



**ADVOKAT  
SAMFUNDET**



Analyse:

# **ERHVERVSLIVETS RETSSIKKERHED UNDER NÆSTE PANDEMI**

Af Justitia og Advokatsamfundet



# ADVOKAT SAMFUNDET

## *Erhvervslivets retssikkerhed under næste pandemi*

Forfattere: Henrik Rothe (Justitia), Stine Brøsted Jensen (Justitia), Lars Økjær Jørgensen (Advokatsamfundet) og Interviewene i analysens bilag 1 er foretaget af Lars Hvidberg (Justitia).

© Justitia og Advokatsamfundet og forfatterne, 2021

ISBN:

### **Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank**

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt

[www.justitia-int.org](http://www.justitia-int.org)

### **Advokatsamfundet**

Advokatsamfundet er oprettet ved lov og har efter sine vedtægter bl.a. som formål at virke til gavn for det danske retssamfund. Advokatsamfundets bestyrelse, Advokatrådet, deltager derfor på et politisk neutralt grundlag aktivt i det lovforberedende arbejde og i den retspolitiske debat med henblik på bl.a. at pege på forhold i lovgivningen og i lovgivningsprocessen, som er betænkelige i forhold til retssikkerheden.

[www.advokatsamfundet.dk](http://www.advokatsamfundet.dk)

Publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er et fælles projekt mellem Advokatsamfundet og Justitia, som i den anledning har modtaget støtte fra Dreyers Fond.



## DREYERSFOND

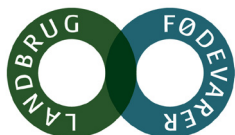
Publikationen er endvidere en del af Justitias projekt Retssikkerhed for Erhvervslivet, som støttes af:

**NORDEA  
FONDEN**

**Danske Medier:**

  
**KRAKS FOND**

Projektet støttes herudover af:



Om projektlederen:



### **Henrik Rothe**

Henrik Rothe er ansvarlig for projektet om retssikkerhed for erhvervslivet. Henrik har tidligere være præsident for Sø- og Handelsretten og generalsekretær i Det Danske Advokatsamfund. Ved siden af Justitia er Henrik adjungeret professor i erhvervsret på Copenhagen Business School samt formand for Ankenævnet for Patenter og Varemærker.

**Mail:** [henrik@justitia-int.org](mailto:henrik@justitia-int.org) **Tlf:** +45 24 81 00 71

# Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Resumé og anbefalinger</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Indledning</b>	<b>6</b>
<b>3.</b>	<b>Retsgrundlaget for erstatning og kompensation</b>	<b>8</b>
<b>3.1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>8</b>
<b>3.2.</b>	<b>Muligheder for indgreb i erhvervsdrivendes forhold og det offentliges erstatningspligt efter skiftende epidemilove</b>	<b>9</b>
3.2.1.	Den gamle epidemilov fra før marts 2020	9
3.2.2.	Epidemiloven efter hasteændringerne i marts 2020 indtil marts 2021	12
3.2.3.	Den nugældende epidemilov og arbejdsgruppe vedr. kompensation	20
<b>3.3.</b>	<b>Kompensationsordninger under coronasituationen</b>	<b>25</b>
3.3.1.	Overordnet om betingelserne for de største kompensationsordninger	25
3.3.2.	Retsgrundlaget for kompensationsordningerne og antal ændringer	27
3.3.3.	Princippet bag tildeling af kompensation og fordeling af det økonomiske tab	29
3.3.4.	Kompensationsordningerne og EU's statsstøtteregler	30
<b>3.4.</b>	<b>Erfaringer fra vores nabolande</b>	<b>33</b>
<b>3.5.</b>	<b>Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger</b>	<b>38</b>
<b>4.</b>	<b>Sagsbehandlingen i forbindelse med kompensationsordninger</b>	<b>42</b>
<b>4.1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>42</b>
<b>4.2.</b>	<b>Omfanget af de største kompensationsordninger</b>	<b>42</b>
<b>4.3.</b>	<b>Sagsbehandlingstid</b>	<b>45</b>
4.3.1.	Overordnet om sagsbehandlingstid	45
4.3.2.	Sagsbehandlingstider i forbindelse med kompensationsordningerne	45
4.3.3.	Forløbet forud for selve ansøgningsprocessen	48
<b>4.4.</b>	<b>Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer</b>	<b>51</b>
<b>4.5.</b>	<b>Sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen</b>	<b>52</b>
<b>4.6.</b>	<b>Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger</b>	<b>57</b>
<b>5.</b>	<b>Appel af afgørelser vedrørende kompensation</b>	<b>59</b>
<b>5.1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>59</b>
<b>5.2.</b>	<b>Sædvanlige ordninger vedrørende appel af offentlige myndigheders afgørelser</b>	<b>59</b>

<b>5.3. Den manglende mulighed for appel af afgørelser vedrørende kompensation som følge af Covid-19-foranstaltninger og retssikkerhedsmæssige konsekvenser heraf</b>	<b>68</b>
<b>5.4. Domstolskontrol</b>	<b>76</b>
5.4.1. Behandlingen af almindelige civile sager	77
5.4.2. Særligt om småsager	78
5.4.3. Hvad kan retten efterprøve?	78
5.4.4. Sagsomkostninger og sagsbehandlingstid	79
5.4.5. Særligt om forvaltningsdomstole	82
<b>5.5. Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger</b>	<b>82</b>
<b>6. Bilag 1: Interviews med erhvervsorganisationer</b>	<b>85</b>
6.1.1. Kim Haggren, DI	85
6.1.2. Sven Petersen, Dansk Erhverv	94
6.1.3. Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark	99
6.1.4. Kristian Nørgaard, politisk chefkonsulent i HORESTA	107

# 1. Resumé og anbefalinger

Denne analyse afdækker nogle af de væsentligste retssikkerhedsmæssige udfordringer, som coronapandemien og håndteringen heraf har haft for de store dele af dansk erhvervsliv, som har været ramt af restriktioner og derfor har benyttet sig af de indførte kompensationsordninger. Analysen er fremadskuende og har til formål at bidrage med konstruktive anbefalinger til, hvordan ordninger med kompensation fremover kan udformes, så de i videst muligt omfang tilgodeser virksomhedernes retssikkerhed under fremtidige pandemier.

Analysen har tre omdrejningspunkter, som behandles i tre kapitler.

Kapitel 3 omhandler konsekvenserne for virksomhederne af det manglende retsgrundlag for erstatning og kompensation. I kapitlet beskrives både erstatningsbestemmelsen i den gamle epidemilovs § 27 og den ekspropriationsbestemmelse og de kompensationsordninger, som blev indført som alternativ ved hasteændringerne af epidemiloven i marts 2020. Det fastslås, at det ikke er muligt direkte at sammenligne virksomhedernes manglende retskrav på erstatning i dag med den erstatningspligt, der tidligere gjaldt. Der er dog sket væsentlige ændringer i reglerne og principperne for kompensation, uden at det var genstand for grundig debat i Folketinget, og det har konsekvenser for virksomhederne, at de i dag, hvor de ikke har retskrav på erstatning, ikke kan forudsige, om og i hvilket omfang, de kan få kompensation i forbindelse med nye restriktioner.

I kapitel 4 beskrives omfanget af og sagsbehandlingstiden for de største kompensationsordninger. Kapitlet indeholder også en redegørelse for selve sagsbehandlingen af ansøgningerne på ordningerne i Erhvervsstyrelsen. Overordnet viser gennemgangen, at ordningernes omfang har været enormt, og at ordningerne har skullet administreres under stort tidspres uden fortilfælde og administrative rutiner at læne sig opad. Dette har uundgåeligt skabt udfordringer med sagsbehandlingen, som der vil kunne drages erfaringer af ved tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen af fremtidige kompensationsordninger.

Kapitel 5 vedrører virksomhedernes manglende mulighed for administrativ appel af Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation, som indebærer, at virksomhedernes eneste appelmulighed har været at anlægge en civil sag ved domstolene. Som det fremgår af kapitlet, kan en afgørelse truffet af den offentlige forvaltning ellers normalt indbringes for en højere administrativ instans, hvilket har en lang række fordele for både borgeren i den konkrete sag og retstilstanden på området. Som det også fremgår af kapitlet er domstolsbehandling for hovedparten af sagerne ikke noget hensigtsmæssigt alternativ til administrativ appel, da det bl.a. er en langsommelig og dyr proces.

Nedenfor gengives helt kort analysens overordnede anbefalinger. For de fulde anbefalinger og dertilhørende retssikkerhedsmæssige overvejelser, se analysens afsnit 3.5 (for anbefalinger vedr. retsgrundlaget for erstatning og kompensation), afsnit 4.6 (for anbefalinger vedr. sagsbehandlingen) og afsnit 5.5 (for anbefalinger vedr. appel).

Anbefalingerne har alle afsæt i principper om demokrati og retssikkerhed i bred forstand. Først og fremmest bør den demokratiske magtbalance sikres gennem bl.a. grundig debat om fremtidige kompensationsordninger i Folketinget og løbende inddragelse af Folketingets epidemiudvalg, når reglerne, der ligger til grund for ordningerne, ændres. Dernæst bør der indføres en klar og gennemskuelig regulering af området, så de erhvervsdrivende sikres bedre kendskab til deres rettigheder og pligter. Endelig bør sagsbehandlingen tilrettelægges på en sådan måde, at forvaltningsretlige regler og principper om bl.a. vejledning og genoptagelse iagttages, og at virksomhederne sikres adgang til at klage over det offentliges afgørelser.

## Justitia og Advokatsamfundet anbefaler

### Vedrørende retsgrundlaget for erstatning og kompensation:<sup>1</sup>

- At erhvervsdrivende får et **retskrav** på erstatning eller kompensation for tab som følge af tvangsindgreb efter epidemiloven, hvis størrelse fastsættes i bekendtgørelser udfærdiget af erhvervsministeren under hensyn til dels erhvervsvirksomhedernes økonomiske situation, dels samfundsøkonomien.
- At **den almindelige lovgivningsproces** følges ved en forestående ændring af epidemiloven, så der sker en grundig parlamentarisk drøftelse af både økonomiske dilemmaer og retssikkerhedsmæssige problemer knyttet til kompensationsordninger.
- At der nedsættes en **erhvervsepidemikommission** bestående af repræsentanter for erhvervslivet og regeringen, som skal konsulteres i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelser om kompensation eller erstatning.
- At bekendtgørelser om kompensation eller erstatning skal **forelægges Folketingets epidemiudvalg** til godkendelse for at sikre parlamentarisk indflydelse.
- At tildelingskriterierne for kompensation eller erstatning i videst muligt omfang gøres **objektive og digitaliserbare** med henblik på IT-baseret og automatiseret sagsbehandling.

### Vedrørende ekspropriation efter epidemiloven:<sup>2</sup>

- At udmåling af erstatning i anledning af ekspropriation sker i en **taksationskommission** med den fornødne juridiske sagkundskab og indsigt i erhvervsforhold.

---

<sup>1</sup> Se analysens kapitel 3, herunder særligt retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger i afsnit 3.5.

<sup>2</sup> Se analysens kapitel 3, herunder særligt retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger i afsnit 3.5.

- At det sikres, at taksationskommissionen kan arbejde **hurtigt og smidigt** og i videst muligt omfang overlades et **frit skøn**, som ikke normeres.
- At der *ikke* oprettes en overtaksationskommission, men at virksomheder, som vil anfægte taksationskommissionens afgørelse, kan indbringe denne **direkte for domstolene** med deltagelse af sagkyndige dommere.

### **Vedrørende sagsbehandlingen i forbindelse med kompensationsordninger:<sup>3</sup>**

- At sagsbehandlingsregler og IT-systemer tilrettelægges således, at virksomheder i overensstemmelse med **sædvanlige forvaltningsretlige principper** sikres mulighed for at få genoptaget behandlingen af en ansøgning om kompensation - både i tilfælde, hvor der foreligger nye oplysninger og i tilfælde, hvor myndighederne har begået fejl. I andre tilfælde forudsættes det, at Erhvervsstyrelsen eller den myndighed, der i fremtiden skal administrere kompensationsordninger, indgår i en normal **dialog** med ansøgeren forud for afvisning.
- At der oprettes én indgang til Erhvervsstyrelsen, eller den i fremtiden ansvarlige myndighed, hvor ansøgere af alle kompensationsordninger kan henvende sig for **vejledning**.
- At der i videst muligt omfang anvendes **machine learning eller egentlig kunstig intelligens** i sagsbehandlingen med henblik på effektivisering og optimal ressourceudnyttelse.
- At der allerede nu udarbejdes en **beredskabsplan** af de myndigheder, der i fremtiden skal administrere kompensationsordninger.

### **Vedrørende appel af afgørelser vedrørende kompensation:<sup>4</sup>**

- At der indføres en adgang til at påklage Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation til **Erhvervsankenævnet**.
- At der udarbejdes en **beredsskabsplan** for, hvordan Erhvervsankenævnet på kort tid kan etablere en særlig afdeling/Task Force, der kan behandle de påklagede afgørelser med den fornødne hurtighed.
- At der forud for appellen til Erhvervsankenævnet sker en **lovpligtig remonstration**, så Erhvervsstyrelsen eller den myndighed, der i fremtiden administrerer ordningerne, indenfor en kort frist skal genoverveje sin afgørelse.
- At afgørelser, som en virksomhed herefter ønsker prøvet i domstolssystemet, kan indbringes for **Sø- og Handelsretten** med anvendelse af sagkyndige dommere, eller at det gøres obligatorisk, at der ved byretternes behandling af sådanne sager anvendes sagkyndige dommere med den relevante faglige baggrund.

<sup>3</sup> Se analysens kapitel 4, herunder særligt retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger i afsnit 4.6.

<sup>4</sup> Se analysens kapitel 5, herunder særligt retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger i afsnit 5.5.

## 2. Indledning

Da coronapandemien ramte Danmark i marts 2020, fulgte en tid med store udfordringer for det danske samfund og vanskelige politiske afvejninger mellem hensyn til smittebekæmpelse og hensyn til grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincipper.

Både Justitia og Advokatsamfundet udgav i sommeren 2020 (sidstnævnte i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder) analyser om de konsekvenser, som coronahåndteringen har haft for særligt borgernes frihed og for retssamfundet.<sup>5</sup> Analyserne tjente som bidrag til debatten om den nye langsigtede epidemilov, som da den trådte i kraft 1. marts 2021 medførte en række forbedringer af borgernes retssikkerhed og den demokratiske magtbalance sammenlignet med den midlertidige epidemilov fra marts 2020.

Det var dog ikke kun frihedsrettigheder og retsstatsprincipper, som blev hårdt prøvet under coronapandemien. Pandemihåndteringen bød også på udfordringer og store økonomiske konsekvenser for de store dele af dansk erhvervsliv, som efter hasteændringerne af epidemiloven i marts 2020 blev mødt med krav om bl.a. reduceret kundeantal, begrænsede åbningstider eller totale nedlukninger. Disse konsekvenser blev søgt afbødet gennem ordninger med hjælpepakker og compensation, som måtte søsættes under stort tidspres og derfor ikke i fuldt omfang inddrog hensyn til virksomhedernes retssikkerhed.

Mens beføjelserne til at indføre restriktioner *for* eller nedlukninger *af* virksomheder m.v. blev videreført i den nye epidemilov fra marts 2021, blev spørgsmålet om compensation til erhvervslivet for tab som følge af sådanne indgreb udskudt til senere behandling. Regeringen nedsatte således efter aftale med et flertal af Folketingets partier en arbejdsgruppe, der inden udgangen af 2021 skal udarbejde principper for compensation og likviditetsstøtte, som tilgodeser både virksomheder, lønmodtagere m.v. og samfundsøkonomiske hensyn. Arbejdsgruppens anbefalinger vil ifølge aftalen mellem regeringen og partierne herefter blive forhandlet politisk.

Kompensationsordningerne, og de vilkår og principper, som ordningerne er bygget op omkring, har haft stor betydning for de virksomheder, der har været underlagt restriktioner i løbet af coronapandemien. Det er derfor vigtigt, at virksomhedernes retssikkerhed er i fokus ved udarbejdelsen af fremtidige kompensationsordninger.

Justitia og Advokatsamfundet håber med denne analyse at kunne bidrage med overvejelser om hvilke retssikkerhedsmæssige hensyn til erhvervslivet, der bør iagttages ved fastlæggelsen af fremtidige kompensationsordninger ved at kaste lys over nogle af de største udfordringer, der har været med de nuværende ordninger. Problematikkerne vedrører overordnet det

---

<sup>5</sup> [Justitia](#): Retsstaten og Covid-19, juni 2020 og [Institut for Menneskerettigheder og Advokatsamfundet](#): Covid-19-tiltag i Danmark, retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser, juni 2020.



manglende retsgrundlag for erstatning og kompensation (kapitel 3), udfordringer i forbindelse med sagsbehandlingen af kompensationsordningerne (kapitel 4) og problemerne ved den manglende adgang til appel over Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation (kapitel 5).

Som led i analysen har Justitia og Advokatsamfundet foretaget interviews med repræsentanter fra DI, Dansk Erhverv, SMVDanmark og HORESTA om de største retssikkerhedsmæssige udfordringer for virksomhederne i forbindelse med epidemien og kompensationsordningerne. De fire interviews er vedlagt som bilag til analysen.

Formålet med analysen er ikke skue bagud og fremsætte kritik af politiske beslutninger, myndighedernes håndtering m.v. i bagklogskabens lys. Forhåbningen er derimod, at analysen ved at se på de erfaringer, der er gjort under coronapandemien, kan bidrage med konstruktive anbefalinger til, hvordan virksomhedernes retssikkerhed i højere grad kan tilgodeses, hvis/når den næste pandemi rammer.

Analysen inddrager derfor ikke enkeltstående begivenheder, såsom forløbet omkring nedlukningen af minkerhvervet, selv om der også kan have været store konsekvenser og retssikkerhedsmæssige udfordringer for virksomhederne forbundet med disse. Analysen beskæftiger sig heller ikke med politiske spørgsmål om rimeligheden af selve de indførte restriktioner, eller hvor meget virksomhederne har fået udbetalt i kompensation m.v., da det ligger udenfor analysens formål. Analysens fokus er derfor alene de retssikkerhedsmæssige udfordringer, der gennemgående har været i relation til reglerne, principperne og selve systemet bygget op omkring kompensationsordningerne.

## 3. Retsgrundlaget for erstatning og kompensation

### 3.1. Indledning

Da Covid-19 kom til Danmark i februar 2020, havde vi allerede en epidemilov. Loven, som i hovedtræk kunne føres 100 år tilbage i tid,<sup>6</sup> var imidlertid ifølge regeringen ikke tilstrækkelig til at sikre myndighedernes handlemuligheder og effektiv ressourceudnyttelse i forbindelse med håndteringen af Covid-19.<sup>7</sup> Regeringen fremsatte derfor i marts 2020 to ændringsforslag, som blev vedtaget af Folketinget og medførte meget omfattende og grundlæggende ændringer af epidemiloven, herunder indførelsen af en langt bredere adgang til at regulere erhvervsdrivendes forhold.

I den forbindelse skete der en afskaffelse af den generelle erstatningspligt for det offentlige, som gjaldt ifølge den gamle epidemilov ved iværksættelse af de mere begrænsede muligheder for indgreb i erhvervsdrivendes forhold, som denne lov gav mulighed for. I stedet blev der indført en snævrere ekspropriationsbestemmelse, som beskrives nærmere i afsnit 3.2.2.3. Med undtagelse af de få tilfælde af indgreb, der kunne udgøre ekspropriation, havde virksomhederne således ikke krav på erstatning for deres tab som følge af restriktioner og nedlukninger. Mens sådanne tab ifølge den gamle lov blev dækket af staten, påhvilede tab som følge af indgreb efter den nye lov den enkelte virksomhed. Regeringen lancerede dog en række kompensationsordninger, hvilket betød, at virksomheder, hvis de opfyldte ordningernes betingelser, kunne få dækket dele af deres udgifter til bl.a. lønninger og faste omkostninger såsom husleje.

Den nye epidemilov, med de ændringer der fulgte af de to hastelove i marts 2020, havde en solnedgangsklausul, som indebar, at hele loven bortfaldt den 1. marts 2021. Den 23. februar 2021 vedtog Folketinget derfor en ny epidemilov, som trådte i kraft samme dag, som den tidligere udløb.<sup>8</sup> Det er intentionen, at denne epidemilov skal sikre myndighedernes handlemuligheder ved også fremtidige ukendte sygdomme, så hasteændringer i samme omfang som i marts 2020 undgås fremover.<sup>9</sup> Heller ikke i den nugældende epidemilov findes nogen bestemmelse, der pålægger det offentlige at betale erstatning til virksomheder m.v.,

---

<sup>6</sup> Se lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse. Den første samlede epidemilov var lov nr. 114 af 21. marts 1979, der samlede alle foranstaltninger, herunder særligt foranstaltningerne efter førnævnte epidemilov og lov om karantæneforanstaltninger mod smitsomme sygdomme.

<sup>7</sup> Se lovforslag nr. L 133, FT 19/20, som fremsat, s. 5.

<sup>8</sup> Lov nr. 285 af 27. februar 2021 om epidemier m.v.

<sup>9</sup> Se bl.a. lovforslag nr. L 134, FT 20/21, som fremsat, s. 16 og [Sundhedsministeriet](#): Bred aftale om ny epidemilov, 18. december 2020.

som lider et tab i forbindelse med tiltag iværksat i medfør af epidemiloven, medmindre indgrebet udgør ekspropriation.<sup>10</sup>

I afsnit 3.2 beskrives de muligheder for at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold, der har eksisteret efter de seneste epidemilove, og hvordan disse er blevet udmøntet. Derudover beskrives de regler, som disse love har indeholdt om erstatningspligt for det offentlige for tab i forbindelse med sådanne indgreb samt de kompensationsordninger, som blev indført efter marts 2020 for at holde hånden under dansk erhvervsliv. I afsnit 3.2.1 beskrives de regler, der fandtes i den epidemilov, der gjaldt før hastændringerne i marts 2020. I afsnit 3.2.2 beskrives de ændringer til disse regler, som blev indført med hastændringerne til epidemiloven i marts 2020. I afsnit 3.2.3 beskrives reglerne efter den nugældende epidemilov og de overvejelser, som Folketinget har gjort sig om erstatning i forbindelse hermed.

I afsnit 3.3 gennemgås baggrunden for de største kompensationsordninger, som blev indført efter hastændringerne af epidemiloven i marts 2020, og principperne bag fordelingen af det økonomiske tab. Derudover gennemgås antallet af ændringer i reglerne bag de største ordninger. Endelig beskrives forholdet mellem kompensationsordningerne og EU's statsstøtteregler.

I afsnit 3.4 beskrives, hvordan vores nabolande Sverige, Norge og Tyskland helt overordnet har håndteret spørgsmålet om erstatning og kompensation for virksomheders tab som følge af indgreb under coronasituationen.

Afsnit 3.5 indeholder en sammenfatning med retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger til en fremtidig regulering af spørgsmålet om erstatning og kompensation til erhvervslivet for tab som følge af indgreb efter epidemiloven.

## **3.2. Muligheder for indgreb i erhvervsdrivendes forhold og det offentliges erstatningspligt efter skiftende epidemilove**

### **3.2.1. Den gamle epidemilov fra før marts 2020**

#### **3.2.1.1. Beføjelser til at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold**

Den epidemilov, der gjaldt før hastændringerne i marts 2020, blev indført i 1979.<sup>11</sup> Loven er senere ændret flere gange, bl.a. i 2007 for at drage nytte af erfaringerne i forbindelse med udbruddet af SARS i 2003 og for bedre at ruste Danmark mod biologisk terror i lyset af den

---

<sup>10</sup> Regeringen og Folketingets partier aftalte i forbindelse med stemmeaftalen om den nye epidemilov, som omtalt andre steder i analysen, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe, som skal udarbejde principper for kompensation. Arbejdsgruppen skal ifølge aftalen afrapportere inden udgangen af 2021.

<sup>11</sup> Lov nr. 114 af 21. marts 1979. Se lovbekendtgørelse nr. 1026 af 1. oktober 2019 for de regler, der gjaldt før lovændringerne i marts 2020. Se hertil sundheds- og ældreministerens besvarelse af spørgsmål 319 (SUU Alm. del), FT 20/21. Bekendtgørelsen er vedlagt besvarelsen som bilag 2.

senere tids internationale terrorbegivenheder.<sup>12</sup> Loven fra 1979 udgjorde den første samlede epidemilov og afløste bl.a. den tidligere epidemilov af 1915 og den tidligere karantænelov af 1953.<sup>13</sup>

Mens den tidligere karantænelovs foranstaltninger blev videreført i den nye samlede epidemilovs kapitel 4, blev foranstaltningerne efter 1915-epidemiloven videreført i den nye lovs kapitel 3 om *foranstaltninger mod smitsomme sygdomme og andre overførbare sygdommes udbredelse her i landet*.<sup>14</sup> Hvis der i forbindelse med forebyggende foranstaltninger efter kapitel 3 – som beskrives nedenfor – blev påført nogen et tab, havde vedkommende ifølge lovens § 27 krav på erstatning herfor fra det offentlige.

Foranstaltningerne efter lovens kapitel 3 omfattede bl.a. en adgang for de daværende epidemikommissioner til at påbyde tvangsundersøgelse, -indlæggelse, -isolation og behandling af personer, der var eller måtte antages at være smittet med en alment farlig sygdom. Disse beføjelser er videreført i den nugældende epidemilovs kapitel 5 – nu under Styrelsen for Patientsikkerheds kompetence - og i øvrigt behandlet i tidligere analyser fra henholdsvis Advokatsamfundet i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og Justitia i juni 2020.<sup>15</sup> Derudover indeholdt den førgældende epidemilovs kapitel 3 regler om rensning og obduktion af personer, som også er videreført i den nugældende epidemilov, samt en adgang til tvangsvaccination, som nu er afskaffet.

Udover disse foranstaltninger overfor enkeltpersoner indeholdt den førgældende epidemilovs kapitel 3 alene to bestemmelser, som gav adgang til bredere samfundsmæssige foranstaltninger.

For det første kunne den regionale epidemikommission ifølge § 7 påbyde, at et område, hvor en alment farlig sygdom optræder, afspærres, for at hindre samkvem med omgivelserne i fornødent omfang. Derudover kunne epidemikommissionen forbyde, at der afholdes offentlige arrangementer og lignende i området. Sådanne foranstaltninger skulle ifølge bestemmelsen ophæves snarest muligt. Ifølge lovbemærkningerne ville et forbud mod offentlige møder i

---

<sup>12</sup> Se de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 122, FT 06/07, som fremsat. De øvrige ændringer er primært konsekvensændringer, se også de almindelige bemærkninger for nærmere herom.

<sup>13</sup> Lov nr. 138 af 10. maj 1915 om foranstaltninger mod smitsomme sygdommes udbredelse og lov nr. 67 af 31. marts 1953 om karantæneforanstaltninger mod smitsomme sygdomme.

<sup>14</sup> Lovforslag nr. L 118, FT 06/07, som fremsat, s. 2117-26.

<sup>15</sup> Se analyser fra [Justitia: Retsstaten og Covid-19](#) og [Advokatsamfundet og Institut for Menneskerettigheder: COVID-19-tiltag i Danmark – retssikkerhedsmæssige og menneskeretlige konsekvenser](#), begge fra juni 2020.

praksis formentlig dreje sig om forbud mod større sportsarrangementer, koncerter m.v.<sup>16</sup> Også adgangen til afspærring af områder er videreført i den gældende epidemilov som § 26.<sup>17</sup>

For det andet kunne epidemikommisionerne påbyde hel eller delvis lukning af en virksomhed, der fremstiller og distribuerer levnedsmidler, hvis der var fare for, at smitte kunne spredes ved virksomhedens fremstilling/distribution. Bestemmelsen omfattede umiddelbart alle levnedsmiddelvirksomheder, dog kun under de nævnte omstændigheder,<sup>18</sup> nemlig hvis smittefaren udgik fra selve virksomhedens fremstilling eller distribution. Epidemikommisionen kunne alternativt forbyde en smittebærende person adgang til virksomheden.<sup>19</sup> Bestemmelsen blev videreført ved lovændringen i marts 2020. Bestemmelsen blev ifølge Sundhedsministeriet ikke anvendt mellem marts 2020 og marts 2021, hvor den blev unklad videreført i den nugældende epidemilov.<sup>20</sup>

Bortset fra de ovennævnte situationer var der ikke ifølge den epidemilov, der gjaldt før marts 2020, hjemmel til at foretage indgreb i fysiske eller juridiske personers forhold med krav på erstatning fra det offentlige til følge, jf. dagældende § 27.

### 3.2.1.2. Regler om erstatning

Den epidemilov, der gjaldt før hastændringerne i marts 2020, indeholdt som nævnt en ret til erstatning fra det offentlige, hvis nogen blev påført et tab som følge af et indgreb efter reglerne i epidemilovens kapitel 3, som er beskrevet ovenfor. Erstatningens størrelse blev ifølge stk. 2 fastsat af den epidemikommision, som i medfør af den dagældende epidemilov havde iværksat den foranstaltning, der medførte et tab. Fastsættelsen skulle ske efter forhandling med skadelidte. Hvis kommissionen og skadelidte ikke kunne opnå enighed om erstatningspligten eller erstatningens størrelse, skulle kommissionen indbringe spørgsmålet for domstolene.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget til den første samlede epidemilov fra 1979 ville enhver forebyggende foranstaltning iværksat i medfør af lovens kapitel 3 kunne medføre ret til erstatning. Dette forudsatte dog, at der kunne dokumenteres et tab som følge af den pågældende foranstaltning.<sup>21</sup> Derudover kan der ikke i hverken forarbejderne til hovedloven fra 1979 eller den første generelle lov om epidemier fra 1915 hentes nogle særlige bidrag til,

<sup>16</sup> Se lovforslag nr. L 122, FT 06/07, som fremsat, specielle bemærkninger til § 1, nr. 5.

<sup>17</sup> Bestemmelsen er en videreførelse (med flere ændringer) af 2020-epidemilovens § 7. Ved lovændringerne i marts 2020 blev alene den del af den tidligere § 7 som vedrørte afspærring videreført, mens adgangen til at forbyde offentlige arrangementer blev skrevet ud af bestemmelsen. Derimod blev indført en ny § 6, hvorefter sundheds- og ældreministeren kunne fastsætte regler om forbud mod afholdelse og deltagelse i større forsamlingsarrangementer, begivenheder m.v. Se herom lovforslag nr. L 133, FT 19/20, som fremsat, s. 24-25 og lovforslag nr. L 134, FT 19/20, som fremsat, s. 133-34.

<sup>18</sup> Se lovforslag nr. L 118, FT 78/79, som fremsat, s. 2130-2131.

<sup>19</sup> Se §§ 5-12 i lovbekendtgørelse nr. 1026 af 1. oktober 2019.

<sup>20</sup> Henvendelse fra Justitia til Sundhedsministeriet den 3. august 2021, besvaret den 19. november 2021.

<sup>21</sup> Lovforslag nr. L 118, FT 78/79, som fremsat, s. 2133-34.

hvordan bestemmelsen blev eller var tiltænkt anvendt i praksis. Heller ikke under behandlingen af hastelovforslaget til første ændring af epidemiloven i marts 2020 blev anført noget om rækkevidden af den tidligere erstatningsbestemmelse, da Sundheds- og Ældreministeriet,<sup>22</sup> ifølge ministeren, ikke var bekendt med, at den tidligere § 27 havde været anvendt i nyere tid.<sup>23</sup>

### 3.2.2. Epidemiloven efter hasteændringerne i marts 2020 indtil marts 2021

#### 3.2.2.1. Beføjelser til at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold

Efter daglige stigninger i antallet af smittede med coronavirus, siden det første tilfælde blev konstateret i Danmark 27. februar 2020, fremsatte regeringen den 12. marts 2020 det første ændringsforslag til den dagældende epidemilov. Lovforslaget blev behandlet i Folketinget og vedtaget samme dag, som det var fremsat.<sup>24</sup>

Regeringen begrundede ændringsforslaget med, at den eksisterende lovgivning efter regeringens opfattelse på en række områder ikke var tilstrækkelig til at sikre myndighedernes handlemuligheder og effektiv ressourceudnyttelse. De eksisterende beføjelser, som blev videreført i den nye lov, blev derfor overført fra de regionale epidemikommissioner til sundheds- og ældreministeren, ligesom der blev indført en række nye beføjelser.<sup>25</sup> I slutningen af marts 2020 vedtog Folketinget endnu et ændringsforslag til epidemiloven, der både skulle sikre regeringen yderligere handlemuligheder i forbindelse med coronasituationen og rette op på nogle u hensigtsmæssigheder og udelader ved den første hasteændring af epidemiloven.<sup>26</sup>

Blandt de eksisterende beføjelser, der blev videreført, var epidemikommissionernes adgang til at påbyde afspærring af et område, som blev overført til sundheds- og ældreministeren med visse ændringer.<sup>27</sup> Herudover fik ministeren bl.a. beføjelser til at fastsætte regler om forbud mod afholdelse og deltagelse i større forsamlinger, arrangementer m.v. ("forsamlingsforbud")<sup>28</sup> samt bemyndige politiet til at nedlægge forbud mod ophold på bestemte steder for at forhindre smittefare ("opholdsforbud").<sup>29</sup> Også epidemikommissionernes adgang til at påbyde hel eller delvis lukning af en levnedsmiddelvirksomhed, hvis der var fare for smittespredning

<sup>22</sup> Sundheds- og Ældreministeriet skiftede 21. januar 2021 navn til Sundhedsministeriet. Der refereres gennem hele analysen til det eksisterende ministerium på det relevante tidspunkt, hvorfor betegnelsen varierer.

<sup>23</sup> Besvarelsen af spørgsmål nr. 17 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20. Se mere herom i afsnit 3.2.2.2.

<sup>24</sup> Se vedrørende forløbet *Justitia*: Retsstaten og Covid-19, juni 2020, kapitel 4, afsnit 1.

<sup>25</sup> Lovforslag nr. L 133, FT 19/20, som fremsat, s. 5-6.

<sup>26</sup> Se lovforslag nr. L 158, FT 19/20, som fremsat, s. 3-4.

<sup>27</sup> Se lovforslag nr. L 133, FT 19/20, som fremsat s. 25.

<sup>28</sup> Se hertil note 17.

<sup>29</sup> Hjemlen til forsamlingsforbud blev indsat som § 6, stk. 1 ved lov nr. 208 af 17. marts 2020. Hjemlen til opholdsforbud blev tilføjet som stk. 3 til bestemmelsen ved lov 359 af 4. april 2020. Se lovforslag nr. L 133, FT 19/20, som fremsat s. 23-24 og lovforslag nr. 158, FT 19/20, som fremsat s. 17-18.

ved virksomhedens fremstilling eller distribution af levnedsmidler, blev overført til sundheds- og ældreministeren ved lovændringen.<sup>30</sup>

Som supplement hertil blev der indsat en række nye bestemmelser i epidemilovens kapitel 3. Den mest omfattende af disse nye bestemmelser, hvad angår regulering af erhvervsvirksomheders forhold, var lovens § 12 b. Bestemmelsen indeholdt en adgang for sundheds- og ældreministeren til, efter forhandling med erhvervsministeren, at fastsætte restriktioner for eller forbud mod adgang til lokaler, som erhvervsdrivende råder over, og hvortil offentligheden har adgang. Sådanne lokaler blev i lovforslagets bemærkninger beskrevet som *forretningslokaler*, hvilket skulle forstås bredt og bl.a. også omfatte færgeterminaler og lufthavne.<sup>31</sup>

Som eksempler på anvendelse af bestemmelsen blev i bemærkningerne nævnt regler om forbud mod adgang til fitnesscentre, solarier m.v. og regler om, at visse forretningslokaler kun må modtage besøgende, indtil  $\frac{1}{4}$  af den maksimale kapacitet er udnyttet. Det blev i lovforslaget bemærket, at sådanne forbud efter omstændighederne vil kunne udgøre ekspropriation, hvorved der blev henvist til den foreslåede nyaffattelse af § 27, som beskrives i afsnit 3.2.2.2 nedenfor.<sup>32</sup>

Det var med hjemmel i denne nye § 12 b, at der i tiden frem til at den nugældende epidemilov trådte i kraft 1. marts 2021 (hvor bestemmelsen blev videreført som § 36, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.2.3) skete en omfattende regulering af erhvervsdrivendes forhold. Det var bl.a. i medfør af § 12 b, at sundheds- og ældreministeren i marts 2020 påbød, at erhvervsdrivende skulle holde serveringssteder, indkøbscentre, træningscentre, frisørsaloner og andre liberale erhverv m.v. lukket for offentligheden i en periode.<sup>33</sup> Disse regler er løbende blevet ændret et utal af gange i takt med skiftende politiske beslutninger om håndteringen af smittespredning i samfundet. I perioder hvor der ikke har været påbudt totale nedlukninger af erhverv, har der været skiftende restriktioner for disse erhverv, f.eks. således at serveringssteder kun måtte tillade adgang for 1 besøgende pr. 2 m<sup>2</sup> gulvareal og kun måtte holde åbent frem til kl. 24.<sup>34</sup>

### 3.2.2.2. Regler om erstatning

Ved den første ændringslov til epidemiloven i marts 2020, blev den tidligere lovs § 27 vedr. det offentlige erstatningspligt for indgreb ifølge epidemilovens kapitel 3 nyaffattet. Den nye § 27 gav sundheds- og ældreministeren hjemmel til at iværksætte ekspropriation af privat ejendom til brug for gennemførelse af foranstaltninger efter epidemiloven. Bestemmelsen fastslog, at

<sup>30</sup> Se hertil lovforslag nr. L 133, FT 19/20, s. 27.

<sup>31</sup> Se lovforslag nr. L 133, FT 18/20, s. 28.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020, kapitel 2.

<sup>34</sup> Se f.eks. bekendtgørelse nr. 687 af 27. maj 2020.

der skal ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere i sådanne tilfælde.<sup>35</sup> Det er grundloven, der fastsætter kravene for, hvornår et indgreb udgør ekspropriation. Disse særlige krav beskrives overordnet nedenfor i afsnit 3.2.2.3. Langt de fleste af statens indgreb i ejendomsretten er *ikke* ekspropriative indgreb og udløser derfor ikke erstatning efter den nye epidemilovs § 27.<sup>36</sup>

Mens staten ifølge den gamle epidemilov skulle dække tabet hos alle de virksomheder, som blev ramt økonomisk af statens indgreb, skulle staten ifølge den nye epidemilov alene dække tab i de meget begrænsede tilfælde, hvor indgreb udgjorde ekspropriation. I alle øvrige tilfælde havde virksomhederne ikke længere ifølge epidemiloven noget retskrav på erstatning. Der skete således samtidig med den væsentlige udvidelse af statens beføjelser til at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold en overvæltning af den økonomiske byrde som følge heraf fra staten til den enkelte virksomhed. Virksomhedernes tab blev dog søgt afbødet gennem indførelsen af kompensationsordninger, som beskrives nærmere nedenfor og særligt i afsnit 3.3.

