



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 31. mars 2023 i sak 2022/0997

Saken gjelder: Avslag på søknad om tilskudd til distribusjon av utenlandske kvalitetsfilmer (pakketilskudd)

Klager: Manymore AS

Klagenemndas

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

Bakgrunn:

- (1) Manymore AS (heretter klager) søkte 15. november 2021 Norsk Filminstitutt (heretter NFI) om pakketilskudd til distribusjon av utenlandske kvalitetsfilmer. Klager ønsket å distribuere fire filmer, hvorav to filmer var rettet mot barn og unge. For filmene rettet mot barn og unge søkte klager også om tilskudd til versjonering av filmene til norsk og samisk. Samlet søknadsbeløp var 1 640 000 kroner.
- (2) NFI avslo 6. januar 2022 klagers søknad om tilskudd. Av vedtaket framgikk det at søknaden, i konkurranse med andre søknader, ikke ble prioritert for tilskudd i denne søknadsrunden, og at klager kunne ta kontakt med NFI for en nærmere begrunnelse.
- (3) Klager ba 19. januar 2022 om innsyn i sakens dokumenter, og anmodet samtidig om at klagefristen ble utsatt til etter at klager hadde mottatt dokumentene. Henvendelsen fra klager ble sendt via NFIs søknadsportal. NFI besvarte henvendelsen først 19. april 2022, og ba klager om å spesifisere hvilke dokumenter begjæringen gjaldt. NFI besvarte ikke klagers anmodning om utsatt klagefrist. NFIs svar ble sendt som melding i søknadsportalen, og klager mottok samtidig en e-post fra no-reply@nfi.no med informasjon om at klager hadde mottatt ny melding fra NFI i søknadsportalen.
- (4) Den 21. april 2022 besvarte klager NFIs melding av 19. april 2022. Klager besvarte e-posten fra no-reply@nfi.no, ikke meldingen i søknadsportalen. I e-posten spesifiserte klager at forespørselen om innsyn i sakens dokumenter omfattet «begrunnelse osv. samt saksgangen». NFI besvarte ikke klagers innsynsbegjæring, og har opplyst at de ikke mottok svar fra klager på henvendelsen av 19. april 2022.
- (5) Klager påklaget vedtaket 4. mai 2022. Klager ba i den forbindelse om et møte med NFI for å diskutere saksbehandlingen og tilskuddsordningen for øvrig.
- (6) NFI tok 16. mai 2022 kontakt med klager for å avklare hvilken søknad klagen gjaldt, og om klager ønsket en begrunnelse for avslaget. Klager besvarte henvendelsen 24. mai 2022 og bemerket at NFI gjerne måtte oversendelse en begrunnelse, men at de trolig kom til å opprettholde klagen uansett.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (7) NFI bekreftet 20. mai 2022 at klagen var mottatt og under behandling. NFI besvarte samtidig klagers møteforespørsel av 4. mai 2022 bekreftende. Etter det opplyste ble møtet avholdt 8. juni 2022.
- (8) NFI foretok en fornyet vurdering av klagers søknad, men opprettholdt avslaget. Saken ble oversendt Medieklagenemnda i innstilling 4. juli 2022. Av innstillingen framgikk begrunnelsen for avslaget. Utvalgets vurdering var følgende:

«**Kunstnerisk kvalitet:** Vurderes som lavt. Tidligere innkjøpte filmer for voksne og barn har vært av lav kunstnerisk kvalitet. De har søkt om enkelttilskudd til disse filmene, men fått avslag. Søker nevner den nederlandske filmen *Instinct*, en film som utvalget ikke mener svarer til formålet for ordningen.

Bidrag til mangfold: Veldig lav score på tidligere resultater også her. Utvalget vurderer at søkers beskrivelse av bidrag til mangfold er mangelfull. Alle tidligere filmer nevnte i søknaden er europeisk eller engelsktalende land med mannlig regissør. Utvalget mener det er lite sannsynlig at filmene i en eventuell pakke vil bidra til mangfold i filmtilbudet i Norge.

Lanseringsstrategi: Utvalget vurderer at Manymore AS har en god lanseringsstrategi og oppfølging knyttet til filmene for barn. De viser initiativ overfor kinoene, og er veldig sentrert rundt tradisjonell kinolansering. De er ikke like oppmerksomme på spesialvisninger, festivalvisninger og gjester/ foredragsholdere, den strukturen som ofte bygges opp rundt utenlandsk kvalitetsfilm for voksne.

Gjennomføringsevne: De får godt besøk på barnefilmer som ikke svarer til formålet for ordningen. De har dårlige resultat på filmer for voksne, men her har også pandemien hatt sterk påvirkning på besøket.

Utvalgets landet i en samlet, helhetlig vurdering ikke å anbefale å gi tilskudd til Manymore ASs søknad. De anbefaler søker å søke om tilskudd til enkeltvisse titler. Dette med bakgrunn i at tidligere resultater ikke har svart til formålet for ordningen, og at forespeilede titler nevnt i søknaden heller ikke gjør det. De finner det ikke tilstrekkelig sikkert at Manymore AS vil bruke tilskuddet på filmer som bidrar til kvalitet og bredde til filmtilbudet i Norge.»

- (9) Medieklagenemnda bekreftet mottak av klagesaken i brev 6. juli 2022. Klager ble samtidig informert om at innsendt dokumentasjon fra NFI tilsa at klagefristen var oversittet i saken, og klager ble oppfordret til å redegjøre for dette forholdet.
- (10) Klager besvarte nemndas henvendelse 13. juli 2022.
- (11) Klager innga 5. desember 2022 merknader til NFIs innstilling i saken.
- (12) Medieklagenemnda forespurte 20. januar 2023 klager og NFI om opplysninger i saken. Både NFI og klager besvarte nemndas henvendelse 23. januar 2023.
- (13) Medieklagenemnda forespurte 31. januar 2023 NFI om opplysninger i saken. NFI besvarte nemndas henvendelse 1. februar 2023.
- (14) Klagers merknader av 23. januar 2023 oversendes til NFI 8. februar 2023, og NFI oppfordres til å inngi merknader. Klager sender 10. februar 2023 ytterligere merknader til både nemnda og NFI. NFI sender inn sine merknader 16. og 17. februar 2023.

- (15) Medieklagenemnda har avholdt to møter til behandling av saken, henholdsvis 6. mars 2023 og 31. mars 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

Klagefrist

- (16) Klager ba NFI om innsyn i sakens dokumenter 19. januar 2022 i tråd med forvaltningsloven. Henvendelsen ble framsatt innenfor klagefristen og må anses som et krav om begrunnelse som avbryter klagefristen etter forvaltningsloven § 24 andre ledd. En begrunnelse for avslaget var selvsagt en del av klagers ønske om innsyn i sakens dokumenter. I e-post til NFI 21. april 2022 spesifiserte klager at innsynsbegjæringen også omfattet innsyn i begrunnelsen for vedtaket. NFI fulgte imidlertid ikke opp klagers forespørsel om innsyn. NFI behandlet aldri forespørselen, heller ikke forespørselen om utsatt klagefrist. Klager har også vist til at dokumentet «Saksbehandlers vurdering tidligere resultater», som er vedlagt innstillingen i oversendelsen til nemnda, av NFI er betegnet som et internt saksdokument, som NFI ikke har ønsket å utlevere. Klager er kritisk til denne praksisen ettersom klager ikke kan imøtegå saksgangen uten dokumentet.
- (17) Klagen kan tas til behandling også dersom klagefristen på tre uker anses oversett, jf. forvaltningsloven § 31. Bestemmelsen er anvendelig ettersom NFI ikke har fulgt opp saksbehandlingen i dette tilfellet. NFI sliter med betydelig underbemanning, og i flere av klagers og andres saker har NFI vært seks til ni måneder på etterskudd med saksbehandlingen. I tillegg til manglende oppfølging foreligger det en grov saksbehandlingsfeil fra NFI i saken, som direkte er medvirkende til at klager får avslag. Som grunnlag for fristoppreisning etter forvaltningsloven § 31 har klager også vist til at de fikk grunnlag til å påklage vedtaket da de mottok Medieklagenemndas avgjørelse i sak 2021/1963. Klager har gjort gjeldende at de alvorlige mangler og handlinger som ble avdekket av nemnda i vedtaket også ga klager oppfordring til å påklage vedtaket.
- (18) Klager hadde ikke kapasitet til å følge opp saksbehandlingen eller purre NFI i perioden. Det er vist til at selskapet hadde planlagt en utgivelse av filmen Snødronningen 2 den 8. april 2022, men et par dager etter at krigen i Ukraina brøt ut 20. februar ga 170 kinoer beskjed til klager om at filmen ikke kunne vises. Håndteringen av dette tok betydelig tid for klager.

Habilitet

- (19) Klager har også gjort gjeldende at saksbehandler hos NFI er inhabil, som følge av at saksbehandlers nærmeste overordnede er inhabil. Klager har vist til at sjefens svoger er både styreleder og største aksjonær i selskapet som er blant de tilskuddsmottakerne i ordningen som mottar mest tilskudd. Klager har videre vist til at saksbehandler har akseptert filmer som ikke er i tråd med ordningen, blant annet «Ekkliene – Velkommen til Sjøpeldynga», fra selskapet som sjefen har tette bånd til. Dette viser at saksbehandler vegrer seg fra å ta beslutninger som kan skape diskusjoner fra sin overordnede, og viser hvorfor tjenestemenn som er underordnet en inhabil sjef også er inhabil.
- (20) Saken blir signert av øverste direktør for å sikre habilitet i saken.

- (21) Dersom saksbehandler er inhabil gjelder dette for hele saksgangen, ikke bare frem til tildelingen. Saksbehandler er da også inhabil til å foreta sluttrapportering og godkjenne filmer i etterkant av tildelingen. I dette tilfellet har NFI opplyst at tildelingsmyndigheten er løftet til øverste direktør. Det er likevel saksbehandler som godkjenner sluttrapporter fra selskapet som eies av sjefens svoger. Dette er ikke i tråd med forvaltningsloven § 6.
- (22) Klager er uenig i NFIs framstilling av bransjen som liten og at det er vanskelig å finne tjenestemenn som er habile. Klagers syn er at det overhodet ikke er en liten bransje, og at det burde vært mulig å besørge habiliteten.

Saksbehandlingsfeil - Pakketilskuddsordningen som sådan

- (23) Klager har videre gjort gjeldende at de klager inn hele pakketilskuddsordningen, begrunnet i at ordningen og tildelingene ikke er hjemlet i hovedforskriften § 5 første setning og detaljforskriften § 3 andre ledd. Klager har anført at det er i strid med både hovedforskriften og detaljforskriften at distributørens resultat er utslagsgivende for om det innvilges tilskudd, og ikke den omsøkte filmen. Det er vist til Medieklagenemndas avgjørelse i sak 2021/1963, hvor dette er påpekt av nemnda. Forutsetningen for å få tilskudd blir dermed om selskapet har aksept innenfor NFI eller ikke, og det er ikke lenger filmenes kunstneriske kvalitet som vurderes.
- (24) Klager har også anført at resultatet av pakketilskuddsordningen for 2021 viser at enkelte tilskuddsmottakere leverte så dårlige resultater på filmene som mottok tilskudd, at dersom distributørens resultat skal være avgjørende for tildeling i ordningen burde ikke disse aktørene motta tilskudd ved senere tildeling. Klager har vist til at aktørene som står bak 27 av totalt 35 filmer som er tildelt støtte, ikke har klart å passere en omsetning på 100 000 kroner til distributør. Klager har også vist til at booking ratene til de samme selskapene er under 45 av totalt 200 mulige kinolokasjoner. Ni av titlene har en booking rate på 20 kinolokasjoner, mens fem av titlene kun har mellom syv og ti kinolokasjoner. Det er klagers syn at aktørenes tidligere resultat viser at tildelingen bryter med formålet bak ordningen i hovedforskriften § 1 bokstav b, c og d. Resultatene viser at aktørene ikke når et stort publikum og ikke har god formidling av audiovisuelle verk. Resultatene viser heller ikke en profesjonell bransje med sunn økonomi.
- (25) NFI har et ansvar for at filmene ikke skal bli så smale at de ikke blir satt opp til visning på kino. Med andre ord skal det ikke gis støtte til slike filmer. Tilskuddsordningen har ingen hensikt dersom filmene ikke blir vist. Klager har reagert på at én fjerdedel av filmene som fikk støtte i forrige søknadsrunde ikke har klart å passere 20 kinolokasjoner når deler av utvalget representeres av bookingsansvarlige fra de største kinokjedene i landet. Disse filmene er heller ikke satt opp på utvalgets egne lokasjoner.
- (26) Klager har i tillegg gjort gjeldende at pakketilskuddsordningen er så spisset og smal at den favoriserer enkelte av aktørene i markedet, og ikke bredden blant distributørene. Pakketilskuddsordningen framstår som et driftstilskudd til et knippe aktører med tette bånd til NFI. Det er ikke filmens kunstneriske kvalitet som står i fokus i ordningen, men en intensjon om å gi enkelte aktører et betydelig økonomisk fortrinn.
- (27) Klagen er også begrunnet i at forvaltningen ikke fører kontroll med bruken av tildelte midler i ordningen, i strid med detaljforskriften § 15. Det er klagers syn at rapporterte utgifter ikke står i samsvar med det faktiske kostnadsnivået som en film med en oppsetning på under ti kinoer ville hatt.

Saksbehandlingsfeil – Den konkrete vurderingen

- (28) Dokumentet «Saksbehandlers vurdering tidligere resultater» viser at saksbehandler, i vurderingen av klagers tidligere resultater, har foretatt en uriktig beregning av filmenes poengsum. Som følge av dette får klager en betydelig reduksjon av poeng. Dokumentet etterlater dermed et inntrykk overfor utvalget som skal behandle søknaden om at klager er et betydelig dårligere selskap enn sine konkurrenter. Dette er en grov saksbehandlingsfeil som direkte er medvirkende til at klager får avslag på søknaden.
- (29) Klager har vist til at NFIs saksbehandler, i vurderingen av klagers tidligere resultater, har gitt klager 9 poeng. Det er imidlertid klagers syn at klager skulle hatt 12 poeng. Klager er uenig med saksbehandlers vurdering av filmenes kvalitet og bidrag til mangfold, og har blant annet vist til at det foreligger regnefeil og mangelfull kontrollering av filmenes IMDB-rating og uriktig bruk av Metascore. Med 12 poeng ville klager ha vært rangert likt med søkere som ble innvilget tilskudd i søknadsrunden.

NFI har i det vesentlige anført:

Klagefrist

- (30) Klagen er mottatt etter utløpet av klagefristen på tre uker, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. NFI tar likevel klagen til behandling, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd, bokstav b. Det er vektlagt at klager anmodet om innsyn i sakens dokumenter og ba om utsatt klagefrist 19. januar 2022, og at dette først ble besvart fra NFIs side 19. april 2022. NFI har også sett hen til Medieklagenemndas bemerkninger om risiko for usaklig forskjellsbehandling i sak 2021/1963.

Habilitet

- (31) Det er NFIs vurdering at avdelingsdirektør for formidling og samfunn, Julie Ova, er inhabil til å foreta saksbehandling i pakketilskuddsordningen, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b. Det er vist til at Ova sin svoger er styreleder i Another World Entertainment, og at dette selskapet rutinemessig søker om pakketilskudd for distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm. NFI har derfor innrettet saksbehandlingen slik at det er direktør Kjersti Mo som fatter vedtak for denne tilskuddsordningen, jf. forvaltningsloven § 9. Ova er ikke involvert i noen del av saksbehandlingen. Dermed er heller ikke saksbehandler eller seksjonsleder inhabile til å tilrettelegge avgjørelser innenfor denne tilskuddsordningen, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. NFI kan heller ikke se at det foreligger andre særegne forhold som vil gjøre saksbehandler inhabil etter § 6 andre ledd.
- (32) Når det gjelder klagers anførsel om at saksbehandler har godkjent filmen «Ekkliene – Velkommen til søppeldynga» fra søker Another World Entertainment, har NFI opplyst at saksbehandler under delrapportering vurderte at filmen i mindre grad svarte til ordningen, sammenlignet med filmen «Yakari». Saksbehandler innhentet tilskuddsmottakers vurdering av hvorfor «Ekkliene – Velkommen til søppeldynga» ble prioritert foran «Yakari». Saksbehandler godkjente tilskuddsmottakerens vurdering, og delrapporten.
- (33) NFI har også opplyst at delrapporter og endelig rapport kontrolleres av saksbehandler uten å involvere vedtaksmyndighet.

Saksbehandlingsfeil – Pakketilskuddsordningen som sådan

- (34) For å søke om pakketilskudd må selskapet kunne vise til relevant erfaring fra de siste tre årene. NFI anser det som saklig å legge vekt på tidligere resultater i prioriteringen mellom ulike søkere i denne ordningen, da det er en ordning som legger opp til at distributøren skal kunne utøve godt skjønn og ha god gjennomføringsevne. Tilskuddsmottaker skal kunne sette sammen et utvalg av filmer som kvalifiserer etter detaljforskriften § 3 og være i stand til å distribuere disse på en god måte. Dette er en forutsetning for at ordningen skal være forsvarlig og ha god måloppnåelse. Vektlegging av tidligere resultater er også forutsatt ved innføring av hjemmelen for pakketilskudd i § 12, noe som følger av høringsnotatet til forskriften: *Høring – ny forskrift om tilskudd til filmformidling (underforskrift) s. 9.*
- (35) Søkere som har gode tidligere resultater får en fordel når NFI har en søknadsrunde for pakketilskudd til vurdering. NFI kan ikke se at dette er et utslag av usaklig forskjellsbehandling. Ordningen er ikke rettighetsbasert og NFI skal sørge for best mulig effekt av sine tilskuddsmidler. Usaklig forskjellsbehandling fordrer også at to eller flere saker som er sammenlignbare rettslig og faktisk behandles ulikt, uten at det er en saklig grunn til det. NFI kan ikke se at det er tilfellet i pakketilskuddsordningen, og deres erfaring er at ordningen fungerer godt i praksis. NFI har ellers tilrettelagt for at aktører som ikke når opp kan søke om enkelttilskudd for filmer. Ett av argumentene for dette har vært å tilrettelegge for nye eller mindre aktører.
- (36) Klager anfører at kontrollen med bruk av tilskuddsmidlene og måloppnåelsen ved ordningen er for svak. NFI kan ikke se at dette er av relevans for en vurdering av gyldigheten av et avslag på søknad om pakketilskudd. NFI vil likevel kommentere at det foretas en grundig forhåndskontroll når søknadene behandles, og at det gis kyndig veiledning til mottakere av pakketilskudd knyttet til valg av film. Det står i tilskuddsbrevet at tilskuddsmottaker skal velge filmer som kvalifiserer etter detaljforskriften § 3. NFI foretar en forenklet etterkontroll opp mot tilskuddsbrevet, for å sikre at tilskuddsmottakers valg av filmer er lojal mot ordningen, men gir tilskuddsmottaker rom til å velge ut filmtitler så lenge disse ikke strider mot ordningen. NFI har hatt et par saker der det har vært tvil om filmen burde aksepteres. NFI er opptatt av at tilskuddsformen skal være forutsigbar for tilskuddsmottaker, og har vært tilbakeholdne med å trekke tilbake tilskudd ut fra en vurdering av forholdsmessighet og rimelighet i situasjonen, jf. detaljforskriften § 16.
- (37) Når det gjelder klagers anførsel om at pakketilskuddet framstår som et driftstilskudd til et knippe aktører med tette bånd til NFI, medfører ikke dette riktighet.

Saksbehandlingsfeil – Den konkrete vurderingen

- (38) NFI bestrider at det foreligger feil i deres rettsanvendelse.
- (39) Alle søknadene er vurdert av et utvalg, oppnevnt av NFI. Søker rapporterer inn tidligere resultater (filmer) de mener er relevante for ordningen. Søker beregner samtidig poeng på sine tidligere resultater, ut fra forhåndsbestemte vurderingspunkter for filmens kunstneriske kvalitet, bidrag til mangfold og gjennomføringsevne. Som kvalitet vurderes score Metacritic på IMDB, gjennomsnitt av de tre beste filmanmeldelsene i norske aviser,

og nominasjoner og pris(er) under festival. Som bidrag til bredde og mangfold vurderes produksjonsland og verdensdel, kjønn på regissør, tematikk og representativitet, og sjanger. Under gjennomføringsevne vurderes antall kinoer og byer, og besøkstall. Rapporteringen kontrolleres deretter av saksbehandler, som også vurderer selskapets økonomiske gjennomføringsevne (soliditet) ut fra tilgjengelig årsregnskap. Ut fra søknad og poeng på tidligere resultater gjør utvalget en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av (1) forespeilet gjennomføring av distribusjon av utenlandsk film som bidrar til kunstnerisk kvalitet, og bredde og mangfold i filmtilbudet i Norge, og (2) sannsynlighet for gjennomføring i lys av tidligere resultater. Søker kan oppgi konkrete filmtitler eller planlagt type filmer i søknaden. De planlagte titlene eller type filmer og den overordnede lanseringen av disse blir da vurdert av utvalget ut fra formålet med ordningen og i lys av selskapets profil og tidligere resultater.

- (40) I søknadsrunden for pakketilskudd 2022 ble det tildelt 4,8 millioner i tilskudd til distribusjon av utenlandsk kvalitetsfilm. Syv av totalt åtte søkere fikk innvilget tilskudd.
- (41) Klager rapporterte fem titler som tidligere resultater: 1919 High Ground, Hedersgjesten, Blackbird, Collin Case, Alva og Regnbuedragen, og Bølle i Trøbbel. Klager vurderte sine tidligere resultater til 14 poeng, henholdsvis seks av totalt ni poeng på kvalitet, fire av totalt syv poeng på mangfold, og fire av fem poeng på gjennomføring. Saksbehandler kontrollsjekket poenggivningen og poengene ble korrigert til totalt 9 poeng, hvorav bidrag til kvalitet ble redusert fra seks til tre poeng, og bidrag til mangfold ble redusert fra fire til to poeng. Saksbehandler vurderte at klager de siste to årene har hatt bra besøk på familiefilmene Alva og Regnbuedragen, og Bølle i Trøbbel, men at alle fem filmer som var rapportert inn i liten grad svarte til formålet med ordningen. Saksbehandler vurderte dermed at klager stilte svakt sammenlignet med de andre søkerne. Etter korrigert poengsum hadde klager lavest poengsum av alle søkerne. Søkeren AS Fidalgo, som fikk ett poeng mer enn klager, ble vurdert til å ha en søknad som i større grad svarte til formålet med ordningen. AS Fidalgo scoret høyere på kriteriet for kunstnerisk kvalitet, i lys av tidligere resultater. Saksbehandler vurderte også klagers soliditet og ga klager tre poeng, som er maksimal poengsum.
- (42) Etter en samlet, helhetlig vurdering kom utvalget til at de ikke ville anbefale å gi tilskudd til klager. Dette med bakgrunn i at tidligere resultater ikke har svart til formålet med ordningen, og at forespeilede titler nevnt i søknaden heller ikke gjør det. Utvalget finner det ikke tilstrekkelig sikkert at klager vil bruke tilskuddet på filmer som bidrar til kvalitet og bredde til filmtilbudet i Norge. Klager anbefales å søke om tilskudd til enkeltfilmer.
- (43) Utvalget vurderte at klager scoret lavt på *kunstnerisk kvalitet*. Tidligere innkjøpte filmer for voksne og barn har vært av lav kunstnerisk kvalitet. Klager har søkt om enkelttilskudd til disse filmene, men har fått avslag. Utvalget vurderte også at klager scoret veldig lavt på *bidrag til mangfold*. Utvalget var av den oppfatning at søkers beskrivelse av bidrag til mangfold i søknaden var mangelfull. Utvalget vurderte at klager har en god *lanseringsstrategi* og oppfølging knyttet til filmene for barn. De viser initiativ overfor kinoene, og er veldig sentrert rundt tradisjonell kinolansering. Klager er derimot ikke like oppmerksomme på spesialvisninger, festivalvisninger og gjester/ foredragsholdere, som er strukturen som ofte bygges opp rundt utenlandsk kvalitetsfilm for voksne. Når det gjelder *gjennomføringsevne* vurderte utvalget at klager får godt besøk på barnefilmer som ikke svarer til formålet for ordningen. Utvalget vurderte også at de har hatt dårlige resultat på filmer for voksne, men her har også pandemien hatt sterk påvirkning på besøket.

- (44) Når det gjelder klagers anførsel om feilberegning av poeng i kategorien kunstnerisk kvalitet er dette riktig. Utregningen som saksbehandler har vist til er feil, men det er likevel trukket et riktig antall poeng. Endelig poengsum på tre poeng i denne kategorien er derfor likevel riktig.
- (45) Når det gjelder klagers anførsel om at det foreligger Metascore for alle filmene på IMDB, er dette feil. I mangel på internasjonale anmeldelser har ikke 1919 High Ground og Collin Case fått Metascore på IMDB.

Medieklagenemndas vurdering:

- (46) Saken gjelder klage over NFIs avslag på søknad om pakketilskudd til distribusjon av fire utenlandske kvalitetsfilmer.
- (47) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til filmformidling av 12. oktober 2016 nr. 1209 (heretter detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (heretter hovedforskriften). For rettslige spørsmål som ikke er regulert i detaljforskriften og hovedforskriften gjelder lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven), jf. lovens § 1.
- (48) Det første spørsmålet klagenemnda må ta stilling til er om klagefristen er oversittet. Reglene om klagefrist følger av forvaltningsloven § 29.
- (49) Fristen for å klage er tre uker fra tidspunktet vedtaket har kommet frem til parten, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd. Dersom parten i løpet av klagefristen ber om å få oppgitt begrunnelsen for vedtaket, avbrytes klagefristen, og en ny frist på tre uker starter når begrunnelsen er kommet frem til parten, jf. bestemmelsens tredje ledd.
- (50) I denne saken fattet NFI vedtak om avslag den 6. januar 2022. Klager ba 19. januar 2022 om innsyn i sakens dokumenter, og anmodet samtidig at klagefristen ble utsatt til etter at klager hadde mottatt dokumentene. NFI besvarte henvendelsen først 19. april 2022, og ba klager spesifisere hvilke dokumenter klager ønsket innsyn i. NFI mottok ikke svar fra klager på denne henvendelsen. Klager påklaget vedtaket 4. mai 2022.
- (51) Klager har gjort gjeldende at deres henvendelse 19. januar 2022 var et fristavbrytende krav om begrunnelse i tråd med forvaltningsloven § 29 tredje ledd. Klager har framholdt at deres forespørsel om innsyn i sakens dokumenter også gjaldt innsyn i NFIs begrunnelse for vedtaket. Klager har vist til at de i e-post til NFI 21. april 2022 spesifiserte at de ønsket innsyn i begrunnelsen for vedtaket. Klager har dokumentert e-posten overfor nemnda, men NFI mottok aldri e-posten da den ble sendt til no-reply@nfi.no.
- (52) Det er nemndas vurdering at klagers henvendelse 19. januar 2022 må anses som et fristavbrytende krav om begrunnelse etter forvaltningsloven § 29 tredje ledd. Selv om klager ikke eksplisitt ba om innsyn i begrunnelsen for vedtaket, er det klart at begrunnelsen for avslaget er en del av «sakens dokumenter». Det er også nemndas syn at klagers e-post 21. april 2022 underbygger at henvendelsen fra klager 19. januar 2022 var ment som en forespørsel om innsyn i begrunnelsen for vedtaket. Nemnda vil også bemerke at NFI som forvaltningsorgan har veiledningsplikt og ansvar for å følge opp saker og dialog med partene. Dersom NFI på et tidligere tidspunkt hadde besvart klagers henvendelse, ville forholdet trolig ha blitt avklart tidligere.

- (53) Klagers henvendelse 19. januar ble fremsatt innenfor klagefristen, og innebar dermed at klagefristen ble avbrutt, jf. § 29 tredje ledd. Etter bestemmelsen vil ny klagefrist starte å løpe når begrunnelsen er mottatt av klager. NFI oversendte imidlertid ikke begrunnelsen for avslaget før etter at vedtaket var påklaget av klager. Klager påklaget vedtaket 4. mai 2022, og begrunnelsen ble gitt i brev 4. juli 2022 (oversendt fra NFI til Medieklagenemnda med klager i kopi). Det løp dermed aldri en ny klagefrist, og klagen må anses for å være framsatt i tråd med forvaltningsloven § 29.
- (54) Klagenemnda vil deretter ta stilling til klagers anførsel om saksbehandlers habilitet i saken. Regler om habilitet følger av forvaltningsloven kapittel 2.
- (55) Nemnda forstår klagers argumentasjon slik at klager er av den oppfatning at saksbehandler er inhabil til å behandle saken som følge av at hans nærmeste overordnede (avdelingsdirektør Julie Ova) har tette bånd til en annen søker i ordningen. Klager har vist til at hennes svoger er styreleder og største aksjonær i selskapet som er blant de tilskuddsmottakerne i ordningen som mottar mest tilskudd.
- (56) NFI mener at Julie Ova, som er avdelingsdirektør for formidling og samfunn, er inhabil til foreta saksbehandling i pakketilskuddsordningen, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd, bokstav b. Begrunnelsen er den samme som klager har vist til i avsnittet ovenfor. NFI har imidlertid opplyst at habilitetsutfordringen er løst ved at Julie Ova ikke er involvert i saksbehandlingen av pakketilskudd. Vedtak om pakketilskudd fattes av NFIs direktør Kjersti Mo, jf. § 9. Saksbehandler er dermed ikke inhabil til å tilrettelegge avgjørelser innen pakketilskuddsordningen, jf. § 6 tredje ledd.
- (57) Nemnda forstår NFIs opplysninger i saken slik at saksbehandler ikke er «direkte underordnet» Julie Ova i behandlingen av søknader etter pakketilskuddsordningen, og at det uansett ikke er saksbehandler som treffer avgjørelsene. Det er dermed nemndas vurdering at saksbehandler ikke er inhabil etter forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Det foreligger heller ikke opplysninger som tilsier at saksbehandler har en slik nær tilknytning til klager som medfører inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd.
- (58) Spørsmålet er dermed om det foreligger «andre særegne forhold» som er «egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet», jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. Etter denne bestemmelsen må det foretas en konkret vurdering av saksbehandlers habilitet i den enkelte sak. Det er saksbehandlerens tilknytning til saken eller dens parter som må vurderes, og det må foretas en objektiv vurdering av hvordan forholdet vil fremtre utad – for partene og allmennheten, jf. Lovavdelingens avgjørelse i sak JDLOV-2000-8596B. I vurderingen skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære en «særlig fordel, tap eller ulempe» for personen selv eller noen som vedkommende har nær personlig tilknytning til, og om det er reist habilitetsinnsigelse av en part, jf. § 6 andre ledd, første og andre setning. Slike innsigelser vil imidlertid kun få betydning i tvilstilfeller, jf. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Oslo 2022, side 226.
- (59) I juridisk litteratur er det lagt til grunn at en saksbehandler vil være inhabil dersom vedkommende har et særlig sterkt engasjement for en bestemt løsning i saken, jf. samme referanse side 225. Nemnda legger denne forståelsen av regelverket til grunn for sin vurdering av foreliggende sak.

- (60) Klager har gjort gjeldende at saksbehandler er forutinntatt ettersom hans overordnede har dette bånd til en annen søker i ordningen. Klager har vist til at saksbehandler har akseptert filmer som ikke er i tråd med ordningen, blant annet «Ekkliene – Velkommen til søppeldynga», fra selskapet som hans overordnede har dette bånd til. Etter klagers syn viser dette at saksbehandler vegrer seg fra å ta beslutninger som kan skape diskusjoner fra sin overordnede.
- (61) NFI har på sin side opplyst at saksbehandler under delrapportering vurderte at filmen i mindre grad svarte til ordningen, sammenlignet med filmen «Yakari». Saksbehandler innhentet derfor tilskuddsmottakers vurdering av hvorfor filmen ble prioritert foran «Yakari». Saksbehandler godkjente tilskuddsmottakerens vurdering, og delrapporten.
- (62) Medieklagenemnda kan etter dette ikke se at det foreligger dokumentasjon som underbygger klagers anførsler om at saksbehandler er forutinntatt overfor klager, og derfor ikke kan være upartisk i behandlingen av klagers søknader.
- (63) Det er på denne bakgrunn klagenemndas syn at det i saken ikke foreligger «særegne forhold» som er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlers habilitet i saken, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd.
- (64) Medieklagenemnda går så over til å vurdere de materielle spørsmålene i saken.
- (65) Innledningsvis vil Medieklagenemnda bemerke at nemnda ikke har myndighet til å overprøve pakketilskuddsordningen som sådan. Nemndas myndighet er begrenset til å overprøve NFIs tildelinger i de enkeltsaker som påklages, jf. hovedforskriften § 8 første ledd, jf. forvaltningsloven § 28. Nemnda kan dermed ikke overprøve klagers anførsler som retter seg mot NFIs innretning av tilskuddsordningen på generelt grunnlag, se premiss 23 – 27 over.
- (66) De særlige vilkårene for tildeling under tilskuddsordningen følger av detaljforskriften § 3 andre ledd, som lyder slik:

«Det kan gis tilskudd til distribusjon av utenlandsk film av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet til Norge, og til versjonering av barnefilm til norsk og samisk.»

- (67) 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 samlet vurdering av søknaden i henhold til detaljforskriften § 11, hvor det heter:

«Vedtak om tilskudd baseres på en samlet vurdering av:

- 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.»

- (68) Av detaljforskriften § 3 første ledd og hovedforskriften §§ 1 og 5, framgår formålet med distribusjonstilskudd. Det framgår av detaljforskriften § 3 første ledd at tilskuddet skal bidra til «kvalitet og bredde i filmtilbudet i Norge, og til økt tilgang til kvalitetsfilm for barn, på kino og andre plattformer». Av hovedforskriften § 5 framgår det at tilskuddet 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 utenlands film [...], gi økt film- [...] og mediekompetanse og bidra til profesjonelt miljø for formidling av audiovisuelle verk i Norge». Av hovedforskriften § 1 framgår det videre at tilskudd skal bidra til:
- «a. et bredt og variert tilbud av audiovisuelle produksjoner av høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet,
 - b. at audiovisuelle verk når et stort publikum i Norge og utlandet,
 - c. god formidling av norske og utenlandske audiovisuelle verk, filmkunst og filmkultur, samt
 - d. en profesjonell, likestilt og mangfoldig audiovisuell bransje med sunn økonomi.»
- (69) Regelverket gir NFI et betydelig rom for skjønn ved vurderingen av om det skal gis distribusjonstilskudd i enkeltsaker. Klagenemnda kan ikke overprøve utvalgets kunstneriske eller filmfaglige skjønn, jf. hovedforskriften § 8 første ledd, andre setning. Nemndas overprøving vil dermed som hovedregel måtte begrenses til en vurdering av om saksbehandlingen hos NFI i den foreliggende klagesaken oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene 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.
- (70) Utvalget har begrunnet avslaget i en samlet vurdering av kunstnerisk kvalitet, bidrag til mangfold, lanseringsstrategi og gjennomføringsevne. Utvalget har vurdert at klager, sett opp mot de øvrige søkerne i ordningen, scoret for lavt i disse kategoriene til å bli prioritert for pakketilskudd.
- (71) Etter nemndas syn er det i tråd med både hovedforskriften og detaljforskriften at utvalget vektlegger kunstnerisk kvalitet, bidrag til mangfold, lanseringsstrategi og gjennomføringsevne i vurderingen av om det skal gis tilskudd. Høy kunstnerisk kvalitet er nettopp en forutsetning for tilskudd etter detaljforskriften § 3 andre ledd. Videre er mangfold i filmtilbudet («bredde») framholdt som et sentralt formål med distribusjonstilskuddet, jf. detaljforskriften § 3 første ledd. Når det gjelder vektleggingen av lanseringsstrategi er det i høringsnotatet til forskriften framholdt som en forutsetning for tilskudd at en distributør kan legge en fornuftig lanseringsstrategi for filmene, jf. *Høring – ny forskrift om tilskudd til filmformidling (underforskrift)* s. 4. Krav til gjennomføringsevne er indirekte forutsatt gjennom krav til søker i detaljforskriften § 9 andre ledd. Av bestemmelsen framgår det at søker skal kunne dokumentere tilfredsstillende økonomisk, faglig og praktisk evne til å gjennomføre prosjektet. Vektlegging av lanseringsstrategi og gjennomføringsevne er også i tråd med formålet med tilskuddet, herunder at tilskuddet skal bidra til «økt tilgang» til kvalitetsfilm, jf. detaljforskriften § 3 første ledd, og at tilskudd skal bidra til «god formidling» av audiovisuelle verk, jf. hovedforskriften § 1 bokstav c. Vurderingene er i samsvar med

detaljforskriften § 11, selv om NFIs prioritetsvurdering med fordel kunne vært tydeligere knyttet til kriteriene i detaljforskriften § 11.

- (72) Klager har gjort gjeldende at det er i strid med forskriftene at distributørens resultat er utslagsgivende for om det innvilges tilskudd, og ikke den omsøkte filmen og dens kunstneriske kvalitet. NFI har på sin side gjort gjeldende at de anser det som saklig å legge vekt på distributørenes tidligere resultater i prioriteringen mellom søkere i ordningen. NFI har vist til at pakketilskuddsordningen legger opp til at distributørene skal kunne utøve godt skjønn, da tilskuddsmottaker skal kunne sette sammen et utvalg av filmer som kvalifiserer til tilskudd etter detaljforskriften § 3. Dette er dermed en forutsetning for at ordningen skal være forsvarlig og ha god måloppnåelse.
- (73) I detaljforskriften § 11 bokstav f er det fastslått at vedtak baseres på «relevante profesjonelle resultater hos søker». Etter nemndas syn er distributørenes tidligere resultater følgelig et saklig moment som skal vektlegges i vurderingen av om tilskudd skal gis. Nemnda påpeker likevel at selv om distributøren har gode resultater fra tidligere, er det en forutsetning for tilskudd at filmen som distribueres har høy kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet, jf. § 3 andre ledd. Kravet om kunstnerisk kvalitet er ikke et moment i en helhetsvurdering, som kan prioriteres bort eller vektlegges i mindre grad, men derimot et absolutt vilkår for tilskudd.
- (74) Klager er videre uenig med NFIs og utvalgets vurderinger av kunstnerisk kvalitet, bidrag til mangfold, lanseringsstrategi og gjennomføringsevne. Det er nemndas vurdering at disse anførselene knytter seg til utvalgets kunstneriske og filmfaglige skjønn, som nemnda ikke kan overprøve etter hovedforskriften § 8 første ledd, andre setning.
- (75) Spørsmålet blir dermed hvorvidt NFI i tilstrekkelig grad har begrunnet sine vurderinger.
- (76) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at begrunnelsen må gi parten mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig, og at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken. Dette kravet tilsier etter nemndas vurdering at det ikke er tilstrekkelig å framsette et postulat om at klagers søknad er vurdert som svak eller svakere enn konkurrentenes. Svakheterne må konkretiseres nærmere i begrunnelsen.
- (77) Utvalgets vurderinger av klagers bidrag til mangfold, lanseringsstrategi og gjennomføringsevne framstår konkret begrunnet, hvilket underbygger at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad. Utvalget har vist til hva de vurderer som svakheter hos klager, herunder at alle tidligere filmer nevnt i søknaden er fra europeiske eller engelsktalende land og med mannlig regissør, at klager ikke er like oppmerksom på spesialvisninger, festivalvisninger og gjester/foredragsholdere (som er strukturen som ofte bygges opp rundt utenlandsk kvalitetsfilm), og at klager har dårlige besøkstall på filmer for voksne. Utvalgets vurderinger av kunstnerisk kvalitet framstår derimot noe mangelfullt begrunnet. Det framsettes et postulat om at den kunstneriske kvaliteten er for lav, uten at svakheter konkretiseres nærmere. Sett i sammenheng med NFIs redegjørelse av hvilke vurderingsmomenter utvalget har vektlagt i vurderingen av kunstnerisk kvalitet, er det likevel nemndas syn at utvalgets vurderinger også på dette punkt er tilstrekkelig begrunnet.
- (78) Når det foretas en prioritering mellom kvalifiserte søkere bør det også gis en konkret og etterprøvbar begrunnelse for denne prioriteringen med grunnlag i kriteriene angitt i

detaljforskriften § 11. NFI har i sin innstilling til nemnda vist til at klager scoret lavest på tidligere resultater av alle søkerne. På forespørsel fra nemnda har NFI også opplyst at AS Fidalgo – som kun fikk ett poeng mer enn klager i vurderingen av tidligere resultater – ble vurdert til å ha en søknad som i større grad svarte til formålet med ordningen, da søkeren scoret høyere på kriteriet for kunstnerisk kvalitet.

- (79) På bakgrunn av det ovennevnte er klagenemnda, riktignok under noe tvil, kommet til at NFIs begrunnelse i saken viser at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som framgår av detaljforskriften. Nemnda er derfor kommet til at avslaget på søknad om pakketilskudd oppfyller kravene til forsvarlig saksbehandling.

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