blir søker opplyst om forutsetningene for tilskudd. Av tilskuddsbrevet som ble sendt klager i 2017 fremgår det av punkt 3 at søker, når det bes om utbetaling av første rate, samtykker
 

«til de vilkår og forutsetninger for tilskuddet og krav til bruken av tilskuddet som framgår av dette tilskuddsbrevet, forskriften og retningslinjene som er publisert på [www.nfi.no](http://www.nfi.no)».
  - NFI kan ikke ut ifra dokumentasjonen levert inn på søknadstidspunktet og tidspunktet for utbetaling av ratene, beregne endelig tilskudd. Tilskuddet er et tilskudd med avregning, jf. detaljforskriften § 3-18. Dette betyr at kun godkjente relevante kostnader godkjennes som grunnlag for utregningen av tilskudd, jf. detaljforskriften § 3-16 første ledd. Under ingen omstendighet kan NFI godkjenne det belgiske regnskapet på bakgrunn av at det foreligger en co-produsentavtale, som viser den belgiske andelen av prosjektet.
  - For at NFI skal kunne beregne tilskuddet, må de godkjente kostnadene dokumenteres. Dette fremkommer klart av detaljforskriften § 3-16 første ledd annet punktum. Videre

skal regnskapet være ført i henhold til gjeldende lover og regler, samt god regnskapsskikk, jf. detaljforskriften § 3-17. Derfor har ikke NFI mulighet til å godkjenne den belgiske delen av produksjonsregnskapet, så lenge forbruket er «tilsvarende eller høyere enn det NFI godkjente på tilskuddstidspunkt», som klager hevder. Dette ville være i strid med detaljforskriften § 3-16 og § 3-17. Etter detaljforskriften § 3-18 skal tilskudd tilbakebetales dersom de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettet.

- (54) Oppsummert er NFI pliktig å føre kontroll med at tilskudd brukes etter forutsetningene, og at produksjonsregnskap er i henhold til gjeldende lover og regler i tråd med god regnskapsskikk, jf. detaljforskriften § 1-7, jf. §§ 3-16 og 3-17. Det er også et krav om at regnskap for tilskudd over kr 100 000 skal ha attestasjon fra godkjent revisor.
- (55) Når det gjelder klagers anførsler i klagen og etterfølgende merknader, har NFI følgende kommentarer:
- NFI bestrider ikke at deler av produksjonen er utført i Belgia, eller at det har medført både kostnader og inntekter. NFI understreker i den forbindelse at all fremlagt dokumentasjon er gjennomgått og vurdert, inkludert dokumentasjonen mottatt etter at avkortningsvedtaket ble fattet.
  - Det følger av detaljforskriften § 3-16 første ledd at det kun er «kostnader som er relevante og knyttet til gjennomføringen av tiltaket godkjennes som grunnlag for utmåling av tilskudd». Det er et vilkår at kostnadene må dokumenteres. Dokumentasjonen fra klager knyttet til belgiske kostnader er svært mangelfull. NFI har oppfordret klager til å levere all dokumentasjon de kan oppdrive, men likevel har ikke NFI mottatt dette. Derfor kan ikke NFI godkjenne kostnader for den belgiske delen av produksjonsregnskapet.
  - Klagers generelle anførsel om at dokumentasjonen levert NFI burde være tilstrekkelig ved behandling av sluttrapporten, kan ikke føre frem, da fremlagt dokumentasjon ikke tilfredsstiller vilkårene i forskriften for den belgiske delen.
  - Til klagers anførsel om at datidens gjeldende regelverk og kommunikasjon fra NFI var uklar med tanke på kravet om revisjon av utenlandske produksjonsregnskap, viser NFI til retningslinjene som følger tilskuddsbrevene og formulering om krav til revidert regnskap. Etter NFIs vurdering kan dette ikke forstås på annen måte enn at alle deler av regnskapet skal være revidert. Dette fremstår som selvsagt, all den tid den endelige beregningen av tilskuddet fra NFI fastsettes med bakgrunn i både norske og utenlandske godkjente kostnader og inntekter. At dette prosjektet er organisert slik at det er en belgisk co-produsent, endrer ikke det faktum at klager må kunne fremskaffe et revidert regnskap for den belgiske delen av prosjektet. NFI kan ikke med formuleringen inngitt på særattestasjonen fra norsk revisor, godta den belgiske delen.
  - Når det gjelder dokumentasjonen mottatt fra det belgiske filminstitutt, så ønsker NFI å presisere at dette er dokumentasjon mottatt to måneder etter at vedtak om avkortning ble truffet. Dette var derfor ikke del av dokumentasjonsgrunnlaget for vedtaket. NFI har likevel, i henhold til forvaltningsloven § 33 første ledd, jf. § 17 første ledd, vurdert den nye dokumentasjonen. Gjennomgangen viser at det belgiske regnskapet og klagers rapporterte tall ikke samsvarer.