Ændringen af bestemmelsen fra en generel erstatningspligt for det offentlige til en hjemmel til ekspropriation blev ikke nærmere begrundet i bemærkningerne til lovforslaget. Det blev dog i betænkningen til første ændringslov bemærket, at man ikke kendte de økonomiske konsekvenser ved *ikke* at ophæve bestemmelsen i kombination med de foreslåede grundlæggende ændringer, der fandt sted med første ændringslov, hvorved området for indgreb blev udvidet betydeligt.<sup>37</sup>

Sundheds- og ældreministeren blev under lovforslagets behandling bedt om at redegøre for rækkevidden af forslaget til nyaffattelsen af § 27. Ministeren svarede hertil, at det vil afhænge af en samlet vurdering, om der i konkrete tilfælde vil være tale om ekspropriative indgreb eller ej. Ministeren fremhævede samtidig, at de foranstaltninger, som iværksættes i medfør af epidemiloven, ofte *ikke* vil skulle anses for ekspropriative indgreb i grundlovens forstand og dermed ikke være omfattet af erstatningspligten.<sup>38</sup>

Ministeren blev i et andet spørgsmål fra Sundheds- og Ældreudvalget bedt om at redegøre for, hvordan borgernes retssikkerhed blev forringet i forhold til den tidligere lov, herunder i forhold til erstatning og compensation. Hertil svarede ministeren, at der grundet de grundlæggende ændringsforslag vanskeligt kunne foretages en direkte sammenligning mellem den førgældende epidemilov og lovforslaget til den nye epidemilov.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Se § 27 i lov nr. 208 af 17. marts 2020.

<sup>36</sup> Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 2. udgave (2016), s. 317 og besvarelsen af spørgsmål nr. 16 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20.

<sup>37</sup> Betænkning over lovforslag nr. L 133, FT 19/20, s. 4. Se også analyse fra [Justitia](#): Retsstaten og Covid-19, juni 2020, s. 75.

<sup>38</sup> Besvarelsen af spørgsmål nr. 16 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20.

<sup>39</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 51 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20.



Ministeren blev i et andet spørgsmål bedt om direkte at redegøre for de økonomiske konsekvenser af afskaffelsen af den generelle erstatningspligt for tab som følge af indgreb i medfør af epidemiloven. Ministeren svarede hertil, at Sundheds- og Ældreministeriet ikke var bekendt med, at §§ 27 og 28<sup>40</sup> i den dagældende epidemilov havde været anvendt i nyere tid. På denne baggrund var det ifølge ministeren ikke muligt at skønne over de økonomiske konsekvenser af ændringsforslaget samt de konsekvenser, det samlet set ville få for erhvervslivet.<sup>41</sup> Ministeren kunne af samme årsag ikke oplyse nærmere om anvendelsen af den dagældende § 27 i praksis.<sup>42</sup>

En række af oppositionspartierne bemærkede under lovforslagets behandling, at det ifølge dem var fuldstændig afgørende, at staten og Folketinget ville bidrage til at holde hånden under samfundsøkonomien og finde den rette balance, så de ramte ville få erstatning.<sup>43</sup> Sundheds- og ældreministeren udtalte ved sin besvarelse af et folketingsspørgsmål om borgernes retssikkerhed i forhold til tidligere lov, at



*”det bemærkes i øvrigt, at regeringen følger de udfordringer, som COVID-19 skaber for det danske samfund, tæt, og senest har fremlagt en række initiativer for at holde hånden under danske arbejdspladser.”<sup>44</sup>*

Fra marts 2020 blev der således indført en række hjælpepakker i form af bl.a. kompensationsordninger til lønmodtagere og erhvervsliv. De største af disse kompensationsordninger gennemgås i afsnit 3.3. De nærmere detaljer vedr. hvilke virksomheder, der skulle kompenseres, i hvor høj grad, deres samlede omkostninger skulle dækkes, hvordan ordningerne skulle administreres m.v., blev tilsyneladende ikke diskuteret under behandlingen af lovforslaget til ny epidemilov.

En række folketingsmedlemmer kritiserede efterfølgende sundheds- og ældreministeren for ikke at have klædt dem ordentligt på til at håndtere det komplicerede spørgsmål om erstatning. Bl.a. udtalte folketingsmedlem for Venstre, Jan E. Jørgensen, at ministeren ikke på det lukkede samråd 12. marts 2020, hvor den afgørende hasteændringslov til epidemiloven blev vedtaget, fik skåret ud i pap, hvad der kom i stedet for den tidligere epidemilovs § 27. Sundhedsordfører for Enhedslisten, Peder Hvelplund, bemærkede, at Folketinget på daværende tidspunkt ikke var klar over det fulde omfang og ikke havde diskuteret

---

<sup>40</sup> § 28 fastslog, at regionerne afholdt alle udgifter efter loven, herunder de i § 27 nævnte erstatninger, med undtagelse af en række konkrete situationer.

<sup>41</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 17 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20. Sundheds- og Ældreudvalget havde konkret bedt om en redegørelse for konsekvenserne af ophævelsen af § 28. Da ophævelsen af § 28 var en konsekvens af ophævelsen af § 27 behandlede ministeren bestemmelserne samlet. Se indholdet af § 28 i forrige fodnote.

<sup>42</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 65 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20.

<sup>43</sup> Betænkning over lovforslag nr. L 133, FT 19/20, s. 2.

<sup>44</sup> Besvarelse af spørgsmål nr. 51 til lovforslag nr. L 133, FT 19/20.

hjelpepakkerne eller deres udformning. Det stod således ifølge ordføreren ikke klart for politikerne, hvad erstatningen ville blive afløst af.<sup>45</sup>

### 3.2.2.3. Hvornår udgør et indgreb "ekspropriation" og udløser dermed erstatning?

Som nævnt ovenfor blev epidemilovens § 27 nyaffattet ved den første hasteændring af epidemiloven i marts 2020. Bestemmelsens indhold blev her ændret fra en generel erstatningspligt for det offentlige for tab i forbindelse med indgreb efter epidemiloven til en hjemmel til at iværksætte ekspropriation med fuldstændig erstatning til følge. For at forstå omfanget af ændringen, er det afgørende at vide, hvad ekspropriation er.

Ekspropriation er statens indgreb i den private ejendomsret til gavn for samfundet. Det kan f.eks. være aktuelt, når en planlagt vejføring går gennem nogle huse, som ejerne ikke vil sælge.

Siden den første grundlov i 1849 har grundloven beskyttet ejendomsretten. Den nugældende bestemmelse i grundlovens § 73, stk. 1 om ekspropriation lyder som følger:



*"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."*

Indledningen om ejendomsrettens ukrænkelighed skal ikke tages for pålydende. Det følger allerede af de næste sætninger, der viser, at en borger kan blive tvunget til at afstå sin ejendom.

Bestemmelsen har til formål at beskytte borgeren mod visse indgreb fra staten, som det også er tilfældet med § 71 om frihedsberøvelse og § 72 og beskyttelse af boligen og privatlivet. Det der beskyttes efter § 73 er retten til "ejendom". Begrebet omfatter udover fast ejendom også løsøre, immaterialrettigheder, fordringsrettigheder og næringsrettigheder.<sup>46</sup> Også begrænsede rettigheder over fast ejendom er beskyttede, f.eks. brugsrettigheder og panterrettigheder.

Statens lovregulering påvirker ofte borgeres og virksomheders handlefrihed og deres råden over det, de ejer, f.eks. forbuddet mod salg af spiritus til børn og kravet om skattebetaling. Denne almindelige regulering, som foretages af staten, betragtes i langt de fleste tilfælde ikke som afståelse. Der er dermed ikke tale om ekspropriation, der udløser en forpligtelse for staten til at betale fuld erstatning til de berørte borgere og virksomheder, men erstatningsfri regulering.

<sup>45</sup> Berlingske: Milliarddyr regning til erhvervslivet blev til under "utrolig usikkerhed" i nedlukningens 11. time: "På daværende tidspunkt var vi ikke klar over det fulde omfang", 28. december 2020.

<sup>46</sup> Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 3. udgave (2020), s. 346 ff.

Ved bedømmelsen af, om der foreligger ekspropriation eller erstatningsfri regulering, inddrager domstolene flere kriterier.<sup>47</sup> Der foretages i retspraksis en samlet bedømmelse på grundlag af disse kriterier.<sup>48</sup>

Det taler således for ekspropriation, hvis ejendomsretten overføres til andre, ofte det offentlige. Er der omvendt blot tale om en begrænsning i den råden, som ejeren har, peger det i retning af en erstatningsfri regulering.

Ligeledes peger det væk fra ekspropriation, hvis indgrebet retter sig mod alle eller alle indenfor en gruppering. Hvis indgrebet derimod kun er rettet mod enkelte eller enkelte indenfor en gruppe, taler det for, at der foreligger ekspropriation.

Indgrebets begrundelse tillægges også vægt. Det peger særligt væk fra ekspropriation, hvis indgrebet er begrundet i afværgelse af fare fra et ejendoms gode, f.eks. nedslagning af dyr begrundet i hensyn til sygdomsbekæmpelse<sup>49</sup> eller menneskers liv og helbred.<sup>50</sup>

Endvidere har indgrebets intensitet betydning, idet det taler mod afståelse, hvis indgrebet er mindre intensivt.<sup>51</sup>

Det er et særligt spørgsmål i hvor vidt omfang, det må formodes, at ejeren reelt mister sin ejendom eller sine rettigheder for, at der er tale om ekspropriation.

Vestre landsrets afgørelse i MAD2018.202 handlede om, hvorvidt et afslag på tilladelse til fortsat tørveindvinding i Lille Vildmose måtte betragtes som ekspropriation. Landsretten fandt, at sagsøger havde haft en berettiget forventning om, at i hvert fald store dele af den tilbageværende tørv kunne indvindes. Landsretten lagde også til grund, at sagsøger på ansøgningstidspunktet havde en betydelig igangværende produktion af spagnum af tørv, indvundet i Lille Vildmose, og at afslaget medførte, at der ikke kunne indvindes en betydelig mængde tørv og bragte selskabets tørveindvinding *”til afslutning efter mange årtiers produktion”*. Landsretten fandt derfor, at der var tale om ekspropriation.

Sagen i U2018.2501Ø omhandlede et forbud mod rævehold med en overgangsperiode på 15 år. Landsretten konkluderede, at der med sådan en overgangsperiode *”er givet en så*

---

<sup>47</sup> Se f.eks. Peter Germer: Statsforfatningsret, 5. udgave (2012), s. 292 ff. og Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 3. udgave, (2020), s. 350 ff.

<sup>48</sup> Se f.eks. U1965.293Ø og Max Sørensen: Statsforfatningsret, ved Peter Germer, s. 412 f.

<sup>49</sup> U.2000.1/2H og Henrik Hjort Elmquist: Statsret, Praktisk forfatningsret i en politisk verden, 1. udgave (2015), s. 192.

I § 56, stk. 1 i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse. nr. 330 af 2. marts 2021 bestemmes det, at staten er objektivt ansvarlig, når staten udsteder påbud om aflivning af dyr for at bekæmpe smitsomme sygdomme.

<sup>50</sup> U2001.1057H.

<sup>51</sup> F.eks. U1981.394H.

*tilstrækkelig lang periode til at afvikle eller omlægge produktionen, at der ikke er tale om et ekspropriativt indgreb”.*

Det er formentlig således, at ejeren uigenkaldeligt skal have mistet sin ejendom eller det, der kan sættes i stedet for, hvis der skal foreligge afståelse i § 73's forstand. Hvis ejeren efter kort tid kan reaktivere sit gode, f.eks. genoptage en produktion, vil intensitetskravet efter omstændighederne betyde, at der ikke vil være tale om ekspropriation.

Nogle domstolsafgørelser viser i hvert fald, at hvis hindringen for at udnytte sit gode er kortvarig, så er der ikke tale om ekspropriation. Sagen gengivet i U2001.1057H omhandlede den såkaldte "rockerlov". En politimester nedlagde forbud mod, at A, som var medlem af en rockergruppe, opholdt sig på en bestemt ejendom. A krævede erstatning i den anledning, idet der efter hans opfattelse var tale om et ekspropriativt indgreb. Landsret såvel som Højesteret lagde betydelig vægt på følgende:



*“Reguleringen består alene i, at bestemte personer kan forbydes adgang til ejendommen. Selv om et forbud nedlægges uden tidsbegrænsning, må det kunne påregnes, at det vil blive ophævet efter en vis tid – i det foreliggende tilfælde ophævedes det efter godt 17 måneder”.*

Landsretten fandt derfor ikke, at der var tale om ekspropriation, og Højesteret stadfæstede i henhold til landsrettens begrundelse.

I sagen U1981.394H havde nogle mejerier ved en koncession i 15-20 år fået eneret til forhandling af mælk m.v. i hver sit geografiske område. Med baggrund i Danmarks indtræden i EF blev koncessionsperioderne forkortet med henholdsvis 2 år og 1 år og 9 måneder. Både landsret og Højesteret fandt, at der var tale om en generel regulering af erhvervslivets forhold, og at der ikke forelå et ekspropriationsindgreb, *“i hvert fald når der tillige henses til, at der efter alt foreliggende i forhold til sagsøgerne er tale om en foranstaltning af forholdsvis begrænset rækkevidde”.*

Det kan endvidere være relevant at skelne mellem erstatningsansvaret, der bygger på dansk rets almindelige erstatningsregler, og erstatning på grundlag af ekspropriation.<sup>52</sup> Således vil forvaltningslovens regler finde anvendelse, når der foreligger en forvaltningsretlig afgørelse om ekspropriation. Rejses der derimod et erstatningskrav mod det offentlige på grundlag af de almindelige erstatningsregler, vil der ikke foreligge en afgørelse, der er omfattet af

---

<sup>52</sup> I dommen U2003.855H fandt landsret og Højesteret, at der ikke var tale om ekspropriation i forbindelse med omdannelse af en fjord fra ferskvandsområde til saltvandsområde af miljømæssige grunde, men at ejerne af landsbrugsarealer op til fjorden havde krav på erstatning for tab forbundet med skiftet, da omstændighederne havde givet dem en forventning om, at fjorden ville forblive ferskvandsområde.

sagsbehandlingsreglerne i forvaltningsloven.<sup>53</sup> Det samme gælder, hvis ekspropriation foretages direkte på grundlag af lov.

Der er imidlertid ikke nogen skarp grænse mellem de to typer erstatning. F.eks. vil gener fra et offentligt arbejde kunne begrundes i mangelfuld tilrettelæggelse af arbejdet (culpa), men uafhængigt heraf vil et offentligt arbejde efter omstændighederne kunne udløse erstatningspligt, hvis arbejdet medfører et væsentligt indtægtstab for påvirkede næringsdrivende.<sup>54</sup>

Hvis indgrebet bygger på nødretsgrundsætningen, vil det være retmæssigt, hvis det er nødvendigt til afværgelse af truende skade på en anden person eller værdier, og indgrebet er af forholdsvis underordnet betydning. Sådanne indgreb falder udenfor § 73, men kan efter nødretsgrundsætningen udløse et krav på erstatning fra ejeren mod den (privatperson eller det offentlige), i hvis interesse indgrebet er foretaget.<sup>55</sup>

Når der er tale om ekspropriation, skal der betales "fuldstændig erstatning" for det tab, der følger af indgrebet. Kravet om fuldstændig erstatning betyder, at erstatningen skal stille ejeren, som han ville være stillet, hvis indgrebet ikke var sket.<sup>56</sup> På den måde opnår man at beskytte den eller de borgere, som tilfældigt rammes af et indgreb foretaget i samfundets interesse.

Beregningen af erstatning sker med udgangspunkt i "værdien i handel og vandel".<sup>57</sup> Denne værdi fastsættes ved at undersøge, hvilke priser tilsvarende goder sælges til på markedet.

En sådan værdifastsættelse dækker ikke i alle tilfælde ejerens tab. Er brugsværdien således højere end handelsværdien, f.eks. fordi ejere har indrettet sin ejendom efter egne særlige behov, kan der blive tale om at fastsætte erstatningen ud fra genanskaffelsesværdien.<sup>58</sup> Omvendt må erstatningen fratrækkes fordele, som er opstået for ejeren i forbindelse med ekspropriationen.<sup>59</sup>

Når loven, hvorved indgrebet foretages, ikke indeholder bestemmelser om erstatning, kan domstolene fastsætte erstatningen direkte på grundlag af grundlovens § 73. Dette betyder også, at manglende erstatningsbestemmelse i loven ikke medfører, at loven er ugyldig.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Niels Fenger: Forvaltningsloven med kommentarer, 2. udgave (2020), s. 97.

<sup>54</sup> Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 583 f.

<sup>55</sup> Max Sørensen: Statsforfatningsret, ved Peter Germer, s. 406.

<sup>56</sup> Hanne Mølbeck m.fl.: Ekspropriation i praksis, s. 117.

<sup>57</sup> Se lovbekendtgørelse nr. 1161 af 20. november 2008 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fastejendom, § 17, stk. 4, 2. pkt., jf. § 19, stk. 5.

<sup>58</sup> Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 3. udgave (2020), s. 367 f.

<sup>59</sup> U1970.135H og Christian Mogensen i U2006B.133.

<sup>60</sup> Peter Germer: Statsforfatningsret, s. 310 f.

### 3.2.3. Den nugældende epidemilov og arbejdsgruppe vedr. kompensation

#### 3.2.3.1. Beføjelser til at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold

Den 1. marts 2021 trådte den nugældende epidemilov i kraft. Det er som nævnt ovenfor intentionen, at denne epidemilov skal sikre myndighedernes handlemuligheder ved også fremtidige ukendte sygdomme, så hasteændringer i samme omfang som i marts 2020 undgås fremover.<sup>61</sup>

Den nye epidemilov indeholder mange af de samme handlemuligheder for regeringen som den tidligere, dog med flere retssikkerhedsmæssige forbedringer og langt bedre demokratisk forankring af beslutningerne.<sup>62</sup> Den tidligere lovs § 12 b, som hjemlede indgreb i erhvervsdrivendes forhold, blev videreført som § 36 i den gældende lov med en række ændringer.

Bl.a. blev kompetencen til at fastsætte regler om restriktioner for og forbud mod adgangen til og brugen af fysiske og juridiske personers lokaler overført fra sundhedsministeren til erhvervsministeren, der dog alene kan fastsætte sådanne regler efter forhandling med sundhedsministeren. Det blev også fastslået, at regler som udgangspunkt alene kan fastsættes med en gyldighed på fire uger ad gangen. Bestemmelsen er underlagt den parlamentariske kontrol, som blev indført med den nye epidemilov. Det betyder, at erhvervsministeren skal forelægge beslutninger om at fastsætte regler med hjemmel i bestemmelsen for Folketingets epidemiudvalg til godkendelse.<sup>63</sup>

I øvrigt indeholder bestemmelsen samme brede bemyndigelse som før til over en bred kam at lukke eller fastsætte restriktioner for brugen af alle lokaler eller lokaliteter, som fysiske eller juridiske personer råder over, og som offentligheden har adgang til, f.eks. frisørsaloner, restauranter, barer, hoteller, fitnesscentre, biografer, forlystelsesparker m.v.<sup>64</sup>

Der blev med hjemmel i bestemmelsen videreført en række af de restriktioner, som var i kraft før lovændringen i marts 2021. I marts gjaldt der således fortsat regler om at f.eks. restauranter og caféer skulle holde lukket,<sup>65</sup> som senere blev lempet til restriktioner for antal besøgende, åbningstider m.v.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Se bl.a. lovforslag nr. L 134, FT 20/21, som fremsat, s. 16 og [Sundhedsministeriet](#): Bred aftale om ny epidemilov, 18. december 2020.

<sup>62</sup> For yderligere herom, se [Justitia](#): Epidemilov vedtaget, nyhed den 23. februar 2021.

<sup>63</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, som fremsat, s. 154-55.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Se bekendtgørelse nr. 418 af 13. marts 2021.

<sup>66</sup> Se f.eks. bekendtgørelse nr. 812 af 5. maj 2021.

### 3.2.3.2. Regler om erstatning

Den ekspropriationsbestemmelse, der erstattede den gamle epidemilovs generelle erstatningspligt, blev samtidig videreført uden ændringer som den nugældende epidemilovs § 60. Den nugældende epidemilov indeholder således ikke nogen ret til erstatning for fysiske personer eller virksomheder, som har været udsat for indgreb efter epidemiloven, der ikke udgør ekspropriation. Der blev heller ikke i bemærkningerne til lovforslaget nævnt noget om kompensation udenfor de få tilfælde, hvor der vil være tale om ekspropriation.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget stillede Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg spørgsmål om, hvorvidt ministeren ville yde teknisk bistand til et ændringsforslag, der indførte en ret til erstatning og kompensation for tab, som påføres som følge af foranstaltninger efter epidemiloven i de tilfælde, der *ikke* er omfattet af lovens § 60 vedr. ekspropriation. Ministeren udtalte i forbindelse med besvarelsen, at



*”Henset til, at der med lovforslaget lægges op til at videreføre de gældende beføjelser til at iværksætte samfundsmæssige foranstaltninger, vurderes det ikke hensigtsmæssigt at indføre en erstatningsordning i lighed med den tidligere gældende § 27 i epidemiloven.<sup>67</sup>”*

Under høringen over lovforslaget indgav en lang række organisationer kritiske bemærkninger til den manglende generelle erstatningspligt for det offentlige for tab som følge af indgreb efter epidemiloven. Bl.a. Advokatrådet, SMVdanmark, Dansk Erhverv og HORESTA fandt det betænkeligt, at virksomhederne også i den nye, langsigtede epidemilov ville stå uden retskrav på erstatning. Advokatsamfundet efterspurgte klare – eventuelt tilpassede – regler for erstatning for tab og fandt det betænkeligt, at der ikke er klarhed over, hvordan personer og virksomheder, som af myndighederne er blevet pålagt at lukke ned over længere perioder, er stillet i forhold til spørgsmål om erstatning. Advokatrådet beskrev den situation, som borgere og virksomheder efterlades i, som et retssikkerhedsmæssigt tomrum.<sup>68</sup>

Sundhedsministeriet bemærkede til kritikken, at ministeriet fandt det nødvendigt at iværksætte nærmere undersøgelser og drøftelser af mulige løsninger for kompensation, der også skal kunne rumme eventuelt fremtidige epidemier. Ministeriet henviste til den aftale, som regeringen indgik med flertallet af Folketingets partier den 18. december 2020 om indholdet af ny epidemilov. I aftalen blev det forudsat, at en fremtidig kompensationsordning i forbindelse med foranstaltninger, der ikke har karakter af ekspropriation, vil kræve grundige overvejelser og politiske forhandlinger. Med henblik på at tilvejebringe et godt beslutningsgrundlag blev det aftalt, at regeringen ville nedsætte en arbejdsgruppe, der skal

<sup>67</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, besvarelse af spørgsmål nr. 42.

<sup>68</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, bilag 6 (kommenteret høringsnotat), s. 90 og bilag 3 (høringssvar), s. 137-140.

overveje spørgsmål om kompensation ved eventuelle fremtidige epidemier. Det fremgår af ministerens bemærkninger vedr. arbejdsgruppen, at



*“Arbejdsgruppen, der i henhold til aftalen vil bestå af uafhængige økonomiske eksperter og ministerierepræsentanter, får derved til opgave at udarbejde principper for kompensation, som vil kunne tilgodese berørte virksomheder, lønmodtagere samt kultur- og fritidslivet i tilfælde af smittereducerende foranstaltninger, og som samtidig mindsker risikoen for, at samfundsøkonomien fastlåses, og andre utilsigtede skadevirkninger. Det følger endvidere af aftalen, at der i tillæg til arbejdsgruppen vil blive nedsat en følgegruppe med repræsentanter fra erhvervslivets organisationer, arbejdsmarkedets parter og kultur- og fritidslivet.”<sup>69</sup>*

Arbejdsgruppen forudsættes ifølge ministerens bemærkninger at afslutte sit arbejde med udgangen af 2021, hvorefter arbejdsgruppens anbefalinger vil blive forhandlet politisk. I det omfang implementeringen af anbefalingerne vil kræve lovændringer, vil dette kunne gennemføres ved et selvstændigt lovforslag.<sup>70</sup>

Spørgsmålet om erstatning og kompensation var ikke genstand for stor debat under behandlingen af lovforslaget til ny epidemilov grundet den politiske aftale om at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal komme med sine overvejelser. Både sundhedsordførerne for Dansk Folkeparti og Nye Borgerlige udtrykte dog utilfredshed over, at virksomhederne ikke med lovforslaget blev sikret en ret til erstatning for tab som følge af indgreb.<sup>71</sup>

Arbejdsgruppens kommissorium er af professor i forfatningsret ved SDU, Frederik Waage, blevet kritiseret for ikke at have nok ”fokus på det retssikkerhedsmæssige”. Frederik Waage påpegede overfor Børsen i starten af juli, at man burde have bedt udvalget om at komme med konkrete forslag til ændringer af epidemiloven, så erhvervslivet bringes ud af en situation som i dag, hvor de lever under ”politikernes nåde” og de hjælpepakker, som der er politisk opbakning til.<sup>72</sup>

Erhvervsministeriet oplyste den 28. juni 2021, at arbejdsgruppen havde afholdt sit første møde og offentliggjorde samtidig arbejdsgruppens seks medlemmer. Arbejdsgruppens formand er departementschef i Erhvervsministeriet Michael Dithmer, som er uddannet økonom. Derudover

<sup>69</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, bilag 6 (kommenteret høringsnotat), s. 93-94.

<sup>70</sup> Ibid. Se også hertil Berlingske: ”Yderst betænkeligt”, ”dybt bekymrende” og ”stor beklagelse”. Her er reaktionerne på afgørende paragraf i epidemiloven, 3. februar 2021.

<sup>71</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, første og anden behandling. Nye Borgerlige stillede desuden i sidste time ændringsforslag om at genindføre en ret til fuld erstatning for virksomheder, der pålægges restriktioner ifølge epidemiloven. Ændringsforslaget blev nedstemt.

<sup>72</sup> Erhvervsministeriet: Arbejdsgruppen vedr. kompensation for indgreb som følge af epidemiloven har afholdt første møde, 28. juni 2021.



består arbejdsgruppen af to lektorer ved CBS i henholdsvis jura og økonomi og to afdelingschefer fra henholdsvis Finansministeriet og Skatteministeriet, som begge er økonomer. Det sjette og sidste medlem i arbejdsgruppen er næstformand i Klimarådet, tidligere rigsstatistiker og vicecheføkonom i OECD.<sup>73</sup> Arbejdsgruppen består dermed langt overvejende af medlemmer med en baggrund indenfor økonomi.

Erhvervsordførerne for Venstre og Det Konservative Folkeparti kritiserede i starten af juli arbejdsgruppens sammensætning, da arbejdsgruppen ifølge ordførerne mangler personer med kendskab til det at drive virksomhed og den situation, som erhvervslivet sættes i, når det lukkes ned. Også de store erhvervsorganisationer fremsatte kritik af, at erhvervslivet ikke inddrages direkte i arbejdsgruppen, men alene repræsenteres i en sideløbende følgegruppe.<sup>74</sup>

Det er på tidspunktet for udgivelsen af denne analyse uvist, hvilke kompensationsordninger eller regler om erstatning der i fremtiden vil gælde for virksomheder, som påføres et tab som følge af foranstaltninger iværksat i medfør af epidemiloven.

---

<sup>73</sup> Erhvervsministeriet: Arbejdsgruppen vedr. kompensation for indgreb som følge af epidemiloven har afholdt første møde, 28. juni 2021. For arbejdsgruppens uddannelsesmæssige baggrund, se Erhvervsministeriet: Michael Dithmers CV, Berlingske: Talent100: Forretningsudvikling, 12. marts 2009 og Skatteministeriet: Ledelsen i departementet.

<sup>74</sup> Børsen: Advarsel: Erhvervsliv kan blive glemt i ny epidemi" og "Erhvervsliv placeret på sidelinjen i afgørende arbejde", onsdag den 7. juli 2021, s. 18.

## ERHVERVSLIVET

### Om ændringen af epidemilovens § 27



*“Teknisk er der den forskel på at have en § 27 og ikke at have den, at når noget står i loven, så har du den garanti, loven giver. Hvis du fjerner garantien og det hele bliver henlagt til de politiske pakker, så er det hele tiden genstand for forhandling og usikkerhed. Det hele gik enormt hurtigt, og det føltes også lidt tilfældigt, hvordan pakkerne var skruet sammen. Det var ikke betryggende.”*

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**



*“Der skal være en eller anden form for retsgaranti. For den situation, som vi har været i nu, hvor det er fuldstændig på politikernes nåde, den er ikke holdbar. Vi kan ikke vide, hvad det er for nogle politikere, vi har med at gøre med til næste krise, og derfor skal der være en retsgaranti for, at man får udbetalt noget. Men det er svært at få lavet en skudsikker model og måske lykkes det ikke.”*

**Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark**



*“Udgangspunktet bør være, at når vi som samfund pålægger nogen noget, som de ingen skyld har i, så skal man erstatte deres tab. Så må man kigge på, hvad der sker, hvis man lukker et helt samfund. Vi kan ruinere vores samfund, hvis vi lukker alt ned i alt for lange perioder, og skal give erstatning for det hele, og derfor er vi nødt til at have nogle styringsredskaber, så vi kan håndtere både retssikkerhed og erstatning for virksomhederne uden at ruinere samfundet.”*

**Kim Haggren, DI**



*“Vi vil gerne have genindført den gamle § 27 som en form for underliggende garanti. Men der er heller ingen tvivl om, at vi er nødt til at have nogle kompensationspakker i en eller anden form. § 27 vil jo strengt taget forudsætte, at du sagsøger staten og så skal du til domstolene, og det vil være en for lang proces. Når et helt samfund lukker ned, så skal der noget andet til. Så kompensationspakkerne bliver nødt til at være der, men man skal se på kompensationspakker allerede nu, så man ikke skal bygge skibet, mens man sejler. Der skal mere styr på tingene, og hele afklaringen af statsstøtten i EU skal der også være styr på up front.”*

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**



*”Det gode ved det nuværende system, frem for § 27, det har jo været, at man kunne sende penge ud med det samme, for hvis likviditeten mangler, så dør virksomhederne meget, meget hurtigt. § 27 lægger jo op til en længere forhandling om erstatning og alt muligt, og det kan man jo heller ikke. Da man lavede § 27, var der ikke nogen, der forestillede sig, at der skulle komme en landsdækkende epidemi i 1½ år.”*

**Jepp Rosenmejer, SMVdanmark**

### **3.3. Kompensationsordninger under coronasituationen**

#### **3.3.1. Overordnet om betingelserne for de største kompensationsordninger**

Spørgsmålet om kompensation var som nævnt ikke genstand for stor debat under behandlingen af første ændringsforslag til epidemiloven i marts 2020, hvor den tidligere erstatningsbestemmelse i § 27 blev ændret til en ren ekspropriationsbestemmelse, og regeringen i samme ombæring lovede Folketingets partier at søsætte initiativer til at holde hånden under danske arbejdspladser. To dage efter vedtagelsen af den første ændringslov til epidemiloven indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter en trepartsaftale om en midlertidig lønkompensationsordning for firingstruede medarbejdere.<sup>75</sup>

Aftalen indebar, at en privat virksomhed, som stod overfor at skulle afskedige mindst 30% af medarbejderstaben eller 50 ansatte, i stedet kunne hjemsende lønmodtagere med løn i en periode og samtidig få delvis lønkompensation fra staten. Parterne aftalte, at den statslige lønkompensation skulle udgøre 75% af medarbejdernes løn, dog maksimalt 23.000 kr., for funktionærer og 90% af medarbejderens løn, dog maksimalt 26.000 kr., for timelønnede.<sup>76</sup> Virksomhederne skulle i perioden fortsat betale fuld løn til de hjemsendte medarbejdere, der som udgangspunkt ikke måtte arbejde, og virksomhederne måtte ikke i perioden samtidig afskedige ansatte af økonomiske årsager. Virksomhederne skulle således selv dække udgiften til de ansattes løn udover dækningsloftet, og de hjemsendte ansatte skulle til gengæld afholde 5 dages ferie eller afspadsring i perioden.

Fem dage efter indgåelsen af trepartsaftalen om lønkompensation blev regeringen og Folketingets partier enige om at indføre to yderligere kompensationsmodeller for henholdsvis virksomhedernes faste udgifter og selvstændige og freelancere, som ikke var omfattet af trepartsaftalen. Derudover blev der aftalt yderligere initiativer som f.eks. en forhøjelse af

---

<sup>75</sup> Finansministeriet: Trepartsaftale skal hjælpe lønmodtagere, 15. marts 2020.

<sup>76</sup> Begge dækningslofter blev kort tid efter hævet til 30.000 kr. Det bemærkes, at det er de oprindelige ordninger, der overordnet redegøres for i analysen. Der kan være senere ændringer i lofter, betingelser m.v. udover de nævnte, som ikke er inddraget i analysen.

rammen for statsgaranterede låneordninger og lempeligere vilkår for dagpenge- og sygedagpengemodtagere.<sup>77</sup>

Kompensationsordningen for selvstændige og freelancere var rettet mod selvstændige, freelancere og andre virksomheder med maksimalt 10 fuldtidsansatte, som havde et forventet omsætningstab på minimum 30% i (i første omgang) perioden 9. marts til 8. juni 2020. Kompensationen udgjorde 75% af det forventede omsætningstab i perioden sammenlignet med den gennemsnitlige omsætning i referenceperioden i sidste års regnskabsår, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned pr. selvstændige m.v.<sup>78</sup>

Kompensationsordningen for faste omkostninger omfattede erhvervsdrivende, som enten havde en forventet omsætningsnedgang på minimum 40%<sup>79</sup> grundet coronasituationen, eller som ifølge bekendtgørelse havde forbud mod at holde åbent. Sidstnævnte blev kompenseret med 100% af virksomhedens faste omkostninger, hvis virksomheden ikke havde omsætning i den periode, hvor den var nedlukket. Øvrige virksomheder blev kompenseret med mellem 25 og 80% af de faktiske omkostninger afhængig af omsætningsnedgangen.<sup>80</sup>

De nævnte ordninger, som alene er blandt de største af mange forskellige kompensationsordninger, er blevet forlænget og ændret adskillige gange.<sup>81</sup> De mange ændringer skyldes bl.a., at kompensationsordningerne løbende er blevet forlænget i takt med udviklingen af coronasituationen, ligesom de løbende er blevet søgt tilpasset den praktiske virkelighed og virksomhedernes behov. Indholdet af ændringerne vil ikke blive gennemgået, men antallet af ændringer vil blive beskrevet straks nedenfor under afsnit 3.3.2.

Det er dog værd at bemærke, at f.eks. kompensationsordningen for faste omkostninger under nedlukningerne har skiftet mellem at være generel og målrettet. Mens ordningen i starten generelt gjaldt alle virksomheder, der opfyldte kravene til omsætningsnedgang m.v., blev den i sommeren 2020 erstattet af en ny målrettet ordning, der alene kunne søges af virksomheder omfattet af restriktioner som f.eks. forbud mod at holde åbent.<sup>82</sup> Senere blev der fra politisk side igen åbnet op for, at alle virksomheder - dvs. f.eks. også leverandører, som ikke selv var

<sup>77</sup> Finansministeriet: Regeringen og alle Folketingets partier er enige om omfattende hjælpepakke til dansk økonomi, 19. marts 2020. Se også regeringens forslag: Finansministeriet: Regeringen præsenterer støttepakke til dansk erhvervsliv, 18. marts 2020.

<sup>78</sup> Se Dansk Erhverv: Hjælpepakke til selvstændige og freelancere, 8. april 2020 og bekendtgørelse nr. 332 af 1. april 2020.

<sup>79</sup> Kravet til omsætningsnedgangen er senere både blevet hævet og sænket. Det bemærkes, at det er de oprindelige ordninger, der overordnet redegøres for i analysen. Der kan være senere ændringer i lofter, betingelser m.v. udover de nævnte, som ikke er inddraget i analysen.

<sup>80</sup> Se regeringen og Folketingets aftale om COVID-19-initiativer af 19. marts 2020 og bekendtgørelse nr. 350 af 2. april 2020.

<sup>81</sup> Der er i øvrigt gennemført andre initiativer for at støtte dansk erhvervsliv, f.eks. udskydelser af virksomhedernes betalingsfrister for A-skat, AM-bidrag og moms. Disse gennemgås ikke i analysen. Se bl.a. lov nr. 572 af 5. maj 2020 og lov nr. 211 af 17. marts 2020.

<sup>82</sup> Se herom bl.a. Finansministeriet: Bilag 1 – Målrettet kompensationsordning for faste omkostninger, 15. juni 2020 og virk.dk: [UDLØBET] Kompensation for faste omkostninger fra 9. juli til 31. oktober 2020.

underlagt restriktioner, men led omsætningstab, fordi deres kunder var tvangslukket – kunne søge kompensation for faste omkostninger.<sup>83</sup>

Samtidig blev den generelle lønkompensationsordning, da den i første omgang udløb i slutningen af august for alle ikke-tvangslukkede virksomheder, erstattet af en ny midlertidig arbejdsfordelingsordning. Ordningen gjorde det muligt for virksomheder at undgå fyringer ved at fordele arbejdet mellem medarbejderne.<sup>84</sup> Den generelle lønkompensationsordning blev dog genindført ved udgangen af 2020, så ikke kun tvangslukkede virksomheder, men alle virksomheder, der stod over for at skulle afskedige mindst 30% af medarbejderstaten eller 50 ansatte, kunne søge.<sup>85</sup>

### 3.3.2. Retsgrundlaget for kompensationsordningerne og antal ændringer

De tre nævnte ordninger, og de øvrige kompensationsordninger indført på Erhvervsministeriets område, er udstedt med hjemmel i erhvervsfremmelovens § 3, stk. 1, § 7, stk. 3<sup>86</sup> og § 23, stk. 3 samt forskellige aktstykker på finansloven.<sup>87</sup>

Ifølge erhvervsfremmelovens § 3, stk. 1 kan erhvervsministeren udstede nærmere regler om gennemførelse af erhvervsfremmeaktiviteter, der iværksættes indenfor loven, samt regler om administration, godkendelse, kontrol, tilsyn m.v. De to øvrige bestemmelser giver ministeren adgang til at fastsætte regler om klageadgang, herunder helt afskære muligheden for at indbringe klager for anden administrativ myndighed (se mere herom i kapitel 5), samt regler om bødestraf.

Derudover har der været en række kompensationsordninger og initiativer målrettet kulturlivet, som også er blevet ændret adskillige gange.<sup>88</sup> Mens ansøgninger om udbetaling på de ovenfor nævnte større kompensationsordninger skulle indgives til Erhvervsstyrelsen, har Slots- og Kulturstyrelsen behandlet ansøgninger om kompensation specifikt til kulturlivet, der dog også har kunnet indgive ansøgninger på de generelle kompensationsordninger.

Der har bl.a. været ordninger om kompensation for faste omkostninger til foreninger m.v. med primært offentlig finansiering på Kulturministeriets og Børne- og Undervisningsministeriets

<sup>83</sup> Se f.eks. [PwC](#): Generel ordning for alle virksomheder, senest opdateret den 10. maj 2021.

<sup>84</sup> Se [Beskæftigelsesministeriet](#): Aftale om gradvis udfasning af den midlertidige lønkompensationsordning, 5. juni 2020, [Beskæftigelsesministeriet](#): Trepartsaftale om en ny midlertidig arbejdsmarkedsfordelingsordning på det private arbejdsmarked, august 2020 og [Beskæftigelsesministeriet](#): Regeringen og arbejdsmarkedets parter forlænger ordning om dele-job, pressemeddelelse af 27. november 2020.

<sup>85</sup> Se [FSR](#): Genåbning af lønkompensationsordningen, 11. december 2020.

<sup>86</sup> Oprindeligt § 7, stk. 4. Da § 7, stk. 3 blev ophævet ved lov nr. 782 af 4. maj 2021 blev det tidligere stk. 4 til stk. 3, og bekendtgørelser udstedt efter ikrafttrædelsen af denne lovændring henviser derfor til stk. 3.

