

ÆNDRING AF EPIDEMILOVEN KOSTER ERHVERVSLIVET MILLIARDER

TEMAANALYSE

Folketingets fjernelse af virksomhedernes ret til erstatning under epidemi har kostet erhvervslivet knap 18 mia. kr.



Tabt ret til erstatning koster erhvervslivet knap 18 mia. kr.

Virksomheder har i over 100 år haft ret til fuld erstatning for de direkte negative konsekvenser af tiltag, som lovgiverne sætter i værk for at begrænse smitte af sygdomme. Denne ret i epidemiloven blev dog fjernet den 12. marts 2020 to dage inden grænselukningen, der var det første af en række initiativer, som medførte virksomhedslukninger og begrænsede virksomhedernes omsætningen.

Hovedpointer fra undersøgelsen

- De hårdest ramte brancher har tabt 27,5 mia. kr. som direkte følge af regeringens tiltag.
- Virksomheder har i disse brancher samlet set fået udbetalt maksimalt 9,7 mia. kr. i hjælpepakker.
- Erhvervslivet har som konsekvens af ændret epidemilov tabt mindst 17,8 mia. kr. fra midten af marts til midten af juni.
- Regningen forventes at blive markant større, da der fortsat er mange restriktioner og mange øvrige brancher er indirekte ramt.

Penge virksomhederne har tabt ved lovændring.

17,8 mia. kr.

Ændring af epidemilovens § 27

Den 12. marts vedtog et enigt folketing en ændring af *lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme*, der bl.a. gav sundheds- og ældreministeren yderligere beføjelser til at udstede forbud for at begrænse smitterisiko.

En del af lovændringen bestod i, at indholdet i epidemilovens § 27 blev skrevet ud. § 27 var:

”§ 27. Hvis der i forbindelse med de forebyggende foranstaltninger, der iværksættes i medfør af denne lovs kapitel 3 for at hindre udbredelse af smitsomme og andre overførbare sygdomme, påføres nogen tab, har vedkommende krav på erstatning herfor fra det offentlige.

Stk. 2. Størrelsen af en erstatning i medfør af stk. 1 fastsættes af epidemikommissionen efter forhandling med skadelidte. Såfremt der ikke kan opnås enighed om erstatningspligten eller erstatningens størrelse, påhviler det kommissionen at indbringe erstatningsspørgsmålet for domstolene.¹”

I en betænkning til lovforslaget skriver ministeriet:

”Det bemærkes, at hvis den gældende § 27 ikke ophæves, vil det betyde, at der i forbindelse med de forebyggende foranstaltninger, der iværksættes i medfør af lovens kapitel 3 for at hindre udbredelse af smitsomme og andre overførbare sygdomme, og som påfører nogen tab, vil skulle udbetales erstatning fra det offentlige herfor.”

Kapitel 3, der her henvises til, giver bl.a. ældre- og sundhedsministeren hjemmel til at nedlægge forsamlingsforbud og anden begrænsning af private erhverv.

§ 27 blev præciseret i 1979, hvor det fremgår af Folketingstidende, at der jf. paragraffen kan ”gives erstatning som følge af enhver forebyggende foranstaltning, der iværksættes i medfør af lovens kapitel 3³”. Af samme grund fremgår desinfektionsforanstaltning, nedlæggende af arbejdsforbud og udlevering (salg) af levnedsmidler som konkrete eksempler på foranstaltninger, der vil medføre erstatningsansvar.

Sundhedsministeren har med henvisning til de nye bestemmelser i epidemiloven bl.a. indført et forbud mod forsamlinger på over 10 personer, lukning af natklubber, barer, forlystelsesparker mv., lukning af grænser og væsentlige begrænsninger på indeservering.

¹ https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L133/som_fremsat.htm

Disse foranstaltninger ville have udløst et konkret erstatningsansvar for staten, jf. den tidligere § 27. Erstatningerne ville gives 1:1 uagtet, at forbruget havde ændret sig som følge af epidemien. For eksempel: Hvis regeringen havde lukket en restaurant midlertidigt for at forhindre smitte, ville restauranten jf. den tidligere § 27 have ret til fuld erstatning for tabt omsætning uagtet, at kunderne havde holdt sig væk under epidemien.

Omsætningstab i udvalgte brancher

Finansministeriet har medio april vurderet, hvad de smittebegrænsende tiltag har kostet i de direkte berørte brancher, herunder hoteller, restauranter og butikcentre⁴.

| Tiltag | Anslået tab (andel af samlet BNP målt i forhold til en situation med normal efterspørgsel) | Påvirket periode | Anslået tab i mio. kr. i perioden |
|--|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Grænselukning, skærpede rejsevejledninger mm. | 1,70 % | 14. marts – 15. juni (delvis) | 10.074 |
| Heraf hoteller mv. (overnatninger udlændinge) | 0,30 % | - | 1.778 |
| Heraf rejsebureauer | 0,20 % | - | 1.185 |
| Heraf luftfart (inkl. Hjælpevirksomhed mv.) | 0,90 % | - | 5.333 |
| Heraf taxikørsel (udlændinge) og turistikørsel | 0,20 % | - | 1.185 |
| Indendørs kulturarrangementer, kirker, biblioteker mv. Indendørs sports og fritidsfaciliteter (badeland, sport, legeland, biografer, fitness mv.). Forsamlinger på over ti personer | 1,20 % | 16. marts – 21. maj (delvis) | 5.112 |
| Heraf teater, musik og kunst | 0,50 % | - | 2.130 |
| Heraf biblioteker, museer mv. (markeds­mæssig) | 0,10 % | - | 426 |
| Heraf lotteri og andet spil | 0,10 % | - | 426 |
| Heraf sport (markeds­mæssig) | 0,20 % | - | 852 |
| Heraf forlystelsesparker og andre fritidsaktiviteter | 0,20 % | - | 852 |

² <https://www.ft.dk/samling/20191/lovforslag/L133/spm/72/svar/1642197/2162545/index.htm>

³ https://www.folketingstidende.dk/samling/19781/lovforslag/L118/19781_L118_betaenkning.pdf

⁴ https://fm.dk/media/17898/genaabning-fase-2_oekonomiske-prioriteringer.pdf

| | | | |
|---|--------|------------------------------|--------|
| Heraf biografer | 0,10 % | - | 426 |
| Restauranter, caféer, natklubber, diskoteker, barer, værtshuse mv. | 1,90 % | 17. marts – 18. maj (delvis) | 7.855 |
| Heraf restauranter mv. | 1,40 % | - | 5.788 |
| Heraf hoteller mv. (overnatninger dansk nationalitet) | 0,30 % | - | 1.240 |
| Heraf taxikørsel (dansk nationalitet) | 0,10 % | - | 413 |
| Indkøbscentre, arkader, stormagasiner mv. krav og retningslinjer til butikker | 1,20 % | 17. marts – 11. maj | 4.421 |
| Samlet | 6,00 % | - | 27.460 |

Kilde: Finansministeriet samt egne beregninger p/ba. Finansministeriet og Danmarks Statistik. Tabel 1
 Anm.: Anslået tab i perioden er baseret på BNP i 1. og 2. kvartal 2019 ligeligt fordelt på dagene i de givne kvartaler.

Anm.: Se Finansministeriet for metode samt usikkerheder ved estimat af tab i % til BNP.

Af tabel 1 fremgår det, at Finansministeriet forventer, at en grænselukning, skærpede rejsevejledninger og de deraf ændrede rejsemønstre vil medføre et tab på BNP (i den periode tiltaget er gældende) på 1,7 pct. Grænsen blev lukket den 14. marts⁵ og forventes delvist genåbnet til udvalgte lande den 15. juni⁶. I denne periode anslås det at ville påføre de ovenfor nævnte brancher et tab på 10,1 mia. kr.

Den 16. marts blev store dele af kultur- og fritidsbranchen lukket⁷ og kunne delvist genåbne den 21. maj⁸. Her estimeres et tab på 1,2 pct. af BNP i perioden, svarende til 5,1 mia. kr.

Restauranter, caféer, natklubber mv. blev tvangslukket den 17. marts⁹. Dele af branchen kunne genåbne igen den 18. maj¹⁰. Branchen anslås i denne periode at have tabt 1,9 pct. af BNP i perioden, svarende til 7,9 mia. kr.