- NFI bemerker at klager ikke på noe tidspunkt har kunnet svare på hvorfor det belgiske regnskapet ikke samsvarer med klagers egne rapporterte tall. I sin opprinnelige klage påpekte klager at NFI måtte legge klagers rapporterte tall til grunn, og at klager ikke kan stå til ansvar for tallene som den belgiske co-produsenten har innsendt. I merknader til NFI sin innstilling nevner ikke klager egne rapportert tall, men mener at NFI umiddelbart må legge til grunn regnskapet mottatt fra det belgiske filminstitutt. Endringen av dette standpunktet er ikke begrunnet, og ut fra innsendt dokumentasjon er det umulig for NFI å vite hvilke tall som er riktige.
- NFI finner heller ikke at klagers anførsel om endring av praksis kan føre frem. NFIs sammenligning med fire sammenlignbare prosjekter viser ikke spor av en praksisendring med tanke på en endring i kravet om at særattestasjon gjelder for hele produksjonsselskapet. NFI finner derfor heller ikke grunnlag for å endre avkortningsvedtaket med bakgrunn i klagers anførsel knyttet til praksisendring.
- NFI har for øvrig bare ved en inkurie blandet selskapene The Spy AS og 4 ½ Fiksjon AS, og derfor omtalt The Spy AS som datterselskapet til 4 ½ Fiksjon AS. Dette har ingen realitetsbetydning for saken.

#### **Medieklagenemndas vurdering:**

- (56) Klagen gjelder klage på vedtak om avkortning av produksjonstilskudd, og krav om tilbakebetaling. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.
- (57) Som det fremgår over, ble saken opprinnelig sendt Medieklagenemnda 30. august 2023. Saken ble så trukket tilbake av NFI på grunn av en regnefeil i opprinnelig vedtak. Nytt vedtak i saken ble truffet 14. november 2023, hvor sakens faktiske og rettslige forhold fastholdes, og hvor den eneste forskjellen er beregningen av avkortningsbeløpet. NFI har i brev 15. desember 2023 opplyst at sakens dokumenter oversendt i forbindelse med opprinnelig oversendelse til nemnda også er å anse som denne sakens dokumenter, og at disse dermed skal legges til grunn for nemndas behandling av klagesaken sendt ved brev 18. desember 2023. Nemnda vi derfor i det følgende avgjøre saken ut fra tidligere oversendt dokumentasjon, med tillegg av innstilling 15. desember 2023, samt vedtak 14. november 2023 og klage 5. desember 2023.
- (58) NFIs behandling av klagers søknad er gjort med hjemmel i forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 (detaljforskriften), jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (hovedforskriften). Til grunn for filminstituttets behandling av saken ligger også NFIs retningslinjer for føring av prosjektregnskap for audiovisuelle verk. Detaljforskriften ble endret i forskrift av 19. februar 2021 nr. 509, men på de punktene som denne saken gjelder, er det imidlertid ikke gjort noen realitetsendringer. Vedtaket av 19. oktober 2022 ble truffet med hjemmel i § 3-17 med ny ordlyd, og Medieklagenemnda vil ta utgangspunkt i denne i det videre.
- (59) Detaljforskriftens kapittel 3 regulerer tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk, jf. detaljforskriften § 3-1 første ledd. Det følger av detaljforskriften § 3-17 første punktum at slike tilskudd er tilskudd mot avregning. Det innebærer at produksjonstilskudd vil bli krevd tilbakebetalt dersom «de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjetter», jf. bestemmelsens tredje punktum. Det fremgår videre av bestemmelsen at tilbakebetalingskravets størrelse skal beregnes slik at «tilskuddsprosenten opprettholdes».

- (60) NFI har i saken ikke funnet å kunne godkjenne utgifter knyttet til den belgiske delen av produksjonen fordi klager ikke har dokumentert de belgiske kostnadene i prosjektet i henhold til gjeldende retningslinjer. Dermed har NFI lagt til grunn at «de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettet». På dette grunnlag har NFI avkortet tilskuddsbeløpet forholdsmessig, og krevd tilbakebetalt deler av allerede utbetalt tilskudd.
- (61) Det fremgår av detaljforskriften § 3-17 at det kun er «faktiske» og «godkjente» utgifter som kan legges til grunn. Ordlyden isolert sett er ikke klar på at det kun er utgifter som fremgår av produksjonens revisorattesterte sluttregnskap som skal inngå i beregningen. Bestemmelsen må derfor tolkes i lys av øvrige bestemmelser i detaljforskriften.
- (62) Av detaljforskriften § 3-15 første ledd fremgår det at det kun er kostnader som «er relevante og knyttet til gjennomføring av tiltaket» som kan godkjennes som grunnlag for utmåling av tilskudd» samt at kostnadene må kunne dokumenteres.
- (63) Av detaljforskriften § 3-16 første ledd fremgår det videre at:
- «[r]egnskap skal føres i henhold til gjeldende lover og regler og i tråd med god regnskapsskikk.»
- (64) Videre i samme bestemmelse annet, tredje og fjerde ledd fremgår det:
- «Norsk filminstitutt skal fastsette nærmere retningslinjer for føring av regnskap for audiovisuell produksjon.
- Tilskuddsmottakeren skal innen en frist fastsatt av tilskuddsforvalter avgi rapport om bruken av tilskuddet.
- Tilskuddsforvalter kan føre kontroll med at tilskuddet brukes etter forutsetningene.»
- (65) Av detaljforskriften § 1-7 fremgår det så at tilskuddsmottaker, ved anmodning om utbetaling av tilskudd, har akseptert de forutsetninger for tilskudd og krav til bruken av tilskuddet som fremgår av tilskuddsbrevet og forskriften. Disse bestemmelsene lest i sammenheng, tilsier dermed at det forventes at tilskuddsmottaker setter seg inn i både forskrift og retningslinjer gitt av NFI, og også informasjon gitt i tilskuddsbrevet.
- (66) I tilskuddsbrevet punkt 1 har NFI tydelig gjort oppmerksom på at tilskuddsmottaker i tråd med detaljforskriften § 1-7, må gjøre seg kjent med krav til bruken av tilskuddet, krav til rapportering før aksept av tilskuddet og videre at NFI kan kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom tilskuddsmottaker «[...] ikke har levert materiale og/eller sluttrapport i henhold til frister fastsatt i dette tilskuddsbrevet».
- (67) Videre i tilskuddsbrevet punkt 3 følger det at når tilskuddsmottaker ber om utbetaling av første rate, så:
- «samtykker dere samtidig til de vilkår og forutsetninger for tilskuddet og krav til bruken av tilskuddet som framgår av dette tilskuddsbrevet, forskriften og retningslinjene som er publisert på [www.nfi.no](http://www.nfi.no).»
- (68) I vedlegg 2 til tilskuddsbrevet fremgår videre:

«Utbetalingsanmodning for tredje rate produksjon skal følges av [...] revisorbekreftet sluttregnskap sammenholdt med godkjent kalkyle, samt revisors særattestasjon på godkjent skjema».

- (69) Tilskuddsbrevet stiller med dette krav til revisorattestert sluttregnskap for utbetaling av tredje rate. Dette tilsier etter Medieklagenemndas oppfatning at hele produksjonens utgifter må være revisorattesterte og fremgå av sluttregnskapet dersom de skal kunne legges til grunn som de faktiske godkjente utgiftene etter detaljforskriften § 3-17.
- (70) Kravet til revisorattestert sluttregnskap bekreftes også i NFIs offentliggjorte retningslinjer «Retningslinjer for økonomiforvaltning og kontroll for tilskuddsmottakere som får tildelt tilskudd med avregning av Norsk Filminstitutt eller regional tilskuddsforvalter». Disse retningslinjene fulgte også med tilskuddsbrevet som vedlegg 4. Her fremgår det blant annet:

«For tilskudd som gis i form av hel eller delvis dekning av budsjetterte utgifter skal det sendes inn regnskap så snart som mulig, og senest tre måneder etter at tiltaket/prosjektet er avsluttet. Regnskap for tilskudd over kr 100 000 skal ha attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor der det skal fremgå om de faktiske utgiftene svarer til de budsjetterte utgiftene».

Retningslinjene er hjemlet i detaljforskriften § 3-16 annet ledd.