<sup>87</sup> Lønkompensationsordningen blev f.eks. etableret ved, at Folketingets Finansudvalg tilsluttede sig et aktstykke til finansloven, som finansierede udbetalingerne og bemyndigede erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler om f.eks. kriterier for at opnå kompensation, vilkår, udbetaling, dokumentation m.v. ved bekendtgørelse.

Derudover vedtog Folketinget et lovforslag, som fastlagde retsstillingen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, når de er omfattet af lønkompensationsordningen, f.eks. i forhold til varsel for hjemsendelse og afholdelse af ferie.

<sup>88</sup> Se [Kulturministeriet](#): Hjælpepakker til kulturlivet, senest opdateret den 21. oktober 2021.

område<sup>89</sup> og kompensation for tab ved aflysning af større kultur- og idrætsarrangementer.<sup>90</sup> De bekendtgørelser, der ligger til grund for udbetalingen på disse kompensationsordninger, er alene udstedt med hjemmel i aktstykker på finansloven.

Fælles for langt de fleste kompensationsordninger er, at de er blevet ændret adskillige gange. Kompensationsordningerne har generelt haft en begrænset løbetid, der har fulgt tidsperioden for de coronarestriktioner, som nødvendiggjorde ordningerne. De oprindelige bekendtgørelser om kompensationsordningerne er således løbende blevet forlænget ved nye bekendtgørelser i takt med udviklingen af coronasituationen. Derudover er bekendtgørelserne som nævnt løbende blevet søgt tilpasset den praktiske virkelighed og virksomhedernes behov. Ordningerne er også i vidt omfang blevet ændret med tilbagevirkende kraft for bl.a. at rette uhensigtsmæssigheder ved de oprindelige regler. Dette har været en nødvendighed, da reglerne grundet den ekstraordinære situation blev udarbejdet hurtigt, men det har også medført, at virksomhederne har haft svært ved at navigere i ordningerne.<sup>91</sup>

Den største samlede udbetaling fra marts 2020 til slutningen af juni 2021 er sket via lønkompensationsordningen (se herom afsnit 4.2). Den bekendtgørelse, som danner grundlag for udbetalingen af lønkompensation, er siden marts 2020 og frem til 1. juli 2021 blevet ændret 14 gange.<sup>92</sup>

Den ordning, som har været genstand for den næststørste udbetaling, er kompensationsordningen for faste omkostninger. Ordningen har bestået af forskellige initiativer, herunder en såkaldt "light"-udgave for bl.a. mindre virksomheder, der kunne få dækket stedbundne faste omkostninger op til en fast beløbsgrænse efter en mindre bureaukratisk model.<sup>93</sup> De underliggende regler for kompensation for faste omkostninger, herunder stedbundne faste omkostninger, beror efter en umiddelbar optælling på otte forskellige hovedbekendtgørelser, hvoraf flere har været ændret mange gange. I alt har der frem til 1. juli 2021 været 37 forskellige bekendtgørelser vedrørende faste omkostninger til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19.<sup>94</sup>

Dernæst kommer kompensationsordningen for selvstændige, som løbende har beroet på fem forskellige hovedbekendtgørelser. Med de løbende ændringer til disse har der frem til 1. juli 2021 været i alt 26 forskellige bekendtgørelser om kompensationsordning for selvstændige

<sup>89</sup> Se f.eks. bekendtgørelse nr. 890 af 17. juni 2020 og 339 af 2. marts 2021.

<sup>90</sup> Se f.eks. bekendtgørelse nr. 51. af 16. januar 2021 og 1518 af 29. juni 2021.

<sup>91</sup> Se herom bilag 1 med interviews med DI, Dansk Erhverv, SMVdanmark og HORESTA.

<sup>92</sup> Bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 med senere ændringer. Derudover blev der i november 2020 indført en midlertidig lokal kompensationsordning for virksomheder i Nordjylland ved bekendtgørelse nr. 1772 af 30. november 2020, som blev ændret to gange.

<sup>93</sup> Se herom bl.a. [Erhvervsstyrelsen](#): Nu åbner kompensationsordningen for faste omkostninger i september og oktober, 12. november 2020.

<sup>94</sup> Se følgende bekendtgørelser med senere ændringer: Bekendtgørelse nr. 350 af 2. april 2020, nr. 1178 af 27. juli 2020, nr. 27 af 11. januar 2021, nr. 606 af 9. april 2021, nr. 1411 af 21. juni 2021, nr. 1606 af 12. november 2020, nr. 754 af 28. april 2021 og nr. 1410 af 21. juni 2021.

m.v. i økonomisk krise som følge af COVID-19 eller som er ramt af en eller flere COVID-19-relaterede restriktioner.<sup>95</sup> Dette er uden de bekendtgørelser, der understøtter kompensationsordningen for sæsonafhængige selvstændige.<sup>96</sup>

### **3.3.3. Principperne bag tildeling af kompensation og fordeling af det økonomiske tab**

Som nævnt ovenfor har de kompensationsordninger, som administreres af Erhvervsstyrelsen, hjemmel i erhvervsfremmeloven og aktstykker på finansloven. Ordningerne har derfor ikke været genstand for debat i Folketingssalen under behandlingen af epidemiloven eller øvrige love, da der allerede fandtes et lovgrundlaget for at udbetale kompensation.

Kompensationsordningerne for selvstændige og freelancere og for faste omkostninger blev som nævnt ovenfor etableret efter aftale indgået mellem regeringen og Folketingets partier. Det er ikke muligt ud fra det offentliggjorte aftalepapir at se hvilke principielle overvejelser, der har været bag kravene om omsætningstærskel, graden af kompensation m.v.<sup>97</sup>

Rammerne for lønkompensationsordningen blev aftalt mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter og var dermed genstand for forhandling i trepartssystemet frem for Folketinget. Aftalen blev efterfølgende diskuteret – og i vidt omfang rost – af Folketinget under den efterfølgende behandling af en lov om lønmodtagernes og arbejdsgivernes retsstilling, hvor der dog ikke var nogen debat vedrørende principperne for fordelingen af den økonomiske byrde.<sup>98</sup>

Det har således ikke været muligt at få indsigt i hvilke politiske overvejelser, der har ligget til grund for de indførte kompensationsordninger. For så vidt angår lønkompensationsordningen følger det af det indførte dækningsloft på 75-90% samt den nedre grænse for, hvornår virksomheder kunne søge lønkompensationen, at det ikke har været hensigten, at staten skulle dække virksomhedernes fulde tab i alle henseender og dermed stille virksomhederne som om, at de havde haft retskrav på erstatning svarende til den tidligere epidemilovs § 27. Kompensationsordningen bygger således på et princip om en deling af den økonomiske byrde mellem staten og virksomheden – og i et vist omfang lønmodtageren.

På samme måde gjaldt for ordningen for selvstændige og freelancere, at der alene kunne opnås kompensation for 75% af omsætningstab. På ordningen for faste omkostninger gjaldt, at virksomheder blev kompenseret med mellem 25 og 80% af de faktiske omkostninger afhængig af omsætningsnedgangen, medmindre de var påbudt fuldstændig nedlukning. Det har således heller ikke efter disse ordninger været hensigten, at erhvervsdrivende eller

<sup>95</sup> Se følgende bekendtgørelser med senere ændringer: Bekendtgørelse nr. 332 af 1. april 2020, nr. 1169 af 14. juli 2020, nr. 1434 af 24. september 2020, nr. 604 af 8. april 2021 og nr. 1515 af 29. juni 2021.

<sup>96</sup> Denne ordning er også opgjort selvstændigt i statistikken i afsnit 4.2 om omfanget af kompensationsordningerne.

<sup>97</sup> Se [Erhvervsministeriet](#): Aftale om COVID-19-initiativer, 19. marts 2020.

<sup>98</sup> Lovforslag nr. L 141, FT 19/20, som fremsat.

virksomheder – medmindre de var påbudt at holde fuldstændigt lukket – skulle kompenseres for deres reelle tab som følge af regeringens restriktioner. Samtidig følger det af de forskellige tærskler for forventet omsætningsnedgang eller forventede medarbejderafskedigelser, som virksomhederne skulle over for at søge compensation, at det kun var virksomheder, som regeringen anså for tilstrækkeligt hårdt ramt, der var omfattet. Det er så at sige indbygget i ordningerne, at virksomhederne må tåle et vist tab.

Omvendt omfattede ordningerne – når det ikke var *målrettede ordninger*, der gjaldt – alle danske virksomheder, som levede op til de gældende betingelser om en vis omsætningsnedgang m.v. som følge af coronasituationen. Ordningen omfattede således i perioder også virksomheder, der alene var indirekte ramt af regeringens restriktioner, og som derfor umiddelbart ikke ville have været omfattet af en erstatningsbestemmelse svarende til den tidligere § 27.

### 3.3.4. Kompensationsordningerne og EU's statsstøtteregler

Ovenfor er beskrevet det retsgrundlag, som kompensationsordningerne hviler på. Compensation til virksomheder skal imidlertid også ydes i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler.

Reglerne om statsstøtte findes i TEUF artikel 107-109. Reglerne forbyder som udgangspunkt statsstøtte, der fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller produktioner, hvis statsstøtten påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne. Der findes dog en række konkrete undtagelser til forbuddet, ligesom Rådet på forslag af Kommissionen kan tillade andre former for støtte end de nævnte, hvilket er sket i forbindelse med EU-landenes forskellige hjælpepakker under coronasituationen.

Der er to overordnede veje til at få godkendt hjælpepakker i EU. Den ene er krisebestemmelsen i TEUF artikel 107, stk. 2, litra b, hvor der ikke gælder noget støtteloft. Der kan dog kun ydes compensation for virksomhedernes nettotab, og der gælder strenge krav til brug af bestemmelsen. Bestemmelsen har været brugt i tilfælde, hvor der har været fuldstændigt forbud mod en aktivitet, f.eks. til dækning af faste omkostninger i forbindelse med forbuddet mod at holde åbent. Den anden er det såkaldte "Temporary Framework for covid-19 støtte" vedtaget af Kommissionen, hvorefter der bl.a. kan ydes tilskud til virksomheder, der er kommet i økonomiske vanskeligheder pga. Covid-19. Kravene er mindre strenge end efter krisebestemmelsen, men der gælder til gengæld et loft for den støtte, der kan ydes pr. virksomhed. De fleste kompensationsordninger har været omfattet af dette framework.<sup>99</sup>

Derudover har den såkaldte *de minimis*-forordning for mindre støttebeløb været anvendt til at give støtte til sæsonafhængige selvstændige og (sæsonafhængige) freelancere m.v. Reglerne har også i en periode været anvendt til at yde virksomheder compensation for stedbundne

---

<sup>99</sup> ERU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 245 den 16. februar 2021 og [Erhvervsministeriet](#). Efter dansk indsats hæver EU-Kommission loftet for statsstøtte markant, 28. januar 2021.



faste omkostninger efter en såkaldt "faste omkostninger light"-model.<sup>100</sup> Forordningen giver mulighed for at tildele en virksomhed statsstøtte op til en værdi på til 1,5 mio. kr. over en periode på tre løbende regnskabsår. Disse støttebeløb skal hverken indberettes til eller godkendes af Kommissionen.<sup>101</sup>

Den generelle lønkompensationsordning, der kan søges af alle virksomheder, er i modsætning til de øvrige kompensationsordninger ikke omfattet af statsstøttere reglerne, da ordningen betragtes som universel.<sup>102</sup>

Statsstøttere reglerne indebærer, at der er grænser for, hvordan regeringen kan udforme kompensationsordninger til erhvervslivet under en epidemi og for, hvor hurtigt udbetalingerne kan ske. Konsekvensen af at modtage statsstøtte uden den påkrævede godkendelse fra EU kan være betydelige og belaste den modtagende virksomhed, der som udgangspunkt skal tilbagebetale beløbet med betydelige renter, i alvorlig grad.<sup>103</sup> Det er derfor afgørende, at der også under fremtidige epidemier tages højde for EU's statsstøttere regler, hvilket nødvendigvis vil skulle indgå som forudsætning i eventuelle retsregler om erstatning og kompensation.

---

<sup>100</sup> Se bekendtgørelse nr. 1606 af 12. november 2020 og [PwC](#): Kompensation for faste omkostninger light, 10. maj 2021.

<sup>101</sup> ERU Alm. del, endeligt svar på spørgsmål 245 den 16. februar 2021 og [Horten](#): Statsstøtte. De minimis-støtte – hvad er det, og hvordan gør man? 26. november 2019.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Se herom [Kromann Reumert](#): COVID-19: Et statsstøttere retligt problem?, 11. marts 2020.

## ERHVERVSLIVET

### Om de mange ændringer i regelgrundlaget for kompensationsordningerne

“Der kom jo løbende nye ordninger og nye perioder man kunne søge for, så det gjorde det mere og mere uigennemskueligt at finde rundt i den jungle. Det prøvede man løbende at rette op på, men det var selvfølgelig en proces, der skabte frustrationer.”

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**

“I de perioder, hvor det gik stærkt med lukninger, afstandskrav og forsamlingsforbud, blev reglerne ændret så hurtigt, at man knap nok kunne nå at indstille sig på dem, før de blev ændret. Mange beslutninger var svære at forstå og derfor vanskelige at formidle.”

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**

“Man satte de begrænsede perioder på, fordi man ikke kunne overskue, hvor lang tid epidemien ville vare og hvad det ville betyde økonomisk. Men virksomhederne har jo medarbejdere, de har indkøb af råvarer, de har kontrakter, der skal leveres. Du kan ikke regne 3-4 måneder frem og så sige “Det er kun dér, vi holder hånden under jer.” Det er simpelthen umuligt, for så sker der jo det, at virksomhederne ikke tør gøre noget. De tør ikke ansætte, de tør ikke købe råvarer ind, de tør ikke indgå kontrakter, fordi de ikke ved, om de kan levere på det.”

**Kim Haggren, DI**

“Jeg tror grundlæggende, at regeringen var bange for, at det blev for dyrt. Vi var jo meget imod, og er det stadig, det system man kørte sidste efterår med de målrettede pakker, for det ramte nogle helt skævt. Dem der var direkte ramt, kunne få noget, men deres leverandører, som jo er fuldstændigt afhængige af de restriktionsramte, kunne ikke få noget.”

**Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark**

“Er det virksomhedens ansvar eller myndighedernes ansvar at skabe overblikket? Det er delt. Men vi har i hvert fald fået bygget et system, som der er lappet på og ændret så mange gange, at selv dem der har økonomiansvarlige og CFO'er ikke kan overskue det. De ved godt, hvad en fast omkostning er, men de ved ikke hvordan man skal kombinere det for at få den kompensation, de har ret til.”

**Kristian Nørgaard, HORESTA**

### 3.4. Erfaringer fra vores nabolande

En lang række lande, både indenfor og udenfor Europa, indførte ligesom Danmark forskellige tiltag for at holde hånden under virksomheder og arbejdspladser og mindske de negative økonomiske konsekvenser af coronapandemien.

I Danmarks nabolande Sverige, Norge og Tyskland blev der indført restriktioner af forskellig art og i forskellig grad for at mindske udbredt smitte med coronavirus i samfundet. Samtidig blev der indført forskellige hjælpepakker for at holde hånden under landenes virksomheder og arbejdstagere, som gennemgås i det følgende.

I maj 2020 nedsatte regeringen en økonomisk ekspertgruppe til at rådgive om udfasningen af hjælpepakkerne, som bl.a. skulle sammenholde de danske hjælpepakker med hjælpepakkerne i andre lande. I ekspertgruppens rapport af 27. maj 2020 sammenlignes hovedtrækkene af hjælpepakkerne i Danmark, Sverige, Norge og Tyskland.<sup>104</sup>

Det fremgår af rapporten, at hjælpepakkerne i alle fire lande har bestået af både direkte støtte i form af kompensationsordninger og tiltag, der øger likviditeten i form af f.eks. statsgarantier eller udskydelse af betalingsfrister for skatter. I det følgende refereres helt overordnet rapportens beskrivelser af landenes kompensationsordninger, og rapportens tabeller med sammenligning af ordningerne gengives. Da rapporten blev udgivet i maj 2020, tages der forbehold for, at der senere kan være sket ændringer i nogle af de betingelser og principper, der er beskrevet i det følgende, ligesom nye kompensationsordninger kan være indført.

#### **Kompensation for virksomheders faste omkostninger**

Både Danmark, Norge, Sverige og Tyskland har indført ordninger for kompensation af faste omkostninger. Nedenfor gengives rapportens tabel med hovedtræk for hjælpepakker til dækning af faste omkostninger i de tre lande.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020. Rapporten er udarbejdet af professorerne Torben M. Andersen (formand), Michael Svarer og Philipp Schröder. Ekspertgruppen afgav endnu en rapport om samme emne den 3. maj 2021, som ikke indeholder et afsnit om hjælpepakker i et internationalt perspektiv. Den er derfor ikke medtaget her.

<sup>105</sup> Den følgende illustration er en gengivelse af tabel 4.1 på s. 43 i [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020.

## Hovedtræk for hjælpepakker til dækning af faste omkostninger i forskellige lande

---

### Kompensation af faste omkostninger

---



Danmark

**Krav:** Omsætningsfald på minimum 35 pct.

**Kompensation:** 25 pct., 50 pct. eller 80 pct., afhængig af om omsætningen er faldet mere end 35 pct., 60 pct. eller 80 pct.

For tvangslukkede virksomheder dækkes 100 pct. af de faste omkostninger.

*Bemærkninger*

Kompensationen er fastsat på 3 trin (25, 50 og 80 pct.). Det indebærer incitamentsproblemer og forskelsbehandling af virksomheder med små forskelle i omsætningsfald.

En virksomhed kan maksimalt modtage 110 mio. DKK (ordning dækker marts-april-maj-juni)

---



Norge

**Krav:** Omsætningsfald på minimum 30 pct.

**Kompensation:** Procentsats svarende til 80 pct. af den procentvise nedgang i omsætning.

For tvangslukkede virksomheder dækkes 90 pct. af de faste omkostninger.

*Bemærkninger*

Ligner den danske, men kompensationsprocenten er kontinuert, hvilket forebygger incitamentsproblemer.

Egenbetaling på ~6.500 DKK, hvilket afskærer mindre virksomheder (selvrisiko).

En virksomhed kan maksimalt modtage 55 mio. DKK per måned. (ordninger dækker marts- april-maj)

---



Sverige

**Krav:** Omsætningsfald på minimum 30 pct.

**Kompensation:** Procentsats svarende til 75 pct. af den procentvise nedgang i omsætning.

*Bemærkninger*

Ligner den danske, men kompensationsprocenten er kontinuert, hvilket forebygger incitamentsproblemer.

For at modtage erstatning skal virksomheden mindst have haft omsætning for 175.000 DKK i seneste regnskabsår.

En virksomhed kan maksimalt modtage 100 mio. DKK. (ordning dækker marts-april)

Omsætningsfaldet måles på baggrund af den realiserede omsætning.

---



Tyskland

**Krav:** Virksomheder med mindre end 10 ansatte og akutte Corona-relaterede likviditetsproblemer.

**Kompensation:** Typisk op til 110.000 DKK i virksomheder med op til 10 ansatte (niveau for bidrag varierer fra delstat til delstat).

*Bemærkninger*

Større virksomheder med mere end 10 ansatte henvises til låne- og garantimodeller i hhv. KfW og andre ordninger, som involverer en case-by-case stillingtagen.

Anm.: Alle beløb er omregnet til DKK ud fra den aktuelle valutakurs og afrundet.

Som tabellen viser, mindede den danske, norske og svenske ordning om hinanden i forhold til både krav om omsætningsfald og kompensationsmodel, idet der dog er forskelle på bl.a. incitamentsstrukturerne og den dækning, som tvangslukkede virksomheder fik. Den tyske model adskilte sig ved, at kompensationsordningen alene gjaldt virksomheder med mindre end 10 ansatte og akutte corona-relaterede likviditetsproblemer, mens virksomheder med mere end 10 ansatte var henvist til låne- og garantimodeller.

## Arbejdsdelings- og lønkompensationsordninger

I Danmark og Sverige blev der hasteindført lønkompensationsordninger i forbindelse med coronasituationen. Ifølge den økonomiske ekspertgruppes rapport fandtes i Tyskland og Norge i forvejen såkaldte "*Kurzarbeit- og permitteringsordninger*", hvorefter lønmodtagere kan hjemsendes i varierende grad med en stor del af lønnen dækket af staten. Alle ordningerne har dog været tilpasset corona-situationen med særlige vilkår.<sup>106</sup>

Nedenfor gengives rapportens tabel med hovedtræk for hjælpepakker til lønkompensation i de fire lande.<sup>107</sup>

## Hovedtræk for hjælpepakker til lønkompensation i forskellige lande

### Kompensation af løn



Danmark

**Krav:** Virksomheden skal hjemsende medarbejderne enten helt eller delvist. Virksomheden må ikke afskedige af økonomiske grunde i perioden.

**Kompensation til virksomheden:** 75 og 90 pct. for hhv. funktionærer og ikke-funktionærer (dog max pr. måned 30.000 DKK)

**Kompensation til medarbejderen:** Fuld løn (skal til gengæld holde 5 feriedage).

#### Bemærkninger

Ny ordning, som står ved siden af den danske arbejdsfordelingsordning, der generelt har meget lille udbredelse, men var anvendt under finanskrisen og aktuelt har stigende anvendelse.

Arbejdsgiveren dækker kun 10-25 pct. ved fuld hjemsendelse (dog ikke for højtlønnede). Heraf dækker medarbejderen en del ved at afholde 5 feriedage. Ordningen giver mulighed for at lønmodtagere fastholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Ordningen er mere gunstig for lønmodtageren sammenlignet med de andre landes ordning ved længere hjemsendelser. En lønmodtager, der er hjemsendt i hele perioden, får dækket den fulde løn i knap 4 måneder (dog skal der afholdes 5 dages ferie pr. 3 måneder).

<sup>106</sup> Se [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020, s. 44.

<sup>107</sup> Den følgende illustration er en gengivelse af tabel 4.2 på s. 45 i [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020.

**Norge**

**Krav:** Baseret på kollektive aftaler. Arbejdstiden skal mindst være reduceret med 40 pct.

Hvis virksomheden afskediger medarbejderen, skal der betales løn i opsigelsesperioden.

Virksomheden skal betale løn de første 2 dage. Medarbejderen kan være helt eller delvist hjemsendt.

**Kompensation til virksomheden:** Fuld lønkompensation til virksomheden fra dag 2 til dag 20 dage (staten dækker) afhængig af hjemsendelsesgraden.

Herefter overgår medarbejderen til (supplerende) dagpenge

Samlet set udgør kompensationen 72-90 pct. af en månedsløn på 30.000 DKK.

**Kompensation til medarbejderen:** Fuld løn de første 20 dage (dog max 34.000 DKK), herefter dagpenge og lønnedgang (afhængigt af lønomfang).

*Bemærkninger*

Ordningen har eksisteret siden 1990 og er midlertidigt gjort mere gunstig.

Arbejdsgiveren dækker aktuelt kun de første to arbejdsdage, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne.

Det vil indirekte betyde, at flere lønmodtagere fastholder deres tilknytning til arbejdsmarkedet.

Det er dog kun muligt for lønmodtageren at få dækket den fulde løn i op til 20 dage.

**Sverige**

**Krav:** Indført ved lov i april 2020. Betingelserne skal præciseres ved en lokal kollektiv aftale. Medarbejderen kan maksimalt gå 80 pct. ned i tid på ordningen.

Med særreglerne for 2020 er det muligt af afskedige medarbejdere på løn-kompensation, og stadig modtage tilskud fra staten i opsigelsesperioden.

Virksomheden bidrager med maksimum 8 pct. løndækning i den periode medarbejderen er hjemsendt (bidrag falder med arbejdstidsnedsættelse)

**Kompensation til virksomheden:** Staten bidrager med op til 60 pct. dækning (ved 80 pct. reduktion af arbejdstiden).

Omfatter månedsløn op til 31.000 DKK.

**Kompensation til medarbejderen:** Maksimal lønnedgang er 12 pct. ved 80 pct. arbejdstids- nedsættelse.

*Bemærkninger*

Ordningen har været planlagt længe, men lovgivningen kom først på plads i forbindelse med coronakrisen. Den er midlertidigt gjort mere gunstig indtil udgangen af 2020.

Arbejdsgiverens bidrag falder med omfanget af arbejdsnedsættelsen, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne. 100 pct. arbejdstidsnedsættelse er ikke muligt, hvilket indirekte kan betyde flere afskedigelser i meget udsatte virksomheder.

**Tyskland**

**Krav:** Aftales ved kollektiv overenskomst, ved virksomhedsaftale eller individuel aftale (ansættelseskontrakt). Kræver godkendelse fra samarbejdsudvalg. Hvis virksomheden afskediger medarbejderen, skal der betales løn i opsigelsesperioden.

Virksomheden bidrager med max 75 pct. dækning (ved 25 pct. arbejdstidsnedsættelse), herefter faldende med arbejdstidsnedsættelsen. Virksomheden betaler kun løn når medarbejderen ikke er hjemsendt.

**Kompensation til virksomheden:** Staten bidrager med op til 87 pct. dækning. Ingen øvre løngrænse

**Kompensation til medarbejderen:** Staten bidrager med op til 80 pct. (87 pct. for forsørgere) dækning ved op til 100 pct. arbejdstidsnedsættelse.

*Bemærkninger*

Ordningen har eksisteret siden 1950'erne og er midlertidigt gjort mere gunstig fsva. statens kompensation.

Arbejdsgiverens bidrag falder med omfanget af arbejdstidsnedsættelsen, og er 0 ved fuld hjemsendelse, hvilket gør ordningen gunstig for virksomhederne. Ordningen er dog forbundet med væsentlig lønnedgang for lønmodtageren (de første 3 måneder).

Anm.: Alle beløb er omregnet til DKK ud fra den aktuelle valutakurs og afrundet

**Selvstændige og freelancere**

Både Norge og Danmark indførte hjælpepakker til selvstændige og freelancere, som mindede om hinanden, idet rammen for Norges kompensationsordning dog var mindre end den danske. I Tyskland gjaldt kompensationsordningen for faste omkostninger som nævnt ovenfor alene for virksomheder med mindre end 10 ansatte. Ordningen kan derfor til en vis grad sammenlignes med den danske ordning for selvstændige, freelancere m.v., idet den dog kompenserer for faste omkostninger og ikke for omsætningsnedgang. Sverige havde ikke på tidspunktet for udgivelsen af den økonomiske ekspertgruppes rapport indført en lignende ordning.<sup>108</sup>

Nedenfor gives rapportens tabel med hovedtræk for hjælpepakker til selvstændige og freelancere i de fire lande.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Dette er en gengivelse af introduktionen til ordningerne, s. 49 i [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020.

<sup>109</sup> Den følgende illustration er en gengivelse af tabel 4.3 på s. 50 i [Finansministeriet](#): Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, 27. maj 2020.

## Hovedtræk for hjælpepakker til selvstændige og freelancere i forskellige lande

---

### Kompensation af tabt omsætning for selvstændige, freelancere m.v.

---



Danmark

**Krav:** Omfatter selvstændige, hvor virksomheden har under 25 ansatte og et omsætningsfald på mindst 30 pct.

**Kompensation:** 75 pct. af omsætningsnedgangen - dog maksimalt 23.000 DKK pr. måned (i op til 4 måneder)

*Bemærkninger*

Virksomhedsejeren må arbejde i kompensationsperioden. Derfor er støtteniveauer m.v. ikke umiddelbart sammenlignelige med lønkompensationsordningen.

---



Norge

**Krav:** Omsætningsfald på minimum 30 pct.

**Kompensation:** Den selvstændige skal selv dække de første 16 dage. Herefter dækkes 80 pct. af omsætningsnedgang (maksimalt 34.000 DKK pr måned).

---



Sverige

**Ingen ordning.**

---



Tyskland

**Vist overlap til kompensation for faste omkostninger.**

---

### 3.5. Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger

Ved hasteændringerne af epidemiloven i marts 2020 skete der en omfattende udvidelse af regeringens beføjelser til at regulere erhvervsdrivendes forhold. De muligheder som regeringen under coronasituationen har haft for at tvangslukke virksomheder eller udstede krav om maksimalbelægning, brug af værnemidler og coronapas, begrænsede åbningstider m.v. eksisterede således ikke i den lov, der gjaldt før hasteændringerne i marts 2020.

Ifølge den gamle epidemilov havde virksomheder, der led et tab som følge af et indgreb fra regeringen i medfør af epidemiloven, krav på erstatning fra det offentlige herfor. Denne erstatningsbestemmelse blev skrevet ud af loven ved hasteændringerne i marts 2020, hvor statens indgrebsmuligheder samtidig blev væsentligt udvidet. Virksomheder har således ikke ifølge den gældende epidemilov noget krav på erstatning fra det offentlige for tab, de lider som følge af regeringens coronarestriktioner.



Det er ikke muligt direkte at sammenligne virksomhedernes manglende retskrav på erstatning i dag med den erstatningspligt for det offentlige, der gjaldt ifølge den gamle epidemilov, da statens indgrebsmuligheder var af en helt anden karakter. Omfanget af en erstatningspligt for staten ville i dag være en ganske anden. Men det kan konstateres, at der – uden at det har været genstand for debat i Folketinget – med hastændringen af epidemiloven skete et principskifte hvad angår den økonomiske byrde. Når staten indfører restriktioner for eller nedlukker virksomheder i medfør af epidemiloven, sker dette i hele samfundets interesse. Hvor staten tidligere derfor bar den økonomiske byrde herfor, har virksomhederne i dag ikke et retskrav på nogen form for økonomisk hjælp.

I realiteten har den økonomiske byrde været delt mellem stat og virksomhed gennem coronasituationen ved, at regeringen og Folketinget indførte en lang række kompensationsordninger. Kompensationsordningerne har bl.a. haft den fordel, at udbetalingen har kunnet foregå relativt hurtigt og holde hånden under virksomheder over en bred kam. Men ordningerne – eller nærmere bestemt fraværet af retskrav på erstatning – har haft den konsekvens, at de erhvervsdrivendes retsstilling har været meget uklar. Virksomhederne har løbende skulle indrette sig efter hastigt skiftende regler og kompensationsordninger uden at vide, om de kunne få kompensation, hvor stort et beløb de var berettiget til eller hvornår, hvor længe og på hvilke betingelser, de kunne få udbetalt kompensation.

Da virksomhederne ikke har noget retskrav på kompensation, har disse spørgsmål udelukkende været afhængige af den politiske vilje til at holde hånden under dansk erhvervsliv. Hertil kommer, at de indførte kompensationsordninger i vidt omfang har måttet afvente godkendelse fra EU som følge af reglerne om statsstøtte.

Den ekspropriationsbestemmelse, der blev indsat som erstatning for den tidligere epidemilovs § 27 (i dag lovens § 60), vil formentlig kun finde anvendelse i ganske få sager og hjælper derfor ikke til en afklaring af retsstillingen for det store flertal af virksomheder, hvis midlertidige tvangslukning m.v. ikke udgør ekspropriation.

Det er ikke muligt at forudse alle de situationer, hvor der under en fremtidig epidemi vil være behov for at gøre indgreb i erhvervsdrivendes forhold eller hvilken form for kompensation for tab som følge heraf, der vil være mest hensigtsmæssig. Det er dog et afgørende princip i et retssamfund, at forvaltningens afgørelser hviler på lovgivningen, og at borgere og virksomheder i videst muligt omfang kan udlede deres retsstilling af lovgivningen. Dette gælder ikke mindst i situationer, hvor loven hjemler alvorlige indgreb i dispositionsfriheden, som det er tilfældet med epidemiloven.

## Justitia og Advokatsamfundet anbefaler vedr. erstatning og kompensation

- At der i et kommende lovforslag om ændring af epidemiloven indsættes en bestemmelse, som slår fast, at erhvervsdrivende, som lider tab som følge af tvangsindgreb med hjemmel i loven, har **ret til erstatning eller kompensation**, hvis størrelse fastsættes i bekendtgørelser udfærdiget af erhvervsministeren under hensyn til dels erhvervsvirksomhedernes økonomiske situation, dels samfundsøkonomien.
- At den **almindelige lovgivningsproces** følges ved en forestående ændring af epidemiloven. Indgreb efter epidemiloven kan have store økonomiske konsekvenser for dansk erhvervsliv, og spørgsmålet om kompensation indebærer vanskelige principielle overvejelser om fordelingen af den økonomiske byrde, rammerne for sagsbehandlingen, klageadgang m.v. Der bør derfor ske en grundig parlamentarisk drøftelse af både de økonomiske dilemmaer og de retssikkerhedsmæssige problemer, der knytter sig til kompensationsspørgsmål, hvor både denne analyse fra Justitia og Advokatsamfundet og den kommende rapport fra regeringens arbejdsgruppe vedr. kompensation for indgreb som følge af epidemiloven inddrages.
- At det i lovforslaget indgår, at der nedsættes en **erhvervsepidemikommission** bestående af repræsentanter for erhvervslivet, udpeget af erhvervslivets organisationer, og repræsentanter for regeringen (formentlig Erhvervsministeriet, Finansministeriet og Kulturministeriet), som skal konsulteres i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelser udstedt med hjemmel i ovennævnte erstatningsbestemmelse.
- At det i lovforslaget indgår, at bekendtgørelserne **forelægges Folketingets epidemiudvalg** til godkendelse samtidig med, at der søges EU-kommissionens godkendelse, hvis der kan være tale om statsstøtte. Da en egentlig behandling af de enkelte kompensationsordninger i lovform vil være både ressourcekrævende og langsommelig, vil det være en hensigtsmæssig måde at sikre parlamentarisk grundlag for dispositionerne.
- At det i bemærkningerne til en kommende ændring af epidemiloven fremgår, at tildelingskriterierne for kompensation eller erstatning i videst muligt omfang gøres **objektive og digitaliserbare**. Dette vil både give større gennemsigtighed i virksomhedernes retsgrundlag og muliggøre hurtig og ressourceeffektiv sagsbehandling gennem anvendelse af **IT-baseret og automatiseret sagsbehandling**.

Som nævnt ovenfor vil den ekspropriationsbestemmelse i epidemilovens § 60, som blev indsat som erstatning for den tidligere generelle erstatningsbestemmelse, formentlig kun finde anvendelse i ganske få sager. Det er dog afgørende, at de ekspropriationssager der måtte komme, bliver behandlet hurtigt og smidigt af personer med den relevante sagkundskab og indsiget i erhvervsforhold.

**Justitia og Advokatsamfundet anbefaler vedr. den gældende ekspropriationsbestemmelse i epidemiloven:**

- At udmåling af erstatning i anledning af ekspropriation sker i en **taksationskommission**, ligesom det er tilfældet i andre ekspropriationstilfælde. Det bør ved taksationskommissionens sammensætning sikres, at der er den fornødne juridiske sagkundskab og indsigt i erhvervsforhold til stede.
- At det gennem reglerne om taksationskommissionens arbejde sikres, at taksationskommissionen kan arbejde **hurtigt og smidigt** og i videst muligt omfang overlades et **frit skøn**, som ikke normeres. Reglerne bør **forelægges Folketingets epidemiudvalg** til godkendelse.
- At der *ikke* oprettes en overtaksationskommission, men at virksomheder, som vil anfægte taksationskommissionens afgørelse kan indbringe denne **direkte for domstolene**. Som følge af ekspropriationssagernes særlige karakter og behovet for indsigt i erhvervsforhold, anbefales det enten, at der indføres krav om sagkyndige dommere ved byretten i disse sager, eller at sagerne henlægges til Sø- og Handelsretten under medvirken af sagkyndige dommere. Sidstnævnte indebærer samtidig den fordel, at afgørelser om principielle spørgsmål vil kunne indbringes direkte for Højesteret.



## 4. Sagsbehandlingen i forbindelse med kompensationsordninger

### 4.1. Indledning

Efter coronapandemien ramte Danmark i marts 2020, blev der som nævnt i kapitel 3 indført en lang række hjælpepakker med kompensationsordninger og øvrige initiativer, der skulle holde hånden under dansk erhvervsliv. De overordnede betingelser for at søge de største kompensationsordninger samt principperne for fordelingen af den økonomiske byrde ved restriktioner og nedlukninger mellem erhvervslivet og staten blev gennemgået i afsnit 3.3. Selve retsgrundlaget for ordningerne og de mange regelændringer, som blev foretaget undervejs, blev sammen med ordningernes forhold til EU's statsstøtteregelede gennemgået i kapitel 3.

I kapitel 4 vil omfanget af de største kompensationsordninger samt selve sagsbehandlingen af ansøgningerne på ordningerne være i fokus. I afsnit 4.2 præsenteres statistik for bl.a. antallet af ansøgninger, antal kompenserede virksomheder eller personer og størrelsen på de samlede udbetalinger på de forskellige ordninger.

Afsnit 4.3 indeholder en kort gennemgang af spørgsmålet om sagsbehandlingstid (afsnit 4.3.1) efterfulgt af statistik vedrørende Erhvervsstyrelsens og Slots- og Kulturstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstider fra ansøgning til afgørelse på de større kompensationsordninger, som styrelserne administrerer (afsnit 4.3.2). Derefter illustreres overordnet det forløb, som går forud for selve ansøgningsprocessen, i et forsøg på at tegne et billede af den samlede proces, fra der træffes politisk beslutning om at indføre en given kompensationsordning, til virksomhederne får udbetalt kompensationen (afsnit 4.3.3).

Afsnit 4.4 indeholder en kort gennemgang af de generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, der som beskrevet i afsnit 4.5 har været anvendt i sagsbehandlingen af kompensationsordningerne. I afsnit 4.5 findes en beskrivelse af sagsbehandlingen af kompensationsordningerne i Erhvervsstyrelsen på grundlag af oplysninger indhentet fra styrelsen selv. Endelig indeholder afsnit 4.6 Justitias og Advokatsamfundets retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger til sagsbehandlingsrelaterede spørgsmål i forbindelse med fremtidige kompensationsordninger.

### 4.2. Omfanget af de største kompensationsordninger

Der blev fra marts 2020 til juli 2021 udbetalt over 40 mia. kr. i kompensation fra de tre største kompensationsordninger, som udgør lønkompensation, kompensation for faste omkostninger og kompensation for tabt omsætning til selvstændige.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Se statistikken nedenfor.

Ifølge en undersøgelse fra Danmarks Statistik modtog ca. hver tredje aktive virksomhed i Danmark kompensation fra en eller flere af de tre største ordninger i perioden. Derudover findes en række andre kompensationsordninger til f.eks. arrangementer, kulturlivet og minkbranchen, som ikke var med i undersøgelsen.<sup>111</sup>

Nedenfor vises en oversigt over omfanget af sager vedrørende en række større kompensationsordninger.

