



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 20. oktober 2025 i sak 2025/1159

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

Klager: Hene Films AS

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

Bakgrunn:

- (1) Hene Films AS (heretter klager) søkte 28. august 2024 om tilskudd til produksjon av spillefilmen «Vian» etter kunstnerisk vurdering. Klager søkte om tilskudd på 2 900 000 kroner. Av søknaden framgikk det at klager tidligere hadde søkt om tilskudd til produksjon av samme film. Det ble videre opplyst at siden forrige søknad var historien omstrukturert og det var gjort nytt opptak med et nytt fortellergrep. Filmen var nå i post-produksjonsfasen og det gjenstod klipping.
- (2) Norsk filminstitutt (heretter NFI) avslo 10. september 2024 søknaden, med den begrunnelse at produksjonsbeslutning var tatt før innsending av søknad i strid med retningslinjene for ordningen, og at det ble søkt om tilskudd til ferdigstilling av filmen.
- (3) Klager var uenig i vedtaket, og påklaget vedtaket 10. september 2024.
- (4) NFI vurderte klagen, men opprettholdt avslaget. NFI oversendte saken til Medieklagenemnda for endelig avgjørelse ved innstilling 16. desember 2024. NFI bemerket blant annet at tilskudd som tildeles med grunnlag i forskriften må være forenlig med vilkårene i GBER for å være tildelt som lovlig støtte. Ett av de generelle vilkårene som gjelder all støtte som tildeles etter GBER er at støtten skal ha insentiveffekt, jf. GBER artikkel 6 punkt 1 og 2. NFI mente at fordi klager hadde tatt produksjonsbeslutning før søknaden ble sendt inn, ville støtte da ikke ha en insentiveffekt, slik GBER forutsetter.
- (5) Medieklagenemnda vedtok 5. mai 2025 å oppheve NFIs vedtak 10. september 2024, og saken ble sendt tilbake til NFI for ny behandling, se nemndas avgjørelse med saksnummer 2024/2008. Nemnda viste til at NFI hadde lagt til grunn at søknaden måtte sendes før produksjonsbeslutning var tatt. Nemnda mente at vilkåret om at søknaden måtte sendes før produksjonsbeslutning var tatt ikke framkommer av ordlyden i detaljforskriften § 1-5, og at NFI i sine retningslinjer dermed hadde lagt til grunn en snevrere regel enn det som følger av hjemmelsgrunnlaget i detaljforskriften. Nemnda kom til at dette var en rettsanvendelsesfeil. Nemnda vurderte også at NFIs vurdering heller ikke kunne hjemles i GBER artikkel 6.

Postadresse:

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse:

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

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

- (6) NFI behandlet søknaden på ny, og fattet på nytt vedtak om avslag 27. juni 2025. Avslaget var begrunnet i at «den aktuelle prosjektfasen» var iverksatt før søknad ble sendt inn, i strid med detaljforskriften § 1-5 andre ledd. NFI viste til at klager hadde fullført opptakene til filmen, og at filmen på søknadstidspunktet var i ferdigstillingsfasen.
- (7) Klager påklaget det nye vedtaket 11. juli 2025.
- (8) NFI vurderte klagen, men opprettholdt avslaget. NFI oversendte saken til Medieklagenemnda for endelig avgjørelse ved innstilling 5. september 2025.
- (9) Klager sendte inn merknader til innstillingen 18. september 2025. NFI bekreftet 22. september 2025 at de ikke hadde ytterligere kommentarer i saken.
- (10) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. oktober 2025.

NFIs begrunnelse for vedtaket:

- (11) NFI har foretatt en ny vurdering av søknaden med utgangspunkt i detaljforskriftens ordlyd. Spørsmålet er om klager har levert søknad før «den aktuelle prosjektfasen» er iverksatt, jf. detaljforskriften § 1-5 andre ledd.
- (12) NFI gir tilskudd til tre ulike prosjektfaser: utvikling, produksjon og lansering. Når det søkes om tilskudd til produksjon, er altså spørsmålet om søknaden er sendt inn før produksjonsfasen er iverksatt. Det må da gjøres en helhetlig vurdering av hvor prosjektet står i prosessen, opp mot den informasjonen som er oppgitt i søknaden. Ved vurderingen skal det legges vekt på bestemmelsens formål, som er å bidra til at et prosjekt realiseres, og at kravet om insentiveffekt i statsstøtteregelverket er oppfylt.
- (13) Kravet om insentiveffekt i statsstøtteregelverket følger av GBER artikkel 6 som forutsetter at det er sendt inn søknad «before work on the project or activity starts». NFI legger til grunn at bestemmelsen må leses i sammenheng med artikkel 54, som regulerer tilskudd til audiovisuelle verk. Det følger av artikkel 54 at det kan gis tilskudd til tre ulike formål; «pre-production», «production», og «distribution». Statsstøtteregelverket forholder seg altså til disse tre prosjektfasene, og det er derfor NFI har lagt opp tilskuddssystemet på samme måte.
- (14) Klager har anført at søknader om tilskudd til spillefilm må behandles likt som søknader om tilskudd til dokumentarfilm. NFI mener at dokumentarprosjekter som regel anses å være i utviklingsfasen i en lengre periode, og at aktiviteter som opptak og klipp ofte anses som en del av utviklingen. Dette fordi det ofte vil ta lang tid og et betydelig utviklingsarbeid med visuelt materiale, før prosjektet har funnet sin endelige tematikk og form. Det er først på dette tidspunktet det normalt vil være naturlig å anse at utviklingsfasen er avsluttet og at produksjonsfasen er iverksatt. NFI mener at dette står i motsetning til fiksjonsprosjekter, som normalt har mindre eller intet eget visuelt materiale før selve opptaksperioden er ferdig. NFI forstår Medieklagenemndas avgjørelse i sak 2024/2008 som at det må gjøres en helhetlig og skjønnsmessig vurdering av den enkelte søknad for å avgjøre om prosjektfasen, som i dette tilfellet er produksjon, er iverksatt.
- (15) NFI mener at også innlevert reginotat, framdriftsplan og budsjett underbygger at prosjektet er ferdig med opptak og er i post-produksjonsfasen. Videre påpeker NFI at opptakene av filmen er fullført, og at første versjon av filmen er satt sammen til et grovklipp. NFI anser normalt at hoveddelen av produksjonsfasen er å gjøre opptak til

filmen. NFIs vurdering av søknaden er at ettersom dette arbeidet allerede er gjennomført, og filmen er i ferdigstillelsesfasen, er den aktuelle prosjektfasen iverksatt før søknaden ble sendt til NFI.

Klager har i det vesentlige anført:

- (16) Klager anfører at Medieklagenemnda i sak 2024/2008 utvetydig konkluderte med at detaljforskriften § 1-5 andre ledd åpner for at man kan søke tilskudd til en avgrenset del eller fase av et prosjekt, så lenge den aktuelle fasen ikke er iverksatt på søknadstidspunktet. Nemnda understrekte at bestemmelsen ikke gir grunnlag for å etablere en fast og sjablongmessig avgrensning av hva som anses som produksjonsfase, og at vurderingen må bygge på en konkret helhetsvurdering av det enkelte prosjekts framdrift og faktiske status. Klager mener at dette perspektivet i realiteten samsvarer med den mer fleksible praksisen som NFI har lagt til grunn for dokumentarfilm, der det aksepteres at ferdigstilling og etterarbeid kan være selvstendige faser som kvalifiserer for tilskudd, selv om hovedopptakene er gjennomført. Klager presiserer at deres søknad gjelder ferdigstilling og etterarbeid, og at dette er en klart avgrenset og definert fase som ennå ikke var påbegynt da søknaden ble sendt.
- (17) I det nye vedtaket av 27. juni 2025 opprettholder NFI sin praksis med å forskjellsbehandle søknader om støtte til henholdsvis spillefilm og dokumentarfilm. NFI aksepterer ikke de samme fasene for spillefilm som for dokumentarfilm, hvilket etter klagers syn er i strid med Medieklagenemndas vedtak. Klager har vist til at begge tilskuddsordningene er basert på samme hjemmelsgrunnlag, samt at detaljforskriften ikke skiller mellom sjangre. Klager mener også at forskjellsbehandlingen framstår vilkårlig og usaklig. Det vil si at NFI ikke kan fortsette å operere med et strengere og mer restriktivt regime for spillefilm enn for dokumentarfilm. Klager anfører derfor at nemndas forståelse av forskriften åpner for en vurdering av spillefilm i tråd med samme praksis som for dokumentarfilm.
- (18) Videre mener klager at NFI fortsatt har unnlatt å foreta en konkret vurdering av den faktiske insentiveffekten i klagers tilfelle, [REDACTED] NFIs antakelser om at prosjektet har en manglende insentiveffekt, er dermed udokumentert og feilaktig.
- (19) Når det gjelder NFIs anførsler om insentiveffekt, så framstår det videre underlig at NFI mener at kravet om insentiveffekt vil oppfylles gjennom gjeldende praksis for støtte til dokumentarfilm, mens en tilsvarende praksis for støtte til spillefilm ikke vil kunne oppfylle kravet om insentiveffekt. Klager mener derfor at NFIs ulike praksiser for støtte til henholdsvis dokumentarfilm og spillefilm, også undergraver formålet med tilskuddet.
- (20) Klager anfører også at NFI i sin saksbehandling i denne saken har brutt flere sentrale bestemmelser i forvaltningsloven. NFIs konsulent oppfordret klager til å søke, og dette skapte en berettiget forventning om at søknaden ville bli realitetsbehandlet. Dette er et brudd med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Klager mener også at NFI har brukt uforholdsmessig lang tid på saken, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Medieklagenemndas vurdering:

- (21) Saken gjelder klage 11. juli 2025 fra Hene Films AS over NFIs vedtak 27. juni 2025 om avslag på søknad om tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering. Klagen er framsatt rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.
- (22) Det rettslige grunnlaget i saken er forskrift 31. oktober 2016 nr. 1264 om tilskudd til audiovisuell produksjon (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift 7. oktober 2016 nr. 1196 om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk (hovedforskriften).
- (23) Tilskudd til produksjon av spillefilm etter kunstnerisk vurdering reguleres av detaljforskriften § 3-6. 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.
- Tilskudd etter denne bestemmelsen kan gis til audiovisuelle verk i alle formater.»
- (24) Formålet med tilskudd til produksjon framgår videre av hovedforskriften § 3. Bestemmelsen lyder:
- «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) I detaljforskriften § 1-5 oppstilles det krav til søknaden. Her framgår det i andre ledd at «[s]øker må levere fullstendig søknad før prosjektet eller den aktuelle prosjektfasen iverksettes».
- (26) Bestemmelsen åpner for at det kan søkes om tilskudd til en avgrenset del/fase av prosjektet. Søknad må da leveres «før [...] den aktuelle prosjektfasen iverksettes». Dette slo også Medieklagenemnda fast i sak 2024/2008 avsnitt 39.
- (27) Klager anfører blant annet at de har søkt om tilskudd til ferdigstilling og etterarbeid, og at dette er en klart avgrenset og definert fase som ennå ikke var påbegynt da søknaden ble sendt. Klager mener på denne bakgrunn at søknad er sendt inn i tråd med detaljforskriften § 1-5.
- (28) NFI har derimot lagt til grunn at det gis tilskudd til tre ulike faser. Disse fasene er utvikling, produksjon og lansering. NFI vurderer det slik at klager sendte søknaden om tilskudd til produksjon etter at produksjonsfasen for det omsøkte prosjektet var igangsatt/påbegynt, i strid med detaljforskriften § 1-5 andre ledd. NFI har begrunnet dette med at opptakene til filmen er fullført, og at første versjon av filmen er satt sammen til et grovklipp. Hoveddelen av produksjonsfasen er, ifølge NFI, å gjøre opptak til filmen. NFI vurderer søknaden som at dette arbeidet allerede er fullført, og at prosjektet er i ferdigstillelsesfasen.
- (29) Det er Medieklagenemndas syn at ordlyden «den aktuelle prosjektfasen» indikerer at det er fastsatt noen på forhånd definerte og avgrensede faser. Detaljforskriften § 1-5 henviser til «den aktuelle prosjektfasen», men uten at bestemmelsen gir noen videre veiledning til

hvordan inndelingen av prosjektfasene skal være. Klager har imidlertid søkt om tilskudd til produksjon etter kunstnerisk vurdering, jf. detaljforskriften § 3-6. Denne bestemmelsen er nedfelt i detaljforskriftens kapittel 3, som etter sin tittel regulerer «Tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk». Det framgår videre av detaljforskriften § 3-1 første ledd at virkeområdet for kapittel 3 er «tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av audiovisuelle verk». Nemnda forstår detaljforskriften kapittel 3 slik at det her opereres med tre prosjektfaser, nemlig utvikling, produksjon og lansering. Dette er også i samsvar med hovedforskriftens system, som forutsetter at det kan gis tilskudd til utvikling, produksjon og lansering, jf. hovedforskriften §§ 2-4.

