



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 11. april 2025 i sak 2024/2009

Saken gjelder: Klage over avslag på søknad om tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering

Klager: Handmade Films in Norwegian Woods AS

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

Bakgrunn:

(1) Handmade Films in Norwegian Woods AS (heretter klager) søkte 27. august 2024 om tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering til filmen «Reharmonisering». Av søknaden fremgår det at opptakene av filmen er fullført og at det er produsert et grovklipp av filmen. Klager søkte om tilskudd på 1 000 000 kroner for etterarbeid og ferdigstillelse av filmen.

(2) Norsk filminstitutt (heretter NFI) avslo 10. september 2024 søknaden med følgende begrunnelse:

«Søknaden er vurdert etter forskrift nr. 1264 av 31. oktober 2016 om tilskudd til audiovisuell produksjon (detaljforskriften), jf. forskrift nr. 1196 av 7. oktober 2016 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk (hovedforskriften). Deres søknad er dessverre avslått, jf. detaljforskriften § 1-5.

I følge retningslinjene for ordningen er det et vilkår at søknad må sendes inn før arbeidet du søker om tilskudd til er påbegynt, og før produksjonsbeslutning er tatt.

Vi forstår deres søknad som at produksjonsbeslutning er tatt før innsending av søknad, og at det søkes om tilskudd til ferdigstilling av filmen.

Derfor avslås søknaden.»

(3) Klager påklaget vedtaket 23. september 2024. Klager framholdt at det ikke er foretatt en formell produksjonsbeslutning. Klager viste også til at de kjente til flere tilfeller der støtte er gitt til produksjoner etter at arbeidet var startet.

(4) Det var skriftlig korrespondanse mellom NFI og klager fra 22. oktober til 3. desember 2024. Klager hadde spørsmål om klagebehandlingen og ba også om innsyn i saker hvor det er gitt støtte til produksjoner i liknende situasjoner. NFI besvarte henvendelsen og ba blant annet klager om en nærmere spesifisering av hva det ønskes innsyn i. Klager svarte 1. november 2024 at de vil komme tilbake til innsynskravet når klagen er behandlet.

(5) NFI vurderte klagen, men opprettholdt avslaget. NFI oversendte saken til Medieklagenemnda for endelig avgjørelse ved innstilling 16. desember 2024.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) Klager sendte inn merknader til innstillingen ved brev 30. desember 2024. NFI fikk muligheten til å inngi ytterligere kommentarer i saken, men svarte 16. januar 2025 at de ikke hadde ytterligere kommentarer.
- (7) Nemndsmøte i saken ble avholdt 11. april 2025.

NFIs begrunnelse for vedtaket:

- (8) NFI har ikke hjemmel til å gi tilskudd til det omsøkte prosjektet, da det vil være i strid med General Block Exemption Regulations (GBER) artikkel 6, detaljforskriften § 1-2a og § 1-5, samt NFIs retningslinjer. Det foreligger ikke noe handlingsrom for å tildele tilskudd til produksjon til praktisk talt ferdigstilte prosjekter uten at dette blir ulovlig støtte i EØS-avtalens forstand.
- (9) Det følger av forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon (detaljforskriften) § 1-2a at «Tilskudd etter denne forskriften skal være forenlig med EØS-avtalen artikkel 61». Detaljforskriften er meldt til EFTAs overvåkningsorgan som forenlig med GBER. GBER er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XV og er gjennomført ved forskrift 2. januar 2023 nr. 2 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte. Det innebærer at tilskudd som tildeles med grunnlag i detaljforskriften må være forenlig med vilkårene i GBER for å være lovlig støtte. Et av de generelle vilkårene som gjelder all støtte som tildeles etter GBER, er at støtten skal ha insentiveffekt, jf. GBER artikkel 6 nr. 1 og 2.
- (10) Det følger av detaljforskriften § 1-5 at «[s]øker må levere fullstendig søknad før prosjektet eller den aktuelle prosjektfasen iverksettes». I NFIs retningslinjer for tilskuddsordningen, under overskriften «Vilkår for tilskudd» fremkommer videre: «Du må sende inn søknaden før arbeidet det søkes om tilskudd til er påbegynt, og før produksjonsbeslutning er tatt». NFI mener slik produksjonsbeslutning ble tatt av klager før søknaden ble sendt inn, og at klager derfor ikke kan få tilskuddet det er søkt om. NFI har vist til at klager var ferdig med opptakene av filmen når klager søkte om tilskudd. Det eksisterte også et grovklipp av filmen på søknadstidspunktet. At produksjonsbeslutningen ikke er gjort formelt, har ingen betydning. Det er i realiteten fattet en produksjonsbeslutning siden opptak er påbegynt og fullført.
- (11) NFI mener at retningslinjene for tilskuddsordningen er i tråd med både detaljforskriften § 1-2a og § 1-5, og GBER artikkel 6. Vilkåret om at søknaden skal sendes inn «før arbeidet det søkes om tilskudd til er påbegynt, og før produksjonsbeslutning er tatt» sikrer at tilskuddet har insentiveffekt. Det antas at prosjekter som søker om tilskudd etter at produksjonsbeslutning er tatt, og i dette tilfellet etter at opptakene til filmen er gjort, uansett ville blitt gjennomført og ferdigstilt. Tilskuddet som klager søker om har kun som hensikt å øke kvaliteten på prosjektet, og å knytte til seg stab og lignende som prosjektet ellers ikke ville hatt midler til å gjøre.
- (12) NFI viser også til Nærings- og fiskeridepartementets «Veileder om offentlig støtte», hvor det står at:

«Det er et krav for å gi støtte under GBER, at støtten må ha insentiveffekt. Det betyr at den offentlige støtten må føre til aktivitet eller investeringer som ikke ellers ville skjedd, eller som ville skjedd i mindre omfang, eller ville blitt utført på en mindre samfunnsgunstig måte dersom støttemottaker ikke hadde fått offentlig støtte. Det skal

altså ikke gis støtte til aktiviteter som støttemottaker uansett ville gjennomført. Da er ikke vilkåret om at støtten skal ha insentiveffekt oppfylt.

For å sikre at den offentlige støtten har insentiveffekt, er det et krav om at støttemottager må søke om støtten før aktiviteten settes i gang. Dersom den som ønsker støtte søker om den først etter at vedkommende har satt i gang med aktiviteten, kan ikke søknaden innvilges.»

- (13) NFI erkjenner at det som følge av feil i noen tilfeller tidligere har sluppet igjennom prosjekter til konsulent, som skulle ha mottatt avslag på bakgrunn av at prosjektet var forbi produksjonsbeslutning. Imidlertid kan ikke feil i noen enkeltsaker binde NFI til å fortsette å behandle alle senere saker i strid med GBER, detaljforskriften og retningslinjene. Håndheving av forskriften og retningslinjene er blitt gjort på samme måte for alle søkere i denne søknadsrunden, og vil bli det i søknadsrundene fremover.
- (14) Klager har vist til at NFI har oppfordret klager til å søke tilskudd. NFI viser til at det ikke er uvanlig at prosjekter i formell og uformell dialog med NFI oppfordres til å søke om tilskudd, men at det ved gjennomgang av søknaden oppdages aspekter ved søknaden som gjør at det ikke er mulig å innvilge tilskudd til prosjektet.

Klager har i det vesentlige anført:

- (15) Klager mener at det omsøkte prosjektet oppfyller intensjonen bak støtteordningen. Avslaget bygger på en for rigid tolkning av regelverket, som ikke hensyntar moderne produksjonsmetoder og prosjektets kunstneriske og samfunnsmessige verdi, og som er til hinder for kunstnerisk innovasjon og mangfold i norsk film. Klager mener også at NFIs vurderinger i vedtaket står i kontrast til tidligere saker der fleksibilitet har vært utvist. Klager ber Medieklagenemnda om å vurdere klagen grundig og omgjøre NFIs vedtak.
- (16) Klager hadde ikke tatt en formell produksjonsbeslutning. Klager hadde allerede fått utviklingsstøtte fra Vestnorsk filmsenter AS, og det var disse midlene regissøren valgte å bruke til å lage filmen. Regissøren kunne derfor gjennomføre innledende opptak som et eksperiment for å teste ideer, uten betydelige kostnader eller bindende avtaler. Arbeidet ble gjort på frivillig basis og med minimale ressurser, filmet over kun seks dager. Dette bør ikke tolkes som en tradisjonell produksjonsbeslutning, men heller som et kunstnerisk initiativ for å sikre prosjektets fremdrift.
- (17) Filmen representerer en nyskapende tilnærming til filmproduksjon som utfordrer tradisjonelle oppfatninger om produksjonsprosessen. I stedet for å følge en tradisjonell, lineær prosess, følger prosjektet en mer iterativ tilnærming, hvor opptak og utforskning går hånd i hånd med manusutvikling. Kreative beslutninger tas underveis basert på faktiske oppdrag. Støtteordninger bør oppmuntre til, ikke hindre, slike kreative og utradisjonelle tilnærminger. En for rigid tolkning av regelverket kan føre til at kun større, etablerte selskaper kan produsere film, noe som kan begrense mangfoldet og innovasjon i norsk film. Dette strider mot intensjonen om å fremme mangfold og kunstnerisk utvikling i norsk film, og mot statsstøtteregelverk, hvor det skal skilles mellom små og mellomstore selskaper (SMB) og store, markedsledende foretak.
- (18) Klager mener også at tilskudd til de gjenværende prosjektfasene ikke er i konflikt med GBER-reglene. Klager viser til eksempler fra andre deler av kultursektoren, blant annet musikkproduksjon, hvor det er vanlig at artister og produsenter søker om støtte til innspillinger eller turneer etter at de har begynt arbeidet med prosjektet. I slike tilfeller