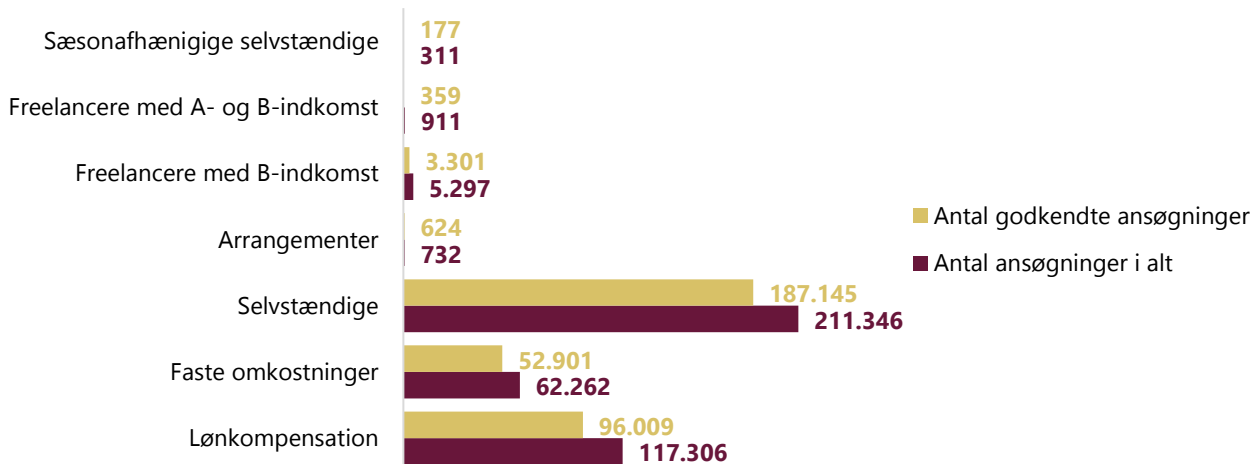
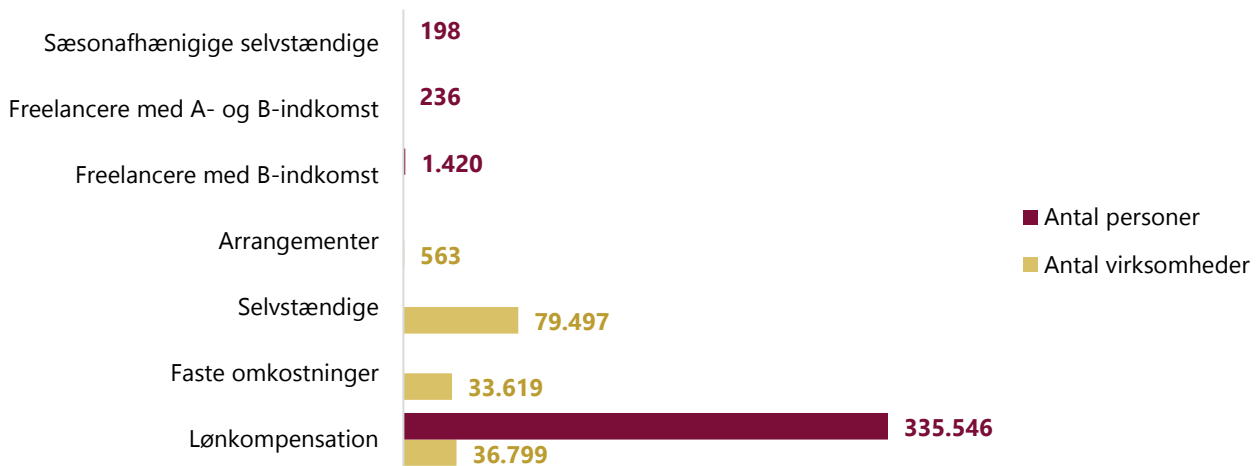
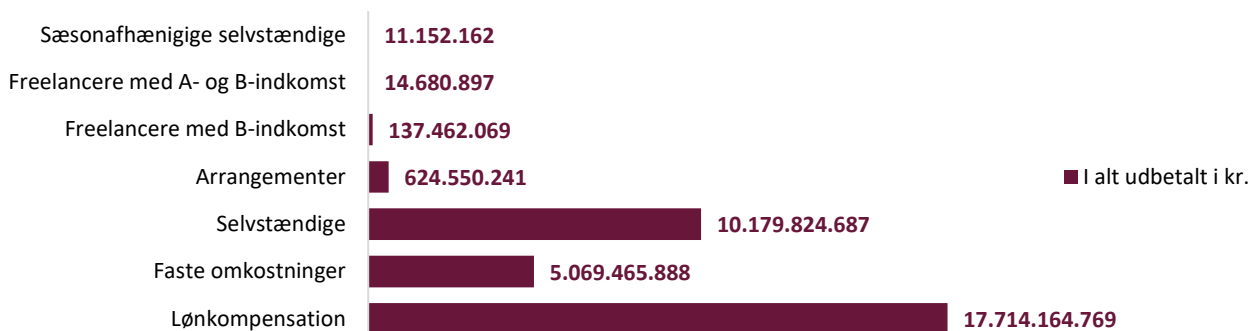
### Statistik for perioden marts 2020 til juli 2021 for udvalgte kompensationsordninger<sup>112</sup>

#### Om kompensationsordningerne:

- **Lønkomensation:** Kompensation til hjemsendte ansatte, som ellers ville være afskediget.
- **Faste omkostninger:** Kompensation til virksomheder til dækning af faste omkostninger.
- **Selvstændige:** Kompensation til selvstændige i tilfælde af tab i omsætning.
- **Arrangementer:** Kompensation til virksomheder for underskud, som skyldes, at der er sket aflysning, udskydning eller væsentlige ændringer af et arrangement.
- **Freelancere med B-indkomst:** Kompensation som freelancer i tilfælde af tabt B-indkomst.
- **Freelancere med A- og B-indkomst:** Kompensation som freelancer i tilfælde af tab af indkomst.
- **Sæsonafhængige selvstændige:** Kompensation til selvstændige og freelancere, der har en sæsonafhængig indkomst, for tabt indkomst.

<sup>111</sup> [Danmarks Statistik](#): COVID-19: Hvad har virksomhederne modtaget i samlet kompensation?, 1. juli 2021.

<sup>112</sup> Statistikken vedr. antal godkendte ansøgninger, antal virksomheder, antal personer og samlede udbetaling i kr. er indhentet via Erhvervsstyrelsen: [www.erhvervsstyrelsen.dk/statistik-kompensationsordninger](http://www.erhvervsstyrelsen.dk/statistik-kompensationsordninger) med skæringsdato 28. juni 2021. Statistikken vedr. samlede antal ansøgninger er indhentet via aktindsigtsanmodning fra Advokatsamfundet til Erhvervsstyrelsen, besvaret ved mail af 18. juli 2021. Udtrækket af disse data er ifølge Erhvervsstyrelsen lavet 12. juli 2021.

**Figur 1: Antal ansøgninger**

**Figur 2: Antal kompenserede personer og/eller virksomheder**

**Figur 3: Samlede udbetalinger**


## Kompensationsordninger administreret af Slots- og Kulturstyrelsen

Pr. 7. september 2021 var der truffet afgørelse i 7.201 sager. Af disse afgørelser er 21 indbragt for Kulturministeriets departement.

### 4.3. Sagsbehandlingstid

#### 4.3.1. Overordnet om sagsbehandlingstid

Der er ingen generelle regler om, hvor lang tid en forvaltningsmyndighed må være om at behandle en sag, og kun i få tilfælde findes der lovbestemte frister i lovgivningen. Det gælder f.eks. i lov om social service, hvorefter en kommunalbestyrelse skal afslutte sin undersøgelse senest fire måneder efter, at den bliver opmærksom på, at et barn eller en ung har behov for særlig støtte.<sup>113</sup>

Det er en del af god forvaltningsskik, at sager behandles hurtigt og effektivt, så der er rimelige sagsbehandlingstider.<sup>114</sup>

I FOU nr. 2020.13 udtalte Ombudsmanden i en sag om sagsbehandlingstider i Miljø- og Fødevareklagenævnet (oprindeligt stilet til Erhvervsministeriet) bl.a. generelt om sagsbehandlingstider:



#### *”8. Retsgrundlag*

*8.1. Der er ikke i forvaltningsloven eller anden lovgivning fastsat generelle regler om myndighedernes sagsbehandlingstid. Spørgsmålet om, hvornår en myndigheds sagsbehandlingstid i en konkret sag – eller på et bestemt sagsområde – overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt, men beror på en konkret vurdering. Det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at sager skal behandles inden for rimelig tid.*

*Ved vurderingen af, hvad der udgør en rimelig sagsbehandlingstid i en konkret sag, må der – ud over eventuelle særregler på området – tages udgangspunkt i den samlede sagsbehandlingstid. Derudover må andre forhold tages i betragtning. Sådanne forhold kan eksempelvis være sagens karakter, herunder dens kompleksitet, omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage for at kunne træffe en korrekt afgørelse, den sædvanlige sagsbehandlingstid for den pågældende sagstype, og om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende.”*

#### 4.3.2. Sagsbehandlingstider i forbindelse med kompensationsordningerne

Nedenfor vises en oversigt over Erhvervsstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstider i forbindelse med de forskellige kompensationsordninger, som er nævnt ovenfor i afsnit 4.2. Den gule graf viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, fra ansøgeren har indgivet

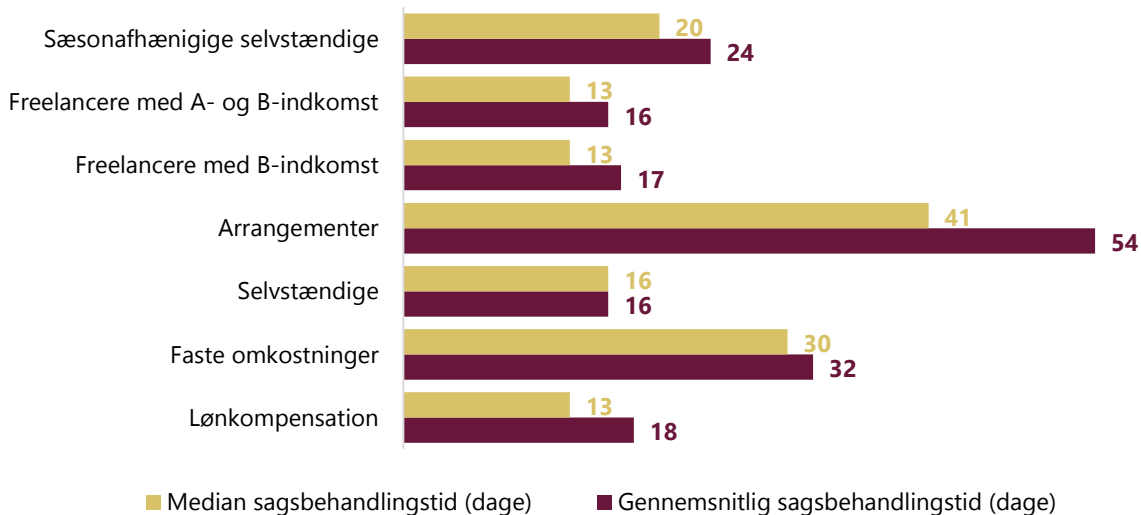
<sup>113</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1548 af 1. juli 2021, § 50, stk. 7.

<sup>114</sup> Sten Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 64 samt [Folketingets Ombudsmand: Sagsbehandlingstid overblik #11](#).

ansøgning om kompensation, til Erhvervsstyrelsen har truffet afgørelse i sagen. Den røde graf viser median-sagsbehandlingstiden.<sup>115</sup>

Derudover beskrives den samlede sagsbehandlingstid hos Slots- og Kulturstyrelsen for de ordninger, som styrelsen administrerer.

**Figur 4: Sagsbehandlingstid på større udvalgte ordninger fra marts 2020 til juli 2021<sup>116</sup>**



Sagsbehandlingstiden på alle ordningerne fra afgørelse til udbetaling er ikke registreret. Ifølge Erhvervsstyrelsen er det maksimalt 7 dage.

### Kompensationsordninger administreret af Slots- og Kulturstyrelsen

Sagsbehandlingstiden på Kulturministeriets område for de 6.540 godkendte ansøgninger er i gennemsnit 23,9 dage. Udbetalingen igangsættes samme dag, som afgørelsen meddeles ansøger, og der går typisk 3-5 dage, før ansøger modtager pengene.

Det har ikke været muligt at få oplyst, hvor lang tid der i gennemsnit går, fra Erhvervsstyrelsen har truffet afgørelse om kompensation, til kompensationen udbetales til ansøgeren. Erhvervsstyrelsen har imidlertid oplyst, at der maksimalt går 7 dage.

<sup>115</sup> Medianen er det midterste nummer i et sorteret (op- eller nedadgående) datasæt. Den mediane sagsbehandlingstid er således det midterste tal, hvis sagsbehandlingstiderne opsættes i rækkefølge fra laveste til højeste eller omvendt.

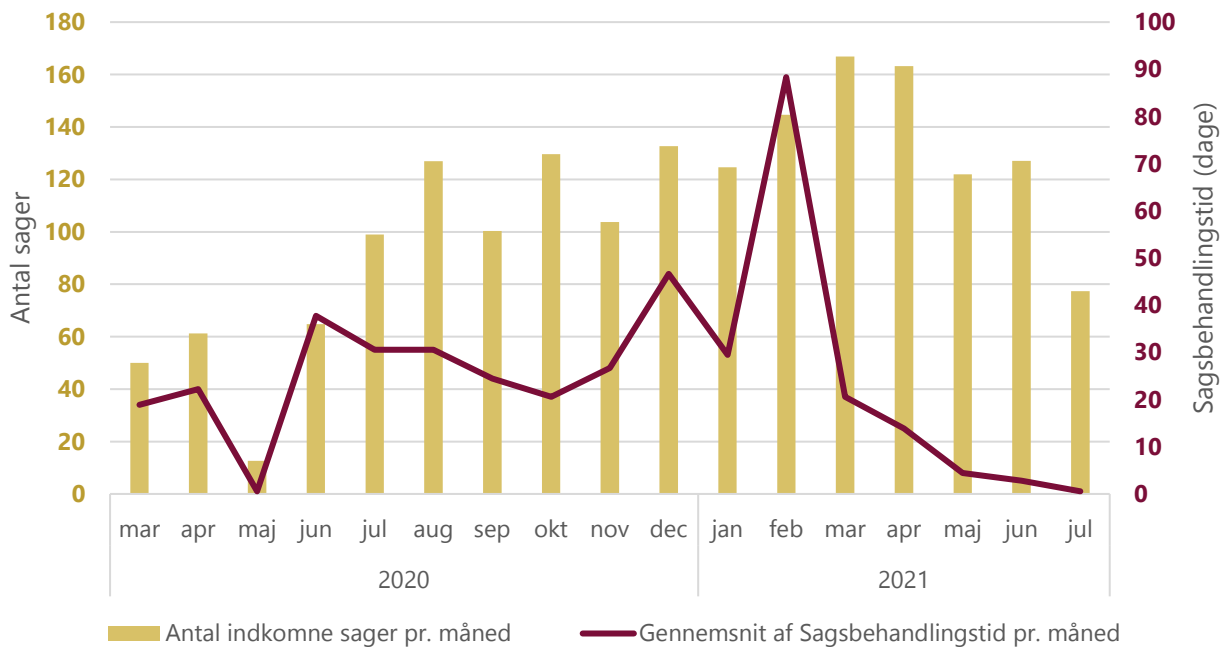
<sup>116</sup> Statistikken vedr. sagsbehandlingstider er indhentet via aktindsigtsanmodning fra Advokatsamfundet til Erhvervsstyrelsen, besvaret ved mail af 18. juli 2021. Udtrækket af disse data er ifølge Erhvervsstyrelsen lavet 12. juli 2021.

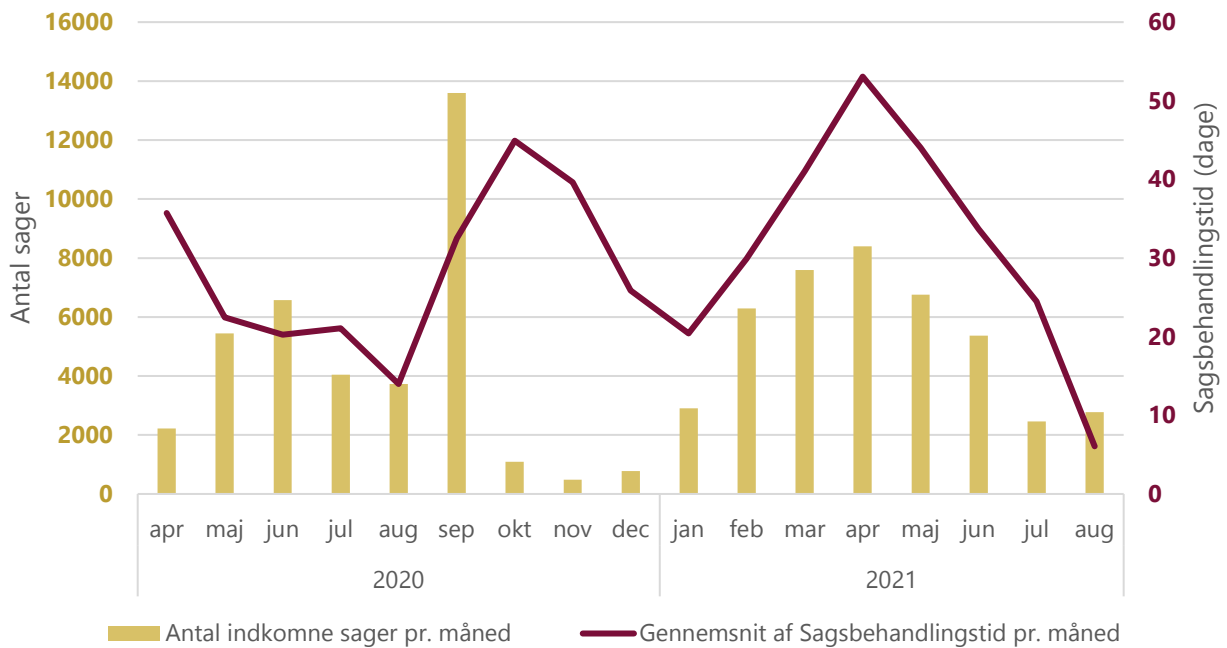
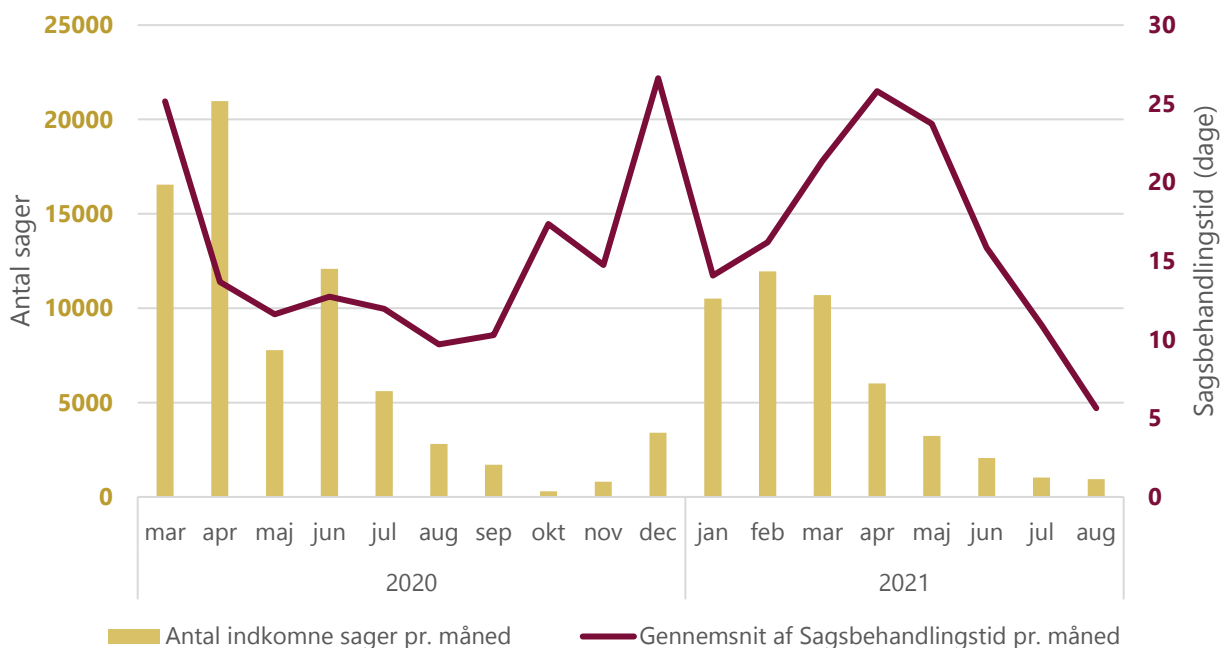


I figuren ovenfor er vist Erhvervsstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid på de forskellige ordninger for hele perioden marts 2020 til juli 2021. I grafen nedenfor vises Erhvervsstyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i samme periode på kompensationsordningerne for henholdsvis arrangementer, faste omkostninger og løn opgjort måned for måned. Samtidig viser søjlerne, hvor mange ansøgninger Erhvervsstyrelsen modtog i de enkelte måneder.

Figureerne viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er gået op og ned på alle ordningerne over hele perioden, ofte i takt med at antallet af indkomne ansøgninger er steget og faldet.

**Figur 5: Indkomne sager og sagsbehandlingstid - Arrangementer**



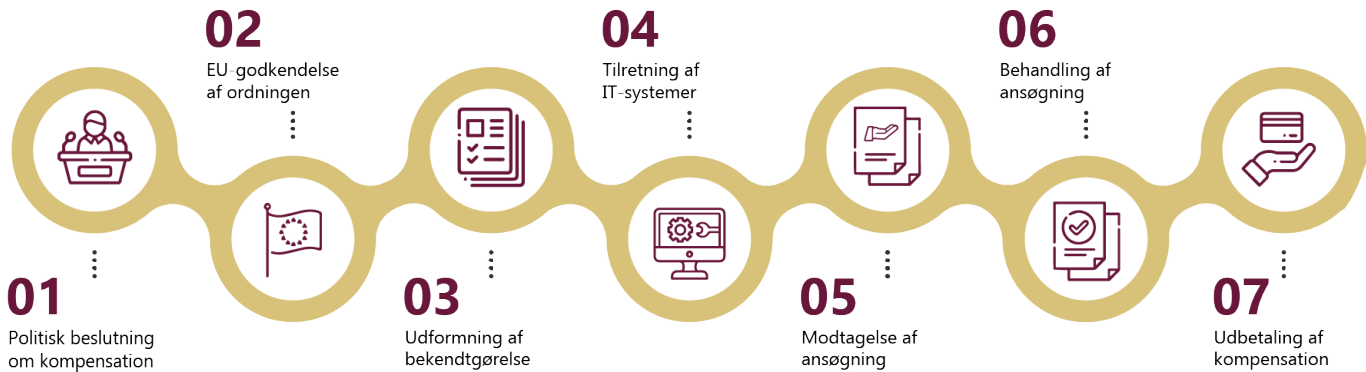
**Figur 6: Indkomne sager og sagsbehandlingstid - Faste omkostninger**

**Figur 7: Indkomne sager og sagsbehandlingstid – Løn**


#### 4.3.3. Forløbet forud for selve ansøgningsprocessen

De sagsbehandlingstider, som er vist ovenfor, beskriver tidsrummet mellem at en virksomhed ansøger om kompensation, til virksomheden får enten godkendelse eller afslag på sin ansøgning. For at illustrere den samlede ventetid, virksomhederne i især epidemiens

begyndelse havde på udbetaling af kompensation, er det nødvendigt også at se på forløbet forud for, at virksomhederne kunne ansøge om kompensation.

Det overordnede forløb fra start til slut kan i grove træk illustreres som vist nedenfor, idet forløbet dog har været forskelligt fra ordning til ordning. Forløbet vil for de første kompensationsordninger blive uddybet i det følgende.



Statsministeriet indkaldte den 6. marts 2020 til det første pressemøde om covid-19 situationen. Statsministeren opfordrede til, at alle arrangementer med 1.000 eller flere deltagere blev aflyst eller udskudt, foreløbigt indtil slutningen af marts.<sup>117</sup>

Det næste pressemøde i Statsministeriet blev afholdt den 10. marts 2020. Regeringen gav på pressemødet meddelelse om en række foranstaltninger, som hovedsageligt blev iværksat for at begrænse rejsetrafikken ind og ud af Danmark. Der blev samme dag afholdt et pressemøde i Finansministeriet, hvor finansministeren, erhvervsministeren og beskæftigelsesministeren præsenterede en hjælpepakke, som omfattede udskydelse af moms, arbejdsbidrag og indkomstskat. Det blev også oplyst, at arrangørerne af arrangementer med mere end 1.000 deltagere kunne søge om kompensation. De følgende dage præsenterede regeringen en række yderligere initiativer til understøttelse af danske arbejdspladser.

Den 11. marts 2020 annoncerede regeringen på et pressemøde den delvise nedlukning af Danmark. Statsministeren bemærkede, at der alene var tale om opfordringer til det private arbejdsmarked, men at regeringen den følgende dag ville bede Folketinget vedtage en hasteændring af epidemiloven, så der kunne udstedes egentlige påbud og forbud - hvilket Folketinget som bekendt gjorde. Regeringen foreslog samme dag en kompensationsordning på i alt 91 mio. kr., som skulle yde kompensation til arrangører af større arrangementer, der blev aflyst, ændret væsentligt eller udskudt i perioden 6. – 31. marts 2020. Dette blev tiltrådt af

<sup>117</sup> [Statsministeriet](#): Pressemøde den 6. marts 2020.

Finansudvalget den 12. marts.<sup>118</sup> Da en sådan kompensationsordning betragtes som statsstøtte, og dermed som udgangspunkt er forbudt ifølge EU's statsstøtteregler, anmeldte regeringen ordningen til Kommissionen den 11. marts 2020. Allerede den 12. marts 2020 godkendte Kommissionen ordningen. Kommissionen fandt, at der var tale om statsstøtte, men at der forelå en "usædvanlig begivenhed". Danmark var den første medlemsstat til at anmelde en statsstøtteforanstaltning i forbindelse med covid-19-udbruddet.

Erhvervsministeren udstedte herefter den 18. marts 2020 bekendtgørelse nr. 233 om kompensation for tab ved aflysning af større arrangementer som følge af COVID-19-afværgeforanstaltninger. Den 20. marts 2020 åbnede Erhvervsstyrelsen for modtagelse af ansøgninger om kompensation for tab ved aflysning af større arrangementer. Sagsbehandlingen blev påbegyndt samme dag. Den første afgørelse blev truffet den 27. marts 2020.

For så vidt angik ordningen om kompensation for tab ved aflysning af større arrangementer, var der dermed tale om en ganske kort proces. Der gik således alene en uge, fra statsministeren opfordrede til at aflyse alle større arrangementer, til lovgrundlaget for et reelt påbud var på plads. Herefter gik der kun yderligere otte dage, før de påbudsramte kunne indgive ansøgning om kompensation. En stor faktor heri var, at ordningen blev godkendt i EU på en enkelt dag.

Kort tid efter den første hasteændring af epidemiloven, der muliggjorde en mere omfattende nedlukning af samfundet gennem egentlige påbud, aftalte regeringen og arbejdsmarkedets parter at indføre lønkompensationsordningen. Aftalen blev indgået den 14. marts 2020. Ordningen er som nævnt under afsnit 3.3.4 ikke omfattet af statsstøttereglerne og skulle derfor ikke godkendes af Kommissionen. Den første bekendtgørelse om midlertidig lønkompensation blev udstedt den 25. marts 2020.<sup>119</sup> Kort efter påbegyndtes sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen, der den 3. april 2020 allerede havde modtaget 20.000 ansøgninger.<sup>120</sup> Der gik således under tre uger fra beslutningen om at indføre lønkompensationsordningen blev truffet, til sagsbehandlingen var i gang.

Den 19. marts 2020 indgik regeringen og Folketingets partier aftale om at iværksætte yderligere initiativer, herunder kompensationsordningen for virksomhedernes faste udgifter. Denne ordning blev anset for statsstøtte og blev derfor anmeldt til Kommissionen, som godkendte ordningen efter EU's statsstøtteregler. Den første bekendtgørelse om kompensation for faste omkostninger til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19 blev udstedt den 2. april 2020.<sup>121</sup> Erhvervsstyrelsen åbnede for modtagelse af ansøgninger

<sup>118</sup> Aktstykke 106, Folketingsåret 2019-20.

<sup>119</sup> Bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020.

<sup>120</sup> Erhvervsstyrelsen: COVID-19: Nu har 20.000 virksomheder søgt om hjælp for at undgå fyringer, 3. april 2020.

<sup>121</sup> Bekendtgørelse nr. 350 af 2. april 2020.

på ordningen den 8. april 2020. Erhvervsstyrelsen havde allerede ugen inden opfordret virksomhederne til at tage fat i en revisor, for hurtigt at kunne indgive ansøgningen med den påkrævede revisorpåtegning.<sup>122</sup>

Derudover er kompensationsordningerne som nævnt i afsnit 3.3 løbende blevet ændret, forlænget, erstattet osv. i takt med, at smittesituationen har udviklet sig, og gældende restriktioner er blevet forlænget, eller nye er blevet indført. Regeringen har derfor også løbende skullet søge statsstøttegodkendelse hos EU forud for indførelsen af nye ordninger. Ovenfor er alene nævnt få eksempler for at illustrere den samlede proces frem mod, at virksomhederne fik udbetalt kompensation.

#### 4.4. Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer

I Danmark er digitalisering af sagsbehandlingen udbredt i den offentlige sektor. Digitalisering spænder bredt fra f.eks. machine learning til komplicerede algoritmer (kunstig intelligens), som kan udføre egentlig sagsbehandling.

Automatiserede sagsbehandlingssystemer, hvor computere helt eller delvist træffer forvaltningsafgørelser, rummer mange fordele såsom hurtigere og billigere sagsbehandling og efter omstændighederne mere forudsigelighed. Automatisering af sagsbehandlingen kan imidlertid også indebære retssikkerhedsmæssige udfordringer, hvis ikke IT-systemernes indretning overvejes nøje.<sup>123</sup>

De generelle forvaltningsretlige regler og principper gælder, uanset om sagsbehandlingen foregår manuelt eller digitalt. Der stilles således de samme krav om f.eks. begrundelse, journalisering og dokumentation til it-systemer, som der stilles til sagsbehandlere. Når hele eller dele af sagsbehandlingen på et område digitaliseres, skal IT-systemerne derfor kunne understøtte en korrekt anvendelse af den relevante lovgivning.<sup>124</sup>

Folketingets Ombudsmand har behandlet en række sager, hvor myndighederne har overset forvaltningsretlige krav ved udvikling af nye IT-systemer. Dette har både konsekvenser for borgerne, der mister en væsentlig retssikkerhedsgaranti og risikerer fejlbehæftede afgørelser, og for myndighederne, der bl.a. risikerer ressourcespild ved senere at skulle rette op på systemerne, fordi de ikke tager højde for lovgivningen. Det er derfor afgørende at indtænke de forvaltningsretlige krav fra starten, når et nyt IT-system udvikles.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Erhvervsstyrelsen: COVID-19: Nu kan virksomheder søge om hjælp til husleje og andre faste omkostninger, 8. april 2020.

<sup>123</sup> Folketingets Ombudsmand: Hvordan digitaliserer vi uden at skade vores retssikkerhed? FOB 2019.

<sup>124</sup> Folketingets Ombudsmand: Generelle forvaltningsretlige krav til offentlige IT-systemer, overblik # 13, pkt. 1 og 2.

<sup>125</sup> Ibid.

Ifølge ombudsmanden er manglende opmærksomhed på at indtænke generelle forvaltningsretlige krav en af de typiske fejl, som myndighederne begår ved udviklingen af offentlige IT-systemer. En anden typisk fejl er ifølge ombudsmanden, at myndighederne forsømmer at sikre, at den relevante juridiske ekspertise er til rådighed i alle væsentlige faser af udviklingen af nye IT-systemer. Dette er bl.a. nødvendigt med henblik på at sikre, at formelle og materielle regler for behandlingen af de pågældende sager overholdes eller søges ændret.<sup>126</sup>

#### 4.5. Sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen

Sagsbehandlingen er i det følgende beskrevet på grundlag af oplysninger indhentet fra Erhvervsstyrelsen.

##### Behandling af ansøgningerne

Ansøgninger om kompensation skal indgives elektronisk, og der skal bruges en særlig ansøgningsskabelon. I forbindelse med ansøgning indlæses data fra andre relevante registre. Det er oplysninger, som virksomheden selv har indberettet, f.eks. oplysninger om ejerforhold, antal ansatte og om lønudbetalinger. Disse data sammenholdes med allerede registrerede data, og i de tilfælde, hvor ansøgningens oplysninger stemmer overens med disse, så føres ansøgningen direkte igennem til afgørelse.

Hvis eksempelvis en virksomhed søger om lønkompensation, så benytter virksomhedsejeren sit CVR-nummer, sin nem-id og virksomhedens nem-id for at komme ind i systemet. Når ansøgeren taster den ansattes cpr-nummer ind, så kommer oplysninger om indkomst frem vedrørende den person, hvis cpr-nummer, der er indtastet. Ansøger skal herefter verificere, at det er korrekt, at det er det beløb, der søges for.

Imidlertid er der også ansøgninger, som umiddelbart ikke kan forenes med de oplysninger, der allerede ligger i systemet. Disse ansøgninger mærkes og udtages til manuel behandling. En stor del af ansøgningerne på nogle af ordningerne behandles primært elektronisk, fordi logiske kontroller inddrager de oplysninger, som virksomheden allerede selv har indberettet. Den manuelle sagsbehandling anvendes derfor kun, hvor der kan være forhold, der skal ses nærmere på.

Det er ikke sagsbehandlerens opgave at beregne støttebeløbet, men at kortlægge de elementer, som samlet set har betydning for fastsættelse af støttebeløbet. Eksempelvis skal sagsbehandleren i forbindelse med behandling af en lønkompensationssag finde ud af hvor mange medarbejdere, der rent faktisk har været hjemsendt, samt hvilken indkomst de pågældende havde i virksomheden og hvor længe. Efter godkendelse af en ansøgning, så

---

<sup>126</sup> Ibid.

udregner systemet hvilken kompensation, ansøgeren skal have. Når beløbet er fastsat, så går sagen videre til udbetaling, medmindre der er tale om meget store beløb, hvor Erhvervsstyrelsen har en særlig godkendelsesordning.

### **Sagsbehandlerne**

Omfanget af ansøgninger har været så stort – flere end 400.000 – at de eksisterende medarbejdere i Erhvervsstyrelsen ikke selv har kunnet behandle dem. Der er derfor ansat en del midlertidige sagsbehandlere, som har skullet igennem et introduktionsforløb, inden de påbegyndte sagsbehandlingen.

Indledningsvist har de gennemgået et to-dags forløb i "god forvaltningssskik", som har været generelt og ikke handlet om ordningerne. Dernæst er de blevet oplært i de enkelte ordninger, herunder med en gennemgang af it-systemet. En del af oplæringen er baseret på sidemandsoplæring.

Desuden har Erhvervsstyrelsen udarbejdet en sagsbehandlervejledning, som trin for trin beskriver den fremgangsmåde, som sagsbehandlerne skal følge - hvad der skal undersøges, og hvordan det skal gøres. Hvis en medarbejder derudover har været i tvivl om konkrete spørgsmål, så står der et såkaldt "produktionsteam" til rådighed.

### **Ansøgernes brug af revisorbistand**

Der er i nogle tilfælde fra det offentlige stillet krav om en revisorerklæring. Revisors medvirken kan hjælpe til at sandsynliggøre oplysningerne på forskellige måder.

I andre tilfælde har ansøger selv valgt at lade en revisor bistå i forbindelse med ansøgningen.

### **Udfordringer undervejs**

Erhvervsstyrelsen har afvist omkring 50.000 sager. Det er langt fra alle disse, som er udtryk for, at det er besluttet ikke at yde kompensation. Nogle afvisninger skyldes, at virksomheden selv har bedt om at få ansøgningen slettet.

Vicedirektør Lars Øllgaard bemærker: *"Virksomhederne kan altid genansøge indenfor fristen. De er ikke begrænset til én ansøgning. Så, hvis de eksempelvis finder ud af, at de ikke har søgt på den bedste måde, hvilke nogen virksomheder finder ud af, når vi snakker med dem, så kan vi hjælpe dem med at rette op på det. Nogle ansøgere har også af sig selv henvendt sig til os og sagt, at de gerne vil lave en ny ansøgning".*

## Håndtering af regelændringer

Der har været mange regelændringer, og det er noget, der i høj grad har påvirket administrationen, idet det er retningslinjerne for mange forskellige ordninger, der løbende er lavet om.

Grundlæggende har der været tre kompensationsperioder. Første periode fra marts 2020 til sommerferien 2020, en periode fra august 2020 til 9. december 2020 og perioden fra den 9. december 2020. Perioderne har været meget forskellige på mange måder og har hver især haft sit eget regelsæt og ansøgningskema.

## Kontrolordninger

Forvaltningen af kompensationsordningerne har så langt, det var muligt, været understøttet med logiske kontroller, således at det kontrolleres i forbindelse med en ansøgning, om ansøger er registreret som ejer af selskabet i CVR-registret, og om den løn, der søges om kompensation for, svarer til lønnen, der er indberettet til Skat, dvs. simple kontroller, der kører på CVR-nummer, CPR-nummer og på indkomst.

Alle ansøgninger bliver kontrolleret, og når de logiske kontroller ikke slår til, benyttes manuel sagsbehandling.

Der er en risikobaseret tilgang til hvor meget, Erhvervsstyrelsen kontrollerer. Ved modtagelse af ansøgningerne, bliver der foretaget en første vurdering af, om ansøgningen ser ud til at være i orden. Styrelsen benytter en række parametre til at udvælge de ansøgninger, der ser mest risikofyldt ud, og som derfor skal undergives en egentlig manuel kontrol.

Grundlæggende har virksomheden kunnet søge dagen efter, der er åbnet op for ansøgninger, selvom perioden, de søger for, ikke er begyndt. Så virksomhederne har søgt på grundlag af forventninger. I forbindelse med efterkontrollen skal det endelige kompensationsbeløb beregnes. Så skal virksomheden indtaste, hvad der rent faktisk er sket; Hvem er det, virksomheden har hjemsendt, hvor længe, og hvad har virksomheden rent faktisk betalt til lønmodtageren som indkomst, hvilke faste omkostninger er der faktisk betalt, og hvad var omsætningen i perioden som der blev søgt for.

## Kontakt og information

Virksomhederne kan ringe eller skrive til Erhvervsstyrelsen og få vejledning, men Erhvervsstyrelsens medarbejdere er blevet instrueret i, at der ikke kan foretages sagsbehandling eller træffes afgørelser over telefonen. Derimod kan virksomhederne blive vejledt om reglerne og forståelse af reglerne for alle ordningers vedkommende.



Erhvervsstyrelsen har også givet oplysninger om reglerne på virksomhedsguiden.dk og gennem webinarer. Yderligere har styrelsen samarbejdet med relevante brancheorganisationer om at udarbejde målrettet vejledning til medlemmerne. Der er tillige skriftlige ansøgningsvejledninger, hvor der er hjælp inde i felterne, når der søges digitalt, altså hvad man skal gøre, og hvad man ikke skal gøre.

Vicedirektør Lars Øllgaard bemærker: *"Jeg er selvfølgelig ked af, at der er virksomheder, som har været utilfredse med styrelsens administration eller vores sagsbehandlingstider. Vi har på ganske kort tid skulle udvikle et kompliceret IT-setup og tilrettelægge en administration, der har kunnet håndtere de mange sager. Vi har bestræbt os på at give korrekt og rettidig information om ordningerne".*

## ERHVERVSLIVET

### Om samarbejdet med Erhvervsstyrelsen og det politiske niveau

“Vi har ikke på nogen måde brug for at pege fingre eller kritisere myndighederne. Der er nogle ting, som skal forbedres, og som jeg også håber, at vi har en gensidig interesse i at tilrette, men grundlæggende så er der ydet en kæmpe indsats. Og at man har taget virksomhedernes repræsentanter – altså os – meget tæt ind i maskinrummet og har haft en konstruktiv dialog og har rettet de ting, der er åbenlyst uhensigtsmæssige, det har vi været rigtig glade for. Det er et godt samarbejde, der er blevet etableret.”

