Udskriftsdato: 24. april 2024

2023/1 BRB 2 (Gældende)

Beretning over Forslag til folketingsbeslutning om at sikre virksomheders retssikkerhed ved en fremtidig epidemi

Ministerium: Folketinget

Beretning afgivet af Erhvervsudvalget den 25. januar 2024

Beretning

over

Forslag til folketingsbeslutning om at sikre virksomheders retssikkerhed ved en fremtidig epidemi

[af Mona Juul (KF) m.fl.]

Udvalget konstaterer, at covid-19 ramte Danmark i foråret 2020 og gennem 2 år prægede det danske samfund med varierende styrke. Under covid-19 blev der indført en række smittereducerende foranstaltninger, der midlertidigt begrænsede mulighederne for at drive virksomhed. Et flertal af Folketingets partier vedtog derfor en række kompensationsordninger, der holdt hånden under dansk erhvervs- og kulturliv. Hvis en virksomheds omsætningsfald var tilstrækkeligt stort, var der således mulighed for at søge kompensation. Under covid-19 blev der på Erhvervsministeriets område udbetalt ca. 56 mia. kr. i kompensation og stillet ca. 100 mia. kr. til rådighed i lån og garantier. På Kulturministeriets område blev der udbetalt ca. 3,2 mia. kr.

I forlængelse af covid-19 har der været nedsat en arbejdsgruppe, der har evalueret covid-19-hjælpepakkerne, herunder kompensationsordningerne. Arbejdsgruppen er kommet med en række anbefalinger til, hvordan fremtidige hjælpepakker bør indrettes. I en krisesituation er der et naturligt ønske om stabilitet og forudsigelighed. Det gælder også i en fremtidig sundhedskrise, hvor der kan være behov for midlertidigt at begrænse aktiviteten i samfundet. Der skal i overensstemmelse med grundloven ydes fuld erstatning for de indgreb, der måtte have karakter af ekspropriation. For ikkeekspropriative indgreb og restriktioner skal der ydes kompensation for tab, der måtte følge af restriktioner, der i væsentligt omfang begrænser virksomheder og institutioners aktiviteter.

Kompensation udgør som udgangspunkt statsstøtte. Muligheden for at yde støtte under en fremtidig epidemi vil derfor afhænge af, hvilke regler Europa-Kommissionen måtte indføre uagtet national lovlovning. Der vil endvidere skulle tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel. Det er således vanskeligt med et lovkrav at forpligte fremtidige Folketing til at vedtage kompensationsordninger uden forudgående statsstøttegodkendelse eller kendskab til den konkrete sundhedskrise.

Partierne anerkender, at enhver sundhedskrise vil have sine egne karakteristika – og dermed også kræve specifikke modsvar – som ikke kendes på forhånd. Samtidig er det vigtigt med forudsigelighed for virksomheder og kulturliv.

Partierne er enige om, at kompensationsordninger skal anvendes i en epidemi, der udgør et pludseligt, midlertidigt og usædvanligt stød til økonomien, og som nødvendiggør indførelse af restriktioner, der i væsentligt omfang begrænser virksomheders aktiviteter.

Partierne noterer sig, at der i tilfælde af en sådan epidemi og med øje for epidemiens konkrete karakteristika vil skulle tages stilling til niveauet for kompensation og ind- og udfasningsscenarier m.v. i forbindelse med udformningen af kompensationsordningerne.

Der vil på den baggrund blive taget afsæt i arbejdsgruppens principper for udformningen af kompensationsordninger til erhvervs- og kulturliv under en fremtidig epidemi.

Såfremt det i en sådan krise bliver nødvendigt at yde støtte til virksomheder, vil regeringen derfor hurtigt indkalde til politiske drøftelser om eventuelle kompensationsordninger, med henblik på at der kan forelægges de nødvendige forslag for Folketinget.

I tilfælde af at der indkaldes til politiske drøftelser om kompensationsordninger, vil regeringen nedsætte en faglig referencegruppe, der løbende kan give regeringen og Folketinget skriftligt input til udarbejdelsen af kompensationsordningerne og den efterfølgende implementering i form af f.eks. bekendtgørelser og lign. Referencegruppen skal bl.a. bestå af medlemmer fra relevante erhvervsorganisationer.

Det vil – med udgangspunkt i de konkrete kompensationsordninger – blive vurderet, om der er behov for at give virksomheder adgang til at påklage en afgørelse om kompensation til en anden administrativ myndighed (administrativ rekurs).