- (71) Det er Medieklagenemndas syn at det følger av forskriften, sammenholdt med tilskuddsbrev og retningslinjer, at tilskudd i den størrelsesorden det er tale om i denne saken, skal dokumenteres ved både regnskap og attestasjon av statsautorisert eller registrert revisor. Nemnda er enig i NFIs vurdering om at dette gjelder for alle deler av produksjonen som har mottatt tilskudd, uavhengig av om deler av produksjonene har foregått utenlands. Nemnda kan ikke se at klager har kunnet dokumentere sin anførsel om at NFI har lagt en annen forståelse til grunn i tidligere saker, og at dette er uttrykk for en endret praksis når det gjelder krav til dokumentasjon. Selv om øvrige kostnader kan dokumenteres, kan slike kostnader med andre ord ikke regnes som del av «de faktiske og godkjente utgiftene» etter detaljforskriften § 3-17, jf. tilsvarende i sak 2020/0720.
- (72) I denne saken er særattestasjon fra revisor Andreas Dehlie/Baker Tilly Grimsrud & Co av 30. oktober 2020 levert. Denne omhandler etter sin ordlyd kun den norske delen av regnskapet. Svensk særattestasjon av 6. september 2022 er også levert, og er godkjent av NFI som særattestasjon for utgiftene oppstått i Sverige. Tilsvarende dokumentasjon er ikke levert for den del av produksjonen som har foregått i Belgia.
- (73) I likhet med NFI, betviler heller ikke Medieklagenemnda at deler av produksjonen til «Spionen» har foregått i Belgia. Klager har i den forbindelse fremlagt dokumentasjon på at det har påløpt kostnader i den forbindelse, men da klager ikke har kunnet inngi attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor når det gjelder utgiftene i Belgia, har heller ikke NFI grunnlag for å kunne føre nødvendig kontroll med at regnskapet er ført i henhold til gjeldende lover og regler og er i tråd med god regnskapsskikk, jf. detaljforskriften §§ 3-15 og 3-16. NFI kan dermed heller ikke legge disse kostnadene til grunn som faktiske godkjente utgifter etter detaljforskriften § 3-17.
- (74) At slik dokumentasjon kreves, ble klager gjort kjent med allerede i tilskuddsbrevet, hvor det også ble vist til gjeldende forskriftsbestemmelser. Ved å akseptere tilskuddet og be om utbetaling av første rate, samtykket klager til disse forutsetningene for tilskuddet. Medieklagenemnda finner også grunn til å bemerke at klager i etterfølgende

korrespondanse med NFI har fått god veiledning fra NFI med tanke på hvilken dokumentasjon som kreves innsendt i forbindelse med tildeling og utbetaling av tilskudd. Første melding om at revisors attestasjon var mangelfull ble sendt klager 16. november 2020. Klager er etter dette gitt flere anledninger til å fremskaffe etterspurt informasjon og dokumentasjon. NFI har også i tråd med forvaltningsloven varslet om reaksjon dersom den mangelfulle dokumentasjonen ikke ble innlevert innen oppgitte frister.

- (75) Medieklagenemnda har forståelse for at et problematisk forhold til den belgiske co-produsenten har medført vanskeligheter med å fremskaffe all nødvendig dokumentasjon i saken, men det er likefullt tilskuddsmottaker som har ansvaret for hvordan produksjonen organiseres og gjennomføres, og som dermed også må bære risikoen for at problematiske samarbeidsforhold kan oppstå. Dette forhold kan ikke frata tilskuddsmottaker ansvaret for å påse at regnskap føres i henhold til gjeldende lover og regler og i tråd med god regnskapsskikk, jf. detaljforskriften § 3-16 første ledd, eller å sørge for nødvendig særattestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor.
- (76) På bakgrunn av det ovennevnte legger Medieklagenemnda til grunn at «de faktiske godkjente utgiftene er lavere enn budsjettert» og at NFI dermed har rettslig grunnlag til å kreve tilbakebetalt produksjonstilskudd i henhold til detaljforskriften § 3-17.
- (77) Tilbakebetaling skal skje slik at «tilskuddsprosenten opprettholdes», jf. detaljforskriften § 3-17. Det følger av tilskuddsbrevet 17. februar 2017 at godkjent totalbudsjett var på 52 780 000 kroner. Totalt innvilget tilskudd fra NFI var 12 680 000 kroner. Regnskap fra Norge og Sverige er godkjent og lagt til grunn som godkjente kostnader av NFI, og samlet utgjør dette et beløp på 28 340 096 kroner. Dette er kostnader påløpt i Norge med 20 664 666 kroner og Sverige med kroner 7 675 430. Dersom tilskuddsprosenten skal opprettholdes, innebærer dette at riktig innvilget tilskudd skal være 6 808 496 kroner. Tilskuddet skal derfor avkortes fra 12 680 000 kroner til 6 808 496 kroner. Forskjellen utgjør 5 871 504 kroner. Da NFI allerede har utbetalt 12 380 000 kroner til klager, opplyser NFI i vedtaksbrevet 14. november 2023 at siste rate av tilskuddet vil bli tilbakeholdt (300 000 kroner), og at det dermed vil bli krevd tilbakebetalt 5 571 504 kroner. Dette er etter Medieklagenemndas vurdering riktig.

### **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*