**Kristian Nørgaard, HORESTA**

“Vi havde en rigtig god dialog med Erhvervsstyrelsen, og vi kunne bære virksomhedernes sag frem på nogle møder. Vi fik lov til at præsentere styrelsen for konkrete spørgsmål fra medlemmerne. Det kunne både være små ting og større ting, som de kunne tage stilling til og sagsbehandle og få rettet. Generelt fik vi løst alle problemerne og velvilligheden var der.”

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**

“Vi har både haft dialogmøder på det lidt mere politiske plan med direktører og så videre, og så en tekniker-gruppe, der kunne se på de rent praktiske problemer. I bund og grund har det været et fint samarbejde, og hvis vi har haft nogle sager, som vi ikke kunne få til at hænge sammen, så har vi haft mulighed for at ringe bagom – for ringede virksomhederne til deres normale hotline, var der ikke megen hjælp at hente.”

**Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark**

“Vi havde en masse virksomheder, som var meget utilfredse med deres afgørelser, og en del af dem kunne vi heller ikke se fornuften i, og så sendte vi dem ind til Erhvervsstyrelsen, og en stor del af dem lavede de en eller anden form for remonstration på. De kiggede ad hoc på sagerne igen, og dem af sagerne, de mente var ok, ændrede de ikke, men en del af dem kunne de godt se, ikke var i orden, og dem så de på igen.”

**Kim Haggren, DI**

## **ERHVERVSLIVET**

### **Om udfordringer ved behandlingen af sager om kompensation**

“Det tog for lang tid, man kunne ikke få svar på sine ting, og du vidste ikke, hvad der skulle til. Revisorerne prøvede at ringe til os, og virksomhederne ringede: “Hvor meget skal der til?” Det var meget arbitrært. Vi oplevede også, at hvor meget dokumentation, der skulle til, kunne være afhængigt af hvilken sagsbehandler man fik, eller hvilken afdeling der behandlede sagen.”

**Kim Haggren, DI**

“Det var flot, at de fik sat et it-system op på så kort tid. Det har været rigtig fint, selv om der var små mangler ved systemet. Hvis du satte et flueben forkert i ansøgningen, så blev du sat af og skulle starte forfra. Alle de ting, du havde tastet ind, skulle du taste ind igen. Det gjaldt også, hvis du blev smidt af køen, hvilket skete efter en halv time. Det var frustrerende, for der har jo nok været småfejl i de fleste ansøgninger, men man skulle altså begynde helt forfra. Men alt i alt var det ok.”

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**

“Jeg tror jeg har været igennem 100 af vores medlemmer for at kigge på deres faste omkostninger med tilbagevirkende kraft, og hos anslået hver anden finder vi flere faste udgifter, fordi grundlaget har skiftet så mange gange og ofte med tilbagevirkende kraft. Hvis man ikke er revisor eller er superskarp med tal, men bare driver ens restaurant, så får man ofte ikke glæde af det, man egentlig har retskrav på.”

**Kristian Nørgaard, HORESTA**

“Det er jo helt almindelig forvaltningsret, at hvis myndighederne begår en fejl, så har de en pligt til at genoptage, men det kunne de ikke her. Jeg sagde, at de i det mindste blev nødt til at sende en besked ud til alle de berørte virksomheder, så de kunne søge igen. Men det kunne styrelsen heller ikke. Eller det ville de ikke, de gjorde det i hvert fald ikke.”

**Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark**

“Både i forhold til typen af faste omkostninger og i forhold til hvordan man manøvrerer i systemet, er der meget begrænsede muligheder for at få genoptaget sin sag. Du har ikke kunnet sige: “Det er jeg ikke enig i”. Du har manuelt skullet lave en ny ansøgning, hvor du så kan argumentere for kompensationen. Du har godt kunne gøre det. Problemet er bare, at du ikke har fået en klagevejledning.”

**Kristian Nørgaard, HORESTA**

#### **4.6. Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger**

De fleste af de indførte kompensationsordninger har vedrørt Erhvervsministeriets område og er derfor blevet administreret af Erhvervsstyrelsen. Erhvervsstyrelsen har siden marts 2020 behandlet flere hundrede tusinde ansøgninger under et voldsomt tidspres og på grundlag af bekendtgørelser, som er blevet ændret adskillige gange under forløbet.

Da coronavirus gjorde sit indtog i Danmark i marts 2020, fandtes der hverken en model for kompensationsordninger til erhvervslivet, det rette IT-setup til at administrere ordningerne eller en tilstrækkeligt stor stab af ansatte til at foretage sagsbehandlingen. Processerne har derfor i høj grad været karakteriseret af, at der ikke var fortilfælde og administrative rutiner, man blot kunne gribe til. Myndighederne, navnlig Erhvervsstyrelsen, har derfor måttet tilrettelægge helt nye sagsbehandlingssystemer og IT-systemer og rekruttere et betydeligt personale uden tidligere erfaring.

Som det fremgår af interviewene med de fire erhvervsorganisationer, har der hos disse været forståelse for de meget vanskelige arbejdsvilkår i administrationen, og der er udtrykt stor ros til myndighedernes omstillingsparathed og villighed til at lytte til organisationerne.

Alle de nævnte forhold har dog helt uundgåeligt skabt nogle udfordringer med sagsbehandlingen, som der vil kunne drages erfaringer af ved tilrettelæggelsen af sagsbehandlingen af eventuelle fremtidige kompensationsordninger. Det er særligt afgørende for virksomhedernes retssikkerhed, at administrationen af fremtidige kompensationsordninger tilrettelægges således, at centrale retssikkerhedsmæssige principper og forvaltningsretlige grundregler i videst muligt omfang iagttages og respekteres.

## Justitia og Advokatsamfundet anbefaler:

- At sagsbehandlingsregler og IT-systemer tilrettelægges således, at virksomheder i overensstemmelse med **sædvanlige forvaltningsretlige principper** sikres mulighed for at få genoptaget behandlingen af en ansøgning om kompensation - både i tilfælde, hvor der foreligger nye oplysninger og i tilfælde, hvor myndighederne har begået fejl. I andre tilfælde forudsættes det, at Erhvervsstyrelsen eller den myndighed, der i fremtiden skal administrere kompensationsordninger, indgår i en normal **dialog** med ansøgeren forud for afvisning.
- At der oprettes én indgang til Erhvervsstyrelsen, eller den i fremtiden ansvarlige myndighed, hvor ansøgere af alle kompensationsordninger kan henvende sig for **vejledning**. Denne kommunikationsenhed skal kunne løfte den skærpede vejledningspligt, som myndighederne bør være underlagt grundet de særligt indgribende konsekvenser, som afgørelser om kompensation kan have for virksomhederne.
- At der i videst muligt omfang anvendes **machine learning eller egentlig kunstig intelligens** i sagsbehandlingen med henblik på effektivisering og optimal ressourceudnyttelse.<sup>127</sup>
- At der allerede nu udarbejdes en **beredskabsplan** af de myndigheder, der i fremtiden skal administrere kompensationsordninger. Beredskabsplanen bør både indeholde en plan for hvilke processer, der sættes i gang, når en epidemi rammer, hvem der er ansvarlig herfor, og hvordan der sikres de fornødne kompetencer og ressourcer til at holde et tilstrækkeligt kvalitetsniveau i sagsbehandlingen.

---

<sup>127</sup> Se hertil anbefalingen i kapitel 3 om, at tildelingskriterierne for kompensation eller erstatning i videst muligt omfang gøres objektive og digitaliserbare.

## 5. Appel af afgørelser vedrørende kompensation

### 5.1. Indledning

Da regeringen i foråret 2020 indførte en række forskellige kompensationsordninger for at holde hånden under dansk erhvervsliv, blev det samtidig besluttet, at virksomhederne ikke skulle have mulighed for appel af Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation til en anden administrativ myndighed. Konsekvensen blev, at virksomheder har været henvist til enten at søge at formå styrelsen til at genoptage sagen eller søge den ændret ved at indbringe afgørelsen for domstolene.

At føre en sag ved domstolene er imidlertid både en langsommelig og dyr proces, som Justitia også belyste i foråret 2020 i analysen "Erhvervslivets adgang til domstolene".<sup>128</sup>

Den manglende appeladgang er blevet kritiseret af flere brancheorganisationer m.v. for at svække virksomhedernes retssikkerhed, og der har bl.a. været forslag om at oprette en særlig coronadomstol og et coronaankenævn.

I afsnit 5.2 beskrives hvilke appelmuligheder, der sædvanligvis gælder for afgørelser truffet af offentlige myndigheder samt hvilket formål, sådanne muligheder tjener. I afsnit 5.3 beskrives grundlaget for at afskære appelmuligheden for Erhvervsstyrelsens afgørelser vedrørende hjælpepakker, den kritik, der har været af beslutningen, samt de forslag, der har været til forbedringer af virksomhedernes appelmuligheder fra eksterne aktører. Afsnittet indeholder også overvejelser om de retssikkerhedsmæssige konsekvenser af den manglende appeladgang. I afsnit 5.4 beskrives mulighederne for domstolskontrol af forvaltningsafgørelser og de retssikkerhedsmæssige fordele og ulemper ved en sådan kontrol. Endelig indeholder afsnit 5.5 Justitias og Advokatsamfundets retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger til forbedringer af muligheden for appel af afgørelser vedrørende kompensation under en fremtidig epidemi.

### 5.2. Sædvanlige ordninger vedrørende appel af offentlige myndigheders afgørelser

En afgørelse truffet af den offentlige forvaltning kan sædvanligvis indbringes for en højere, uafhængig og lovbestemt administrativ instans, som kan omgøre eller ændre afgørelsen.

Der er gode og vigtige grunde til at have en sådan administrativ rekurs:<sup>129</sup>

1. Det sikrer borgernes retssikkerhed, når borgeren får mulighed for at få sin sag behandlet i mere end én instans. En behandling i flere instanser giver en større

<sup>128</sup> Se Justitias analyse: "[Erhvervslivets adgang til domstolene](#)" fra maj 2020.

<sup>129</sup> Se herom Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 300 ff.

sikkerhed for, at sagen vurderes korrekt ud fra de gældende retsregler, således at afgørelserne bliver lovlige og rigtige. Fejl, der måtte være begået i førsteinstansen, kan rettes i næste instans.<sup>130</sup>

Muligheden for rekurs vil også kunne medvirke til, at førsteinstansen er grundigere i sin sagsbehandling, hvilket også giver borgeren større sikkerhed for en korrekt afgørelse.

Rekursadgangen medvirker ligeledes til at sikre en ensartet retstilstand og skønsudøvelse på hele det faglige eller geografiske område, og at de intentioner, der ligger bag loven, føres ud i livet.

2. Rekursadgangen skaber et for borgeren billigere, nemmere og ofte hurtigere alternativ til domstolsbehandling. Det er i mange tilfælde gebyrfrit at indbringe en afgørelse for en ankeinstans. Borgeren vil også selv kunne klage over afgørelsen, eller lade sig repræsentere af en partsrepræsentant eller en bisidder, som den pågældende selv vælger,<sup>131</sup> mens indbringelse for domstolene som oftest kræver professionel hjælp. Domstolene er tillige ofte tilbageholdende med at efterprøve de administrative afgørelser, der bygger på et skøn.
3. Administrativ rekurs letter presset på domstolene ved i langt de fleste tilfælde at erstatte domstolsbehandling.
4. Rekursen kan gennem sammensætningen af ankeinstansen give sagkyndige personer, interesseorganisationer eller andre med værdifulde bidrag en væsentlig indflydelse på afgørelserne.

Det kan endvidere fremhæves, at hensynet til klageres retssikkerhed tilgodeses ved, at også en klageinstans i det administrative system er underlagt den såkaldte officialmaksime.<sup>132</sup> Dette indebærer, at det påhviler ankeinstansen enten selv at fremskaffe de fornødne oplysninger til at afgøre en sag korrekt eller at sikre, at andre tilvejebringer de fornødne oplysninger. Det må også fremhæves, at forvaltningslovens regler om sagsbehandling, som også gælder under behandling af ankesager, sikrer klager en høj grad af retssikkerhed og involvering i sagsbehandlingen. Særligt kan der være grundlag for at fremhæve forvaltningslovens §§ 19 og 21 om partshøring, som sikrer, at den, der er part i en klagesag, får lejlighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres. Endvidere kan begrundelsespligten efter forvaltningslovens § 24 fremhæves.

<sup>130</sup> Betænkning 657/1972: Begrundelse af forvaltningsafgørelser og administrativ rekurs, s. 48 ff.

<sup>131</sup> Se forvaltningslovens § 8 og Niels Fenger (red.): Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 606 ff.

<sup>132</sup> Ibid., s. 484 ff.

Et andet vigtigt perspektiv i relation til klagers retssikkerhed er, at klageinstansen ikke, som domstolene ofte vil gøre det, afgrænser prøvelsen til jus og faktum. I forvaltningsprocessen kan klageinstansen foretage en fuldstændig prøvelse af både faglige skøn, hensigtsmæssighedsskøn og teknisk sagkyndige vurderinger, medmindre andet er bestemt i loven for det pågældende sagsområde.<sup>133</sup> Denne meget brede prøvelsesadgang vil ofte afspejle sig i f.eks. et klagenævns sammensætning.

Der er i Danmark en ulovbestemt adgang til, at enhver forvaltningsafgørelse kan påklages til en overordnet forvaltningsmyndighed, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt i loven.<sup>134</sup> Denne rekursadgang med hjemmel i over-/underordningsforholdet mellem myndighederne har en række mangler i forhold til lovbestemt rekurs. Ankeinstansen er således ikke uafhængig, men er en del af det samme hierarkiske system som førsteinstansen, og der er ingen særlige regler for sags behandling i ankeinstansen.

Andre motiver til at overlade rekursbehandlingen til nævn og råd er muligheden for at afskære den direkte politiske indflydelse på den administrative proces og at aflaste departementerne ved at henlægge arbejdet med rekursager til et nævn eller råd. Muligheden for at *inddrage særlig sagkundskab* i sagsbehandlingen er ligeledes en begrundelse for at overdrage rekursbehandlingen til lovbestemte organer.

Der er i lovgivningen en række eksempler på inddragelse af sagkundskab i lovbestemte nævn. I Miljø- og Fødevareklagenævnet, som bl.a. varetager det gamle Naturklagenævns opgaver, sidder således en række sagkyndige medlemmer, som har indsigt i en lang række forhold, herunder industriforhold, jordforurening, jordbrugsforhold, marineforhold osv. Som det var tilfældet med det tidligere Naturklagenævnet, har Miljø- og Fødevareklagenævnet også medlemmer udpeget af Folketinget. Nævnet er omtalt længere ned i dette afsnit, hvor også andre eksempler på inddragelse af sagkundskab omtales.

Inddragelse af sagkundskab i nævnene har den fordel, at sagkundskaben koncentrerer sig i selve nævnet, hvorved nævnene undgår at skulle indhente denne gennem høringsprocedurer eller lignende.<sup>135</sup>

Ligeledes kan formålet med at henlægge kompetencen til et lovbestemt nævn være at inddrage interesserepræsentanter i sagsbehandlingen. Se f.eks. Landsskatteretten, hvor der skal sidde mindst én repræsentant for henholdsvis erhvervslivet og lønmodtager,<sup>136</sup> og Ankestyrelsen, hvor Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, KL og Danske Handicaporganisationer afgiver indstilling til social- og ældreministeren, som udpeger

---

<sup>133</sup> Ibid., s. 1050.

<sup>134</sup> Ibid., s. 1015 f.

<sup>135</sup> Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner, 6. udgave (2016), s. 48 ff.

<sup>136</sup> Lovbekendtgørelse nr. 635 af 13. maj 2020.

sagkyndige medlemmer.<sup>137</sup> Ved inddragelse af interesserepræsentanter i nævnenes sagsbehandling sikrer man, at der er interessepolitisk dækning for den praksis, som nævnene fastlægger.

Udviklingen har i nogle år bevæget sig i retning af at erstatte den ulovbestemte rekurs med uafhængige rekursmyndigheder.<sup>138</sup> Det gælder f.eks. Natur- og Miljøankenævnet, hvis opgaver nu varetages af Miljø- og Fødevarerklagenævnet.<sup>139</sup>

Rekursinstanserne varetager på sin vis den funktion, som i mange lande er henlagt til forvaltningsdomstole. I Danmark har vi ikke forvaltningsdomstole, og hvis borgeren ønsker en administrativ afgørelse prøvet ved domstolene, skal afgørelsen derfor indbringes for de almindelige domstole. En domstolsprøvelse er dyr og besværlig, og muligheden for administrativ rekurs udfylder derfor et behov for en nemmere og billigere prøvelse af den administrative afgørelse.

For at sikre at hensynet til retssikkerheden varetages i fornødent omfang kan der - udover kravet om nævnenes uafhængige stilling - være behov for dommer- eller i hvert fald juristmedvirken i rekursorganer. F.eks. skal 11 af de 19 medlemmer, som skatteministeren udnævner til at sidde i Landsskatteretten, være dommere<sup>140</sup>, og såvel formand som næstformænd i Flygtningenævnet skal være dommere.<sup>141</sup>

*Remonstration* er en parallel til appel. Ved remonstration henvender borgeren sig til den samme myndighed, som har truffet afgørelse i sagen, og anmoder om, at sagen genoptages med henblik på, at myndigheden træffer en anden afgørelse. I forhold til indgivelse af en ny ansøgning er der den fordel for borgeren ved remonstration, at hvis myndigheden genoptager sagen og træffer en ny afgørelse, har denne virkning tilbage fra den oprindelige sag.

Der er som udgangspunkt ikke nogen pligt for forvaltningsmyndigheden til at genoptage en sag. Pligten indtræder for det første, hvis der foreligger væsentlige forhold. Det kan være nye retlige forhold, herunder hvis myndighedens praksis bliver underkendt af domstolene, en overordnet instans m.v. Der kan også vise sig at være faktiske forhold, der forelå på afgørelsestidspunktet, men som man først bliver bekendt med senere.<sup>142</sup> Ombudsmanden har derudover udtalt, at en myndighed har pligt til at genoptage behandlingen af en afgjort sag,

<sup>137</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1647 af 4. august 2021.

<sup>138</sup> Karsten Revsbech m.fl.: Forvaltningsret, Almindelige emner s. 34.

<sup>139</sup> Bekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 af lov om miljøbeskyttelse.

<sup>140</sup> Lovbekendtgørelse nr. 635 af 13. maj 2020 af skatteforvaltningsloven.

<sup>141</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020 af udlændingeloven.

<sup>142</sup> U.1990.388H.



hvis der viser sig at have været væsentlige sagsbehandlingsfejl i forbindelse med den oprindelige behandling, f.eks. inhabilitet, manglede partshøring m.v.<sup>143</sup>

Remonstration har den væsentlige retssikkerhedsmæssige mangel, sammenlignet med både den ulovbestemte adgang til klage til overordnet myndighed og den lovbestemte rekurs, at det i alle tilfælde vil være den samme myndighed, som efter en genoptagelse behandler sagen på ny.

I lov om arbejdsgivernes uddannelsesbidrag<sup>144</sup> findes et eksempel på lovbestemt remonstration i § 27, idet klager over Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrags og Arbejdsmarkedets Tillægspensions afgørelser skal indgives til den myndighed, der klages over. Denne myndighed vurderer herefter, om der er grundlag for at give klager helt eller delvist medhold. Giver myndigheden ikke klager fuldt medhold, skal klagen, begrundelsen for afgørelsen og genvurderingen videresendes til ankeinstansen.

En sådan fremgangsmåde vurderes at gøre sagsbehandlingen hurtigere. Enten omgøres sagen af den myndighed, som i forvejen er bekendt med sagen, og som allerede er i besiddelse af alle sagens dokumenter, eller sagen sendes fuldt oplyst videre til ankeinstansen.

*Ankeinstanserne* er nedsat ved lov eller i henhold til lov, hvor deres sammensætning også er bestemt. Som oftest udpeges ankeinstansens formandskab af ministeren, som dækker det pågældende ressortområde. Når ministeren tillige udnævner de ordinære medlemmer af ankeinstansen, sker det i nogle tilfælde efter indstilling fra forskellige organisationer. I andre tilfælde er udpegelsen af de ordinære medlemmer overladt til organisationer, virksomheder eller andre offentlige myndigheder. Der er i en del tilfælde krav om, at medlemmerne har en særlig uddannelse eller sagkundskab. Udnævnelse sker typisk for 4 år, og der kan ofte ske genudnævnelse.

Klagegebyr er fastsat i forbindelse med klage til nogle ankeinstanser. Gebyrets størrelse varierer og er ofte afhængig af, om der klages i forbindelse med erhvervsforhold eller ej. Den fastsatte frist for indbringelse af en afgørelse for ankeinstansen er i de fleste tilfælde 4 uger fra klageren har modtaget afgørelsen, der klages over. I nogle tilfælde tillægges klagen opsættende virkning. Den opsættende virkning har kun betydning for borgeren, hvis borgeren ved afgørelsen i den første instans pålægges en byrde. Effektueringen af denne byrde vil således blive udsat ved beslutning om opsættende virkning og vil kunne bortfalde, hvis ankeinstansen omgør afgørelsen fra første instans.

---

<sup>143</sup> FOB1980.735, Hans Gammeltoft-Hansen m.fl.: Forvaltningsret, 2. udgave (2003), s. 920 ff. og Sten Bønsing: Almindelig Forvaltningsret, 4. udgave (2018), s. 355.

<sup>144</sup> Lovbekendtgørelse nr. 816 af 28. april 2021.

Medlemmerne er uafhængige af instrukser fra nogen under deres arbejde i ankeinstansen.

Ankeinstansens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ instans, men for domstolene.

Det følgende er eksempler på appeladgang på forskellige fagområder.

### **Ankenævnet for patienterstatningen**

Denne ankeinstans er nedsat i henhold til lov om klage- og erstatningsadgang indenfor sundhedsvæsenet.

Ankenævnet for patienterstatningen behandler klager over Patienterstatningens afgørelser om erstatning til patienter eller efterladte til patienter, som her i landet er påført skade i forbindelse med undersøgelse, behandling eller lignende, som er foretaget på sygehuse m.v.

Sundhedsministeren udnævner formanden og næstformændene, mens Sundhedsstyrelsen, regionsrådene i forening, KL og en række organisationer udnævner de øvrige medlemmer. Sundhedsstyrelsen udpeger også et antal sagkyndige medlemmer i det omfang, det er nødvendigt. Udnævnelserne gælder for 4 år.

Fristen for indbringelse for Ankenævnet er 1 måned efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Ankenævnet kan se bort fra overskridelse af fristen, når der er særlig grund til det. Klagen har opsættende virkning.

Ankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, men kan indbringes for retten inden 6 måneder efter afgørelsen er meddelt pågældende.

Sagsbehandlingstiden for 1.-3. kvartal 2021 var i gennemsnit 4,9 måneder.

### **Ankenævn for tilsynsafgørelser**

Ankenævnet behandler klager over Styrelsen for Patientsikkerheds afgørelser om bl.a. fratagelse af en autoriseret sundhedspersons autorisation eller indskrænkning af sundhedspersoners virkeområde, jf. lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet.

Sundhedsministeren udpeger Ankenævnets formand og næstformænd og et antal medlemmer efter indstilling fra Advokatsamfundet og Danske Patienter. Ministeren beskikker tillige et antal medlemmer med sundhedsfaglig uddannelse efter indstilling fra de sundhedsfaglige organisationer. Udpegning og beskikkelse sker for 4 år, og genudpegning og genbeskikkelse kan finde sted.

Klage skal indbringes inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen. Klagen har ikke opsættende virkning.

Ankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Justitia og Advokatsamfundet har forsøgt at indhente oplysninger om nævnets sagsbehandlingstid, men har af Styrelsen for Patientklager fået oplyst, at der aktuelt ikke er noget statistisk materiale tilgængeligt. Ankenævnet for Tilsynsafgørelser har ifølge styrelsen en målsætning om, at afgørelser skal træffes indenfor 3 måneder.

### **Ankestyrelsen**

Ankestyrelsen behandler klager over administrative afgørelser i det omfang, det er fastsat ved lov, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det omfatter bl.a. afgørelser truffet af kommuner, Arbejdsmarkedets Erhvervssikring, Udbetaling Danmark, Arbejdstilsynet, jobcentre, uddannelsesinstitutioner og Socialtilsynet.

Social- og ældreministeren udpeger Ankestyrelsens medlemmer efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation, KL og Danske Handicaporganisationer. Medlemmerne udpeges for 4 år. Genudpejning kan finde sted én gang.

Klagefristen er i langt de fleste tilfælde 4 uger fra klageren har modtaget afgørelsen.

Ankestyrelsens afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ instans.

Ankestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid varierer meget som følge af de mange forskelligartede områder, styrelsen behandler. Den laveste gennemsnitlige sagsbehandlingstid pr. september 2021 er 2,1 uge på området "forvaltningsret", og den højeste er 39,9 uger på området "sager om mellemkommunal uenighed".

### **Miljø- og Fødevarerklagenævnet**

Nævnet er klageinstans for afgørelser truffet af bl.a. Fødevarer-, Fiskeri- og Landbrugsstyrelsen, Miljøstyrelsen og kommunerne, når det er fastsat ved lov, jf. lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Formanden udpeges af erhvervsministeren. 2 medlemmer udpeges af landsretterne blandt retternes dommere, en række sagkyndige medlemmer beskikkes af erhvervsministeren efter indstilling fra en række organisationer. Desuden udpeges 4 læge medlemmer af Folketinget. Medlemmerne udpeges og beskikkes i op til 4 år ad gangen. Genudpejning kan findes sted.

Klagefristen er typisk 4 uger, og der skal betales et klagegebyr på 900 for private og 1.800 for virksomheder og organisationer. Klagen har opsættende virkning, hvis det fremgår af specialloven.

Nævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ instans, medmindre andet følger af lovgivningen på det pågældende område.

Nævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid er pr. september 2021 6,8 måneder.

I lovforslaget der førte til oprettelsen af nævnet gennem sammenlægning af to eksisterende klageinstanser, fremhævede miljø- og fødevareministeren bl.a. følgende:



*”Et væsentligt formål med lovforslaget er at modernisere, forenkle og ensarte den gældende retstilstand”*

*”Det er centralt, at der med den foreslåede nævnsmodel sikres en bredde i de synspunkter, der er repræsenteret i nævnet”*

### **Erhvervsankenævnet**

Erhvervsankenævnet behandler klager over administrative afgørelser i det omfang, det er fastsat ved eller i henhold til lov, jf. lov om Erhvervsankenævnet. Det er bl.a. afgørelser fra Erhvervsstyrelsen, Finanstilsynet og Rejsegarantifonden.

Erhvervsankenævnet består af et formandskab (en formand og en næstformand) og et antal nævnsmedlemmer. Nævnsmedlemmerne er sagkyndige medlemmer, der har kendskab til erhvervsforhold, herunder kapitalmarkedsforhold, nationaløkonomi og forsikringsmatematik. Erhvervsministeren beskikker formandskabet og medlemmerne for en periode af 4 år. Genbeskikkelse kan finde sted.<sup>145</sup>

Der skal betales et klagegebyr på 4.000 kr. Hvis klagen vedrører forhold, der ikke har forbindelse med klagerens erhvervsudøvelse er gebyret 2.000 kr. En klage har ikke opsættende virkning, medmindre dette er fastsat i anden lovgivning. Hvor særlige grunde taler derfor, kan ankenævnet dog bestemme, at en klage tillægges opsættende virkning.

Afgørelser fra Ankenævnet kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Nævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid er pr. september 2021 er 6,4 måneder.

I forbindelse med oprettelse af Erhvervsankenævnet ved lov i 1987, anførte industriministeren i bemærkningerne til lovforslaget bl.a. følgende:

---

<sup>145</sup> Nævnenes Hus: [www.naevneneshus.dk/start-din-klage/erhvervsankenaevnet/om-naevnet/](http://www.naevneneshus.dk/start-din-klage/erhvervsankenaevnet/om-naevnet/).

## §

*”For Industriministeriets vedkommende er adgangen til at rekurere afgørelser i vidt omfang afskaffet, enten ved oprettelse af ankenævn, ved indførelse af en rådsorganisation med endelige afgørelser eller ved at gøre institutionernes afgørelser administrativt endelige. Dette er et led i en almindelig udvikling siden begyndelsen af 70-erne, hvor det blev anerkendt, at departementer ikke bør beskæftige sig med konkret sagsbehandling, hverken som førsteinstans eller som ankeinstans.”*

*”For borgere er klagebehandlingen ved ankenævn fremfor rekurs til ministeren mere betryggende under hensyn til ankenævnets uafhængige stilling og sammensætning. For centraladministrationen vindes der typisk ikke værdifuld indsigt i sagsområdet eller effektive styringsmuligheder ved rekursbehandling. Styring gennem tilfældig ankesagsbehandling er ikke hensigtsmæssig.”*

### **Arbejds miljø ankenævnet**

Klager over Arbejdstilsynets afgørelse i henhold til lov om arbejdsmiljø kan indbringes for Arbejds miljø ankenævnet, jf. lov om arbejdsmiljø.

Formanden skal være ansat i Ankestyrelsen. Medlemmerne udpeges af beskæftigelsesministeren efter indstilling fra en række organisationer og Sundhedsministeriet for 4 år ad gangen, og de kan genudpeges.

Klagefristen er 4 uger efter at afgørelse er meddelt klager. Når særlige grunde taler for det, kan Arbejds miljø ankenævnet behandle en klage, selvom klagen ikke er indgivet rettidigt. Klager har i de fleste tilfælde opsættende virkning.

Arbejds miljø ankenævnets afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ instans.

Arbejds miljø klagenævnet har den 5. november 2021 oplyst, at den aktuelle gennemsnitlige sagsbehandlingstid år-til-dato er 17,5 uger.

### **Skatte ankenævn**

Skatte ankenævnene behandler klager over told- og skatteforvaltningens afgørelser vedrørende fysiske personer og dødsboer om en lang række forhold. Principielle sager afgøres dog af Landsskatteretten.

Skatteministeren eller den, ministeren bemyndiger til det, udnævner medlemmerne af skatte ankenævnene efter indstilling fra kommunalbestyrelsen i de kommuner, som skatte ankekredsen omfatter. Udnævnelse sker for en 2-årig periode. Skatte ankenævnene kan

suppleres med særligt sagkyndige medlemmer. Et skatteankenævn vælger sit formandskab blandt ankenævnets medlemmer.

Klage indgives til Skatteankestyrelsen, som foretager en visitering, sørger for oplysning af sagen og afgiver en begrundet indstilling til sagens afgørelse til Skatteankenævnet. Klagefristen er 3 måneder, og klagegebyret udgør 1.100 kr.

Skatteankenævnet afgjorde i 2020 650 sager med en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 19,4 måneder. I 2021 til og med 3. kvartal havde nævnet afgjort 464 sager med en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 24,4 måneder.<sup>146</sup>

### **5.3. Den manglende mulighed for appel af afgørelser vedrørende kompensation som følge af Covid-19-foranstaltninger og retssikkerhedsmæssige konsekvenser heraf**

Som nævnt i analysens afsnit 3.2 har erhvervslivet siden hasteændringerne af epidemiloven i marts 2020, som ophævede erstatningsbestemmelsen i den tidligere lovs § 27, ikke haft et generelt retskrav på kompensation for tab som følge af indgreb efter epidemiloven. Da hverken den nugældende epidemilov, eller den epidemilov der gjaldt fra marts 2020 frem til marts 2021, indeholder nogle bestemmelser herom, har virksomhedernes kompensation beroet på politisk bestemte kompensationsordninger, medmindre et indgreb kan betragtes som egentlig ekspropriation.

Etableringen af de kompensationsordninger, som har været administreret af Erhvervsstyrelsen, er som nævnt i afsnit 3.3.2 sket ved bekendtgørelser med hjemmel i erhvervsfremmeloven og aktstykker på finansloven tiltrådt af Folketingets Finansudvalg. Samtlige af de bekendtgørelser om kompensationsordningerne, som Justitia og Advokatsamfundet har gennemgået, har indeholdt en bestemmelse om, at Erhvervsstyrelsens afgørelser ikke kan påklages til anden administrativ myndighed. Muligheden for at afskære virksomhedernes klageadgang skal findes i erhvervsfremmelovens § 7, stk. 4, ifølge hvilken erhvervsministeren kan fastsætte regler om klageadgang, herunder at klager ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed.

Klageadgangen for Slots- og Kulturstyrelsens afgørelser i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om kompensationsordninger på Kulturministeriets område har derimod været opretholdt, da kompensationsordningerne ikke har hjemmel i erhvervsfremmeloven, men alene i aktstykker på finansloven. Slots- og Kulturstyrelsens afgørelser i henhold til de forskellige bekendtgørelser på Kulturministeriets område har således kunne påklages til

---

<sup>146</sup> Skattestyrelsens notat af 1. november 2021 på baggrund af Advokatsamfundets henvendelse af 18. oktober 2021. Styrelsen oplyste om stigningen i 2021, at der er afgjort et større antal gamle sager i 2021 end i 2020 samt at ventetiden har været længere for de sager, der skulle på et nævnsmøde i 2021 end i 2020 pga. covid-19-nedlukningen.

Kulturministeriet inden fire uger.<sup>147</sup> Slots- og Kulturstyrelsen har i forbindelse med en aktindsigtsanmodning fra Advokatsamfundet oplyst, at styrelsen modtog 7.201 covid-19 relaterede kompensationsansøgninger i perioden fra puljernes åbning til og med den 7. september 2021. Alene 21 af disse sager er påklaget til videre behandling hos Kulturministeriets departement.<sup>148</sup> Set i forhold til det totale antal sager er der tale om en ganske lav klagefrekvens på ordningerne under Kulturministeriet. Herfra kan man imidlertid næppe slutte, at klagefrekvensen vil være tilsvarende lav på de ordninger, som henhører under Erhvervsstyrelsen. Hertil er ordningerne for forskellige.

Da erhvervsministeren havde hjemmel til at afskære virksomhedernes appeladgang over afgørelser om kompensation i en allerede gældende lov, har spørgsmålet ikke været genstand for behandling i Folketingssalen. Folketinget har således ikke haft mulighed for at tage stilling til, hvorvidt appeladgangen skulle afskæres og med hvilken begrundelse, hvilket i lyset af ordningernes omfang, samfundsmæssige betydning og betydning for den enkelte virksomheds retsstilling må anses for retssikkerhedsmæssigt meget betænkeligt. Spørgsmålet om appel blev dog kort berørt under behandlingen af forslaget til den lov, der fastlagde arbejdsgivernes og lønmodtagernes retsstilling ved lønkompensation. Her stillede Beskæftigelsesudvalget et spørgsmål til beskæftigelsesministeren om, hvilke klagemuligheder lønmodtagere eller virksomheder ville få over en afgørelse om kompensation. Til besvarelsen indhentede ministeren bidrag fra Erhvervsministeriet, som oplyste, at erhvervsministeren kan fastsætte nærmere regler om lønkompensation relateret til COVID-19 herunder afskæring af klageadgang m.v.<sup>149</sup> Dette blev ikke drøftet nærmere.

Der har dog efterfølgende været offentlig debat om konsekvenserne ved virksomhedernes manglende appeladgang.

I april 2020 foreslog Frederik Waage, professor, dr.jur. fra Syddansk Universitet, at man oprettede en særlig forvaltningsdomstol for coronaretsager mod den danske stat for at håndtere den forventede bølge af retssager mod staten fra virksomheder i kølvandet på coronakrisen. En sådan domstol kan ifølge Frederik Waage langt hen ad vejen træffe afgørelser på skriftligt grundlag, hvilket vil være nyttigt i sager om kompensation, der må forventes at være enkle og sammenlignelige, og hvor der derfor ikke stilles krav om den store bevisførelse og fakta.<sup>150</sup> Professor Waages forslag om oprettelse af forvaltningsdomstole målrettet coronasager vil blive behandlet nedenfor i afsnit 5.4.

<sup>147</sup> Se f.eks. § 53 i bekendtgørelse nr. 339 af 2. marts 2021.

<sup>148</sup> Slots- og Kulturstyrelsens meddelelse af aktindsigt vedrørende styrelsens COVID-19 kompensationsordninger af 13. september 2021 til Advokatsamfundet.

<sup>149</sup> Lovforslag nr. L 141, FT 19/20, endeligt svar på spørgsmål 6.

<sup>150</sup> Berlingske: En bølge erstatningssager mod staten truer: Opret en særlig coronadomstol til at klare dem, siger professor, 20. april 2020.

Også Advokatsamfundet påpegede, at det er for tidskrævende og omkostningstungt for virksomheder at skulle føre en sag gennem retssystemet. Advokatsamfundet foreslog derfor i maj 2020 i et brev til Erhvervsministeriet og Justitsministeriet, at der blev nedsat et coronaklagenævn. Et sådant klagenævn skulle først og fremmest redde virksomheder og sikre deres retssikkerhed ved at skabe en smidigere, hurtigere og billigere mulighed for at anfægte Erhvervsstyrelsens afgørelser samt sikre, at færre klagesager ender i det retslige system, der i forvejen har rigeligt med sager at håndtere. Konkret foreslog Advokatsamfundet, at der blev oprettet en hurtigtarbejdende afdeling/task force i Erhvervsankenævnet alene med kompetence til at træffe afgørelser vedrørende kompensationsordningerne.<sup>151</sup> Behovet for en smidigere adgang for virksomheden til at påklage Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation blev ligeledes påtalt af både DI og Dansk Erhverv.<sup>152</sup>

Som angivet ovenfor i afsnit 5.2 består Erhvervsankenævnet af et formandskab (to landsdommere) og et større antal medlemmer med særligt kendskab til erhvervsforhold (13 medlemmer). Nævnet har også en række medlemmer med kendskab til f.eks. erhvervsfundsforhold og finansielle forhold. Der er ikke i loven opstillet begrænsninger for hvor mange næstformænd eller sagkyndige medlemmer, der kan udpeges. Ankenævnet, som i sit virke er uafhængigt af instrukser vedrørende den enkelte sags behandling og afgørelse, besættes i den enkelte sag af et medlem af formandskabet og to sagkyndige medlemmer, i særlige tilfælde fire sagkyndige. Det vil derfor være forholdsvis enkelt at opgradere dette nævn til at behandle sager om afgørelser truffet af Erhvervsstyrelsen om corona-relaterede kompensationsordninger. Regler om behandling af disse særlige sager vil kunne ske ved tilpasning af bekendtgørelsen om nævnets forretningsorden.

Erhvervsministeren besvarede Advokatsamfundets brev vedr. nedsættelsen af et coronaklagenævn på regeringens vegne og afviste at indføre en klageadgang som foreslået. Ministeren anførte herom, at



*“Der er ikke fundet behov for en sådan klageadgang, da ordningerne er knyttet op om en række objektive kriterier, som virksomhederne dokumenterer, at de opfylder ved indsendelse af deres oplysninger. Virksomheder, der måtte få afslag grundet utilstrækkelig dokumentation efter omstændighederne, vil kunne indgive en ny, fyldestgørende ansøgning. Virksomhederne har mulighed for at remonstrere en afgørelse til Erhvervsstyrelsen.”*

<sup>151</sup> Brev fra Advokatsamfundet til erhvervsminister Simon Kollerup af 14. maj 2020 (ikke offentligt, men se omtale i artiklerne i den følgende fodnote).

<sup>152</sup> Omtalt i bl.a. [K-News](#): Advokatsamfundet foreslår et “hurtigtarbejdende” coronaklagenævn, 22. maj 2020 og [Finans](#): Coronaramte virksomheder er strandet i juridisk limbo, 18. maj 2020.



Ministeren fremhævede derudover, at virksomhederne kan indbringe styrelsens afgørelser og sagsbehandling for Folketingets Ombudsmand, ligesom de kan få lovligheden af afgørelserne prøvet hos domstolene. Ministeren fremhævede afslutningsvist, at



*“Reglerne, der ligger til grund for kompensationsordningerne, er i hovedreglen objektive, idet der har været et stort politisk ønske om hurtig administration for derved hurtigst muligt at kunne udbetale compensation til virksomhederne og derved at sikre danske arbejdspladser.”*

Ministeren henviste i den forbindelse til, at Erhvervsstyrelsen allerede på daværende tidspunkt havde udbetalt compensation i hen mod 100.000 sager, og at tallet fortsat var stigende. Afvisningen mødte i marts 2021, hvor der igen var medieopmærksomhed omkring den manglende appeladgang, både kritik fra DI og Frederik Waage. Frederik Waage kritiserede, at virksomhederne ikke har samme retssikkerhed som ved andre erhvervsstøtteordninger og kaldte det vidtgående, da det er et fuldstændig grundlæggende princip i dansk forvaltningsret, at man kan få prøvet en afgørelse ved en anden instans. DI påpegede bl.a. det problematiske i, at virksomhederne grundet den manglende ankemulighed ikke ved, hvad der er Erhvervsstyrelsens retspraksis, hvilket giver manglende ensartethed og gennemsigtighed.<sup>153</sup>

Berlingske forelagde i marts 2021 kritikken for erhvervsministeren, der ligesom i brevet udtalte:



*“Kompensationsordningerne er knyttet op om en række objektive kritiser, som virksomhederne dokumenterer, at de opfylder, når de indsender deres oplysninger. Virksomheder, der måtte få afslag, vil kunne indgive en ny, fyldestgørende ansøgning. Virksomhederne har altså mulighed for at få revurderet en afgørelse til Erhvervsstyrelsen, hvis de finder afgørelsen utilfredsstillende. Derudover har virksomhederne mulighed for at klage til Folketingets Ombudsmand og domstolene og derved få prøvet lovligheden af afgørelsen.”<sup>154</sup>*

Om behovet for ikke at ændre klageadgangen, anførte ministeren, at det skal ses i lyset af, at *“de regler, der ligger til grund for kompensationsordningerne, i høj grad er baseret på objektive kriterier, som gør klageadgang mindre relevant”*. Ministeren henviste i øvrigt til, at en klageadgang ville skabe et stort ressourceforbrug i Erhvervsstyrelsen, hvilket ville forsinke sagsbehandlingstiden for ansøgninger om compensation og dermed ventetiden på udbetaling heraf.

Begrundelsen mødte kritik af Frederik Waage, der udtalte, at det næsten er provokerende, at ministeren siger, at der ikke er behov for en klageadgang, da ordningen er knyttet op på

<sup>153</sup> Berlingske Business: Kollerups afskæring af klagemulighed ved hjælpepakker får hård medfart, 23. marts 2021, 2. sektion s. 10-11.

<sup>154</sup> Ibid.

objektive kriterier. Ifølge Waage er det nærmest udtryk for en opfattelse af, at man har indrettet et system, som er ufejlbarligt, fordi det er objektivt. Det var dog ifølge Waage ikke ensbetydende med, at der ikke kan laves fejl, og at der ikke kan være masser af definitionsspørgsmål, som kan være svære at afklare.<sup>155</sup>

Også SMVdanmark foreslog, under høringen af lovforslaget til den nye epidemilov fra marts 2021, at der blev oprettet en klageinstans til at behandle virksomheders klager over afslag eller forkert udbetaling af kompensation for indførte restriktioner. SMVdanmark anførte hertil, at virksomhedernes retsstilling under den nuværende krise er utilfredsstillende og retssikkerhedsmæssigt betænkelig, idet virksomhederne er henvist til at anlægge en retssag ved domstolene, hvis virksomheden er uenig i myndighedernes afgørelse om udbetaling af kompensation. SMVdanmark påpegede, at virksomheder i en krisesituation ikke har økonomi til at føre en retssag, hvor man i bedste fald har udsigt til at få sine penge efter flere år. SMVdanmark påpegede derudover, at den manglende klageadgang, grundet de i forvejen lange berammelsestider hos domstolene, udgør en ressourcemæssig udfordring for domstolssystemet. Oprettelsen af et ankenævn ville ifølge SMVdanmark være oplagt, fordi sagerne ofte vil være af ensartet karakter, der kan behandles på skriftligt grundlag og derfor velegnede til ankenævnsbehandling.<sup>156</sup>

Erhvervsministerens begrundelse forekommer heller ikke helt at være i overensstemmelse med den virkelighed, som bliver præsenteret af bl.a. erhvervsorganisationerne i interviews med Justitia og Advokatsamfundet (se bilag 1).<sup>157</sup>

Hovedargumentet for at afskære ankeadgangen har i erhvervsministerens udtalelser været, at der ikke var behov for ankeadgang, idet kompensationsordningerne alle har været baserede på objektive kriterier. Dette udsagn lader sig vanskeligt forene med følgende citat fra Erhvervsstyrelsens vejledning af 20. januar 2021 om godtgørelse af faste omkostninger:



*"Faste omkostninger er ikke et fast begreb. Derfor har der siden starten af ordningen i april 2020 været en tæt dialog med ansøgere og erhvervsorganisationer, herunder ikke mindst Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR), om at afgrænse kompensationsberettigede faste omkostninger."*

Denne dialog er også blevet fremhævet i Justitias interviews med erhvervsorganisationerne, som er vedlagt analysen. Flere af erhvervsorganisationerne har fortalt, at de på grundlag af henvendelser fra medlemmerne har forelagt en lang række sager på bilaterale møder med

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Lovforslag nr. L 134, FT 20/21, bilag 3 (Høringssvar), s. 31-33.

<sup>157</sup> Interviewene er vedlagt rapporten som bilag 1. Udvalgte citater er inddraget løbende i analysen.

Erhvervsstyrelsen. Denne dialog har i et vist omfang ført til remonstration af sagerne og ændringer i tidligere truffede afgørelser.

I kontrast hertil står det, at den enkelte virksomhed ifølge de samme organisationer ikke har haft mulighed for at få genoptaget en sag, hvor afgørelsen efter virksomhedens opfattelse har været forkert, idet styrelsens IT-systemer ikke har kunnet håndtere dette. Virksomhederne er i stedet blevet henvist til at indsende en ny ansøgning. Lige så betænkeligt er det ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt, at IT-sagsbehandlingssystemerne er indrettet således, at den pligt til genoptagelse, som er en forvaltningsretlig hovedregel, både når der fremkommer nye faktiske oplysninger og nye retlige forhold, ikke lader sig praktisere for så vidt angår kompensationsordninger administreret af Erhvervsstyrelsen.<sup>158</sup>

Omend Erhvervsstyrelsen har udvist imødekommenhed over for dialog med organisationerne, og også i den forbindelse genvurderet sager, forekommer det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at en virksomheds retsstilling skal være afhængig af, at man er organiseret og dernæst af, om ens organisation har held til at opnå en uformel bagdør på bilaterale møder at få ændret en afgørelse. Et sådant samarbejde kan derfor ikke rette op på de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er ved at afskære virksomhedernes klageadgang.

De af organisationerne har endvidere påpeget, at der i visse tilfælde var eksempler på, at der blev stillet forskellige krav til f.eks. dokumentation alt efter hvilken sagsbehandler, der behandlede sagen, eller hvilken ordning, der blev søgt på, selv om betingelserne var de samme. Når den store mængde sager og deres hastende karakter tages i betragtning, er det naturligvis vanskeligt fuldstændig at undgå vilkårlighed i sagsbehandlingen. Eksemplerne taler dog ind i behovet for, at virksomhederne får mulighed for at indbringe afgørelser om kompensation for et ankenævn eller lignende, der kan rette op på fejl, men også lægge en overordnet linje for sagsbehandlingen, så virksomhederne bedre kan opnå viden om deres retsstilling.

Erhvervsministeren har i sin afvisning af behovet for en klageadgang yderligere anført, at det har været ønsket at have en hurtig administrativ behandling af ansøgninger om kompensation, og at en klageadgang ville påføre Erhvervsstyrelsen et stort ressourceforbrug og sinke sagsbehandlingen.

Som anført i afsnit 5.3 kan det meget beskedne antal klager på Slots- og Kulturstyrelsens område næppe overføres direkte på Erhvervsstyrelsens område. Der synes dog helt at mangle et faktisk grundlag for antagelsen om, at en klageadgang ville medføre væsentlige forsinkelser i Erhvervsstyrelsens almindelige behandling af ansøgninger. Som anført ovenfor er den absolutte hovedregel, at en administrativ afgørelse kan genoptages og/eller påklages.

---

<sup>158</sup> Niels Fenger (red.): Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 1072 ff.

At afskære klageadgangen for alle afgørelser i forbindelse med de indførte kompensationsordninger på Erhvervsstyrelsens område er et voldsomt indgreb i virksomhedernes retssikkerhed, som bør være proportionalt med det, der søges opnået ved begrænsningen.

Den manglende klageadgang efterlader virksomhederne i den situation, at det eneste retsmiddel, der står til deres rådighed, er at indbringe Erhvervsstyrelsens afgørelse for domstolene. Erhvervsministeren har da også i sine udtalelser fremhævet, at den manglende klageadgang må ses i sammenhæng med, at virksomhederne har denne mulighed. Som det vil fremgå af afsnit 5.4, er domstolskontrol i mange tilfælde en både dyr og omkostningskrævende proces, ligesom prøvelsen i domstolene af en forvaltningsafgørelse ikke er lige så bredspektret og intensiv som under en administrativ anke.

Erhvervsministeren har endvidere fremhævet, at virksomhederne vil kunne klage til Folketingets Ombudsmand over styrelsens sagsbehandling og afgørelser. Det kan naturligvis ikke udelukkes, at ombudsmanden kan tage et mindre antal sager under behandling, men institutionen er ikke egnet til massebehandling af konkrete klagesager og har heller ikke pligt til at tage en klage under realitetsbehandling.<sup>159</sup> Hertil kommer, at ombudsmanden ikke med bindende virkning kan ændre en afgørelse. Ombudsmanden kan kritisere en afgørelse og henstille til, at den ændres eller genovervejes. Sådanne henstillinger følges som altovervejende hovedregel af administrationen. Selvom ombudsmanden som institution er et meget vigtigt element i at sikre, at administrationen ikke handler i strid med gældende ret eller tilsidesætter god forvaltningsskik, kan der næppe med rimelighed argumenteres for helt at afskaffe administrativ rekurs på et retsområde ved at henvise til, at borgere og virksomheder i stedet kan klage til ombudsmanden.

Den manglende administrative ankeadgang må derfor alt taget i betragtning anses for at være uproportional og en meget væsentlig retssikkerhedsmæssig mangel ved den nuværende ordning.

Der blev ikke i forbindelse med vedtagelsen af den nye epidemilov taget stilling til, hvorvidt virksomhederne fremover skal sikres en klageadgang over afgørelser om kompensation, idet Folketinget som nævnt i afsnit 3.2.3 besluttede at nedsætte en arbejdsgruppe, der skulle tage stilling til spørgsmål om kompensation ved eventuelle fremtidige epidemier.

---

<sup>159</sup> Ombudsmanden har i [FOB 2021-28](#) behandlet en klage fra Jensens Bøfhus A/S over, at en bestemmelse i en bekendtgørelse om lønkompensation var ulovhjemlet, bl.a. fordi den var baseret på en fejlagtig udmøntning og fortolkning af det såkaldte neutralitetsprincip. Efter bestemmelsen kunne en virksomhed ikke få udbetalt lønkompensation for ansatte i stillingskategorier, der var omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden var part. Ombudsmanden iværksatte ikke en nærmere undersøgelse af sagen.

## ERHVERVSLIVET

### Om appel af afgørelser vedr. kompensation

“Der burde være mulighed for at genoptage sagerne. Har myndighederne begået en fejl, så skal de ifølge de almindelige forvaltningsretlige regler gøre det af egen drift. Men politikerne har jo afskåret enhver klagemulighed, så det eneste man kan gøre, er at gå til domstolene, det vil sige hyre en advokat mod Erhvervsstyrelsen og Kammeradvokatens uendelige ressourcer. Hvis du går op imod staten, så skal du have dybe lommer, og desuden er det at anlægge en retssag mod staten ikke bare noget, man lige gør. Der er en mental barriere, man skal overvinde for at sige, at jeg mener at jeg er blevet krænket så meget, at jeg må anlægge sag imod staten.”

**Jeppe Rosenmejer, SMVDanmark**

“Der var ikke nogen klageadgang, du fik et svar og så kunne du søge igen. På nuværende tidspunkt har vi ikke mange virksomheder, der har lyst til at klage over et eller andet eller gå til domstolene. Vi har ikke foretaget en medlemsanalyse, men vi ville normalt høre det, hvis rigtig mange af medlemmerne oplevede, at de fik et urimeligt afslag i forbindelse med deres ansøgninger og manglede en klagemulighed.”

**Sven Petersen, Dansk Erhverv**

“Der bør jo være en eller anden form for nævn, som tager sig af de her sager undervejs, både i forhold til den enkelte virksomhed, men også for retsskabelsen. Der har været mange forskelligartede afgørelser og kravene til dokumentation har været forskellige. Og det, vi har set, har jo kun været toppen af isbjerget. Mange har bare ædt omkostningerne, fordi de ikke kunne overskue konsekvenserne af at gå til domstolene.”

**Kim Haggren, DI**

“Man bør have et eller andet organ, der kan kigge på afgørelserne, også fordi mange af emnerne vil være de samme - management fee for eksempel. Man kunne sammensætte et nævn på baggrund af kompetencer. Problemstillingerne er komplicerede og det kræver et detaljeret kendskab at kunne vurdere sagerne, enten som revisor eller som ekspert i et erhverv, der har fået meget kompensation. Derfor ser vi det som oplagt, at man laver et kompetent ankenævn, med stort indblik i ordningerne, måske med en dommer ved bordenden.”

**Kristian Nørgaard, HORESTA**

## 5.4. Domstolskontrol

Ifølge den epidemilov, der gjaldt frem til hasteændringerne i marts 2020 havde den, der blev påført et tab ved forebyggende foranstaltninger for at hindre udbredelsen af smitsomme sygdomme, krav på erstatning. Dette fulgte som beskrevet i afsnit 3.2.1 af den dagældende lovs § 27, stk. 1.

Efter § 27, stk. 2 skulle erstatningen fastsættes af en af de daværende regionale epidemikommissioner efter forhandling med skadelidte. Kunne der ikke opnås enighed om erstatningspligten eller erstatningens størrelse, skulle epidemikommissionen af egen drift indbringe erstatningsspørgsmålet for domstolene.

Domstolskontrol med de erstatningsretlige følger havde derfor, indtil ændringerne af epidemiloven i marts 2020, en meget fremtrædende plads. Reglerne har dog, så vidt Sundhedsministeriet er bekendt, ikke været anvendt i nyere tid.<sup>160</sup> Den tidligere epidemilovs § 27 blev som bekendt ikke videreført ved hasteændringerne i marts 2020, men erstattet af en ren ekspropriationsbestemmelse (se herom afsnit 3.2.2). Derudover blev der indført en række generelle kompensationsordninger (se herom afsnit 3.3), der skulle holde hånden under danske arbejdspladser. Da Erhvervsstyrelsens afgørelser om compensation som beskrevet i afsnit 5.3 ikke kan appelleres til en højere myndighed, er den eneste reelle mulighed for at anfægte Erhvervsstyrelsens afgørelse at indbringe den for domstolene som en civil retssag.

At Erhvervsstyrelsens afgørelser kan anfægtes under et civilt søgsmål følger direkte af grundlovens § 63, som fastslår, at domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Denne noget gammeldags sprogbrug dækker over, at domstolene med bindende virkning kan efterprøve afgørelser truffet af en forvaltningsmyndighed. Domstolene vil altså kunne forholde sig til alle afgørelser truffet af Erhvervsstyrelsen om en virksomheds ret til compensation og om compensationens størrelse.<sup>161</sup>

I afsnit 5.4.1 og 5.4.2 gennemgås behandlingen af henholdsvis almindelige civile sager og de såkaldte *småsager*. Herefter beskrives i afsnit 5.4.3 hvad domstolene kan og ikke kan efterprøve, og hvordan domstolenes prøvelse adskiller sig fra prøvelsen i en administrativ rekursmyndighed. I afsnit 5.4.4 beskrives forholdene vedrørende sagsomkostninger i forbindelse med civile sager ved domstolene. Derudover gennemgås de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for henholdsvis almindelige civile sager og småsager, som også sammenlignes med sagsbehandlingstiderne for de rekursmyndigheder, der blev gennemgået i afsnit 5.2. Endelig berøres spørgsmålet om forvaltningsdomstolene ganske kort i afsnit 5.4.5.

<sup>160</sup> Se herom afsnit 3.2.

<sup>161</sup> Niels Fenger (red.): Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 884 og Lindencrone og Werlauff: Dansk Retspleje, 8. udgave (2020) s. 247.

#### 5.4.1. Behandlingen af almindelige civile sager

Den virksomhed, der vil have ændret en afgørelse truffet af Erhvervsstyrelsen om retten til eller størrelsen af kompensation, efter en af kompensationsordningerne nævnt ovenfor i afsnit 3.3, må anlægge en civil sag ved de almindelige domstole.

Sagen skal anlægges mod Erhvervsstyrelsen ved Københavns byret, jf. retsplejelovens § 240, stk. 1, men kan ifølge bestemmelsens stk. 2 alternativt anlægges ved den retskreds, hvor virksomheden er beliggende. Selv om de fleste sager nok vil komme til at versere ved Københavns byret, kan alle Danmarks 24 byretter blive involveret i disse sager.<sup>162</sup>

Sagen anlægges ved indlevering af en stævning til byretten gennem domstolens digitale sagsbehandlingssystem minretssag.dk. Stævningen skal opfylde kravene i retsplejelovens § 348 og skal indeholde sagsøgerens påstand. Den skal udformes således, at påstanden kan indgå direkte i en domskonklusion.<sup>163</sup>

Ud over påstanden skal stævningen angive de kendsgerninger, hvorpå påstanden støttes, samt en sagsfremstilling, som suppleres af partens anbringender, dvs. de betragtninger, som sagsøgeren gør gældende vedrørende sagens faktiske og juridiske omstændigheder. Endelig skal stævningen indeholde en angivelse af sagens værdi, de beviser og dokumenter sagsøgeren påberåber sig og forslag til sagens behandling.

Sagsøgte skal herefter afgive et svarskrift med påstand og de oplysninger, som også skal være indeholdt i en stævning, jf. retsplejelovens § 351. Når retten har modtaget svarskriftet, indkalder retten parterne til et forberedende møde, hvor sagens videre behandling frem til sagens hovedforhandling tilrettelægges, jf. retsplejelovens § 353.

Hovedforhandlingen afvikles normalt i et retsmøde, hvor sagens parter og deres repræsentanter skal give møde. Retten kan dog med parternes samtykke bestemme, at sagen behandles på skriftligt grundlag, når særlige grunde taler herfor, jf. retsplejelovens § 366.<sup>164</sup>

Under sagens forberedelse og under hovedforhandlingen kan en part altid møde selv. Ønsker en part at lade sig repræsentere af en rettergangsfuldmægtig, skal denne være advokat, da advokater er eneberettigede til at møde i retten som fuldmægtige for en part, jf. retsplejelovens § 260, stk. 2. Dette forholder sig anderledes i småsager, som behandles straks nedenfor.

<sup>162</sup> Lindencrone og Werlauff: Dansk Retspleje, 8. udgave (2020), s. 192-93.

<sup>163</sup> Se nærmere herom *ibid.*, s. 272.

<sup>164</sup> Skriftlig behandling har karakter af en undtagelse, som efter lovens forarbejder skal anvendes med varsomhed. Sagen bør være enkel og af overvejende juridisk karakter. Se herom Jens Møller m.fl.: Kommenteret Retsplejelov, 10. udgave (2018), bind 1, s. 1017 ff.

#### 5.4.2. Særligt om småsager

Er sagens værdi under 50.000 kr., anlægges sagen som en såkaldt småsag. Parterne kan dog også aftale, at sager med en større værdi skal behandles efter reglerne om småsager, jf. retsplejelovens § 400, stk. 1.

Den store forskel på behandlingen af almindelige civile sager og småsager er, at det i småsager er retten, der forbereder sagen og bringer parternes stilling til både faktum og de juridiske regler på det rene. Retten yder en udstrakt vejledning og kan f.eks. hjælpe en part med at klargøre en uklar påstand.<sup>165</sup>

Advokater er ikke eneberettigede til at optræde som rettergangsfuldmægtige i småsager, jf. retsplejelovens § 260, stk. 5. Parterne kan således lade sig repræsentere af f.eks. deres revisor eller af en medarbejder i en interesseorganisation, hvoraf de er medlem. Derudover kan parten naturligvis ligesom i civile sager vælge at møde selv.

Da det er retten, der forbereder sagen, ydes der ikke godtgørelse for udgifter til rettergangsfuldmægtige under forberedelsen.

Hovedforhandlingen i en småsag er ligesom i en almindelig civil sag mundtlig, medmindre parterne aftaler at lade sagen behandle på skriftligt grundlag.<sup>166</sup>

#### 5.4.3. Hvad kan retten efterprøve?

Som anført ovenfor medfører grundlovens § 63, at alle forvaltningsafgørelser – dvs. også afgørelser truffet af Erhvervsstyrelsen om kompensation efter en af de indførte kompensationsordninger under coronasituationen - kan indbringes for domstolene.

I modsætning til hvad der gælder for administrativ appel til en overordnet myndighed eller et nævn, er det imidlertid ikke alle elementer i en forvaltningsafgørelse, som domstolene kan efterprøve.

Domstolenes prøvelse vil altid tage udgangspunkt i gældende ret. Moralske normer, hensigtsmæssigheds- og rimelighedsbetragtninger og afvejning mellem saglige hensyn indgår ikke i prøvelsen.

Hvad angår retlige forhold varierer prøvelsesintensiteten bl.a. efter hvilken mangeltype, der er stridspunktet, om de anvendte regler er meget præcise eller mindre præcise, domstolens fortrolighed med det sagsområde, sagen vedrører, og endelig, om der er påvist fejl ved forvaltningens behandling af sagen. Prøvelsen af den rette forståelse af en bestemt tekst,

<sup>165</sup> Jf. i det hele om småsager Lindencrone og Werlauff: Dansk Retspleje, 8. udgave (2020), s. 187 ff.

<sup>166</sup> En sådan aftale er ikke udelukket, idet retsplejelovens § 366 ikke er fraveget. Se også U 2014.1249 VLD.



ordlyd og anvendte vendinger vil foregå uden tilbageholdenhed, ligesom der vil blive foretaget en tilbundsående prøvelse af forvaltningens konkrete anvendelse af retsregler.<sup>167</sup>

For så vidt angår faktum er udgangspunktet, at domstolene foretager en fuldstændig prøvelse. Domstolene vil dog være tilbageholdende med at tilsidesætte bevisvurderinger, der involverer en særlig sagkundskab.<sup>168</sup>

Hvis en lovbestemmelse eller en bekendtgørelse reelt er indholdsløs eller dog meget upræcis, er domstolene ganske tilbageholdende med at prøve forvaltningens udfyldelse af reglen. Det samme gælder efterprøvelse af forvaltningsmyndigheders skøn.

Domstolene prøver dog om en skønsafvejning, som følger af loven, er blevet afskåret eller begrænset for voldsomt, om en lovlig intern regel er anvendelig i en konkret sag, om forvaltningen har undladt at inddrage pligtmæssige hensyn, og om skønsudøvelse er foretaget i overensstemmelse med relevante prioriteringsregler.

Endvidere kan domstolene efterprøve, om en afgørelse er proportional eller i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning. Endelig kan det efterprøves, om et forvaltningsretligt skøn er udøvet på et forkert faktisk grundlag.<sup>169</sup>

Det kan altså konstateres, at nok kan domstolene efter gældende ret i vidt omfang efterprøve jus og faktum i forvaltningsafgørelser, men domstolene kan, i modsætning til hvad det gælder ved administrativ appel, ikke foretage en efterprøvelse af alle elementer i en afgørelse. Prøvelsesintensiteten i domstolssystemet er altså som udgangspunkt lavere end prøvelsesintensiteten i en administrativ rekursmyndighed.

#### 5.4.4. Sagsomkostninger og sagsbehandlingstid

Justitia udgav i maj 2020 en analyse om erhvervslivets adgang til domstolene.<sup>170</sup>

Analysen konkluderede:



*”At sagsbehandlingstiderne ved domstolene i civile sager af brugerne opleves som urimeligt lange og så lange, at dette i sig selv er medvirkende til, at domstolsbehandling fravælges i ikke ubetydeligt omfang.*

*At domstolenes tilkendelse af sagsomkostninger til den vindende part i en retssag er så lave, at det er tvivlsomt, om landsretspræsidenternes takster for sagsomkostninger lever op til retsplejelovens forarbejder. Det opleves endvidere*

<sup>167</sup> Niels Fenger: Forvaltningsretten, 1. udgave (2018), s. 923.

<sup>168</sup> Ibid., s. 924 og 928.

<sup>169</sup> Ibid., s. 935 ff.

<sup>170</sup> Justitia: Erhvervslivets adgang til domstolene, maj 2020.

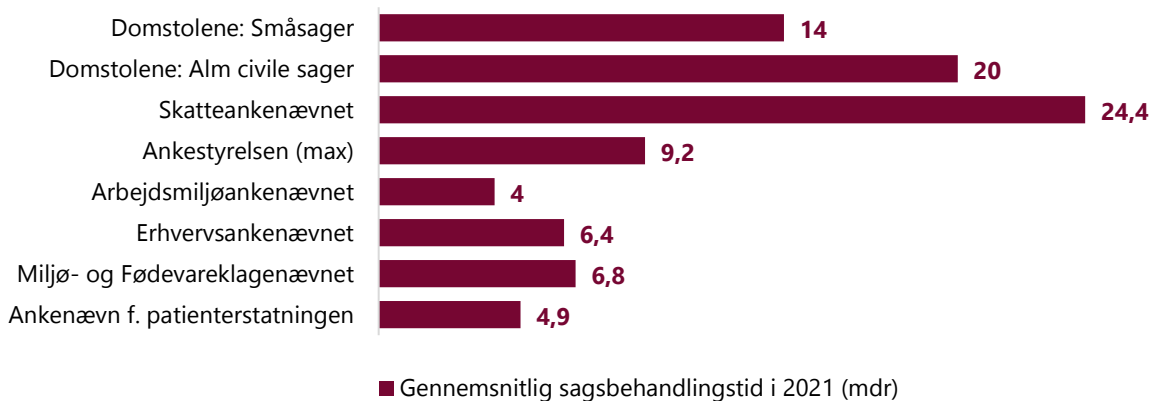
*af brugerne som et stort problem, at de af domstolene tilkendte omkostninger kun dækker ca. 1/3 af den vindende parts faktiske omkostninger. Den manglende omkostningsdækning er i sig selv medvirkende til, at domstolsbehandling fravælges i ikke ubetydeligt omfang.”*

Justitias analyse inddrog domstolenes sagsbehandlingstider frem til 2019. Her var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en almindelig civil sag, der blev sluttet ved dom eller forlig efter domsforhandling, 17,6 måneder. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var i første halvår 2021 steget til 20 måneder.<sup>171</sup> De retssikkerhedsmæssige udfordringer, som lange sagsbehandlingstider repræsenterer for erhvervsvirksomheder, er altså kun blevet forværret siden Justitias analyse.

I sager, som behandles efter småsagsprocessens regler, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager afgjort ved dom eller forlig efter hovedforhandling i 2019 9,5 måneder. Denne sagsbehandlingstid er i første halvår 2021 steget til 14 måneder.

I analysens afsnit 5.2 beskrives en række forskellige rekursmyndigheder samt disses gennemsnitlige sagsbehandlingstider. I grafen nedenfor vises de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for disse ankenævn og -styrelser samt domstolenes gennemsnitlige sagsbehandlingstider for henholdsvis almindelige civile sager og småsager.<sup>172</sup>

**Figur 8: Sagsbehandlingstid<sup>173</sup>**



<sup>171</sup> Statistik for de gennemsnitlige sagsbehandlingstider kan ses på domstolenes hjemmeside [www.domstol.dk](http://www.domstol.dk).

<sup>172</sup> Det bemærkes, at sagsbehandlingstiderne ikke vedrører det eksakt samme tidsrum, da de er opgjort på forskellig vis. De nøjagtige skæringsdatoer kan ses i afsnit 5.2. Det har ikke været muligt at indhente statistik om gennemsnitlige sagsbehandlingstider for Ankenævnet for Tilsynsafgørelser, som derfor ikke er medtaget. Justitia og Advokatsamfundet har fået oplyst, at nævnet har en målsætning om, at afgørelser skal træffes indenfor 3 måneder.

<sup>173</sup> Sagsbehandlingstiderne for Ankestyrelsen og Arbejds miljøankenævnet er i afsnit 5.2 oplyst i uger. Der er derfor omregnet fra hhv. 17,5 uger og 39,9 uger med formlen  $\text{uger} \cdot 0,22998$ . Ankestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid varierer meget på de forskellige områder. I statistikken er medtaget den højeste gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 39,9 uger, som vedrører området "sager om mellemkommunal uenighed". Den laveste gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 2,1 uger.

Som det kan ses på figuren ligger sagsbehandlingstiderne i de forskellige ankenævn – med undtagelse af Skatteankenævnet, som skiller sig ud – markant under sagsbehandlingstiderne for almindelige civile sager hos domstolene. Men sagsbehandlingstiderne er også betydeligt kortere end selv de gennemsnitlige sagsbehandlingstider for småsagerne hos domstolene.

Reglerne for tilkendelse af sagsomkostninger i almindelige civile sager er ikke ændret siden Justitias analyse. Komplexiteten i domstolenes sagsbehandlingsregler i retsplejeloven og princippet om, at det påhviler parterne selv at oplyse sagen og sætte rammerne for, hvad retten skal tage stilling til, bevirker, at det i realiteten ikke vil være muligt for en virksomhed at anfægte en forvaltningsafgørelse om compensation/erstatning i anledning af et indgreb begrundet i en pandemi i en almindelig civil sag uden advokatbistand. I småsager bistår retten i vidt omfang med at forberede sagen netop med henblik på, at en virksomhed selv skal kunne føre sin sag. Det er det imidlertid de færreste virksomheder, der gør.

Som nævnt ovenfor viser Justitias analyse, at de omkostninger, som retten tilkender virksomheden, hvis den vinder, kun dækker ca 1/3 af de faktiske advokatomkostninger, virksomheden skal afholde. Virksomheden må derfor under alle omstændigheder lade det indgå i sine overvejelser, om det økonomisk overhovedet kan betale sig at anfægte en afgørelse, som virksomheden anser for at være forkert, ved domstolene.

I småsager, hvor sagsgenstanden er under 50.000 kr., eller hvor virksomheden og forvaltningsmyndigheden har aftalt at anvende småsagsprocessen, dækkes den sagsøgende virksomheds udgifter til advokatbistand eller anden bisidder kun i meget begrænset omfang. Er sagsgenstanden, dvs. virksomhedens krav, under 5.000 kr. dækkes højst 1.500 kr. Er sagsgenstanden mellem 5.000 og 10.000 kr. dækkes højst 2.500 kr. I sager med en sagsgenstand på over 10.000 kr. dækkes udgiften til advokat eller anden bisidder med mellem 3.580 kr. og 7.895 kr. alt afhængigt af varigheden af det retsmøde, hvor sagen hovedforhandles.<sup>174</sup>

Disse meget beskedne omkostninger vil ikke dække en virksomheds faktiske udgifter til advokatbistand, idet advokater som beskæftiger sig med erhvervslivets forhold formentlig vil beregne sig mindst 2.000 kr. pr. time.<sup>175</sup> Der er derfor slet ikke dækning for en erhvervsvirksomheds faktiske omkostninger til advokatbistand i småsagsprocessen.

Det må bemærkes, at det ikke er nødvendigt at anvende advokat i småsager. Anden betalt bistand kan også anvendes, eller virksomheden kan møde selv. Endelig kan det formentlig ikke

<sup>174</sup> Se [Præsidenterne for Vestre og Østre Landsret](#): Notat om dækning af udgift til advokat m.fl. i hovedforhandlede småsager, 15. december 2020.

<sup>175</sup> Baseret på gennemsyn af en række advokatkontorers hjemmesider og kendelser fra Advokatnævnet.

udelukkes, at virksomheder som er medlemmer af en brancheorganisation i et vist omfang kan bistås af medarbejdere i organisationen.

#### **5.4.5. Særligt om forvaltningsdomstole**

I mange vesteuropæiske stater findes to sideordnede domstolssystemer: Almindelige domstole, der behandler straffesager og afgør tvister mellem borgerne, og forvaltningsdomstole, der afgør tvister mellem forvaltningen og borgerne. Forvaltningsdomstolenes dommere er, som de almindelige domstoles dommere, uafhængige, men de rekrutteres hovedsageligt fra kredse, der er fortrolige med forvaltningsforhold. Processen for forvaltningsdomstole afviger normalt ganske meget fra den almindelige civile proces og præges typisk af større indsats fra domstolen end sædvanligt ved de almindelige domstole.

I Danmark findes i modsætning til Sverige ingen forvaltningsdomstole. Tvister mellem forvaltningen og borgerne afgøres som gennemgået ovenfor af de almindelige domstole. Den danske grundlovs § 63, stk. 2 bestemmer, at forvaltningsretlige tvister ved lov kan henlægges til forvaltningsdomstole, "hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets højeste domstol" - altså Højesteret.

Indførelse af forvaltningsdomstole vil være et betydeligt brud med danske retstraditioner og kræve et meget omfattende lovforberedende arbejde med udarbejdelse af særlige retsplejemæssige regler for sådanne domstole, at det næppe er en realistisk mulighed inden for et overskueligt tidsperspektiv. Hertil kommer, at sammensætningen af en lang række uafhængige klagenævn med en dommer eller landsdommer som formand og typisk sagkyndige medlemmer kombineret med særlige regler for sagsbehandlingen i disse nævn og almindelige forvaltningsretlige regler for sagsbehandling i vidt omfang opfylde de samme behov som en forvaltningsdomstol.

#### **5.5. Retssikkerhedsmæssige overvejelser og anbefalinger**

De kompensationsordninger, som fra foråret 2020 blev indført som følge af coronapandemien, har hovedsageligt hørt under Erhvervsministeriets område. For disse ordninger har erhvervsministeren med hjemmel i erhvervsfremmeloven besluttet at afskære virksomheders mulighed for at klage over Erhvervsstyrelsens afgørelser til en anden administrativ myndighed. Er virksomhederne uenige i en afgørelse truffet imod dem, er de derfor henvist til at anlægge sag mod Erhvervsstyrelsen ved domstolene.

Det almindelige forvaltningsretlige udgangspunkt er, at enhver forvaltningsafgørelse kan påklages til en overordnet myndighed, medmindre andet er udtrykkeligt bestemt i loven. Der er mange retssikkerhedsmæssige fordele ved en sådan rekursadgang, som bl.a. medvirker til at sikre, at der træffes korrekte afgørelser, at retstilstanden og skønsudøvelsen ensartes og at

borgeren billigere, nemmere og som oftest hurtigere end hos domstolene kan få efterprøvet sin sag.

Den mest almindelige efterprøvelsesadgang for administrative afgørelser er, som det fremgår af analysens afsnit 5.2, administrativ appel. Appel sker i stadigt stigende omfang til særlige nævn, som er uafhængige i forhold til andre administrative myndigheder. Sådanne nævn er som oftest sammensat med en dommer, eller i det mindste en jurist, som formand og meget ofte med sagkyndige medlemmer med særlig indsigt i det retsområde, som er til behandling i nævnet.

I nyere tid er det blevet stadigt mere almindeligt, at en klage, forinden den behandles i et administrativt nævn, underkastes såkaldt remonstration i den myndighed, som har truffet afgørelsen. Dette er i et stigende antal tilfælde fastsat direkte i loven. Dette indebærer, at klagesagsbehandlingen i mange tilfælde kan fremskyndes, fordi myndigheden selv ændrer sin afgørelse, dels at sagen kan fremsendes til klagemyndigheden med alle sagsakter hurtigt med den indklagede myndigheds bemærkninger, såfremt klagen ikke imødekommes.

Administrativ appel har bl.a. den fordel, at klagemyndigheden, medmindre andet er udtrykkeligt bestemt i loven, arbejder under den såkaldte officialmaksime og har pligt til selv at oplyse sagen. Derudover kan myndigheden foretage en fuldstændig prøvelse ikke alene af anvendelsen af de juridiske regler og af faktum, men også af det skøn – både det faglige skøn og hensigtsmæssighedsskøn – der er udøvet af den indklagede myndighed. Der foretages derfor under administrativ appel som udgangspunkt en fuldstændig prøvelse af den indklagede afgørelse. Administrativ appel har også den økonomiske fordel for den, der ønsker at klage over en afgørelse, at appel, bortset fra selve klagegebyret, kan ske omkostningsfrit.

Alternativet til administrativ appel er at lade afgørelser om kompensation truffet af Erhvervsstyrelsen indbringe direkte for domstolene, således som det er tilfældet under den nugældende lovgivning. Denne løsning er ikke hensigtsmæssig. Som det fremgår af afsnit 5.4 har erhvervslivet allerede i andre sammenhænge i vidt omfang fravalgt at lade tvister behandle ved domstolene, fordi en sådan behandling både er for langsommelig og for dyr. Dette gælder både de almindelige civile sager og sager behandlet under den såkaldte *småsagsproces*. Hertil kommer, at erfaringerne fra den nugældende ordning tyder på, at virksomhederne under alle omstændigheder kun i meget begrænset omfang vil benytte muligheden for at sagsøge Erhvervsstyrelsen. Den nugældende ordning resulterer derfor i, at der i realiteten ikke er ekstern kontrol med de afgørelser, der træffes af Erhvervsstyrelsen, hvilket er retssikkerhedsmæssigt helt uacceptabelt.

En adgang for virksomhederne til administrativt at klage over deres afgørelser til f.eks. Erhvervsankenævnet vil ikke kun indebære en retssikkerhedsmæssig forbedring for den konkrete virksomhed i form af, at denne sikres en nem, hurtig og billig adgang til at få

efterprøvet sin sag. En klageadgang vil også have den fordel, at der i højere grad skabes en ensartet retstilstand ved, at der kommer en praksis vedrørende forskellige spørgsmål. De af Erhvervsstyrelsens afgørelser, som er genstand for principielle spørgsmål eller tvister om store beløb og derfor kan være relevante at indbringe for domstolene, bør behandles af dommere med den relevante juridiske og faglige sagkundskab. Sagerne bør derfor indbringes for Sø- og Handelsretten, som er en specialdomstol med særlig indsigt i erhvervsforhold, og hvor der altid medvirker sagkyndige dommere. En sådan ordning indebærer endvidere den fordel, at særligt principielle domme fra Sø- og Handelsretten kan indbringes direkte for Højesteret. Alternativet til en sådan løsning bør være, at det gøres obligatorisk, at byretterne ved behandlingen af sådanne sager tiltrædes af sagkyndige dommere med den relevante faglige baggrund.