Hvorvidt der er tale om restriktioner, som virksomheder bør kompenseres for, vil afhænge af en konkret vurdering på baggrund af et oplæg fra regeringen. Kompensationsordninger vil skulle indrettes under hensyntagen til EU's statsstøtteregler.

Aktstykker og bekendtgørelser, der implementerer de politisk aftalte kompensationsordninger, vil blive sendt i høring blandt aftalepartierne.

»Aftale om politisk håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier«, som er offentliggjort den 24. januar 2024, fremgår af bilag 2.

Et mindretal i udvalget (SF, LA, DD, KF, EL, RV, DF og ALT) tilføjer hertil, at mindretallet kvitterer for, at det efter et langt forløb trods alt lykkedes at blive enige om en erklæring om eventuelle kompensationer ved fremtidige epidemier. Det er væsentligt bedre end ingenting. Partierne havde dog gerne set, at erhvervslivets retssikkerhed blev tilgodeset i epidemiloven. Det er helt afgørende, at virksomheder, arbejdspladser og selvstændige har forudsigelige og transparente betingelser, og at de kan have tillid til de politiske og demokratiske processer.

Med beslutningsforslaget ønskede KF at pålægge regeringen at indkalde Folketingets partier til forhandlinger om at (gen)etablere og sikre virksomheders retssikkerhed ved en fremtidig epidemi inden udgangen af 2023.

Det lykkedes langt om længe efter samråd og fremsættelse af beslutningsforslaget at få et møde med erhvervsministeren. Det lykkedes også at få en erklæring fra erhvervsministeren, hvilket som nævnt er bedre end ingenting.

Mindretallet vil dog påpege, at der fortsat udestår at blive lavet en decideret lovændring til epidemiloven, præcis som det blev aftalt i 2020, og hæfter sig ved, at det – som det fremgår af flertalsudtalelsen – kun er vanskeligt, men ikke umuligt, med et lovkrav at forpligte fremtidige folketing til at vedtage kompensationsordninger uden forudgående statsstøttegodkendelse eller kendskab til den konkrete sund-

hedskrise. Mindretallet vil derfor fortsat kraftigt opfordre regeringen til at udfærdige og fremsætte et lovforslag med den i bilag 1 anførte tekst.

Siumut, Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ved beretningsafgivelsen ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med politiske bemærkninger i beretningen.

Beslutningsforslaget blev fremsat den 4. oktober 2023 og var til 1. behandling den 21. november 2023. Beslutningsforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Erhvervsudvalget.

Beslutningsforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under beslutningsforslaget på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i 2 møder.

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 4 bilag på beslutningsforslaget.

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 10 spørgsmål til erhvervsministeren til skriftlig besvarelse, som ministeren har besvaret.

P.u.v.

Louise Elholm

formand

Bilag 1

MONAS MODEL_Forslag til ændringer af epidemiloven, der skal understøtte erhvervslivets retssikkerhed under en kommende epidemi_050124

Med dette udkast til lovforslag sikres det, at erhvervslivets retssikkerhed tilgodeses i epidemiloven, samtidig med at den til hver tid siddende regering overlades det handlerum, som er nødvendigt ved håndteringen af eventuelle fremtidige udbrud af både kendte og ukendte smitsomme sygdomme.

Med lovforslaget indføres processuelle regler, der skal sikre en politisk stillingtagen til konsekvenserne for erhvervslivet af et tvangsindgreb efter epidemilovens kapitel 6. Med forslaget opnår erhvervslivet væsentlige retssikkerhedsgarantier såsom forudsigelighed i retsstillingen, klageadgang og parlamentarisk inddragelse i alle beslutninger om kompensation. Lovforslaget indeholder ingen materielle regler med krav om kompensation til erhvervslivet af en bestemt størrelse. Den parlamentariske behandling af konsekvenserne af et indgreb med hjemmel i epidemiloven vil derfor i nogle, formentlig få, tilfælde kunne føre til, at det besluttes ikke at yde kompensation.

Det foreslås som følge heraf, at erhvervsministeren pålægges at træffe beslutning om, hvorvidt erhvervslivet skal tilkendes kompensation ved indførelsen af samfundsmæssige foranstaltninger efter kapitel 6, og at beslutninger herom skal godkendes af Folketingets Epidemiudvalg.

Det foreslås desuden at nedsætte en erhvervsepidemikommission med repræsentanter for regeringen og erhvervslivet, som skal rådgive erhvervsministeren om spørgsmål om kompensation.

Endvidere foreslås det at indføre regler om, at hvis erhvervslivet får krav på kompensation, kan adgangen til at klage administrativt over myndighedernes afgørelser herom ikke afskæres.

