



**ØSTRE LANDSRET
DOM**
afsagt den 10. juli 2026

Sag BS-52841/2023-OLR
(1. afdeling)

Jensen's Bøfhus A/S
(advokat Jens Lund Mosbek)

mod

Beskæftigelsesministeriet
og
Erhvervsministeriet
(advokat Jakob Kamby for begge)

Landsdommerne Kim Holst, Jon Fridrik Kjølbro og Lise Dyrby Hansen (kst.) har deltaget i sagens afgørelse.

Sagen er anlagt ved Københavns Byret den 10. marts 2023. Ved kendelse af 24. oktober 2023 er sagen henvist til behandling ved landsretten efter retspleje lovens § 226, stk. 1.

Sagen drejer sig overordnet set om ordningen om midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19, her under det forhold, at en virksomhed ikke kunne få lønkompensation for ansatte i stillingskategorier, der var omfattet af en lovligt varslet og iværksat konflikt.

Sagen drejer sig mere specifikt om, hvorvidt Jensen's Bøfhus A/S (herefter Jensen's Bøfhus) med urette er blevet nægtet adgang til at deltage i de etablerede lønkompensationsordninger, fordi selskabet var omfattet af en lovlig arbejdsret lig konflikt.

Sagen drejer sig efter Jensens Bøfhus' anbringender herefter i første række om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet har handlet ansvarspådragende og har pligt til at betale erstatning til Jensens Bøfhus som følge af, at bekendtgørelserne om lønkomensation savner hjemmel, at der er givet urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget, at der er givet fejlagtig telefonisk vejledning, og at behandlingen af ansøgninger om lønkomensation midlertidigt blev sat i bero.

Såfremt dette ikke er tilfældet, drejer sagen sig i anden række om, hvorvidt lukningen af Jensens Bøfhus' restauranter som led i en generel nedlukning af samfundet kombineret med udelukkelse fra de midlertidige ordninger med lønkomensation bevirker, at der er tale om ekspropriation, således at Jensens Bøfhus har krav på erstatning.

Hvis dette heller ikke er tilfældet, drejer sagen sig i tredje række om, hvorvidt bestemmelser i bekendtgørelser om lønkomensation udgør "singulær lovgivning" i strid med grundlovens § 3 med den virkning, at Jensens Bøfhus har krav på erstatning.

Påstande

Sagsøgeren, Jensens Bøfhus, har nedlagt endelig påstand om, at Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet in solidum skal betale 39.438.214 kr., subsidiært et af retten fastsat mindre beløb, med tillæg af procesrente fra sagens anlæg til betaling sker.

De sagsøgte, Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet, har påstået fri findelse.

Jensens Bøfhus' erstatningskrav er opgjort som det fremgår af påstandsdokument af 13. april 2020 og i afsnittet herom under sagsfremstillingen.

Sagsfremstilling

Nedlukning af samfundet som følge af COVID-19

Den 11. marts 2020 meddelte regeringen, at store dele af samfundet skulle lukkes ned som følge af COVID-19-pandemien. Nedlukningen omfattede også restaurationsbranchen.

Den første nedlukningsperiode for restaurationsbranchen varede fra den 14. marts 2020 til den 17. maj 2020, hvorefter der genindførtes en anden nedlukningsperiode fra den 9. december 2020 til den 20. april 2021.

Nedlukningerne skete fra den 18. marts 2020 i medfør af § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020 (og efterfølgende lignende bestemmelser i

senere bekendtgørelser) om forbud mod større forsamlinger og forbud mod adgang til og restriktioner for visse lokaler i forbindelse med håndtering af Coronavirussygdom. Bekendtgørelserne var udstedt i medfør af den dagældende lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme (der pr. 1. marts 2021 blev afløst af lov om epidemier m.v. (epidemiloven)).

Efter drøftelser mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter blev der den 14. marts 2020 indgået en trepartsaftale om midlertidig lønkompensation for lønmodtagere på det private arbejdsmarked. Ifølge aftalen ville kompensationsordningen gælde fra den 9. marts 2020 til den 9. juni 2020.

For en nærmere gennemgang af trepartsaftalen og de i det følgende omtalte aktstykker, bekendtgørelser, love, lovforarbejder mv. henvises til afsnittet nedenfor om retsgrundlaget.

Finansudvalget vedtog den 17. marts 2020 aktstykke nr. 108 (og efterfølgende aktstykker, der justerede og præciserede lønkompensationsordningen), som gav tilslutning til at gennemføre trepartsaftalen. Med aktstykket gav Finansudvalget endvidere tilslutning til, at der blev optaget en ny tekstanmærkning, hvorefter erhvervsministeren blev bemyndiget til at fastsætte de nærmere rammer for lønkompensationsordningen.

Erhvervsministeren udstedte i medfør af denne tekstanmærkning bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 (og efterfølgende bekendtgørelser om samme emne), der udmøntede trepartsaftalen, herunder opstillede de nærmere betingelser for modtagelse af lønkompensation mv.

I tilknytning hertil fremsatte beskæftigelsesministeren lovforslag nr. L 141 af 19. marts 2020. Lovforslagets formål var at fastsætte retsstillingen mellem lønmodtagere og arbejdsgivere, når de var omfattet af lønkompensationsordningen.

Som led i behandlingen af dette lovforslag blev spørgsmål nr. 26 af 19. marts 2020 fremsat i Beskæftigelsesudvalget, der angik muligheden for at modtage lønkompensation for virksomheder, der var i faglig konflikt, hvilket beskæftigelsesministeren besvarede afvisende, idet der blev henvist til, at staten skal forholde sig neutral under en arbejdskonflikt (herefter neutralitetsprincippet).

Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik den 18. april 2020 en aftale om forlængelse af trepartsaftalen af 14. marts 2020 om midlertidig lønkompensation, således at ordningen også ville være gældende efter den 9. juni 2020, nærmere bestemt til og med den 8. juli 2020.

Neutralitetsprincippet blev efterfølgende indført som en del af lønkompensationsordningen, hvilket skete ved bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, der af

løste ovennævnte bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020. Førstnævnte bekendtgørelse blev udstedt i medfør af bl.a. en tekstanmærkning på et aktstykke: nr. 117 af 25. marts 2020. I bekendtgørelsen blev § 4, stk. 6, således indført, hvor efter virksomheder i en lovlig faglig konflikt blev udelukket fra at modtage løn kompensation for så vidt angik ansatte i de stillingskategorier, der var omfattet af en lovlig og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden var part.

I bekendtgørelsen var desuden indsat en overgangsbestemmelse, som betød bl.a., at konfliktramte virksomheder forsat havde mulighed for at modtage kompensation for ansatte i konfliktramte stillingskategorier indtil den 9. juni 2020, hvis de ansøgte senest den 30. juni 2020.

Under den anden nedlukningsperiode blev lønkompensationsordningen genindført ved en ny trepartsaftale af 10. december 2020. Ordningen blev udmøntet ved udstedelse af en ny bekendtgørelse, nr. 2131 af 18. december 2020. Neutralitetsprincippet i § 4, stk. 6, blev videreført i bekendtgørelsens § 5, stk. 4.

Jensens Bøfhus, der ejede en række restauranter under navnet Jensen's Bøfhus, lukkede som følge heraf ned for servering i deres restauranter både under første og anden nedlukningsperiode og solgte alene *takeaway*. Udover de restauranter, der på daværende tidspunkt ejedes af Jensens Bøfhus, ejedes en række restauranter af franchisetagere, der også blev drevet under navnet Jensen's Bøfhus. Franchisetagerens restauranter er ikke omfattet af nærværende søgsmål.

Jensens Bøfhus i faglig konflikt

Indledningsvis bemærkes det, at den faglige konflikt ikke i sig selv er genstand for nærværende retssag. Konflikten er alene relevant for sagen, fordi den havde den afledte virkning, at bestemmelsen om neutralitetsprincippet i ovennævnte bekendtgørelser om midlertidig lønkompensation fandt anvendelse.

I brev af 25. november 2019 til 3F – Privat Service, Hotel og Restauration (herefter 3F) opsigte Jensens Bøfhus overenskomsttalen mellem 3F og Jensens Bøfhus' restauranter til udløb den 1. marts 2020. Det fremgår af opsigelsen, at Jensens Bøfhus var indstillet på at forhandle en fornyelse af overenskomsten.

Forhandlingerne mellem parterne brød imidlertid sammen, og Jensens Bøfhus sendte den 3. marts 2020 første konfliktvarsel om lockout med virkning fra den 23. marts 2020, der blev efterfulgt af andet konfliktvarsel den 10. marts 2020.

Ved brev af 10. marts 2020 rettede 3F henvendelse til Jensens Bøfhus og foreslog, at det blev overladt til en faglig voldgift at afgøre parternes konflikt. Det blev samtidig forslået, at parterne aftalte at suspendere lockouten.

Den 16. marts 2020 mødtes parterne i Forligsinstitutionen. Det fremgår af referatet, at forhandlingerne blev afsluttet uden aftale. Da der ikke blev opnået enighed mellem parterne, iværksatte Jensens Bøfhus i starten af marts en ”frigørelseskonflikt” ved at varsle lockout. Konflikten trådte i kraft den 23. marts 2020.

Ved brev af 5. april 2020 til 3F meddelte Jensens Bøfhus, at man anså sig for frigjort for enhver kollektiv overenskomst mellem selskabet og 3F, idet konflikten havde varet mere end 14 dage. Meddelelsen gjaldt alene de restauranter, der var ejet af selskabet, og således ikke de restauranter, der var ejet af franchiseta- gere.

På baggrund heraf varslede 3F den 7. april 2020 en hovedkonflikt, herunder blokade med virkning fra den 8. april 2020 og strejke med virkning fra den 1. juni 2020.

Jensens Bøfhus indbragte endeligt 3F’s varslede hovedkonflikt for Arbejdsretten. Arbejdsretten afsagde den 9. juli 2021 dom, hvorved (Fagbevægelsens Hovedorganisation for) 3F blev frifundet. Det fremgår af dommens præmisser bl.a.:

”På denne baggrund finder Arbejdsretten, at 3F’s interesse i at opnå overenskomst har den fornødne styrke og aktualitet til, at konflikten forfølger et rimeligt fagligt formål.

...

Hovedkonflikten har imidlertid haft som konsekvens, at Jensens Bøfhus ikke har fået lønkomensation med heraf følgende væsentlige økonomiske virkninger for virksomheden. Hovedkonflikten er på den anden side som nævnt en reaktion på Jensens Bøfhus’ frigørelse fra overenskomsten med 3F. 3F har endvidere under sagens forløb – således som det fremgår af sagsfremstillingen og forklaringerne – fremsat flere forslag til suspension af konflikten. Disse forslag er blevet afvist af Jensens Bøfhus.”

Meddelelser til Erhvervsstyrelsen og styrelsens håndtering heraf

Ved brev af 25. marts 2020 rettede Fagbevægelsens Hovedorganisation (herefter FH) henvendelse til Erhvervsstyrelsen for at gøre opmærksom på, at Jensens Bøfhus samt andre restauranter var i en faglig konflikt. Af brevet fremgår bl.a.:

” Meddelelse om konfliktramte virksomheder

Fagbevægelsens Hovedorganisation er vidende om, at det er Erhvervsstyrelsen, der skal administrere udbetalingen af lønkomensation efter L 141.

Som det fremgår af Beskæftigelsesministerens svar på spørgsmål 26 under behandlingen af L 141, kan der ikke udbetales lønrefusion til virksomheder, der er i arbejdskonflikt.

Fagbevægelsens Hovedorganisation skal derfor for god ordens skyld oplyse, at følgende virksomheder har varslet og iværksat lockout af medlemmer af 3F Privat Service Hotel og Restauration, hvorfor disse herved har afskåret sig fra at modtage lønkompensation:

1. Alle restauranter under kæden Jensens Bøfhus A/S
Lockout iværksat mandag den 23. marts 2020 ved normal arbejdstids begyndelse.
2. Følgende restauranter under Virksomhed:
..."

Den 1. april 2020 rettede FH på ny henvendelse til Erhvervsstyrelsen og oplyste om yderligere to konfliktramte virksomheder.

Ved brev af 7. april 2020 rettede FH atter henvendelse til Erhvervsstyrelsen angående Jensens Bøfhus. Følgende fremgår af brevet:

"Fagbevægelsens Hovedorganisation har ved brev af 25. marts 2020 meddelt Erhvervsstyrelsen, at Jensens Bøfhus A/S var involveret i en arbejdskonflikt, idet virksomheden havde etableret lockout af medlemmer af 3F med virkning fra den 23. marts 2020.

Denne lockout er imidlertid tilbagekaldt med virkning fra den 6. april 2020, idet Jensens Bøfhus A/S betragter den mellem parterne indgåede overenskomst for bortfaldet.

3F har ved skrivelse af d.d. varslet blokade og strejke over for Jensens Bøfhus A/S. Blokaden træder i kraft den 8. april 2020, mens strejken iværksættes fra den 1. juni 2020 ved normal arbejdstids begyndelse.

Da denne blokade er et arbejdsretligt kampskridt, vil det herefter ikke være muligt for Jensens Bøfhus A/S at modtage lønkompensation med virkning fra den 8. april 2020 og frem."

Det fremgår af Erhvervsstyrelsens notat af 26. august 2020 om redegørelse af håndteringen af lønkompensation berørt af faglig konflikt og om henvendelserne fra FH bl.a.:

"Der redegøres i nærværende notat for 1) Erhvervsstyrelsens sagsbehandling af ansøgninger fra virksomheder generelt, 2) Erhvervsstyrelsens sagsbehandling af ansøgninger fra virksomheder omfattet af faglig konflikt, 3) Erhvervsstyrelsens vejledning af virksomheder generelt og 4) Erhvervsstyrelsens vejledning af virksomheder om faglig konflikt.

Det er i redegørelsen beskrevet, hvordan faglig konflikt er blevet håndteret fra ordningens lancering den 15. marts 2020, til regelgrundlaget

blev endeligt afklaret, og ordningens bekendtgørelse som følge heraf blev opdateret den 29. maj 2020.

...

4) Erhvervsstyrelsens vejledning af virksomheder om faglig konflikt.

Det skal indledningsvis bemærkes, at styrelsen frem til den 30. maj 2020 ikke har beskrevet på hjemmesiden, Virksomhedsguiden.dk, hvilken betydning faglig konflikt har for muligheden for at ansøge om lønkom-pensation. Der er ligeledes ikke registreret skriftlige svar fra styrelsen på henvendelser om emnet. Derudover er det kun ganske få af sagsbe-handlerne på lønkom-pensationsordningen, der erindrer at have haft samtaler med virksomheder formodet omfattet af faglig konflikt. De erindrer, at henvendelserne vedrørte konkrete ansøgninger, som styrel-sen allerede havde modtaget fra virksomhederne. Henvendelserne har ikke specifikt omhandlet faglig konflikt men andre konkrete forhold vedrørende ansøgningerne. Erhvervsstyrelsens sagsbehandlere var des uden blevet instrueret i, at der ikke må sagsbehandles på ansøgninger fra disse virksomheder, og generelt at virksomhederne måtte indsende en ansøgning for at få afklaret, om de er berettiget til lønkom-pensation.

...

På baggrund af henvendelsen fra FH og det forventede svar fra Beskæf-tigelsesministeren på spørgsmål 26, som Erhvervsstyrelsen orienteres om den 22. marts 2020, lægger Erhvervsstyrelsen den 25. marts 2020 li sten over de virksomheder, som FH meddeler er omfattet af konflikt, i den interne svarbase sammen med en kopi af FH's henvendelse. Formå-let er at orientere sagsbehandlerne om, at de ikke må sagsbehandle an-søgninger fra disse virksomheder, før det er afklaret, hvordan faglig konflikt skal håndteres. Listen er herefter tilgængelig for sagsbehand-lerne, og de kan af henvendelsen fra FH læse, at: "*Fagbevægelsens Hoved-organisation oplyser, at følgende virksomheder har varslet og iværksat lockout af medlemmer af 3F Privat Service Hotel og Restauration, hvorfor disse herved har afskåret sig fra at modtage lønkom-pensation.*" På et efterfølgende mor genmøde primo april giver produktionsteamet sagsbehandlerne en yderligere mundtlig instruks om, at sagsbehandling af sager fra virk-somheder, som formodes omfattet af faglig konflikt, skal afvente nær mere afklaring inden yderligere sagsbehandling og eventuel udbetaling foretages."

Jensens Bøfhus' ansøgninger om lønkom-pensation og afskedigelser

Jensens Bøfhus ansøgte første gang om lønkom-pensation den 26. marts 2020 for 234 medarbejdere for perioden fra den 11. eller 15. marts 2020, afhængigt af de enkelte medarbejders arbejdstid og frem til den 13. april 2020.

Det fremgår af en e-mail af 26. marts 2020 fra Stilling 1 i Jen-sens Bøfhus, Vidne 1, til selskabets Stilling 2, Vidne 2, at Vidne 1 kontaktede Er-hvervsstyrelsen forud for den første ansøgning:

”Ved samtale med Erhvervsstyrelsens Kundecenter her til morgen er jeg blevet oplyst om at fagbevægelsen har gjort indsigelse og blokeret vores adgang til at ansøge om lønkompensation.”

Det er omtvistet, hvad Erhvervsstyrelsen oplyste Jensens Bøfhus i forbindelse med denne telefonsamtale.

Den 14. april 2020 afskedigede Jensens Bøfhus efter det oplyste 191 medarbejdere. Af begrundelsen i afskedigelsesbrevet fremgår:

”Årsagen til opsigelsen, som nævnt på mødet, er den økonomiske situation virksomheden står i grundet nedlukningen, som følge af Covid-19 – afledt heraf, at 3F har valgt at iværksætte en blokade mod virksomheden med dags varsel, tilsyneladende udelukkende for at holde virksomheden udenfor mulighed, for økonomisk støtte via trepartsaftalen der er indgået med regeringen og Folketinget.”

Erhvervsstyrelsen traf herefter den 26. maj 2020 afgørelse vedrørende Jensens Bøfhus’ første ansøgning om udbetaling af lønkompensation, hvorefter der blev udbetalt 1.182.053,60 kr. til for den ansøgte periode. Afgørelsen blev truffet i medfør af § 4 i bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020.

Jensens Bøfhus søgte igen om lønkompensation den 29. juni 2020 for 251 medarbejdere for perioden fra den 6. april til den 7. juni 2020.

Den 19. januar 2021 gav Erhvervsstyrelsen afslag på ansøgningen i medfør af bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020 med følgende begrundelse:

”Den 29. juni 2020 ansøgte Jensens Bøfhus A/S om lønkompensation for samlet 251 personer i perioden fra den 6. april 2020 til den 7. juni 2020. Samme dag oplyste Jensens Bøfhus over for Erhvervsstyrelsen, at virksomheden den 14. april 2020 havde opsagt 191 ansatte, herunder 137 af de personer, virksomheden nu med tilbagevirkende kraft ansøgte om lønkompensation for. Desuden blev det oplyst, at ansøgningen omfatter 114 ansatte, som varetog andre arbejdsopgaver i virksomheden i den pågældende periode.

Jensens Bøfhus A/S har over for Erhvervsstyrelsen tilkendegivet, at opsigelserne var begrundet i beskæftigelsesministerens tilkendegivelser vedrørende verserende faglige konflikters betydning for retten til lønkompensation. Det er efterfølgende fastslået, at en faglig konflikt ikke generelt afskærer virksomheder fra retten til lønkompensation, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Betingelserne for lønkompensation fremgår af bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020, herefter ”kompensationsbekendtgørelsen”. I henhold til kompensationsbekendtgørelsens § 5 forudsætter retten til udbetaling af lønkompensation, at virksomheden ikke i den periode, der sø

ges om lønkompensation for, varsler eller foretager afskedigelser begrundet i økonomiske forhold. Varsling eller afskedigelse i kompensationsperioden, anses i den forbindelse for en fuldstændig afbrydelse, hvilket indebærer, at retten til kompensation i sin helhed bortfalder for den resterende del af kompensationsperioden.

Da Jensens Bøfhus A/S ikke har kunnet reetablere ansættelsesforholdet for de 191 ansatte, som blev opsagt den 14. april 2020, bortfalder retten til lønkompensation i den ansøgte periode fra denne dato. Der kan således kun udbetales lønkompensation for perioden fra hjemsendelsen af de ansatte til og med den 13. april 2020, såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt, herunder at de pågældende ansatte faktisk har været hjemsendt med fuld løn, uden at udføre arbejde for virksomheden.

På det foreliggende grundlag, kan Jensens Bøfhus fremsende en revideret ansøgning om lønkompensation for perioden fra hjemsendelsen af de ansatte til og med den 13. april 2020.”

Forud for den anden nedlukningsperiode, hvorunder lønkompensationsordningen blev genindført, havde Jensens Bøfhus kontaktet Erhvervsstyrelsen med henblik på at få afgjort, hvilke regler der ville gælde for virksomheder i faglig konflikt. Af svaret af 11. december 2020 fra Erhvervsstyrelsen fremgår bl.a.:

”Da der på nuværende tidspunkt ikke er udstedt en bekendtgørelse for den midlertidige genindførelse af lønkompensationsordningen, kan jeg i første omgang kun give et foreløbigt svar på spørgsmålet med forhold for, at dette kan ændre sig, når ministeren udsteder bekendtgørelsen.

Aftalen og tillægsaftalen af den 10. december 2020 indgået mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter opstiller en række betingelser for genindførelsen af lønkompensationsordningen. Disse betingelser omhandler ikke specifikt regler for virksomheder omfattet af faglig konflikt. Det fremgår endvidere af aftaleteksten, at øvrige betingelser følger af den tidligere aftalte generelle lønkompensationsordning (BEK nr. 701 af 29/05/2020) fremgår følgende af § 4, stk. 6: *”En virksomhed kan ikke få udbetalt lønkompensation for ansatte i stillingskategorier, der er omfattet af en lovlig varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part”*. Samme bestemmelse indgår i de senere ændringer til forskriften.

Der er Erhvervsstyrelsens formodning, at en tilsvarende bestemmelse vil indgå i det retlige grundlag for den midlertidige genindførelse af lønkompensationsordningen.”

Den 15. december 2020 afskedigede Jensens Bøfhus efter det oplyste 26 medarbejdere. Af begrundelsen i afskedigelsesbrevet fremgår følgende bl.a.:

”Årsagen til opsigelsen, som nævnt på mødet, er den økonomiske situation virksomheden står i grundet tvangslukningen, som følge af Covid-19 – afledt heraf, at 3F ikke vil suspendere deres konflikt mod virksomheden under Covid-19 pandemien og Beskæftigelsesministerens unikke fortolkning af neutralitetsprincippet. Tilsammen betyder de to ting at

virksomheden ikke kan få del i lønkompensation som andre virksomheder.”

Jensens Bøfhus' ansøgninger om kompensation for faste udgifter

Foruden ansøgning om lønkompensation ansøgte Jensens Bøfhus under nedlukningsperioderne tillige om kompensation for faste omkostninger i henhold til bekendtgørelse nr. 350 af 2. april 2020 om midlertidig kompensationsordning for virksomheders faste omkostninger med senere ændringer.

For perioden fra den 9. marts 2020 og indtil den 30. juni 2021 ansøgte Jensens Bøfhus fire gange om kompensation for faste udgifter og fik samlet udbetalt 25.893,361,80 kr.

Jensens Bøfhus' erstatningskrav

Det opgjorte tab som følge af første og anden nedlukningsperiode

Det overordnede princip, som Jensens Bøfhus har anført for opgørelsen af det påståede tab, er, at Jensens Bøfhus skal stilles, som de ville være blevet stillet kompensationsmæssigt, hvis de havde lukket restauranterne helt ned. Begrundelsen herfor er bl.a., at takeaway-salget medførte, at Jensens Bøfhus' kompensation for faste udgifter blev reduceret således, at Jensens Bøfhus modtog under halvdelen i kompensation for faste udgifter i forhold til, hvad selskabet ville have modtaget, såfremt de havde haft mulighed for at få lønkompensation og lukke restauranterne ned under de to nedlukningsperioder.

Tabet vedrørende første nedlukningsperiode er herefter opgjort som følger:

Faktisk lønudgift i perioden fra 14. marts til 17. maj 2020 (for ikke-opsagte for hele perioden og for 191 opsagte frem til udløb af opsigelsesperiode)	13.204.000
10 % af lønnen i perioden 14. marts - 17. maj 2020 for ikke-funktionærer (der i henhold til lønkompensationsordningen kompenseredes med 90 % af lønnen, dog max. DKK 30.000 pr. fuldtidsansat)	- 1.072.000
25 % af lønnen for perioden 14. marts - 17. maj 2020 for funktionærer (der i henhold til lønkompensationsordningen kompenseredes med 75 % af lønnen, dog max. DKK 30.000 pr. fuldtidsansat)	- 620.000
Medarbejdernes selvbetalte fridage i perioden, hvis de havde været hjemsendt med lønkompensation	- 1.499.000
Modtaget lønkompensation	- 1.182.000
Indtægter generet ved take-away (omsætning fratrukket vareforbrug)	- 7.753.000
Manglende kompensation for faste omkostninger	+ 8.770.000
Tab	= 9.848.000

Posten ”Manglende kompensation for faste omkostninger” udgjorde dog ifølge Jensens Bøfhus' beregning (bilag 57) 8.772.000 kr., men er i opgørelsen alene medtaget med beløbet 8.770.000 kr., hvilket efter det oplyste skyldes en fejl.

Tabet vedrørende anden nedlukningsperiode er opgjort som følger:

Faktisk lønudgift i perioden 12. december 2020 til 20. april 2021 (for ikke-opsagte for hele perioden og for 26 opsagte frem til udløb af opsigelsesperiode)	13.280.000
Korrektion ift. indberetning til e-indkomst og Jensens Bøfhus' cogoreize, jf. processkrift 3	- 75.715
10 % af lønnen i perioden 12. december 2020 - 20. april 2021 for ikke-funktionærer (der i henhold til lønkompensationsordningen kompenseres med 90 % af lønnen, dog max. DKK 30.000 pr. fuldtidsansat)	- 849.000
25 % af lønnen for perioden 12. december 2020 - 20. april 2021 for funktionærer (der i henhold til lønkompensationsordningen kompenseres med 75 % af lønnen, dog max. DKK 30.000 pr. fuldtidsansat)	- 1.179.000
Medarbejdernes selvbetalte fridage i perioden, hvis de havde været hjemsendt med lønkompensation	- 442.000
Indtægter generet ved take-away (omsætning fratrullet vareforbrug))	- 9.534.000
Manglende kompensation for faste omkostninger	+ 8.390.000
Tab	= 9.590.285

Tab som følge af udfordringer med at ansætte og uddanne medarbejdere

Kravet er opgjort skønsmæssigt og på baggrund af udgifter til rekruttering og oplæring af nye medarbejdere samt mistet omsætning (dækningsbidrag) som følge heraf.

Skønnet er ifølge Jensens Bøfhus baseret på en sammenligning af den relative udvikling i henholdsvis vækst og dækningsbidrag hos de restauranter, der drives af Jensens Bøfhus selv og af Jensens Bøfhus' franchisetagere, hvorefter der kan konstateres et tab hos Jensens Bøfhus på 20.790.000 kr., der i erstatningsopgørelsen er medtaget med 20.000.000 kr.

Det samlede krav

Det samlede krav er således:

Tab vedrørende første periode	9.848.000,00 kr.
Tab vedrørende anden periode	9.590.285,00 kr.
Tab som følge af udfordringer med ansættelse og uddannelse af medarbejdere	<u>20.000.000,00 kr.</u>
i alt	39.438.285,00 kr.

Det er uoplyst, hvad differencen på 71 kr. mellem det ovenfor opgjorte tab og påstandsbeløbet skyldes.

Retsgrundlaget

Det bemærkes indledningsvist, at en række af de nedennævnte aftaler, retsakter mv. også er kort omtalt ovenfor i afsnittet om ”Nedlukning af samfundet som følge af COVID- 19” .

Som omtalt ovenfor indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter den 14. marts 2020 en trepartsaftale om en midlertidig lønkompensationsordning. Det fremgår af trepartsaftalen bl.a.:

”Regeringen og arbejdsmarkedets parter har indgået en trepartsaftale om en midlertidig lønkompensationsordning for fyringstruede lønmodtagere. Aftalen er et stort bidrag til, at vi i fællesskab sikrer, at COVID-19 i mindst mulig omfang rammer danskernes arbejde og levebrød.

COVID-19 medfører stor usikkerhed hos danske lønmodtagere og virksomheder. Det har allerede nu medført store økonomiske konsekvenser, der betyder et markant fald i omsætningen og et stort antal afskedigelser i en række private virksomheder.

Regeringen og arbejdsmarkedets parter står sammen for at komme bedst muligt igennem denne ekstraordinære situation på arbejdsmarkedet.

Parterne er derfor enige om at indføre en midlertidig lønkompensationsordning til virksomhederne for fyringstruede lønmodtagere. Med aftalen kan tusindvis af lønmodtagere, der ellers ville være blevet fyret, beholde deres job og løn, indtil den ekstraordinære situation på arbejdsmarkedet er i bedring.

Aftalen gælder for lønmodtagere på alle de private virksomheder, der er ekstraordinært hårdt økonomisk ramt som følge af COVID-19 og der for står overfor at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte.

Den midlertidige kompensationsordning vil gælde fra 9. marts til 9. juni 2020.

Parterne tager et fælles ansvar for at komme igennem krisen.

Regeringen yder lønkompensation til virksomhederne for det antal medarbejdere, virksomheden forventer at skulle hjemsende i stedet for afskedige som følge af COVID-19.

Virksomhederne kan anvende den nye lønkompensationsordning, så fremt de fravælger eksisterende muligheder for hjemsendelse uden løn.

De private virksomheder betaler fortsat fuld løn til medarbejderne i kompensationsperioden, selv om de måtte være økonomisk hårdt ramt af COVID-19. De fyringstruede medarbejdere må ikke arbejde, men hjemsendes i kompensationsperioden med fuld løn. Samtidig vil det være en forudsætning for lønkompensationen, at virksomheden i den lønkompenserende periode *ikke* afskediget ansatte som følge af økonomiske årsager.

Den enkelte lønmodtager, som virksomheden søger lønkompensation til, skal anvende ferie, og/eller afspadsering på i alt fem dage i tilknytning til kompensationsperioden. Hvis medarbejderen ikke har ferie, afspadsering mv. svarende til fem dage, skal der afholdes tjenestefri uden løn eller anvendes dage fra det nye ferieår. Virksomhederne kan ikke modtage lønkompensation for disse dage.

Den statslige lønkompensation til fyringstruede lønmodtagere vil udgøre 3/4 af de samlede lønudgifter for de omfattede medarbejders løn månedligt, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat. For timelønnede kan den statslige lønkompensation udgøre 90 pct., dog maksimalt 26.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat. Virksomhederne kan være omfattet af ordningen i maksimalt tre måneder.

Lønkomensationen vil blive udbetalt på baggrund af virksomhedernes oplysninger om det antal medarbejdere, som ellers ville skulle have været afskediget som følge af COVID-19-situationen. Medarbejderne skal i ansøgningen og den efterfølgende revision registreres på CPR-nummer. Virksomheden skal ligeledes angive og begrunde for hvilken periode de forventer arbejdsmangel, dog maksimalt over en periode på 3 måneder påbegyndt tidligst den 9. marts 2020 og som afsluttes senest 9. juni 2020.

Virksomheden skal med revisorbistand efterfølgende dokumentere, at de har hjemsendt de berørte medarbejdere i den angivne periode. Medarbejderen skal være ansat for den 9. marts 2020. I dokumentationen skal blandt indgå attestation på, at de pågældende medarbejdere har været hjemsendt fra den eventuelle faglige repræsentant på virksomheden. Hvis der ikke er en sådan, kan de relevante faglige organisationer gøre indsigelse.

...

Ordningen administreres af Erhvervsstyrelsen.

Parterne er enige om i videst mulig udstrækning at bruge ordningen og dermed fastholde medarbejderne i deres job.

Regeringen vil i den kommende uge søge Folketingets opbakning til den midlertidige lønkompensationsordning for fyringstruede lønmodtagere.

Parterne vil endvidere se positivt på, at virksomhederne kan indgå frie villige aftaler om at låne medarbejdere ud til hinanden for derved at kunne fastholde medarbejdere ansat. De nærmere forhold herom aftales lokalt.”

Lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme, jf. lovbekendtgørelse nr. 1026 af 1. oktober 2019 med senere ændringer blev den 17. marts 2020 ændret ved lov nr. 208 af samme dato, hvorefter § 27 (§ 60 i den nugældende epidemilov) fik følgende ordlyd:

”§ 27. Sundheds- og ældreministeren kan til brug for gennemførelse af foranstaltninger efter denne lov eller regler fastsat i medfør heraf iværk sætte ekspropriation af privat ejendom.

Stk. 2. Udgør gennemførelsen af foranstaltninger efter denne lov eller regler fastsat i medfør af denne lov et ekspropriativt indgreb, ydes der fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere.”

Af de specielle bemærkninger i det tilgrundliggende lovforslag (jf. lovforslag nr. L 133 af 12. marts 2020, § 1, nr. 27) fremgår bl.a.:

”For at der er tale om ekspropriation i grundlovens forstand, skal der være tale om, at der foretages et ekspropriativt indgreb (afståelse).

Det er i den forbindelse almindeligt antaget i den forfatningsretlige litteratur og i praksis, at lovgivningsmagten – uden at der foreligger ekspropriation – kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af grundlovens § 73, idet lovgivningsmagten bl.a. kan opstille almindelige regler om begrænsninger i borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. f.eks. Max Sørensen, a.st., side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsmæssig afståelse og udløser ret til erstatning efter grundlovens § 73, og på den anden side de indgreb, der kan foretages ved erstatningsfri, generel regulering, kan i en række tilfælde give anledning til tvivl.

Det er i forfatningsretlig litteratur og praksis almindeligt antaget, at spørgsmålet om, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. Alf Ross, a.st., side 665 ff., Max Sørensen, a.st., side 412, Peter Germer, a.st., side 291-292 og Orla Friis Jensen, a.st., side 476 f. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, kan der navnlig peges på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret (herunder om det rammer mange eller få personer), indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden, samt indgrebets begrundelse (causa).

Det vil bl.a. kunne tale for, at der er tale om afståelse, hvis en ejendoms ret overføres fra en person til en anden person, f.eks. det offentlige. Fra retspraksis kan der henvises til U 1967.22 H (Første håndskriftssag) og U 2008.378 H (Almen bolig-sagen). Det vil omvendt tale imod, at der er tale om afståelse, hvis der ikke er tale om en overførelse af en ejendoms ret, men blot en begrænsning af rådigheden over den pågældende ejendom, jf. bl.a. U 2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug-sagen), jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 2. udgave, (2016), side 318-319.

Det kan også tale imod, at der er tale om afståelse, hvis et indgreb er generelt, jf. bl.a. U 1972.603 H, jf. U 1971.666 (Moler-sagen) og U 1998.1669 H (Brømme-sagen). Omvendt vil det kunne tale for, at der er tale om afståelse, hvis indgrebet kun rammer enkelte personer, jf. herved U 1980.955 (Greendane-sagen). At et indgreb kun rammer enkelte, vil dog ikke i sig selv føre til, at der vil være tale om afståelse. Der kan lægges vægt på, om et indgreb, selvom det kun rammer få personer, fastsættes efter almindelige, saglige kriterier og ikke vilkårligt pålægges nogle få ejere, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 319.

Efter intensitetskriteriet kan det tale imod, at der vil være tale om afståelse, hvis indgrebet er af mindre intensitet. Omvendt vil det tale for, at der er tale om afståelse, hvis indgrebet er meget byrdefuldt. Ved vurderingen af, hvor intensivt et indgreb er, kan der lægges vægt på størrelsen af det tab, indgrebet påfører de ramte. I forbindelse med intensitetsvurderingen har det desuden betydning, om indgrebet rammer en aktuel råden eller alene en vis fremtidig udnyttelse af en ret. Hvis der alene er tale om, at indgrebet rammer en fremtidig udnyttelse, vil dette tale for, at der ikke foreligger afståelse, jf. U 1996.492 H, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 320-321.

Efter causa-kriteriet tillægges indgrebets begrundelse betydning. Det antages traditionelt, at hvis et indgreb er begrundet i at afværge en fare fra et ejendoms gode, er det et forhold, der vil tale imod, at der er tale om ekspropriation i grundlovens forstand, jf. Jens Peter Christensen m.fl., a.st., s. 321.

Det vil afhænge af en samlet vurdering ud fra de ovenfor beskrevne momenter, om anvendelsen af den pågældende bestemmelse i konkrete tilfælde vil være udtryk for et ekspropriativt indgreb.

Det må antages, at sådanne foranstaltninger ofte ikke vil skulle anses for ekspropriative indgreb i grundlovens forstand. Foranstaltninger, der foreslås med lovforslaget, kan således begrundes i en samfunds mæssig interesse i at afværge smittefare blandt mennesker, der befinder sig her i landet, og opretholde et sundhedsvæsen, der kan håndtere både behandlingen af personer, der er smittet med den pågældende sygdom, og behandlingen af personer, der af anden årsag har behov for behandling i sundhedsvæsenet. Det må antages, at en sådan samfunds mæssig interesse vil kunne indgå i vurderingen af causa-kriteriet med en tungere vægt end den samfundsmæssig interesse i at hindre smitte af husdyrbestande, som Højesteret lagde vægt på i den ovennævnte sag, U 2000.1/2 H. Det må desuden antages, at det også vil være i den enkelte fysiske og juridiske persons interesse, at smittespredning bekæmpes på den mest effektive måde.

I det omfang der ydes kompensation eller erstatning på andet grundlag, vil der endvidere kunne lægges vægt herpå i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om ekspropriation.

De nævnte forhold må i almindelighed antages at tale med betydelig vægt imod, at anvendelsen af de pågældende bestemmelser vil være

udtryk for ekspropriative indgreb. Det kan imidlertid næppe på forhånd helt udelukkes, at et indgreb efter den foreslåede bestemmelse efter omstændighederne vil kunne anses for ekspropriativt. I den forbindelse vil der skulle lægges vægt på, om der er tale om et generelt eller konkret indgreb, og på intensiteten for den enkelte. Er indgrebet ekspropriativt, vil den pågældende have krav på erstatning. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.”

Erhvervsministeriet udarbejdede på baggrund af trepartsaftalen aktstykke 108 af 17. marts 2020 som Finansudvalget tiltrådte samme dag. Aktstykket gav til slutning til at gennemføre trepartsaftalen. Med aktstykket blev der afsat 3.800 mio. kr. til lønkompensationsordningen. Desuden etableredes en materiel hjemmel til udmøntning af lønkompensationsordningen ved optagelse af en ny tekstanmærkning. Af aktstykket fremgår herom:

”Materielle bestemmelser

»Nr. 143 ad 08.32.21.

»Erhvervsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om lønkompensation relateret til COVID-19 til private virksomheder, herunder at fastsætte bestemmelser om kriterier for at opnå kompensation, ansøgningsform, tidsfrister, vilkår for kompensation, modtagerkreds, udbetaling af kompensation, tilbagebetaling af kompensation og renter, dokumentation, regnskab, revision og rapportering, efterfølgende kontrol, straf samt afskæring af klageadgang mv.«”

Beskæftigelsesministeriet fremsatte den 19. marts 2020 lovforslag nr. L 141 om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder i forbindelse med COVID-19.

Lovforslagets § 1 er sålydende:

” § 1. Loven har til formål at fastlægge arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling, når en virksomhed modtager lønkompensation i medfør af aktstykke nr. 108 afgjort den 17. marts 2020 om etablering af en midlertidig lønkompensationsordning og regler fastsat i medfør heraf, hvorefter virksomheder kan få delvis kompensation for lønudgifter til fyringsruede medarbejdere som følge af covid-19.”

Af lovforslaget almindelige bemærkninger fremgår følgende angående lønkompensationsordningen:

”Almindelige bemærkninger

1. Indledning

...

Med lovforslaget får en arbejdsgiver, som er omfattet af den midlertidige statslige lønkompensationsordning, ret til med 1 dags varsel at hjemsende en lønmodtager under de betingelser, som gælder i medfør af aktstykke nr. 108 afgjort den 17. marts 2020 om etablering af en midlertidig lønkompensationsordning og regler fastsat i medfør heraf. De nærmere betingelser forventes fastsat ved Erhvervsstyrelsens bekendtgørelse om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af covid-19 –afværgeforanstaltninger. En hjemsendelse med 1 dags varsel kan ske, uanset hvad der måtte være fastsat i anden lovgivning, kollektiv overenskomst eller i øvrigt er aftalt mellem arbejdsgiver og lønmodtager.

...

2. Lovforslagets hovedindhold

...

2.2. Beskæftigelsesministeriets overvejelser

Etableringen af lønkompensationsordningen forudsætter, at der fast sættes særlige regler for arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling, når arbejdsgiveren modtager lønkompensation i forbindelse med covid-19.

Det skyldes, at arbejdsgiverens opfyldelse af betingelserne for lønkompensationsordningen, jf. ovenfor, kan forudsætte en fravigelse af arbejdsgiverens sædvanlige forpligtelser over for lønmodtageren eller overenskomstparten ved hjemsendelse i medfør af kollektive overenskomster, individuelle ansættelsesaftaler eller gældende ansættelsesretlig lovgivning. Tilsvarende forudsætter lønmodtagerens ret til løn i hjemsendelsesperioden, herunder lønmodtagerens egenbetaling af løn i 5 arbejdsdage i løbet af hjemsendelsesperioden, at der etableres særlige regler herom.

Betingelserne, for at en arbejdsgiver kan blive omfattet af lønkompensationsordningen, fremgår af aktstykke nr. 108 afgjort den 17. marts 2020 om etablering af en midlertidig kompensationsordning og regler fastsat i medfør heraf. Ordningen forudsætter ikke yderligere regelændringer, hvorfor denne lov alene regulerer arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling i den situation, hvor en lønmodtager hjemsendes som led i arbejdsgiverens forpligtelser i forhold til lønkompensationsordningen.

...

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Det foreslås i § 1, at loven har til formål at fastlægge arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling, når en virksomhed modtager lønkompensation i medfør af aktstykke nr. 108 afgjort den 17. marts 2020 om etable

ring af en midlertidig lønkompensationsordning og regler fastsat i medfør heraf, hvorefter virksomheder kan få delvis kompensation for lønudgifter til fyringstruede medarbejdere som følge af covid-19.

...

Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik den 14. marts 2020 en trepartsaftale om midlertidig lønkompensation for lønmodtagere på det private arbejdsmarked med henblik på at imødegå afskedigelser som følge af de store økonomiske konsekvenser, der forventes i forbindelse med covid-19.

Som opfølgning på trepartsaftalen tilsluttede Folketingets Finansudvalg sig den 17. marts 2020 aktstykke nr. 108 afgjort den 17. marts 2020 om tilslutning til etablering af en midlertidig lønkompensationsordning, hvorefter virksomheder kan få delvis kompensation for lønudgifter til fyringstruede medarbejdere som følge af covid-19.

Med aktstykket etableres en midlertidig lønkompensationsordning på 3.800,0 mio. kr. i 2020 for virksomheder med fyringstruede lønmodtagere. Ordningen gælder fra 9. marts til og med 9. juni 2020.

Lønkomensationen ydes til private virksomheder for det antal medarbejdere, virksomheden hjemsender i stedet for at afskedige som følge af covid-19. Lønkomensation kan ydes til alle private virksomheder, der lever op til alle følgende forudsætninger forbundet med ordningen:

- Lønkomensationsordningen omfatter alle private virksomheder, som er registreret i Det Centrale Virksomhedsregister (CVR). Lønkomensationsordningen omfatter ikke organer inden for den offentlige forvaltning, herunder statslige myndigheder, statsfinansierede selvejende institutioner, kommuner, regioner, samt institutioner, hvor statslige, regionale eller kommunale tilskud til drift udgør over halvdelen – og forventes vedvarende at dække halvdelen eller mere – af institutionens ordinære driftsudgifter. Foreninger, fonde og selvejende institutioner er omfattet af ordningen, hvis de modtager mindre end halvdelen af institutionernes ordinære driftsudgifter i offentlige tilskud.
- Lønkomensationsordningen gælder for alle private virksomheder, der står overfor herhjemme at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte.
- Medarbejderne skal være ansat før d. 9. marts 2020.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomheden fravælger eksterne muligheder for hjemsendelse af medarbejdere uden løn.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomhederne fortsat betaler fuld løn til medarbejderne i kompensationsperioden, selvom de måtte være økonomisk hårdt ramt af covid-19. De fyringstruede medarbejdere må ikke arbejde, men hjemsendes i kompensationsperioden med fuld løn.
- Lønkomensationsperioden starter ved hjemsendelsen af den første berørte medarbejder og afsluttes fra den dag, virksomheden varsler eller afskediger medarbejdere som følge af økonomiske årsager. Virksomhederne kan som udgangspunkt kun søge om lønkomensation én gang i perioden 9. marts – 9. juni. Ved behov for yderligere hjemsendelser end først ansøgt, kan der søges igen.

- Lønkomensationen er betinget af, at den enkelte lønmodtager, som virksomheden søger lønkomensation til, skal afvikle ferie, og/eller af spadsering på i alt 5 dage i løbet af kompensationsperioden. Hvis med arbejderen ikke har ferie, afspadsering mv. svarende til 5 dage, skal der afholdes tjenestefri uden løn eller anvendes dage fra det nye ferieår. Virksomhederne kan ikke modtage lønkomensation for disse 5 dage.
- Lønkomensationen udgør 75 pct. af de samlede lønudgifter for de omfattede medarbejderes bruttoløn månedligt, dog maksimalt 23.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat funktionær. For ikke-funktionærer kan lønkomensationen udgøre 90 pct., dog maksimalt 26.000 kr. pr. måned pr. omfattet fuldtidsansat.
- Virksomhederne kan ikke få dækket de samme omkostninger fra øvrige støtteordninger indført som følge af covid-19, f.eks. kompensationsordning for arrangører af arrangementer med +1.000 deltagere.

Betingelserne forventes fastsat i medfør af aktstykket ved Erhvervsstyrelsens bekendtgørelse om en midlertidig lønkompressionsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af covid-19 –afværgeforanstaltninger.

Lønkompressionsordningen vil blive administreret af Erhvervsstyrelsen.”

Som led i udvalgsbehandlingen af lovforslaget stillede Beskæftigelsesudvalget samme dag som lovforslagets fremsættelse spørgsmål til beskæftigelsesministeren vedrørende neutralitetsprincippet, herunder spørgsmål nr. 26. Spørgsmålet og ministerens svar af 23. marts 2020 er sålydende:

” Spørgsmål nr. 26:

”Kan ministeren oplyse, hvorvidt virksomheder, der lockouter deres medarbejdere i forbindelse med OK20, er berettiget til at få lønkomensation?”

Svar:

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

Angående neutralitetsprincippet udfærdigede Beskæftigelsesministeriet i tillæg til svaret på spørgsmål nr. 26 et notat af 23. marts 2020 om lønkomensation og konflikt. Af notatet fremgår bl.a.:

” Generelt

Der gælder et almindeligt princip om, at staten skal forholde sig neutral i forbindelse med igangværende lovlige arbejdskonflikter.

Princippet kommer bl.a. til udtryk flere steder i lovgivningen:

I lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik fremgår følgende:

§ 16. Når en faglig organisation skriftligt og fyldestgørende har givet oplysninger om, at en arbejdsgiver er omfattet af strejke, lockout eller blokade, må der ikke ydes bistand med at finde arbejdskraft til arbejdsgiveren, før konflikten er hævet eller kendt overenskomststridig eller på anden måde retsstridig.

I lov om arbejdsløshedsforsikring fremgår følgende:

§ 61. Dagpenge må ikke udbetales til et medlem, hvis ledighed skyldes, at han er omfattet af strejke eller lockout (konflikt). *Stk. 2.* Som omfattet af konflikt anses:

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

...

Bemærkninger i relation til lønkompensation

I forlængelse af det almindelige princip om, at staten forholder sig neutral i forhold til arbejdskonflikter (strejke og lockout), vil lønkompensationsordningen ikke kunne bruges i forhold til det faglige arbejde, som er omfattet af konflikt. Det gælder både i forhold til ansatte, som er lockoutet, jf. det konkrete lockoutvarsel, samt i forhold til typen af arbejde, som de måtte udføre.

Det vil sige, at ordningen ikke kan bruges i forhold til det faglige arbejde og de stillinger hos arbejdsgivere, der er omfattet af konflikten. Omvendt vil ordningen godt kunne bruges i forhold til det faglige område og de stillinger, der ikke er omfattet af konflikten.

Eksempel 1: Hvis en konflikt på en virksomhed alene omfatter tjenerne, kan rengøringspersonale godt være omfattet af ordningen. Eksempel 2: Hvis en konflikt på en virksomhed omfattet ¼ af tjener, vil de øvrige ¾ af tjenere heller ikke kunne være omfattet af lønkompensationsordningen.

Ved afgrænsningen af hvilket fagligt område, herunder hvilke konkrete stillingskategorier, der er omfattet af en konflikt, vil dette fremgå af konfliktvarslet. Fx ved lockoutvarslerne på det offentlige område i 2018 var der i de offentlige arbejdsgivers varsler taget stilling til, hvilke jobfunktioner og hvilke grupper af ansatte, som var eller ville være omfattet af en konflikt.”

Den 24. marts 2024 blev lovforslag nr. L 141 vedtaget ved en hasteprocedure i Folketinget, jf. lov nr. 264 af 24. marts 2020.

Den 25. marts 2020 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 117, der justerede løn kompensationsordningen.

Det fremgår af aktstykkets punkt a, at "[d]er ses således bort fra aktstykke nr. 108, uanset at aktstykket er vedtaget, og der vil ikke blive disponeret i medfør heraf. Aktstykke nr. 108 vil således heller ikke blive optaget på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020."

Af punkt b fremgår bl.a. følgende, der er stort set identisk med det, der var anført i punkt b i aktstykke nr. 108 af 17. marts 2020:

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

...

- Lønkomensationsordningen gælder for virksomheder, der står over for herhjemme at skulle varsle afskedigelser for minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte.
- Medarbejderne skal være ansat før d. 9. marts 2020.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomheden fravælger eksisterende muligheder for hjemsendelse af medarbejdere uden løn.
- Lønkomensationen er betinget af, at virksomhederne fortsat betaler fuld løn til medarbejderne i kompensationsperioden, selvom de måtte være økonomisk hårdt ramt af COVID-19. De fyringstruede medarbejdere må ikke arbejde, men hjemsendes i kompensationsperioden med fuld løn."

Med vedtagelsen af aktstykke nr. 117 blev der optaget følgende ny tekst med mærkning nr. 143 under § 8, der i al væsentlighed er identisk med teksten med mærkning i aktstykke nr. 108 af 17. marts 2020:

" Materielle bestemmelser

»Nr. 143 ad 08.32.21.

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

Erhvervsministeren udstedte herefter bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 om en midlertidig lønkomensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19. Det fremgår af bekendtgørelsen, at den er udstedt i medfør af nogle bestemmelser i lov om erhvervsfremme og i medfør af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020.

Af bekendtgørelsens § 4 fremgår om betingelserne for at modtage lønkompen-
sation bl.a.:

” § 4. Ret til udbetaling af lønkomensation efter denne bekendtgørelse forudsætter, at

- 1) minimum 30 pct. eller mere end 50 af virksomhedens ansatte hjem sendes,
- 2) de hjemsendte ansatte ikke arbejder for virksomheden, jf. dog § 3, stk. 6, og
- 3) de hjemsendte ansatte oppebærer deres fulde hidtidige løn i den pe riode, der ansøges om lønkomensation for.

...

Stk. 4. Ret til udbetaling af lønkomensation forudsætter desuden, at virksomheden ikke i den periode, der søges om lønkomensation for, har foretaget eller foretager afskedigelser begrundet i økonomiske for hold i perioden, der ansøges om lønkomensation for. En virksomhed kan ikke opnå lønkomensation for ansatte, der er varslet afskediget.”

Den 31. marts 2020 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 127, hvorefter græn serne for lønkomensation pr. medarbejder, der var fastsat i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 forhøjedes, ligesom der blev tilføjet flere midler til Erhvervssty relsens administration af lønkompen sationsordningen. Forudsætningerne for at modtage lønkomensation var i øvrigt uændrede.

Under udvalgsbehandlingen af aktstykke nr. 127 i Folketingets Finansudvalg blev erhvervsministeren den 31. marts 2020 stillet spørgsmål nr. 1. Spørgsmålet og ministerens svar er sålydende:

” Spørgsmål:

Hvordan er reglerne for de danske virksomheder, der efter en frigørel seskonflikt anses for frigjort i henhold til gældende arbejdsretlig praksis og kan virksomheden herefter modtage lønkomensation for virksom hedens medarbejdere?

Svar:

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

”Når der ikke længere er en verserende arbejdskonflikt, herunder en fri gørelseskonflikt, så gælder de almindelige regler, herunder om mulig heden for at være omfattet af lønkompen sationsordningen.” ”

Den 18. april 2020 indgik regeringen og arbejdsmarkedets parter en aftale om forlængelse af trepartsaftalen af 14. marts 2020 om midlertidig lønkompen sa tion, således at ordningen var gældende til og med den 8. juli 2020.

Den 29. april 2020 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 155, der justerede løn - kompensationsordningen. Justeringen har ikke betydning for nærværende sag. Endvidere tiltrådte Finansudvalget den 7. maj 2020 aktstykke nr. 162, der for længede lønkompensationsordningen i overensstemmelse med trepartsaftalen af 18. april 2020. Forudsætningerne for at modtage lønkompensation var forsat uændrede.

Ligeledes den 29. april 2020 besvarede beskæftigelsesministeren tre spørgsmål fra Beskæftigelsesudvalget. Spørgsmålene og ministerens svar er sålydende:

”Spørgsmål nr. 232:

”Vil ministeren redegøre for antallet af virksomheder, som er omfattet af en konflikt, som i dag derfor ikke vil have mulighed for at anvende lønkompensationsordningen i forhold til de stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af en konflikt?”

Svar:

Beskæftigelsesministeriet har ikke oplysninger om antallet af virksomheder, som aktuelt er omfattet af en arbejdskonflikt.”

”Spørgsmål nr. 233:

”Vil ministeren redegøre for antallet af lønmodtagere, som er berørt af, at den virksomhed, de er ansat på, ikke kan anvende lønkompensationsordningen, fordi virksomheden er omfattet af en konflikt?”

Svar:

Beskæftigelsesministeriet har ikke oplysninger om antallet af virksomheder, som aktuelt er omfattet af en arbejdskonflikt, og dermed heller ikke om antallet af berørte lønmodtagere.”

”Spørgsmål nr. 234:

” Vil ministeren redegøre for antallet af personer, der er blevet afskediget under den aktuelle corona-krise, som er blevet afskediget fra en virksomhed, som er har været omfattet af en konflikt, og hvor det ikke har været muligt for virksomheden at anvende lønkompensationsordningen?”

Svar:

Beskæftigelsesministeriet har ikke oplysninger om antallet af virksomheder, som aktuelt er eller har været omfattet af en arbejdskonflikt, og dermed heller ikke om antallet af berørte lønmodtagere, som er blevet afskediget.”

Spørgsmålet om, hvorvidt der var hjemmel til at udelukke virksomheder i faglig konflikt fra lønkompensationsordningen blev videre drøftet bl.a. på et samråd med beskæftigelsesministeren den 18. maj 2020. I ministerens talepapir af 7. maj 2020 til samrådet er bl.a. anført følgende:

”Samrådsspørgsmål V

Hvad er ministerens reaktion på, at der er virksomheder i Danmark, der er af-skåret fra at modtage lønkompensation, fordi de er omfattet af en arbejdskon -flikt, når statsministeren på et pressemøde den 15. marts 2020 sagde, at løn -kompensationsordningen ”kommer til at omfatte alle virksomheder” ?

Samrådsspørgsmål W

Hvilke initiativer vil regeringen tage for at hjælpe de virksomheder – og ikke mindst de lønmodtagere – der pga. en arbejdskonflikt ikke omfattes af lønkom -pensation?

Samrådsspørgsmål X

Vil ministeren redegøre for, hvad baggrunden er for, at en virksomhed ikke kan anvende lønkompensationsordningen ift. stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af en konflikt, herunder hvilken lovhjemmel, der er baggrund for, at en virksomhed, som er omfattet af en konflikt, ikke kan modtage lønkom -pensation?

Indledning

...

Svar på spørgsmål V om reaktion på, at det alligevel ikke er ”alle virksomheder” , der er omfattet.

Som jeg indledningsvist nævnte, er det et generelt princip, at staten forholder sig neutralt under en arbejdskonflikt, og det bygger på, at løn-og arbejdsvilkår er et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

Hvis staten yder fuld lønkompensation til en virksomhed, der er omfattet af en konflikt, vil det svække de lovlige kampskridt, som både arbejdsgivere og lønmodtagere er berettiget til at anvende.

Det er et princip, som går igen flere steder i lovgivningen.

Der gælder blandt andet en række krav til A-kasser og jobcentre om hvordan, de skal forholde sig i konfliktsituationer.

Der må bl.a. ikke henvises stillinger hos arbejdsgivere, der er omfattet af konflikt.

Der må ikke lægges nye annoncer om konfliktramte stillinger på fx Job Net.

Og man må som a-kassemedlem ikke få dagpenge, hvis man er omfattet af en konflikt og ledig som følge heraf.

Svar på spørgsmål W om initiativer over for lønmodtagere og arbejdsgivere, der er ramt af konflikt

Som jeg har nævnt, vil det være at betragte som indblanding i en arbejdsretlig konflikt, hvis staten yder fuld lønkompensation til en virksomhed, som er omfattet af konflikt.

Jeg kan oplyse, at Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering løbende modtager underretninger fra en række a-kasser og fagforbund, når en arbejdsgiver er omfattet af strejke, lockout eller blokade.

Ifølge de oplysninger, som STAR har kendskab til, er der i perioden fra 2012 og frem til nu ca. 670 virksomheder, som omfattet af en konflikt. Det skal ses i forhold til de ca. 300.000 private virksomheder, der er i Danmark.

Jeg vil skynde mig at sige, at antallet af konfliktramte virksomheder skal tages med en række forbehold, og er ikke fuldstændigt dækkende for arbejdsmarkedet.

Men jeg synes alligevel, det er relevant at nævne, da det sætter denne diskussion i perspektiv.

Svar på spørgsmål X om baggrund og lovhjemmel for at undtage virksomheder i konflikt

Som nævnt oven for forholder staten sig neutral under en arbejdskonflikt. Det er et princip, som bl.a. kommer til udtryk flere steder i lovgivningen, og som jeg har udtalt mig om flere gange.

Hvis ansatte i lønkompensationsperioden er omfattet af en iværksat strejke eller lockout, kan de ikke indgå i ordningen, fordi deres ansættelsesforhold de facto anses for ophørt, og arbejdsgiveren ikke skal betale løn.

Når der ikke udbetales løn til de strejkende eller lockoutede medarbejdere, kan der ikke opnås lønkompensation for dem. Dette følger, af de almindelige principper for lønkompensationsordningen.

Erhvervsministeren er bemyndiget til at fastsætte de nærmere regler om lønkompensationsordningen, herunder administration af ordningen.

Erhvervsministeriet er sammen med Beskæftigelsesministeriet ved at afklare, hvordan der kan tilrettelægges en håndterbar administration for Erhvervsstyrelsen, som behandler ansøgningerne.

Jeg er blevet gjort opmærksom på, at der i forbindelse med en konkret ansøgning om lønkompensation er stillet spørgsmål ved rækkevidden af hjemmelsgrundlaget i visse situationer, hvor virksomhed er omfattet af en arbejdskonflikt.

Det er et spørgsmål, som der snarest vil blive fulgt op på i den nærmere administration af ordningen, som i øjeblikket er ved at blive afklaret mellem Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

Når spørgsmålet er afklaret, vil jeg herefter orientere Folketinget skriftligt.”

Samrådet blev fulgt op af flere skriftlige spørgsmål fra Beskæftigelsesudvalget, herunder bl.a. spørgsmål nr. 258 (Alm. del), som blev besvaret af ministeren den 20. maj 2020. Spørgsmålet og ministerens svar er sålydende:

” Spørgsmål nr. 258:

”Vil ministeren redegøre for, hvilket lovgrundlag der lægges til grund for at undlade at udbetale lønkompensation til virksomheder, der er en del af en arbejdskonflikt? Ministeren bedes i forbindelse med besvarelsen oversende de juridiske dokumenter, hvor hjemlen fremgår, og fremhæve afsnittene.

Spørgsmålet stilles som opfølgning på samrådet den 18. maj 2020 med beskæftigelsesministeren om arbejdskonflikter og lønkompensation i forbindelse med corona-krisen, jf. samrådsspørgsmål V-X.

....”

Svar:

Det er et generelt princip, at staten skal forholde sig neutral under en arbejdskonflikt. Det er derfor også blevet afklaret i forbindelse med de fortolkningsspørgsmål, der har fulgt op på trepartsaftalen om lønkom-pensation, at neutralitetsprincippet er gældende for trepartsaftalen.

Det er Erhvervsministeriets og Beskæftigelsesministeriets vurdering, at erhvervsministeren i medfør af aktstykke nr. 117 om midlertidig løn kompensation som følge af covid-19 har bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om rammerne for ordningen. Erhvervsministeriet og Beskæftigelsesministeriet er imidlertid blevet opmærksomme på, at neutralitetsprincippet ikke er blevet udmøntet efter hensigten i den ud stedte bekendtgørelse om lønkompensationsordningen. Erhvervsmini-steriet vil derfor ændre bekendtgørelsen, således at det præciseres nær mere, at neutralitetsprincippet gælder i relation til lønkompensations ordningen. Det betyder, at ansøgninger modtaget efter udstedelsen af den ændrede bekendtgørelse behandles i overensstemmelse med neut ralitetsprincippet.

Om lovgrundlaget kan jeg nærmere oplyse følgende:

Den lovgivning, der fastsætter de nærmere betingelser for virksomhe ders adgang til at opnå lønkompensation i forbindelse med covid-19, hører under Erhvervsministeriet. Erhvervsministeriet har oplyst, at hjemmelsgrundlaget for lønkompensationsordningen udgøres af *lov om erhvervsfremme, aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020.*

Derudover blev der i medfør af aktstykke nr. 117 optaget følgende nye *tekstanmærkning nr. 143 på forslag til lov om tillægsbevilling for 2020* under § 8.

...

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

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

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

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

Det bemærkes desuden, at neutralitetsprincippet efter Beskæftigelsesministeriets vurdering er et sagligt kriterium, som er lovfæstet i en række love på ministeriets område. I forbindelse med Folketingets behandling af de aktstykker, der udgør det hjemmelsmæssige grundlag for lønkompensationsordningen, har det været Beskæftigelsesministeriets vurdering, at neutralitetsprincippet er det sædvanlige udgangspunkt.”

Under en spørgetime i Folketinget den 27. maj 2020 besvarede erhvervsministeren bl.a. spørgsmål nr. S 1250 og S 1251. Af Folketingstidende fremgår herom bl.a.:

”Spm. nr. S 1250

...

Hvorledes og med hvilken hjemmel mener ministeren at det er blevet afklaret, at det såkaldte neutralitetsprincip fremover skal gælde for tre partsaftalen om lønkompensation?

...

Erhvervsministeren ...

Tak for spørgsmålet. Som tidligere beskrevet af beskæftigelsesministeren bestræber vi os fra statens side så vidt muligt på at undgå indblanding i arbejdsretlige konflikter. Det gælder også, når det kommer til lønkompensationsordningen. Neutralitetsprincippet betyder, at staten ikke tager stilling i konflikten og dermed ikke igangsætter aktiviteter, som kan være til fordel for den ene eller den anden part. Princippet er et sagligt kriterium, som er lovfæstet i en række love på Beskæftigelsesministeriets område. Jeg kan i øvrigt henvise til beskæftigelsesministerens svar på Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 258.

Princippet har imidlertid ikke været klart hjemlet på Erhvervsministeriets område. Det har således ikke været fastsat præcis i bekendtgørelsen for lønkompensationsordningen, men det har dog i administrationen af lønkompensationsordningen været lagt til grund, at virksomheder ikke kan få udbetalt lønkompensation for konkrete medarbejdere omfattet af strejke eller lockout. Det skyldes, at virksomheden ikke har lønudgifter til disse medarbejdere, når de er omfattet af strejke eller lockout.

Det vurderes, at der er hjemmel til at præcisere neutralitetsprincippet, og regelgrundlaget bygger således på trepartsaftalen med arbejdsmarkedets parter, som er omsat i en række aktstykker og i en bekendtgørelse. Af aktstykkerne fremgår det, at – og nu gengiver jeg så ordlyden: »Erhvervsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om lønkompensation relateret til covid-19 til private virksomheder, herunder at fastsætte bestemmelser om kriterier for at opnå kompensation«.

Erhvervsministeriet er i gang med at opdatere bekendtgørelsen for ordningen, så der fremadrettet vil gælde det fulde neutralitetsprincip, for så vidt angår virksomheder, der har ansatte i stillingskategorier omfattet af en lovlig faglig konflikt.

...

Spm. nr. S 1251

...

Vil ministeren oplyse sin politiske holdning til, at regeringen i et svar til Folketinget den 23. marts 2020 om lønkompensation, jf. svar på spørgsmål nr. 26 til lovforslag nr. L 141, bevidst har vildledt Folketinget, samt oplyse, hvad denne alvorlige vildledning giver anledning til?

...

Erhvervsministeren ...

Tak for spørgsmålet. Jeg vil gerne indledningsvis sige, at vi er blevet opmærksomme på, at rækkevidden af princippet om statens neutralitet i faglige konflikter ikke er eksplicit beskrevet i bekendtgørelsen om lønkompensationsordningen. Det har beskæftigelsesministeren også redegjort for, og det har Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet nu fået afdækket og håndteret. Det vil jeg komme ind på i det følgende.

Det er min forståelse, at beskæftigelsesministeren i svaret til Beskæftigelsesudvalget den 23. marts 2020 refererede til det generelle neutralitetsprincip, som tilsiger, at staten skal forholde sig neutral i sager, hvor der er en faglig konflikt mellem arbejdsgiver og arbeidstager. Dette neutralitetsprincip er et fundamentalt element i den danske model.

Det har også været forståelsen, at neutralitetsprincippet er gældende for den trepartsaftale om lønkompensationsordningen, som blev indgået med arbejdsmarkedets parter den 15. marts 2020. Det har dog vist sig, at neutralitetsprincippet ikke til fulde er blevet teknisk implementeret i bekendtgørelsen for lønkompensationsordningen. Det tager vi hånd om i forbindelse med udformningen af den nye bekendtgørelse, som bl.a.,

som tidligere nævnt, omfatter forlængelsen af ordningen fra 3 til 4 måneder.
 ...”

Erhvervsministeren udstedte herefter bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19, der afløste bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020. Det fremgår af bekendtgørelsen, at den er udstedt i medfør af nogle bestemmelser i lov om erhvervsfremme og i medfør af ovennævnte aktstykker nr. 117, 127, 155 og 162.

Der blev ved bekendtgørelsen bl.a. indført en ny bestemmelse i § 4, stk. 6:

”§ 4. ...

...

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

Der blev i bekendtgørelsens § 15, stk. 5, indsat følgende overgangsbestemmelse::

”§ 15. ...

...

Stk. 5. Bekendtgørelsens § 4, stk. 6, ... finder anvendelse for ansøgninger modtaget i perioden fra og med [29. maj 2020]. For ansøgninger modtaget i perioden fra og med [29. maj 2020] til og med den 30. juni 2020 finder bekendtgørelsens § 4, stk. 6, ... alene anvendelse for den del af virksomhedens kompensationsperiode, der løber fra og med 9. juni 2020 til og med 8. juli 2020. For ansøgninger modtaget fra og med 1. juli 2020 finder bekendtgørelsens § 4, stk. 6, ... anvendelse for virksomhedens samlede ansøgte kompensationsperiode efter denne kompensationsordning.”

Hvis en virksomhed indgav ansøgning efter den 28. maj 2020, men inden den 30. juni 2020, ville den nye bestemmelse i bekendtgørelsens § 4, stk. 6, således kun finde anvendelse for den del af ansøgningsperioden, der løb fra den 9. juni 2020 og frem til udløbet af lønkompensationsordningen den 8. juli 2020.

Efter anmodning fra et folketingsmedlem udarbejdede Folketingets Lovsekretariat den 17. juni 2020 et notat om hjemmelsgrundlaget for bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Lovsekretariatets bemærkninger heri er sålydende:

” 5. Lovsekretariatets bemærkninger

Lovsekretariatet bemærker, at det arbejdsretlige neutralitetsprincip først gang indgår som et kriterium i ordningen om midlertidig lønkompensation ved bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Det fremgår såle

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

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

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

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

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

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

I lyset af ordlyden af bemyndigelsen sammenholdt med det forhold, at neutralitetsprincippet ifølge Beskæftigelsesministeriet er et generelt princip på beskæftigelsesområdet, er det Lovsekretariatets vurdering, at der ikke er grundlag for at fastslå, at ministeren ikke havde hjemmel til at indføre dette princip. Det bemærkes i den forbindelse, at ministeren

før vedtagelsen af aktstykke nr. 117 havde tilkendegivet overfor Folketinget, at princippet ville være gældende. Endelig bemærkes, at beskrivelsen af lønkompensationsordningen i aktstykke nr. 117, ikke ses at stå alene, men i bekendtgørelsen er suppleret af f.eks. bestemmelser om yderligere kriterier, som er nødvendige for at etablere ordningen, herunder navnlig om klageadgang og straf.”

Den 19. juni 2020 blev erhvervsministeren af Finansudvalget stillet spørgsmål nr. 277 (Alm. del). Spørgsmålet og svaret fra ministeren er sålydende:

” Spørgsmål:

Vil ministeren i forlængelse af besvarelsen af samrådsspørgsmål S den 18. juni 2020 oplyse, hvornår de 10 virksomheder, der er omfattet af en faglig konflikt, og som har modtaget lønkompensation har sendt deres ansøgning herom, og hvornår deres sager er blevet afsluttet?

Svar:

I nedenstående er der angivet dato for modtagelse og afgørelse af ansøgninger om lønkompensation for de virksomheder, hvor Erhvervsstyrelsen har modtaget oplysninger om, at de er eller har været omfattet af faglig konflikt.

Når Erhvervsstyrelsen påbegynder sagsbehandling af en ansøgning, kontrollerer styrelsen om sagens oplysninger er korrekte. I en række tilfælde er der mangler eller udeståender i ansøgningerne. Efter aftale med den ansøgende virksomhed afvises disse ansøgninger formelt med henblik på, at der kan sendes en ny ansøgning med korrigerede oplysninger. Erhvervsstyrelsen er nødt til at træffe en formel afgørelse om at afvise ansøgningen, da det ikke er muligt at rette en ansøgning til, når den først er indlæst i Erhvervsstyrelsens ansøgningssystem.

Et antal ansøgninger ... omfattet af faglig konflikt er efter aftale med virksomheden formelt afvist. Ingen ansøgere er blevet afvist på grund af faglig konflikt. Afvisningen skyldes andre årsager, herunder: ☐

Ansøgningen lever ikke op til kravet om, at der skal hjemsendes minimum 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 af virksomhedens ansatte.

- ☐ Fejl i ansøgning eller ny information, som ansøger ønsker at rette til.
- Fremsendt ansøgning er i forkert filformat, hvilket betyder at Erhvervsstyrelsen ikke kan indlæse informationen i ansøgningen.

Afvisning foretages efter aftale med ansøger. Ansøger får en afvisningsbegrundelse, hvor det fremgår, hvilke oplysninger og/eller hvilke personer som Erhvervsstyrelsen ikke mener lever op til ordningens kriterier. Dvs. ansøger får at vide, hvad der evt. skal ændres for at kunne søge igen.

Jensens Bøfhus A/S ansøgte den 26. marts 2020. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist d. 22. maj, hvorefter Erhvervsstyrelsen anmodede om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 22. maj, og sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 26. maj.

Restaurant 1 ansøgte den 1. april 2020, og sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj 2020.

Café Cross ApS ansøgte den 8. april 2020. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist d. 1. maj, hvorefter Erhvervsstyrelsen anmodede om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 1. maj og sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj.

PT 2000 APS ansøgte den 21. april 2020. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist d. 1. maj. Erhvervsstyrelsen anmodede i den forbindelse om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 4. maj. Herefter ... blev ansøgningen igen afvist efter aftale med virksomheden, hvorefter Erhvervsstyrelsen anmodede om yderligere oplysninger den 7. maj. Oplysningerne fremkom den 7. maj. Sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj.

Restaurant 2 ansøgte den 1. april 2020. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist d. 1. maj. I den forbindelse anmodede Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 5. maj og sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj.

Restaurant 3 ansøgte den 1. april 2020. Sagen blev færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj. Restaurant 3 ansøgte igen den 10. juni. Denne ansøgning er under sagsbehandling.

Restaurant 4/Restaurant 5 ansøgte den 1. april, og sagen blev færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj. Restaurant 4/Restaurant 5 ansøgte igen den 10. juni. Denne ansøgning er under sagsbehandling.

Restaurant 6 ansøgte den 1. april. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist den 23. april. I den forbindelse anmodede Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 24. april. Sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 18. juni.

Dalenas Nails & Beauty ApS ansøgte den 25. marts, den 17. april og den 18. maj. Alle ansøgninger blev færdigbehandlet og den ene ansøgning sendt til udbetaling den 29. maj.

DiningSix Catering ApS ansøgte den 24. april. Ansøgningen blev efter aftale med virksomheden afvist den 1. maj. I den forbindelse anmodede Erhvervsstyrelsen om yderligere oplysninger. Oplysningerne fremkom den 3. maj og sagen blev herefter færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj. DiningSix Catering ApS ansøgte igen den 25. maj og den 11. juni. Disse sager blev færdigbehandlet og udbetalt den 12. juni.

Ganløse Kro af 2017 ApS ansøgte den 25. marts. Sagen blev færdigbehandlet og udbetalt den 30. april.

Restaurant 4/Restaurant 5 ansøgte den 1. april, og sagen blev færdigbehandlet og udbetalt den 22. maj.

Restaurant 4/Restaurant 5 ansøgte igen den 15. juni. Denne ansøgning er under sagsbehandling.”

Den 25. juni 2020 tiltrådte Finansudvalget aktstykke nr. 243 på baggrund af en aftale af 5. juni 2020 mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter ("Aftale om gradvis udfasning af den midlertidige lønkompensationsordning"), hvorved den midlertidige lønkompensationsordning blev forlænget fra og med den 9. juli 2020 til og med den 29. august 2020 som led i en gradvis udfasning af ordningen.

På baggrund heraf udstedte erhvervsministeren bekendtgørelse nr. 1116 af 2. juli 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19, der afløste bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Det fremgår af bekendtgørelsen, at den ligesom de tidligere bekendtgørelser er udstedt i medfør af nogle bestemmelser i lov om erhvervsfremme og i medfør af ovennævnte aktstykker nr. 117, 127, 155, 162 og 243. Forudsætningerne for at modtage lønkompensation var uændrede.

Der opstod imidlertid en ny smitteudvikling i landets større byer, der medførte, at samfundet som ovenfor anført blev lukket ned fra den 9. december 2020 til den 20. april 2021. Regeringen og arbejdsmarkedets parter indgik den 10. december 2020 en trepartsaftale om at genindføre den midlertidige lønkompensationsordning. Af aftalen fremgår bl.a.:

" Ordningen vil træde i kraft den 9. december og gælde frem til, at restriktionerne ophører, som på nuværende tidspunkt er 3. januar. ...

...

Lønkompensationsordningen vil basere sig på de samme forudsætninger, som den tidligere generelle lønkompensationsordning, som funge rede fra og med 9. marts til og med 29. august. Dette indebærer at det er et krav for at få lønkompensation, at virksomheden står overfor at skulle varsle afskedigelse for mindst 30 pct. af medarbejderstaben eller mere end 50 ansatte.

...

Øvrige betingelser følger den tidligere aftalte generelle lønkompensationsordning. Ordningen administreres af Erhvervsstyrelsen."

Den 18. december 2020 udstedte erhvervsministeren – ligesom under den første nedlukning – i medfør af nogle bestemmelser i lov om erhvervsfremme og ovennævnte aktstykker bekendtgørelse nr. 2131 om en midlertidig og målrettet lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19.

Forudsætningerne for at modtage lønkompensation var de samme som under første nedlukning, og bestemmelsen i § 4, stk. 6, i den tidligere bekendtgørelse,

nr. 701 af 29. maj 2020, blev genindført i uændret form i bekendtgørelsens § 5, stk. 4.

Den 25. marts 2021 klagede Jensens Bøfhus via sin advokat til Folketingets Ombudsmand over, at indførelsen af § 4, stk. 6, og efterfølgende tilsvarende bestemmelser, ikke havde hjemmel. Folketingets Ombudsmand afventede ovennævnte afgørelse af 9. juli 2021 fra Arbejdsretten og kom herefter den 31. august 2021 med sin udtalelse i sagen. Af vurderingen fra Folketingets Ombudsmand fremgår følgende:

” Min vurdering

Det følger af de generelle forudsætninger for lønkompensation i aktstykke nr. 117, at en virksomhed kun kan modtage kompensation, hvis virksomheden udbetaler løn til den pågældende medarbejder i hjemsendelsesperioden, jf. også § 4, stk. 1, nr. 3, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og i den nugældende bekendtgørelse nr. 1579 af 27. juni 2021. Allerede derfor kan en virksomhed – uafhængigt af særlige bestemmelser om begrænsninger i retten til lønkompensation for virksomheder, som er part i en hovedkonflikt – ikke modtage lønkompensation for ansatte, der i den relevante periode er omfattet af en iværksat strejke eller lockout.

Lønkompensationsbekendtgørelsens bestemmelse om begrænsninger i lønkompensation til virksomheder, som er part i en hovedkonflikt (§ 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og § 5, stk. 3, i den nugældende bekendtgørelse nr. 1579 af 27. juni 2021) går videre, derved at ingen medarbejdere i stillingskategorier omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part, kan lønkompen-
 res i ordningen. Hvis f.eks. en konflikt på en restaurationsvirksomhed omfatter halvdelen af tjenerne, vil heller ikke de øvrige tjenere være omfattet af lønkompensationsordningen. Lønkompensationsordningen er til gengæld åben i forhold til de stillingskategorier, der ikke er omfattet af konflikten. En virksomhed afskæres således ikke nødvendigvis som helhed fra at blive omfattet af lønkompensationsordningen, hvis den er omfattet af en faglig konflikt.

Det egentlige spørgsmål i Kromann Reumerts klage på vegne af Jensens Bøfhus er derfor, om erhvervsministeren har hjemmel til administrativt at fastsætte regler, der udvider begrænsningen i lønkompensationsordningen fra ansatte i en virksomhed, der på grund af en faglig konflikt ikke modtager løn, til også at angå andre ansatte i samme stillingskategori, uanset at disse ellers ville være omfattet af kompensationsordningen.

Lønkompensationsbekendtgørelsens bestemmelse om begrænsninger i lønkompensation til virksomheder, som er part i en hovedkonflikt, ligger efter en naturlig sproglig forståelse inden for ordlyden af den hjemmelsbestemmelse i tekstanmærkning nr. 143 under § 8 i forslag til lov om tillægsbevilling for 2020, som fremgår af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020. Jeg henviser til, at tekstanmærkningen indeholder bemyndigelse til, at erhvervsministeren fastsætter ’nærmere regler om løn

kompensation relateret til COVID-19 (...), herunder at fastsætte bestemmelser om kriterier for at opnå kompensation', 'vilkår for kompensation' og 'modtagerkreds'.

Spørgsmålet er derfor, om forarbejderne til hjemmelsbestemmelsen og den kontekst, denne blev vedtaget i, har indsnævret ministerens kompetence på en sådan måde, at erhvervsministeren på trods af bestemmelsens ordlyd er afskåret fra at fastsætte en bestemmelse om begrænsninger i lønkompensationen som bekendtgørelsens § 4, stk. 6.

Dette er efter min opfattelse ikke tilfældet.

På den ene side fremgår det af sagsfremstillingen i aktstykket (aktstykkets pkt. b), at lønkompensation kan ydes til 'alle virksomheder, der lever op til alle [de angivne] forudsætninger forbundet med ordningen'. Der er – som påpeget af Kromann Reumert – ikke i den forbindelse angivet en forudsætning om, at virksomheder, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part, ikke kan modtage fuld lønkompensation. I denne retning taler også det forhold, at aktstykket selv forholdsvis præcist opregner betingelserne for at opnå støtte.

På den anden side udtalte erhvervsministeren ved besvarelsen af spørgsmål nr. 1, som blev stillet i forbindelse med Finansudvalgets behandling af aktstykke nr. 127, den 31. marts 2020, at '[n]år der ikke længere er en verserende arbejdskonflikt, herunder en frigørelseskonflikt, så gælder de almindelige regler, herunder om muligheden for at være omfattet af lønkompensationsordningen'.

Endvidere anførte beskæftigelsesministeren i sit svar på det ovennævnte spørgsmål nr. 26, at '[d]et vil derfor ikke være muligt for en virksomhed at anvende lønkompensationsordningen i forhold til de stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af konflikten' (fremhævet af mig).

Ministersvarene indikerer, at lovgivningsmagten ved etableringen af det hjemmelsmæssige grundlag for lønkompensationsordningen lagde til grund, at en eventuel arbejdsretlig konflikt kunne være til hinder for udbetaling af lønkompensation, og at dette ikke alene skulle angå de medarbejdere, der konkret deltog i konflikten, men hele den pågældende stillingskategori.

På den baggrund kan det forhold, at det såkaldte neutralitetsprincip ikke er omtalt i selve aktstykkerne eller i de dagældende trepartsaftaler mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, efter min opfattelse ikke i sig selv indebære, at erhvervsministeren skulle være afskåret fra at fastsætte en bestemmelse om begrænsninger i retten til lønkompensation til virksomheder, som er part i en hovedkonflikt.

Jeg forstår Kromann Reumert således, at man anser den anfægtede bestemmelse om begrænsninger i retten til lønkompensation for virksomheder, der er part i en hovedkonflikt, som ulovhjemlet, bl.a. fordi den er

baseret på en fejlagtig udmøntning og fortolkning af det såkaldte neutralitetsprincip.

Det er imidlertid ikke efter hjemmelsbestemmelsen i den nævnte tekststanmærkning nr. 143 et krav, at der i forbindelse med fastsættelsen af de nærmere regler skal ske en udmøntning eller kodifikation af et sådant neutralitetsprincip, således at rækkevidden af erhvervsministerens kompetence afhænger af, hvad der måtte kunne udledes heraf. Af samme grund er det efter min opfattelse ikke afgørende for, om erhvervsministeren kunne fastsætte den omhandlede bestemmelse i lønkompensationsbekendtgørelsen, om et sådant neutralitetsprincip er gældende på ulovbestemt grundlag eller ej, og hvad indholdet af princippet nærmere måtte gå ud på.

Endelig er der efter min opfattelse ikke grundlag for en antagelse om, at reglerne om begrænsninger i retten til lønkompensation for virksomheder, der er part i en hovedkonflikt, er uforenlige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller grundloven.

Som sagen er forelagt for mig, mener jeg på den anførte baggrund ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte Erhvervsministeriets vurdering af, at der var hjemmel i bl.a. aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020 til at fastsætte en bestemmelse om begrænsninger i lønkompensation til virksomheder, der er part i en hovedkonflikt, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19.

Jeg mener derfor ikke, at der er udsigt til, at jeg ved at undersøge Kromann Reumerts klage nærmere vil kunne hjælpe Jensens Bøfhus til at opnå et andet resultat i sagen.”

Forklaringer

Vidne 2, Vidne 3, Vidne 1 og Vidne 4 har afgivet forklaring.

Vidne 2 har forklaret blandt andet, at han er tidligere Stilling 2 i Jensens Bøfhus-kæden. Han har været i restaurationsbranchen i 30 år. Jensens Bøfhus fik en ny ejerkreds i 2018. Han tiltrådte den 1. januar 2019, efter den nye bestyrelse bad ham lave en *turnaround*. I 2019 lavede de en stor omstrukturering og en kraftig turnaround. De vendte et underskud til et lille overskud på koncernniveau.

Der var ikke fra Jensens Bøfhus side et ønske om ikke at have en overenskomst, men de var blevet opmærksomme på, at Restaurant Flammen havde en overenskomst, der var mere fleksibel end den, Jensens Bøfhus havde, og som medførte færre omkostninger for arbejdsgiver. De startede derfor forhandlinger med 3F. Forhandlingerne lykkedes ikke, og de valgte i stedet at starte en proces om at forlade den overenskomst, de havde med 3F.

De fleste medarbejdere i Jensens Bøfhus er ufaglærte. Det er kun få, som har en fuldtidsstilling, og endnu færre ser det som en karrierevej. Flertallet er ikke funktionæransat og er derfor ikke dækket af en overenskomst.

De opsagde overenskomsten med 3F til overenskomstens udløb. Det gav ikke mening at udskyde en faglig konflikt, da de på det tidspunkt var frigjort af overenskomsten.

Den faglige konflikt påvirkede ikke driften i Jensens Bøfhus, da det kun var få ansatte, der var omfattet af overenskomsten.

Det er korrekt, at de først afviste, at Arbejdsretten skulle afgøre sagen. Det gjorde de, da deres tilgang til konflikten var et ønske om at få den samme overenskomst som Restaurant Flammen. Det spørgsmål kan Arbejdsretten ikke tage stilling til.

Den indledende fase af COVID-19 var hård for Jensens Bøfhus, da de lige var kommet ud af en turnaround. De fulgte selvfølgelig de retningslinjer, der gjaldt i samfundet under pandemien, men der var ingen attraktive løsninger for Jensens Bøfhus. Det var heller ikke attraktivt at sælge takeaway, da de – modsat f.eks. Restaurant Bones – ikke havde erfaring eller i øvrigt kundegrundlag eller udstyr til at sælge takeaway. De havde mange udgifter ved at starte det op.

Hvis de havde haft mulighed for lønkompensation, så havde de helt sikkert valgt at lukke ned i stedet for at sælge takeaway.

Det var daværende Stilling 1 Vidne 1, der gjorde ham opmærksom på, at Jensens Bøfhus ikke kunne få lønkompensation, da de var i en faglig konflikt. Det lød helt vildt, så han bad hende om at skrive det til ham i en mail.

De var i en situation, de likviditetsmæssigt ikke kunne håndtere. De gjorde alt, hvad de kunne for at skaffe likviditet til at drive virksomheden. De fik også tilført midler fra de nye ejere. Det skete ad flere omgange. Uden den støtte var de gået konkurs.

Opsigelserne den 14. april 2020 skyldtes, at 3F havde varslet modkonflikt, så de var fortsat i konflikt. Det var for at begrænse skaden og få likviditet. Hvis de havde haft muligheden for lønkompensation, havde de ikke skilt sig af med de ansatte. Det er kostbart at skille sig af med ansatte. Der var også nøglepersoner iblandt. Det mærkede de ved genåbningen, hvor de havde problemer med at rekruttere, da branchen skreg på personale og det personale, som de fik ansat, ingen erfaring havde.

Erstatningsopgørelsen er konservativt opgjort. Deres politik har været, at de hellere ville trække fra end at lægge til.

I restaurationsbranchen er mange ansat på deltid. Det er korrekt, at nogen af de ansatte i Jensens Bøfhus er studerende, og når de bliver færdige med deres uddannelse, stopper de.

Listen, der knytter sig til ansøgningen af 22. maj 2020, kender han ikke. Der var mange løsarbejdere, og han kan ikke afgøre, hvor mange timer, de har haft. Listen afspejler ikke, hvad de reelt har haft. Han tror ikke, at Jensens Bøfhus har større udskiftning i ansatte end andre restauranter. Der foregår løbende rekruttering.

Det er korrekt, at han afgav forklaring i Arbejdsretten. Han kan ikke huske, om han har forklaret, at han fik den klare melding fra beskæftigelsesministeren, eller om det var fra Vidne 1. Han havde hørt om de spørgsmål, der var blevet stillet om lønkomensation og faglig konflikt. Han fandt ikke, at svarene var et grundlag, som han kunne tage stilling ud fra.

Han kan ikke huske, om han traf beslutning om at afskedige efter meldingen fra beskæftigelsesministeren. Han kan i dag ikke huske de forskellige datoer.

Efter han fik meldingen fra Vidne 1 om, at de ikke kunne få lønkomensation, overvejede han ikke selv at kontakte Erhvervsstyrelsen. Der var mange andre overvejelser på dette tidspunkt.

Vidne 3 har forklaret blandt andet, at han er tidligere **Stilling 3** i Jensens Bøfhus. Han er revisoruddannet. Han blev af de nye ejere ansat sammen med Vidne 2.

Ser man på tal fra 2019 for hele koncernen, kom de ud med et overskud. Sådan var det også i februar før COVID-19. De var ved at få vendt Jensens Bøfhus til en god forretning, men med COVID-19 blev likviditet et endnu større problem end tidligere.

Konflikten med 3F havde ingen påvirkning på indtægterne.

Han fik budskabet om, at de ikke kunne få lønkomensation af Vidne 1 og Vidne 2. Han har helt sikkert hørt om det svar, der kom under lovgivningsprocessen, men det står ikke klart for ham i dag.

Hvis de havde haft mulighed for at vælge mellem at lukke ned eller sælge takeaway, havde de med sikkerhed valgt at lukke ned. De havde ikke som andre

restauranter erfaring med at sælge takeaway, og de aktører, som de sammenlignede sig med, valgte også at lukke ned.

Den tabsopgørelse, der er fremlagt som bilag 57, har han lavet. Han har lavet den så retfærdigt som muligt og har der været uoverensstemmelser, har han rettet det til.

Tabsopgørelsen viser den samlede lønudgift, som Jensens Bøfhus ville have haft, forudsat at alle medarbejderne var sendt hjem. I det beløb er herefter fra trukket den egenbetaling og de selvbetalte feriedage, der fulgte af lønkompen sationsordningen. I den resterende udgift er fratrasket den profit, Jensens Bøf hus havde ved at sælge takeaway, og endelig er den manglende kompensation for faste omkostninger, som Jensens Bøfhus ikke fik som følge af takeaway-sal get, lagt til.

Opgørelsen viser forskellen på det de modtog, og det de skulle have haft, hvis de havde været berettiget til fuld kompensation.

Jensens Bøfhus blev hårdt ramt økonomisk, da COVID-19 kom. Man kan ikke tage deres bruttofortjeneste og dividere med 12. Det er ikke retvisende. Det skyldes, at det er om sommeren, de har mest omsætning, og det var tidligt på året COVID-19 ramte.

Den gode indtjening for Jensens Bøfhus er salg af drikkevarer. Det er ikke take-away eller ”frokostbøffen” .

En del af de stigende udgifter i revisors erklæring skyldtes en stigning i kostpri sen, COGS, der dækker over vareforbruget. Men lønudgifterne udviklede sig også negativt. Årsagen var, at de efter genåbningen startede op med mange nye medarbejderne efter at have afskediget under COVID-19. De var ikke så hurtige eller gode til at indkøbe varer. Dækningsbidrag 2 afviger derfor også med 3,1 %.

Man kan godt sammenligne tallene i revisors erklæring for Jensens Bøfhus og franchiserestauranterne. De har samme menukort, og de samme indkøbspriser. I franchiserestauranterne, hvor de ansatte blev sendt hjem med lønkompen sa tion, havde de ikke en negativ udvikling som i Jensens Bøfhus.

Når de havde valgt årene 2020 og 2022 var det fordi, 2022 var det første rigtige år efter COVID-19.

Den stikprøvekontrol, der blev lavet på Jensens Bøfhus’ lønindberetninger til eIndkomstregistret, er baseret på Jensens Bøfhus’ egne regnskabstal. Man kan ikke sammenligne en månedsløn i eIndkomstregistret med den indkomst, en

ansat ville have haft efter kontrakten. Der var medarbejdere, der arbejdede flere timer, end der stod i deres kontrakt. Det giver ikke mening at tage 10 medarbejdere ud til stikprøvekontrol. Når de summerede den totale indkomstindberetning med tal fra tabsopgørelsen på fire lønperioder, var der, som det fremgår af opgørelsen, en forskel på 75.000 kr. Det viser, at beregningen er rigtig.

Han havde det formelle chefsvar over Vidne 1. Da han fik meldingen fra hende om, at de ikke kunne få lønkompensation, overvejede han ikke selv at ringe til Erhvervsstyrelsen. Han havde fuld tillid til hende.

Vidne 1 har forklaret, hun tidligere var ansat i Jensens Bøfhus. Hun havde arbejdet der siden 1999. Hun startede som deltidsjener og endte som Stilling 1. Hun fratrådte i august 2023.

Hun har kendskab til personalevilkår i Jensens Bøfhus. Hun var også bekendt med den overenskomst, som Restaurant Flammen havde. Jensens Bøfhus' overenskomst var gammeldags sammenlignet med Flammens.

Da hun var ved at lave den første ansøgning om lønkompensation, ringede hun til Erhvervsstyrelsen. Hun talte med en medarbejder, der sagde, at vedkommende skulle tale med en overordnet, inden spørgsmålet kunne besvares. Da medarbejderen kom tilbage, blev der ordret sagt: "Fagbevægelsen har gjort indsigelse, og Jensens Bøfhus er blokeret fra at søge om lønkompensation." Hun opfattede det som en definitiv udmelding. Hun orienterede Vidne 2 om det, da det var vigtigt for virksomhedens økonomi.

Den mail, som hun skrev til Vidne 2 om svaret fra Erhvervsstyrelsen, er skrevet et kvarter efter, hun havde talt med medarbejderen hos styrelsen. Hun sendte alligevel en ansøgning om lønkompensation, da hun oplevede, at hun havde talt med et ungt menneske, og at de gennem en ansøgning måtte finde ud af, om de var berettigede eller ej. Det var hun nok blevet enig med Vidne 2 om.

Det er korrekt, at mange af de ansatte i Jensens Bøfhus var deltidsansat. Det var klart et konkurrenceparameter at skabe en god personalekultur.

Vidne 4 har forklaret, at han er partner i Price Waterhouse Coopers. Han har lavet revisors erklæring sammen med Person.

I revisors erklæring har de opstillet Jensens Bøfhus' egne tal. Der er ikke lavet revision af tallene. Tallene, der indgår i erklæringen, stammer fra årsrapporter, som de har revideret, og som ikke havde påtegninger. De har dels taget afsæt i, hvordan dækningsbidraget har udviklet sig, dels hvordan omsætningen har udviklet sig.

Anbringender

Jensens Bøfhus har procederet i overensstemmelse med påstandsdokument af 13. april 2026, hvoraf fremgår bl.a. (henvisninger til bilag, ekstrakt, materiale samling og noter er udeladt):

” 2. SAGENS TVIST

2.1 Denne sag handler om, hvorvidt Jensen's Bøfhus med urette er blevet nægtet adgang til at deltage i de under COVID-19 etablerede løn kompensationsordninger, fordi Jensen's Bøfhus var omfattet af en lovlig arbejdsretlig konflikt.

Til støtte for de nedlagte påstande gør Jensen's Bøfhus' i første række gældende, at Ministerierne har handlet i strid med legalitetsprincippet og derved erstatningspådragende. For det tilfælde, at retten ikke måtte give Jensen's Bøfhus medhold i, at Ministerierne har handlet uhjemlet og derved pådraget sig et erstatningsansvar, gøres det gældende, at tvangslukningen kombineret med udelukkelsen fra adgangen til at deltage i de generelt etablerede støtteordninger med lønkompensation har ramt Jensen's Bøfhus på en så atypisk og intens måde, at indgrebet har haft ekspropriativt karakter. Endeligt gøres til gældende, at indgrebet over for Jensen's Bøfhus har haft karakter af singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3. De tre hovedsynspunkter uddybes umiddelbart nedenfor.

2.2 Ministerierne har handlet i strid med legalitetsprincippet og handlet erstatningspådragende

2.2.1 Det følger af legalitetsprincippet, at det kræver hjemmel i en af Folketinget vedtaget lov at udelukke en konfliktramt virksomhed, der tvangslukkes i medfør af epidemilovgivningen, fra at deltage i de i for bindelse med tvangslukningen generelt etablerede støtteordninger, og der er ikke i en af Folketinget vedtaget lov givet hjemmel til at udelukke Jensen's Bøfhus fra støtten som sket.

2.2.2 Begge de sagsøgte ministerier har ved flere på hinanden følgende udmeldinger og handlinger i ond tro uberettiget forsøgt at afskære Jensen's Bøfhus fra på lige fod med andre tvangslukkede virksomheder at opnå adgang til den indførte lønkompensationsstøtte. Dermed har ministerierne i ond tro tilsidesat legalitetsprincippet, der følger af grundlovens § 3, og Ministerierne her herved handlet erstatningspådragende, hvorfor Jensen's Bøfhus har krav på at få erstattet sit tab. Den nedlagte påstand udgør et konservativt opgjort tab, som er direkte foranlediget af Ministeriernes retsstridige adfærd.

2.3 Tvangslukningen kombineret med udelukkelsen fra støtte har ramt Jensen's Bøfhus på en så atypisk og intens måde, at indgrebet har haft ekspropriativ karakter

2.3.1 For det tilfælde, at retten ikke måtte give Jensen's Bøfhus medhold i, at legalitetsprincippet er blevet tilsidesat, og at Jensen's Bøfhus derfor

har krav på at få sit tab erstattet, gøres det i anden række gældende, at statens tvangslukninger af Jensen's Bøfhus' restauranter kombineret med udelukkelsen af netop Jensen's Bøfhus fra adgang til de generelle lønkompensationsordninger har ramt Jensen's Bøfhus på en så intens og atypisk måde, at indgrebet herved har fået karakter af ekspropriation.

2.4 Indgrebet over for Jensen's Bøfhus har haft karakter af singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3

2.4.1 Det gøres endeligt gældende, at den iværksatte regulering på tids punktet, hvor reguleringen blev gennemført, har haft til formål at afskære et meget begrænset - på forhånd identificerbare - antal tvangslukkede virksomheder fra at opnå samme økonomiske støtte, som alle andre samtidigt og af samme årsag tvangsslukkede virksomheder havde adgang til. Udelukkelsen fra at opnå den samme adgang til støtte, som alle øvrige virksomheder, der af samme årsag blev tvangsslukket, har haft, har derved fået karakter af singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3.

2.5 De tre ovenfor gengivne hovedsynspunkter fører både hver for sig og samlet til, at Jensen's Bøfhus skal have det tab, Jensen's Bøfhus har lidt som følge af den behandling, den daværende regering udsatte Jensen's Bøfhus for, erstattet.

...

7. ANBRINGENDER

Til støtte for de nedlagte påstande gøres følgende anbringender gældende:

7.1. Ministerierne har afgivet vildledende og urigtige oplysninger til både Folketinget og Jensen's Bøfhus, og indførelsen af neutralitetsprincippet i bekendtgørelsen manglede hjemmel

7.1.1 Det følger af legalitetsprincippet, at et statsligt indgreb rettet mod en virksomhed kræver hjemmel i lov. Aktstykke 108 gav den fornødne bevillingsmæssige hjemmel til at afholde udgifter til den aftalte støtteordning under de i aktstykket oplistede betingelser og i tilknytning hertil fremsatte beskæftigelsesministeren L141 den 19. marts 2020, der nærmere regulerede retsstillingen for arbejdsgivere og lønmodtagere, som måtte benytte sig af lønkompensationsordningen.

7.1.2 Hverken lovforslag eller aktstykke indeholdt bestemmelser eller bemyndigelser, som gav grundlag for at behandle virksomheder underlagt en kollektiv arbejdsretlig tvist anderledes end andre virksomheder, der kunne komme få dækket lønomkostninger via lønkompensationsordningen. Det blev heller ikke oplyst til hverken Folketinget eller Finansudvalget, at henholdsvis Folketinget eller Finansudvalget ved henholdsvis lovforslaget og aktstykket skulle tage stilling til, om en sådan ny og kontroversiel regulering skulle tillades. Allerede af denne grund gav hverken aktstykke 108 eller lovforslaget L141 hjemmel til at der ved

ministeriel bekendtgørelse skulle kunne indføres regler, som gav mulighed for at forskelsbehandle tvangslukkede virksomheder, der var involveret i en lovlig konflikt, anderledes end andre tvangslukkede virksomheder.

7.1.3 Dette uddybes i det følgende:

7.1.4 Der blev ikke ved aktstykke 108 eller noget senere aktstykke skabt hjemmel til at forskelsbehandle konfliktramte virksomheder fra andre i samme situation

7.1.4.1 Som beskrevet ovenfor under afsnit 5.4.2, er der ved en sædvane på grundlovsniveau skabt mulighed for at opnå hjemmel til at afholde udgifter, uden grundlovens udgangspunkt, hvorefter hele Folketinget skal have mulighed for at debattere lovforslaget gennem den sædvanlige proces med tre behandlinger i folketingssalen, udvalgsbehandling mv. iagttages. Finansudvalget og Finansministeriet gennem årene udviklet en praksis som er detaljeret beskrevet i budgetvejledningen. Det fremgår af budgetvejledningen, at der i tilknytning til den bevillingsmæssige sædvane i et meget begrænset omfang er skabt mulighed for at lovgive i tekstanmærkningerne i et aktstykke, uanset der ved en sådan lovgivning sker tilsidesættelse af både grundlovens § 41, stk. 2, der stiller krav om, at et lovforslag skal behandles tre gange i Folketinget, før det kan vedtages, og grundlovens § 50, der opstiller krav om at mindst 50 % af Folketingets medlemmer skal være til stede og deltage i behandlingen.

7.1.4.2 Det fremgår af de fastlagte rammer fra Finansministeriets budgetvejledning, citeret ovenfor afsnit 5.4.5, for det første, at evt. materiel lovgivning skal relatere sig til Finansudvalgets opgave inden for det bevillingsmæssige område, idet "*anvendelse af tekstanmærkninger til regulering af bevillingsfremmede forhold må ikke finde sted*". Denne begrænsning udelukker således, at et ministerium vil kunne omgå grundlovens krav om, at lovforslag skal undergives tre behandlinger i Folketinget, ved i stedet at lovgive i tekstanmærkninger om forhold, der ikke henhører under Finansudvalgets område og kompetence. Spørgsmål om, hvor vidt, og i givet fald hvornår og hvordan, der ved lovgivning skal laves statslige indgreb i bestående arbejdsretlige konflikter, hører ikke under Finansudvalgets kompetence. Allerede af den grund, kan en generelt formuleret bemyndigelse i en tekstanmærkning som den, der blev indsat i aktstykke 108 og efterfølgende afløsende aktstykker ikke udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag til at udelukke en konfliktramt virksomhed fra at opnå støtte i henhold til de generelt vedtagne kriterier. Det bør i den forbindelse erindres, at Finansudvalget alene består af 17 medlemmer af Folketinget, som gennem deres arbejde med tiden opnår en betydelig indsigt i og forståelse for statens budget, hvorimod arbejdet i Finansudvalget ikke har nogen form for berøring med, og derfor heller ikke sikrer nogen som helst form for indsigt i, de retlige rammer og vilkår, der er gældende, når der er en lovlig arbejdsretlig konflikt, som udspiller sig mellem to parter i den private sektor.

7.1.4.3 For det andet er der i budgetvejledningen fastlagt meget præcise og kumulative betingelser til både indhold og præcision i tekstanmærk

ning *"i de meget sjældne tilfælde, hvor et aktstykke måtte indebære lovgivning i form af tekstanmærkninger, der ændrer eller supplerer materiel lovgivning"*.

Forudsat betingelse nr. 1 om, at lovgivningen skal henhøre under Finansudvalgets kompetence, gælder der yderligere seks betingelser, herunder krav om, at lovgivningen skal være præcis og konkret, så det gøres klart og umisforståeligt for Finansudvalget, hvilke materielle regler, der justeres ved tekstanmærkningen, og hvad justeringen indebærer.

Også af denne grund er det udelukket, at tekstanmærkningen i aktstykkerne kan udgøre det fornødne hjemmelsgrundlag.

7.1.4.4 Herudover er det en betingelse, at den regulering, der gennemføres ved lovgivning gennem en tekstanmærkning, ikke må være bebyrdende. Materielle begrænsninger i en bevilling, der udelukker borgere eller virksomheder fra at deltage i den ved bevillingen skabt hjemmel til udgiftsafholdelse på generelt niveau, skal således være udtrykkeligt reguleret direkte i aktstykket og ikke via en i generelle vendinger formuleret bemyndigelsesbestemmelse i en tekstanmærkning. Den i bekendtgørelsen indsatte bestemmelse om konfliktramte arbejde er utvivlsomt bebyrdende, da den jo fraviger de betingelser, som trepartsaftalen og aktstykkerne opstillede til skade for Jensen's Bøfhus.

7.1.4.5 Endelig skal der være væsentlige hensyn, der begrundes, at lovgivningen sker i tekstanmærkning, og lovgivningen i tekstanmærkningen skal have en sådan hastende karakter, at den ikke må kunne afvente en normal folketingsbehandling. Denne betingelse har heller ikke været opfyldt, idet der intet har været til hinder for, at Folketinget kunne blive præsenteret for Beskæftigelsesministeriets ønsker til særlig regulering af konfliktramte virksomheder under processen med vedtagelsen af L141, jf. nedenfor. Det skal i den forbindelse bemærkes, at restauranter ikke var underlagt et åbningsforbud i perioden fra den 18. maj 2020 til og med den 8. december 2020. Trods denne mellemliggende periode på knap syv måneder blev der ikke taget initiativ til at få indsat en bestemmelse i lovgivning vedtaget af Folketinget, som fastslog, at adgangen til støtte kunne begrænses for personer eller virksomheder i lovlig arbejdsretlig konflikt. Ligeledes blev der ikke vedtaget lovbestemmelser, der gav hjemmel til, at en minister kunne fastsætte sådanne begrænsninger ved bekendtgørelse.

7.1.5 Der blev ikke under vedtagelsen af L141 skabt hjemmel til at forskelsbehandle konfliktramte virksomheder

7.1.5.1 Spørgsmålet om retstilstanden for konfliktramte virksomheder blev bragt op under behandlingen af L141, idet der blev spurgt til, om virksomheder, der lockouter medarbejdere kunne deltage i støtteordningen, jf. afsnit 4.4.5 ovenfor. Såfremt virksomheder og/eller medarbejdere, der var omfattet af en arbejdsretlig konflikt, skulle behandles anderledes i forhold til andre virksomheder og/eller medarbejdere, ville det rette svar have været, at Beskæftigelsesministeriet fandt det rigtigt, at der skulle foretages en forskelsbehandling. I den forbindelse kunne Beskæftigelsesministeriet 1) stille et ændringsforslag til L141, som beskrev, hvori forskelsbehandlingen skulle bestå, 2) tilkendegive, at der snarest ville blive fremsat nyt lovforslag, hvorefter adgangen til lønkomensation for virksomheder og medarbejdere omfattet af konflikt

ville blive fastsat eller 3) have bedt Folketinget om at delegere lovgivningskompetencen hertil ved at give Beskæftigelsesministeren bemyndigelse til at fastsætte regler herom. I stedet blev Folketinget urigtigt oplyst om, at retstilstanden allerede var således, at konfliktramte virksomheder som følge af et "generelt gældende neutralitetsprincip" var afskåret fra at opnå samme støtte som andre virksomheder i samme situation.

7.1.5.2 Såfremt Beskæftigelsesministeren havde benyttet sig af en af de korrekte tre nævnte fremgangsmåder, ville Folketingets medlemmer være blevet givet muligheden for at debattere, om der skulle vedtages særregler for virksomheder og medarbejdere i konflikt i forbindelse med COVID-19 og lønkompensationsordningen, som bekendt havde til formål at sikre, at medarbejdere ikke skulle opsiges, og i givet fald, hvordan disse skulle udmøntes. Ved urigtigt at oplyse, at retstilstanden allerede havde gjort op med spørgsmålet, blev Folketingets medlemmer afskåret fra at drøfte og få afklaret, om det nødvendige flertal i Folketinget ønskede at vedtage særlovgivning herom og i givet fald, hvordan lovgivningen skulle udformes. Det er nærliggende at antage, at den på daværende tidspunkt socialdemokratiske mindretalsregering ikke ville have kunnet få et flertal i Folketinget til at stemme for en regulering, hvorefter de virksomheder, der var i en lovlig konflikt, som blev tvangsslukket skulle afskæres fra en støtte, der vedrørte tvangsslukning og ikke konfliktforhold, mens de faglige organisationer og deres medlemmer, der også var i konflikt og derfor afskåret fra at tage ansættelse på konfliktramte virksomheder, skulle have adgang til støtteordningerne på samme vis som alle andre.

7.1.5.3 Et ministeriums urigtige oplysning til Folketinget under en lovgivningsproces om, at Folketingets medvirken til ny regulering på et område ikke er nødvendig, skaber selvsagt ikke et hjemmelsgrundlag til, at regeringen herefter uden Folketingets godkendelse selv kan indføre den af regeringen ønskede regulering. Der blev derfor ikke under lovgivningsprocessen for L 141 skabt et hjemmelsgrundlag til, at regeringen kunne udelukke konfliktramte virksomheder fra at opnå samme støtte efter de samme kriterier, der kom til at gælde for alle øvrige virksomheder. Tværtimod.

7.1.6 Senere aktstykker har heller ikke skabt den fornødne hjemmel

7.1.6.1 De begrænsninger i adgangen til at fastsætte materielle regler gennem tekstanmærkninger i aktstykker, der er beskrevet ovenfor vedrørende aktstykke 108, gør sig tilsvarende gældende for de efterfølgende aktstykker, og af samme grunde, har de heller ikke kunnet udgøre noget hjemmelsgrundlag.

7.1.6.2 Til støtte for, at undtagelsen af konfliktramte virksomheder havde hjemmel, har Ministerierne gjort følgende gældende:

" Det gøres gældende, at undtagelsen havde hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 indeholdende tekstanmærkninger tilt -rådt af Finansudvalget, og den i øvrigt hvilede på hensyn til et objektivt og sag -

ligt princip om, at staten som udgangspunkt indretter lovgivningen sådan, at den ikke påvirker konflikter på arbejdsmarkedet."

Det bestrides, at neutralitetsprincippet i den foreliggende form, hvor kun den ene side af en lovlig konflikt rammes, kan betragtes som værende et objektivt og sagligt princip. Hertil kommer imidlertid, at synspunktet er irrelevant ved afgørelsen af, om der i nærværende sag var hjemmel, til at Ministerierne ved lovgivning i bekendtgørelsesform kunne skabe grundlag for at undtage konfliktramte stillingskategorier fra lønkompressionsordningen.

7.1.6.3 For så vidt angår Ministeriernes påstand om, at undtagelsen havde hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 skal det præciseres, at årsagen til at Jensen's Bøfhus anfører aktstykke nr. 108 af 17. marts 2020 som hjemlen for den anfægtede undtagelsesbestemmelse i bekendtgørelse nr. 701/2020 er, at aktstykke nr. 108 af 17. marts 2020 teknisk set er det "oprindelige og originale" aktstykke, som skabte hjemmelsgrundlaget, og som herefter blev erstattet af det opdaterede med på punkter af relevans for denne sag identiske aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020. Da aktstykke nr. 108 blev behandlet, havde ingen overvejet konfliktspørgsmålet og væsentligt er også, at ingen af aktstykkerne nævner neutralitetsprincippet, endsige berører emner i tilknytning hertil, ligesom Finansudvalget ikke i indstillingerne blev orienteret om, at hjemlen i tekstanmærkningen var tiltænkt at give regeringen mulighed for at gribe ind i en lovlig arbejdsretlig konflikt ensidigt til gavn for den ene og til skade for den anden part i konflikten.

7.1.6.4 Til støtte for, at Ministerierne har overholdt rammerne og rets sædvanerne for anvendelsen af tekstanmærkninger på aktstykker, har Ministerierne anført følgende:

"Endelig bemærkes, at grænserne for tekstanmærkninger på aktstykker under alle omstændigheder ikke gælder, fra tidspunktet efter det pågældende aktstykke er optaget på tillægsbevillingslov og dermed har været undergivet den i grund-loven fastsatte procedure for behandling og vedtagelse af love."

I forlængelse heraf har Ministerierne anført, at tillægsbevillingsloven for 2020 blev vedtaget den 23. marts 2021 indeholdende tekstanmærkningen gengivet i aktstykke nr. 117, hvorfor der var hjemmel.

Argumentationen fra Ministerierne forekommer både overraskende og at være udtryk for en uhyggelig retlig argumentation, der bør ikke fremføres af den udøvende magt i demokratiske retssamfund. Ministerierne lader med den anførte argumentation hånt om nogle helt fundamentale retsprincipper, der er kendetegnende for retsstaten. Et væsentligt princip er ejendomsrettens ukrænkelighed, et andet lige så væsentligt retsprincip er betænkeligheden ved lovgivning med tilbagevirkende kraft. Begge principper søger at sikre borgere og virksomheder deres retsbeskyttelse mod en udøvende magt, der ikke accepterer demokratiets spilleregler.

7.1.7 Den af Erhvervsministeriet besluttede særregulering af konfliktramte virksomheder er ikke neutral, men udgør en ensidig støtte til 3F og foreningens medlemmer

7.1.7.1 Deltagerne i konflikten var på den ene side Jensen's Bøfhus og på den anden side 3F og 3Fs medlemmer. Derimod var de medarbejdere, der var ansat hos Jensen's Bøfhus, som ikke var medlemmer af 3F, ikke en del af konflikten. De gange, staten har fundet det hensigtsmæssigt at vedtage særlovgivning, der regulerede retstilstanden for konfliktramte parter, har den gennemførte lovgivning skullet sikre, at den ene part ikke gennem statslig støtte kan gavne sin position over for den anden side af konflikten. Dette har imidlertid ingenlunde været tilfældet i nærværende sag. Den af den daværende regering ved bekendtgørelse fastlagte retstilstand har begrænset arbejdsgiversiden fra at deltage på lige fod med andre virksomheder i de støtteordninger, der blev etableret samtidig med og som konsekvens af regeringens tvangslukning af lovlig erhverv. Derved er også de medarbejdere hos arbejdsgivere, der ikke har været en del af konflikten blevet udelukket fra at blive hjemsendt på samme vilkår som andre lønmodtagere. På den anden side har regeringen ikke udelukket de medlemmer af 3F, der gennem den af 3F besluttede blokade er blevet direkte part i konflikten, fra at opnå adgang til hjemsendelse med lønkompensation. Den daværende regering har således absolut ikke søgt at gøre staten neutral i konflikten men derimod understøttet 3F og 3Fs medlemmer med et særligt og meget skadeligt våben, der kunne anvendes risikofrit og uden omkostninger for 3F og 3Fs medlemmer i tvangslukningsperioderne.

7.1.7.2 Hertil kommer, at det var tvangsnedlukningen - ikke konflikten med 3F, der aktualiserede behovet for lønkompensation. Der var således ingen sammenhæng mellem det ved nedlukningen opståede behov for støtte og den igangværende konflikt, hvorfor det også af denne grund forekommer åbenbart urigtigt at søge at forklare tiltaget med et ønske om som stat at være neutral.

7.1.7.3 Det kræver en klar og utvetydig bemyndigelse fra et flertal i Folketinget, såfremt en regering skal bemyndiges til under påberåbelse af et såkaldt neutralitetsprincip at fastsætte meget indgribende regler, der udelukkende støtter den ene part og belaster den anden part i en lovlig arbejdsretlig konflikt. Den daværende regering modtog ikke en sådan klar og utvetydig bemyndigelse fra Folketingets flertal til at lovgive gennem bekendtgørelse som sket.

7.1.8 Ministerierne har givet vildledende og urigtige oplysninger vedrørende neutralitetsprincippet anvendelse i administreringen af lønkompensationsordningen

7.1.8.1 Ministerierne bestrider i nærværende sag, at Erhvervsstyrelsen telefonisk den 26. marts 2020 har givet vildledende og urigtige oplysninger, herunder oplyst Jensen's Bøfhus, at *"fagbevægelsen har gjort indsigelse og blokeret vores adgang til at ansøge om lønkompensation"*, og derved afvist, at Jensen's Bøfhus kunne ansøge om lønkompensation.

7.1.8.2 Det er Ministeriernes opfattelse, at Jensen's Bøfhus ikke har frem - lagt dokumentation for denne vejledning til trods for, at Jensen's Bøfhus rent faktisk har dokumenteret, at Vidne 1, Stilling 1 hos Jensen's Bøfhus, foretog et opkald til Erhvervsstyrelsen den 26. marts 2020, kl. 09.14 - et opkald der varede 8 minutter - og at hun i umiddelbar forlængelse af opkaldet og på et tids punkt hvor hverken hun eller nogen anden var bekendte med hjem melsproblematikken - orienterede Stilling 2, Vidne 2 om, at FH havde gjort indsigelse og dermed "blokeret" Jen sen's Bøfhus' adgang til at søge om lønkomensation.

7.1.8.3 At vildledende og urigtige oplysninger blev givet telefonisk til Jensen's Bøfhus den 26. marts 2020 ses ikke udelukket som følge af Er hvervsstyrelsen notat af 26. august 2020 - 5 måneder efter den doku menterede samtale -, hvori styrelsen redegør for, hvordan faglig kon flikt blev håndteret fra ordningens lancering den 15. marts 2020, til at regelgrundlaget blev endeligt afklaret, og ordningens bekendtgørelse blev opdateret den 29. maj 2020. Af notatets s. 3 fremgår, at der *"fra åb -ningen af lønkompositionsordningen den 25. marts 2020 [var] tvivl om håndteringen af ansøgninger fra virksomheder omfattet af faglig konflikt"*. Hernæst fremgår det af samme side, at Erhvervsstyrelsen *"i dagene ef ter åbningen af lønkompositionsordningen"* blev opmærksom på, at styrelsen ikke havde de fornødne oplysninger, for at kunne træffe afgø relse i ansøgninger fra virksomheder omfattet af lockout mv. Af redegø relsen fremgår det, uden angivelsen af nogen nærmere dato herfor, at styrelsen besluttede at vente med at sagsbehandle ansøgninger fra virk somheder, hvor styrelsen var blevet gjort opmærksom på, at de mulig vis var omfattet af en faglig konflikt.

7.1.8.4 Af notatets s. 6 fremgår yderligere, at sagsbehandlerne i Er hvervsstyrelsen ikke må træffe afgørelse ved henvendelser på deres hotline. Derimod kan sagsbehandlerne *"informere om forståelse af ord ningens regler"* . Af notatets s. 9 fremgår herefter:

" På baggrund af henvendelsen fra FH og det forventede svar fra Beskæftigel -sesministeren på spørgsmål 26, som Erhvervsstyrelsen orienteres om den 22. marts 2020, lægger Erhvervsstyrelsen den 25. marts 2020 listen over de virk -somheder, som FH meddeler er omfattet af konflikt, i den interne svarbase sam -men med en kopi af FH's henvendelse. Formålet er at orientere sagsbehand -lerne om, at de ikke må sagsbehandle ansøgninger fra disse virksomheder, før det er afklaret, hvordan faglig konflikt skal håndteres. Listen er herefter tilgæn -gelig for sagsbehandlerne, og de kan af henvendelsen læse, at: "Fagbevægelsens Hovedorganisation oplyser, at følgende virksomheder har varslet og iværksat lockout af medlemmer af 3F Privat Service Hotel og Restauration, hvorfor disse herved har afskåret sig fra at modtage lønkomensation." På et efterfølgende morgenmøde primo april giver produktionsteamet sagsbehandlerne en yderli -gere mundtlig instruks om, at sagsbehandling af sager fra virksomheder, som formodes omfattet af faglig konflikt, skal afvente nærmere afklaring inden yder -ligere sagsbehandling og eventuel udbetaling foretages."

7.1.8.5 Notatet fastslår alene, at der på et morgenmøde primo april 2020 - dvs. på et tidspunkt efter telefonsamtalen mellem Erhvervsstyrelsen og Jensen's Bøfhus, der fandt sted den 26. marts 2020 - blev givet in

struks til sagsbehandlerne i Erhvervsstyrelsen om, at sager fra virksomheder, som vedrørte faglige konflikter, skulle afvente videre sagsbehandling. Forud herfor, havde Erhvervsstyrelsen alene lagt en liste over virksomheder samt kopi af FH's brev i en intern svarbase, hvor sagsbehandlerne kunne læse FH's beskrivelse af, at de af FH oplyste virksomheder havde afskåret sig fra at modtage lønkomensation. Det bemærkes, at det i notatet alene er angivet, at "formålet" hermed var at orientere sagsbehandlerne om, at de ikke måtte sagsbehandle, før end det var afklaret, hvordan faglig konflikt skulle håndteres. Det er således ikke angivet, at listen og brevet blev lagt i den interne svarbase "med instruks" om, at der ikke blev foretaget yderligere sagsbehandling. Det er således nærliggende at antage, at en sagsbehandler kan have læst brevet fra FH og forstået et evt. "formål" med, at listen og brevet blev lagt i den interne svarbase, anderledes end hvad hensigten var. Ligeledes medfører det forhold, at listen og brevet blev lagt i den interne svarbase den 25. marts 2020, og at Jensen's Bøfhus modtog telefonisk rådgivning den 26. marts 2020 tidlig morgen, at dokumenterne ikke nødvendigvis blev gennemgået eller drøftet med kollegaer inden den telefoniske rådgivning blev ydet, og at det således ikke stod den pågældende sagsbehandler klart, hvad en evt. hensigt med at dokumenterne var lagt i den interne svarbase var.

7.1.8.6 Desuagtet udgør Erhvervsstyrelsens beslutning om at berostille ansøgninger fra konfliktramte virksomheder i sig selv en culpøs handling. Trods statens tvangslukning af Jensen's Bøfhus og den fortsatte forpligtelse fra Jensen's Bøfhus's side til at dække lønomkostninger for sine ca. 500 medarbejdere - begge forhold der ikke kunne sættes i bero - samt behovet for at kompensationen hurtigt skulle ud til virksomhederne, besluttede Erhvervsstyrelsen at suspendere behandlingen af ansøgninger fra virksomheder ramt af konflikt, hvilken beslutning ramte disse virksomheder hårdt i en forvejen presset situation. Erhvervsstyrelsen genoptog først sagsbehandlingen af disse i ansøgninger ultimo maj 2020.

7.1.8.7 At Ministerierne har afgivet vildledende og urigtige oplysninger bl.a. ved beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål nr. 26 den 23. marts 2020 og Erhvervsstyrelsens telefoniske rådgivning til Jensen's Bøfhus den 26. marts 2020, og at oplysningerne har givet virksomheder grund til at agere herefter understøttes i øvrigt af, at det hele tiden havde været hensigten og intentionen at udelukke konfliktramte virksomheder fra kompensationsordningen, hvorfor Erhvervsministeren derfor også fandt anledning til at ændre bekendtgørelsen. Det er derfor uden betydning, som Ministerierne bl.a. har anført, at der i perioden frem til udstedelsen af bekendtgørelse nr. 701 ikke var administreret efter en undtagelse for virksomheder i faglig konflikt, og at der således ikke var givet afslag på ansøgninger om lønkomensation med den begrundelse, at virksomheden var omfattet af en faglig konflikt.

7.2 Tvangslukningen og udelukkelsen fra lønkompressionsordningen udgjorde et ekspropriativt indgreb -

7.2.1 Tvangslukningen og udelukkelsen fra lønkompressionsordningen udgjorde et indgreb i en beskyttet rettighed -

7.2.1.1 Afgrænsningen af, hvornår der foreligger ekspropriation, beror på en samlet vurdering af flere kriterier.

7.2.1.2 Jensen's Bøfhus anerkender, at Danmark befandt sig i en ekstra ordinær situation, da den daværende regering besluttede at tvang slukke store dele af Danmark, herunder hele restaurationsbranchen.

7.2.1.3 Ændringen af epidemiloven, beslutning om at tvangslukke hele erhverv og etablere generelle støtteordninger, hvor erhvervsdrivende ikke fik deres tab fuldt ud dækket, havde efter Jensen's Bøfhus karakter af generel regulering, hvor der heller ikke skete overførsel af ejendoms retten til aktiver, og uanset indgrebene ramte de berørte virksomheder særdeles intenst, anerkender Jensen's Bøfhus, at de nævnte tiltag blandt andet i lyset af de gennemførte støtteordninger ikke i sig selv har haft karakter af ekspropriation.

7.2.1.4 Imidlertid indebar det forhold, at den daværende regering besluttede at udelukke de ganske få virksomheder, der på det nævnte tidspunkt befandt sig i en lovlig konflikt, fra at opnå støtte på samme vis som alle ligestillede virksomheder, med begrundelsen at staten skulle holde sig neutral i forhold til bestående konflikter, at disse virksomheder herved reelt blev udelukket fra at fortsætte deres lovlige virke på samme vis som de, der havde adgang til støtte. Virksomheder under konflikt havde således efter regeringens beslutning valget mellem i) at afskedige medarbejdere, med konsekvensen, at de ikke ville have den fornødne bemanning, når tvangslukningen ophørte, ii) at acceptere de vilkår fagforeningen, virksomhederne var i konflikt med, opstillede, eller iii) at lide tab i en helt anden størrelsesorden end deres konkurrenter. At Jensen's Bøfhus ikke er gået konkurs som følge af regeringens tiltag, skyldes alene, at det har været muligt at få tilført virksomheden ny kapital.

7.2.1.5 Jensen's Bøfhus har været udsat for et indgreb i pågældendes ejendom, idet tvangslukningen har forhindret Jensen's Bøfhus i retten til at drive sin virksomhed, jf. U 1980.955 (Greendane-sagen).

7.2.1.6 Østre Landsret fastslog, at den virksomhed med søtransport til Grønland, som et privat selskab drev uden et særligt grundlag i lov, anordning eller tilladelse, måtte anses for omfattet af det ejendomsbegreb, der beskyttes af grundlovens § 73. Retten til at drive restaurant med besøgende gæster er grundkernen i Jensen's Bøfhus virksomhed, hvorfor en nedlukning af denne drift for en midlertidig periode i sig selv er byrdefuld og eksistenstruende for Jensen's Bøfhus. Modsat de øvrige aktører i restaurationsbranchen har Jensen's Bøfhus i perioden (14. marts til 17. maj 2020 samt 9. december 2020 til 20. april 2021) ikke været berettiget til at modtage lønkomensation herfor, hvilket ellers ville have kompenseret Jensen's Bøfhus for den intensitet, tvangslukningen har haft som indgreb.

7.2.1.7 På baggrund af ovenstående og ved den atypiske og særdeles indgribende karakter, regeringens tvangslukning har haft for de få konfliktramte virksomheder - og kun disse - har nedlukningen ud fra en

samlet vurdering fået karakter af ekspropriation i medfør af grundlovens § 73, og også af denne grund krav på fuldstændig erstatning for det i forbindelse med tvangslukningen lidte tab.

7.2.2 Tvangslukningen og udelukkelsen fra lønkompensationsordningen har haft karakter af afståelse

7.2.2.1 Vurderingen af, om der foreligger ekspropriation i medfør af grundlovens § 73 i denne sag skal bedømmes over for den i forbindelse med og på grund af COVID-19 radikalt ændrede epidemilov, jf. dennes daværende § 27, stk. 2 (nuværende § 60, stk. 2). Denne bestemmelse blev, som beskrevet ovenfor i afsnit 4.3, ændret i marts 2020 i umiddelbar forbindelse med tvangslukningen af Danmark pga. COVID-19, hvor man gik fra et princip om 1:1 erstatning fra det offentlige ved indgreb i medfør af epidemiloven, der medførte et tab, til kun at give økonomisk erstatning, såfremt indgrebet har karakter af at være ekspropriation. Lovgivningens sikring af fuld erstatning med nedlukningen, som den var udformet frem til marts 2020, har indebåret, at det ikke har været relevant for virksomheder at overveje at reducere risikoen for nedlukning grundet epidemier på anden vis f.eks. gennem forsikring. Som udtrykkeligt forudsat i bemærkningerne til ændringen af epidemilovens daværende § 27 fremgik det, at en foranstaltning (f.eks. en tvangslukning) i medfør af epidemiloven, kan udgøre ekspropriation, og at ” (...) i det omfang der ydes compensation eller anden erstatning på andet grundlag, vil der endvidere kunne lægges vægt herpå i forbindelse med vurderingen af, om der er tale om ekspropriation.” (bemærkningerne til epidemilovens § 27; materialesamlingens side 67.

7.2.2.2 Der findes ikke i hverken litteratur eller retspraksis en stillingtagen til, hvorledes ekspropriationsbegrebet skal afgrænses under en tvangslukning efter den i 2020 vedtagne, meget specielle lovregulering, der blev etableret ved den ændrede epidemilov, herunder den udtrykkelige kobling mellem adgangen til compensation via f.eks. en støtteordning (som lønkompensationsordningen) og ekspropriation. Det er således i retspraksis uafklaret, hvad der skal til for, at de i lovforarbejderne forudsatte ekspropriationstilfælde aktualiseres.

7.2.2.3 Det gøres gældende, at indgrebet i retten til at drive virksomhed i lange perioder uden mulighed for støtte til lønninger, indebærer, at indgrebet har haft karakter af afståelse og ikke erstatningsfri regulering. Vurderingen af, om et indgreb har karakter af en afståelse eller ej beror på en samlet vurdering af det pågældende indgreb på grundlag af en række forskellige kriterier.

7.2.2.4 Til støtte herfor anføres, at indgrebet har været særligt byrdefuldt og af høj intensitet, idet Jensen's Bøfhus har været tvunget til at lukke sin sædvanlige virksomhed (restaurant med besøgende gæster) helt ned for en midlertidig periode. Foranstaltningen har således ikke været af begrænset rækkevidde, som f.eks. i U 1981.396 (Mælkekoncessionsdommen), hvor koncessionshaverne ikke blev afskåret fra forsat at drive mejerivirksomhed, men alene blev udsat for konkurrence fra andre.

7.2.2.5 Såfremt Jensen's Bøfhus ikke havde været udelukket fra kompensationsordningen, havde indgrebet ikke været nært så byrdefuldt som tilfældet var. Det er således givet, at regeringens beslutning om til dele de ramte rettighedshavere lønkompensation svækkede indgrebets intensitet.

7.2.2.6 Tvangslukningerne var et generelt indgreb, men som imidlertid ramte Jensen's Bøfhus atypisk hårdt grundet regeringens konkrete udelukkelse af konfliktramte virksomheder fra kompensationsordningen. Indgrebet i kombination med udelukkelsen af Jensen's Bøfhus fra lønkompensation medførte Jensen's Bøfhus et samlet tab på 39.438.214 kr. Tabets omfang taler for, at der i forhold til Jensen's Bøfhus forelå afståelse. Dette uanset om der i den konkrete situation ikke kan siges at have været tale om, at Jensen's Bøfhus overførte retten til at drive virksomhed til andre, herunder f.eks. staten.

7.2.2.7 Ved vurderingen af, om et indgreb påfører ejere sådanne særlige byrder på helhedens vegne, så der foreligger afståelse, indgår det med betydelig vægt, om det er sagligt og rimeligt, at netop den berørte gruppe af ejere eller enkelte blandt disse påføres vedkommende byrder. Ved denne vurdering indgår et ikke ubetydeligt element af skøn.

7.2.2.8 Ministerierne har i svarskriftet henvist til U.2006.1095 H til støtte for, at hensynet til menneskers sundhed og beskyttelse af miljømæssige interesse kan være ganske tungtvejende i afvejningen af, om der i en given situation er tale om afståelse eller erstatningsfri regulering. Ministerierne har i den forbindelse anført, at sådanne hensyn kan være så tungtvejende, at selv intensive indgreb må tåles.

7.2.2.9 For så vidt angår den påberåbte dom bemærkes, at Højesteret i denne lagde vægt på, at rettighedshaver ikke havde godtgjort, at forsat udnyttelse af pågældendes rettighed ville kunne ske uden fare for forurening af grundvandet. Med andre ord blev en forsat rettighedsudøvelse holdt op imod formålet med det enkelte indgreb, og på denne baggrund vurderede Højesteret, at indgrebet ikke var ekspropriativt til trods for de økonomiske konsekvenser indgrebet havde for rettighedshaveren.

7.2.2.10 I nærværende sag er der, som anført ovenfor, tale om, at det forhold, at Jensen's Bøfhus udelukkes fra adgang til lønkompensation som følge af en konflikt, og at udelukkelsen sker på en usaglig måde, der kun berører den ene part i konflikten, bevirker, at indgrebet har ekspropriativt karakter. Var Jensen's Bøfhus ikke udelukket fra at modtage lønkompensation, ville indgrebet utvivlsomt have været sagligt og virket mindre byrdefuldt for Jensen's Bøfhus. Med andre ord bør U.2006.1095 H netop inddrages med henblik på at understøtte, at der i nærværende sag er tale om et ekspropriativt indgreb, som er disproportionalt, idet indgrebet kunne være gjort mindre byrdefuldt, uden at dette ville have forhindret eller begrænset regeringen i at neddæmpe smittefaren.

7.2.2.11 At det bør tillægges vægt ved vurderingen af, om et indgreb udgør afståelse eller erstatningsfri regulering, om et indgreb kunne

være gjort ved mindre vidtgående tiltag følger også af MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen), hvor Vestre Landsret fandt, at et afslag på en ansøgning om fortsat indvinding af tørv for at beskytte omliggende høj mosearealer udgjorde ekspropriation for det berørte selskab. Til støtte herfor fremhævede landsretten bl.a., at afslaget nok var begrundet i saglige hensyn til natur- og miljøinteresser, men at der imidlertid ikke kunne lægges afgørende vægt herpå, idet det var sandsynliggjort, at op hør af tørveindvinding ikke var nødvendig for at undgå negativ påvirkning af højmoserne, eftersom mindre vidtgående tiltag ville have været tilstrækkelige.

7.3 Bekendtgørelse nr. 701 indeholder singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3

7.3.1 I 2020, hvor beslutningerne om nedlukning blev truffet, stod overenskomsterne på det offentlige arbejdsmarked ikke til udløb. På det private arbejdsmarked blev der på industriens område indgået for lig den 9. februar 2020, og i forlængelse heraf blev øvrige forlig indgået inden for DA/FHs område. Der var således en meget høj grad af sikkerhed for, at ingen virksomheder eller medarbejdere, der var overenskomstdækket under DA/FH's område, ville blive ramt af konflikt, da trepartsaftalen blev indgået, og der var fuld sikkerhed herfor, da bekendtgørelse nr. 701 blev udarbejdet.

7.3.2 3F, og derigennem FH, var kort tid efter trepartsaftalens indgåelse fuldt opmærksom på, at støttereglerne skulle søges anvendt som et effektivt våben til bekæmpelse af de specifikke restaurationsvirksomheder, der havde fundet det nødvendigt at forhandle overenskomstgrundlag ved siden af HORESTA og dermed udenfor DA/FH fællesskabet, så fremt den daværende regering kunne overbevises om, at virksomheder under konflikt ikke kunne opnå støtte. Det fremgår således af sagens bilag 15, at Erhvervsstyrelsen ved brev af 22. marts 2020 fra FH blev gjort opmærksom på to - og kun to - navngivne restaurationskoncerner, hvoraf Jensen's Bøfhus var den ene, som 3F og dermed FH ønskede at udelukke fra lønkompensationsstøtten, og det fremgår af bilag 16, at Jensen's Bøfhus 4 dage efter, FH havde rettet henvendelse til Erhvervsstyrelsen ved telefonisk henvendelse blev oplyst om, at FH havde blokeret Jensen's Bøfhus' adgang til at opnå lønkomensation.

7.3.3 På tidspunktet hvor Erhvervsministeriet gennem bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 søgte at udelukke Jensen's Bøfhus fra at opnå adgang til deltagelse i lønkompensationsstøtten, blev den ved bekendtgørelse fastlagte regulering således udarbejdet med henblik på at ramme ganske få og på forhånd af FH udpegede og navngivne aktører. Der var som belyst ikke tale om et neutralt tiltag, jf. afsnit 7.1.7, men tværtimod en regulering hvor formålet var at forringe retsstillingen for en arbejds giver i konflikt uden at påføre den konfliktende fagforening og/eller dennes medlemmer en tilsvarende eksponering, og dermed var formålet at flytte balancen i den mellem virksomheden og 3F igangværende konflikt.

7.3.4 Derved forsøgte den daværende regering gennem singulær lovgivning at udelukke to over for Erhvervsstyrelsen navngivne restaura

tionsvirksomheder fra at kunne fortsætte deres lovlige virke på vilkår, som 3F ikke ønskede at acceptere. Med den udarbejdede bekendtgørelse søgte den daværende regering således de facto at afgøre den igangværende arbejdsretlige tvist mellem Jensen's Bøfhus og 3F til fordel for 3F. Den daværende regering benyttede sig dermed af singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3.

7.3.5 Med Tvind-dommen (U 1999.841 H) er fastlagt nogle rammer for singulær lovgivning og grundlovens § 3. Tvind-dommen omhandlede et tilfælde, hvor de skoler, der var nævnt ved navn i den konkrete lov, ikke kunne modtage tilskud, fordi der ikke var tillid til, at skolernes administration af offentlige tilskud ville ske i overensstemmelse med lovgivningen. Derved havde lovgivningsmagten frataget Tvind-skolerne domstolsprøvelse af deres tilskudsberettigelse og derved reelt på forhånd lavet en afgørelse af en konkret retstvist i strid med grundlovens § 3.

7.3.6 Den foreliggende sag adskiller sig ved, at hverken Jensen's Bøfhus eller de ganske få øvrige konfliktramte virksomheder er nævnt ved navns nævnelse som værende udelukket fra lønkompensationsordningen i bekendtgørelse nr. 701/2020, således som det var tilfældet for Tvind-skolerne. Der er med bekendtgørelse nr. 701/2020 derimod tale om lovgivning, der efter sin ordlyd umiddelbart fremstår neutral, men som i dens praktiske udmøntning reelt er singulær og alene egnet til at ramme ganske få og - i forhold til spørgsmålet om, der foreligger singulær lovgivning væsentligt - på forhånd af FH udpegede og navngivne aktører.

7.3.7 I tilknytning til ovenstående henvises der til U.2005B.358, hvor Gorm Toftegaard Nielsen på s. 361 anfører, at grundloven i enkelte tilfælde indeholder hjemmel for klart bebyrdende singulære love. I den forbindelse nævner Gorm Toftegaard Nielsen grundlovens § 73 og § 78, stk. 3, som eksempler og anfører, at han herudover finder det særdeles tvivlsomt, om lovgiver kan ramme en individuel adressat. Da der som argumenteret ovenfor er tale om et ekspropriativt indgreb, i forbindelse med hvilket Jensen's Bøfhus ikke er blevet ydet nogen erstatning som krævet i henhold til grundlovens § 73, medfører dette, at tvangslukningen i kombination med undtagelsesbestemmelsen for så vidt angår løn kompensationsordningen udgør bebyrdende singulær lovgivning.

7.4 Ministerierne handlede erstatningspådragende

7.4.1 For alle, der er ansatte i akademiske stillinger i en statslig myndighed, er det helt basal grundviden, at legalitetsprincippet gælder i Danmark, og at statslige myndigheder derfor ikke i et demokrati som Danmark må begrænse borgernes og virksomhedernes ved lov meddelte rettigheder, medmindre en sådan begrænsning også har hjemmel i en af Folketinget vedtaget lov.

7.4.2 Det er tilsvarende basal viden, at jo mere indgribende en af en statslig institution påtænkt foranstaltning er over for den pågældende borger eller virksomhed, jo mere sikkert skal hjemmelsgrundlaget i loven være.

7.4.3 Endelig er det basal viden for alle ansatte i de danske ministerier, der beskæftiger sig med statens bevillingsområde, herunder med udarbejdelsen af aktstykker, at den særdeles begrænsede mulighed, der i tilknytning til den bevillingsmæssige sædvane, hvorefter, der kan opnås bevillingsmæssig hjemmel ved et aktstykke, er for at lovgive om materielle forhold gennem brug af tekstanmærkninger, ikke giver carte blanche til at omgå grundlovens krav om, at lovgivning skal ske gennem tre folketingsbehandlinger, hvor mindst 50 % af Folketingets medlemmer skal deltage i vedtagelsen af et lovforslag. Og dette selvsagt slet ikke, når der er tale om kontroversiel lovgivning om arbejdsmarkedets forhold, der berører igangværende arbejdsretlige tvister i den private sektor, og dermed et lovgivningsområde, hvor den danske model traditionelt har betydet, at Folketinget selv har været meget tilbageholdende med at udnytte sin lovgivningskompetence.

7.4.4 Det er i praksis gentagne gange fastslået, at culpa-normen skærpes, jo mere indgribende en skadevoldende adfærd er og når en part befinder sig i en situation, hvor vedkommende ikke har sædvanlig mulighed for at varetage egne interesser over for skadeforvolder. I sådanne tilfælde påhviler den potentielle skadeforvolder at udvise særlig omhu. I dette tilfælde har Ministeriernes beslutning om i en tvangslukningssituation at udelukke Jensen's Bøfhus fra støtteordningen særdeles vidtgående konsekvenser, og Jensen's Bøfhus er blevet afskåret fra på sædvanlig vis at varetage egne interesser. Derfor er culpa-normen skærpet i en sag som den foreliggende.

7.4.5 Hertil kommer, at kravet om hjemmel ikke er en sjældent anvendt og vanskelig forståelig juridisk regel af marginal betydning for ministerier og styrelser. Der er tværtimod tale om et meget væsentligt og helt centralt princip af stor betydning for alle i demokratiske retssamfund. Alle jurastuderende undervises som noget af det første på jurauddannelsen i magtens tredeling, og hvordan den udøvende magt begrænses af kravet om hjemmel, og enhver embedsmand har pligt til at være konstant opmærksom på dette centrale princip. Kravet om lovlighed er således den først oplistede af de 7 centrale pligter, der ved Codex 7 er fremhævet omkring embedsmænds pligter. Det forhold, at det efterfølgende er blevet afdækket, at den udøvende magt i netop den pågældende regeringsperiode også på andre områder blev udøvet med en usædvanlig brutalitet og på en måde, hvor krav om hjemmel ikke var "top of minds" hos hverken embedsmænd eller ministre, ændrer ikke på, at et ministeriums ageren uden hjemmel udgør en åbenbar og meget grov og væsentlig tilsidesættelse af den regulering, ministeriet er underlagt, og at der derfor er tale om ansvarspådragende adfærd. Opmærksomheden henledes på, at Ministerierne i hvert fald fra det tidspunkt, hvor de modtog mit brev af 7. maj 2020 om hjemmel, har været i bevidst ond tro om den manglende hjemmel og desuagtet fortsat har obstrueret Jensen's Bøfhus mulighed for at opnå samme støtte som alle andre virksomheder i samme situation.

7.4.6 Da det gik op for den daværende regering, at der ikke var hjemmel som oplyst, ville den korrekte fremgangsmåde i overensstemmelse med grundlovens magtfordelingslære og krav til lovgivningsproces¹² have

været, at den daværende regering havde fremsat et lovforslag, i hvilken forbindelse det tidligere til Folketinget meddelte urigtige svar kunne berigtiges sammen med forslaget om at skabe den ønskede hjemmel. Herefter kunne retstilstanden være blevet ændret til den af den daværende regering ønskede retstilstand, forudsat det fremsatte lovforslag kunne have opnået tilslutning fra et flertal i Folketinget. Det er højst usikkert om der ville kunne være opnået et flertal i Folketinget til den af den daværende regering ønskede retstilstand. Forsøget herpå blev imidlertid end ikke gjort.

7.4.7 I stedet for at gå frem efter den i grundloven krævede proces for lovgivning om materielle forhold, valgte den daværende regering at lade en generel bemyndigelse i en tekstanmærkning til et aktstykke, godkendt alene af Finansudvalgets 17 medlemmer, og vel at mærke uden de i indstillingen blev orienteret om, at hjemlen i tekstanmærkningen var tiltænkt at give regeringen mulighed for at gribe ind i arbejds markedets forhold, udgøre grundlaget for gennem bekendtgørelser at skabe den af den daværende regering ønskede retstilstand.

7.4.8 Samlet har den daværende regering således først afgivet urigtige oplysninger om den gældende retstilstand til Folketinget, hvorefter regeringen har skabt den af regeringen ønskede (og urigtigt hævdede allerede gældende) retstilstand uden at iagttage den i grundloven pålagte folketingsbehandling.

7.4.9 Den daværende regering benyttede Finansudvalgets generelle bemyndigelse i en tekstanmærkning som hjemmel til at reparere en tidligere forkert information om retstilstanden meddelt til Folketinget under lovgivningsprocessen. Denne handling ligger helt tvivlsomt uden for rammerne af den retssædvane vedrørende anvendelsen af materielle tekstanmærkninger på aktstykker, der er skabt gennem Finansudvalgets praksis. Den anvendte fremgangsmåde ses ikke at have været anvendt på noget tidligere tidspunkt i danmarkshistorien.

7.4.10 De sagsøgte ministerier har således begge i ond tro forbrudt sig mod flere af de basale regler, der alle begrænser ministeriernes adgang til at handle uden Folketingets medvirken, og dermed har de som myndigheder handlet ansvarspådragende og derigennem påført Jensen's Bøfhus et økonomisk tab, der er både en kausal og adækvat følge af manglende iagttagelse af legalitetsprincippet. Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet har derved pådraget sig et solidarisk erstatningsansvar for det tab, Jensen's Bøfhus herved er blevet påført.

7.4.11 Det skal nævnes, at den daværende Beskæftigelsesminister i årene op til, han blev politisk aktiv, var ansat som Stilling 4 i 3F, formandssekretariatet og at den daværende Erhvervsministers far er 3F Stilling 5 og tillidsmand. Det gøres gældende, at de nære relationer, der har været mellem de i denne sag involverede to ministre og 3F, som Jensen's Bøfhus var i konflikt med, skærper embedsmændenes pligt til at sikre, at der sker overholdelse af grundlovens magtfordeling mellem den lovgivende og den udøvende magt, at legalitetsprincippet følges og at udøvelse af den udøvende magt sker på saglig vis, jf. Codex 7.

7.5 Jensen's Bøfhus har retlig interesse og der foreligger årsagsforbindelse til det lidte tab -

7.5.1 Det gøres gældende, at Jensen's Bøfhus har retlig interesse i at få nærværende sag afgjort ved domstolene, ligesom det gøres gældende, at der foreligger årsagsforbindelse mellem Ministeriernes handlinger og det af Jensen's Bøfhus opgjorte tab.

7.5.2 Som følge af både beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål nr. 26 den 23. marts 2020 og Erhvervsstyrelsens telefoniske rådgivning til Jensen's Bøfhus den 26. marts 2020) modtog Jensen's Bøfhus vildledende og urigtige oplysninger, som gav Jensen's Bøfhus grund til at konkludere, at virksomheden ikke ville få adgang til at deltage i den etablerede lønkompensationsordning, på grund af Jensen's Bøfhus konflikt med 3F. Derfor var Jensen's Bøfhus nødsaget til begrænse sit tab på anden vis som følge af tvangsnedlukningen bedst muligt, hvilket resulterede i, at Jensen's Bøfhus måtte afskedige en række medarbejdere den 14. april 2020. Jensen's Bøfhus antager, at Ministerierne med rette ville have fremført synspunkter om manglende iagttagelse af pligten til tabsbegrænsning under nærværende sag, hvis Jensen's Bøfhus havde handlet anderledes. Jensen's Bøfhus indgav herefter senere med henvisning til bekendtgørelse nr. 701/2020 en ansøgning om lønkompensation den 29. juni 2020. Ansøgning om lønkompensation blev afvist af Erhvervsstyrelsen den 19. januar 2021 under begrundelsen, at retten til kompensation var betinget af, at der ikke var varslet eller foretaget afskedigelser begrundet i økonomiske forhold i den i ansøgningen omhandlede periode. Jensen's Bøfhus opfyldte ikke denne betingelse, idet Jensen's Bøfhus var konfliktramt. At Erhvervsstyrelsen ikke udtrykkeligt nævnte konflikten som årsag til afvisningen af Jensen's Bøfhus' ansøgning om lønkompensation, ændrer ikke på det forhold, at konflikten med 3F var årsagen til, at Jensen's Bøfhus både ved det urigtige ministersvar og ved Erhvervsstyrelsens vejledning blev afvist lønkompensation grundet konflikten.

7.5.3 Ministerierne har gjort gældende, at Jensen's Bøfhus slet ikke ville have været omfattet af § 4, stk. 6 i forhold til ansøgningen af 29. juni 2020, hvis blot afskedigelserne var undladt. Dette synspunkt baserer sig dels som nævnt ovenfor på en manglende forståelse for den tabsbegrænsningspligt, en virksomhed, der udsættes for et grundlovsstridigt overgreb fra statslige myndigheder, er underlagt, og dels en manglende forståelse for kronologien og det meget begrænsede handlingsvalg, en privat aktør, der er blevet tvangslukket af staten i en periode med en usikker tidshorisont, har.

7.5.4 Jensen's Bøfhus var, da Ministerierne uhemlet forsøgte at nægte Jensen's Bøfhus samme adgang til støtteordningerne som andre tvangsslukkede virksomheder, tvunget til at foretage afskedigelser for at sikre virksomhedens overlevelse og for ikke at blive mødt med et synspunkt om, at virksomheden havde tilsidesat sin tabsbegrænsningspligt. Som følge af denne tabsbegrænsende handling blev Jensen's Bøfhus samtidig tvunget ud af ordningens anvendelsesområde, da retten til lønkompensation forudsatte, at virksomheden ikke havde foretaget afskedigelser

på baggrund af økonomiske forhold. Det kan lægges faktuel til grund, at Jensen's Bøfhus ikke ville have gennemført afskedigelser, hvis Jensen's Bøfhus ikke uberettiget af Ministerierne var blevet forsøgt nægtet adgang til samme støtte som øvrige tvangslukkede virksomheder.

7.5.5 Ministerierne har ikke været i tvivl om, at Jensen's Bøfhus fandt handlingerne retsstridige, og det forhold, at de retsstridige handlinger nødvendiggjorde, at Jensen's Bøfhus måtte indrette sig på en anden måde for at begrænse sine tab, gør selvsagt ikke, at Jensen's Bøfhus ikke har en retlig interesse i at få fastslået, at en central del af Ministeriernes ansvarsgrundlag - indsættelsen af den ulovhjemlede udelukkelsesmulighed, indsat i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 - er ugyldig på grund af Ministeriernes tilsidesættelse af legalitetsprincippet. Hertil kommer, at Jensen's Bøfhus blev direkte ramt af bestemmelsen under den anden nedlukningsperiode.

7.5.6 At afvisningen af ansøgningen uanset Erhvervsstyrelsens formelle begrundelse reelt var begrundet i Jensen's Bøfhus' konflikt med 3F, her under neutralitetsprincippet, understøttes i øvrigt af Erhvervsstyrelsens notat af 26. august 2020, hvoraf på s. 5 fremgår:

” Allerede modtagne ansøgninger før udstedelsen af bekendtgørelsen den 29. maj 2020 blev ikke omfattet af det fulde neutralitetsprincip, da bekendtgørelsen ikke blev udstedt med tilbagevirkende kraft.

Allerede modtagne ansøgninger blev derfor alene behandlet efter det grundlæggende udgangspunkt om, at hvis en virksomhed ønsker at opnå lønkomensation for hjemsendte medarbejdere, er det en forudsætning, at virksomheden for -sat betaler løn til medarbejderne i hjemsendelsesperioden. Dermed kan virksomheder ikke modtage lønkomensation for ansatte, der i lønkompressionsperioden er omfattet af en iværksat strejke eller lockout, fordi deres ansættelsesforhold de facto anses for ophørt i den periode konflikten pågår (...)”

7.5.7 Med henvisning til ovenstående er der således ikke tvivl om, at Jensen's Bøfhus' tab (som også redegjort for ovenfor) er en direkte følge af Ministeriernes ulovhjemlede praktisering og indførelse af neutralitetsprincippet i forbindelse med administrationen og reguleringen af lønkompressionsordningen.

7.6 Sammenfatning

7.6.1 Det gøres sammenfattende gældende:

- a) at det følger af legalitetsprincippet, at et statsligt indgreb rettet mod en virksomhed kræver hjemmel i lov,
- b) at indførelsen af neutralitetsprincippet i bekendtgørelsen manglede hjemmel, idet der hverken ved aktstykke 108 (eller senere aktstykker, herunder aktstykke 117) blev skabt hjemmel til at forskelsbehandle konfliktramte virksomheder i forhold til andre virksomheder i samme situation, ligesom der heller ikke under vedtagelsen af L141 eller nogen anden efterfølgende i folketinget vedtaget lov blev skabt hjemmel til en sådan forskelsbehandling,

- c) at den af Erhvervsministeriet besluttede særregulering af konfliktramte virksomheder ikke er neutral, men udgør en ensidig støtte til 3F og foreningens medlemmer,
- d) at Ministerierne har givet vildledende og urigtige oplysninger vedrørende neutralitetsprincippets anvendelse i administreringen af lønkom-pensationsordningen,
- e) at som følge af den atypiske og særdeles indgribende karakter, rege-ringens tvangslukning havde for de få konfliktramte virksomheder, har nedlukningen ud fra en samlet vurdering fået karakter af ekspropria-tion i medfør af grundlovens § 73, og også af denne grund har Jensen's Bøfhus krav på fuldstændig erstatning for det i forbindelse med tvangslukningen liden tab,
- f) at bekendtgørelse nr. 701 indeholder singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3, idet den daværende regering de facto søgte at afgøre den igangværende arbejdsretlige tvist mellem Jensen's Bøfhus og 3F til fordel for 3F,
- g) at de sagsøgte ministerier begge i ond tro har forbrudt sig mod en el-ler flere af de basale regler, der alle begrænser ministeriernes adgang til at handle uden Folketingets medvirken, og dermed har de som myn-digheder handlet ansvarspådragende og påført Jensen's Bøfhus et øko-nomisk tab, der er både en kausal og adækvat følge af manglende iagt-tagelse af legalitetsprincippet, og
- h) at Jensen's Bøfhus har retlig interesse i at få nærværende sag afgjort ved domstolene, og
- i) at der foreligger årsagsforbindelse mellem Ministeriernes handlinger og det af Jensen's Bøfhus påberåbte tab.”

Beskæftigelsesministeriet og **Erhvervsministeriet** har procederet i overens-stemmelse med påstandsdokument af 13. april 2026, hvoraf fremgår bl.a. (hen-visninger til bilag, ekstrakt og fodnoter er udeladt):

” 2. SAGENS RAMME OG HOVEDSPØRGSMÅL

Denne sag vedrører, om Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministe-riet er erstatningsansvarlige over for Jensen's Bøfhus A/S (herefter ”Jen-sen's Bøfhus”) i anledning af regler om en lønkom-pensationsordning under COVID-19-pandemien, som betød, at virksomheder omfattet af konflikter på arbejdsmarkedet ikke kunne modtage lønkom-pensation for medarbejdere i de konfliktramte stillingskategorier.

I medfør af § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkom-pensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19 kunne en virksomhed således ikke få ud-betalt lønkom-pensation for ansatte i stillingskategorier, der var omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden var

part. I sådanne situationer skulle der ske en reduktion af det kompensationsberettigede beløb efter bekendtgørelsens § 3, stk. 6.

Undtagelsen fandtes ikke i den første bekendtgørelse om lønkomensation (bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020) og blev derfor også indført med en overgangsbestemmelse i § 15, stk. 5, som betød, at den ikke fandt anvendelse på ansøgninger indgivet inden den 29. maj 2020, og at konfliktramte virksomheder fortsat havde mulighed for at modtage kompensation for ansatte i konfliktramte stillingskategorier indtil 9. juni 2020, hvis de ansøgte inden 30. juni 2020.

Baggrunden for sagen er, at Jensen's Bøfhus i hvert fald fra den 23. marts 2020 var part i en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt. Som konsekvens heraf opfyldte Jensen's Bøfhus ikke betingelserne for at modtage lønkomensation for de konfliktramte stillingskategorier fra og med den 9. juni 2020. Sagen angår, om Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet (herefter "de sagsøgte") ifalder et erstatningsansvar over for Jensen's Bøfhus i anledning heraf.

Jensen's Bøfhus har ikke bestridt lovligheden og gyldigheden af Erhvervsstyrelsens afgørelser vedrørende virksomhedens ansøgninger om lønkomensation. Jensen's Bøfhus har således ikke modtaget hverken helt eller delvist afslag på lønkomensation med henvisning til den igangværende faglige konflikt:

- Virksomhedens første ansøgning af 26. marts 2020 blev imødekommet ved afgørelse af 26. maj 2020, hvorefter Erhvervsstyrelsen udbetalte i alt 1.182.053 kr. til virksomheden. På dette tidspunkt fandt undtagelsen vedrørende konfliktramte virksomheder ikke anvendelse, idet den endnu ikke var udmøntet i bekendtgørelsen.
- Virksomhedens anden ansøgning af 29. juni 2020 blev afslået den 19. januar 2021 udelukkende med henvisning til, at Jensen's Bøfhus havde afskediget de medarbejdere, for hvem der søgtes lønkomensation. Undtagelsen vedrørende konfliktramte virksomheder fandt således fortsat ikke anvendelse på den periode, som denne ansøgning vedrørte.

Jensen's Bøfhus gør imidlertid som de sagsøgte forstår det under sagen gældende, at virksomheden har lidt tab, fordi man selvstændigt foretog en række dispositioner i lyset af undtagelsen i bekendtgørelsen samt forskellige udmeldinger fra myndighederne.

De sagsøgte synspunkt er i første række, at Jensen's Bøfhus ikke har retlig interesse i synspunkterne vedrørende grundlaget for og gyldigheden af selve undtagelsesbestemmelsen, eftersom virksomheden ikke har modtaget nogen afgørelse med henvisning hertil. Jensen's Bøfhus' synspunkter om denne undtagelsesbestemmelses manglende hjemmel og dens påståede singulære karakter har ingen betydning for gyldigheden af afgørelserne af 26. maj 2020 og 19. januar 2021 eller for Jensen's Bøfhus' retsstilling og kan derfor ikke prøves under sagen.

Det, som kan prøves under denne sag, er, at Jensen's Bøfhus efter eget udsagn indrettede sig efter beskæftigelsesministerens svar af 23. marts

2020 i forbindelse med vedtagelsen af lov om lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder og på Erhvervsstyrelsens påstande vejledning den 26. marts 2020 ved bl.a. at undlade at ansøge om kompensation og foretage afskedigelser. Jensen's Bøfhus gør gældende, at disse forhold skulle være ansvarspådragende for myndighederne. Dette bestrides, idet Jensen's Bøfhus navnlig ikke har påvist noget grundlag for at antage, at hverken besvarelsen af 23. marts 2020 eller vejledningen den 26. marts 2020 var urigtig.

Hvis indsigelserne om manglende hjemmel, ekspropriation og singulær lovgivning alligevel findes at kunne prøves under denne sag, gør de sagsøgte heroverfor i anden række gældende, at indsigelserne er grundløse, og at ministerierne derfor skal frifindes.

Det gøres herunder gældende, at undtagelsen vedrørende konfliktramte virksomheder faktisk havde hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 indeholdende tekstanmærkninger tiltrådt af Finansudvalget. Som fastslået af både Folketingets Lovsekretariat og Folketingets Ombudsmand lå undtagelsen inden for tekstanmærkningens ordlyd, og Folketinget var forud for vedtagelsen af aktstykket udtrykkeligt gjort bekendt med, at regeringen agtede at indføre den. Dertil kommer, at undtagelsen var genstand for ganske omfattende politisk behandling i hele kompensationsperioden, uden at det førte til at Folketinget ændrede i hjemmelsgrundlaget.

Der foreligger ikke ved nedlukningerne og undtagelsen for lønkompensation til visse konfliktramte stillingskategorier et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73, stk. 1. Tvangsnedlukningerne af det danske samfund var midlertidige og generelle, og de ramte Jensen's Bøfhus ligesom øvrige virksomheder i restaurationsbranchen og dansk erhvervsliv. Tvangsnedlukningerne blev gennemført af meget væsentlige samfundshensyn for at beskytte samfundet mod virkningerne af den daværende COVID-19-pandemien. Jensen's Bøfhus har ikke – heller ikke som følge af den anfægtede undtagelse i lønkompensationsordningen for visse stillingskategorier – været atypisk og særligt intensivt ramt i forhold til andre virksomheder og havde bl.a. muligheder for at omstille sig til take away mv. Realiteten er, at Jensen's Bøfhus bl.a. modsat mange andre virksomheder i vidt omfang fortsatte deres virksomhed under nedlukningerne ved at sælge take away. Jensen's Bøfhus har herudover opnået forskellige former for kompensation og støtte.

Undtagelsen havde endelig på ingen måde karakter af singulær lovgivning. Den fandt anvendelse generelt og fandt i praksis anvendelse for adskillige virksomheder. Den blev ikke gennemført med det formål at gribe ind i konflikten mellem Jensen's Bøfhus og 3F Privat Service, Hotel og Restauration, sådan som det fremstår i stævningen, men for at håndtere en generel problemstilling, som var særligt relevant, fordi lønkompensationsordningen blev indført umiddelbart efter udløbet af en række landsdækkende overenskomster.

...

4. ANBRINGENDER

4.1 Overordnede anbringender

Sagen angår, om Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet har pådraget sig et erstatningsansvar over for Jensen's Bøfhus ved, som led i udmøntningen af lønkompensationsordning under COVID-19- pandemien, at have udstedt regler, der betød, at virksomheder omfattet af konflikter på arbejdsmarkedet ikke kunne modtage lønkompensation for medarbejdere i de konfliktramte stillingskategorier.

Jensen's Bøfhus gør under sagen navnlig gældende, at de sagsøgte har pådraget sig erstatningsansvar over for virksomhedens tab som følge af indførelsen af en undtagelse i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, § 4, stk. 6, for ansatte i stillingskategorier, der var omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden var part. Det er Jensen's Bøfhus' opfattelse, at dette medførte, at virksomheden måtte afskedige en række medarbejdere på grund af den manglende mulighed for lønkompensation.

Jensen's Bøfhus gør i den forbindelse nærmere bestemt gældende, at § 4, stk. 6, i bekendtgørelsen ikke havde hjemmel i bemyndigelsen i tekstanmærkning nr. 143 angivet i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020.

Herudover gør Jensen's Bøfhus gældende, at tvangsnedlukninger af Jensen's Bøfhus-restauranter kombineret med udelukkelsen af virksomheden fra adgang til lønkompensation ramte virksomheden på en så intens og atypisk måde, at indgrebet har haft karakter af ekspropriation, og at undtagelsen havde karakter af singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3.

Som nærmere uddybet i det følgende gør de sagsøgte heroverfor overordnet følgende gældende:

- Jensen's Bøfhus har ikke retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 med senere ændringer. De to afgørelser af henholdsvis 22. maj 2020 og 19. januar 2021, som virksomheden har modtaget vedrørende lønkompensation, er lovlige og gyldige og er ikke anfægtet under sagen. Afslaget af 19. januar 2021 er ikke begrundet i en faglig konflikt, men derimod i at Jensen's Bøfhus havde foretaget afskedigelser i kompensationsperioden, jf. den dagældende bekendtgørelse nr. 2131 af 18. maj 2020, § 5, stk. 1. Virksomheden har således ikke modtaget afslag med henvisning til den pågældende bestemmelse, og der er ikke godtgjort en årsagsforbindelse mellem en eventuel manglende hjemmel og det påståede tab.
- Jensen's Bøfhus har ikke godtgjort, at de sagsøgte har handlet ansvarspådragende i forbindelse med oplysning af Folketinget. Jensen's Bøfhus har navnlig ikke påvist noget grundlag for at antage, at Beskæftigelsesministeriets besvarelse af 23. marts 2020 var urigtig.
- Jensen's Bøfhus har heller ikke godtgjort, at Erhvervsministeriet eller Beskæftigelsesministeriet eller styrelser herunder har handlet ansvarspådragende ved udstedelsen eller administrationen af reglerne. Det er

navnlig ikke godtgjort, at den telefoniske vejledning fra Erhvervsstyrelsens hotline den 26. marts 2020 var urigtig jf. afsnit 4.3 nedenfor. Der forelå ikke myndighedsinhabilitet hos nogen af de sagsøgte, og der er intet grundlag for synspunktet om en skærpet embedsmandspligt som følge af ministrenes indirekte eller historiske forbindelse til fagbevægelsen.

- Undtagelsesbestemmelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 (som senere ændret), havde under alle omstændigheder fornøden hjemmel i lov om erhvervsfremme og aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 indeholdende tekstanmærkninger tiltrådt af Finansudvalget, som også fastslået af både Folketingets Lovsekretariat og Folketingets Ombudsmænd, jf. afsnit 4.3.1 nedenfor.

Undtagelsen lå utvivlsomt inden for tekstanmærkningens ordlyd, og Folketinget var forud for vedtagelsen af aktstykket udtrykkeligt gjort bekendt med, at regeringen agtede at indføre den. En bemyndigelse til at afgrænse modtagerkredsen for en kompensationsordning angår desuden på ingen måde bevillingsfremmede forhold, men ligger fuldt ud inden for, hvad der i overensstemmelse med grundloven kan reguleres i en tekstanmærkning.

- Jensen's Bøfhus har ikke været udsat for et ekspropriativt indgreb i kraft af undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 (som senere ændret), jf. afsnit 4.3.2 nedenfor. Tvangsnedlukningerne af det danske samfund i medfør af bl.a. bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020 og bekendtgørelse nr. 1815 af 4. december 2020 havde karakter af generelle restriktioner til imødegåelse af de betydelige sundhedsmæssige og samfundsmæssige risici forbundet med COVID-19-pandemien, som ramte borgere og virksomheder i Danmark og hele verden. Jensen's Bøfhus har ikke – heller ikke som følge af den anfægtede undtagelse i lønkompensationsordningen for konfliktramte stillingskategorier – været atypisk og særligt intensivt ramt i forhold til andre virksomheder og havde bl.a. muligheder for at omstille sig til take away mv. Realiteten er, at Jensen's Bøfhus bl.a. modsat mange andre virksomheder i vidt omfang fortsatte deres virksomhed under nedlukningerne ved at sælge take away. Jensen's Bøfhus har herudover opnået betydelig kompensation for faste omkostninger.

- Undtagelsen havde endelig på ingen måde karakter af singular lovgivning, jf. afsnit 4.3.3 nedenfor. Den fandt anvendelse generelt og fandt i praksis anvendelse for adskillige virksomheder. Den blev ikke gennemført med det formål at gribe ind i konflikten mellem Jensen's Bøfhus og 3F Privat Service, Hotel og Restauration, sådan som det fremstår i stævningen, men for at håndtere en generel problemstilling, som var særligt relevant, fordi lønkompensationsordningen blev indført umiddelbart efter udløbet af en række landsdækkende overenskomster.

- Endelig er Jensen's Bøfhus' tabsopgørelse udokumenteret, jf. afsnit 4.3.4 nedenfor. De sagsøgte bestrider opgørelsesmetoden, som tager udgangspunkt i et hypotetisk og spekulativt scenarie for, hvordan Jensen's Bøfhus ville have ageret under andre omstændigheder. Derudover er der en række konkrete fejl i opgørelsen af det kompensationsbeløb, som

Jensen's Bøfhus mener at ville have modtaget, som gør opgørelsen uegnet. Over halvdelen af det påståede tab består endvidere af et helt udokumenteret skønsmæssigt beløb på 20 mio. kr., som savner enhver sandsynliggørelse.

I de følgende afsnit uddybes disse anbringender.

4.2 Jensen's Bøfhus mangler retlig interesse i prøvelse af gyldigheden af bekendtgørelsens § 4, stk. 6

I første række gør de sagsøgte gældende, at Jensen's Bøfhus savner retlig interesse i prøvelse af § 4, stk. 6, i bekendtgørelsen, ligesom der mangler årsagsforbindelse mellem de fremførte synspunkter om denne bestemmelse og det af Jensen's Bøfhus angivne tab.

Jensen's Bøfhus indgav ansøgninger om lønkomensation den 26. marts 2020, og den 29. juni 2020. Den første ansøgning blev imødekommet af Erhvervsstyrelsen ved afgørelse af 26. maj 2020, og den anden ansøgning blev afvist ved styrelsens afgørelse af 19. januar 2021 med den begrundelse, at retten til lønkomensation var betinget af, at der ikke var varslet eller foretaget afskedigelser begrundet i økonomiske forhold i den i ansøgningen omhandlede periode. Det skyldtes bl.a., at Jensen's Bøfhus ifølge egne oplysninger den 14. april 2020 havde opsagt 191 ansatte, herunder 137 af de personer, som virksomheden (nu) med tilbagevirkende kraft ansøgte om lønkomensation for. Da Jensen's Bøfhus ikke kunne reetablere ansættelsesforholdet for de 191 ansatte, som blev opsagt den 14. april 2020, bortfaldt retten til lønkomensation i den ansøgte periode fra denne dato.

Den nævnte begrundelse følger ordret ordlyden af § 4, stk. 4, i oprindeligt gældende bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 og har fremgået af lønkomptionsbekendtgørelserne siden hen. Dette har med andre ord altid været en betingelse for lønkomensation, og gyldigheden af denne betingelse er ikke omtvistet under denne sag.

Ingen af afgørelserne er således truffet med henvisning til den anfægtede undtagelse vedrørende ansatte i konfliktramte stillingskategorier i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Jensen's Bøfhus' synspunkter om denne undtagelsesbestemmelses manglende hjemmel og dens påståede singulære karakter har derfor ingen betydning for gyldigheden af afgørelserne af 26. maj 2020 og 19. januar 2021 eller for Jensen's Bøfhus' retsstilling i øvrigt.

De sagsøgte gør derfor gældende, at Jensen's Bøfhus ikke har retlig interesse i at få prøvet spørgsmålet om gyldigheden af undtagelsen i bekendtgørelsens § 4, stk. 6, og anbringender herom under denne sag. Der er ingen årsagsforbindelse mellem den påståede manglende gyldighed og det påståede tab, som alene skyldes den måde, Jensen's Bøfhus valgte at disponere på. Jensen's Bøfhus kan derfor ikke få prøvet regler om gyldighed abstrakt eller ud fra en hypotese om, at de kunne have medført et afslag, hvis virksomheden havde disponeret anderledes.

Det forhold, at Jensen's Bøfhus har truffet visse driftsøkonomiske beslutninger om afskedigelser, bevirker ikke, at Jensen's Bøfhus derved opnår retlig interesse.

Det hypotetiske understreges af, at det af § 15, stk. 5, 2. pkt., i den på ansøgningstidspunktet gældende bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om en midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19 fremgår, at for ansøgninger modtaget i perioden fra og med ikrafttrædelsesdatoen til og med 30. juni 2020 finder bekendtgørelsens § 4, stk. 6, alene anvendelse for den del af virksomhedens kompensationsperiode, der løber fra og med 9. juni 2020 til og med 8. juli 2020. Jensen's Bøfhus ville således herefter slet ikke være omfattet af den omhandlede § 4, stk. 6, i bekendtgørelsen i forhold til ansøgningen, hvis man havde undladt afskedigelser.

Anbringenderne herom skal derfor afvises fra pådømmelse. Det gøres under alle omstændigheder gældende at de pågældende regler er lovlige og gyldigt udstedt og havde hjemmel, jf. afsnit 4.3.1.

4.3 Hverken ministerierne eller Erhvervsstyrelsen har pådraget sig erstatningsansvar

De sagsøgte forstår Jensen's Bøfhus' synspunkter sådan, at det gøres gældende, at besvarelsen af 23. marts 2020 og den påståede vejledning ved telefonsamtalen den 26. marts 2020 udgør selvstændige culpøse forhold, som begrundet erstatningskravet.

Heroverfor gøres gældende, at ingen af de sagsøgte ministerier har handlet ansvarspådragende i nogen henseende eller på nogen måde over for Jensen's Bøfhus – herunder hverken som følge af de udstedte regler eller de trufne afgørelser, oplysningen af Folketinget i forbindelse med behandling af lovforslag og aktstykker, eller ved tilrettelæggelsen og administrationen af lønkompensationsordningen i øvrigt. Det bestrides således i det hele, at de sagsøgte har begået nogen fejl af en sådan karakter, at det udløser et erstatningsansvar overfor Jensen's Bøfhus.

Et ansvarsgrundlag forudsætter bl.a., at sagsøgeren dokumenterer, at der er begået klare fejl af de sagsøgte, jf. bl.a. Højesterets dom af 15. juni 2020 i sag 94/2019 trykt i UfR 2020.2851 og dom af 7. november 2022 i sag BS-28860/2021-HJR trykt i UfR 2023.591, hvilket skal vurderes i lyset af den helt særlige kontekst, som starten på COVID-19-pandemien var. Der er ikke påvist omstændigheder, som giver et grundlag for at nå til denne konklusion.

Hverken besvarelsen til Folketinget eller den påståede vejledning er på nogen måde dokumenteret urigtig. For så vidt angår besvarelsen af 23. maj 2020 henvises til den udførlige gennemgang af, hvad neutralitetsprincippet er, og hvordan det har fundet udtryk i anden lovgivning, i svarskriftet.

For så vidt angår telefonsamtalen den 26. marts 2020, bestrides det, at Jensen's Bøfhus under denne samtale skulle have fået en besked som anført af Jensen's Bøfhus, herunder af en sådan karakter, der gjorde det

naturligt at træffe beslutning om at opsig 191 medarbejdere i direkte forlængelse heraf.

Det fastholdes, at redegørelsen i Erhvervsstyrelsens notat af 26. august 2020 i bilag C understøtter, at der ikke under samtalen er blevet vejledt om, at Jensen's Bøfhus var udelukket fra at søge lønkomensation. Dette stemmer i øvrigt heller ikke med, at Jensen's Bøfhus rent faktisk indgav en ansøgning om lønkomensation samme dag.

Det er på nuværende tidspunkt ganske uklart, hvad der blev sagt i den pågældende hotline-samtale. Vidne 1's gengivelse af samtalen kan forstås på mange måder og er i øvrigt hendes forklaring af, hvad der angiveligt blev sagt. Udtrykket "*blokeret*", som er hendes eget ordvalg ved gengivelsen af samtalen med styrelsen, kan lige så vel forstås som en midlertidig hindring.

Det bestrides, at det hermed skulle være godtgjort, at en hotline-medarbejder hos Erhvervsstyrelsen skulle have ydet ansvarspådragende rådgivning til Jensen's Bøfhus om, hvordan virksomheden skulle disponere. En sådan vejledning ville være i direkte modstrid med Erhvervsstyrelsens interne udtrykkelige medarbejderinstruktioner, jf. redegørelsen samt til eksempel præsentationen "Sagsbehandlingsret" af 5. marts 2020, som blev anvendt af Erhvervsstyrelsen til onboarding af nye medarbejdere. Der henvises i det hele til bilag C, som beskriver praksis for vejledning på daværende tidspunkt. Grundlæggende skulle medarbejderne hjælpe virksomhederne i gang med at ansøge mhp., at Erhvervsstyrelsen kunne behandle ansøgningerne.

På daværende tidspunkt havde Erhvervsstyrelsen ikke truffet nogen beslutning vedrørende håndteringen af virksomheder, som var i faglig konflikt, ligesom der ikke i bekendtgørelsen var en regel herom. Ved gennemgang af hændelsesforløbet forekommer det derfor også usandsynligt, at en hotline-medarbejder skulle have udtalt sig konkret herom. Det forekommer på baggrund af referatet af samtalen, jf. ovenfor, mere sandsynligt, at Jensen's Bøfhus modtog et svar baseret på det anførte i bilag C, hvorefter allerede modtagne ansøgninger blev behandlet efter det grundlæggende udgangspunkt om, at hvis en virksomhed ønsker at opnå lønkomensation for hjemsendte medarbejdere, er det en forudsætning, at virksomheden fortsat betaler løn til medarbejderne i hjemsendelsesperioden. Dermed kan virksomheder ikke modtage lønkomensation for konkrete ansatte, der i lønkompressionsperioden er omfattet af en iværksat strejke eller lockout, fordi deres ansættelsesforhold de facto anses for ophørt i den periode konflikten pågår, og arbejdsgiveren derfor ikke udbetaler løn.

Jensen's Bøfhus kan under alle omstændigheder ikke som en større privat erhvervsvirksomhed med betydelige ressourcer blot forlade sig på en kortvarig, mundtlig hotline-vejledning som bevæggrund for at skride til afskedigelse af et stort antal medarbejdere uden videre. Det er tankevækkende, at Jensen's Bøfhus tilsyneladende slet ikke bekræftede svaret pr. e-mail eller søgte rådgivning hos advokat, når svaret efter Jensen's Bøfhus forståelse tilsyneladende var i strid med de foreliggende regler. Det er ligeledes tankevækkende, at Jensen's Bøfhus ikke

afventede afgørelsen af den ansøgning, som netop blev indgivet den 26. marts 2020 i forlængelse af telefonsamtalen – og som faktisk endte med at blive imødekommet af Erhvervsstyrelsen den 26. maj 2020 – inden man efter det oplyste skred til (yderligere) opsigelser den 14. april 2020.

Der må desuden ved bedømmelsen af et ansvar tages hensyn til, at der var tale om en hotline, som ydede umiddelbar vejledning om de for skellige hjælpepakker. Det må også indgå, at der var tale om en helt ekstraordinær krisesituation, hvor Erhvervsstyrelsen i løbet af ganske få uger skulle opbygge en tilskudsadministration, som var i stand til at håndtere hundredtusindvis af ansøgninger om kompensation efter fire forskellige kompensationsordninger, og som skulle håndtere mere end tusind telefonopkald om dagen. Den faste tilgang var, at ansøgerne skulle vejledes i at søge og så behandle styrelsen ansøgninger.

Det bestrides, at berostillelsen af sagsbehandlingen af ansøgninger fra konfliktramte virksomheder i sig selv skulle være culpøs. At Jensen's Bøfhus under de helt ekstraordinære omstændigheder måtte tåle at vente to måneder til godkendelsen af den første ansøgning den 26. maj 2020, hvor kompensationen blev udbetalt, udgør på ingen måde en så dan klar fejl, som i sig selv kan begrunde et erstatningsansvar efter den praksis, der er henvist til ovenfor.

Synspunktet fremført i processkrift 3 om, at der skulle gælde en skærpet embedsmandspligt i denne sag som følge af de involverede ministeres indirekte og/eller historiske forbindelser til fagbevægelsen, har ingen retlig støtte og fremstår spekulativt. Der forelå utvivlsomt ikke myndighedsinhabilitet hos nogen af ministerierne, og der er absolut intet grundlag for at antage, at nogen af ministrene har varetaget personlige hensyn i sagen. Som nærmere gennemgået nedenfor blev neutralitetsprincippet implementeret i lønkompensationsordningen med bred opbakning fra Folketingets Finansudvalg i fuld transparens og med livlig politisk debat.

4.3.1 Undtagelsen vedrørende medarbejdere i konfliktramte stillingskategorier fra lønkompensationsordningen havde hjemmel -

4.3.1.1 Undtagelsen havde hjemmel i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og ef-terfølgende aktstykker og erhvervsfremmeloven

Selv hvis Jensen's Bøfhus kan få prøvet gyldigheden af undtagelsen i bekendtgørelsens § 4, stk. 6, under denne sag, gør de sagsøgte gældende, at der var hjemmel til at udstede bekendtgørelsen om midlertidig lønkompensationsordning til virksomheder i økonomisk krise som følge af COVID-19, herunder den nævnte undtagelse, i § 3, stk. 1, i lov nr. 1518 af 18. december 2018 om erhvervsfremme og i medfør af tekstanmærkning nr. 143 i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og efterfølgende aktstykker nr. 127 af 31. marts 2020, nr. 155 af 29. april 2020 og nr. 162 af 11. maj 2020.

Den anfægtede undtagelse optræder for første gang i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, som er udstedt med hjemmel i lov om erhvervsfremme og bl.a. tekstanmærkningen indført med aktstykke nr. 117 af

25. marts 2020. Den blev herefter videreført i de talrige efterfølgende bekendtgørelser og fandtes bl.a. i § 5, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020, som var gældende, da Jensen's Bøfhus modtog afslag på sin anden ansøgning (dog med henvisning til en anden bestemmelse, nemlig § 5, stk. 1).

Som det også er fastslået af både Folketingets Lovsekretariat, jf. afsnit 3.1.12, og Folketingets Ombudsmand, jf. afsnit 3.4.2, er der intet i hverken ordlyden, forudsætningerne eller konteksten af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020, som indikerer, at en undtagelse vedrørende ansatte i konfliktramte stillingskategorier skulle være uhjemlet eller i strid med bemyndigelsen i tekstanmærkningen i aktstykket. Bemyndigelsen i tekstanmærkningen er efter sin ordlyd bred og giver bl.a. erhvervsministeren hjemmel til at fastsætte ”*bestemmelser om kriterier for at opnå kompensation*” og ”*vilkår for kompensation, modtagerkreds*”. Det følger således af en naturlig sproglig forståelse heraf, at ministeren utvivlsomt også har været bemyndiget til at fastsætte kriterier, hvis manglende opfyldelse kunne føre til, at der ikke kunne opnås kompensation og vilkår, som begrænsede modtagerkredsen. Dette er i øvrigt på ingen måde bevillingsfremmed, jf. nærmere afsnit 4.3.1.1 nedenfor. Det er i den forbindelse uden betydning, at konfliktramte virksomheder ikke omtales udtrykkeligt i aktstykket.

Der er heller ikke grundlag for at antage, at aktstykket hviler på en forudsætning om, at lønkompensationsordningen også uden undtagelse skulle omfatte konfliktramte virksomheder. Tværtimod havde regeringen allerede forud for vedtagelsen af aktstykket tilkendegivet, at regeringen sammen med arbejdsmarkedets parter udlagde trepartsaftalen sådan, at det ikke ville være muligt for en virksomhed at anvende lønkompensationsordningen i forhold til de stillingskategorier på virksomheden, som er omfattet af en konflikt. Dette fremgik udtrykkeligt af Beskæftigelsesministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 26 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg vedrørende L 141, som blev oversendt til Folketinget den 23. marts 2020, dvs. to dage før Finansudvalgets tiltræden af aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020.

Behandlingen af det senere aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020, hvor kompensationsbeløbet blev forhøjet – og de gentagne efterfølgende lejligheder, hvor neutralitetsprincippet i lønkompensationsordningen blev behandlet politisk – viser da også, at Finansudvalget og Folketinget var fuldt ud bekendt med regeringens udlægning af trepartsaftalen, uden at dette førte til præciseringer eller justeringer i de tekstanmærkninger, der blev foreslået med aktstykkerne. Selvom Finansudvalget altså der for utvivlsomt var bekendt med regeringens og arbejdsmarkedets parter udlægning af trepartsaftalen, blev der ikke fremsat ønske om præcisering eller indskrænkning i bemyndigelsen i tekstanmærkningen i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020, som opnåede enstemmig tilslutning fra Finansudvalget.

Baggrunden for, at konfliktramte stillingskategorier skulle undtages, var et ønske om at sikre, at både arbejdsgivers og arbejdstagers kollektive kampskridt ved faglig konflikt fortsat ville have effekt under nedlukningen som følge af COVID-19-pandemien. Ved at undtage hele stil

lingskategorier – som i øvrigt også ses anvendt i anden lovgivning på arbejdsmarkedsområdet – ville parternes konfliktvåben ikke blive undermineret af lønkompensationsordningen.

Det er ikke korrekt, at regeringens oplysninger om trepartsaftalen og neutralitetsprincippet i forbindelse med besvarelsen af nr. 26 fra Folke tingets Beskæftigelsesudvalg vedrørende L 141 på nogen måde skulle være vildledende. Jensen's Bøfhus anfører i den forbindelse uden nogen begrundelse i sit brev til Erhvervsstyrelsen af 7. maj 2020, at der ikke skulle gælde et generelt neutralitetsprincip i dansk lovgivning som an ført i besvarelsen, på trods af at bl.a. Beskæftigelsesministeriets notat af 23. marts 2020 opregner flere konkrete eksempler herpå.

Under alle omstændigheder er synspunktet om eksistensen eller den generelle karakter af dette princip for så vidt irrelevant for hjemmels spørgsmålet. Neutralitetsprincippet er ikke et retligt princip, men bruges blot som betegnelse for den omstændighed, at regeringen og Folke tinget sædvanligvis i videst muligt omfang forsøger at indrette lovgiv ningen på en måde, der griber mindst muligt ind i styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter. Det afgørende for hjemmelsspørgsmålet er alene, at det konkret er blevet besluttet politisk efter inddragelse af arbejdsmarkedets parter, at lønkompensationsordningen skulle afgræn ses som sket, jf. også ombudsmandens udtalelse. Beskæftigelsesministe riet har på ingen måde oplyst til Folketinget eller Finansudvalget, at der var tale om et ufravigeligt princip på grundlovsniveau eller lignende.

Samlet set er der således intet grundlag for at antage, at undtagelsen vedrørende lønkompensation i konfliktramte stillingskategorier i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 savnede hjemmel i be - myndigelsen i tekstanmærkningerne til aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og i lov om erhvervsfremme.

4.3.1.1 Bemyndigelsen i aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 er ikke i strid med grundloven

Jensen's Bøfhus' synspunkt er herefter – som de sagsøgte forstår det – at selv hvis undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 måtte være inden for bemyndigelsen i tekstanmærkningerne til aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020, så er denne bemyndigelse i sig selv ugyldig, fordi den går ud over rammerne for, hvad der i henhold til for fatningsretlig sædvane kan reguleres i tekstanmærkningerne på et akt stykke.

Det følger af ordlyden af grundlovens § 46, stk. 2, at ingen udgift må af holdes uden forudgående hjemmel i den af Folketinget vedtagne fi nanslov eller i en af Folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller mid lertidig bevillingslov. Det er imidlertid almindeligt anerkendt, at Folke tingets Finansudvalg kan bevilge afholdelse af visse udgifter. En mini ster, som ønsker at afholde en udgift, der ikke har hjemmel i finanslo ven eller anden bevillingslov, kan således – ved et aktstykke – ansøge og opnå Finansudvalgets godkendelse til afholdelse af den pågældende udgift. Der er i den forbindelse enighed i den statsretlige litteratur om, at der foreligger en forfatningsretlig sædvane, der indebærer, at den

nævnte tilslutning fra Finansudvalget til at afholde en udgift kan træde i stedet for en forudgående bevillingsmæssig hjemmel fra Folketinget, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 31.

Der gælder således en retssædvane på grundlovsniveau, hvorefter regeringen med Finansudvalgets samtykke i løbet af et finansår kan afholde udgifter uden bevilling på finansloven. Sådanne bevillinger gives på aktstykker, der ligesom finanslov og tillægsbevillingslove kan indeholde tekstanmærkninger. Sådanne tekstanmærkninger er inden for bevillingsområdet at sidestille med lovbestemmelser og er derfor umiddelbart retligt bindende, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave, (2020), side 201, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 3. udgave, 2001, side 59 og side 76 og Budgetvejledningen, 2021, side 25.

Det anføres endvidere i Budgetvejledningen, a.st., at antallet af tekstanmærkninger bør begrænses mest muligt, og at anvendelse af tekstanmærkninger til regulering af bevillingsfremmede forhold må ikke finde sted, jf. også Henrik Zahle, a.st., side 65. Det fremgår bl.a. også af Finansudvalgets beretning om Finansudvalgets arbejdsform mv. af 7. april 2011, side 9, afsnit 6.3.4, v. sp., at tekstanmærkninger på aktstykker bliver optaget på tillægsbevillingsloven, typisk efter bevillingsårets udløb. Finansudvalget anfører i samme afsnit, at til trods for at der kan være betænkeligheder ved at anvende tekstanmærkninger på aktstykker, har der eksisteret en årelang praksis herfor. Det er på den baggrund Finansudvalgets opfattelse, at der navnlig kan være begrundelse for dette i tilfælde, hvor tekstanmærkninger fastsætter dispositionsbeføjelser vedrørende bevillingsanvendelsen.

I den foreliggende sag var bemyndigelsen til at fastsætte nærmere kriterier, som f.eks. en undtagelse som den i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, netop angivet i en tekstanmærkning på et aktstykke, der senere blev optaget på tillægsbevillingsloven for 2020.

Det er på ingen måde udtryk for regulering af et bevillingsfremmed forhold, at aktstykket med Finansudvalgets tilslutning giver erhvervsministeren bemyndigelse til at fastsætte kriterier for at opnå ret til kompensation under den ordning, som det pågældende aktstykke indeholder bevilling til. En sådan bemyndigelse hænger tværtimod uløseligt sammen med selve bevillingen, da fastlæggelse af modtagerkreds er naturligt sammenhængende med udmøntningen af enhver bevilling af tilskud eller kompensation. Bemyndigelsen, der gives i tekstanmærkningen, kan også efter sin ordlyd rumme det pågældende kriterie om, at konfliktramte stillingskategorier undtages fra lønkompensationsordningen, jf. afsnit 4.3.1.1 ovenfor.

Der er ikke tale om regulering, der fastsætter forpligtelser eller forbud for borgerne, som det gøres gældende af Jensen's Bøfhus i stævningen. Lønkompensationsordningen har karakter af en begunstigelse, og den omstændighed, at ordningen er afgrænset, så visse virksomheder begunstiges mindre end andre baseret på objektive kriterier, er ikke ensbetydende med, at virksomheder, der begunstiges mindre, derved bli

ver pålagt byrder. Konsekvensen af Jensen's Bøfhus' synspunkt ville da også være, at bemyndigelsen heller ikke kunne rumme f.eks. kravet om, at virksomheden ikke må være skattemæssigt hjemmehørende i et skat tely, jf. § 4, stk. 8, eller kravet om at virksomheden ikke må være ejet af mere end 25 % af lønmodtagere, jf. § 2, nr. 1, sidste pkt.

Aktstykket blev efterfølgende optaget på tillægsbevillingslov og har dermed været undergivet den i grundloven fastsatte procedure for behandling og vedtagelse af love. Tillægsbevillingsloven for 2020 blev vedtaget den 23. marts 2021 og indeholdt bl.a. under § 8 C (Erhvervsministeriet) en tekstanmærkning magen til den i aktstykke nr. 117, jf. Lovtidende B, 25. marts 2021.

4.3.2 Der forelå ikke ekspropriation over for Jensen's Bøfhus

Vedrørende anbringendet om ekspropriation gøres det gældende, at Jensen's Bøfhus ikke har været udsat for et ekspropriativt indgreb. For en gennemgang af litteratur og retspraksis vedrørende ekspropriation henvises til svarskriftet.

Der er ikke i grundlovens § 73 en generel grundlovssikret ret til at modtage tilskud, herunder løntilskud.

De sagsøgte må derfor forstå Jensen's Bøfhus på den måde, at man mener, at påbuddet om at holde serveringssteder lukket for offentligheden som fastsat i § 6, stk. 1, nr. 1, i bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020 (og lignende bestemmelser i senere bekendtgørelser) udstedt i medfør af epidemiloven, har haft karakter af ekspropriation over for Jensen's Bøfhus, fordi virksomheden blev begrænset i sin ret til at modtage lønkomensation ved § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020. Den såkaldte "tvangsnedlukning" var i kraft i perioden 17. marts 2020 til 17. maj 2020, og igen fra 9. december 2020 (i visse kommuner) til den 21. april 2021.

Efter de nævnte bestemmelser skulle erhvervsdrivende holde lokaler indeholdende serveringssteder, hvor der serveredes mad, drikkevarer eller tobak til indtagelse på salgsstedet lukket. Serveringssteder måtte dog holde åbent for offentligheden med henblik på at sælge mad og drikkevarer, der ikke blev indtaget på salgsstedet (take away).

De sagsøgte gør overordnet gældende, at kravene om at holde lokaler indeholdende serveringssteder lukket ikke udgjorde et ekspropriativt indgreb. Der var tale om generelle restriktioner til imødegåelse af de betydelige sundhedsmæssige og samfundsmæssige risici forbundet med COVID-19-pandemien, som ramte borgere og virksomheder i Danmark og hele verden.

Som beskrevet i svarskriftet lægges der efter retspraksis vægt på en række momenter ved vurderingen af, hvorvidt et indgreb har karakter af ekspropriation, herunder navnlig om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden, indgrebets formål og begrundelse, i hvilken grad indgre

bet er generelt eller konkret samt indgrebets intensitet, herunder om en kelte rammes atypisk hårdt.

Alle disse kriterier taler imod, at indgrebet havde karakter af afståelse:

- Påbuddet om at holde serveringssteder lukket for offentligheden in debaar ikke en overførsel af ejendomsret til staten eller andre private, men udgør midlertidige begrænsninger i udøvelsen af ejendom.
- Nedlukningerne var begrundet i et tvingende hensyn til menneskers sundhed, hvilket med betydelig vægt taler imod ekspropriation, jf. bl.a. U.1997.157 H og U.2002.1/2 H. Hvis det danske samfund blev ramt af en alvorlig pandemi som COVID-19, ville det have alvorlige sundheds mæssige, sociale og økonomiske konsekvenser, jf. også de specielle be mærkninger til § 27 i epidemiloven (lovforslag nr. 133 af 12. marts 2020 om ændring af epidemiloven).
- Nedlukningerne var utvivlsomt generel regulering, idet påbuddet omfattede bl.a. samtlige serveringssteder, indkøbscentre, stormagasi ner, sportsfaciliteter, træningscentre, biografer, teatre, frisører samt en række øvrige erhverv i Danmark, jf. § 6, stk. 1, i den ovennævnte be kendtgørelse. Den konkrete undtagelse for lønkomensation for medar bejdere i konfliktramte stillingskategorier var ligeledes udtryk for gene rel regulering, idet den enten faktisk eller potentielt berørte en række andre virksomheder, jf. bl.a. beskæftigelsesministerens besvarelse af Be skæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 232-234 under Alm. del, jf. afsnit 3.1.9 ovenfor, var der i perioden fra 1. januar 2015 til 1. maj 2020 631 virksomheder, som var omfattet af en konflikt. Derudover fremgår det af oplysningerne i bl.a. Beskæftigelsesudvalgets spørgsmål nr. 255 un der Alm. del af 18. maj 2020 og ministerens besvarelse heraf, at der på dette tidspunkt fremgik over 2.000 virksomheder på FH's konfliktliste. Disse forholdsvis høje tal skal ses i lyset af udløbet af en lang række overenskomster i marts 2020.

Der henvises i øvrigt til svarskriftet.

For så vidt angår indgrebets intensitet gøres det gældende, at Jensen's Bøfhus ikke har været ramt atypisk hårdt af nedlukningen. Der var tale om en midlertidig og forholdsvis kortvarig foranstaltning, som blev op hævet, så snart det var sundhedsmæssigt forsvarligt. Desuden kunne restauranter, såsom Jensen's Bøfhus, omstille sig til take away-levering, som indebar en betydelig adgang til at forsætte hidtidig drift. Jensen's Bøfhus modtog herudover komensation, jf. straks nedenfor.

Efter retspraksis inddrages betydningen af virkningerne af en regule ring for den enkelte virksomhed i bedømmelsen af, om en regulering udgør ekspropriation eller erstatningsfri regulering. Dette er dog ikke udelukkende et spørgsmål om økonomi, idet der også lægges vægt på, om den bestående virksomhed med rimelighed kan fortsætte, om ind grebet er midlertidigt mv., jf. eksempelvis U.2006.1539 H (Pindstrup Mosebrug), hvor Højesteret fandt, at der ikke var grundlag for erstat ning i medfør af grundlovens § 73 ved en virksomheds afslag på tilla

delse til indvinding af tørv grundet et forbud mod ændring af tilstand i moser i naturfredningsloven.

I retspraksis ses en række eksempler på, at selv indgreb af en vis økonomisk betydning accepteres som erstatningsfri regulering, når disse er generelle og samfundsmæssigt velbegrundede, jf. bl.a. U.2002.1/2 H samt U.1982.109/4 H (Fiskeformalings-sagen), hvor Højesteret fastslog, at et forbud mod formaling af fisk ombord ikke var ekspropriativt. Højesteret lagde vægt på, at forbuddet, der udsprang af en EF-forordning, havde hjemmel, og at hjemlen var begrundet i almene saglige hensyn til reguleringen af og kontrollen med overholdelsen af fiskekvoter. Det var uden betydning, at appellerne inden forbuddet havde anskaffet og indrettet et specialfartøj til formaling af fisk ombord.

Det af Jensen's Bøfhus opgjorte tab på knap 40 mio. kr. kan på ingen måde bruges som målestok for, hvor byrdefulde tvangsnedlukningerne og den manglende adgang til lønkomensation for visse medarbejdere var for Jensen's Bøfhus. Cirka halvdelen af det opgjorte tab består af påstået "*manglende komensation for faste omkostninger*", hvilket ikke kan ases for en relevant tabspost i ekspropriationsretlig kontekst, da der er tale om et statsligt tilskud, som virksomheden aldrig havde retskrav på. Den anden halvdel af det påståede tab består stort set udelukkende af den helt udokumenterede post på 20.000.000 kr., der af de grunde, som er anført i afsnit 4.3.4.3 nedenfor, heller ikke på nogen måde danner noget retvisende billede af, hvad konsekvenserne for Jensen's Bøfhus reelt har været.

Jensen's Bøfhus var ikke som følge af undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 berørt af tvangsnedlukningen i et sådant omfang, at der af denne grund blev tale om afståelse i grundlovens forstand. Betydningen af restriktionen for Jensen's Bøfhus skal bl.a. ses i lyset af, at undtagelsen ikke indebar en fuldstændig udelukkelse af konfliktramte virksomheder fra lønkompenationsordningen og så meget desto mindre fra alle kompenationsordninger. Undtagelsen indebar alene – i overensstemmelse med neutralitetsprincippet – at de stillingskategorier, der var omfattet af en varslet eller iværksat lovlig hovedkonflikt, var undtaget. Det betød konkret, at Jensen's Bøfhus faktisk var berettiget til lønkomensation for en række medarbejdere. Derudover havde undtagelsen ingen betydning for retten til komensation for faste omkostninger eller for de mange øvrige afbødende foranstaltninger, som blev truffet i perioden.

Hertil kommer, at Jensen's Bøfhus – ligesom andre restauranter – som nævnt havde mulighed for at sælge take away i nedlukningsperioden, og selve tvangsnedlukningen indebar derfor heller ikke en fuldstændig nedlukning af virksomheden.

Tabsopgørelsen viser da også, at virksomheden også nød godt af denne mulighed, idet indtægter fra take away (omsætning minus vareforbrug) i henholdsvis første og anden nedlukningsperiode er opgjort til henholdsvis 7.753.000 kr. og 9.534.000 kr. Med udgangspunkt i bruttofortjenesten opgjort i virksomhedens årsregnskab for 2019 på 90.648.000 kr. (svarende til 7.554.000 kr. om måneden) svarer indtægterne fra take

away i første nedlukningsperiode til ca. 50 % af den normale brutto fortjeneste, mens de i anden periode svarer til ca. 25 % af den normale bruttofortjeneste. Tvangsnedlukningen har således reelt alene betydet for Jensen's Bøfhus, at virksomhedens indtjening har været reduceret til 50 % i to måneder og til 25 % i fire måneder. Sammenholdt med en lang række andre virksomheder, som reelt fik frataget muligheden for over hovedet at have omsætning i en meget længere periode end seks måneder – såsom barer og natklubber – har Jensen's Bøfhus været berørt mindre hårdt af nedlukningen.

Hertil kommer, at Jensen's Bøfhus siden 2016 og frem til 2020 har opereret med betydelige underskud på mellem 50 og 4 mio. kr. om året. Jensen's Bøfhus' negative resultat på ca. -13 mio. kr. i 2020 er det næst laveste underskud i en periode på fem år og afviger dermed ikke væsentligt fra selskabets økonomiske udvikling.

Den omstændighed, at Jensen's Bøfhus valgte at træffe en driftsmæssig beslutning om afskedigelse af et stort antal medarbejdere med bemærkelsesværdigt kort aftræk, betyder ikke i sig selv, at virksomheden har været særligt hårdt ramt.

Forløbet giver således indtryk af, at Jensen's Bøfhus allerede traf beslutning om afskedigelse af en række medarbejdere den 26. marts 2020 – dvs. samme dag, hvor en medarbejder tilsyneladende urigtigt havde forstået på et opkald til Erhvervsstyrelsen, at virksomheden var "blokeret", mens realiteten var, at sagsbehandlingen blot var sat i bero i afventning af afklaring. Jensen's Bøfhus har således oplyst, at baggrunden for afgrænsningen af kompensationsperioden til 13. april 2020 i ansøgningen indgivet 26. marts 2020 var, at der allerede på dette tidspunkt var effektueret opsigelser. Desuden oplyser Jensen's Bøfhus, at der den 14. april 2020 blev gennemført yderligere opsigelser – dvs. i den Erhvervsstyrelsen havde færdigbehandlet virksomhedens ansøgning af 26. marts 2020.

Denne bemærkelsesværdigt hurtige reaktion kan ikke udelukkende skyldes betingelserne for at opnå lønkomensation, men må være udtryk for, at virksomheden i forvejen havde betydelige likviditetsmæssige vanskeligheder. Jensen's Bøfhus' årsregnskaber understøtter dette indtryk. Virksomheden havde i 2020 realiseret betydelige millionunderskud i de seks foregående regnskabsår. Disse forudbestående finansielle vanskeligheder kan ikke føre til, at Jensen's Bøfhus kan anses for særligt hårdt ramt af nedlukningen og derfor har afstået ejendom som omhandlet i grundlovens § 73.

Jensen's Bøfhus' synspunkt om, at tvangsnedlukningerne indebar et uproportionalt indgreb, fordi det kunne have været mindre byrdefuldt, hvis virksomheden kunne modtage lønkomensation, fører til uholdbare cirkelslutninger. Det vil altid kunne anføres, at et indgreb uanset sin karakter kunne gøres mindre byrdefuldt gennem komensation. Den blotte omstændighed, at der foreligger et mindre byrdefuldt alternativ i form af en komensation, kan ikke selvstændigt tale for, at der er tale om et ekspropriativt indgreb. Østre Landsrets dom af MAD 2018.202 (Lille Vildmose-sagen) udtrykker heller ikke en sådan retstil

stand, idet den handler om nødvendigheden og afgrænsningen af indgrebet som sådan og ikke om mulighederne for at yde kompensation for indgrebet.

Samlet set er der ikke noget grundlag for at antage, at Jensen's Bøfhus konkret har været ramt atypisk hårdt eller i øvrigt i betydeligt hårdere grad end andre virksomheder af nedlukningen som følge af undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, så der af denne grund er tale om ekspropriation efter grundlovens § 73. Jensen's Bøfhus har således ikke været påvirket på en måde, som bevirker, at nedlukningen skulle være ekspropriativt over for netop dem.

Det gøres endvidere gældende, at undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 hvilede på objektive og saglige hensyn, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 3. udgave (2020), side 356.

Det danske arbejdsmarked er karakteriseret ved, at staten i videst muligt omfang overlader fastsættelsen af løn- og ansættelsesvilkår til arbejdsmarkedets parter, og en afledt konsekvens heraf er, at staten også i videst muligt omfang undlader at vedtage lovgivning, der indirekte kan gribe ind i relationen mellem lønmodtagerorganisationer og arbejdstagere. Neutralitetsprincippet er ikke et retligt bindende princip, men bruges blot som betegnelse for det faktum, at regeringen og Folketinget sædvanligvis i videst muligt omfang forsøger at indrette lovgivningen på en måde, der griber mindst muligt ind i styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter. Der er således ikke tale om et princip, der binder lovgivningsmagten, eller i sig selv kan udgøre hjemlen for at udstede administrative retsforskrifter. Hvorvidt og hvordan princippet skal udmøntes i konkret lovgivning, vil altid bero på Folketingets beslutning. Omvendt er det fuldt ud et sagligt hensyn, at en regulering eller ordning indrettes på en måde, der griber mindst muligt ind i styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets parter.

Som nærmere beskrevet i beskæftigelsesministerens talepapir til samrådet den 5. maj 2021, var der enighed blandt arbejdsmarkedets parter om beslutningen om at implementere neutralitetsprincippet i lønkompen sationsordningen som sket. Denne enighed ses bl.a. i præhøringen af DA og FH over forlængelsen af trepartsaftalen den 18. april 2020. Hø ringssvarene fra DA og FH viser, at begge parter var indforståede med grundprincippet om, at konfliktramte stillingskategorier skulle holdes uden for lønkompensation, idet formuleringen af bestemmelsen dog bl.a. på baggrund af bemærkningerne fra DA blev tilpasset til kun at angå hovedkonflikter.

Der henvises til bilag 9 for yderligere eksempler. Neutralitetsprincippet er herved gældende i en lang række tilfælde, hvor staten på forskellig vis griber ind i retsforholdet mellem virksomheder og deres medarbejdere. Det er derfor ikke rigtigt, som anført af Jensen's Bøfhus, at neutralitetsprincippet ikke findes udmøntet i dansk lovgivning, og der er intet usædvanligt i, at regeringen i forbindelse med lønkompen sationsordningen har valgt at lade neutralitetsprincippet indgå i forudsætningerne for udbetaling heraf.

En udstrækning af lønkompensationsordningen til også at dække med arbejdere i konfliktramte stillingskategorier ville under de konkrete omstændigheder have været en fordel for arbejdsgiversiden i en konflikt. Det ville principielt have betydet, at en arbejdsgiver uden konsekvenser kunne have frigjort sig fra en overenskomst – enten ved selv at iværksette lockout eller ved at opsiges den og afvente konfliktskridt fra lønmodtagersiden.

Princippet om respekten for kollektive kampskridt er i øvrigt knæsat i EU's Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 28, ligesom det følger af en række ILO-konventioner, som Danmark har ratificeret, herunder konvention nr. 87 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig, jf. bekendtgørelse nr. 16 af 23. april 1952, og konvention nr. 98 om retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger, jf. bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 1957.

Bl.a. af denne grund blev der ikke som led i nedlukningen fastsat udtrykkelig lovgivning om begrænsninger i retten til at konflikte. Af grænsningen af lønkompensationsordningen skal dog ses i sammenhæng med beskæftigelsesministerens og erhvervsministerens gentagne tilkendegivelser om, at man forventede, at arbejdsmarkedets parter ville udskyde konflikter til efter nedlukningsperioden, jf. bl.a. udtalelserne på samrådet den 18. juni 2020 og på møde i Folketinget den 24. februar 2021 (afsnit 3.3.2 ovenfor).

Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at konflikten mellem Jensen's Bøfhus og 3F skyldtes, at Jensen's Bøfhus ville frigøre sig fra den gældende overenskomst mellem parterne. De iværksatte konfliktskridt fra 3F, som blev opretholdt gennem nedlukningsperioderne, skete som følge af, at Jensen's Bøfhus havde meddelt, at man anså den gældende overenskomst for opsagt, jf. bl.a. Arbejdsrettens dom. Det var altså med andre ord Jensen's Bøfhus, der i den konkrete relation på trods af nedlukningen insisterede på en ændring af status quo, og dermed også Jensen's Bøfhus der handlede i strid med den udtalte forventning fra regeringen.

Samlet set gøres det derfor gældende, at undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 hvilede på objektive og saglige hensyn, og at denne heller ikke bevirker, at der har været tale om afståelse af ejendom omfattet af grundlovens § 73.

4.3.3 Reglerne om undtagelsen vedrørende medarbejdere i konfliktramte stillingskategorier var ikke i strid med grundlovens § 3

I forhold til Jensen's Bøfhus' anbringender vedrørende grundlovens § 3 gøres det i første række gældende, at Jensen's Bøfhus som nævnt i afsnit 4.2 ovenfor ikke har retlig interesse i en prøvelse af den nævnte undtagelse for konfliktramte virksomheder, eftersom virksomheden aldrig har modtaget afslag med henvisning til den pågældende bestemmelse. Det betyder, at Jensen's Bøfhus heller ikke har retlig interesse i en abstrakt prøvelse af, om udstedelsen af bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 var udtryk for singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3. Dette anbringende skal derfor heller ikke indgå i prøvelsen. Alternativt

skal anbringendet afvises allerede med henvisning til, at der ikke er nogen årsagsforbindelse mellem den påståede overtrædelse af grundlovens § 3 og Jensen's Bøfhus' tab.

Det gøres subsidiært gældende, at der ikke i nogen henseende er tale om singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3.

Den omtvistede undtagelse i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 om lønkompensationsordningen i denne sag er hverken singulær eller udgør afgørelse af en konkret retstv i strid med principperne fastlagt i Højesterets dom trykt i U.1999.841 (Tvind-sagen). Der er tale om sædvanlig fastlæggelse af de almindelige kompensationsbetingelser med virkning for alle virksomheder inden for en meget bred vifte af erhverv, således som er praksis ved et væld af normale tilskuds-, støtte- og kompensationsordninger. Det forhold, at undtagelsen formentlig i praksis kun ramte få, gør ikke denne singulær.

Som beskrevet ovenfor, var undtagelsen i § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 en udmøntning af det generelle neutralitetsprincip. Bestemmelsen har både konkret og potentielt haft betydning for mange virksomheder. Det gælder særligt, da den første nedlukning fandt sted kort tid efter udløbet af en lang række overenskomster på arbejdsmarkedet.

Undtagelsen har således været gældende for alle virksomheder, der var omfattet af en faglig hovedkonflikt, hvilket i perioden fra 1. januar 2015 til 1. maj 2020 udgjorde omkring 631 virksomheder, uden at der dog var sikkerhed for, hvor mange virksomheder undtagelsen konkret ville have betydning for. Undtagelsen har dermed ikke været rettet mod konkret opregnede virksomheder, som er en af betingelserne for, at lovindgrebet kan anses for singulært, jf. også Jens Peter Christensen m.fl., a.st., 2015, side 82.

Der er på ingen måde tale om, at staten greb ind i en konkret retstv mellem Jensen's Bøfhus og staten eller Jensen's Bøfhus og 3F. I forhold til staten er der tale om normal og fremadrettet regulering af tilskudsbetingelser. I forhold til 3F er parternes retlige mellemværende vedrørende konfliktens lovlighed afviklet efter de normale arbejdsretlige regler og herunder blevet pådømt af Arbejdsretten.

4.3.4 Tabsopgørelse og øvrige erstatningsbetingelser

4.3.4.1 Overordnet om tabsopgørelsen

Jensen's Bøfhus' opdaterede tabsopgørelse består dels af en opgørelse af påstået mistet lønkompensation og kompensation for faste omkostninger i de to nedlukningsperioder (som tilsammen giver 19,44 mio. kr.) samt en post benævnt "*Skønsmæssigt fastsatte omkostninger for oplæring af medarbejdere til erstatning af fratrådte*" på 20 mio. kr. Begge disse poster bestrides.

Ministerierne forstår tabsopgørelsen som primært en udregning baseret på et kontrafaktisk scenarium, hvor Jensen's Bøfhus ikke lavede de fak

tiske ansøgninger, som er fremlagt i sagen, men i stedet valgte at hjem sende flere medarbejdere end de medarbejdere, som virksomheden rent faktisk og konkret søgte lønkomensation for (muligvis alle). Endvidere bygges det tilsyneladende på, at virksomheden så ikke lavede take away i modsætning til, hvad Jensen's Bøfhus og en lang række øvrige restauranter rent faktisk gjorde.

Ministerierne bestrider i sin helhed, at tabsopgørelsen kan opgøres med udgangspunkt i et hypotetisk og meget spekulativt, alternativt scenarium, som ingen belæg har i de faktiske handlinger, Jensen's Bøfhus foretog. Tabsopgørelsen bør tværtimod tage udgangspunkt i det, som faktisk skete med indregning af de medarbejdere, som virksomheden rent faktisk ansøgte om. Den kontrafaktiske opgørelsesmetode gør det vanskeligt for ministerierne og retten at forholde sig til, hvilken lønkomensation, som ville kunne være opnået, samt hvordan kompensationen for faste omkostninger kunne have været.

Derudover gælder det fælles for begge poster i opgørelsen, som også anført ovenfor, at der ikke ses at være nogen årsagssammenhæng mellem disse poster og synspunkterne om manglende hjemmel, singulær lovgivning eller ekspropriation:

- Hovedanbringendet om, at der ikke var hjemmel til undtagelsen vedrørende medarbejdere i konfliktramte stillingskategorier, kan ikke i sig selv føre til, at Jensen's Bøfhus skal tilkendes erstatning for både manglende lønkomensation og en hypotetisk manglende kompensation for faste omkostninger samt påståede følgetab. Det kan højst føre til, at Jensen's Bøfhus havde retskrav på lønkomensation (hvilket dog ikke er gjort gældende, jf. afsnit 4.2 ovenfor om Jensen's Bøfhus' retlige interesse). Det samme er tilfældet for synspunktet om grundlovens § 3.
- Hovedanbringendet om ekspropriation kan under ingen omstændighed føre til, at der tilkendes erstatning for manglende kompensation – hverken kompensation for faste omkostninger eller lønkomensation. En ikke-erhvervet, hypotetisk kompensation udgør ikke en beskyttet rettighed, jf. svarskriftet.

Der er intet grundlag for at vende bevisbyrden for årsagssammenhæng som anført af Jensen's Bøfhus i processkrift 3 af 4. februar 2026. Som det fremgår af de foregående afsnit, foreligger der på ingen måde nogen *"grovtilsidesættelse af den magtfordeling mellem lovgivende og udøvende magt, der er bestemt i grundlovens § 3 og det heraf udledte legalitetsprincip"*. Undtagelsen vedrørende konfliktramte stillingskategorier blev indført og fastholdt med gentagen enstemmig opbakning fra Finansudvalget og i fuld transparens.

4.3.4.2 Posten på 19,44 mio. kr. i form af påstået mistet kompensation

For så vidt angår posten på 19,44 mio. kr. bemærkes konkret, at der ikke – og heller ikke efter korrektionerne beskrevet i processkrift 3 af 4. februar 2026 – er taget højde for, at en lang række medarbejdere har en lavere beskæftigelsesgrad end fuld tid, hvilket betydeligt påvirker den maksimale kompensation. Den maksimale månedlige kompensation

fastsættes på baggrund af den enkelte ansattes ugentlige arbejdstid. En fuldtidsansat svarer til 37 timer pr. uge. Hvis den ansatte arbejder færre end 37 timer pr. uge, nedsættes beløbsgrænsen (kompensationsloftet) forholdsmæssigt i overensstemmelse hermed. Der henvises til bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020, som ændret ved bekendtgørelse nr. 329 af 31. marts 2020.

Det er ikke muligt ud fra bilaget at forstå, hvordan beskæftigelsesgraden for medarbejderne konkret er indgået i tabsopgørelsen fra Jensen's Bøfhus. I virksomhedens indberetning til slutafregningen har virksomheden for langt størstedelen af de hjemsendte medarbejdere (175 ud af 220 ansatte) indberettet en beskæftigelsesgrad på 10 timer ugentligt, hvilket for nogle ansattes vedkommende reducerer kompensationen væsentligt.

Det må lægges til grund, at opgørelsen ikke korrekt indregner kompensationsloftet. Resultatet er, at virksomheden påstår at være berettiget til en væsentlig større lønkompensation, end hvis virksomheden havde foretaget beregningen korrekt.

Hvis der i stedet for et kontrafaktisk scenarium tages udgangspunkt i de faktiske ansøgte medarbejdere - ud fra virksomhedens egne lønindberetninger til Indkomstregistret og de enkelte medarbejders faktiske hjemsendelsesperioder - anslår Erhvervsministeriet, at de samlede, teoretiske kompensationsberettigede lønudgifter i perioden 9. marts til 17. maj 2020 andrager cirka 5,3 mio. kr. Når den kompensationsberettigede lønudgift for de enkelte ansatte reguleres med satserne på hhv. 75 % for funktionærer og 90 % for ikke-funktionærer samt elever og lærlinge, og der samtidig tages højde for den ansattes beskæftigelsesgrad, anslås det, at virksomheden for perioden 9. marts til 17. maj 2020 teoretisk ville kunne have modtaget cirka 3 mio. kr. i lønkompensation. Dette er såfremt kompensationsbetingelserne i øvrigt havde været opfyldt.

4.3.4.3 Posten på 20 mio. kr. for "skønsmæssigt fastsatte omkostninger for oplæring af medarbejdere til erstatning af fratrådte"

Den skønsmæssige ansatte udgift til oplæring af nye medarbejdere er urealistisk og ikke engang tilnærmelsesvis søgt sandsynliggjort eller dokumenteret.

Jensen's Bøfhus anfører hertil, at posten består af 10.076.000 kr. som følge af en ringere udvikling i dækningsbidrag som følge af nyt og urutineret personale og manglende omsætningsfremgang på 35.733.000 kr. med heraf følgende manglende dækningsbidrag på 10.714.000 kr. Disse to poster er herefter tilsammen skønsmæssigt opgjort til 20.000.000 kr., jf. opstillingen i bilag 44.

For så vidt angår den fremlagte regnskabsopstilling i bilag 44 bemærkes indledningsvis, at det fremgår af erklæringen på side 3, at der alene er tale om en opstilling af regnskabstal, og at revisor hverken har foretaget en efterprøvning af nøjagtigheden eller fuldstændigheden af de oplysninger, der er anvendt til opstillingen af specifikationerne. Der er heller ikke udtrykt nogen revisions- eller reviewkonklusion. Regnskabsopstil

lingen er således ikke udtryk for en revisionsfaglig vurdering af, at metoden til tabsopgørelse er egnet eller retvisende, ligesom revisor naturligvis heller ikke forholder sig til, hvad årsagen til den forskellige udvikling mellem Jensen's Bøfhus og franchisevirksomhederne er. Regnskabsopstillingen har således ingen bevismæssig betydning for det afgørende spørgsmål om, hvorvidt det påståede tab faktisk har nogen sammenhæng med eller kan anses for at være forårsaget af afskedigelserne.

Med hensyn til den første post bestående af en ringere udvikling i dækningsbidrag som følge af nyt og urutineret personale forstår ministerierne, at posten fremkommer ved at sammenligne udviklingen i bruttofortjeneste fratrukket lønomkostninger mellem Jensen's Bøfhus og franchisevirksomheder (som efter det oplyste modtog fuld lønkomensation).

Det er imidlertid på ingen måde sandsynliggjort eller dokumenteret, at den forskellige udvikling i dækningsbidrag har nogen sammenhæng med brugen af "*nyt og urutineret personale*", og herunder hvordan brugen af dette personale konkret ville påvirke lønomkostningerne. Der foreligger ingen oplysninger om, hvilket konkret personaleforbrug de to tal for 2019 og 2022 dækker over, og herunder hvilken andel af personalet som var "*nyt og urutineret*", og hvilke konkrete meromkostninger en sådan medarbejder giver anledning til.

En række forhold peger efter ministeriernes opfattelse på, at det er højst usandsynligt, at der består en sådan sammenhæng:

- Det må formodes, at det i forlængelse af genåbningerne i henholdsvis maj 2020 og april 2021 i meget vidt omfang har været muligt at rekruttere personale med forudgående erfaring fra restaurationsbranchen. Som det bl.a. fremgår af Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker II af 3. maj 2021, faldt ledigheden hurtigt i forbindelse med begge genåbninger.
- Det må antages, at Jensen's Bøfhus normalt har en høj medarbejderudskiftning henset til den løse karakter af ansættelsesforholdene i virksomheden. Det fremgår således af Jensen's Bøfhus' besvarelse af ministeriernes opfordringer, at en stor del af virksomhedens ansatte er time-lønnede og deltidsansatte. Jensen's Bøfhus har ikke oplyst eller sandsynliggjort, i hvilket omfang personaleomsætningen i forbindelse med genåbningerne afveg fra den normale personaleomsætning i virksomheden.
- Det valgte sammenligningsgrundlag er 2022, mens den sidste nedlukningsperiode sluttede 20. april 2021. Det må formodes, at personalet et år efter genåbningen under alle omstændigheder igen havde oparbejdet den fornødne rutine til at arbejde effektivt, og at forskelle i lønomkostninger mellem 2019 og 2022 derfor ikke har noget med brugen af "*nyt og urutineret personale*" at gøre.

I øvrigt betyder opgørelsesmetoden i bilag 44, at der også kompenseres for stigningen i kostprisen på solgte varer (cost of sold goods, COGS),

hvor stigningen i hovedvirksomheden relativt til omsætningen var betydeligt højere end hos franchisevirksomhederne. Kostprisen på de solgte varer har ingen godtgjort sammenhæng med brugen af ”*nyt og urutineret personale*” som følge af afskedigelser. Det bemærkes hertil, at udviklingen i kostprisen på varer for Jensen’s Bøfhus er tæt på udviklingen i lønomkostninger relativt til omsætningen (en stigning på 1,4 % for kostprisen på varer mod en stigning på 1,9 % i lønomkostningerne). Dette understøtter, at omkostningsudviklingen ikke er specifikt knyttet til brugen af ”*nyt og urutineret personale*”, men snarere formentlig hænger sammen med generelle vanskeligheder ved at omstille omkostningsbasen til en lavere omsætning (der ikke har nogen godtgjort sammenhæng med manglen på lønkomensation, jf. straks nedenfor).

For så vidt angår den anden post bestående af manglende omsætningsfremgang, forstår ministerierne, at denne post fremkommer ved at sammenligne omsætningsfremgangen hos Jensen’s Bøfhus med franchisevirksomhederne under den antagelse, at Jensen’s Bøfhus havde oplevet præcis samme omsætningsfremgang, hvis det ikke var for den manglende lønkomensation under nedlukningsperioderne.

Denne opgørelsesmetode bestrides. Det er på ingen måde godtgjort, at forskellen i omsætningsfremgang har nogen sammenhæng med manglen på lønkomensation eller de afskedigelser, som Jensen’s Bøfhus foretog i den forbindelse. Jensen’s Bøfhus har ikke nærmere forklaret, hvordan afskedigelser i løbet af marts 2020 (hvor klart størstedelen af afskedigelserne blev foretaget) og december 2020 skulle påvirke virksomhedens evne til at efterkomme efterspørgsel fra kunder i 2022. Det forekommer højst usandsynligt, at virksomheden i 2022 har måttet afvise kunder som følge af manglende bemanding, eller at en faldende efterspørgsel fra kunder skulle have nogen sammenhæng med en udskiftning i personalet. Dette er heller ikke omtalt i ledelsesberetningen i virksomhedens årsrapporter for 2022 og 2023.

En sammenligning med enkelte franchiserestauranter er desuden ikke et validt datagrundlag at basere en tabsopgørelse på. En sådan sammenligning er selvsagt meget følsom for konkrete lokale forhold ved disse få restauranter (f.eks. en anden lokal konkurrencesituation, bedre beliggenhed, anderledes demografi i lokalområdet, konkrete lokale markedsføringstiltag osv.). Det er således på ingen måde godtgjort, at ”*der ikke er nogen andre fornuftige forklaringer på den forskellige udvikling i tiden efter nedlukningerne end, at franchisetagerne ikke var blevet ramt af per-sonaleafgang på samme måde som Jensen's Bøfhus*”, jf. processkrift 1, afsnit 2.2.2.

Konflikten med 3F er i sig selv en klar indikation for, at der allerede i den COVID-19 faktisk var væsentlig forskel på franchiserestauranterne og Jensen’s Bøfhus. Som det fremgår af bilag 49, var franchiserestauranterne ikke en del af konflikten med 3F, selvom de var bundet af samme overenskomst. Franchiserestauranterne har således tilsyneladende ikke set samme bydende behov for at frigøre sig fra overenskomsten for at undgå ”konkurrenceforvridning”, jf. bilag 49. Det tyder på, at franchiserestauranterne allerede på dette tidspunkt har været økonomisk bedre stillet, og at den bedre udvikling i omsætning og dæknings

bidrag efter COVID-19-nedlukningerne derfor ikke har sammenhæng med de opsigelser, som blev gennemført af Jensen's Bøfhus, men deri mod kan skyldes en lang række øvrige konkrete og lokale forhold ved franchiserestauranterne.

I forlængelse heraf bemærkes, at de påståede vanskeligheder med at rekruttere nyt personale kan have sammenhæng med, at Jensen's Bøfhus som følge af frigørelsen fra overenskomsten forringede ansættelsesvilkårene. Det fremgår således af bilag 47, bilag 48 og bilag 49, at formålet med konflikten var at opnå besparelser gennem forringelser af ansættelsesvilkårene for serveringspersonalet, idet man ønskede vilkår for serveringspersonalet, der var sammenlignelige med Restaurant Flammen, selvom Jensen's Bøfhus i modsætning til Restaurant Flammen har bordservering. Jensen's Bøfhus har oplyst, at nyt personale blev tilbudt ændrede vilkår i overensstemmelse hermed. Det er således nærliggende at antage, at en forringelse af ansættelsesvilkårene vil have haft den følge, at erfarent serveringspersonale i højere grad vil have fravalgt Jensen's Bøfhus. Dermed vil de påståede vanskeligheder ved at genrekruttere og eventuelle tab afledt heraf være selvforskyldt.

Samlet set bestrides den skønsmæssigt opgjorte post på 20.000.000 kr. således fortsat i sin helhed.”

Landsrettens begrundelse og resultat

Retlig interesse

Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet har gjort gældende, at Jensens Bøfhus ikke har retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020.

Landsretten bemærker, at bekendtgørelsens § 4, stk. 6, fandt anvendelse fra den 9. juni 2020, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 5 og 6. Fra denne dato var Jensens Bøfhus derfor udelukket fra lønkompensation for stillingskategorier omfattet af den faglige konflikt.

Landsretten bemærker videre, at Jensens Bøfhus den 14. april 2020 og den 15. december 2020 afskedigede medarbejdere bl.a. med henvisning til, at de var holdt ude af lønkompensationsordningen som følge af den faglige konflikt, som selskabet befandt sig i.

På den baggrund og efter en samlet vurdering finder landsretten, at Jensens Bøfhus har retlig interesse i en prøvelse af gyldigheden af § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020.

Det forhold, at Jensens Bøfhus ikke modtog afslag på en ansøgning om lønkompensation under henvisning til bekendtgørelsens § 4, stk. 6, kan under de foreliggende omstændigheder ikke føre til en anden vurdering.

Erstatningsansvar

Jensens Bøfhus har i første række gjort gældende, at Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet har handlet ansvarspådragende som følge af, at § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 savnede hjemmel, at der blev givet urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget, at der blev givet fejlagtig telefonisk vejledning, og at ansøgninger om lønkompensation for konfliktramte virksomheder midlertidigt blev suspenderet.

Hjemmel til at udstede bekendtgørelsens § 4, stk. 6

Jensens Bøfhus har gjort gældende, at Erhvervsministeriet ikke havde hjemmel til at udstede § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og senere § 5, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020.

Bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 er udstedt med hjemmel i lov om erhvervsfremme og bl.a. aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 og aktstykke nr. 127 af 31. marts 2020.

Det følger af bekendtgørelsens § 4, stk. 6, at en virksomhed ikke kan få udbetalt lønkompensation for ansatte i stillingskategorier, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part.

Spørgsmålet er, om Erhvervsministeriet havde hjemmel til at udstede en bestemmelse med et sådant indhold.

Formålet med aktstykke nr. 117 og vedtagelsen af lov nr. 264 af 24. marts 2020 om arbejdsgiveres og lønmodtageres retsstilling ved lønkompensation af virksomheder i forbindelse med COVID-19 var at gennemføre den mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter den 14. marts 2020 indgåede "Trepartsaftale om midlertidig lønkompensation for lønmodtagere på det private arbejdsmarked".

Hverken trepartsaftalen af 14. marts 2020, bemærkningerne til aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020 eller bemærkningerne til lovforslag nr. L 141 af 19. marts 2020 indeholder bemærkninger om neutralitetsprincippet eller betydningen af, at en virksomhed var omfattet af en faglig konflikt.

Det er forudsat i lovforslag nr. L 141 af 19. marts 2020, jf. de specielle bemærkninger til § 1, at betingelserne for lønkompensationsordningen forventes fastsat i medfør af aktstykke nr. 108 af 17. marts 2020 (senere aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020) ved Erhvervsstyrelsens bekendtgørelse.

Ved vurderingen af, om § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 har fornøden hjemmel lægger landsretten vægt på ordlyden af tekstanmærkning nr. 143 til aktstykke nr. 117 af 25. marts 2020, der bemyndigede erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler om lønkompensation, herunder at "fastsætte be

stemmelser om kriterier for at opnå kompensation” og ”vilkår for kompensation” .

Landsretten finder, at § 4, stk. 6, falder inden for ordlyden af og formålet med bemyndigelsen i tekstanmærkning nr. 143.

Landsretten lægger videre vægt på de oplysninger, der blev givet til Folketinget forud for vedtagelsen af aktstykke nr. 127 den 31. marts 2020, dvs. beskæftigelsesministerens besvarelse den 23. marts 2020 af spørgsmål nr. 26 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg, Beskæftigelsesministeriets notat af 23. marts 2020 om lønkompensation og konflikt samt Erhvervsministeriets besvarelse af 31. marts 2020 af spørgsmål 1 til aktstykke nr. 127.

Landsretten lægger videre vægt på de oplysninger, der blev givet til Folketinget efter vedtagelsen af aktstykke nr. 127 den 31. marts 2020, men inden udstedelsen af bekendtgørelse nr. 701 af 28. maj 2020, herunder beskæftigelsesministerens besvarelse den 29. april 2020 af spørgsmål nr. 232, 233 og 234 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg, beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål af samrådsspørgsmål V, W og X den 18. maj 2020, beskæftigelsesministerens besvarelse den 20. maj 2020 af spørgsmål nr. 258 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg og erhvervsministerens besvarelse af spørgsmål i Folketinget den 27. maj 2020.

På den baggrund lægger landsretten til grund, at det klart var tilkendegivet over for Folketinget, at bemyndigelsen i tekstanmærkning nr. 143 ville blive udnyttet til at gennemføre neutralitetsprincippet og udelukke virksomheder omfattet af faglig konflikt fra lønkompensationsordningen.

Herefter og henset til ordlyden af og formålet med bemyndigelsen i tekstanmærkning nr. 143 sammenholdt med de oplysninger, der blev givet til Folketinget, finder landsretten, at Erhvervsministeriet havde hjemmel til at udstede § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 28. maj 2020.

Det af Jensens Bøfhus anførte om praksis for Finansudvalgets vedtagelse af tekstanmærkninger, herunder Finansudvalgets beretning af 7. april 2011 og Finansministeriets senere budgetvejledning fra april 2021, kan under de foreliggende omstændigheder ikke føre til en anden fortolkning af hjemlen i tekstanmærkning nr. 143.

Telefonisk vejledning

Jensens Bøfhus har gjort gældende, at den telefoniske vejledning, som virksomheden modtog ved henvendelse til Erhvervsstyrelsens hotline den 26. marts 2020, var ansvarspådragende, og at det var på grund af denne vejledning, at virksomheden valgte at afskedige medarbejdere den 14. april 2020.

Det er ubestridt, at Vidne 1 kontaktede Erhvervsstyrelsens hotline den 26. marts 2020, men indholdet af samtalen er bestridt.

Efter forklaringen afgivet af Vidne 1 sammenholdt med den mail, hun samme dag sendte til Vidne 2, lægger landsretten til grund, at hun i det væsentlige fik oplyst, at fagbevægelsen havde gjort indsigelse og blokeret virksomhedens adgang til at søge om lønkomensation.

Landsretten bemærker i den forbindelse, at det fremgår af Erhvervsministeriets redegørelse af 26. august 2020 og de oplysninger, erhvervsministeren gav i et samråd den 27. august 2020, at Erhvervsstyrelsen til brug for vejledning havde udarbejdet en liste med virksomheder omfattet af faglig konflikt og instrueret medarbejderne i, at ansøgninger ikke kunne behandles, før det var afklaret, hvordan faglig konflikt skulle behandles. Det støttes videre af, at ansøgninger om lønkomensation fra virksomheder omfattet af faglig konflikt var sat i bero indtil den 22. maj 2020.

Efter forklaringen afgivet af Vidne 2 lægger landsretten imidlertid videre til grund, at hverken Vidne 1 eller Vidne 2 fandt, at denne vejledning i sig selv kunne forstås sådan, at Jensens Bøfhus endeligt var afskåret fra lønkomensation, og virksomheden søgte rent faktisk om lønkomensation.

På den baggrund, og da bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 ikke indeholdt en bestemmelse om undtagelse af virksomheder omfattet af faglig konflikt, samt da Jensens Bøfhus også efter ikrafttrædelsen af bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og for perioden indtil den 9. juni 2020 kunne søge om lønkomensation, uagtet af virksomheden var omfattet af en faglig konflikt, finder landsretten, at Jensens Bøfhus ikke har godtgjort, at den telefoniske vejledning, som virksomheden modtog den 26. marts 2020, var ansvarspådragende.

Oplysninger til Folketinget

Jensens Bøfhus har gjort gældende, at beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren har afgivet urigtige og vildledende oplysninger til Folketinget om neutralitetsprincippet i forbindelse med indførelse af ordningen med midlertidig lønkomensation.

Jensens Bøfhus har herved navnlig henvist til beskæftigelsesministerens besvarelse den 23. marts 2020 af spørgsmål nr. 26 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg, Beskæftigelsesministeriets notat af 23. marts 2020 og erhvervsministerens besvarelse den 31. marts 2020 af spørgsmål nr. 1 til aktstykke nr. 127.

Henset til det ovenfor anførte om hjemmel til at udstede § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 finder landsretten det ikke godtgjort, at beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren har givet oplysninger til Folketinget, der kan begrunde et erstatningsansvar.

Berostillelse af ansøgninger

Det fremgår af sagen, at Erhvervsstyrelsen midlertidigt satte ansøgninger om lønkompensation fra virksomheder omfattet af en faglig konflikt i bero indtil den 22. maj 2020.

Det havde betydning for ansøgninger omfattet af bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020.

Baggrunden herfor var, at der var opstået tvivl om regelgrundlaget for så vidt angår virksomheder omfattet af en faglig konflikt, og at denne tvivl var afklaret i forbindelse med beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål nr. 258 fra Folketingets Beskæftigelsesudvalg den 20. maj 2020 og i forbindelse med udarbejdelsen af bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020, der indførte § 4, stk. 6, om virksomheder omfattet af faglig konflikt og samtidig indeholdt en overgangsbestemmelse bl.a. for ansøgninger indgivet inden bekendtgørelsens ikrafttræden, jf. bekendtgørelsens § 15, stk. 5 og 6.

På den baggrund finder landsretten, at den midlertidige berostillelse af ansøgninger ikke kan begrunde et erstatningsansvar som påstået.

Landsretten bemærker i den forbindelse, at det er ubestridt, at Jensens Bøfhus for perioden fra den 25. marts 2020, hvor bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 trådte i kraft, til den 9. juni 2020, fra hvilket tidspunkt § 4, stk. 6, fandt anvendelse, kunne have søgt om lønkompensation også for stillingskategorier omfattet af faglig konflikt.

Ekspropriation

Jensens Bøfhus har i anden række gjort gældende, at lukningen af virksomhedens restauranter som led i den generelle nedlukning af samfundet kombineret med virksomhedens udelukkelse fra de midlertidige ordninger med lønkompensation som følge af den arbejdsretlige konflikt bevirker, at der er tale om ekspropriation, og at selskabet derfor har krav på ekspropriationserstatning, jf. grundlovens § 73.

Den generelle nedlukning af samfundet, herunder af serveringssteder, skete ved bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020, der var udstedt i medfør af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme.

Det følger af lovens § 27, stk. 1, som affattet ved lov nr. 208 af 17. marts 2020, at ministeren til brug for gennemførelse af foranstaltninger efter loven eller regler fastsat i medfør heraf kan iværksætte ekspropriation. Det følger videre af § 27, stk. 2, at udgør gennemførelse af foranstaltninger et ekspropriativt indgreb, ydes fuldstændig erstatning til den eller de berørte ejere.

Det følger af forarbejderne til lov nr. 208 af 17. marts 2020, jf. lovforslag nr. L 133 af 12. marts 2020, bemærkningerne til § 1, nr. 27, at der skal sondres mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering. Det beror på et samlet skøn af et indgrebs beskaffenhed, om der er tale om ekspropriation eller erstatningsfri regulering. Ved vurderingen indgår bl.a. indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få personer, indgrebets intensitet, om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel rettighed, om indgrebet går ud på at overføre rettigheden fra den hidtidige ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden, samt indgrebets begrundelse.

Det er ubestridt, at nedlukningerne havde hjemmel i lov, herunder bekendtgørelse nr. 224 af 17. marts 2020, og at nedlukningen i sig selv var en generel restriktion til imødegåelse af den smitterisiko, der fulgte med COVID-19-pandemien.

Efter forarbejderne til loven og oplysningerne om årsagen til nedlukningerne, som gjorde indgreb i restaurationsbranchen ved at restauranter måtte lukke deres forretninger, finder landsretten, at nedlukningerne fulgte begrundede saglige og væsentlige hensyn, herunder at afværge den smittefare, der fulgte med COVID-19-pandemien.

Landsretten lægger ud fra bevisførelsen til grund, at Jensens Bøfhus under begge nedlukninger havde mulighed for at sælge takeaway og desuden modtog lønkomensation under første nedlukning samt komensation for faste omkostninger under begge nedlukninger.

Herefter og idet nedlukningerne var midlertidige og navnlig henset til formålet med nedlukningen, finder landsretten ud fra en samlet vurdering, at Jensens Bøfhus under nedlukningerne, uanset at de samtidig hermed var udelukket var lønkomensation, ikke blev ramt med en sådan intensitet, at der var tale om et ekspropriativt indgreb.

Det forhold, at § 4, stk. 6, ikke alene udelukkede de medarbejdere, der var omfattet af en lovlig faglig konflikt, men angik alle ansatte i stillingskategorier omfattet af konflikten, kan ikke føre til en anden vurdering.

Singulær lovgivning og grundlovens § 3

Jensens Bøfhus har i tredje række gjort gældende, at § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og § 5, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020 er udtryk for singulær lovgivning i strid med grundlovens § 3.

Jensens Bøfhus har til støtte herfor navnlig gjort gældende, at Fagbevægelsens Hovedorganisation i forbindelse med udarbejdelse af bekendtgørelse nr. 267 af 25. marts 2020 gjorde opmærksom på Jensens Bøfhus og den igangværende faglige konflikt, og at bekendtgørelsen vedrører få og navngivne arbejdsgivere.

Landsretten bemærker, at tvisten angår gyldigheden af en bekendtgørelse udstedt af erhvervsministeren, ikke en lov vedtaget af Folketinget.

Grundlovens § 3 og den af Jensens Bøfhus påberåbte juridiske litteratur og praksis fra Højesteret i U 1999.841 H vedrører grænserne for lovgivningsmagtens kompetence til at vedtage love.

Landsretten forstår derfor Jensens Bøfhus' anbringende således, at hvis lovgivningsmagten som følge af grundlovens § 3 ikke kunne vedtage en regel med et indhold svarende til § 4, stk. 6, kan erhvervsministeren så meget desto mere ikke udstede en bekendtgørelse med et sådant indhold, og at bekendtgørelsen derfor på dette punkt er ugyldig.

Landsretten bemærker, at § 4, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 701 af 29. maj 2020 og senere § 5, stk. 4, i bekendtgørelse nr. 2131 af 18. december 2020 er generelt formuleret og finder anvendelse på alle virksomheder, der er omfattet af en lovligt varslet og iværksat hovedkonflikt, hvori virksomheden er part.

Efter det oplyste, herunder oplysninger givet af erhvervsministeren i samråd den 18. juni 2020 og ved besvarelse af spørgsmål nr. 277 af 19. juni 2020, lægger landsretten videre til grund, at bestemmelsen fandt anvendelse på andre virksomheder, der ligesom Jensens Bøfhus var omfattet af en arbejdsretlig konflikt.

På den baggrund er der ikke grundlag for at anse bekendtgørelsens § 4, stk. 6, eller den senere § 5, stk. 4, for ugyldige som følge af grundlovens § 3.

Konklusion

På ovennævnte baggrund tager landsretten Beskæftigelsesministeriets og Erhvervsministeriets frifindelsespåstand til følge.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald skal Jensen's Bøfhus A/S betale sagsomkostninger til Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet som nedenfor bestemt, jf. retsplejelovens § 312, stk. 1, jf. § 316. Beløbet er til dækning af udgifter til advokat

inkl. moms. Ved fastsættelse af beløbet er der taget hensyn til sagens værdi og omfang, hovedforhandlingens varighed og det forhold, at sagen er henvist til landsretten i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1.

THI KENDES FOR RET:

Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet frifindes.

I sagsomkostninger skal Jensen's Bøfhus A/S inden 14 dage betale i alt 400.000 kr. til Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

Publiceret til portalen d. 10-07-2026 kl. 10:02

Modtagere: Sagsøgte Beskæftigelsesministeriet, Sagsøger Jensen's Bøfhus A/S,
Sagsøgte Erhvervsministeriet