### Justitia og Advokatsamfundet anbefaler

- At der indføres en adgang til at påklage Erhvervsstyrelsens afgørelser om kompensation til **Erhvervsankenævnet**. Erhvervsankenævnet er sammensat således, at formandskabet udgøres af landsdommere, mens de øvrige medlemmer repræsenterer en særlig faglig indsigt, herunder indsigt i erhvervsforhold.
- At der udarbejdes en **beredsskabsplan** for, hvordan Erhvervsankenævnet på kort tid kan etablere en særlig afdeling/Task Force, der kan behandle de påklagede afgørelser med den fornødne hurtighed. Dette er nødvendigt for at hensigten med kompensationsordningerne – at redde virksomheder og arbejdspladser – ikke forspildes.
- At der forud for appellen til Erhvervsankenævnet sker en **lovpligtig remonstration**, så Erhvervsstyrelsen, eller den myndighed der i fremtiden administrerer ordningerne, indenfor en kort frist skal genoverveje sin afgørelse. I de tilfælde, hvor klagen ikke imødekommes, fremsender styrelsen sagen til Erhvervsankenævnet med en udtalelse og alle sagens akter.
- At afgørelser, som en virksomhed herefter ønsker prøvet i domstolssystemet, kan indbringes for **Sø- og Handelsretten** med anvendelse af sagkyndige dommere, eller at det gøres obligatorisk, at der ved byretternes behandling af sådanne sager anvendes sagkyndige dommere med den relevante faglige baggrund.

## 6. Bilag 1: Interviews med erhvervsorganisationer

### 6.1.1. Kim Haggren, DI

Redigeret udgave af interview foretaget den 22. september 2021.



Dansk Industri

#### Epidemiens begyndelse

Da vi blev ramt af epidemien, så satte vi os ret hurtigt ned sammen med embedsmænd og politikere og spurgte: "Hvad skal vi gøre, hvad skal der ske nu og her, når samfundet lukket ned?"

Hvad var det for et retsgrundlag, vi egentlig havde at holde os til? Vi fandt jo hurtigt ud af, at vi i virkeligheden ikke havde så meget andet end epidemiloven, og da man afskaffede den direkte erstatning, så var den politiske holdning: "Vi vil hellere støtte og holde hånden under hele det danske erhvervsliv, end vi kun vil holde hånden under dem, som er direkte ramt. Vi kan ikke overskue konsekvenserne og derfor vil vi gerne understøtte bredt".

Det var derfor, man lavede de generelle kompensationsordninger. Man har forsøgt at få dem til at følge med restriktionerne og man har gjort dem snævre i nogle perioder og gjort dem brede igen. Det har været måned til måned, fra uge til uge. Det har været frustrationen for os og for virksomhederne, at det har været ekstremt svært at gennemskue, hvem der egentlig har det store overblik. Hvilken vej går vi?

Vi havde en konsoliderende dialog, hver gang ordningerne udløb: Skulle man bagudrettet reparere de huller, vi opdagede, eller skulle vi kun gøre det fremadrettet? Den dialog havde vi konstant med Erhvervsstyrelsen, departementet og politikerne. "Hvad skal vi egentlig gøre, når vi opdager at en virksomhed igen ikke bliver omfattet af ordningerne?"

Generelt kan man sige, at de store produktionsvirksomheder har været meget let ramt, for at sige det mildt. Mange virksomheder har stort set ikke været mærket af COVID-19. De har virkelig kørt. Man har fra starten sagt, at næsten uanset, at vi lukker skoler og alt muligt ned og sender alle hjem, så lader vi produktionsvirksomhederne køre. Det er det, der har gjort, at vi er der, hvor vi er i dag, for det er jo dem, der udgør en væsentlig del af dansk økonomi.

Men alle de virksomheder, der faldt imellem stolene i ordningerne, er faktisk en stor del af fortællingen.

Dem vi havde størst frustration over, det var hele oplevelsesøkonomien. Det var hele den branche med museer og forlystelsesparker og centre, for eksempel Bella Centret. Nogle af dem blev direkte nedlukket på et tidspunkt, og andre blev jo bare indirekte lukket ned, fordi de fik alle mulige restriktioner for hvor mange, de kunne lukke ind, og folk ændrede jo deres adfærd. Men i lange perioder opererede man med anbefalinger: "Vi anbefaler, at man ikke gør det ene

eller det andet ..." Men hvad er en anbefaling egentlig, når den kommer fra regeringen? Den er ingenting. Den er ikke juridisk bindende for noget, men den er adfærdsregulerende ad Pommern til.

Steder som Zoologisk Have vidste ikke hvor mange, der måtte komme ind eller ud. De fik en masse myndighedsanbefalinger, som de reelt ikke kunne støtte et retskrav på. De var ikke lukket ned, de havde bare en anbefaling om, at de ikke gjorde det ene og det andet.

Nogle af dem ville jo i virkeligheden hellere bare have, at man havde sagt: "I lukker ned!" Så vidste de i det mindste, hvad de skulle forholde sig til, og så kunne de sige: "Det er det!" Men man lavede de her mellemtung undervejs, som gjorde det rigtig svært.

Så var der alle dem, som ikke blev omfattet. Der var nogle virksomheder, som blev lukket ned, og så viste det sig jo, at når man for eksempel sagde "Tag hjem!" til hele det offentlige, så stod alle dem, der havde leverancer til det offentlige - cateringfirmaer, eventleverandører, rengøringsfirmaer - tilbage og sagde: "Hvad sker der så med os? Vi er ikke tvangslukket, men vi er bare ramt af alle de brancher, hvor de sender folk hjem." Hvad gør man med alle dem, der ikke er lukket ned, men hvor de nedlukkede virksomheder ikke længere har brug for deres ydelser? De har ingen omsætning, men er ikke omfattet af reglerne.

Man løste de fleste af udfordringerne hen ad vejen, men ikke for de virksomheder, der tjener deres penge på messer og alle mulige andre begivenheder i udlandet. De var ikke omfattet, fordi indtjeningen skulle være i Danmark. Det var en branche, som havde mistet al indtjeningen, men ikke fik kompensation.

Der opstod en masse af de her undervejs-diskussioner, som var enormt forvirrende, og virksomhederne ringede ind til os og sagde "Hvad skal vi gøre?" Vi kunne ikke rigtigt svare dem, men vi havde en hotline ind til ministeriet og departementet og vi prøvede løbende at reparere på det.

Samtidig har der jo været stor forståelse for, at alle gerne ville hjælpe, men redskaberne var der ikke rigtig.

### **Om samarbejdet med embedsværk og politikere**

Generelt vil jeg give kæmpe ros til embedsapparatet, for de var også sendt hjem og sad i meget, meget svære situationer og forsøgte at finde løsninger på tingene. De prøvede at reparere hullerne, selvom der politisk i højere grad var en vilje til at kigge fremad.

Man skal have forståelse for, at det har været mega-megasvært. Erhvervsstyrelsen har jo ansat folk i spande undervejs, som de skulle lære op, så vi har i DI også en menneskelig forståelse for, at det kan tage tid, og de har forsøgt. Du hører ikke mig bare stå og råbe og skrigere over,



at det er for dårligt. Det har undertiden taget for lang tid at finde løsninger, men de har virkelig arbejdet med det og den ros skal de have.

### **Frustrationer ved ordningerne, perioderne og tærsklerne**

Der var et skisma mellem de generelle ordninger og de målrettede ordninger. Dem har man jo skiftet mellem i løbet af perioden, og det skabte enorm frustration.

Man sagde, at reglerne gælder for specifikke perioder. "Du har en omsætningsnedgang fra 1. juli til 30. oktober, det er der, vi måler ind fra." Men virksomhederne har jo løbende kontrakter på både den ene og den anden side af perioderne, og de har sæsoner for indtjeningen, så de passede ikke altid ind i de kasser, som man lagde ned fra det offentlige.

De skulle have en omsætningsnedgang på 30 % i perioden, men den reelle omsætningsnedgang kunne jo godt ligge på andre punkter i forhold til perioderne, hvis indtjeningen fx var sæsonbestemt. Det tog man så ikke med.

Vi prøvede at reparere på det ved at skyde perioderne frem og tilbage, men der var virksomheder, som ikke vidste, om de kunne få compensation eller ej. De havde banker, der holdt hånden under dem i nogle perioder, som også ringede ind til os og sagde: "Hvad sker der med perioden, kan vi forlænge deres kassekredit? Kan de forvente at få pengene?"

Det politiske flertal skubbede af og til perioderne, men du kunne ikke være sikker på det. Det vil sige at vi sad og forhandlede op til udløbet af en dato, altså natten før, og måske også den dag, hvor perioden udløb. Så sad virksomhederne derude og sagde "Bliver det forlænget?", og vi sagde "Vi ved det ikke!" Vi havde en forventning om, at det ville ske, men vi anede det jo ikke. For mange af ejerne og lederne i virksomhederne, så er det jo deres egne penge, de har på spil. De var jo enormt nervøse.

Virksomheder planlægger langsigtet, de kan ikke bare sidde natten før og sige "Nå, hvad sker der med indkøb? Hvad sker der med medarbejderne?" Mange af dem skulle jo til at fyre medarbejdere – de anede jo ikke, hvordan situationen så ud.

Man satte de begrænsede perioder på, fordi man ikke kunne overskue, hvor lang tid epidemien ville vare og hvad det ville betyde økonomisk. Men virksomhederne har jo medarbejdere, de har indkøb af råvarer, de har kontrakter, der skal leveres. Du kan ikke regne 3-4 måneder frem og så sige "Det er kun dér, vi holder hånden under jer." Det er simpelthen umuligt, for så sker der det, at virksomhederne ikke tør gøre noget. De tør ikke ansætte, de tør ikke købe råvarer ind, de tør ikke indgå kontrakter, fordi de ikke ved, om de kan levere på det.

Man skal også huske, at når compensationerne stopper, så er der virksomheder, som har forskudt indtjening. Du kan ikke bare stoppe restriktionerne og stoppe compensationen en

dag og så sige "Nu kører det bare!" Der er jo masser af brancher, hvor det tager tid at komme i gang igen. Underholdningsbranchen, turismeerhvervet, messer, og alt muligt andet. Dem der leverer lyd og lys til koncerter eller messer, de har et skub på 3-4-5 måneder, før de får en indtjening igen. Underleverandørbranchen er forsinket, for nu skal de have medarbejdere, de skal have råvarer, de skal have alle de der ting. Du kan ikke have et erhvervsliv på støtten, men du kan heller ikke bare stoppe restriktionerne og stoppe kompensationen fra dag til dag og sige "Nu kører det bare!"

Dér skal ordningerne også kunne holde hånden under den type virksomheder i en periode. De generelle ordninger er gode til mange ting, til det generelle erhvervsliv, men så er der nogle brancher, hvor der er nogle særlige forhold. Det er man også nødt til at kigge på fremadrettet.

Det danske erhvervsliv består af mange ting. Det består jo ikke bare af produktionsvirksomheder, for produktionen kørte jo fint, fordi vi kunne få folk ind og arbejde. De var ikke underlagt nogen restriktioner andet end verdensmarkedet og transport. Men alle andre, der så at sige havde med mennesker at gøre, de var ramt, og de er stadig kun lige begyndt at komme ud af epidemien igen.

Vi har aldrig nogensinde haft så mange, der henvendte sig. Det var i virkeligheden en succes på den måde, at vi virkelig fik kontakt med vores medlemmer. Vi var helt nede i maskinrummet i virksomhederne for at hjælpe dem. Vi samlede eksempler som vi kunne tage med ind til Erhvervsstyrelsen for at se på, hvordan de burde udforme vejledninger, for eksempel om hvad der skulle revisorpåtegning på.

Der er nogle, der ikke har kunnet overskue at finde dokumentationen eller få revisorpåtegning. Du skal jo over tærsklen på 30% omsætningsnedgang, dvs. hvis du har 20%, så er det bare *too bad*.

Så kan man jo sige "Nå, ja, vi holder alle sammen for," men den almindelige lønmodtager i Danmark har jo ikke holdt for. De har jo sådan set fået lov til at være hjemme, men der er jo virksomheder, der har haft 25% omsætningsnedgang, som bare må sige "Nå! De er bare forsvundet. Det er bare ærgerligt."

Skal man ikke have en eller anden trappe-model? Det er måske okay, at man skal over en bagatelgrænse, men 30%, det er meget. Det er 1/3 af omsætningen, som det skal dokumenteres, er faldet væk, før man kan komme ind under ordningen.

## EU-reglerne

Og så har hele forløbet med EU-statsstøtte været overset. Du kunne forhandle alle mulige ting i Danmark, men ingen anede, om de kunne godkendes. Vi hyrede selv nogle statsstøtteeksperter til at hjælpe os i forhold til virksomhederne og for at lægge pres på hele EU-systemet. Vi blev simpelthen nødt til at gå uden om departementerne, for de vidste heller ikke, hvad der foregik.

Det var jo ikke embedsmændenes skyld i Danmark eller politikerne, for den sags skyld, det er bare for at sige, at der var et helt EU-lag udover det almindelige danske lag, der gjorde, at vi ikke bare kunne sende penge ud, som vi havde lyst til.

Det skaber en enorm frustration, når du har et erhvervsliv, der kan se, at det kører hurtigere andre steder i Europa. Der stoppede man i Danmark og sagde "Vi skal have godkendelser!" Vi pressede på for at sige "Lad os nu få pengene ud, nu kører vi, for det er vigtigt, de kommer ud, for der skal betales regninger! Så må vi håbe på godkendelserne senere."

Hvis vi ikke havde haft banker, som var ekstremt nervøse for at lukke virksomheder ned, så kunne det være gået helt galt. Jeg tror, at de havde fået et politisk vink med en vognstang om, at det måtte de ikke, næsten ligegyldigt hvad. Der var jo faktisk næsten ingen corona-relaterede konkurser på det tidspunkt.

## Sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen

Hver gang, du havde et udløb af en ordning, og den nye ordning startede, så kom der bunker i sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen, med mange tusind ansøgninger samtidig, så de ikke kunne følge med. Der var store sagspukler, og Erhvervsstyrelsen ansatte flere hundrede mennesker, som ingenting anede om sagsbehandling, og som heller ikke altid var helt inde i reglerne.

Det tog for lang tid, man kunne ikke få svar på sine ting, og man vidste ikke, hvad der skulle til. Revisorerne prøvede at ringe til os, og virksomhederne ringede: "Hvor meget skal der til?" Det var meget arbitrært. Vi oplevede også, at hvor meget dokumentation, der skulle til, kunne være afhængigt af hvilken sagsbehandler man fik, eller hvilken afdeling der behandlede sagen.

Erhvervsstyrelsen var på hælene, fordi de skulle lave sagsbehandling uden der var nogen praksis for hvordan man gjorde mange af tingene og hvor meget dokumentation, man skulle kræve.

Vi havde en masse virksomheder, som var meget utilfredse med deres afgørelser, og en del af dem kunne vi heller ikke se fornuften i, og så sendte vi dem ind til Erhvervsstyrelsen, og en stor del af dem lavede de en eller anden form for remonstration på. De kiggede ad hoc på sagerne

igen, og dem af sagerne, de mente var ok, ændrede de ikke, men en del af dem kunne de godt se, ikke var i orden, og dem så de på igen.

Ellers var der jo ingen anden mulighed end at gå til domstolene. Der er jo ingen administrativ rekurs på de her sager.

Dokumentationsgraderne på hvad der udgør faste omkostninger blev jo fastlagt undervejs. Bekendtgørelserne var meget korte og kravene var ikke klare. Den enkelte sagsbehandler i Erhvervsstyrelsen, der ofte var helt ny, havde ikke nogen stor praksis at gå efter. Jeg havde 8 mand, der sad i DI og kun hjalp virksomheder med de faste omkostninger, og så havde vi et stort sekretariat, som sad med lønkompensationsdelen. Vi var belastet fra morgen til aften, og der var mange af sagerne, hvor vi ikke forstod afgørelserne.

Virksomhederne havde behov for en indgang, en hotline ind til nogle enkelte ansvarlige, men når den enkelte virksomhed søgte, så fik de et svar tilbage fra en robot, Marianne eller Christina. Men de kunne ikke få fat i en egentlig sagsbehandler, der havde sagen. Du kan ikke bruge AI til noget, hvis du bruger det på et tidspunkt, hvor murstenene bliver lagt og huset bygget.

Din virksomhed er ved at lukke ned, du sidder med medarbejdere, der skal have løn, du ved ikke om du kan betale dine regninger, og du har måske medarbejdere, du skal skille dig af med. Og så kan du ikke få fat i nogen.

Der skal simpelthen være noget menneskelig kontakt, der skal være nogen, der har din sag.

Organisationerne fik en indgang til en chef i Erhvervsstyrelsen, fordi vi insisterede på at få en. Så tog vi bunker af sager med og fik enten en forklaring eller fik taget sagen op til fornyet overvejelse.

Det har været et udtryk for en enorm frustration over, at virksomhederne ikke selv kunne finde tingene og gøre tingene. Det burde jo ellers være det bærende. Som virksomhed eller borger skal man jo kunne gå til en myndighed og sige "Hvad er egentlig min retsstilling? Hvad skal jeg gøre?" osv. Det har man ikke oplevet i særlig stort omfang.

Det har betydet, at der er mange, som ikke har søgt kompensation. Og mange oplevede, at det var så besværligt for dem, at de har givet op undervejs.

Vi oplevede store sagspukler undervejs. Men sagsbehandlingstider er jo et spejl af mange ting. De er et udtryk for et gennemsnit, men kan være misvisende, fordi der er nogle sager, som tager rigtig lang tid. Hvor nogle virksomheder oplevede, at det tog exceptionelt meget tid, fordi de skulle bruge exceptionelt meget dokumentation.

Sagsbehandlingstiden er vigtig, men det allervigtigste for mig er, at der kommer rigtige afgørelser. At man gør det ordentligt første gang, det bør være det bærende. Jeg tror, at nogle gange så bliver fx styrelsesdirektører målt på sagsbehandlingstider frem for kvalitet i sagsbehandlingen. Det store fokus på sagsbehandlingstider kan godt være farligt. Det er vigtigere, at der bliver truffet de rigtige afgørelser.

### **Styringsprincipper**

Det har været svært at følge med i, hvilke principper vi egentlig har styret efter. Styrer vi efter, at vores hospitaler ikke kan følge med? Eller hvilke parametre styrer vi efter? Virksomheder kigger jo et halvt år frem, og prøver at planlægge medarbejdere, varekøb, kontrakter og alle mulige andre ting i forhold til, hvad der skal til for, at samfundet lukker ned igen. Er der en risiko for, at vi skal lukke ned igen? De har brug for et styringsredskab, de kan sigte efter. Det har der ikke været. Politisk har man bare sagt "Vi kører op til 30. oktober, og så tager vi stilling, når vi kommer helt dertil."

Man begyndte med at styre efter, hvor mange der var indlagt på hospitalerne, for at undgå overbelastning på intensivafdelingerne, men det forlod man hurtigt igen. Men hvad er det så, man sigter efter? Det bør ikke være det styrende, om en virksomhed lige ligger i et bestemt sogn eller i Nordjylland. Man har kørt efter smittetallene, men har justeret måned for måned. Det er svært at planlægge efter. Sådan kan man ikke drive virksomhed. Der er brug for gennemsigtige og klare kriterier.

Virksomhederne har jo ikke anet, hvad de kunne og hvad de ikke kunne, og det, der har reddet dem, er lønkomensationen, så de har kunnet sende deres medarbejdere hjem i nogle perioder.

### **Om appel og klager**

Der bør jo være en eller anden form for nævn, som tager sig af de her sager undervejs, både i forhold til den enkelte virksomhed, men også for retsskabelsen. Der har været mange forskelligartede afgørelser og kravene til dokumentation har været forskellige. Og det, vi har set, har jo kun været toppen af isbjerget. Mange har bare ædt omkostningerne, fordi de ikke kunne overskue konsekvenserne af at gå til domstolene.

Der bør være en administrativ instans, et nævn, fx Erhvervsankenævnet, hvor man kan gå hen med disse sager. Så de bliver afgjort og man kan se, hvor snittet bliver lagt henne. Og ellers bør der være en let måde at gå til domstolene på.

Vi er i øjeblikket i gang sammen med de andre organisationer at se på, om der kan være en let domstolsprøvelse af sagerne, en slags småsagsproces på corona-sagerne. En proces hvor du

ikke har advokater og alt muligt andet, men hvor du har en let, hurtig og billig adgang at prøve sagerne.

Så er der selvfølgelig hurdlen med at samle dokumenterne og sende dem ind. Det er sindssygt besværligt for mange bittesmå virksomheder at overskue at skulle uploade en sag til minretssag.dk.

Derfor foreslog vi også, at når du vil klage over en afgørelse ved Erhvervsstyrelsen i en ny coronaproces, så er det Erhvervsstyrelsen, der sender dokumenterne ind. De har jo alle dokumenterne, og de kunne jo ligesom Familieretshusene gør i familiesager sende sagerne ind til retten. De dokumenter ryger bare videre, så du behøver ikke selv uploade.

### **Om straf for snyd**

Man har haft mange diskussioner om, at man har været bange for snyd, og det er en del af grunden til, at det er gået for langsomt med udbetalingerne. Så er man gået over til udbetaling ved ansøgning og kontrol bagefter med firedobling af straffen. Vi har været glade for, at det har kørt med udbetalingerne, og det har også været fint med en forøgelse af straffen, men man bliver også nødt til at have en diskussion om forsætlig og uforsætlig snyd. Mange af virksomhederne har holdt igen med at ansøge, fordi de ikke vidste 100%, hvor store deres omsætningstab var for nogle perioder, og derfor var bange for at gøre noget galt og risikere firedobbelt straf. Det er jo heller ikke hensigtsmæssigt.

Vi har ikke oplevet mange virksomheder, som har ringet ind og sagt, at de er blevet kontrolleret eller har haft en dårlig oplevelse med det, for den sags skyld. Så vi har ikke så mange erfaringer med kontrollen på nuværende tidspunkt.

Her bør det jo være sådan, at når man tager noget ud til ekstrakontrol, at så bør det jo grundlæggende ikke være en ekstra omkostning for virksomhederne.

### **Fremtiden**

Når man kigger frem, så bør man lave nogle brede ordninger, som kun har to kriterier: Du skal have en omsætningsnedgang og du skal være ramt af en epidemi, også indirekte ved f.eks. at være leverandør til en branche, der lukker ned. Vi dækker som samfund dine faste omkostninger, og ordningen kører som udgangspunkt hele året ud, indtil vi ikke kan overskue det mere. Det gælder fx hvis alle skoleelever og alle offentligt ansatte er sendt hjem, og der derfor ikke er behov for rengøring i en længere periode, så er der også kompensation til rengøringsbranchen, selvom de ikke som sådan er lukket ned.

De der meget korte perioder og de der meget specifikke ordninger, de skaber ekstremt meget frustration. Man bør garantere, at hvis staten går ind og lukker ned, og en virksomhed bliver ramt af en nedlukning, både direkte og indirekte, så er der kompensation.

Det samme gælder for underholdningsbranchen og en masse andre, der er indirekte ramt, eller dem som primært har deres indtægter i udlandet fx på messer eller lignende. De er også ramt, men er ikke tilstrækkeligt tilgodeset af ordningerne.

Fremadrettet skal man overveje, om man tør gå tilbage til den gamle erstatning i epidemiloven. Kan man overhovedet overskue det? Hvad ville det betyde? Det tror jeg simpelthen ikke, man tør, for at være helt ærlig, det tror jeg aldrig, vi kommer tilbage til. Den er død for evigt.

Der er muligheden for ekspropriation og erstatning, men hvad betyder det at få en erstatning? Der bliver det interessant at se, hvad man tør rent politisk, og hvad man kan regne på, at det kommer til at betyde fremadrettet. Vil man give virksomhederne et retskrav på at få fuld erstatning, hvis de engang bliver lukket ned?

Udgangspunktet bør være, at når vi som samfund pålægger nogen noget, som de ingen skyld har i, så skal man erstatte deres tab. Så må man kigge på, hvad der sker, hvis man lukker et helt samfund. Vi kan ruinere vores samfund, hvis vi lukker alt ned i alt for lange perioder, og skal give erstatning for det hele, og derfor er vi nødt til at have nogle styringsredskaber, så vi kan håndtere både retssikkerhed og erstatning for virksomhederne uden at ruinere samfundet.

### 6.1.2. Sven Petersen, Dansk Erhverv

Redigeret udgave af interview foretaget den 28. september 2021.



#### Om nedlukningen i foråret 2020

Der har været mange udfordringer. På tidspunktet omkring tvangslukningen og afklaringen af kompensationspakkernes indhold, var der udfordringer med uklarheder og lempelig brug af ordene "vejledning" og "anbefaling". Man sagde "Vi anbefaler, at I lukker," men det udløste nogle andre tilgange til pakkerne, hvis man var tvangslukket, end hvis man bare fulgte en anbefaling. Det skabte usikkerhed og vores erhvervsjuridiske hotline var rødguldende.

Der var mange spørgsmål om lukninger: Har vi lov til at holde åbent? Hvad er udvalgsvarer og hvad er ikke udvalgsvarer<sup>176</sup>? Må vi holde åbent, når vi ligger i et center, når vi sælger varer ud ad bagdøren? Hvorfor skulle *click & collect* være forudbetalt? osv. Det var uklart, hvad reglerne var og det måtte vi i Dansk Erhverv hjælpe med, så godt og så hurtigt vi nu kunne.

Mange spørgsmål krævede en afklaring hos de relevante embedsfolk. Vi var derfor jævnligt i dialog med ministerier og Erhvervsstyrelsen og de prøvede at svare så godt, det kunne lade sig gøre, selvom vi nogle gange syntes, at det tog for lang tid at få svar. Men de knoklede for det, det må man sige.

Fra politisk hold blev der ikke lyttet lige så meget. Det var uigennemskueligt, hvorfor man lukkede det ene og ikke det andet. Ligeså med forsamlingsforbuddene. Hvornår måtte du forsamle dig op til x antal personer per kvadratmeter, og hvorfor var der lige trukket en grænse dér? Mange af vores medlemmer spurgte, om der egentlig var sundhedsfagligt belæg for begrænsningerne, og de oplevede situationen som frustrerende.

I de perioder, hvor det gik stærkt med lukninger, afstandskrav og forsamlingsforbud, blev reglerne ændret så hurtigt, at man knap nok kunne nå at indstille sig på dem, før de blev ændret. Mange beslutninger var svære at forstå og derfor vanskelige at formidle.

Der har ikke været en demokratisk proces om nedlukningen, i sagens natur, for der skulle jo også handles hurtigt, men der var ikke nogen retssikkerhed forbundet med det. Det var, hvad regeringen syntes var det rigtige, og så var det det, man kørte efter. Sammenfattende kan man

---

<sup>176</sup> Ifølge Erhvervsministeriet er udvalgsvarer "varer, der bliver ved med at eksistere samtidig med brugen, og som først går til grunde efter nedslidning over en længere periode."

<https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/04-politik/2021/qa-om-nedlukning-af-detailhandlen-13.04.212.pdf>



vel sige, at virksomhederne godt kunne forstå, at der skulle handles med en vis hastighed, men man savnede tilgængelige sundhedsfaglige vurderinger for de beslutninger, der blev truffet.

Vi ville gerne have haft, at der blev lyttet lidt mere til erhvervet i forbindelse med nedlukninger og foranstaltninger, men der var selvfølgelig et tidspres. Måske kunne man have givet det et par ekstra uger og have endevendt et par ekstra argumenter og forsøgt sig med en plan, så virksomhederne havde bedre mulighed for at forberede sig. Det kunne måske have hjulpet. Det blev dog bedre hen ad vejen og der blev lavet en genåbningsplan, men det første halve eller tre-kvarte år var ret uoverskueligt. Nedlukninger af skoler kunne jo også have indflydelse på virksomhederne, fordi forældrene skulle blive hjemme og passe børn. Men alt ser anderledes ud i bagklogskabens lys.

### **Om epidemilovgivningen og pakkerne**

Teknisk er der den forskel på at have en § 27 og ikke at have den, at når noget står i loven, så har du den garanti, loven giver. Hvis du fjerner garantien og det hele bliver henlagt til de politiske pakker, så er det hele tiden genstand for forhandling og usikkerhed. Det hele gik enormt hurtigt, og det følte også lidt tilfældigt, hvordan pakkerne var skruet sammen. Det var ikke betryggende.

Et eksempel: Virksomheder, der solgte produkter i tiden op til nedlukningerne, men først fakturerede indtægten i forbindelse med levering, havde et stort problem. Disse virksomheder leverede og fakturerede indtægter i nedlukningsperioden og havde dermed ikke nogen omsætningsnedgang. De kunne til gengæld ikke indgå nye aftaler, da deres butikker var lukket og dermed havde de ingen indtægter i månederne efter nedlukningerne, men det tog pakkerne ikke højde for.

Der kom jo løbende nye ordninger og nye perioder, man kunne søge for, så det gjorde det mere og mere uigennemskueligt at finde rundt i den jungle. Det prøvede man løbende at rette op på, men det var selvfølgelig en proces, der skabte frustrationer.

De virksomheder, der ikke var medlem af en erhvervsorganisation som Dansk Erhverv, ville nok have svært ved at finde rundt i de her ting på virksomhedsguiden. De kunne have svært ved at finde ud af, hvilken pakke de skulle søge under. Der var lønkomensationer og pakken for de selvstændige erhvervsdrivende og den med de faste omkostninger. Så hvilke pakker kan man søge og kan man søge begge pakker? Informationerne var der, men jeg skildrer blot, hvordan virkeligheden var for virksomhederne på det tidspunkt.

Virksomhederne havde behov for en individuel rådgivning, for de sad i forvejen i en krisesituation og skulle tage stilling til, om de skulle sende medarbejdere hjem eller opsigte dem, mens omsætningen raslede ned. Samtidig skulle de sætte sig ind i de her ting. Det var nok for stor en mundfuld for mange.

Der var også en langsommelig proces omkring at få afklaret EU-statsstøttereglerne. Den proces tog for lang tid, hvor man først meldte noget forkert ud og bagefter fik at vide fra EU, at det var udlagt forkert. Det var ikke ligefrem godt. Det skal der rettes op på. Der må laves en drejebog for dette scenarie, da vi ikke kan være sikre på, at vi ikke havner i samme situation engang til.

### **Sagsbehandlingen i Erhvervsstyrelsen**

Vi havde en rigtig god dialog med Erhvervsstyrelsen, og vi kunne bære virksomhedernes sag frem på nogle møder. Vi fik lov til at præsentere styrelsen for konkrete spørgsmål fra medlemmerne. Det kunne både være små ting og større ting, som de kunne tage stilling til og sagsbehandle og få rettet. Generelt fik vi løst alle problemerne og velvilligheden var der.

Det var flot, at de fik sat et it-system op på så kort tid. Det har været rigtig fint, selv om der var små mangler ved systemet. Hvis du satte et flueben forkert i ansøgningen, så blev du sat af og skulle starte forfra. Alle de ting, du havde tastet ind, skulle du taste ind igen. Det gjaldt også, hvis du blev smidt af køen, hvilket skete efter en halv time. Det var frustrerende, for der har jo nok været småfejl i de fleste ansøgninger, men man skulle altså begynde helt forfra. Men alt i alt var det ok.

### **Kunne det betale sig for virksomhederne?**

Det kommer an på beløbet, om det var besværet værd, men det kunne jo dreje sig om rigtig mange penge, og i perioder tog det lidt for lang tid at få pengene ud, især hvis der også var lidt slinger i ansøgningerne. Det kunne hurtigt blive et likviditetsproblem for virksomhederne, der blev nødt til at afskedige personer, som de måske nu efter nedlukningerne gerne ville genansætte; men de er der ikke længere, de har fundet andet arbejde.

Vi har ikke nogen medlemsanalyse af, om der var virksomheder, der opgav at ansøge. Men det kunne jeg forestille mig, at der var. Der var også nogle, som har haft det svært ved at bede samfundet om at betale kompensation. De har tænkt, at det var deres bidrag til coronakrisen, så de måtte leve med en omsætningsnedgang. Der er givetvis andre, der bare ikke orkede at sætte sig ind i det.

### **Klageadgang**

Der var ikke nogen klageadgang, du fik et svar og så kunne du søge igen. På nuværende tidspunkt har vi ikke set mange virksomheder, der har lyst til at klage over et eller andet eller gå til domstolene. Vi har ikke foretaget en medlemsanalyse, men vi ville normalt høre det, hvis rigtig mange af medlemmerne oplevede, at de fik et urimeligt afslag i forbindelse med deres ansøgninger og manglede en klagemulighed.

Jeg vil tro, det er fordi vi har fået afmonteret de fleste af frustrationerne, og hvor der kunne være optræk til en klage, har vi haft en dialog med Erhvervsstyrelsen. De har været gode til at lytte og være imødekommende. Men det kan være, at der kommer klager her i efteråret.

Rent principielt mener jeg, at der skal være adgang til at klage over en afgørelse og klagen skal behandles hurtigt. Vi har en dialog med Erhvervsstyrelsen og domstolene om en *fast track* ordning, hvor man bruger småsagsprocessen til at køre eventuelle klagesager, og det kunne være en model - men nu må vi se.

Vi må også se, om der overhovedet bliver nogle klagesager. Der kan muligvis komme sager, der går på, at man har fået for mange penge udbetalt. "Du har fået penge, du ikke var berettiget til, venligst betal 140 millioner kroner!" Den slags breve kan godt give nogle udfordringer!

### Ønsker til kommende lovgivning

Vi vil gerne have genindført den gamle § 27 som en form for underliggende garanti. Men der er heller ingen tvivl om, at vi er nødt til at have nogle kompensationspakker i en eller anden form. § 27 vil jo strengt taget forudsætte, at du sagsøger staten og så skal du til domstolene, og det vil være en for lang proces. Når et helt samfund lukker ned, så skal der noget andet til. Så kompensationspakkerne bliver nødt til at være der, men man skal se på kompensationspakker allerede nu, så man ikke skal bygge skibet, mens man sejler. Der skal mere styr på tingene, og hele afklaringen af statsstøtten i EU skal der også være styr på up front.

Under coronakrisen oplevede dansk erhvervsliv, at statsstøttegodkendelsesprocessen for diverse støtteordninger var for langsommelig. Dette skyldes formodentligt både forhold i DK og på EU-niveau, men for at undgå lignende situationer i fremtiden, anbefaler vi, at:

- Der allerede nu iværksættes initiativer, således at der udarbejdes en form for allerede vedtagne og accepterede statsstøttegodkendelser, tilpasset de forskellige brancher. Godkendelserne kan så aktiveres, når en tilsvarende krise rammer næste gang. Det sikrer, at der kommer en langt større hastighed og fleksibilitet.
- En forudsætning for bedre ordninger er inddragelse af erhvervslivet i udarbejdelsen af rammerne for stående statsstøtteordninger.

Det kunne også være koblet med nogle garantier for hurtige udbetalinger. Likviditeten betyder rigtig meget. Du har jo hele tiden udgifter, så det kan jo ikke nytte noget, at der går et halvt år inden der bliver udbetalt penge.

Jeg tror som nævnt også, at man skal have en opsamlingsbestemmelse, *a la* den gamle § 27, hvor alle dem, der ikke passer ind i pakkerne, har mulighed for at påberåbe sig § 27 eller en lignende paragraf og få erstatning den vej. Der skal være et samspil, hvor man ikke fjerner

erstatningsbestemmelsen helt og siger, at der kun er pakkerne, og hvis du ikke lige passer ind i dem, så er det bare *bad luck*.

Det er også muligt i det nuværende *setup*, hvis der foreligger ekspropriation, men den hurdle er bare vanskelig at komme over, så den er nærmest ubrugelig i modsætning til den gamle §27, som var en mere bred bestemmelse.

Dermed ikke sagt, at den gamle paragraf altid ville have givet flere penge til de virksomheder, som i dag får understøttelse fra pakkerne. Måske er pakkerne mere gunstige, end hvad de kunne have fået under § 27, det ved man jo ikke, men det er en form for sikkerhed. Det kan jo være tilfældigt, at du ikke lige passer ind i en af pakkerne, hvis din omsætningsnedgang ikke lige har været 30 %, men 27,5 %.

Men altså – Vi arbejder på, at de overordnede linjer omkring adgang til erstatning efter en dialog med diverse brancher vil være aftalt på forhånd, hvis en ny epidemi rammer, så man kun skal justere mindre ting, der kan klares ved en hurtigere demokratisk proces. Så man ikke skal bygge noget helt fra starten.

### 6.1.3. Jeppe Rosenmejer, SMVdanmark

**SMV**danmark

Redigeret udgave af interview foretaget den 29. september 2021.

#### Epidemiens begyndelse

I begyndelsen handlede det om overlevelse. Der var en masse med force majeure og hvad epidemien betød rent juridisk. Byggejuridisk viste det sig, at det var ligegyldigt, fordi byggeriet buldrede videre. Men ellers var det bare at finde hoved og hale på kompensationspakkerne og at være med til at udvikle dem fra det meget stive system i starten til, at det rent faktisk også virkede for virksomhederne. Det har været den mest vanvittige periode, jeg nogensinde har været med til, og jeg har aldrig arbejdet så meget.

Så var der problemet med udbetalingerne i starten. Jeg kan huske, da Kollerup præsenterede de første pakker, så var der et teknikermøde, hvor han sagde, at vi er godt klar over, at pengene skal ud hurtigt, og det bliver i løbet af dage og ikke uger. Men det viste sig at blive ikke uger men måneder, før de første pakker kom ud. Det var vigtigt at lægge pres på for at få straksudbetalinger fra 1. maj 2020, for der havde virksomhederne ikke fået penge i to måneder.

Jeg skrev på et tidspunkt en kommentar i Berlingske med titlen: "Erhvervslivet er retsløst i coronaland."<sup>177</sup> Det var en kulmination på flere ting. Jeg oplevede, at virksomhederne var i ingenmandsland, i et retsløst samfund. De blev underlagt nogle ting, men de kunne ikke klage, de kunne ikke gøre noget. De var bare tvunget til at rette ind, selvom det kunne føles enormt urimeligt og fuldstændig unødvendigt.

#### Samarbejdet med Erhvervsstyrelsen

Erhvervsstyrelsen har været meget lydhor overfor rigtig mange ting, specielt i foråret 2020, hvor alt jo var fuldstændig håbløst og absurd. Der kom hele tiden nye regler, og det vi som organisation sagde til vores medlemmer om mandagen var ikke nødvendigvis rigtigt om onsdagen. Det skyldtes bl.a. at vi blev ved med at presse på og melde uhensigtsmæssigheder ind, så de løbende ændrede reglerne. Der asfalterede man virkelig vejen, mens man gik på den. De har arbejdet absurd hårdt og jeg har talt med kontorchefer på de mest umulige tidspunkter. Det virker som om, de har arbejdet i døgn drift.

Vi har både haft dialogmøder på det lidt mere politiske plan med direktører og så videre, og så en tekniker-gruppe, der kunne se på de rent praktiske problemer. I bund og grund har det været et fint samarbejde, og hvis vi har haft nogle sager, som vi ikke kunne få til at hænge

---

<sup>177</sup> Berlingske: [Erhvervslivet er retsløst i coronaland](#) (kommentar), 16. april 2021.

sammen, så har vi haft mulighed for at ringe bagom – for ringede virksomhederne til deres normale hotline, var der ikke megen hjælp at hente.

### **Lydhørheden hos politikerne**

Samarbejdet med det politiske niveau har været sværere. Jeg synes Simon Kollerup sagde det rigtig rammende i august måned 2020, hvor man gik bort fra de brede pakker og over til de mere målrettede pakker, og hvor man i en periode ophævede lønkompensationsordningen for de virksomheder, der ikke var tvangslukkede, og lavede en ordning med arbejdsfordeling i stedet. Kollerup sagde i den forbindelse: "Vi har lavet en rigtig god model – for lønmodtagerne!"