vurderes ikke den tidligere fasen som en produksjonsbeslutning, men snarere som en del av den kreative prosessen. Klager viser også til andre bransjer, som teknologi- og oppstartsbransjen, hvor det er vanlig at selskaper begynner utviklingen av produkter eller tjenester før de søker om offentlig støtte eller investeringer. Klager viser videre til eksempler fra andre land, som Storbritannia og Frankrike, hvor det er vanlig at filmskapere starter innspillinger før de søker om offentlige midler. Dette skjer ofte under betingelser der det er klart at prosjektet vil bli fullført uavhengig av støtten, men der støtten vil heve kvaliteten på det endelige produktet. Slike praksiser har blitt anerkjent og akseptert av myndighetene fordi de fremmer innovasjon og kreativitet. Dette viser hvordan insentiveffekten kan være til stede selv når arbeidet er påbegynt. Klager mener av den grunn at det er i tråd med GBER-reglene å søke støtte til fremtidige prosjektfaser etter at det innledende arbeidet er gjort som en del av den kreative prosessen.

- (19) Klager gjør videre gjeldende at støtte til de gjenstående prosjektfasene vil ha en betydelig insentiveffekt på prosjektets gjennomføring, kvalitet, distribusjon og markedsføring. Klager har vært tydelig i sin søknad på at det kun søkes om tilskudd til de fremtidige prosjektfasene: postproduksjon og distribusjon. Dette er i tråd med § 1-5 i detaljforskriften, som krever at søknaden må leveres før prosjektet eller den aktuelle prosjektfasen iverksettes. Klager har ikke søkt om støtte til arbeid som allerede er utført, men kun til aktiviteter i de fremtidige prosjektfasene. Denne tydelige avgrensningen sikrer at støtten vil ha en reell insentiveffekt i henhold til forskriften og GBER-reglene.
- (20) Klager anfører at NFIs praksis og veiledning i liknende saker er et viktig argument i denne klagen. NFI har tidligere vurdert prosjekter som likner «Reharmonisering», selv når deler av produksjonen allerede var påbegynt. At «Reharmonisering» ikke fikk en slik vurdering, representerer et brudd med tidligere praksis. Klager viser også til at de har vært deltakende produsenter på to filmer det siste året som ikke har fått avslag på dette grunnlaget. Dette tyder på inkonsekvent anvendelse av regelverket, noe som skaper uforutsigbarhet for filmskapere og produsenter. NFIs erkjennelse av at de har praktisert eget regelverk feil viser også at det er rom for forbedring og fleksibilitet i deres forvaltningspraksis. Dette bør også gjelde for «Reharmonisering». NFIs tidligere praksis har skapt forventninger i bransjen om en viss fleksibilitet i vurderingen av innovative prosjekter. En plutselig endring i praksisen, uten tydelig kommunikasjon til bransjen, oppfattes som urettferdig og lite forutsigbart.

Medieklagenemndas vurdering:

- (21) Saken gjelder klage 23. september 2024 fra Handmade Films in Norwegian Woods AS over NFIs vedtak 10. september 2024 om avslag på søknad om tilskudd til produksjon av spillefilmen «Reharmonisering» etter kunstnerisk vurdering. Klagen er fremsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (22) Det rettslige grunnlaget i saken er forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften). NFI har også lagt sine retningslinjer for tilskuddsordningen, «Produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering», til grunn for behandling av søknaden. Medieklagenemnda har forståelse for at NFI har behov for å utarbeide egne retningslinjer for sin saksbehandling, særlig for skjønnsutøvelsen. Slike retningslinjer kan fremme likebehandling av søkerne og bidra til en effektiv saksbehandling. Retningslinjene må imidlertid være i tråd med de vilkår og forutsetninger for

skjønnsutøvelsen som fremgår i forskriften. Nemnda må foreta en selvstendig vurdering av forskriften, men vil også se hen til NFIs retningslinjer.