Indkøbscentre blev tvangslukket den 17. marts¹¹ og måtte genåbne den 11. maj¹². Deres tab forventes at være på 1,2 pct. af BNP, svarende til 4,4 mia. kr.

⁵ <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-lukker-graensen-for-at-bremse-corona-smitten>

⁶ <https://www.altinget.dk/artikel/live-mette-frederiksen-holder-pressemoeede-om-graenserne>

⁷ <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-lukker-store-dele-af-den-offentlige-sektor-ned>

⁸ <https://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/nyheder/aftale-om-tidligere-genaabning-af-dele-af-kulturen/1/1/>

⁹ <https://finans.dk/erhverv/ECE12017238/alle-storcentre-restauranter-og-vaertshuse-lukker-og-der-indfoeres-forsamlingsforbud/?ctxref=ext>

¹⁰ <https://www.dr.dk/nyheder/penge/restauranter-maa-aabne-paa-mandag-men-retningslinjerne-mangler-det-er-urimeligt>

¹¹ <https://finans.dk/erhverv/ECE12017238/alle-storcentre-restauranter-og-vaertshuse-lukker-og-der-indfoeres-forsamlingsforbud/?ctxref=ext>

¹² <https://www.berlingske.dk/politik/stormagasiner-skal-undgaa-slagtilbud-og-soerge-for-selvbetjening>

Samlet set forventes BNP at falde med 6 pct. som direkte resultat af tiltagene, svarende til mindst 27,5 mia. kr. i perioden, hvor tiltagene har været aktive.

Forbehold

Det bør nævnes, at ovenstående beregninger er behæftet med en vis usikkerhed. Samlet set vurderes det dog, at estimatet på 27,5 mia. kr. af flere årsager er undervurderet og dermed trækker beregningen i konservativ retning. Det skyldes for det første, som påpeget af Finansministeriet, at tabet som følge af regeringens corona-tiltag i flere brancher som fx hotel- og restaurationsbranchen må forventes at stige frem mod sommermånederne grundet sæsonudsving.

Derudover er flere brancher end dem, der indgår i analysen, påvirket af regeringens corona-tiltag. Det gælder eksempelvis frisørerne, som var tvangslukket i en periode.

Endeligt er der i de fleste tilfælde tale om en begrænset genåbning og ikke en fuld genåbning, da afstandskrav, fortsat grænselukning til mange lande, fortsat lukning af nogle erhverv mv. må forventes at have direkte negative effekter på virksomhedernes omsætning.

Den økonomiske ekspertgruppe har i en analyse udgivet primo maj¹³ ligeså forsøgt at estimere de smittebegrænsende tiltags direkte økonomiske konsekvenser. Her vurderes, at godt halvdelen af tabt aktivitet i de direkte påvirkede brancher kan henføres til tiltagene. Der er dog her opgjort andre brancher og på anden vis, hvorfor opgørelserne ikke er direkte sammenlignelige.

Udbetaling af hjælpepakker

De virksomheder, som er direkte ramt på omsætningen af regeringens corona-tiltag, har modtaget delvis erstatning for deres tab via regeringens hjælpepakker. Den 18. maj er der samlet set bevilget 12,3 mia. kr. til virksomhederne, hvor lønkomensation står for 8,3 mia. kr., erstatning for omsætningstab (til selvstændige) for 3,4 mia. kr. og erstatning for faste omkostninger på 0,6 mia. kr.

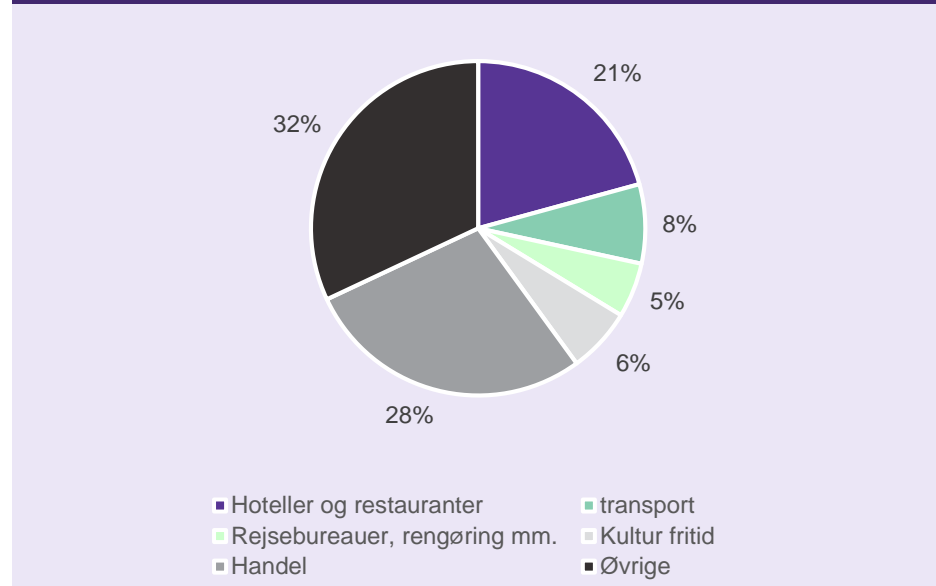
Der findes desværre ikke tal for, hvordan udbetalingerne fra hjælpepakkerne fordeler sig på brancher. Erhvervsstyrelsen har dog offentliggjort fordeling af ansatte på lønkomensation fordelt på forskellige brancher, jf. figur 1¹⁴. Samlet set står de i tabel 1 anførte brancher for 68

¹³ <https://fm.dk/media/17914/rapport-fra-den-oekonomiske-ekspertgruppe-vedroerende-genaabning-af-danmark.pdf>

¹⁴ <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/eru/spm/288/svar/1662008/2195398/index.htm>

pct. af hjemsendte medarbejdere på lønkompensation. Antager man, at en branches andel af personer på lønkompensation kan bruges som nøgle, så er det muligt at estimere de i tabel 1 anførte branchers indtægter fra de tre hjælpepakker.

Antal medarbejdere på lønkompensation pr. 18. maj 2020 fordelt på branche



Kilde: Erhvervsstyrelsen

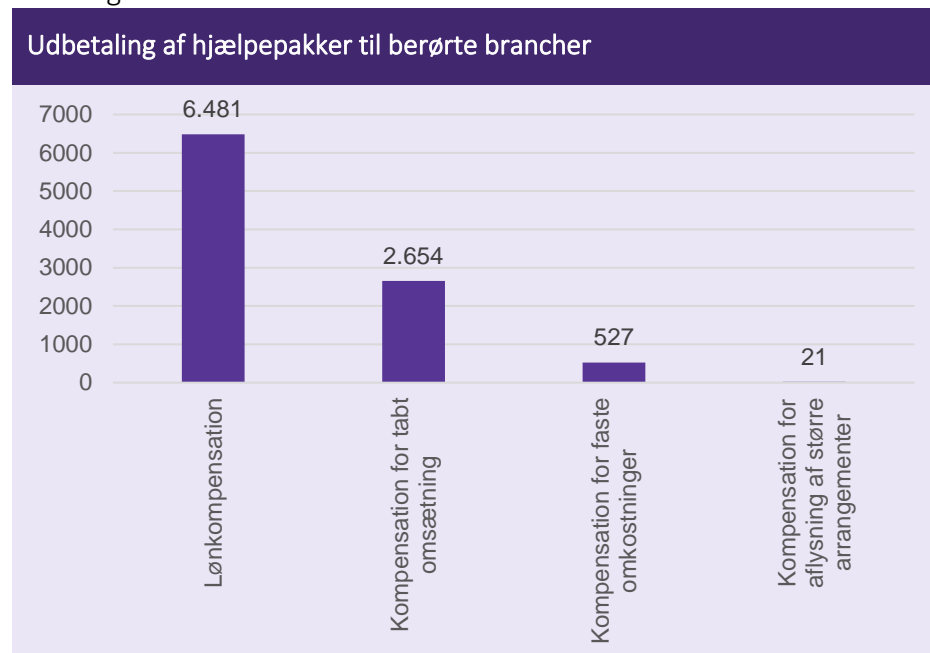
Figur 1

Det estimeres, at brancherne samlet set pr. 18. maj¹⁵ har modtaget 8,1 mia. kr. i hjælpepakker, svarende til 68 pct. af alle udbetalinger. Det fordeles sig på 5,5 mia. kr. i lønkompensation, 2,2 mia. kr. i kompensation for tabt omsætning, 400 mio. kr. i kompensation for faste omkostninger og 21 mio. kr. i kompensation for aflysning af større arrangementer. Det er derudover antaget, at de påvirkede brancher har modtaget 100 pct. af kompensation for aflysning af større arrangementer.

For grænseåbningen er der i beregning af tabet taget udgangspunkt i, at dette er gældende frem til 15. juni. Udbetalingen fra hjælpepakkerne til de erhverv, der er påvirket af grænseåbningen, vil derfor formentlig stige fra skæringsdatoen 18. maj og frem til åbningen 15. juni. For at tage højde for dette antages det i beregningen, at udbetalingen af hjælpepakker i marts-maj til hotel- og restaurationsbranchen, transportbranchen og rejsebureaubranchen fortsætter på samme niveau t.o.m. 15. juni.

¹⁵ <https://fm.dk/media/18033/rapport-fra-den-oekonomiske-ekspertgruppe-vedroerende-udfasning-af-hjaelpepakker.pdf>

Dermed bliver den samlede udbetaling af hjælpepakker ca. 9,7 mia. kr. fordelt på ca. 6,5 mia. til lønkompensation, 2,7 mia. kr. til kompensation for tabt omsætning og godt 500 mio. kr. i kompensation for faste omkostninger.



Kilde: Egne beregninger pba. Erhvervsstyrelsen og Finansministeriet b Figur 2

Forbehold

Det har ikke været muligt at finde brancher på samme detaljeringsniveau som dem, der indgår i Finansministeriets opgørelse. Derfor har vi ud fra et forsigtighedsprincip anvendt de overordnede branchekategorier, selvom kun dele af brancherne er direkte påvirkede. Fx har vi anvendt den samlede detailbranche til at dække over indkøbscentre, selvom Finansministeriet anslår, at disse kun repræsenterer 25 pct. af branchen. Reelt betyder det, at bidraget fra hjælpepakkerne overestimeres, da de påvirkede (del)brancher har modtaget mindre i hjælpepakkerne end beskrevet her. Dette trækker vores samlede estimat for udbetaling af hjælpepakker i konservativ retning.

Der vil være usikkerhed ved antagelsen om, at en branches andel af samlede antal medarbejdere på lønkompensation svarer til andelen af samlede hjælpemidler, branchen har fået udbetalt. Selv med dette er der dog tale om en betydelig overvurdering, at udbetaling reelt set må forventes at være lavere end her beregnet.

Fremskrivningen af de yderligere midler, som forventes at gå til virksomheder direkte påvirket af grænselukning er overvurderet. Dels fordi hotel- og restaurationsbranchen og transportbranchen i perioden 18. maj til 15. juni er positivt påvirket af, at forbud mod indeservering udgår, og

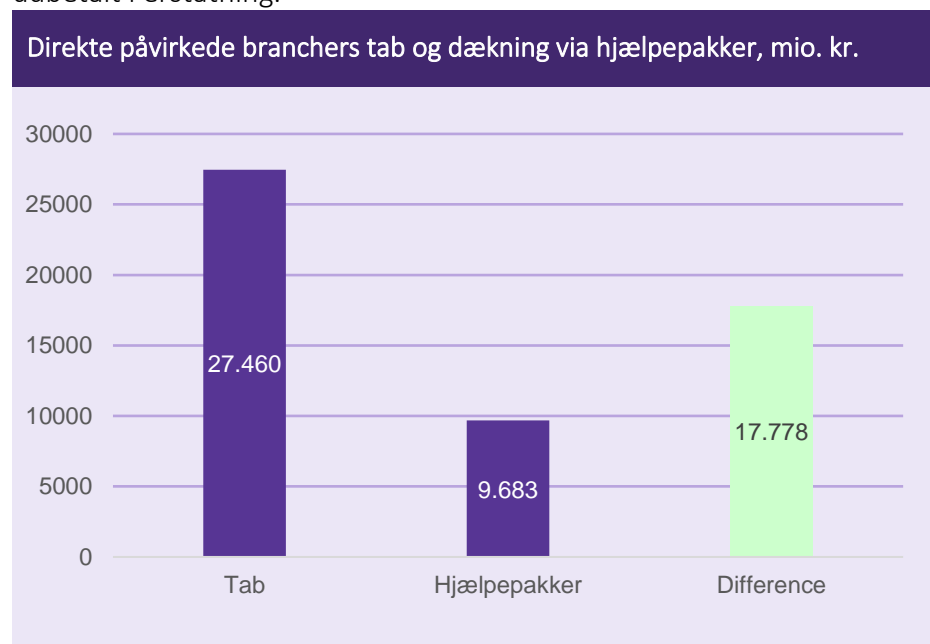
dels fordi vi her tager udgangspunkt i branchernes samlede udbetalinger og ikke kun de specifikke erhverv, der er direkte påvirket af grænselukning.

Endeligt kan der være et efterslæb i udbetaling af hjælpepakker. Det forventes ikke at påvirke udbetalinger på den største udgiftspost, lønkomensation, væsentligt, da vi ikke anser det for realistisk, at mange virksomheder har haft medarbejdere hjemsendt uden samtidig at ansøge om lønkomensation.

En yderligere udgift for de påvirkede brancher, som kunne medregnes, er, at arbejdsgiveren skal afholde hhv. 10 pct. (ikke-funktionærer) eller 25 pct. (funktionærer) af lønudgifterne til medarbejdere hjemsendt på lønkomensation. Alternativet herfor ville have været en afskedigelse af nogle medarbejdere, hvorfor lønkomensation derved må medtages som en yderligere udgift.

Virksomheders tab som følge af ændring af epidemilov

Virksomheder i de udvalgte brancher har samlet set tabt 27,5 mia. kr., som kan henføres direkte til regeringens corona-tiltag. Samtidig har virksomheder i disse brancher kun fået 9,7 mia. kr. udbetalt via hjælpepakker. Med andre ord ville virksomhederne, såfremt epidemilovens § 27 ikke var ændret, sandsynligvis kunne have fået yderligere 17,8 mia. kr. udbetalt i erstatning.



Kilde: Egne beregninger pba. Finansministeriet og Erhvervsstyrelsen. Figur 3

Det vurderes samlet set, at skønnene i denne analyse er konservative, og det forventes, at erhvervslivets samlede regning som konsekvens af

regeringens corona-tiltag er større end det estimerede, da der her kun er taget udgangspunkt i de hårdest ramte brancher og kun de direkte, men ikke indirekte, økonomiske konsekvenser (eksempelvis kan manglende turisme også begrænse omsætning i detailhandel). Samtidig er udbetaling af hjælpepakker til de pågældende erhverv overvurderet, idet der her er opgjort udbetaling til hele brancher, mens tabet kun er opgjort i dele af brancher (f.eks. er tab opgjort for fly og taxi samtidig med, at udbetaling af hjælpepakker er opgjort for hele transportbranchen).

Da der ikke er sammenlignelige eksempler, hvor epidemilovens § 27 tages i brug, vides det ikke præcis, hvordan en erstatningssag vil foregå og på hvilket grundlag, udover at udgangspunktet i lovtæksten og i betænkninger er fuld erstatning. Det kunne eksempelvis være muligt, at der vil være krav om, at virksomhederne skal omkostningsminimere, hvorfor visse variable udgifter, f.eks. til fødevarer, ikke vil udløse fuld erstatning.

Politik

Opret en corona-domstol

Det er urealistisk, at mindre virksomheder kan få prøvet ved en alm. domstol, om der med regeringens corona-tiltag er tale om ekspropriation. Det kan ligeså forventes, at mange virksomheder kan få mulighed for at lægge sag an mod staten om, at der er udbetalt for lidt i kompensation eller er blevet uretmæssigt lukket. For at hindre en unødigt stor belastning af de almindelige domstole og for at sikre en hurtig og effektiv sagsbehandling foreslår SMVdanmark, at der oprettes en forvaltningsdomstol jf. Grundlovens paragraf 63, stk. 2.

Kontakt

Cheføkonom og afdelingsleder Mia Amalie Holstein
Tlf. 53 55 71 77, holstein@SMVdanmark.dk.
SMVdanmark, juni 2020