Der har været stort fokus på lønmodtagerne men meget mindre forståelse for erhvervslivet og ikke mindst for den særlige situation, som nogle af vores medlemmer har været i. For eksempel giver arbejdsdeling ikke nogen mening i rigtig mange små virksomheder, hvor du ikke har to medarbejdere med samme funktion, så de kan ikke dele opgaven. Der har vi brug for lønkompensationen.

Jeg synes ikke, at regeringen eller Kollerup har været særligt lydhøre i den forbindelse. Der har vi måtte gå rundt til de andre partier for at føde ind i processen.

Der har været en vis træghed, hvor det politiske system syntes, at de havde givet nok, selvom vi sagde, at der var nogle helt åbenlyse udfordringer. De blev ved med at gemme sig bag ved EU-systemet, og sige, at det ikke kunne lade sig gøre på grund af statsstøttereglerne. Vi gik ind og påpegede, at det kunne de godt, og lige pludselig, efter nogle måneder, så kunne det godt lade sig gøre alligevel.

Der var også seksdages-reglen, som virkelig ramte de københavnske hoteller og den københavnske oplevelsesindustri hårdt, men som virkede som noget, politikerne greb ned fra himlen. Der var ikke noget fagligt grundlag for reglen, men politikerne troede, at den ville virke begrænsende på smittespredningen. Den mangel på turister er noget, som nogle virksomheder stadig er ramt af.

### **Problemerne med kompensationspakkerne**

Jeg tror grundlæggende, at regeringen var bange for, at det blev for dyrt. Vi var jo meget imod, og er det stadig, det system man kørte sidste efterår med de målrettede pakker, for det ramte nogle helt skævt. Dem der var direkte ramt, kunne få noget, men deres leverandører, som jo er fuldstændigt afhængige af de restriktionsramte, kunne ikke få noget.

Vi havde en leverandør af souvenirs til de nedlukkede souvenirbutikker. Hans forretning gik ned med 97%, men han kunne ikke få kompensation, for han var ikke direkte ramt. Hvis han

havde haft nogle fysiske butikker, så kunne han have fået noget, men han havde bare ikke nogen at sælge sine Små Havfruer til. Det var der ikke nogen forståelse for.

Der er stadig udfordringer med de omrejsende tivolier, for der har ikke været nogen forståelse for sæson-elementet, hvor man tjener alle sine penge i én periode og så ligger stille resten af året. De meget afgrænsede perioder har gjort, at de ikke har kunnet få støtte i de sæsoner, hvor de plejer at have indtjening. Som en direktør for et af vores omrejsende tivolier sagde det: "Vi er som en bjørn – vi skal være store og fede, når vi går i vinterhi, for ellers vågner vi ikke op igen!" Det vi hele tiden har sagt, er at man bliver nødt til at lave en ordning, hvor man ser på et helt år, så du får sæsonudsvingene med.

Ordningerne har nok været udtryk for en lønmodtagertankegang, hvor vi alle sammen får en fast check hver måned året rundt. Uden at have forståelse for, at der er nogen, der lever på en helt anden måde. Det gælder helt særligt for de omrejsende tivolier, som simpelthen *betaler* penge for at komme ud til en havnefest eller et kræmmermarked, og så håber de på, at de kan tjene flere penge, end de betaler. Men i det hele taget har krisen ramt alle kroge af samfundet, og vi har haft kontakt til alle typer medlemmer.

I forhold til faste omkostninger og tabt omsætning har systemet i det store og hele fungeret fint. Det er med lønkompensationsordningen, vi har set de største problemer, for den har efterladt en alt, alt, alt for stor regning hos virksomhederne, uden at medarbejderne rigtig har skullet betale noget for det, eller uden at virksomhederne har kunnet gøre brug af den arbejdskraft, de betaler for. Hvis de nu betaler 25 eller 50% af medarbejdernes løn, så vil det også være rimeligt, at de stadigvæk kan gøre brug af medarbejderne i den tid, de betaler for. Det kan godt være, at staten ikke vil betale mere, men så skal man stadigvæk lade dem kunne arbejde i den tid. Man kunne så hjemsende hele arbejdsstyrken, men de kunne arbejde for den del af deres løn, som virksomhederne betaler for. Det synes vi sådan set kunne være rimeligt.

I starten af 2020 måtte de overhovedet ikke arbejde, men så fandt man ud af, at de godt kunne komme ind og være på arbejdet en dag eller to, og så kunne de blive sendt hjem. Den fleksibilitet fik man indarbejdet hen ad vejen, men det betød så bare, at de fik det mindre i lønkomensation. Det var ikke noget med, at de kunne få lov at arbejde for den del af lønnen, som virksomhederne stadigvæk udbetalte.

Vi regnede ud, at det kostede en frisør 15.000,- om måneden at have en ansat gående hjemme, fordi de jo "kun" – i anførselstegn – fik 90 % af deres løn kompenseret op til 30.000, men der er jo masser, der tjener mere end 30.000,- kroner, specielt hvis man tager alle de sociale omkostninger med. Det kan godt være, at en anlægsgartner får 200,- kroner i timen, men omkostningen for virksomheden er faktisk 300,- kroner, når man regner feriepenge, pension, sygdom, alt muligt med, og den del kunne du ikke få kompenseret.

Det var også forkert at lægge lønkomensationen over i trepartssystemet. Det er en statsstøtte-ordning, og derfor hører den ikke hjemme dér, for så frakobler man jo Folketingets muligheder for at få indflydelse på noget, som nærmest var den største statsstøtteordning under corona. For arbejdsgiverne var kortene delt på forhånd, og de kunne bare sige ja og tak. For de havde brug for pengene.

Der bør være en bedre demokratisk proces næste gang, for vi havde masser af holdninger til lønkompenationsordningen, men vi havde ingen steder at gå hen med dem. Det hører jo også med til retssikkerheden for virksomhederne, når der er ikke nogen steder at gå hen med ens utilfredshed.

### Sagsbehandlingen

Overordnet har virksomhederne fået en ordentlig vejledning. Der har selvfølgelig været problemer når man har ringet ind til hotlinen, for så har der siddet en masse studenter, som ikke har vidst noget. De har været søde og rare, men det har været fuldstændigt umuligt at få et svar ud af dem. Eller fik man svar, og ringede man så fem minutter senere og fik fat i en anden, så fik man et andet svar. Der har været et gab i deres viden. De har ansat sekshundrede på fire uger.

I efteråret 2020 var Erhvervsstyrelsen lige så frustrerede som vi var over de målrettede ordninger, fordi pakkerne og de politiske aftaler kom langt hurtigere, end de kunne nå at følge med, og kunne få dem godkendt i EU. Der var total forvirring hos både os og Erhvervsstyrelsen over, hvor langt vi var kommet og hvad vi manglede. Siden man vendte tilbage til de brede aftaler i december 2020, har systemet overordnet været det samme med ændringer hist og her. De ændringer der kom, relaterede sig oftest tilbage til efteråret eller sidste sommer (juli-august 2020).

Man lavede nogle ændringer i februar 2021, der dækkede ordninger helt tilbage i juni/juli 2020, men virksomhederne havde jo søgt og fået penge. De holder ikke øje med, om der kommer en ændring til en pakke, som de allerede har søgt. Det blev ikke kommunikeret ordentligt ud til virksomhederne, at der kunne komme ændringer, og det burde man have sendt ud til alle, der havde søgt den pakke. Virksomhederne var for længst videre. Når nu styrelsen ikke kunne genoptage sagerne, hvilket egentlig var det, de burde gøre, så kunne de i hvert fald skrive ud til dem, der havde ansøgt.

Det mest grelle eksempel var en sag, som jeg havde med Erhvervsstyrelsen, hvor de havde begået en klar fejl. De indrømmede fejlen og jeg sagde til dem: "Så skal I jo gå tilbage og genoptage alle de sager, hvor den fejl har optrådt," men så svarede de: "Det kan vi ikke. Vores IT-system er indrettet på den måde, at når man først har sendt en afgørelse, så er sagen lukket og den kan ikke genoptages. Virksomhederne bliver nødt til at søge på ny."



Det er jo helt almindelig forvaltningsret, at hvis myndighederne begår en fejl, så har de en pligt til at genoptage, men det kunne de ikke her. Jeg sagde, at de i det mindste blev nødt til at sende en besked ud til alle de berørte virksomheder, så de kunne søge igen. Men det kunne styrelsen heller ikke. Eller det ville de ikke; de gjorde det i hvert fald ikke.

Problemet gjaldt primært indenfor oplevelsesindustrien i forhold til situationen i 2020, hvor man skulle søge om kompensation for de forskellige arrangementer. Der var en referenceperiode, styrelsen havde sat, så den for eksempel ikke dækkede den uge, hvor Roskilde Festival fandt sted. Indenfor den industri er det en kæmpe stor begivenhed, og de fik derfor meget mindre erstatning og kompensation, end de skulle have haft. Vi skrev rundt til alle vores medlemmer, som vi tænkte kunne have noget med det at gøre, og opfordrede dem til at søge igen.

Et andet eksempel handlede om en frisør, som ikke havde søgt på forhånd under nedlukningen i 2020, fordi hun ventede med at søge, til hun rent faktisk kendte sit tab. Man valgte jo selv, om man ville søge på forkant eller bagkant. På det tidspunkt regnede man den tvangslukkede periode sammen med de efterfølgende to måneder, og der var jo rigtig mange frisører, der havde haft 100 % tab i den tvangslukkede periode, men fordi folk var blevet desperate for at blive klippet efter nedlukningen, så indhentede de rigtig meget bagefter. Nogle af dem indhentede så meget, at de kom under de 30 % for den samlede periode, som var tabsgrænsen for at få kompensation. Frisøren i vores eksempel var en af dem, og derfor svarede systemet på hendes ansøgning, at hun ikke havde søgt om en stor nok kompensation og derfor blev afvist. Hun kunne simpelthen ikke komme videre i systemet og kunne ikke oprette en sag.

Politisk lavede man i efteråret en regel om, at dem der allerede havde fået udbetalt kompensation, fik lov at beholde pengene, selv om det senere viste sig, at de kom under de 30%. De kunne se det uretfærdige i, at frisørerne skulle "bøde for" at indhente det tabte fra den tvangslukkede periode ved at knokle efterfølgende. Det gjaldt imidlertid kun, hvis man havde søgt og fået kompensation i forvejen og dermed allerede havde fået udbetalt pengene.

Hvis frisøren derfor havde søgt på forhånd ud fra det forventede tab – vi forventede jo alle, at frisørerne ville få et kæmpe tab – så havde hun fået udbetalt hele beløbet og ville efterfølgende have fået lov til at beholde pengene, selvom hun reelt havde fået "for meget" for den tvangslukkede periode. Da hun blev opmærksom på det i efteråret 2020 ville hun gerne søge igen, men kunne ikke få lov, fordi hun aldrig fik oprettet en sag – hun blev jo afvist i første omgang. Hun oplevede, at hun blev straffet for at være ærlig. Hvis hun bare havde ansøgt med udgangspunkt i et stort tab, og tabet så blev meget mindre, så havde hun få lov til at beholde pengene.

## Appelmulighed, klager og genoptagelse

Der burde være mulighed for at genoptage sagerne. Har myndighederne begået en fejl, så skal de ifølge de almindelige forvaltningsretlige regler gøre det af egen drift. Men politikerne har jo afskåret enhver klagemulighed, så det eneste man kan gøre, er at gå til domstolene, det vil sige hyre en advokat mod Erhvervsstyrelsen og Kammeradvokatens uendelige ressourcer. Hvis du går op imod staten, så skal du have dybe lommer, og desuden er det at anlægge en retssag mod staten ikke bare noget, man lige gør. Der er en mental barriere, man skal overvinde for at sige, at jeg mener, at jeg er blevet krænket så meget, at jeg må anlægge sag imod staten.

Jeg har talt med dommere og de vil gerne være med til at lave en hurtig corona-proces, som bygger på den forenkede domstolsproces med skriftlig behandling uden brug af advokater. Det kan gøres billigt og hurtigt. Hvis der kommer mange klager og sager, så kunne man udvælge to-tre retskredse til at tage sig af dem, for de kommer til at ligne hinanden meget. Det kan gøres, så man som virksomhed indgiver en blanket, og så tager Erhvervsstyrelsen hele sagen og uploader den til domstolene, for de har hele sagen digitalt allerede. Man kender systemet fra de familieretlige sager.

Alternativet kunne være en form for nævn, men jeg ved ikke om det ville være bedre eller billigere. Vi har Erhvervsankenævnet, men der er lang sagsbehandlingstid og det koster penge.

Der kan også komme store sager ved domstolene. Det kan jo for eksempel være, at Københavns Lufthavn i forbindelse med slutafregningen skal betale 600 millioner tilbage – de har jo fået milliarder – og de tænker, at det kunne de godt ofre et par kroner på at få afprøvet. Det kunne også være SAS eller andre store virksomheder. Og det er fint at køre dem i det normale domstolssystem med Kammeradvokaten for fuld musik.

Men mange af sagerne har jo ikke været juridisk komplicerede. De har handlet om dokumentation. Hvornår synes Erhvervsstyrelsen, at man har dokumenteret et tab godt nok? Har de kunnet finde overensstemmelse mellem bilagene og det, man har søgt? Der er måske uoverensstemmelse i fortolkningen af bilagene. Grundløn, provisionsløn og hvordan regner man de ting sammen? Men der har ikke været de store, juridiske slagsmål.

Den vigtigste juridiske tvist fandt sted sidste år, om hvorvidt tvangslukningsperioden for frisørerne skulle regnes som en selvstændig periode eller om den skulle indgå i tre måneder sammenlagt. Der mente vi, at det stod i bekendtgørelsen, at den skal regnes som en selvstændig periode og at man får 100 % lukningsgodtgørelse. Der stod imidlertid også noget andet oppe i starten af bekendtgørelsen, men når man så på vejledningen på Erhvervsstyrelsens hjemmeside, så gav det også indtryk af, at man fik 100 % compensation i lukkeperioden. Det tog vi en kamp med Erhvervsstyrelsen om og fremførte sagen politisk, og det endte med, at de omgjorde beslutningerne og sagde, at I får lov til at beholde det, som I

har fået for meget i forhold til de oprindelige regler. Det er vel et af de få steder, hvor der har været en egentlig tvist af juridisk karakter. Og den blev løst. Der er ikke store principielle ting, der udestår.

### Kontrol og efterkontrol

Der har godt nok været meget revisor involveret i de her ordninger! Hvis du søger efter ordningen for faste omkostninger, skal du have en revisor på ansøgningen, og Erhvervsstyrelsen kontrollerer også ansøgningen, så skal du måske til efterkontrol med en revisor mere, hvor Erhvervsstyrelsen også skal kontrollere én gang til. Så du har fire kontroller med revisorer. Det kunne godt være, at man kunne skære én væk, måske allerede den første.

Normalt siger man jo, at en revisor er statens forlængede arm, der påser at alt er foregået korrekt, og Erhvervsstyrelsen sidder jo ikke hvert år og kontrollerer virksomhedernes årsregnskaber for at se om de nu rent faktisk passer. Der stoler man på revisorens garanti for, at det er korrekt. Men her i forbindelse med hjælpepakkerne har det virket som om, at man ikke rigtig stoler på revisorerne, siden der har været behov for så meget kontrol.

Det er selvfølgelig også unormalt, at vi åbner pengekassen fuldstændig og siger "Værsgo!" så det er klart, at der skal være kontrol, men man bør også give noget tilskud, for det er noget vilkårligt, hvem der bliver udtaget til kontrol. Nogle bliver udtaget, som havde fået 10.000 i kompensation og skal betale 20.000 til en revisor. Det giver ikke mening.

Nogle virksomheder har fået pengene hurtigt, når de har tikket af på alle boksene, men når du ryger ud til manuel sagsbehandling, så tager det længere tid. Og for nogle har det været *for* lang tid. For leverandører til oplevelsesindustrien og de store arrangementer har det været vanvittigt, hvad de skulle indsende af bilag. Mange af dem har haft årskontrakter, men hvis du fx sætter lys og lyd for en koncertturné, der løber fra marts til december, så skal du for at søge kompensation sige: "Hvilke arrangementer finder sted i juli og august og hvad er omkostningerne forbundet med lige præcis dem?"

I starten skulle de også dokumentere, at billetterne havde været udbudt til salg, så de skulle finde de originale annoncer og om det nu var hos Billeynet eller Ticketmaster. Jeg havde en sag, hvor de havde over 130 bilag som skulle indsendes. Kilometerlangt excel-ark, det har taget ekstremt lang tid.

Der var et firma, der lejede lys ud til Det Kongelige Teater, fordi de manglede lamper, men så skulle firmaet kunne dokumentere, hvilke forestillinger lamperne var brugt til. Det anede de jo ikke! De havde bare lejet fire store projektører ud! Der har været absurditeter i tingene, som dog efter noget tid er blevet ryddet af vejen. Det blev nogle gange lidt for indviklet og bureaukratisk, fordi man ville kontrollere.

Til Tv2 News sagde jeg lidt polemisk, at man også skal passe på, at det bliver for svært at snyde. Sagt på den måde, at hvis du ønsker at kontrollere så meget, så bliver det også for besværligt at ansøge. Det er fint, at snyd med corona koster meget mere i straf end normalt, fordi det er en tillidssag, når vi gør noget, vi aldrig har gjort før og åbner pengekassen. Det er en samfundskontrakt, og så bliver du nødt til at opføre dig ordentligt, og gør du ikke det, så er der betaling ved kasse 1. Det er fair nok.

### **Fremtiden: Genindførelse af § 27?**

Vi har brug for noget, der ligner den gamle § 27 i en eller anden form. Vi i SMVdanmark sidder med i følgegruppen til arbejdet med en ny epidemilov, og jeg har svært ved at se, hvordan man skal kunne tænke sig frem til et system, der kan dække alt. For det kan jo godt være, at den næste krise bliver en helt anden, end den vi har nu, og så har vi et system, der tager udgangspunkt i det, vi kender nu, men det rammer slet ikke i fremtiden. Vi har ikke fantasi nok til at forestille os, hvordan den næste krise kommer til at foregå. Det kan være den rammer på en helt anden måde, og så er arbejdet skønne spildte kræfter. Det eneste jeg kan se som en mulighed er, at man genindfører en eller anden form for fuld erstatning som i § 27, og så må man tilpasse den til den tid.

Det gode ved det nuværende system, frem for § 27, det har jo været, at man kunne sende penge ud med det samme, for hvis likviditeten mangler, så dør virksomhederne meget, meget hurtigt. § 27 lægger jo op til en længere forhandling om erstatning og alt muligt, og det kan man jo heller ikke. Da man lavede § 27, var der ikke nogen, der forestillede sig, at der skulle komme en landsdækkende epidemi i 1½ år.

Derfor kan man sige, at selve processen bag § 27 ikke ville fungere i en situation, som vi har haft. Så ville hele landet være gået ned, for der var ikke nogen, der kunne vente 1½ år på at få penge. Så en eller form for tilrettet version af § 27, men hvor der også er mulighed for at udbetale løbende.

Der skal være en eller anden form for retsgaranti. For den situation, som vi har været i nu, hvor det er fuldstændig på politikernes nåde, den er ikke holdbar. Vi kan ikke vide, hvad det er for nogle politikere, vi har med at gøre med til næste krise, og derfor skal der være en retsgaranti for, at man får udbetalt noget. Men det er svært at få lavet en skudsikker model og måske lykkes det ikke.

#### 6.1.4. Kristian Nørgaard, politisk chefkonsulent i HORESTA



Redigeret udgave af interview foretaget den 1. oktober 2021.

##### Overordnet om kompensationsordningerne

Da Danmark lukkede ned, kom der heldigvis ret hurtigt meldinger om compensation, og politisk gik man hurtigt ud og sagde: "Vi holder hånden under jer". Der blev etableret en form for kontrakt. Så kan man jo diskutere, om den kontrakt er blevet overholdt efterfølgende, altså har man reelt holdt hånden under erhvervet? Der er nok rigtig mange virksomheder, som ville have lavet nogle helt andre tilpasninger, hvis de vidste, hvor lang tid man ville være nedlukket og til hvilken compensation.

I forhold til faste omkostninger, som skulle holde virksomhederne kørende, så var der til at starte med nogle uhensigtsmæssigheder, der ikke gav incitament til at lave omsætning. Du blev straffet for at lave omsætning. Det var bedre bare at være lukket i stedet for at lave take-away fra restauranten.

I foråret 2020, hvis du havde 0 kr. i omsætning, så kunne du få 100% i compensation for dine faste omkostninger. Men havde du bare 1 kr. i omsætning, så kunne du max få - jeg husker det som om det var 80 %. Havde du så mere end 30% af din normale omsætning, kunne du kun få en 20-30% eller lignende. Der var nogle meget store spring i niveauer.

Da coronakrisen ramte og statsministeren var ude at sige "vi holder hånden under jer", så var der alligevel mange, der forsøgte at omstille sig til take-away, men de fandt ret hurtigt ud af, at det var en rigtig dårlig forretning. I restaurationsbranchen tjener du som regel mere på drikkevarerne og at gæsterne kommer ind og køber noget, end at de skal have noget med hjem, for dér er konkurrencen rigtig hård. Rigtig mange havde åbent en dag eller to og tjente ikke noget på det, men så tabte de sindssygt mange penge i compensation i modsætning til naboen, som bare valgte at holde lukket. Virksomhederne har ikke kendt sine muligheder og hvad de egentlig havde krav på, inden de reagerede. Men så var fælden klappet.

I sommeren og efteråret 2020 kommer de målrettede og midlertidige ordninger, som bygger på en ekspertgruppe-anbefaling. Men ekspertgruppen er lavet uden deltagelse fra erhvervene, så det er økonomer og andre, der sidder der. Der er langt til HORESTAs opfattelse af virkeligheden.

For at få kompensation efter 9. juli 2020 kræver det, at der er en årsagssammenhæng mellem restriktioner og omsætningsnedgang. Man skal dokumentere årsagssammenhængen, og det er rigtig svært, hvis man er leverandør. Derfor var der rigtig mange, der faldt igennem og mistede muligheden for at få kompensation, selvom der indirekte var en offentlig regulering, som gjorde at virksomhederne ikke havde mulighed for at drive deres forretning. Det kunne være på grund af manglende udenlandske gæster eller 6-dages reglen.

Efter 9. december 2020 kommer man tilbage på de generelle ordninger, som ikke handler om det ene lovindgreb eller det andet. Det signalerer, at hvis du har en omsætningsnedgang, så er det ikke fordi, du er blevet dårlig til at drive forretning. Det har så den omvendte udfordring, at det kan holde kunstigt liv i nogle, som ellers ville have mistet markedsandele og være udkonkurreret.

For så vidt angår lønkompensation blev ordningen i efteråret 2020 midlertidigt erstattet med en arbejdsfordelingsordning, som egentlig er noget, der er reguleret af arbejdsmarkedets parter, men som på ingen måde er anvendeligt for vores erhverv i HORESTA. Arbejdsfordeling er fint i en industrivirksomhed, hvor du kan skruer op og ned på tempoet på transportbåndet, men når du ikke ved, hvor mange gæster der kommer ind dagen efter, fordi der er restriktioner og krav om lukketid og alt muligt andet, så kan du ikke sige til en ansat, at han eller hun kun skal komme på arbejde hver anden dag fra nu af.

Så er der hele diskussionen om selvstændige, hvor selvstændigordningen skal sikre, at selvstændige også kunne betale huslejen derhjemme. Til at starte med måtte man ikke have mere end 10 medarbejdere, så var det 25. Man er her nødt til at have nogle klare definitioner af, hvad der er en selvstændig erhvervsdrivende i stedet for at det bliver et spørgsmål om politik. Tilsvarende i forhold til lønkompensationen, hvor man er nødt til at finde ud af på forhånd, hvor langt oppe i hierarkiet man skal være i en virksomhed for at få lønkompensation.

## **Sagsbehandlingen**

Sagsbehandlingsmæssigt har vi oplevet, at ordningen for faste omkostninger og ordningen for selvstændige har fungeret ved at køre parallelt. De har holdt den selvstændige kørende og virksomhederne kørende. Men vi har oplevet forvirring hos flere af vores medlemmer, fordi kriterierne for de to ordninger har været enslydende – at der skulle være en sammenhæng mellem restriktioner og omsætningsnedgang – men de kunne godt opleve, at de blev godkendt på den ene ordning men underkendt på den anden. På trods af at indgangsbarrieren for de to ordninger egentlig er den samme. Det skyldes, at det er forskellige folk, der godkender de to ordninger.

Fordi der ikke har været nogen officiel klagemulighed, så har det været en håndbåren proces fra vores side og fra andres side, hvor man som virksomhed selv har skullet gøre opmærksom

på en udfordring, eller man har skullet have sin erhvervsorganisation med ind. Man har selv skullet råbe op.

Jeg tror, jeg har været igennem 100 af vores medlemmer for at kigge på deres faste omkostninger med tilbagevirkende kraft, og hos anslået hver anden finder vi flere faste udgifter, fordi grundlaget har skiftet så mange gange og ofte med tilbagevirkende kraft. Hvis man ikke er revisor eller er superskarp med tal, men bare driver ens restaurant, så får man ofte ikke glæde af det, man egentlig har retskrav på.

Et eksempel: Til at starte med kunne man ikke få dækket noget som *management fee*. Mange restaurantkæder er organiseret ved at have fx fire restauranter, og så betaler hver af restauranterne til et holdingselskab, hvor der sidder en bogholder og betaler regningerne og holder styr på de fire cvr-numre. Det *management fee* kunne man ikke få dækket som faste omkostninger til at starte med, selvom man kunne få det dækket senere. Vi har også oplevet, at hvis man lagde det ind under den rigtige kategori, så kunne nogle godt få det dækket. Der har manglet gennemsigthed i, hvad man dækker og hvad man ikke dækker.

Jeg sad ude ved en større, jysk attraktion i sidste uge, som havde fået ca. 8 millioner i faste omkostninger indtil videre. Da vi gik derfra, sad de med 11 millioner. Nogle hoteller inde i København havde regnet med, at de skulle have 13 mio. i faste omkostninger, men efter vi var færdige skulle de have 19. De har endda økonomichef og alt muligt.

Er det virksomhedens ansvar eller myndighedernes ansvar at skabe overblikket? Det er delt. Men vi har i hvert fald fået bygget et system, som der er lappet på og ændret så mange gange, at selv dem der har økonomiansvarlige og CFO'er ikke kan overskue det. De ved godt, hvad en fast omkostning er, men de ved ikke hvordan man skal kombinere det for at få den kompensation, de har ret til.

Det er frustrerende, når man kan se, at der egentlig er kommet bedre mulighed for kompensation, men virksomhederne ikke får den, fordi systemet er bygget op på den måde. Og i forhold til sagsbehandlingstiderne har man skullet vente på at få én ansøgning afgjort, før man kunne søge den næste.

### **Samarbejdet med Erhvervsstyrelsen og det politiske niveau**

Jeg har oplevet Erhvervsstyrelsen og Erhvervsministeriet som enormt lydhøre, selvom de har været begrænset af de EU-retlige rammer, der også er blevet bygget undervejs. Jeg har oplevet medarbejderne derinde som meget dialog søgende og meget interesserede i at få løst udfordringerne.

Det har været fint for dem, der har en jævnlig kontakt med det politiske led, at man har haft en rigtig god dialog med myndighederne om ordningerne: "Er vi enige om, at det her er ikke den måde, vi tænker det skal være?"

Kunne man have gjort det bedre? Ja, det kunne man nok. Især hvis virksomhederne vidste, hvad de havde krav på, i stedet for at de traf nogle beslutninger uden at vide, hvad det havde af konsekvenser, fordi de endnu ikke kendte kompensationsystemet.

Hvis jeg har fire hoteller i København, og jeg ved, at der ikke er særligt mange turister på det her tidspunkt, så er det måske kun forretningsmæssigt forsvarligt, at jeg har to åbne. Men hvis jeg vidste, at jeg kunne få kompensation året ud, så ville jeg måske holde alle fire åbne.

Det her er ikke en kritik af Erhvervsstyrelsen eller Erhvervsministeriet eller hvem der ellers har designet systemet, for det har været en kæmpe stor opgave for dem at skulle designe nogle kompensationsordninger, som kunne svare til virkeligheden. Hos HORESTA er nogle af vores medlemmer blevet rigtig godt hjulpet og de har haft mulighed for at tjene penge og er egentlig kommet styrket ud af corona, fordi de har fået noget kompensation. Men der er også nogle, som er faldet fuldstændig igennem. Og det har været svært at vide på forhånd.

Vi har ikke på nogen måde brug for at pege fingre eller kritisere myndighederne. Der er nogle ting, som skal forbedres, og som jeg også håber, at vi har en gensidig interesse i at tilrette, men grundlæggende så er der ydet en kæmpe stor indsats. Og at man har taget virksomhedernes repræsentanter – altså os – meget tæt ind i maskinrummet og har haft en konstruktiv dialog og har rettet de ting, der er åbenlyst uhensigtsmæssige, det har vi været rigtig glade for. Det er et godt samarbejde, der er blevet etableret.

Vi har været i meget tæt dialog med politikerne, og HORESTA som erhvervsorganisation har også fået en anden rolle både ift. Restriktioner men også ift. Kompensation. Vi er jo ikke en kæmpe stor organisation, men til gengæld har vi tegnet nogle af dem, som har været rigtig, rigtig hårdt ramt, og nogle af dem er det stadigvæk. Derfor har vi også fået en meget central rolle ift. Hvem man under de normale processer ville inddrage, fordi man ikke kan have alle med. Der har man fra det politiske niveau sagt: "Jamen, lad os tage en dialog med de brancher, der har været hårdest ramt." Det har været rigtig fint.

### **Appelmuligheder og ankenævn**

Både i forhold til typen af faste omkostninger og i forhold til, hvordan man manøvrerer i systemet, er der meget begrænsede muligheder for at få genoptaget sin sag. Du har ikke kunnet sige: "Det er jeg ikke enig i". Du har manuelt skullet lave en ny ansøgning, hvor du så kan argumentere for kompensationen. Du har godt kunne gøre det. Problemet er bare, at du ikke har fået en klagevejledning.



I bunden af afgørelsen står der egentlig bare, at "hvis der kommer nye væsentlige oplysninger" så kan du indsende igen. Men det er ikke, hvis du er uenig, men kun hvis der er nye oplysninger. Rent forvaltningsretligt kan man selvfølgelig sige, at der er kommet nye væsentlige oplysninger i sagen, men det ved juristerne, det ved restauratørerne ikke. Der har ikke været formidlet en mulighed for at gøre noget ved det. Så mange har taget det, de kunne få. Vi har set, at de af vores medlemmer der har en revisorbaggrund, de har kunnet "bokse" med systemet, mens dem der er uddannet kok eller andet, de har stillet sig tilfredse.

Der har også været nogle, der har fået tilladelse til at rykke perioden for compensation til en periode, hvor man reelt ikke har kunnet søge, fordi man har løftet bevisbyrden for det.

Det er noget mærkeligt noget, hvis man selv har kunnet råbe op om noget og har kunnet få det godkendt, uden det har været alment kendt. Det må være ens for alle. Og der må jo være en praksis der former sig og bliver kendt for alle.

Det - kombineret med, at der løbende er lavet så meget om i reglerne - synes vi er en kæmpe udfordring. Det betyder jo, at der er virksomheder, som ikke har fået den compensation, de er berettiget til. Og de har ikke haft muligheden for at sige, at de er uenige i en afgørelse. De har ikke kunnet overskue eller have haft viden til at søge igen. Derfor skal man have noget, der giver en reel klagevejledning i stedet for, at det er de få, der har ressourcerne til det, der har fået det gjort.

I et retssamfund bør man som virksomhed, når man lovgivningsmæssigt enten har været tvangslukket eller forbudt i dele af døgnets timer eller ligger under for krav om, hvor mange man må lukke ind i sin forretning, også have muligheden for at stille spørgsmålstejn ved compensationen. Problemet er, at det har været for de få, der har søgt igen eller har sendt en e-mail og har sagt, at de ikke er enige og har kunnet bokse manuelt med systemet.

Man bør have et eller andet organ, der kan kigge på afgørelserne, også fordi mange af emnerne vil være de samme - *management fee* for eksempel. Man kunne sammensætte et nævn på baggrund af kompetencer. Problemstillingerne er komplicerede og det kræver et detaljeret kendskab at kunne vurdere sagerne, enten som revisor eller som ekspert i et erhverv, der har fået meget compensation. Derfor ser vi det som oplagt, at man laver et kompetent ankenævn, med stort indblik i ordningerne, måske med en dommer ved bordenden.

Et eksempel på en problemstilling: Jeg har en restaurant og mine medarbejdere har altid det samme tøj på, når de er på arbejde. Jeg har en kontrakt over tre år med et rengøringsfirma, som hver uge samler tøjet op og renser det. Det er en fast omkostning for mig, men der har man skulle bokse med systemet om det er en fast omkostning eller ej, for der er jo ingen medarbejdere, der er på arbejde - så der bliver jo ikke brugt snavsetøj! Selv med så specifikke

ting, så er der nogle, der får det godkendt, og andre gør ikke. Hvis man får fastsat en praksis, ville det være rigtig godt – dækker vi medarbejdernes tøj, dækker vi management fee?

Men hvad gør vi så med dem, der har fået en omkostning underkendt, men som med den nye praksis burde få den godkendt? Der har jo været en 4-500.000 ansøgninger på tværs af ordningerne, så rent administrativt ville det jo være et enormt arbejde for styrelsen at se alle ansøgningerne igennem igen. Omvendt: hvis man har fundet ud af, at man faktisk dækker medarbejdernes tøj, så bør det jo være det samme for alle, ikke? For dem, der ikke har vidst, at naboen har fået det godkendt, hvor er deres retssikkerhed henne?

Det her må ikke opfattes som en kritik af den måde, styrelsen har arbejdet på. Det har også været nyt for dem, og vi har haft et tæt og tillidsfuldt samarbejde med dem og har det stadigvæk. Men vi har jo set forskellige afgørelser om de samme ting. Når du har skullet behandle så mange sager og har haft så mange nye medarbejdere, så har du behov for nogle regler for, hvordan du behandler tingene, og så har man selvfølgelig nogle sager, der stikker i hver sin retning. Det har vi oplevet ofte. Så hvis opgave er det, at få det påpeget? Det er vanskeligt at få det overblik i en mand-kone-virksomhed, som bare suser rundt og ikke får søgt ordningerne, fordi man har så travlt.

Det er endnu lidt for tidligt at se, hvor stort behovet for et klageorgan er, men det er der, fordi det kan afklare alle de her ting, som man kan få kompensation for. Der er en lang vejledning, som beskriver, hvad man kan få kompensation for, og den har fungeret ok siden årsskiftet.

Men man har alligevel valgt nogle vilkårlige ting: Man kan få dækket flødeskumskager som let fordærlige fødevarer, men ikke din fustage med øl, hvis dit værtshus har været lukket.

Dine faste omkostninger bliver ikke godkendt, hvis de ikke passer ind i den kategori, hvor du angiver den. Men du kan godt få omkostningen godkendt, hvis du angiver den i en anden kategori. Det har vi set med ansøgninger fra samme firma med to forskellige cvr-numre.

Der skal være en frist, fra du har fået din afgørelse, til at kunne gå tilbage og ændre den, hvis der kommer en afgørelse fra et ankenævn.

Retssikkerhedsmæssigt er det klart den største udfordring, at der ikke er en klagevejledning eller mulighed for at rette en klage et sted hen, og allerede nu hører vi jo om flere virksomheder, som har samme udfordring, og som mener, at de har en sag i en eller anden retning, og at de kommer til at køre en sag ved domstolene for at få ret. Det er måske ikke den mest hensigtsmæssige måde at gøre det på, at det er domstolssystemet, der skal afgøre det, eller at det skal være de virksomheder, som har ressourcer til det efter en coronapandemi, der kan gå til domstolene.

## Kontrol og slutafregninger

Det er svært at sige noget om slutafregningerne på nuværende tidspunkt, da der ikke er mange, der har fået svar endnu. Men det er til gengæld et rigtig stort problem, at så mange bliver pålagt kontrol. Der er visse brancher, hvor man regner med, at der er større risiko for snyd end andre og de kan så blive pålagt en revisionskontrol. Så skal revisoren se på det igen, selvom det også er revisoren, der har set på det i første omgang, hvor man har købt en revisorerklæring.

Det skal virksomheden selv betale og det synes vi er unfair. Det koster mellem 15.000 og 45.000 for efterkontrol for en virksomhed, og hvis man har fået 300.000 i kompensation, og både skal betale for den første revisorerklæring og kontrol-revisionen, så begynder vi at nærme os en meget lav kompensation. Desuden er det jo det offentlige, der gerne vil kontrollere dig. Skal du betale for det, hvis du har rent mel i posen? Hvis man har fusket, skal man måske betale for ekstrakontrollen, men hvis du har søgt i god tro og fået kompensation og der er indsendt en revisorerklæring, er det så fair, at virksomheden skal betale for, at staten vil kontrollere nok engang?

Der har også været problemer med, at styrelsens egne it-systemer har ført til forsinkelser med slutafregningen, så man har måttet skyde deadlines flere gange. Og man har haft brug for slutafregninger fra andre systemer, der skulle være færdige først. Man har kun kunnet stå i kø i en halv time, før man er blevet smidt af og skulle begynde forfra. Så rigtig mange har ikke fået slutafregnet til tiden, så man har forlænget igen-igen.

Og hvem skal i øvrigt slutafregne for dem, der er gået konkurs?

Der er ikke så mange, der er gået konkurs i turismeerhvervet, selvom man har tabt mange penge og har tømt kassen mange steder.

Systemet var i starten så tungt og bureaukratisk, at mange virksomheder har opgivet at søge, eller man har fejlagtigt troet, at der var nogle kriterier, der gjorde at man ikke kunne søge, selvom det kunne man godt. Men det er blevet nemmere og heldigvis har systemet gemt nogle data, når man har ansøgt.

Med slutafregningen har man lavet et system, der er bygget op på arbejdsdage, ligesom i en industrivirksomhed, hvor man arbejder 7,5 timer om dagen, 5 dage om ugen. Sådan fungerer det ikke i vores erhverv, der arbejder man måske 10 timer om dagen, 4 dage om ugen. Så man har skullet omregne til kontraktuelle arbejdsdage. Det har været en kæmpe opgave. Det er dog blevet markant bedre efter årsskiftet også med datasamkøring.

## **Incitamentsstrukturen i ordningerne**

Systemet har været tilpasset industrivirksomheder, hvor omsætningen er den samme og transportbåndet kører hver eneste dag, men sådan er det ikke for de brancher, der har været hårdest ramt. Man kunne enten lave noget branchespecifikt eller tage højde for året som helhed. Det vil være mere simpelt og også være mere samfundsøkonomisk fornuftigt i stedet for at betale for nogens husleje om vinteren, når de tjener rigtig mange penge om sommeren, hvor de er ude af ordningerne.

Grundlæggende skal vi lægge nogle incitamenter ind til at kæmpe for hver en krone. Hvis vi skal se på det rent samfundsøkonomisk, så skal vi have virksomhederne til at gøre alt det, de kan, selvom de reelt har forbud imod det ene eller det andet. Man er nødt til at have noget forudsigelighed i systemet, hvor du er nødt til at have nogle incitamenter der gør, at du kæmper for hver en krone.



**ADVOKAT  
SAMFUNDET**