1. Efter epidemilovens kapitel 3 om Epidemikommissionen indsættes

»Kapitel 4

Erhvervsepidemikommissionen

»**§ 9.** Erhvervsministeren nedsætter en erhvervsepidemikommission.

Stk. 2. Erhvervsepidemikommissionen består af 1 formand og 1 medlem, der udpeges af erhvervsministeren, 2 medlemmer, der udpeges af erhvervsministeren efter indstilling fra henholdsvis finansministeren og kulturministeren, og 4 medlemmer, der udpeges af erhvervsministeren efter indstilling fra erhvervslivets organisationer.[1)] Erhvervsministeren udpeger herudover efter samme fremgangsmåde 1 næstformand og 1 stedfortræder for hvert medlem.

[Stk. 3-5 svarende til epidemilovens § 7 vedrørende Epidemikommissionen]

§ 10. Erhvervsepidemikommissionen rådgiver af egen drift eller efter anmodning erhvervsministeren om spørgsmål om kompensation af erhvervsdrivende i forbindelse med foranstaltninger i medfør af kapitel 6. Kommissionen kan herunder indstille, at vedkommende minister fastsætter regler i medfør af denne lov, eller at allerede fastsatte regler ændres eller ophæves.

Stk. 2. Erhvervsepidemikommissionen afgiver efter anmodning fra erhvervsministeren eller af egen drift indstilling om, hvilke regler der bør fastsættes i medfør af § 61 *[som foreslået indsat nedenfor]«*.[2)]

2. Efter epidemilovens kapitel 11 om ekspropriation indsættes:

»Kapitel 12

Kompensation

§ 61. Ved indførelsen af samfundsmæssige foranstaltninger efter denne lovs kapitel 6 skal erhvervsministeren efter forhandling med sundhedsministeren fastsætte regler om kompensation. Kompensationens størrelse fastsættes under hensyn til de erhvervsdrivendes økonomiske situation, indgrebets karakter og samfundsøkonomien.[3)]

Stk. 2. Erhvervsministeren skal forud for udstedelse af regler i medfør af stk. 1 forelægge indholdet af reglerne sammen med en indstilling fra Erhvervsepidemikommissionen for Folketingets Epidemiudvalg til udvalgets godkendelse.[4)]

Stk. 3. Folketingets Epidemiudvalg kan beslutte, at der ikke skal ydes kompensation.«

3. I § 64 indsættes efter 2. pkt.:

»Erhvervsministeren kan dog ikke fastsætte regler om, at myndighedernes afgørelser om kompensation i henhold til bekendtgørelser udstedt i medfør af § 61 ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.«

1) Erhvervslivets organisationer kan f.eks. være Dansk Erhverv, DI, SMVdanmark og HORESTA. Sammensætningen af Erhvervsepidemikommissionen kan ændres alt efter karakteren af den alment farlige eller samfundskritiske sygdom, der udløser de foranstaltninger, kommissionen skal rådgive om.

2) Erhvervsepidemikommissionen foreslås at skulle have en rådgivende rolle i lighed med Epidemikommissionens rolle. Kommissionen vil derfor ikke kunne bestemme indholdet af regler om kompensation, ligesom erhvervsministeren vil kunne udstede regler om kompensation, selv om kommissionen ikke har rådgivet herom, og selv om kommissionen indstiller, at reglerne ikke udstedes med det indhold, ministeren har forelagt for kommissionen.

3) Der fastsættes ingen nedre eller øvre grænse for størrelsen af kompensationen, der beror på erhvervsministerens skøn under hensyn til karakteren af de iværksatte foranstaltninger og den alment farlige eller samfundskritiske sygdom, der udløser foranstaltningerne. Regler om kompensation fastsættes i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler og med forbehold for Europa-Kommissionens godkendelse, i det omfang reglerne vurderes at udgøre statsstøtte. Det bemærkes, at generel lønkompensation ikke er omfattet af statsstøttereglerne, da ordningen betragtes som værende universel, hvorfor regler herom kan fastsættes uden Europa-Kommissionens forudgående godkendelse.

4) Såfremt reglerne kan udgøre statsstøtte, skal forelæggelsen for epidemiudvalget ske, samtidig med at regeringen søger at opnå Europa-Kommissionens godkendelse. Erhvervsministeren kan ikke udstede regler om kompensation, hvis epidemiudvalget udtaler sig imod reglernes udstedelse. På dette punkt afviger reglerne fra epidemiudvalgets beføjelser efter lovens § 9.