- (30) Medieklagenemnda kan heller ikke se at de aktuelle prosjektfasene er nærmere spesifisert i høringsnotatene fra 2016 og 2020, som ligger til grunn for forskriftene. I høringsnotatet fra 2016 framgår det kun følgende om bakgrunnen for § 1-5 andre ledd:

«Det kreves videre at søknad må leveres før prosjektet eller prosjektfasen iverksettes. Dette er for å sikre at tilskuddsordningene direkte bidrar til at et prosjekt realiseres. Tilskuddsordningene skal med andre ord ikke kun redusere utgiftene til et prosjekt eller en prosjektfase som allerede har funnet sted. I tillegg sikrer kravet at forskriften oppfyller statsstøtteregulverkets krav om at tilskuddsordningene skal ha en insentiveffekt.»

- (31) I Meld. St. 30 (2014-2015) «En fremtidsrettet filmpolitikk», som ligger til grunn for tilskuddsordningene, har departementet i punkt 5.6.3 på side 54 imidlertid uttalt følgende:

«Departementet foreslår at tilskudd til audiovisuelle produksjoner deles inn etter følgende tre stadier i produksjonsprosessen: tilskudd *før* produksjon, tilskudd *til* produksjon og tilskudd *etter* produksjon. Nedenfor følger en omtale av disse overordnede kategoriene for tilskudd. Departementet vil i tråd med dette foreslå ny forskrift i en ordinær høring.»

- (32) Medieklagenemnda forstår det dermed slik at det har vært departementets forutsetning at tilskudd til audiovisuelle produksjon deles inn i tre stadier eller faser. Videre innebærer forskriftenes oppbygning og systematikk, som er nærmere redegjort for over, at disse fasene er utviklingsfasen (før), produksjonsfasen (under) og lanseringsfasen (etter).
- (33) Klager synes å argumentere for at produksjonsfasen kan deles inn i ytterligere faser, og at ferdigstilling og etterarbeid må anses som egen avgrenset og definert prosjektfase etter § 1-5. Nemnda finner ikke at en slik forståelse er forenelig med departementets forutsetninger eller forskriftens system, slik dette er beskrevet over.
- (34) Det er på denne bakgrunn nemndas syn at uttrykket «den aktuelle prosjektfasen» i detaljforskriften § 1-5 andre ledd må forstås som en henvisning til utviklingsfasen, produksjonsfasen eller lanseringsfasen. Dette er i tråd med NFIs vurderinger i saken.
- (35) NFI har i sin vurdering av saken også vist til at tilskuddssystemet er innrettet etter statsstøtteregulverket, og at inndelingen i tre prosjektfaser er i tråd med General Block Exemption Regulation (GBER) artikkel 54. I GBER artikkel 54 om «Aid schemes for audiovisual works» punkt 3 står det følgende:

«Aid may take the form of:

- (a) aid to the production of audiovisual works;

(b) pre-production aid; and

(c) distribution aid.»

- (36) Medieklagenemnda påpeker at 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 forenklete framgangsmåten for melding av denne støtten til ESA er gjennomført. Dette ble også lagt til grunn av nemnda i sak 2024/2008 avsnitt 44. GBER artikkel 54 punkt 3 legger opp til inndeling i «pre-production», «production» og «distribution» som hovedkategorier for støtte til audiovisuelle verk. Departementet har i den ovennevnte Meld. St. 30 (2014–2015) lagt til grunn en noe tilsvarende inndeling av de ulike stadiene i produksjonsprosessen. Nemnda forholder seg til dette.
- (37) I foreliggende sak har klager søkt om tilskudd til *produksjon* av spillefilm etter kunstnerisk vurdering. Dette tilsier at søknaden må anses å gjelde produksjonsfasen, selv om klager har opplyst i søknaden at det kun søkes om tilskudd til en avgrenset del av produksjonen, nemlig ferdigstillelse og etterarbeid. Nemnda viser til at klager allerede har gjort opptakene og satt sammen en første versjon av filmen. Nemnda vurderer dermed at klager har sendt inn søknad om tilskudd *etter* at produksjonsfasen ble iverksatt, jf. detaljforskriften § 1-5 andre ledd. Nemnda finner ikke grunn til å fravike NFIs vurdering av hvor langt klagers prosjekt har kommet. På denne bakgrunn har Medieklagenemnda kommet til at NFIs rettsanvendelse i vedtaket er i tråd med detaljforskriften § 1-5 andre ledd.
- (38) Klager anfører at NFI ikke har foretatt en konkret vurdering av den faktiske insentiveffekten i klagers tilfelle, [REDACTED] Medieklagenemnda kan ikke se at en nærmere vurdering av insentiveffekten er nødvendig, så lenge klager har sendt inn søknad om tilskudd *etter* at produksjonsfasen ble iverksatt, jf. detaljforskriften § 1-5 andre ledd.
- (39) Klager har videre anført at NFIs vedtak innebærer usaklig forskjellsbehandling i strid med forskriften, all den tid dokumentarfilmer vurderes annerledes enn spillefilmer. Medieklagenemnda vil først bemerke at detaljforskriften hjemler både tilskudd til produksjon av spillefilm og tilskudd til produksjon av dokumentarfilm. Det framgår klart av detaljforskriften § 3-6 andre ledd at produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering kan gis til audiovisuelle verk i alle formater. Detaljforskriften § 1-5 er også en generell bestemmelse som gjelder for alle søknader etter ordningen. Nemnda påpeker at det er viktig med en konsekvent håndtering av bestemmelsene i detaljforskriften, slik at tilskuddsordningene blir forutberegnelige for søkerne. Nemnda bemerker likevel at NFI må foreta en konkret vurdering av hvor langt et prosjekt har kommet ved vurderingen av om søknaden er sendt før «den aktuelle prosjektfasen» er iverksatt, jf. detaljforskriften § 1-5 andre ledd. NFI har uttalt at dokumentarfilmer ofte er i en utviklingsfase lenger enn spillefilmer, og at dette kan innebære at både opptak og klipp er gjort. NFI mener videre at dette skiller seg fra fiksjonsprosjekter som normalt har mindre eller intet eget visuelt materiale før selve opptaksperioden er ferdig. Nemnda legger til grunn at det er relevante forskjeller mellom prosjektfaser for dokumentarfilmer og spillefilmer, slik at klagers anførsel om usaklig forskjellsbehandling ikke kan føre fram. Nemnda understreker

likevel at NFIs praktisering av detaljforskriften § 1-5 må være konsekvent, etterprøvable og konkret.

- (40) Klager anfører også at NFI i sin saksbehandling i denne saken har brutt flere sentrale bestemmelser i forvaltningsloven. NFIs konsulent oppfordret klager til å søke, og dette skapte en berettiget forventning om at søknaden ville bli realitetsbehandlet. Dette er et brudd med veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11. Klager mener også at NFI har brukt uforholdsmessig lang tid på saken, jf. forvaltningsloven § 11 a.
- (41) Medieklagenemnda kan ikke se at NFI har brutt veiledningsplikten i forvaltningsloven § 11 ved at NFIs konsulent oppfordret klager til å søke. Det er klagers eget ansvar å sørge for at søknaden om tilskudd er i tråd med detaljforskriften – og NFIs gjeldende retningslinjer – på søknadstidspunktet.
- (42) I forvaltningsloven § 11 a første ledd står det at forvaltningsorganet skal avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Klager søkte om tilskudd til produksjon av spillefilmen 28. august 2024. Medieklagenemnda bemerker at saksbehandlingstiden totalt sett kan framstå som lang. Søknaden har imidlertid blitt behandlet to ganger av nemnda, først i sak 2024/2008, datert 5. mai 2025, og nå i denne avgjørelsen. Dette vil naturligvis forlenge saksbehandlingstiden, og nemnda mener at saken har blitt behandlet «uten ugrunnet opphold» av NFI, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.
- (43) På denne bakgrunn har Medieklagenemnda kommet til at NFIs rettsanvendelse i vedtaket overfor klager er i tråd med detaljforskriften. Nemnda vurderer også at NFIs saksbehandling er forsvarlig. Klagen kan dermed ikke tas til følge, og vedtaket opprettholdes.

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