

Da festen lukkede

Hvad corona lærer os om næringslivets vilkår i en krisetid

Brief

3



Næringslivet på spil

Over hele Europa var foråret 2020 om noget præget af coronaen. I takt med de stigende forårstemperaturer steg også smittetallene – til gengæld dalede aktiviteten i næringslivet over hele kontinentet. Bortset fra en vis rituel hamstring af toiletpapir og håndsprit i supermarkederne måtte alle fra frisører og spillesteder til tøjbutikker kigge langt efter kunderne.

Mange lande valgte helt at lukke barer, caféer og restauranter. Franskmændene fik frataget deres art de vivre, og englænderne måtte undvære den sociale lim på pubben. Svenskerne derimod *struntade* tilsyneladende i coronaen og holdt åbent som de plejede. Og så alligevel ikke, for også de blev stærkt påvirkede af krisen.

I Danmark er debatten om næringslivets vilkår i en coronatid ikke gået stille for sig. Ikke mindst i forbindelse med anden bølge. Ingen ville for bare et år siden have kunnet forestille sig de scener, som har udspillet sig både politisk, sundhedsmæssigt eller erhvervsmæssigt i disse måneder.

Butiksdød, nedlagte erhverv og konkursramte restauranter er blevet en del af vores mediebillede. Det samme er debatten om, hvilke restriktioner der er de rigtige og mest effektive. Og ikke mindst om konsekvenserne af restriktionerne er rimelige og står mål med corona-problemets omfang.

Krisen kradser fortsat – nu i anden bølge af corona-pandemien. Vacciner er godkendt og på vej ud i verden, men hvis der er noget, tiden siden 11. marts har lært os, er det at meget kan ske endnu. Ikke desto mindre, eller måske netop derfor, er der brug for at evaluere, hvad vi ved nu, og hvad vi kan lære af det, der allerede er sket.

I brief 3 udarbejdet af Djøfs Corona Task force fokuserer vi på næringslivet med udgangspunkt i Menneskerettighedskonventionens bestemmelse om retten til at besidde ejendom og derved også til uforstyrret at drive erhverv. Vægten er lagt på første bølge og med nedslag i starten af anden bølge.

Vi ser på, hvordan de europæiske lande håndterede næringslivets ret til at drive erhverv under den første bølge af coronakrisen. Vi ser desuden på, hvor Danmark lagde sig i det europæiske felt, og vi zoomer ind på en del af næringslivet, som var, og stadig er, særligt hårdt ramt, nemlig restauranterne. Her ser vi på, hvordan Sverige, Tyskland, Holland og Storbritannien har håndteret restauranternes ret til at drive deres erhverv i både første og starten af anden bølge.

Samlet set kan vi konkludere, at Danmark, sammenlignet med en række andre europæiske lande, lukkede ned i mindre grad og har gjort en væsentlig indsats for at sikre de næringsdrivendes vilkår og dermed retten til at udøve deres erhverv. Men vi ser også et behov for fremover at styrke de næringsdrivendes rettigheder på en række punkter. Det er nødvendigt, hvis ikke væsentlige dele af næringslivet igen skal blive et offer for kriselovgivning og akutte restriktioner.

Mens dette brief bliver til, er Europa ved at rulle de første vacciner ud, og vi håber alle på, at 2021 bliver et "normaliseringsår", hvor vi igen kan få vores vante hverdag med rejser, kulturliv og restaurantbesøg tilbage. Her er det særligt vigtigt at holde fast i, at de krisetiltag, vi igennem 2020 har vænnet os til, ikke bliver en del af den nye normal.

God læselyst!

Kristian Cedervall Lautau, Lykke Friis, Jens Elo Rytter, Mikael Sjöberg

Djøfs Corona Task Force

Grundlaget: Retten til at drive erhverv

Retsstat og demokrati som den røde tråd. Vi baserer os på artikel om ejendomsret, inklusive retten til at drive erhverv. Det må man gerne gribe ind i hvis der er en gyldig grund, lovhjemmel og proportionalitet.

> Menneskerettighedskonvention. Tillægsprotokol, artikel 1 om beskyttelse af ejendom: Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.

> Grundlovens § 74. Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.



Erfaringer om næringsliv fra coronakrisen

Djøfs Corona Task Forces evaluering af Danmarks håndtering af de næringsdrivendes rettigheder i en krisetid har ført til følgende observationer:

Danmark har holdt næringslivet mere åbent end andre lande

Over hele Europa måtte restauranter, kulturliv, sportsaktiviteter, frisører, massører, butikker, shoppingcentre mv. i vidt omfang holde lukket det meste af foråret. Danmark valgte en mere moderat linje, hvor mere blev holdt åbent, og hvor der blev lukket ned i kortere tid. Det kunne også ses på bundlinjen. Den danske restaurationsbranche har i bølge 1 klaret sig økonomisk bedre end sammenlignelige lande. Tendensen med en moderat dansk tilgang fortsætter på langt de fleste stræk i anden bølge. Dermed har Danmarks indgreb i retten til at drive erhverv generelt været mindre end i andre lande i Europa.

Uklart grundlag for restriktioner og korte varsler sår tvivl om proportionaliteten

Danmark har lært af bølge 1: Frem for at male med den brede pensel er flere målrettede, lokale initiativer bragt i anvendelse for at stoppe smitten over sommeren og i starten af anden bølge. For både forbrugere og de næringsdrivende opleves sammenhængen mellem den tilgængelige viden om smittespredning og nye restriktioner dog til tider som uklar. Restaurantbranchen oplever desuden, at nye restriktioner ofte kommer med timers varsel. De korte frister bliver et yderligere indgreb oven i de konkrete restriktioner. Samlet set sår de korte frister og et uklart grundlag for restriktionerne tvivl om, hvorvidt indgrebene står mål med problemets omfang. Der opstår med andre ord tvivl om, hvorvidt indgrebene i retten til at drive erhverv er proportionale.

Kompensation for indgreb er centralt – også når pengene bliver små

Kompensation for indgreb i ejendomsretten er blevet en vigtig diskussion. Danmark har sikret delvis kompensation til næringslivet gennem hjælpepakker, men samtidig afkoblet hjælpen fra erstatningslogikken, der tidligere lå i epidemilovene – og som vi almindeligvis ville tage for givet i forbindelse med sådanne tiltag. Det kan give anledning til retssager, hvis restriktionerne er omfattende eller indgribende nok til at blive betragtet som ekspropriation eller blot som indgreb i næringsretten. En række af de tiltag, man har foretaget over hele Europa kan således efterprøves efter Menneskerettighedskonvention TP1-1 om beskyttelse af ejendom, og det er langt fra sikkert, at Danmark går fri i den sammenhæng, selvom vi generelt placerer os fint i feltet.

Samtidig kan man argumentere for, at en statslig nedlukning af næringslivet har den fordel, at de berørte bedre kan formulere krav om kompensation eller støtteordninger. Alternativet, nemlig at udstede statslige anbefalinger til borgerne om forsigtig adfærd kan således potentielt have den konsekvens – som man så det i Sverige - at erhvervslivet oplever et fald i kunder og en nedgang i omsætning uden et egentligt krav på kompensation.

Anbefalinger

Baseret på de foreløbige erfaringer fra bølge 1 og starten af bølge 2 anbefaler Djøfs Corona Task force, at statslige beslutningstagere overvejer følgende for at beskytte næringsdrivendes rettigheder bedst muligt i en krisetid:



1. Et mere fintmasket net kan sikre retten til at drive erhverv

I takt med den øgede viden om krisens natur, bør staten tilsvarende målrette regler og vejledninger for de næringsdrivende. I tilfældet corona kan man i takt med den øgede viden om, hvordan smitten spreder sig, overveje differentierede regler, således at eksempelvis restauranter med god plads, udluftning og et ”roligt” miljø underlægges mildere restriktioner end restauranter, der i højere grad kan sammenlignes med barer og natklubber, hvor smitterisikoen er betydelig. En sådan kategorisering kan bidrage til en højere grad af proportionalitet og mindske omfanget af indgreb i retten til erhverv – til glæde for både erhvervsdrivende og forbrugere.



2. Længere implementeringsfrister kan mildne indgrebet i retten til at drive erhverv

De korte frister for implementering af nye restriktioner i næringslivet er en skærpeelse af de enkelte indgreb i retten til at drive erhverv. For de næringsdrivende såvel som for forbrugerne, skaber de skiftende restriktioner som kan indføres med timers varsel forvirring og giver risiko for unødvendige bøder. Derfor anbefales det at give de næringsdrivende længere tid til at implementere nye restriktioner.



3. Genindfør epidemilovens bestemmelse om erstatning

Med ændringen af epidemiloven blev bestemmelsen om erstatning ved indgreb som følge af en epidemi fjernet. I stedet for at være sikret en ret til erstatning, er det nu op til et politisk flertal at vedtage økonomiske støtteordninger i tilfælde af indgreb i retten til at drive erhverv. Dermed er de næringsdrivendes retssikkerhed blevet svækket. En genindførelse af retten til erstatning i den nye epidemilov vil styrke de næringsdrivendes rettigheder. Det skyldes også, at det ofte har taget lang tid, før de næringsdrivende har fået gavn af hjælpepakken. Fx er nogle af dem udsendt, da der skal indhentes accept i Bruxelles, jf. EU's statsstøtteregler.



Da Europa lukkede butikken

Da Mette Frederiksen i midten af marts 2020 fra Statsministeriets Spejlsal lukkede store dele af Danmark, var hun langt fra alene med den tunge beslutning. Rundt om i hele Europa stod statslederne i samme situation. Alle skulle de tage stilling til, hvem der måtte gå på arbejde og hvem, der skulle blive hjemme – hvis man i det hele taget måtte gå ud. Alle måtte de lægge en strategi for, hvordan sundhedsvæsenet kunne beskyttes fra kollaps. Og alle måtte de tage stilling til, at man på ubestemt tid stod overfor at skulle afskære frisører, butiksejere, kokke, stand-up-komikere mv. fra at drive deres erhverv eller måske endda tvinge dem til at opgive et livsværk.

Malet med den helt brede pensel fulgte de europæiske lande i store træk ad i første bølge, når det kom til næringslivet og kulturlivet: De fleste lukkede ned for det meste i midten af marts.

Men der var forskel på, hvor omfattende nedlukningen blev, og hvor hurtigt man valgte at åbne igen. Vi har her samlet data om nedlukningen under første bølge af butikker, shoppingcentre, de liberale erhverv som frisører samt kulturlivet. Se illustrationer på side 8-11.

Vores data viser, at selvom store dele af Danmark lukkede ned under forårets første store corona-bølge, blev danskerne og næringslivet i relativt høj grad skånet, sammenlignet med situationen i mange andre europæiske lande. Sammen med de relativt lempelige begrænsninger af bevægelsesfriheden, betød dette, at langt de fleste borgere i Danmark har haft betydeligt større frihedsrettigheder og mulighed for at leve et relativt ”normalt” liv end borgerne i mange af de lande, vi har sammenlignet med.

Dermed kan man konkludere, at trods bølgerne er gået højt i den offentlige debat, så blev princippet om proportionalitet i høj grad efterlevet, selvom det for den enkelte næringsdrivende, som blev ramt af nedlukningen, oplevedes som voldsomt.

Lovgrundlaget: Epidemiloven

Reglerne om håndteringen af corona blev indført ved at ændre epidemiloven 12. marts 2020. Loven blev udformet som en rammelov, der giver regeringen, specifikt sundhedsministeren, mulighed for at sætte særlige regler i kraft ved bekendtgørelser. Disse regler kan træde i kraft øjeblikkeligt.

Loven giver mulighed for at forbyde eller begrænse adgangen til lokaler, som erhvervsdrivende (og andre juridiske og fysiske personer) råder over, og hvor der er almindelig offentlig adgang. Det kan fx være færgeterminaler, lufthavne, stationer og samlingssteder som fitnesscentre, restauranter, koncertsale, solarier mv.

Ifølge forsamlingsbekendtgørelsens § 6 skal følgende lokaler være lukket for offentligheden:

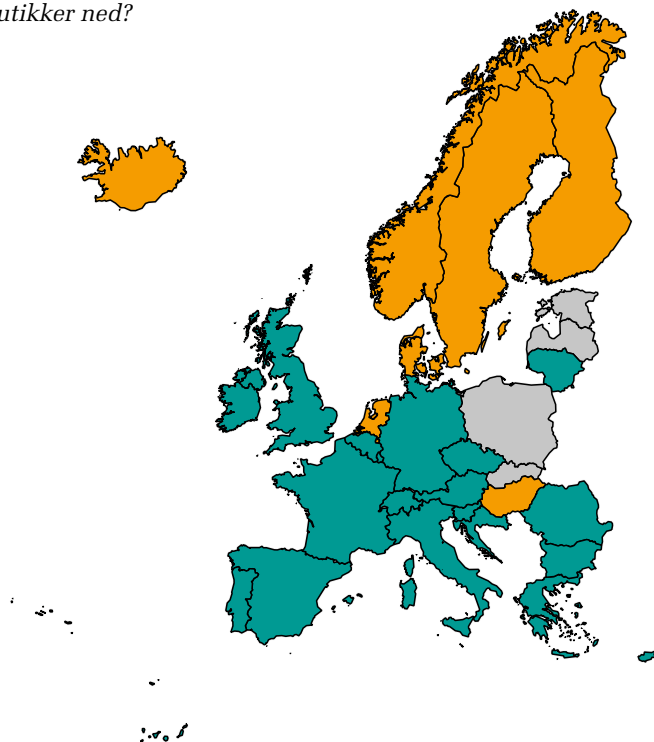
1. Serveringssteder, hvor der serveres mad, drikkevarer eller tobak til indtagelse på salgsstedet, dog tillades take away af mad og drikkevarer.
2. Indkøbscentre, stormagasiner, arkader og basarer, samt butikker, der er beliggende heri, medmindre der er direkte adgang til butikken fra gaden (og adgangen fra butikken til indkøbscenteret mv. er afspærret), dog med undtagelse af dagligvarebutikker, apoteker og specialforretninger med medicinsk udstyr.
3. Steder, hvor der udøves sports- og fritidsaktiviteter, herunder spillehaller, lege- og badelande, svømmehaller, træningscentre, teatre og biografer, dog med undtagelse af lokaler, der anvendes til nødvendig genoptræning.
4. Tatovør-, piercing-, spa-, kropspleje-, skønheds- og massageklinikker, frisører og øvrige lokaler, hvor der leveres tjenesteydelser, som efter deres karakter indebærer tæt fysisk kontakt til kunder, og solarier.

Begrænsninger i næringslivet fordelt på lande og brancher under første bølge af COVID-19

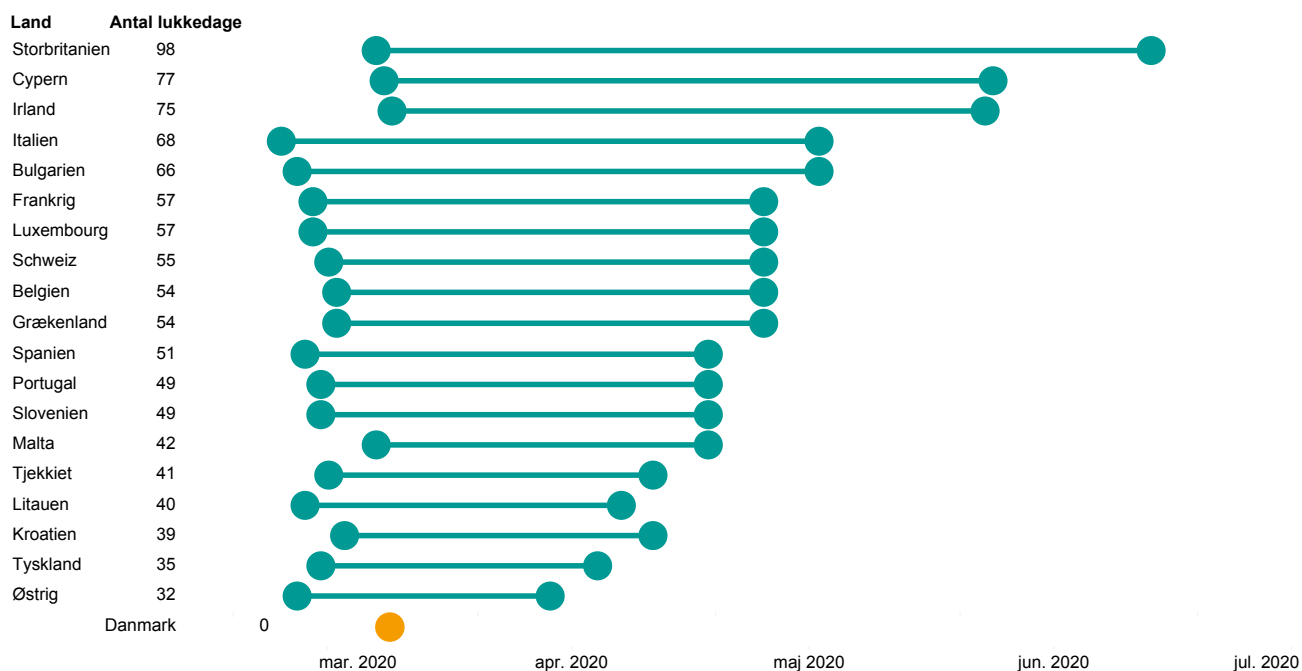
Butikker

Lukkede butikker ned?

- Ja
- Nej
- Vides ikke



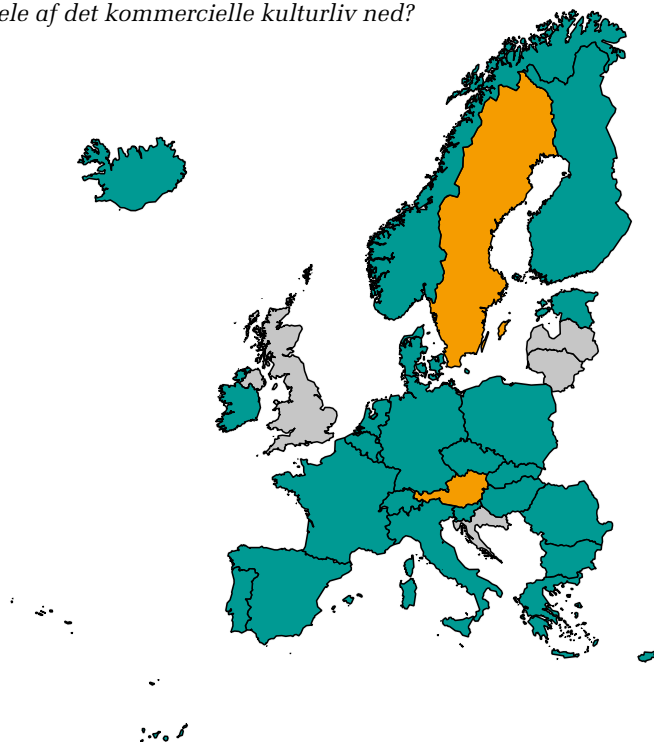
Nedlukning af butikker indebærer, at butikker var pålagt at lukke for fysiske kunder. I nogle lande kunne butikker holde åbent, mens shoppingcentre måtte lukke. [Se detaljer om landene på det interaktive dashboard på djoef.dk/coronataskforce.](https://djoef.dk/coronataskforce)



Kommercielt kulturliv

Lukkede dele af det kommercielle kulturliv ned?

- Ja
- Nej
- Vides ikke



Nedlukning af dele af det kommercielle kulturliv indebærer, at dele af det kommercielle kulturliv (sports- og kulturinstitutioner) var pålagt at lukke for gæster eller tilskuere. I nogle lande lukkede alt, mens der i andre var varierende regler for forskellige dele af kulturlivet eller restriktioner på fx antal forsamlede.

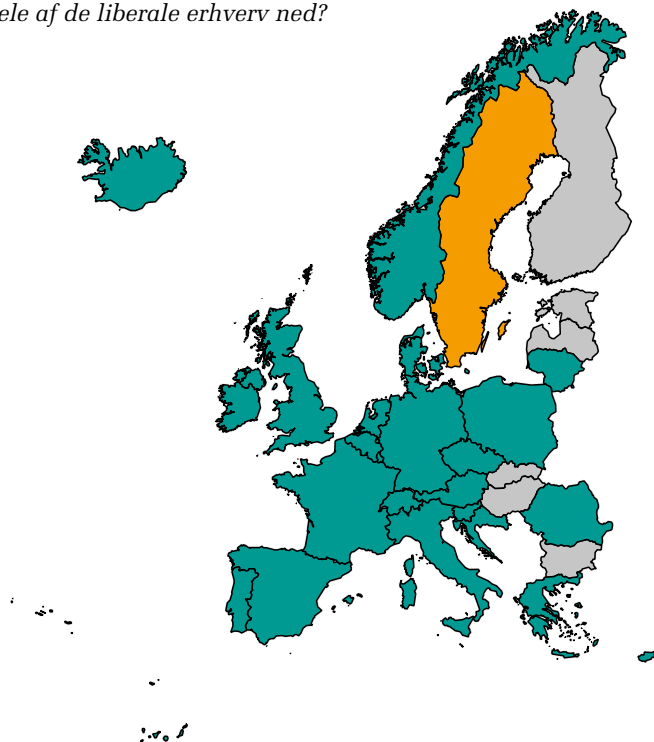
Se detaljer om landene på det interaktive dashboard på djoef.dk/coronataskforce.



Liberales erhverv

Lukkede dele af de liberale erhverv ned?

- Ja
- Nej
- Vides ikke



Nedlukning af dele af de liberale erhverv indebærer, at dele af det liberale erhverv i et givent land var pålagt at lukke. Især frisørfaget blev ramt generelt i nedlukningslande.

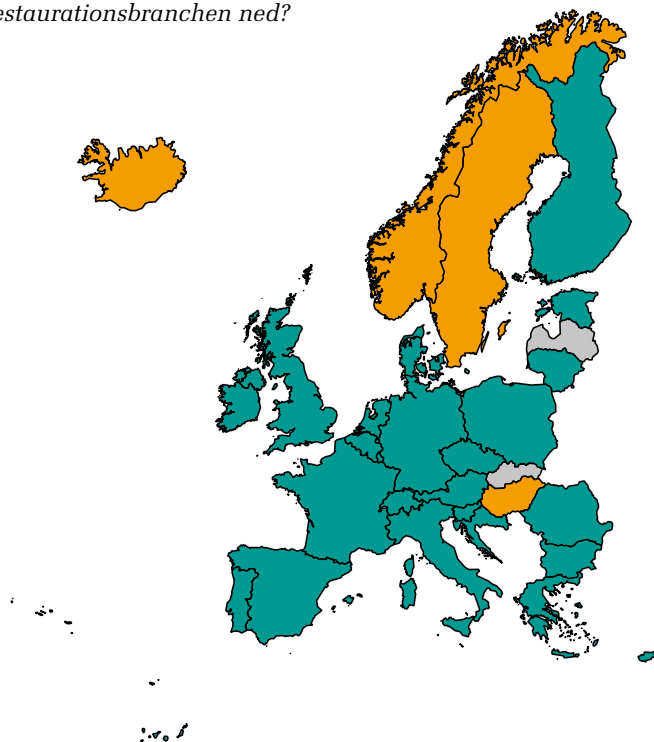
Se detaljer om landene på det interaktive dashboard på djoef.dk/coronataskforce.



Restauranter

Lukkede restaurationsbranchen ned?

- Ja
- Nej
- Vides ikke



Nedlukning af restaurationsbranchen indebærer, at restauranter var pålagt at lukke ned for besøgende gæster. Det vides ikke for alle lande, om det var tilladt for restauranterne at sælge take away.

Se detaljer om landene på det interaktive dashboard på djoef.dk/coronataskforce.





Danmark: en 'blød' lukning

De fleste europæiske lande valgte i første bølge at sondre mellem *essential* (bla. supermarkeder) og *non-essential* shops, hvor hovedparten af landene lukkede de sidste. Shoppingcentre blev også i høj grad lukket ned. 30 lande i Europa valgte at lukke både shoppingcentre og butikker. Undtagelserne var Finland, Island, Holland, Norge, Sverige og Ungarn, som holdt både butikker og shoppingcentre åbent i hele første bølge.

I Danmark blev shoppingcentrene lukket i første bølge, mens alle øvrige butikker fik lov at holde åbent. Dermed placerede Danmark sig blandt en lille gruppe af kun 5-6 lande, der holdt denne del af næringslivet fri for lukning. Med syv ugers nedlukning af shoppingcentrene placerede Danmark sig desuden som et af de lande, der i første bølge havde kortest nedlukningstid. Selvom butikkerne måtte holde åbent, var de dog stadig underlagt de generelle restriktioner som blandt andet knyttede sig til forsamlingsforbuddet. Det betød betydeligt færre kunder i butikken ad gangen og udsigten til lange køer på gaden samtidigt med, at de generelle opfordringer om at holde sig hjemme lagde en betydelig dæmper på shoppingfesten.

Under første bølge var noget af det, der påkaldte sig stor opmærksomhed og debat, nedlukningen af de såkaldte liberale erhverv. Der findes ikke en præcis definition, men de omfatter blandt andet frisører, kiropaktorer, tatovører og tandlæger – og dermed erhverv som har tæt kundekontakt. Et notat fra Statens Serum Institut anslog i foråret, at de liberale erhverv i Danmark omfatter omkring 27.000 personer.

På tværs af Europa var tilgangen til de liberale erhverv generelt mere striks end til butikkerne. Ud af de 25 europæiske lande, vi har kunnet få data fra, var Sverige det eneste land, som ikke lukkede dele af de liberale erhverv i en periode under første bølge. Igen markerede Danmark sig i den absolut moderate ende af skalaen. Med fire ugers nedlukning af de liberale erhverv, var Danmark det land i Europa, som lukkede for disse erhverv i kortest tid. De øvrige lande lå alle mellem 6 uger og helt op til 12 uger for Irland.

Også kulturlivet med museer, teatre, biografer, koncertsteder og sportsaktiviteter måtte i første bølge lukke ned over næsten hele Europa. Her var den klare generelle tendens at holde museerne lukket i 8-10 uger, mens sportsbegivenheder generelt måtte vente nogle uger længere. Festivaler og andre meget store begivenheder er der endnu ikke åbnet for nogen steder i Europa.

Samlet set står Danmark i sammenligningen med de øvrige europæiske lande altså som eksponent for en blød nedlukningsstrategi i første bølge for så vidt angik næringslivet i form af butikker og de liberale erhverv. Lukkeperioden var relativt kort, og man friholdt butikkerne fra lukning.



Restauranterne i pandemiens øje

Restauranter, cafeer og barer udgør alle en væsentlig del af det europæiske næringsliv. Da første bølge ramte i foråret 2020, fik restauranterne og deres gæster over hele Europa coronaen at føle. Langt de fleste lande lukkede restauranterne helt ned. De få markante undtagelser fra reglen var Norge og Sverige. Norge var ikke så hårdt ramt af smitte mens Sverige, trods høje smittetal, valgte en anden strategi end de øvrige lande i Europa.

Restauranterne er interessante at fokusere på i en evaluering som denne, fordi restriktionerne for dem har været længe, har ændret sig mange gange og fordi det er muligt at samle mere fyldestgørende komparative data om deres aktivitet på tværs af Europa. Det kan dermed give et sammenligneligt billede af, hvordan retten til at drive erhverv er håndteret på tværs af nogle af de lande, vi normalt sammenligner os med. I dette tilfælde har vi valgt at fokusere på Sverige, Tyskland, Storbritannien, Holland og Norge.

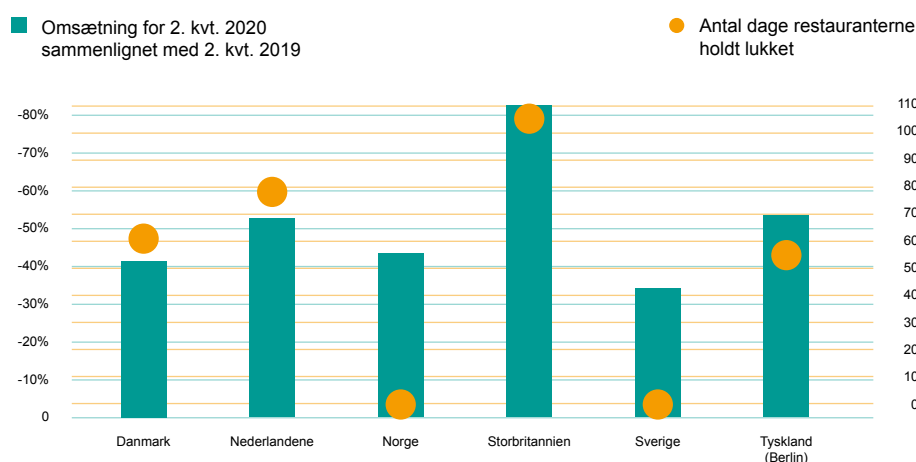
Nedlukning med lange skygger

Meldingen om den generelle nedlukning af det danske samfund i marts 2020 omfattede også restauranterne, der blev lukket i to måneder fra 18. marts til 18. maj. Data fra restauranternes organisation HORESTA viser, at de danske restauranternes omsætning i april måned faldt med 52 %. At omsætningen "kun" blev halveret skyldes, at mange restauranter stadig havde mulighed for at tilbyde take away.

I andet kvartal, altså under og i udkanten af første bølge, faldt de danske restauranternes omsætning ifølge HORESTA samlet set med 41 %. Tallet dækker over væsentlige udsving.

Restauranternes omsætning faldt drastisk under 1. bølge

Diagrammet viser den procentvise ændring (fald) i omsætning for restauranter under 1. bølge af COVID-19 sammenlignet med samme periode året før.



Hvor nogle typer af restauranter blev ramt meget hårdt, har andre kunnet udnytte take away-muligheden til at skabe øget omsætning. Eksempelvis øgede kæden Letz Sushi deres omsætning med 20 % under nedlukningen, sammenlignet med året før, ved at satse på en omstilling til take away.

De svenske restauranter var i første bølge fritaget for en decideret nedlukning i modsætning til resten af Europa. Alligevel har branchen været stort set lige så eksponeret for de mange negative økonomiske konsekvenser af krisen som andre lande. Ifølge HORESTA's tal mistede svenske restauranter knap 34 % af deres omsætning i 2. kvartal 2020 sammenlignet med samme periode i 2019. Samtidig er 50.000 mennesker blevet afskediget eller er blevet varslet om det, trods det faktum, at de svenske restauranter og hoteller er den branche i Sverige, der har fået mest økonomisk støtte fra regeringen overhovedet. Svenske restauranter har dog ikke været lukket og har derfor ikke haft et decideret krav på compensation.

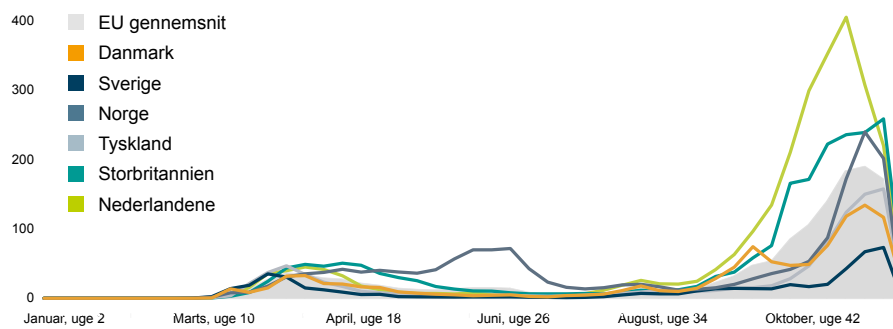
I Tyskland blev restauranterne lukket ned et par dage senere end i Danmark. Også her var konsekvenserne markante i form af et fald i omsætning i andet kvartal 2020 på 53 %. I Norge faldt restauranternes omsætning med omkring 43 % og i Holland med omkring 52 % i andet kvartal forhold til året før. Den hollandske brancheforening Koninklijke Horeca Nederland (KHN) dokumenterede i september måned, at kun 5,6 % af smittetilfælde kan spores tilbage til restauranter og har siden med henvisning til disse lave smittetal kæmpet for at få lempet restriktionerne på restaurantbesøg. Hårdest ramt af de lande, vi her har samlet data for, er dog Storbritannien, som i andet kvartal oplevede et fald i omsætning på 82 % i restauranternes omsætning.

Over hele Europa kastede coronaen dermed lange skygger over restaurationsbranchen – skygger som brancheforeningerne allerede i begyndelsen af første bølge forudså ville kunne ses helt ind i 2021. Set i sammenligning med de øvrige lande, vi har indsamlet data for, klarede de danske restauranter sammen med de øvrige skandinaviske lande sig tilsyneladende relativt bedre igennem første bølge. Med et fald i omsætningen på 41 % står Danmark over for lande som Tyskland og Holland med fald på mere end 50 % og – i den markant udfordrede del af skalaen – Storbritannien med et fald på mere end 80 %.

Smittekurven

Smittekurverne i 2. kvartal af 2020 var næsten ens i de udvalgte lande.

Antal nye coronatilfælde per 100.000 indbyggere



Retten til at drive erhverv blev udfordret – proportionalt

Der er ingen tvivl om de økonomiske konsekvenser af nedlukningen for restaurationsbranchen. Ser man på nedlukningen i et rettighedsperspektiv, kan man samtidig konkludere, at nedlukningen af restauranterne i foråret udgør en *de facto* begrænsning i retten til at drive erhverv. Man kan dog også konkludere, at staten tilvejebragte en række initiativer, som havde til formål at mindske konsekvenserne af nedlukningen, når det gjaldt restauranterne.

Muligheden for at levere mad ud af huset blev således opretholdt, ligesom en række hjælpepakker gennem både første og anden bølge er blevet vedtaget med henblik på at afbøde konsekvenserne af indgrebene i retten til at drive erhverv.

Proportionalitet

Djøfs Corona Task Force vurderer håndteringen af næringslivets vilkår under coronakrisen ud fra et menneskerettighedsperspektiv, herunder princippet om proportionalitet.

Når staten foretager indgreb i individets grundlæggende frihedsrettigheder, skal det altid overvejes, om indgrebet står mål med problemet. Afvejningen beror på, hvor vigtig rettigheden er, hvor intenst indgrebet er, over for hvor vigtigt formålet er; og hvor stor betydning indgrebet har for varetagelsen af formålet.

Finansministeriets ekspertgruppe vedrørende hjælpepakker udgav i forsommeren en sammenligning af hjælpepakkerne i Danmark, Sverige, Norge og Tyskland. Gennemgangen viste, at støtteordningerne i Danmark og Norge lignede hinanden i niveau, mens støtten i Sverige generelt var lavere. Ordningerne i Tyskland er i højere grad lånebaseret, især for større virksomheder.

I flere lande har regeringerne dog suppleret de deciderede hjælpepakker med andre typer af støtteordninger. Eksempelvis har den tyske regering i en periode frem til sommeren 2021 valgt at sænke momsens fra 7 til 5 % på restaurantbesøg for at tilskynde tyskerne til at tage på restauranter. Den britiske regering har på lignende vis forsøgt at holde hånden under industrien vha. af både en moms-reduktion og deciderede subsidier til borgernes restaurantbesøg.

Den finansministerielle ekspertgruppe gennemgik også effekten af den danske hjælpepakke på en gennemsnitlig restaurant. Her ses det, at en typisk restaurant, selv med hjælpepakkerne, vil opleve en betydelig nedgang i omsætningen, bl.a. fordi hjælpepakkerne alene er en støtteordning og ikke nødvendigvis fuld kompensation. Fx kan ansøgning om lønkompensation til funktionærer ikke overstige 75% af den ansattes løn og max. 30.000 kr. om måneden – og lønkompensation kan kun opnås, hvis virksomheden undlader at fyre medarbejdere og udbetale sædvanlig løn, altså 100%.

Gennemgangen viser dog også, at hjælpepakkerne har en meget stor effekt. Den typiske restaurant kan dermed komme ud med små, men sorte tal på bundlinjen, hvor resultatet uden hjælpepakkerne ville have været et signifikant underskud.

Ekspropriation: sådan foregår et indgreb i ejendomsretten

GRUNDLOVEN: § 73. Stk. 1. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Det er efter § 73 kun "afståelse" (ekspropriation) af ejendom, som giver borgere og virksomheder krav på fuld erstatning. Folketinget har et betydeligt rum til erstatningsfrit at regulere ejendomsretten, herunder næringslivet. § 73 skal grundlæggende beskytte imod, at enkelte ejere uden rimelig grund kommer til at bære særlige økonomiske byrder, når noget gennemføres i samfundets interesse.

Det beror i tvivlstilfælde på en konkret vurdering, om et indgreb har karakter af ekspropriation. Her lægges der bl.a. vægt på, om indgrebet er generelt eller konkret, om indgrebets begrundelse er at bremse en skadelig anvendelse af ejendommen, samt hvor intensivt indgrebet er for den enkelte ejer. Hvis et indgreb findes at være ekspropriation og dermed omfattet af § 73, skal ejeren have fuldstændig erstatning for sit tab.

Særligt anden bølge har, med sagen om aflivningen af mink og diskussionen om en eventuel nedlæggelse af minkavler-erhvervet, aktualiseret diskussionen af retten til at drive erhverv, indgreb i ejendomsretten og statens eventuelle pligt til at kompensere den erhvervsdrivende for et tab.

I offentligheden har der i den forbindelse været mange forskellige tolkninger af bestemmelserne i Grundloven om erstatning og om indgreb i ejendomsretten. Regeringen har indtil videre valgt en tilgang, hvor reglerne om compensation er blevet afkoblet fra erstatningslogikken, der tidligere lå i epidemiloven.

Tidligere fandtes en bestemmelse i epidemiloven, som gav erstatning til berørte virksomheder i tilfælde af, at staten foretog indgreb i deres ret til at drive erhverv som følge af en epidemi. Den bestemmelse blev ophævet, da den nye hastelov blev vedtaget i marts. Begrundelsen var, at de økonomiske konsekvenser ved en "automatisk" ret til erstatning var for svære at vurdere. I stedet ville man udforme særlige kompensationsordninger og hjælpepakker for at sikre en rimelig compensation for konsekvenserne af indgrebene.

Her kan der, som det allerede er set i tilfældet med mink-avlerne, opstå diskussioner om, hvorvidt et indgreb er en ekspropriation eller en regulering, som er erstatningsfri. Hvis der er tale om ekspropriation, kan virksomhedsejeren nemlig stille krav om fuld erstatning, i stedet for at skulle "nøjes" med en hjælpepakke, der primært dækker en del af virksomhedens udgifter, men ikke tabte indtægter.

For næringsdrivende kan eksempler på indgreb, der kan betragtes som ekspropriation være forbud for adgang for offentligheden til virksomheden. Hvis en restaurant ikke må lukke gæster ind, vil man kunne argumentere for, at der er tale om en *de facto* ekspropriation. Derfor er der stor forskel på, om åbningstiderne bliver begrænsede eller om der er tale om reel nedlukning.

Danmark har i udstrakt grad kompenseret virksomhederne for deres tab som følge af corona. Det er dog ikke opgjort, hvordan regnestykket ville have set ud, hvis epidemiloven ikke var blevet ændret.

Fra de næringsdrivendes side har man løbende gennem både bølge 1 og 2 gjort opmærksom på forskellige udfordringer i forbindelse med pakkernes udformning. Eksempelvis har butikker i shoppingcentre fået lovning på 100 % compensation fordi de var tvangslukkede. De butikker i shoppingcentre, som er en del af en kæde med ét CVR-nummer, der også har butikker i gågader, som ikke var tvangslukkede under første bølge, har imidlertid haft problemer med at få compensation.

Set i lyset af de stigende smittetal i foråret og med tanke på de initiativer, der blev iværksat for at mildne virkningen af restriktionerne, kan man konkludere, at begrænsningerne forekommer at stå mål med problemets størrelse.



Cases: en restaurant er ikke bare en restaurant

Indgrebene i både første og anden bølge har vist, at det kan være yderst vanskeligt at lægge en one-size-fits-all-model ned over restaurationsbranchen. Hvor nogle restauranter har kunnet omlægge til take away meget hurtigt og i vidt omfang, har andre haft langt sværere ved at omstille sig. Her er nogle eksempler på, hvor forskellige konsekvenser regeringens restriktioner har fået for restauranterne i Danmark.

Medarbejderne sendt hjem

Hvor mange restauranter i foråret valgte helt at lukke ned, var der også en del, som delvist kunne holde åbent. I Randers holdt brødrene Håce og İlhan Cetin deres Café Cetini åben, selvom omsætningen i løbet af godt et døgn efter nedlukningen faldt med 60-70 procent. Salatbaren blev lukket ned, antallet af pladser i cafeen skåret ned fra 75 til 40, og alle medarbejdere blev sendt hjem. Men åbningstiderne forblev de samme. Ejerne var dog kritiske over for den del af hjælpen til virksomhederne, som bestod i en forlængelse af fristen for at betale moms og a-skat med fire måneder for at afbøde likviditetsproblemer. De mente, at det blot var at udskyde pinen for virksomhederne med fare for at knække halsen, når moms og skat senere skulle afregnes.

Størrelsen blev en ulempe

Ligesom resten af den danske restaurationsbranche blev restaurantkæden Mash med sine otte forretninger i Danmark og to i Tyskland hårdt ramt af nedlukningen. Efter at have måttet holde tvangslukket under krisen sendte kæden sine 300 medarbejdere hjem med fuld løn for at gøre brug af statens hjælpepakker. Alligevel var kæden ramt af manglende likviditet, fordi de brændte inde med råvarer og samtidig havde medarbejdere og kreditorer, som skulle betales. "Krisen er hård for alle, men når du er større, rammer den hårdere. Det er pludselig blevet en helt omvendt verden, hvor det ikke er sjovt at være stor længere", udtalte direktøren for MASH, Jesper Boelskifte, til Finans. Hans frygt var, at staten ville genåbne delvist. "Vi forventer ikke en normal tilgang af kunder i lang tid, og det vil gøre det umuligt for os at drive rentable forretninger efter en periode, hvor kassen i forvejen er blevet drænet," udtalte han.

Kort varsel førte til bøder.

Stramninger af restauranternes åbningstider blev indført fra torsdag 17. september i København og 16 omkringliggende kommuner. Samme aften fik den københavnske Michelin-restaurant Kokkeriet besøg af politiet, der udstedte en bøde på 20.000 kroner for at holde åbent til efter klokken 22. Ejeren af restauranten forklarede til flere medier, at det var vanskeligt for dem at nå at servere de 18 retter, som restaurantens menu består af, fordi flere gæster ikke kunne nå at komme så tidligt som det vil kræve at komme igennem menuen. Med den korte frist der blev givet for implementering af de nye retningslinjer, havde det ikke været muligt for Kokkeriet at ændre deres koncept, og samtidig blev de på aftenen ramt af sygdom hos en tjener. Det skabte en forsinkelse, som betød, at to borde ikke nåede at få serveret desserten inden den påbudte lukketid.

Uens håndtering af kompensation

Krisen og de efterfølgende konsekvenser var også markante i Palæo, en restaurant-kæde, der er repræsenteret i blandt andet Torvehallerne, Field's, Frederiksberg Centret og Illum. Ikke kun på grund af pandemien, men også grundet Erhvervsstyrelsens håndtering af virksomhedens kompensationsansøgninger. Fem fuldstændig ens ansøgninger resulterede nemlig i fem forskellige tilbagemeldinger. Den situation blev ikke mindre absurd af, at sagsbehandleren i fire af tilfældene var den samme.

Eksempelvis, stod Palæo foran en ny åbning på Fisketorvet den 4. april. Men eftersom regeringen lukkede både restauranter og storcentre i marts, var her ingen kompensation, da virksomheden ikke havde omsætning og derfor på papiret ikke led et omsætningstab. Det betyder dog ikke, at der ikke er faste udgifter, der skal dækkes; "Det er en naturlig del af vores strategi at vækste og skabe arbejdspladser, betale vores skat og dermed bidrage til staten. Men pludselig står jeg med fire huslejeopkrævninger til et lokale, der ikke er bygget endnu, samt betydelige udgifter til både indretning og ansatte. Ingen af disse omkostninger bliver dækket og er et betydeligt tab for så relativt lille en virksomhed som Palæo", udtalte stifter og direktør Peter Emil Nielsen.



Anden bølger ruller – hvad har vi lært?

Data til dette brief er indsamlet med deadline 15. november 2020 og medtager derfor ikke restriktioner samt ændringer i hjælpepakker indført herefter.

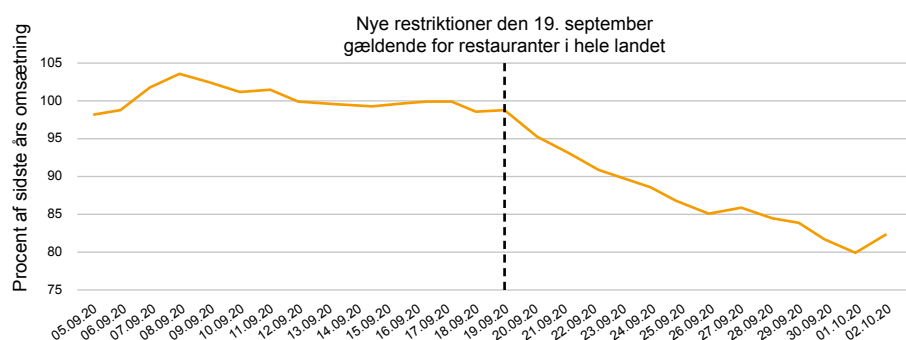
I efteråret 2020 begyndte smittetallene i Europa igen at stige. I Danmark blev en række nye restriktioner for næringslivet meldt ud i september. Blandt restriktionerne var en indskrænkning af åbningstiderne for restauranter, barer, caféer og lignende serveringssteder. Alle skulle med virkning fra den 17. september lukke kl. 22.00. Derudover blev der indført krav om mundbind eller visir og et særligt skærpet fokus på at overholde anbefalingen om afstand på 1 meter.

Efter genåbningen havde forbruget på restauranter nærmet sig niveauet fra før corona, men de nye restriktioner satte branchen gevaldigt under pres. Ifølge HORESTA var danskernes private kortforbrug i restaurationsbranchen i 14-dages-perioden op til, at de nye restriktioner trådte i kraft, tæt på sidste års niveau. I de 14 dage, som fulgte efter restriktionerne i september, faldt omsætningen med 16 pct. point, hvilket kan omregnes til et omsætningstab for restaurationsbranchen på ca. 125 mio. kr. om ugen.

Nedlukningen havde allerede inden anden bølge kastet lange skygger over restaurationsbranchen: I august måned lå beskæftigelsen omkring 30.000 personer under det sædvanlige niveau, og man forventede i branchen, at mange flere ville blive afskediget over vinteren. I november meldte HORESTA, at deres medlemmer kunne melde om en forventet omsætning for julefrokoster på omkring 10% af det sædvanlige niveau. 9 ud af 10 julefrokoster var blevet aflyst, blandt andet på grund af det skærpede forsamlingsforbud.

Danskernes private forbrug på restauranter

Tallene i grafen viser et 7-dages glidende gennemsnit baseret på forbruget hos kunder i Danske Bank



Kilde: Danske Bank, Spending Monitor (formidlet af HORESTA)

Modsat de forudgående måneder var der for mange virksomheder ingen hjælp til lønnen i starten af anden bølge, da lønkomensationen udløb ved udgangen af august.

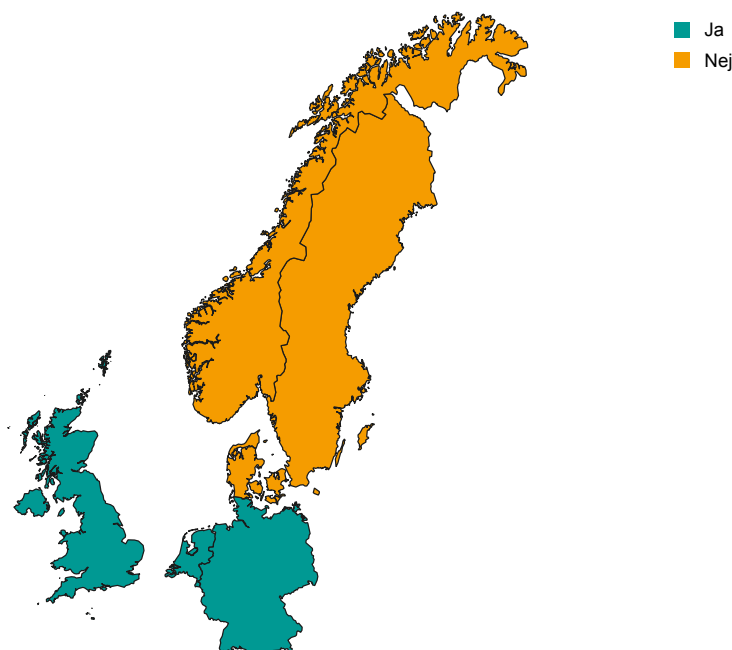
I første uge af december blev restriktionerne som følge af en brat smittestigning yderligere skærpet for 38 kommuner. Alle restauranter og barer blev lukket ned på samme måde som i foråret med udsigt til tidligst at kunne åbne igen efter nytår. Igen blev det meldt ud, at hjælpepakker ville følge restriktionerne, men også at indholdet af pakkerne beror på en politisk forhandling. Nedlukningen omfattede ikke de liberale erhverv, men store dele af kulturlivet blev også lukket ned.

I starten af anden bølge bestod hjælpepakkerne af kompensation for faste omkostninger til barer, caféer, restauranter mv., som fik indskrænket deres åbningstider, og som følge af det har haft en omsætningsnedgang på mindst 35 pct. Der blev også givet kompensation til selvstændige ejere af barer, caféer, restauranter mv., som led et omsætningstab på mindst 30 pct. som følge af de indskrænkede åbningstider. Endelig gav man kompensation til underleverandører. Små virksomheder kunne få 90 procent af deres omkostninger dækket, og aftalen virkede med tilbagevirkende kraft fra den 19. august 2020, hvor den første regionale nedlukning af barer, caféer og restauranter fandt sted. Som et led i finansloven har man derudover valgt at afsætte 750 millioner kroner til at stimulere oplevelsesøkonomien i Danmark. Dette brief er udarbejdet forud for den seneste nedlukning af næringslivet 17. december 2020 og beskriver således ikke afledte ændringer i hjælpepakkerne.

Anden bølge har også i høj grad sat sit præg på næringslivet i de øvrige europæiske lande. I Sverige begyndte man som en konsekvens af de stigende smittetal at drøfte nedlukningen af restauranter i en fire ugers periode, men startede med et forbud mod salg af alkohol efter kl. 22.00. Eftersom der ikke var tale om tvangslukning, var der på det tidspunkt ikke mulighed for at søge om hjælpepakker. Sverige har siden udarbejdelsen af dette brief indført yderligere restriktioner, som dog ikke har medført en nedlukning af restauranter, men begrænsninger på forsamling og adfærd.

15. november 2020

Lukkede restauranterne ned for gæster?



I starten af anden bølge havde de lande, som holdt restauranter åbne forskellige restriktioner for restaurantsbesøg, fx regler om mundbind, lukketider, afstand osv. I DK var lukketiden kl. 22, og der var afstandskrav samt krav om mundbind for alle over 13 år, når de ikke var siddende. Danmark har siden lukket helt ned for besøgende gæster.

I Tyskland lukkede man barer og restauranter ned i begyndelsen af november med dertilhørende mulighed for hjælpepakker. Det skabte betydelig frustration, da det skete på trods af, at mange havde brugt betydelige midler på at skabe rammer til at overholde de skærpede hygiejnekrav.

I Storbritannien indførte staten en regionalt differentieret model med tre trin baseret på smitteniveau. Trin 1 – det mest lempelige – krævede, at barer havde sidste udskænkning senest kl. 22.00. Trin 2 lod kun barer holde åbent, hvis de serverede substantielle måltider. Og for barer og restauranter i en region på trin 3 var der fuld nedlukning, men mulighed for at sælge take away.

I Norge valgte man at holde restauranterne åbne til kl. 24.00, men med en regel om, at ingen nye gæster måtte lukkes ind efter kl. 22.00. Derudover måtte der kun serveres alkohol ved bordene – ikke i baren. Og i Holland har både restauranter og barer været helt lukket ned siden den 14. oktober, kombineret med et forbud mod salg af alkohol efter kl. 20.00 i kiosker og supermarkeder.

Dermed er der ikke umiddelbart tegn på, at anden bølge rammer branchen med mindre kraft end første bølge.

Proportioner sat på prøve

Hvor første bølge var præget af en meget høj grad af velvillighed og forståelse for restriktionerne, vakte de nye restriktioner i starten af anden bølge flere steder kritik i restaurationsbranchen.

Da kravet om mundbind blev indført, meldte flere om utilfredse kunder og ubehagelige episoder, hvor gæster lod deres frustration over regeringens krav gå ud over personalet på barer og restauranter. I restaurationsbranchen har flere givet udtryk for, at frustrationerne delvist kunne være undgået, hvis kravet var blevet meldt ud med lidt længere frist til at implementere, så kunderne mere gradvist kunne vænne sig til de nye tilstande.

Meldingen om de nye regler kom fredag den 18. september kl. 14 og trådte i kraft lørdag den 19. september kl. 12. Mange arrangementer blev i timerne efter udmeldingen aflyst, og restauranter kunne over en bred kam melde om en stor nedgang i antallet af bookinger.

”Vi står med råvarer, der er købt ind, vi står med personale, der skal have løn, vi står med husleje og en masse faste omkostninger, så det har enormt store konsekvenser for os”, fortalte eksempelvis Thomas Holme, der er direktør hos Nørre Vosborg Hotel & Gastronomi i september til TV-Midtvest.

Endelig har flere kritiseret, at beslutningen om at lukke kl. 22.00 omfatter alle typer af restauranter, uanset om der er tale om en ”rolig” restaurant eller en mere bar-lignende beværtning. Argumentet fra restauranterne har været, at det giver større mening at lade gæsterne blive, siddende i et lokale med afstand, end at lukke restauranten med fare for, at gæsterne forsøger at opsøge private fester eller samles på gaden. Spisestedet Fleisch i Kødbyen i København udtrykte i medierne undren over, at de blev ramt af de samme restriktioner som fx barer, bl.a. fordi myndighederne rapporterede, at det især var blandt de helt unge, at smitten spredte sig, og at man derfor burde skelne mellem siddende spisende gæster og den adfærd, som unge har fx på natklubber og barer.

Der var i starten af anden bølge tendens til at stille flere spørgsmålstegn ved, hvorvidt princippet om proportionalitet blev overholdt. På sin vis står tendensen i kontrast til det forhold, at de nye restriktioner i det tidligere efterår langt hen ad vejen kunne siges at være mere lempelige ved at sikre, at restauranterne faktisk kunne holde åbent (modsat restriktionerne senere i anden bølge efter udarbejdelsen af dette brief). Utilfredsheden kan skyldes en træthed over pandemiens længde, men den kan også skyldes, at der er kommet ny viden til, som får restriktionerne til at fremstå unødigt unuancerede.

Hvor første bølge over hele Europa var præget af situationens akutte alvor og en mangel på faktuel viden om COVID-19's karakter, har den efterfølgende periode naturligt givet mulighed for indsamling af information. Udover den intensive forskning som har dannet basis for flere vacciner, har en række forskere også beskæftiget sig med at afdække, hvordan smitten egentlig spredtes i forskellige sammenhænge.

Eksempelvis har et amerikansk studie påvist, at smitterisikoen på restauranter nok er til stede, men at risikoen primært eksisterer, hvis gæsterne blandes med hinanden, og hvis der ikke er plads nok til at overholde de anbefalede afstande. Andre studier har peget på, at regelmæssig udluftning og brugen af mundbind kan mindske smitterisikoen betydeligt.

Dermed er der også ved at blive skabt et grundlag for mere differentierede vurderinger af kravene til eksempelvis restauranter i lighed med de stadigt mere fintmaskede regionale rejsevejledninger. Og altså også et stigende krav fra næringslivet om at anvende den nye viden til at skabe en bedre proportionalitet i restriktionerne. Disse krav er dog med nedlukningen af restauranter og barer i første omgang en fire ugers periode fra den 9.12, dernæst forlænget til medio januar, foreløbigt sat på stand-by.

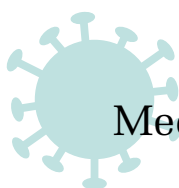
Det udelukker dog ikke, at en genåbning kan give plads til overvejelser om, hvorvidt alle barer og restauranter skal vurderes under ét, eller om der kan gøres plads til mere fintmaskede overvejelser, hvor eksempelvis restauranter med lavt støjniveau og god plads vurderes anderledes end restauranter, hvor gæsterne sidder meget tæt.

Sådan har vi gjort

Djøfs Corona Task Force har indsamlet information om udvalgte europæiske landes håndtering af vilkårene for næringslivet under corona-pandemien. Data er indsamlet gennem offentligt tilgængelige kilder. I brief 3 har vi f.eks. restauranter fokuseret på de europæiske lande, som vi ofte sammenligner os med. De udvalgte lande er Norge, Sverige, Nederlandene, Tyskland og Storbritannien.

Alle coronabriefs kan frit downloades på djoef.dk/coronataskforce

Her finder du også vores interaktive landkort, hvor du kan sammenligne omfanget af indskrænkninger og begrænsninger af menneskerettighederne på tværs af Europa og finde informationer om EU-landenes coronainitiativer.



Medlemmer



Kristian Cedervall Lautau

Formand for task forcen.

Professor. Prodekan for uddannelse ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i fordeling af ansvar, menneskerettigheder og regulering i forbindelse med katastrofer.



Lykke Friis

Direktør for Tænk tanken Europa, tidligere minister og prorektor for Københavns Universitet. Ekspert i europæiske forhold.



Jens Elo Rytter

Professor i statsforfatningsret ved det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet. Ekspert i menneskerettigheder.



Mikael Sjöberg

Formand for Den danske dommerforening og dommer i Østre Landsret. Næstformand i bestyrelsen for Djøf Offentlige Chefer.



Djof
Gothersgade 133
1123 København K
Telefon: 3395 9700
djof.dk

Om Djøfs Coronabriefs

Danmark har i forbindelse med coronakrisen vedtaget historisk indgribende love i vores menneskerettigheder. Vi er kommet så langt med håndteringen af den faktiske krise, at vi undervejs kan se på, hvad vi kan lære af krisen. Ikke kun fra et sundhedsfagligt men også fra et menneskerettigheds- og et demokratisk perspektiv. Og vel at mærke også se på, hvad vi har gjort i forhold til resten af Europa.

Formålet med Djøfs Corona Task Force er at sætte spot på demokrati, frihed og rettigheder under coronakrisen. Kriselovgivning må ikke blive hverdag. Indskrænkning af helt basale frihedsrettigheder må ikke blive permanent. Det langsigtede mål er at bruge coronakrisen til at lære til næste gang, en omfattende krise rammer eller bare til næste bølge. Uanset om det drejer sig om en sundhedskrise eller andre former for kriser.

Øvrige udgivelser i serien af Coronabriefs:

- > Coronabrief 1: Da friheden blev sat på pause – hvad corona lærte os om menneskerettigheder i en krisetid (september 2020)
- > Coronabrief 2: Da krisepolitik såede tvivl om magtens tredeling – hvad corona lærte os om retsstaten i en krisetid (december 2020)
- > Coronabrief om demokrati og en samlet evaluering (forventet marts 2021)

Djof har nedsat task forcen og udpeget dens medlemmer med det formål at understøtte en kvalificeret debat om fremtidens håndtering af lignende omfattende kriser med konsekvenser for demokratiet og menneskerettighederne. Task forcen konkluderer uafhængigt, men er nedsat af Djof, som står for sekretariatsbetjeningen. Medlemmernes arbejde er frivilligt og ulønnet.

Spørgsmål og henvendelser vedrørende Djøfs Corona Task Force kan rettes til politisk chefrådgiver Astrid Gufler agu@djof.dk