Bilag 2

Aftale om politisk håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier

Regeringen (S, V, M) og SF, LA, DD, KF, EL, RV, DF og ALT er enige om følgende erklæring om politisk håndtering af kompensation ved fremtidige epidemier.

Covid-19 ramte Danmark i foråret 2020 og prægede gennem to år det danske samfund med varierende styrke. Under Covid-19 blev der indført en række smittereducerende foranstaltninger, der midlertidigt begrænsede mulighederne for at drive virksomhed. Et flertal af Folketingets partier vedtog derfor en række kompensationsordninger, der holdt hånden under dansk erhvervs- og kulturliv. Hvis en virksomheds omsætningsfald var tilstrækkeligt stort, var der således mulighed for at søge kompensation. Under Covid-19 blev der på Erhvervsministeriets område udbetalt ca. 56 mia. kr. i kompensation og stillet ca. 100 mia. kr. til rådighed i lån og garantier. På Kulturministeriets område blev der udbetalt ca. 3,2 mia. kr.

I forlængelse af Covid-19 har der været nedsat en arbejdsgruppe, der har evalueret Covid-19-hjælpepakkerne, herunder kompensationsordningerne. Arbejdsgruppen er kommet med en række anbefalinger til, hvordan fremtidige hjælpepakker bør indrettes. I en krisesituation er der et naturligt ønske om stabilitet og forudsigelighed. Det gælder også i en fremtidig sundhedskrise, hvor der kan være behov for midlertidigt at begrænse aktiviteten i samfundet. Der skal i overensstemmelse med grundloven ydes fuld erstatning for de indgreb, der måtte have karakter af ekspropriation. For ikke-ekspropriative indgreb og restriktioner skal der ydes kompensation for tab, der måtte følge af restriktioner, der i væsentligt omfang begrænser virksomheder og institutioners aktiviteter.

Kompensation udgør som udgangspunkt statsstøtte. Muligheden for at yde støtte under en fremtidig epidemi vil derfor afhænge af, hvilke regler EU-Kommissionen måtte indføre, uagtet national lovlovning. Der vil endvidere skulle tilvejebringes bevillingsmæssig hjemmel. Det er således vanskeligt med et lovkrav at forpligte fremtidige Folketing på at vedtage kompensationsordninger uden forudgående statsstøttegodkendelse eller kendskab til den konkrete sundhedskrise.

Det anerkendes, at enhver sundhedskrise vil have sine egne karakteristika – og dermed også kræve specifikke modsvar – som ikke kendes på forhånd. Samtidig er det vigtigt med forudsigelighed for virksomheder og kulturliv.

Der er enighed om, at kompensationsordninger skal anvendes i en epidemi, der udgør et pludseligt, midlertidigt og usædvanligt stød til økonomien, og som nødvendiggør indførelse af restriktioner, der i væsentligt omfang begrænser virksomheders aktiviteter.

Regeringen vil i tilfælde af en sådan epidemi og med øje for epidemiens konkrete karakteristika skulle tage stilling til niveauet for kompensation, ind- og udfasningsscenarier mv. i forbindelse med udformningen af kompensationsordningerne.

Der vil på den baggrund blive taget afsæt i arbejdsgruppens principper for udformningen af kompensationsordninger til erhvervs- og kulturliv under en fremtidig epidemi.

Såfremt det i en sådan krise bliver nødvendigt at yde støtte til virksomheder, vil regeringen derfor hurtigt indkalde til politiske drøftelser om eventuelle kompensationsordninger med henblik på, at der kan forelægges de nødvendige forslag for Folketinget.

I tilfælde af at der indkaldes til politiske drøftelser om kompensationsordninger, vil regeringen nedsætte en faglig referencegruppe, der løbende kan give regeringen og Folketinget skriftligt input til udarbejdel-

sen af kompensationsordningerne og den efterfølgende implementering i form af fx bekendtgørelser o.l. Referencegruppen skal bl.a. bestå af medlemmer fra relevante erhvervsorganisationer.

Det vil – med udgangspunkt i de konkrete kompensationsordninger – blive vurderet, om der er behov for at give virksomheder adgang til at påklage en afgørelse om kompensation til en anden administrativ myndighed (administrativ rekurs).

Hvorvidt der er tale om restriktioner, som virksomheder bør kompenseres for, vil afhænge af en konkret vurdering på baggrund af et oplæg fra regeringen. Kompensationsordninger vil skulle indrettes under hensyntagen til EU's statsstøtteregler.

Aktstykker og bekendtgørelser, der implementerer de politisk aftalte kompensationsordninger, vil blive sendt i høring blandt aftalepartierne.