- (23) Tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering reguleres av detaljforskriften § 3-6 første ledd. Bestemmelsen lyder:

«Tilskudd etter denne bestemmelsen skal stimulere til utvikling og produksjon av audiovisuelle verk som vurderes å ha høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, og som bidrar til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk innen ulike sjangre og til ulike målgrupper.»

- (24) Det fremgår videre av hovedforskriften § 3 at formålet med tilskudd til produksjon er at:

«Tilskudd til produksjon skal bidra til et bredt og variert tilbud av audiovisuelle verk med høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Tilskuddene skal også bidra til at det produseres audiovisuelle verk med potensial til å nå et stort publikum i Norge og i utlandet, bidra til økt profesjonalisering av bransjen og bidra til en likestilt audiovisuell bransje med sunn økonomi.»

- (25) NFI har i sin vurdering av saken lagt til grunn at det er et vilkår for tilskudd at søknad er sendt inn før arbeidet det søkes om tilskudd til er påbegynt, og før produksjonsbeslutning er tatt. I den sammenheng har NFI vist til detaljforskriften § 1-5 og NFIs retningslinjer for ordningen.

- (26) Det fremgår av detaljforskriften § 1-5 andre ledd at:

«Søker må levere fullstendig søknad før prosjektet eller den aktuelle prosjektfasen iverksettes.»

- (27) Bestemmelsen åpner etter sin ordlyd for at det kan søkes om tilskudd til en avgrenset del/fase av prosjektet. Søknad må da leveres «før [...] den aktuelle prosjektfasen iverksettes».

- (28) Ifølge NFIs retningslinjer må søknaden sendes inn «før arbeidet det søkes tilskudd til er påbegynt, og før produksjonsbeslutning er tatt». Også NFIs retningslinjer åpner for at det kan søkes om tilskudd til en del av arbeidet med prosjektet. Men denne bestemmelsen går likevel lenger enn detaljforskriften § 1-5, i og med at det forutsettes at søknad må sendes inn før produksjonsbeslutning er tatt.

- (29) Spørsmålet for Medieklagenemnda er om NFIs vedtak er i tråd med detaljforskriften § 1-5.

- (30) NFI har lagt til grunn at søknad må sendes inn før produksjonsbeslutning er tatt. Dette er som nevnt et vilkår etter NFIs retningslinjer som ikke fremkommer av detaljforskriftens ordlyd. NFI mener at vilkåret i retningslinjene er i tråd med detaljforskriften § 1-5 og kravet om incentiveeffekt etter GBER artikkel 6. Medieklagenemnda mener at NFI har lagt til grunn en snevrere regel i sine retningslinjer enn det som følger av detaljforskriften. Detaljforskriften § 1-5 legger opp til at tilskudd kan gis så lenge det søkes «før [...] den aktuelle prosjektfasen», og oppstiller ikke et vilkår om at søknad må sendes inn før produksjonsbeslutning er tatt. Nemnda må som nevnt i premiss 22 foreta en selvstendig tolkning av detaljforskriften, og her er det nemndas syn at NFIs rettsanvendelse ikke er i tråd med detaljforskriften.

- (31) På denne bakgrunn har Medieklagenemnda kommet til at NFIs avslag på søknad om tilskudd til produksjon av spillefilmen «Reharmonisering» etter kunstnerisk vurdering er basert på en rettsanvendelsesfeil. Vedtaket må derfor oppheves.
- (32) Avslutningsvis vil Medieklagenemnda komme med noen bemerkninger om hvorfor NFIs avslag på søknaden ikke kan hjemles i GBER artikkel 6. GBER er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XV, og er gjennomført i norsk rett ved forskrift 2. januar 2023 nr. 2 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte. Nemnda legger til grunn at detaljforskriften er utformet i samsvar med vilkårene i GBER og at den forenklede fremgangsmåten for melding av denne støtten til ESA er gjennomført. Det er derfor ikke grunnlag for å anvende GBER artikkel 6 for å fravike detaljforskriften gjennom å foreta en presisering i retningslinjene, slik NFI har gjort.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Norsk filminstitutt (NFI) vedtak 10. september 2024 om avslag på søknad om tilskudd til produksjon av spillefilmen «Reharmonisering» etter kunstnerisk vurdering oppheves. Saken sendes tilbake til NFI for ny behandling.

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

Etter forvaltningsloven § 36 kan en part kreve dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret et vedtak til gunst for parten. Eventuelt krav om dekning av sakskostnader må settes fram senest 3 uker etter at melding om det nye vedtaket er kommet fram til parten. Kravet sendes til Medieklagenemnda v/Klagenemndssekretariatet, med mindre NFI har fattet nytt vedtak i saken, jf. § 36 tredje ledd.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur