



# FOLKETINGET

## Notat

### Om hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19

#### 1. Indledning

Eva Kjer Hansen (V) har anmodet om Lovsekretariatets vurdering af, om Erhvervsministeren havde hjemmel til at udstede bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19 indeholdende bestemmelser vedrørende det arbejdsretlige neutralitetsprincip. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af lov om erhvervsfremme og de af Finansudvalget vedtagne aktstykker nr. 117, 127, 155 og 162.

17. juni 2020

Lovsekretariatet  
J.nr.: 18-001121-15

#### 2. Lønkompensationsordningen

Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik den 14. marts 2020 en trepartsaftale om en midlertidig lønkompensationsordning for fyringstruede lønmodtagere på det private arbejdsmarked, som i første omgang skulle gælde fra 9. marts til 9. juni 2020. Efterfølgende har regeringen og arbejdsmarkedets parter indgået aftaler af 24. marts, 30. marts, 18. april og 1. maj 2020, som supplerer og forlænger den midlertidige lønkompensationsordning.

##### 2.1. Aktstykke nr. 117 m.fl.

Finansudvalget vedtog den 17. marts 2020 aktstykke nr. 108, som gav tilslutning til at gennemføre trepartsaftalen mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter ved at etablere en midlertidig lønkompensationsordning til private virksomheder. Med aktstykket blev der afsat 3.800,00 mio. kr. til lønkompensationsordningen samt 23,0 mio. kr. til Erhvervsstyrelsens administration af tilskudsordningen. Desuden etableredes materiel hjemmel til lønkompensationsordningen ved optagelse af en ny tekstanmærkning.

Den 25. marts 2020 vedtog Finansudvalget aktstykke nr. 117, hvorved der ses bort fra aktstykke nr. 108. Aktstykke nr. 117 indeholder en række præciseringer og justeringer af lønkompensationsordningen. I forhold til aktstykke nr. 108 indeholder sagsfremstillingen i aktstykke nr. 117 foruden nye kriterier for lønkompensation til elever og lærlinge mindre justeringer af lønkompensationsordningen.



Med vedtagelsen af aktstykke nr. 117 blev der optaget følgende nye tekstanmærkning nr. 143 under § 8. Erhvervsministeriet på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020:

”Erhvervsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om lønkomensation relateret til COVID-19 til virksomheder, foreninger, selvejende institutioner og fonde mv., herunder at fastsætte bestemmelser om kriterier for at opnå komensation, ansøgningsform, tidsfrister, vilkår for komensation, modtagerkreds, udbetaling af komensation, tilbagebetaling af komensation og renter, dokumentation, regnskab, revision og rapportering samt efterfølgende kontrol mv.”

Under sagsfremstillingen i aktstykke nr. 117 fremgår udover dokumentationskrav bl.a. en række kriterier for tildeling af lønkomensation, herunder:

”Lønkomensation kan ydes til alle virksomheder, der lever op til alle følgende forudsætninger forbundet med ordningen:

- Lønkompositionsordningen omfatter virksomheder, som er registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR), og som ansatte med fast arbejdssted i Danmark. Lønkompositionsordningen omfatter dog ikke organer inden for den offentlige forvaltning, herunder statslige myndigheder, statsfinansierede selvejende institutioner, kommuner, regioner, samt institutioner, hvor statslige, regionale eller kommunale tilskud til drift udgør over halvdelen – og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere – af institutionens ordinære driftsudgifter. Foreninger, fonde og selvejende institutioner med CVR-nr. er omfattet af ordningen, hvis sådanne virksomheder modtager mindre end halvdelen af institutionernes ordinære driftsudgifter i offentlige tilskud.
- Lønkompositionsordningen gælder for virksomheder, der står overfor herhjemme at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte.
- Medarbejderne skal være ansat før d. 9. marts 2020.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomheden fravælger eksisterende muligheder for hjemsendelse af medarbejdere uden løn.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomhederne fortsat betaler fuld løn til medarbejderne i kompensationsperioden, selvom de måtte være økonomisk hårdt ramt af COVID-19. De fyringstruede medarbejdere må ikke arbejde, men hjemsendes i kompensationsperioden med fuld løn.
- Lønkompositionsperioden starter ved hjemsendelsen af den første berørte medarbejder og afsluttes fra den dag, virksomheden varsler eller afskediger medarbejdere som følge af økonomiske årsager.



- Virksomhederne kan som udgangspunkt kun søge om lønkompensation én gang i perioden fra og med 9. marts til og med 8. juni. Ved behov for yderligere hjemsendelser end først ansøgt, kan der søges igen.
- Lønkompensationen er betinget af, at den enkelte lønmodtager, som virksomheden søger lønkompensation til, skal afvikle ferie, og/eller afspadsering på i alt fem dage i løbet af kompensationsperioden. Hvis medarbejderen ikke har ferie, afspadsering mv. svarende til fem dage, skal der afholdes tjenestefri uden løn eller anvendes dage fra det nye ferieår. Virksomhederne kan ikke modtage lønkompensation for disse dage. Lønkompensationsordningen kan også anvendes, hvor der lokalt er opnået enighed om midlertidig lønnedgang. Det er i så fald den nedsatte løn, der anvendes i lønkompensationsordningen. I de tilfælde, hvor der er indgået lønnedgangsftaler skal lønmodtagerne ikke bidrage med de fem dages ferie/afspadsering/tjenestefri uden løn ved virksomhedens indtræden i ordningen.
- Lønkompensationen udgør 75 pct. af de samlede lønudgifter for de omfattede medarbejders bruttoløn månedligt, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat funktionær. For ikke-funktionærer kan lønkompensationen udgøre 90 pct., dog maksimalt 26.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat.
- Virksomhederne kan ikke få dækket de samme omkostninger fra øvrige støtteordninger indført som følge af COVID-19, f.eks. kompensationsordning for arrangører af arrangementer med +1.000 deltagere.”

Det fremgår endvidere af aktstykkets sagsfremstilling, at aktstykket udgør den samlede ramme for lønkompensationsordningen, og at Erhvervsministeriet anmoder om hjemmel til at optage merudgifter direkte på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020 svarende til de faktiske udgifter, så det sikres, at alle virksomheder, der opfylder kriterierne, kan modtage kompensation.

Efterfølgende har Finansudvalget vedtaget aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020, aktstykke nr. 155 af 29. april 2020 samt aktstykke nr. 162 af 11. maj 2020, som alle supplerer eller forlænger den midlertidige lønkompensationsordning. Aktstykkerne ses ikke at have betydning for hjemmelsspørgsmålet, som behandles i dette notat.

Det arbejdsretlige neutralitetsprincip er ikke omtalt i nogen af aktstykkerne. Det fremgår dog af svar på spørgsmål nr. 1 til aktstykke 127 alm. del stillet den 31. marts 2020 efter ønske fra Troels Lund Poulsen (V), at regeringen på daværende tidspunkt anså lønkompensationsordningen for at være underlagt det arbejdsretlige neutralitetsprincip. Spørgsmål og svar lyder således:

**”Spørgsmål:**



Hvordan er reglerne for de danske virksomheder, der efter en frigørelseskonflikt anses for frigjort i henhold til gældende arbejdsretlig praksis og kan virksomheden herefter modtage lønkompensation for virksomhedens medarbejdere?

**Svar:**

Da der spørges ind til beskæftigelsesområdet, har jeg indhentet svar fra Beskæftigelsesministeriet.

"Når der ikke længere er en verserende arbejdskonflikt, herunder en frigørelseskonflikt, så gælder de almindelige regler, herunder om muligheden for at være omfattet af lønkompensationsordningen."

## **2.2. Bekendtgørelse nr. 267 og bekendtgørelse nr. 701 om lønkompensationsordningen**

Den midlertidige lønkompensationsordning blev i første omgang reguleret gennem erhvervsministerens bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19. Kriterierne for opnåelse af lønkompensation for virksomheder samt dokumentationskrav svarer i det store og hele til de kriterier, som fremgår af sagsfremstillingen i aktstykke nr. 117. Bekendtgørelsen indeholder desuden bestemmelser vedrørende klage og straf, som er fastsat med hjemmel i lov om erhvervsfremme.

Den 20. maj 2020 oplyste beskæftigelsesministeren i forbindelse med besvarelsen af BEU alm. del, spørgsmål 258, 2019-20, at Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet var blevet opmærksomme på, at det arbejdsretlige neutralitetsprincip ikke var blevet udmøntet efter hensigten i bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020, og at Erhvervsministeriet ville ændre bekendtgørelsen, således at neutralitetsprincippet kom til at gælde i relation til lønkompensationsordningen. Den ændrede bekendtgørelse ville udelukkende finde anvendelse for så vidt angår ansøgninger modtaget efter udstedelsen af den ændrede bekendtgørelse.

Erhvervsministeren udstedte herefter bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, som ophæver bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020. Den nye bekendtgørelse er udstedt i medfør af § 3, stk. 1, § 7, stk. 4, og § 23, stk. 3, i lov nr. 1518 af 18. december 2018 om erhvervsfremme og i medfør af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020, aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020, aktstykke nr. 155 af 29. april 2020 og aktstykke nr. 162 af 11. maj 2020.



De tre bestemmelser i lov om erhvervsfremme bemyndiger erhvervsministeren til at udstede nærmere regler om gennemførelse af erhvervsfremmeaktiviteter, der iværksættes inden for lov om erhvervsfremme, samt at udstede regler om klageadgang og bødestraf.

Den nye bekendtgørelse indeholder bl.a. et nyt § 4, stk. 6, om det arbejdsretlige neutralitetsprincip, med følgende ordlyd:

**”§ 4. [...]**

*Stk. 6.* En virksomhed kan ikke få udbetalt lønkompensation for ansatte i stillingskategorier, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part. I sådanne situationer vil der ske en reduktion af det kompensationsberettigede beløb efter § 3, stk. 6.”

Bekendtgørelsen indeholder desuden yderligere dokumentationskrav i § 6, stk. 1, nr. 8:

**”§ 6.** Ved ansøgning, jf. § 5, skal virksomheden oplyse:

1) [...]

8) Om virksomheden ansøger om kompensation for ansatte i stillingskategorier, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, jf. § 4, stk. 6.”

Bortset fra mindre justeringer indeholder bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 desuden vilkår, dokumentationskrav mv., svarende til den tidligere bekendtgørelse og de ovennævnte aktstykker.

### **2.3. Lovforslag L 141, 2019-20**

Før vedtagelsen af aktstykke nr. 117, fremsatte beskæftigelsesministeren den 19. marts 2020 lovforslag L 141, 2019-20 til lov om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder i forbindelse med covid-19. Med lovforslaget fastlægges arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling, når en virksomhed modtager kompensation under den midlertidige lønkompensationsordning. Lovforslaget fastslår bl.a. arbejdsgiverens ret til at hjemsende en lønmodtager under de betingelser, som fremgår af lønkompensationsordningen, og at lønmodtageren ikke betragtes som opsagt i hjemsendelsesperioden og derfor har ret til den aftalte løn. Lovforslaget blev vedtaget den 24. marts 2020.

Under behandlingen af lovforslaget spurgte Jette Gottlieb (EL) og Victoria Velasquez (EL), hvorvidt virksomheder, der lockouter deres medarbejdere i forbindelse med OK20, er berettiget til at få lønkompensation, jf. svar på spørgsmål 26, L 141, 2019-20. Beskæftigelsesministeren svarede den 23. marts 2020 følgende:



”Det er et generelt princip, at staten skal forholde sig neutral under en arbejdskonflikt. Det vil derfor ikke være muligt for en virksomhed at anvende lønkompensationsordningen i forhold til de stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af konflikten.”

### 3. Det arbejdsretlige neutralitetsprincip

I endeligt svar på BEU alm. del, spørgsmål 258, 2019-20, skriver Beskæftigelsesministeriet, at det er et generelt princip, at staten skal forholde sig neutral under en arbejdskonflikt. Ved besvarelsen af spørgsmål 26 til L 141, 2019-20 gav beskæftigelsesministeren udtryk for, at det var hans hensigt at iagttage det arbejdsretlige neutralitetsprincip ved at indrette lønkompensationsordningen således, at det ikke ville være muligt for en virksomhed at anvende lønkompensationsordningen i forhold til de stillingskategorier på en virksomhed, som er omfattet af en arbejdsretlig konflikt. Det var således hensigten, at lønkompensation skulle udelukkes for både medarbejdere omfattet af en lockout eller strejke samt medarbejdere inden for de samme stillingskategorier som dem, der er omfattet af en lockout eller strejke.

Det arbejdsretlige neutralitetsprincip ses eksempelvis også i lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., § 61:

”§ 61 Dagpenge må ikke udbetales til et medlem, hvis ledighed skyldes, at han er omfattet af strejke eller lockout (konflikt).

Stk. 2. Som omfattet af konflikt anses:

- 1) et medlem af en kasse, inden for hvis faglige område konflikt er iværksat, når medlemmet ved konfliktens iværksættelse er beskæftiget på den konfliktberørte virksomhed,
- 2) et medlem, der ved konfliktens iværksættelse er beskæftiget på den konfliktberørte virksomhed, og hvis lønvilkår må antages at ville blive direkte påvirket af konfliktens udfald.

Stk. 3. Hvis mindst 65 pct. af de medlemmer af en arbejdsløshedskasse, som ikke modtager ydelser fra kassen, bortset fra nedsatte dagpenge, efter stk. 2 anses for omfattet af en ikke overenskomststridig konflikt, skal der lukkes for udbetaling af dagpenge til arbejdsløshedskassens medlemmer. [...]”<sup>1</sup>

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 16 har følgende ordlyd:

”§ 16. Når en faglig organisation skriftligt og fyldestgørende har givet oplysninger om, at en arbejdsgiver er omfattet af strejke, lockout eller blokade, må der ikke ydes bistand med at finde arbejdskraft til arbejdsgiveren, før

---

<sup>1</sup> Jf. Lovbekendtgørelse nr. 199 af 11. marts 2020 af lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.



konflikten er hævet eller kendt overenskomststridig eller på anden måde retsstridig.”<sup>2</sup>

#### **4. Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets vurdering af hjemmelsgrundlaget**

I endeligt svar på BEU alm. del, spørgsmål 258, 2019-20, fremgår Beskæftigelsesministeriets og Erhvervsministeriets vurdering af muligheden for at fastsætte regler i en bekendtgørelse med hjemmel i ovennævnte aktstykker, som udelukker lønkompensation for hjemsendte medarbejdere i ”konflikttramt arbejde”, det vil sige medarbejdere omfattet af en lockout eller strejke samt medarbejdere inden for de samme stillingskategorier som dem, der er omfattet af en lockout eller strejke:

”Om erhvervsministeren har bemyndigelse til administrativt at fastsætte sådanne regler, afhænger af bemyndigelsesbestemmelsens rækkevidde.

For det første bemærkes det, at ordlyden i aktstykke nr. 117 angiver, at lønkompensation *kan* ydes til alle virksomheder, der lever op til de i aktstykket nævnte forudsætninger. Der er altså ikke umiddelbart efter ordlyden tale om, at alle virksomheder, der lever op til de nævnte forudsætninger, med henvisning til aktstykket har et retskrav på lønkompensation.

Dernæst bemærkes, at den bemyndigelsesbestemmelse, som erhvervsministeren blev tildelt i medfør af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 med en ny tekstanmærkning nr. 143 på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020, bl.a. omfatter vilkår for lønkompensation, modtagerkreds m.v. Det har altså ved aktstykkets vedtagelse været forudsat, at der administrativt ville blive fastsat nærmere regler om vilkår for kompensation og modtagerkreds.

De ovenfor nævnte bestemmelser forholder sig ikke til, om erhvervsministeren har bemyndigelse til ved bekendtgørelse at fastsætte regler om det generelle neutralitetsprincip i arbejdskonflikter i relation til lønkompensationsordningen. Baseret på bestemmelsens ordlyd er det imidlertid Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriets vurdering, at der ikke er noget til hinder for, at erhvervsministeren fastsætter regler herom, således at lønkompensationsordningen ikke omfatter de stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af konflikten. En sådan betingelse for lønkompensation vedrører netop ”vilkår for lønkompensation” og ”modtagerkreds”.

Det bemærkes desuden, at neutralitetsprincippet efter Beskæftigelsesministeriets vurdering er et sagligt kriterium, som er lovfæstet i en række love

---

<sup>2</sup> Jf. nr. 548 af 7. maj 2019 om en aktiv beskæftigelsesindsats.



på ministeriets område. I forbindelse med Folketingets behandling af de aktstykker, der udgør det hjemmelsmæssige grundlag for lønkompensationsordningen, har det været Beskæftigelsesministeriets vurdering, at neutralitetsprincippet er det sædvanlige udgangspunkt.

Jeg vil endvidere henlede opmærksomheden på, at denne forventede anvendelse af princippet er lagt til grund i mit svar på spørgsmål 26 til L141 (Forslag til lov om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder i forbindelse med covid-19), som blev afgivet til Folketinget den 23. marts 2020, det vil sige inden aktstykkets – og dermed bemyndigelsesbestemmelsens – vedtagelse den 25. marts 2020.

På den baggrund vil Erhvervsministeriet derfor ændre bekendtgørelsen, således at det præciseres nærmere, at neutralitetsprincippet gælder i relation til lønkompensationsordningen.”

## **5. Lovsekretariatets bemærkninger**

Lovsekretariatet bemærker, at det arbejdsretlige neutralitetsprincip første gang indgår som et kriterium i ordningen om midlertidig lønkompensation ved bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Det fremgår således hverken af trepartsaftalerne mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter eller af aktstykkerne nr. 108, 117, 127, 155 eller 162, at lønkompensation vil være udelukket for stillingskategorier, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori den ansøgende virksomhed er part. Ved besvarelsen af spørgsmål 26 til L 141, 2019-20, den 23. marts 2020 gav beskæftigelsesministeren udtryk for, at det var hans hensigt, at det arbejdsretlige neutralitetsprincip skulle gælde for lønkompensationsordningen, men uden at princippet eksplicit kom til at fremgå af de efterfølgende aktstykker, som danner hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelsen nr. 701 af 29. maj 2020. Ved besvarelsen af spørgsmål nr. 1 til aktstykke 127 tilkendegav ministeren ligeledes, at de almindelige regler, herunder om muligheden for at være omfattet af en lønkompensationsordning, gælder, når der ikke længere er en verserende arbejdskonflikt.

Lovsekretariatet noterer sig endvidere, at Finansudvalget med vedtagelsen af aktstykke nr. 117 også vedtog tekstanmærkning nr. 143, som er en materiel bestemmelse vedrørende administrationsgrundlaget for lønkompensationsordningen. Ordlyden af tekstanmærkningen er en bred bemyndigelsesbestemmelse, som bl.a. bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler om lønkompensation, herunder at fastsætte bestemmelser om kriterier for at opnå kompensation, vilkår for kompensation og modtagerkreds.





Spørgsmålet er herefter, om ministerens råderum ved tilrettelæggelsen af lønkompensationsordningen i bekendtgørelsesform er indskrænket gennem bindende forudsætninger i sagsfremstillingen i aktstykke nr. 117.

Lovsekretariatet lægger til grund, at Finansudvalgets godkendelse af aktstykke nr. 117 er givet under forudsætning af, at lønkompensationsordningen afspejler beskrivelsen i aktstykkets sagsfremstilling.

Lovsekretariatet deler således ikke Beskæftigelsesministeriets og Erhvervsministeriets vurdering af, at ordlyden i aktstykke nr. 117 medfører, at virksomheder, som lever op til kriterierne angivet i aktstykket, alene *kan* ydes lønkomensation, men ikke har krav herpå. Det er Lovsekretariatets vurdering, at aktstykket må forstås på den måde, at virksomheder, der lever op til alle de med høj detaljeringsgrad angivne forudsætninger, vil have mulighed for at få lønkomensation. Anvendelsen af ordet "kan" i aktstykkets sagsfremstilling ændrer efter Lovsekretariatets opfattelse ikke herved. Lovsekretariatets synspunkt understøttes endvidere af, at det i aktstykket anføres, at det sikres, at alle virksomheder, der opfylder kriterierne, kan modtage komensation.

Spørgsmålet er herefter, om det trods ovenstående er muligt at indføre neutralitetsprincippet ved bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020.

I lyset af ordlyden af bemyndigelsen sammenholdt med det forhold, at neutralitetsprincippet ifølge Beskæftigelsesministeriet er et generelt princip på beskæftigelsesområdet, er det Lovsekretariatets vurdering, at der ikke er grundlag for at fastslå, at ministeren ikke havde hjemmel til at indføre dette princip. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeren før vedtagelsen af aktstykke nr. 117 havde tilkendegivet overfor Folketinget, at princippet ville være gældende. Endelig bemærkes, at beskrivelsen af lønkompensationsordningen i aktstykke nr. 117, ikke ses at stå alene, men i bekendtgørelsen er suppleret af f.eks. bestemmelser om yderligere kriterier, som er nødvendige for at etablere ordningen, herunder navnlig om klageadgang og straf.