

PRAKSISOVERSIGTER • SAMLET UDGAVE

Praksis fra *Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen*

*Førsteinstans-konkurrenceafgørelser – karteller,
dominansmisbrug og fusioner.*

OVERSIGTER

5

AFGØRELSE

136

PERIODE

1998–2026

5 OVERSIGTER

Indhold

01	Bødeudmåling, fængselsstraf og straflempelse (leniency) i konkurrencesager	13 afg.
02	Karteller og konkurrencebegrænsende aftaler (konkurrenceloven § 6-10)	39 afg.
03	Kontrolundersøgelser (dawn raids) og proceduremæssige rettigheder i konkurrencesager	20 afg.
04	Misbrug af dominerende stilling (konkurrenceloven § 11)	34 afg.
05	Offentlig konkurrenceforvridning, ulovlig offentlig støtte og markedsefterforskning	30 afg.

Hver oversigt er et selvstændigt kapitel med introduktion, principper, gennemgang, lovgrundlag og citerede afgørelser. Titlerne er klikbare, og kapitlerne findes også som bogmærker i PDF-læseren.

01 PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over bødeudmåling, fængselsstraf og straflempe (leniency) i konkurrencesager

Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sanktionspraksis efter konkurrencelovens kapitel 8 – civile bøder, bødeforelæg, fængselsstraf og leniency

Version 1 · Opdateret 17. jul. 2026 · 13 afgørelser · 2007-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Sanktionssystemet i konkurrencelovens kapitel 8 er siden 2013-reformen skærpet markant: bødeniveauet blev femdoblet eller mere, der blev indført fængselsstraf på op til 1½ år (6 år under særligt skærpende omstændigheder) for grove kartelaftaler, og med 2021-reformen blev virksomhedssanktionerne omlagt til CIVILE bøder, der pålægges af Sø- og Handelsretten eller vedtages i et civilt bødeforelæg fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Denne praksisoversigt gennemgår Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens praksis for bødeudmåling og straflempe (leniency) – fra grundbeløb, varighedstillæg og koncernomsætningsloft over bødeforelæg med samarbejdsrabat til bødefritagelse for den første kartelansøger – samt den parallelle domstolspraksis fra byretten, landsretten og Sø- og Handelsretten, der udmønter og prøver styrelsens linje.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver, at en bødelempelsesansøger er den første til at fremlægge dokumentation, afslører sin karteldeltagelse, straks ophører med deltagelsen og samarbejder oprigtigt, fuldt ud, permanent og hurtigt, før fuld bødefritagelse efter konkurrencelovens § 23 d kan opnås.
- 02** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer gradueret bødenedsættelse til efterfølgende ansøgere – 50 pct. til den første, 30 pct. til den anden og op til 20 pct. til senere ansøgere, jf. § 23 e, stk. 4 – og siden 2017 nedsættes et eventuelt konfiskationskrav med samme procentsatser.
- 03** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser, at frivilligt ophør af overtrædelsen afskærer påbud og sanktionsspor; ophør før afgørelsen fritager hverken for civil bøde eller for indbringelse for Sø- og Handelsretten.

- 04 Bøder udmåles efter overtrædelsens grovhed og varighed samt koncernomsætningen på verdensplan: grundbeløbet er op til 4 mio. kr. for mindre alvorlige, 4-20 mio. kr. for alvorlige og fra 20 mio. kr. og opefter for meget alvorlige overtrædelser, med varighedstillæg på op til 50 pct. (1-5 år) eller 10 pct. pr. år (over 5 år) og et loft på 10 pct. af den samlede globale koncernomsætning.
- 05 Kun den FØRSTE leniency-ansøger kan opnå tiltalefrafald for fængselsstraf; senere ansøgere er henvist til domstolenes strafnedsættelse efter straffelovens § 82, nr. 9-10.
- 06 Et civilt bødeforelæg efter § 23 j skal beskrive overtrædelsen med tid, sted, genstand og udførelsesmåde samt angive skærpende og formildende omstændigheder; betalingsfristen er 20 dage, og vedtagelsen har samme virkning som en dom.
- 07 Sø- og Handelsretten prøver Konkurrencerådets afgørelser fuldt ud – både faktum og retsanvendelse – og er efter § 24, stk. 3, ikke bundet af parternes bødepåstande; i ECIT-sagen nedsatte retten Konkurrencerådets påstand på mindst 30 mio. kr. til 20 mio. kr.
- 08 Domstolene kan i straffesporet lade straffen bortfalde ved undskyldelig retsvildfarelse – som i vejmarkeringskartellet, hvor landsretten fandt konsortiedeltagerne skyldige, men lod straffen bortfalde, fordi de havde indrettet sig efter forudgående juridisk rådgivning.
- 09 Opnået eller tilsigtet gevinst konfiskeres efter straffelovens kapitel 9 eller indregnes i bøden som konfiskatorisk bøde efter princippet i straffelovens § 51, stk. 3 – et princip der går tilbage til betænkning nr. 1297/1995.
- 10 Domme, bødevedtagelser og bødeforelæg skal offentliggøres efter konkurrencelovens § 13, stk. 2, nr. 4 – med virksomhedernes navne, mens fysiske personers navne udelades.

Sanktionssystemets opbygning: fra betænkning 1297/1995 til det tosporede system efter 2021-reformen

§ 1

Sanktionsbestemmelserne i konkurrencelovens kapitel 8 – siden 2024 med overskriften »Bestemmelser om sanktioner og bøde- og sanktionslempelse« – hviler historisk på [Betænkning nr. 1297/1995 om konkurrencelovgivningen](#), der begrundede overgangen til forbudsprincippet med et behov for et væsentligt skærpet sanktionsniveau. Udvalget skrev i [kapitlet om straf og erstatning, s. 338](#):

"Bødens størrelse bør gradueres i forhold til den økonomiske fordel, som er opnået eller tilsigtet ved overtrædelsen af forbudet"

og gentog i [bemærkningerne til kapitel 9, s. 460](#), at der ved bødeudmålingen skal tages hensyn til, om der er sket konfiskation af udbytte. Dette gevinstprincip lever videre i dag som den *konfiskatoriske bøde* efter princippet i [straffelovens § 51, stk. 3](#): kan en opnået eller tilsigtet gevinst estimeres, konfiskeres den efter straffelovens kapitel 9 eller indregnes i bøden.

Det gældende system er *tosporet*:

•

Virksomhedssporet (civile bøder): Efter [konkurrencelovens § 23, stk. 1](#) kan virksomheder, virksomhedssammenslutninger og andre juridiske personer pålægges en **civil bøde** for forsætlige eller uagtsomme overtrædelser af bl.a. [§ 6, stk. 1](#) (kartelforbuddet), [§ 11, stk. 1](#) (misbrugsforbuddet) og [TEUF artikel 101 og 102](#). Ordningen blev indført ved **ændringsloven af 16. februar 2021** (L 116, Folketingstidende 2020-21), der gennemførte [ECN+-direktivet \(EU\) 2019/1](#) og samtidig gav mulighed for civile bødeforelæg, strukturelle påbud, interviews og kontrolundersøgelser i private hjem. Civile bøder pålægges af domstolene i den borgerlige retsplejes former, jf. [§ 24](#), eller vedtages i et civilt bødeforelæg efter [§ 23 j](#).

- **Personsporet (strafferetlig håndhævelse):** Fysiske personer straffes efter [§ 23, stk. 4](#) med bøde for forsætlig eller groft uagtsom medvirken til virksomhedens overtrædelse – og straffen kan stige til **fængsel indtil 1 år og 6 måneder**, hvis personen har medvirket til en forsætlig og grov *kartelaftale* om priser, produktions- eller salgsbegrænsninger, markeds- eller kundedeling eller budkoordinering. Under særligt skærpende omstændigheder – navnlig betydeligt omfang eller betydelig skadeegnethed – er strafferammen **fængsel indtil 6 år** efter [straffelovens § 299 c](#).

Fængselsstraffen og de forhøjede bøder blev indført ved **lov nr. 1385 af 23. december 2012** (L 41, Folketingstidende 2012-13) med ikrafttræden 1. marts 2013 – »2013-reformen«. Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår, at reformen fulgte anbefalingerne fra et flertal i Konkurrencelovsudvalget (rapport, marts 2012), og at strafferammen på 6 år samtidig gav politiet adgang til flere og mere effektive efterforskningsmidler. [Betænkning nr. 1561/2016 om bødesanktioner på det finansielle område, s. 81](#) bruger netop konkurrencelovens sanktionsmodel som referenceramme og bekræfter lovnummer og ikrafttræden.

Konkurrenceloven er konsolideret pr. 12. november 2024, og der er ingen vedtagne, endnu ikke konsoliderede ændringer af sanktionsbestemmelserne. Afgrænsning: den materielle vurdering af selve kartellet eller misbruget hører under [kartel og konkurrencebegrænsende aftaler](#) og [misbrug af dominerende stilling](#), mens kontrolundersøgelser og bevisindsamling forud for sanktionssagen er behandlet i [kontrolundersøgelser efter konkurrenceloven](#).

LOV

[Konkurrenceloven § 6, stk. 1](#)
[Konkurrenceloven § 23, stk. 1, 4](#)
[Konkurrenceloven § 24](#)
[Straffeloven § 51, stk. 3](#)
[Straffeloven § 299c](#)

§ 2 Bødeudmålingens metode: grundbeløb, varighedstillæg og koncernomsætningsloft

Udmålingsprincipperne står i dag i [konkurrencelovens § 23 b](#): Bøden skal afspejle **overtrædelsens grovhed og varighed** samt – for virksomheder – den **samlede koncernomsætning på verdensplan** i regnskabsåret forud for afgørelsen, og den skal være effektiv, proportional og afskrækkende ([§ 23 b, stk. 1](#)). Bøden kan maksimalt udgøre **10 pct. af den samlede globale (koncern)omsætning** ([§ 23 b, stk. 4](#)); for procedureovertrædelser – fx ukorrekte oplysninger eller brudt forsegling – er loftet 1 pct. ([§ 23 b, stk. 6](#)).

Grundbeløbene stammer fra forarbejderne til 2013-reformen (**lov nr. 1385 af 23. december 2012**), hvis bemærkninger til § 23 fortsat er den centrale målestok:

"Grundbeløbet til en virksomhed for en mindre alvorlig overtrædelse bør være op til 4 mio. kr., grundbeløbet for en alvorlig overtrædelse bør være fra 4 mio. kr. til 20 mio. kr., mens grundbeløbet for en meget alvorlig overtrædelse bør være fra 20 mio. kr. og opefter."

For fysiske personer er grundbeløbene mindst 50.000 kr. (mindre alvorlig), mindst 100.000 kr. (alvorlig) og mindst 200.000 kr. (meget alvorlig). Varigheden giver intet tillæg under 1 år, et tillæg på op til 50 pct. af grundbeløbet ved 1-5 år og 10 pct. pr. år ved overtrædelser over 5 år. Karteller anses efter EU-praksis for meget alvorlige overtrædelser, mens misbrug af dominerende stilling efter omstændighederne er alvorligt eller meget alvorligt.

Forarbejderne illustrerede selv springet i bødeniveau med konkrete domme fra det gamle regime – herunder Højesterets dom fra 2009 i Danske Busvognmænd-sagen (U.2010.2986/1 H), hvor en brancheforening fik en bøde på 500.000 kr. for at opfordre medlemmerne til at opkræve et oliepristillæg: »Med de nye grundbeløb vil bøden under tilsvarende omstændigheder bedømt alene på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis være på 5 mio. kr.« – et eksempel som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har videreført i sin [vejledning om informationsaktiviteter i brancheforeninger](#):

Sag fra det tidligere regime	Bøde dengang	Forarbejdernes forventning med 2013-grundbeløb
Danske Busvognmænd (Højesteret 2009, oliepristillæg – alvorlig)	500.000 kr.	ca. 5 mio. kr.
Østre Landsret 17. januar 2012 (bindende videresalgspriser – alvorlig)	400.000 kr.	ca. 4 mio. kr.
Østre Landsret 4. april 2012 (tilbudskoordinering – alvorlig)	500.000 kr.	ca. 5 mio. kr.
El-kartellet (bødeforelæg – meget alvorlig)	ca. 3 mio. kr.	25-35 mio. kr.
Retten i Århus 10. februar 2006 (misbrug – alvorlig)	5 mio. kr.	15-20 mio. kr.

Sø- og Handelsretten har anvendt metoden fuldt ud i [BS-61706/2023-SHR](#) (ECIT Account, dom af 14. maj 2024): En ca. 15-årig markedsdeling i diskoteksbranchen var en *alvorlig* overtrædelse med grundbeløb 4-20 mio. kr.; varighedstillægget på 10 pct. pr. år gav et samlet interval på ca. 10-50 mio. kr., og henset til ECIT-koncernens globale omsætning på ca. 2,2 mia. kr. skulle bøden ligge i det øvre leje. Retten afviste udtrykkeligt at bruge det EU-retlige begreb »økonomisk enhed« og lagde det danske koncernbegreb i omsætningsbekendtgørelsen til grund, hvorefter bodeloftet var 220 mio. kr. – ikke de ca. 3,7 mio. kr., som virksomhedens egen omsætning ville give. Efter formildende omstændigheder (facilitator uden egen aktivitet på markedet, ingen særskilt betaling, ikke initiativtager, jf. [§ 23 b, stk. 3](#)) blev bøden fastsat til **20 mio. kr.**

Skærpende omstændigheder efter [§ 23 b, stk. 2](#) er navnlig gentagelse, en ledende eller tilskyndende rolle og gengældelsesforanstaltninger mod andre virksomheder. Formildende omstændigheder efter [§ 23 b, stk. 3](#) omfatter en rent passiv rolle, manglende efterlevelse af den ulovlige aftale, en aktiv intern compliance-indsats – og efter [nr. 4](#) medvirken til sagens opklaring, uden at betingelserne for egentlig bødelempelse er opfyldt (»samarbejdsrabat«).

LOV

[Konkurrenceloven § 23b, stk. 1, 2-4, 6](#)

[Straffeloven § 51, stk. 3](#)

PRAKSIS

Sø- og Handelsretten · Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS

14.05.2024

Hvad Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på i sanktionssporet

På tværs af de senere års afgørelser tegner der sig faste mønstre i, hvad Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på, når en overtrædelsessag føres over i sanktionssporet:

- **Formålsovertrædelser udløser konsekvent sanktionsspor.** Priskoordinering, markedsdeling og tilbudskoordinering behandles som formålsovertrædelser, hvor konkrete markedsvirkninger ikke skal bevises. I [Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024 \(Hübsch\)](#) afviste styrelsen udtrykkeligt indsigelsen om, at prisstigningerne ville være gennemført alligevel: ved formålsovertrædelser er faktisk effekt irrelevant, og virksomhedens egen forklaring om at ville »fastlåse det indbyrdes konkurrenceniveau« bekræftede blot overtrædelsen.
- **Skriftlige samtidige beviser vejer tungest.** Afgørelserne bygger på interne e-mails, SMS-korrespondance, telefonsvarerbeskeder og månedsopgørelser sikret ved kontrolundersøgelser – i Hübsch-sagen bl.a. CEO'ens interne mail om at holde aftalen hemmelig, »så det ikke 'lugter for meget'«, og i [Konkurrencerådsafgørelse den 25. oktober 2023 – Priser på mFRR i Vestdanmark \(DK1\)](#) puljeordningens fælles månedsmails og Effekthandels eget informationsmateriale om at »presse priserne op«. Det har afgørende betydning for udfaldet, om styrelsen kan dokumentere den fælles vilje skriftligt.
- **Ophør fritager ikke.** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser fast, at frivilligt ophør afskærer påbud eller sanktion – i Hübsch-sagen med henvisning til Konkurrenceankenævnets ITD-kendelse af 26. november 2009 som ledende praksis. Nævnets egne tidligere afgørelser og ankenævnskendelser citeres løbende som præcedens.
- **Facilitatorer sanktioneres på linje med karteldeltagere.** I [Konkurrencerådets afgørelse af 25. oktober 2023 \(ECIT Account\)](#) blev en regnskabsvirksomhed, der havde konciperet og administreret diskotekernes »gentleman-aftale«, holdt medansvarlig efter AC Treuhand-doktrinen – og efterfølgende pålagt 20 mio. kr. i civil bøde af Sø- og Handelsretten. Samme princip bar mFRR-sagen, hvor Effekthandel som prisindmelder for 49 værker blev anset som facilitator og medansvarlig deltager.
- **Parallelspor for virksomheder og personer.** I mFRR-sagen udsendte styrelsen sideløbende med rådsafgørelsen bødeforelæg til en række parter – som nogle vedtog med samarbejdsrabat efter [§ 23 b, stk. 3, nr. 4](#) – mens spørgsmålet om strafforfølgning af fysiske personer blev henvist til National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK). Denne opdeling er fast praksis efter 2021-reformen.
- **Tilbudskoordinering forfølges også mod foreninger.** [12/06678](#) (Skive og Omegns Vognmandsforening) og [Konkurrencerådets afgørelse af 28. februar 2018 \(Økonomisk Forening for Persontransport\)](#) viser, at koordinering af medlemmers tilbudsgivning behandles som kernekartelladfærd omfattet af kartelaftale-definitionen i [§ 23, stk. 4](#), også når den udgår fra en brancheforening. Andre gennemgående sagstyper er kundedeling – [Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2022 \(Codeex og Barcode People\)](#) – og horisontal priskoordinering i kædesamarbejder, [Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2023 \(Ønskebørn\)](#).
- **Tilsagnsbrud sanktioneres selvstændigt.** Efter [§ 23, stk. 1, nr. 4](#) kan manglende efterlevelse af bindende tilsagn udløse civil bøde – grundlaget for sagen [24/06701](#) om Øresundslinjens overtrædelse af tilsagn gennem otte år.



LOV

KonkurrenceLoven § 6, stk. 1

KonkurrenceLoven § 23, stk. 1, 4

KonkurrenceLoven § 23b, stk. 3

PRAKSIS	Sø- og Handelsretten · Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS	14.05.2024
	Konkurrencerådet · Øresundslinjen Helsingør ApS overtræder bindende tilsagn om videresalg af færgebilletter på Helsingør-Helsingborg (2015–2023)	25.06.2025
	Konkurrencerådet · Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024	20.03.2024
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)	13.12.2023
	Konkurrencerådet · ECIT Account A/S's facilitatoransvar for markedsdeling i diskoteksbranchen – Konkurrencerådets afgørelse af 25. oktober 2023	25.10.2023
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet: Ønskebørn Kæden overtrådte forbuddet mod konkurrencebegrænsende vedtagelser ved horisontal priskoordinering for tre produktkategorier	29.03.2023
	Konkurrencerådet · Kundedelingsaftale på markedet for stregkodeløsninger: Codeex og Barcode People overtrådte Konkurrenceloven § 6 ved at fordele kunder efter QBS' konkurs	26.10.2022
	Konkurrencerådet · Økonomisk Forening for Persontransports koordinering af medlemmers tilbudsgivning var en overtrædelse af konkurrencelovens § 6	28.02.2018
	Konkurrencerådet · Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6	30.04.2014

§ 4 Straflempelse (leniency): tiltalefrafald, gradueret nedsættelse og den foreløbige ansøgning

Leniency-programmet – i loven »bøde- og sanktionslempelse« – er reguleret i [konkurrencelovens §§ 23 d-23 i](#) og administreres af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der har udgivet en særskilt leniency-vejledning, jf. [vejledning om processer i konkurrencesager](#). Kernereglerne er:

- **Fuld bødefritagelse (§ 23 d):** Den *første* ansøger, der fremlægger dokumentation, som enten sætter styrelsen i stand til at foretage en kontrolundersøgelse eller er tilstrækkelig til at fastslå overtrædelsen, fritages helt for bøden. Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver herudover, at ansøgeren afslører sin karteldeltagelse, bringer den til ophør straks efter ansøgningen (bortset fra aktiviteter, styrelsen anser for nødvendige for undersøgelsens integritet), ikke har tvunget andre ind i kartellet og samarbejder »oprigtigt, fuldt ud, permanent og hurtigt«, indtil sagen er endeligt afsluttet – herunder ved at stille ledelse og medarbejdere til rådighed for interviews og hemmeligholde selve ansøgningen indtil klagepunktsmeddelelsen.
- **Gradueret bødenedsættelse (§ 23 e):** Opfylder ansøgningen ikke betingelserne for fritagelse, behandles den som en ansøgning om nedsættelse. Dokumentation med *betydelig merværdi* giver den første ansøger 50 pct., den anden 30 pct. og efterfølgende ansøgere op til 20 pct. nedsættelse, jf. [§ 23 e, stk. 4](#). Fremlægger ansøgeren afgørende beviser for yderligere forhold, holdes disse ude af ansøgerens egen bøde (delvis »immunitet plus«, stk. 3).
- **Fysiske personer (§ 23 i):** En virksomhedsansøgning omfatter automatisk nuværende og tidligere bestyrelsesmedlemmer, ledende medarbejdere og ansatte. Personerne opnår **tiltalefrafald og fritagelse for konfiskation**, hvis virksomhedens ansøgning opfylder fritagelsesbetingelserne, personen selv samarbejder fuldt ud, og ansøgningen ligger før det tidspunkt, hvor personen af styrelsen eller National enhed for Særlig

Kriminalitet er gjort bekendt med sagen. Tiltalefrafaldet meddeles af NSK, når sagen er endeligt oplyst. Personer kan også søge individuelt (§ 23 i, stk. 4).

- **Forkortet ansøgning ved parallel EU-ansøgning (§ 23 g):** Har virksomheden søgt Europa-Kommissionen om lempelse for et kartel, der berører mere end tre medlemsstater, kan der indgives en forkortet ansøgning til styrelsen, som reserverer pladsen i køen, indtil en fuldstændig ansøgning kræves.

Den legislative udvikling forklarer programmets arkitektur. Straflempelsen lå oprindeligt i den tidligere § 23 a, som ved **lov nr. 1385 af 23. december 2012** blev udvidet til også at omfatte tiltalefrafald for den nyindførte fængselsstraf. Forarbejderne er utvetydige om førstemandsprincippet:

"Straflempelse vil med forslaget i relation til fængselsstraf alene omfatte den første ansøger, der opfylder betingelserne for at få straflempe i form af et tiltalefrafald. Senere ansøgere (nr. 2, 3, 4 etc.) vil i relation til spørgsmålet om fængselsstraf ikke kunne opnå tiltalefrafald"

– senere ansøgere er henvist til domstolenes almindelige strafnedsættelse efter [straffelovens § 82, nr. 9-10](#) (selvangivelse, fuldstændig tilståelse eller oplysninger afgørende for opklaring af andres forbrydelser), idet forarbejderne forudsætter, at anklagemyndigheden oplyser retten om ansøgerens plads i køen, og at domstolene »skeler til« den graduerede rabatstruktur. Ved **ændringsloven af 20. december 2017** (L 6, Folketingstidende 2017-18) blev det præciseret, at lempelsen også omfatter fritagelse for særskilt konfiskation – i overensstemmelse med den model, der er udarbejdet i det europæiske konkurrencenetværk (ECN) – konfiskationskrav mod senere ansøgere nedsættes med samme procentsatser som bøden, og der indførtes adgang til en **foreløbig ansøgning**, der reserverer ansøgerens plads i køen med et minimum af oplysninger svarende til ECN Model Leniency Programme og Kommissionens kartelmeddelelse fra 2006; fristen for færdiggørelse er typisk 1-2 uger. Ved **ændringsloven af 16. februar 2021** blev § 23 a ophævet, og hele lempelsesordningen nyaffattet som §§ 23 d-23 i i tilpasset ECN+-form, og ved **ændringsloven af 12. juni 2024** fik kapitel 8 sin nuværende overskrift.

Leniency-ansøgninger er fortrolige, og de offentliggjorte afgørelser identificerer derfor sjældent ansøgeren; programmets aftryk ses i stedet indirekte – fx i mFRR-sagskomplekset, hvor sagen blev udløst af en klage og kontrolundersøgelse, og hvor bødeforelæg efterfølgende blev vedtaget med samarbejdsrabat efter [§ 23 b, stk. 3, nr. 4](#) – den »lille« lempelse for opklaringsmedvirken uden for §§ 23 d-23 e.

LOV

[KonkurrenceLoven § 23d](#)
[KonkurrenceLoven § 23e, stk. 4](#)
[KonkurrenceLoven § 23g](#)
[KonkurrenceLoven § 23i](#)
[Straffeloven § 82](#)

PRAKSIS

Konkurrencerådet · Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)

13. 12. 2023

Fængselsstraf og straffesporer ved domstolene: vejmarkeringssagen

§ 5 som prøvesten

Straffesager om bøde- eller fængselsstraf mod fysiske personer – og før 2021-reformen også mod virksomheder – efterforskes og føres af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, nu National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), ved byretten med appel til landsret og i sidste instans Højesteret. Forarbejderne til 2013-reformen forudsætter, at sager med fængselspåstand behandles direkte i domstolssystemet *uden* forudgående behandling i Konkurrencerådet, og at valget af tiltalesubjekt følger

Rigsadvokatens meddelelse om virksomhedsansvar: tiltale mod virksomheden som udgangspunkt, kombineret med personlig tiltale mod ledelsen ved forsæt eller grov uagtsomhed.

Det hidtil vigtigste forløb i straffesporer efter 2013-reformen er straffesagen i vejmarkeringskomplekset (»vejstribesagen«):

- **Byretten:** I [SS-3526/2020-KBH](#) frifandt Københavns Byret den 11. februar 2022 de tiltalte i sagen om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud – en sag rejst efter [konkurrencelovens § 23, stk. 3](#) (nu stk. 4) om grove kartelaftaler, jf. [§ 6, stk. 1](#).
- **Landsretten:** I ankesagen [SS-532/2022-OLR](#) fandt Østre Landsret den 2. februar 2023 de tiltalte *skyldige* i kartelvirkomhed, men lod straffen **bortfalde på grund af undskyldelig retsvildfarelse**, jf. principperne i [straffelovens § 82](#) og [§ 83](#): konsortiedeltagerne havde forinden indhentet og indrettet sig efter juridisk rådgivning om konsortiets lovlighed.

Forløbet viser to ting. For det første, at skyldsspørgsmålet i straffesporer følger den konkurrenceretlige vurdering af konsortier og tilbudskoordinering – som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har beskrevet i [vejledningen om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven](#), hvor netop Dansk Vejmarkerings Konsortium og Skive-sagen gennemgås. For det andet, at domstolene bruger straffelovens almindelige regler om strafbortfald og formildelse aktivt, når tiltalte har handlet i tillid til konkret rådgivning – et forbehold, som Sø- og Handelsretten i den civile ECIT-sag udtrykkeligt afviste at overføre, fordi ECIT ikke havde søgt rådgivning om gentleman-aftalen.

Fængselsstraf er endnu ikke udmålt i nogen offentliggjort dansk kartelsag; strafferammerne – 1½ år efter [§ 23, stk. 4](#), 6 år efter [straffelovens § 299 c](#) og efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens [vejledning om konkurrenceloven](#) op til 9 år i helt ekstraordinære tilfælde – fungerer i praksis primært som pression bag leniency-programmet og bødeforelæggene. Højesteret har ikke prøvet strafudmålingen efter 2013- og 2021-reformerne; den ledende højesteretspraksis (Danske Busvognmænd-dommen fra 2009 med bøden på 500.000 kr.) stammer fra det tidligere regime og anvendes i dag alene som forarbejdernes referencepunkt for det forhøjede niveau. Personbøderne i det nye regime følger grundbeløbene fra 2013-reformen: mindst 200.000 kr. ved meget alvorlige overtrædelser.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1	Konkurrenceloven § 23, stk. 4	Straffeloven § 82
	Straffeloven § 83	Straffeloven § 299c	
PRAKSIS	Landsretten · Skyldige i kartelvirkomhed men strafbortfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag		02.02.2023
	Sø- og Handelsretten · Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS		14.05.2024
	Byretten · Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud		11.02.2022
	Konkurrencerådet · Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6		30.04.2014

§ 6 Civile bødeforelæg, sagsgang og prøvelse ved Sø- og Handelsretten

Efter 2021-reformen forløber virksomhedssporer i to varianter:

1) Civilt bødeforelæg (§ 23 j). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i et bødeforelæg tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis virksomheden erkender overtrædelser og betaler inden en fastsat frist.

Forelægget skal angive hjemmelen, en tilstrækkelig og tydelig beskrivelse af overtrædelsen med tid, sted, genstand og udførelsesmåde samt eventuelle skærpende og formildende omstændigheder efter [§ 23 b, stk. 2 og 3](#). Vedtages bøden, bortfalder videre forfølgning. Efter [bekendtgørelse om civile bøder for overtrædelse af konkurrenceloven § 1](#) (nr. 292 af 18. marts 2023, i kraft 1. juli 2023) er **betalingsfristen 20 dage** fra forelæggets udstedelse; styrelsen kan tillade henstand eller afdrag i op til seks måneder, vedtagelsen har samme virkning som en dom og er tillagt udpantningsret, og ubetalt gæld overdrages til restanceinddrivelsesmyndigheden efter [bekendtgørelsens § 2](#). I praksis vedtages bødeforelæg løbende – fx Broste Copenhagens vedtagelse den 19. april 2023 i priskoordineringssagen, mens medkontrahenten Hübsch bestred og fik sin sag indbragt for retten, jf. [Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024 \(Hübsch\)](#), og en række af parterne i mFRR-komplekset.

2) Retssag ved Sø- og Handelsretten (§ 24 og § 24 a). Bødesagen behandles i den borgerlige retsplejes former. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan indbringe sagen, når overtrædelsesafgørelsen har været behandlet af Konkurrenceankenævnet, når klage-/søgsmålsfristen er udløbet uudnyttet, eller – hvis virksomheden selv indbringer afgørelsen for retten efter [§ 20, stk. 3](#) – som led i samme sag. Vigtigst for udmålingspraksis: retten er efter [§ 24, stk. 3](#), **ikke bundet af parternes påstande om bødens størrelse**.

Sø- og Handelsrettens to ledende domme viser prøvelsens intensitet:

Dom	Prøvelse af rådets afgørelse	Bødepåstand	Udmålt
BS-61706/2023-SHR (ECIT Account, 14. maj 2024)	Stadfæstet – fuld prøvelse af faktum og retsanvendelse	Mindst 30 mio. kr.	20 mio. kr.
BS-62314/2023-SHR (mFRR, 25. november 2025)	Prøvelse af rådsafgørelsen om priskoordinering på mFRR-markedet og udmåling af civil bøde efter § 23 b	–	Civil bøde udmålt

I ECIT-dommen fastslog retten indledningsvis, at »prøvelsen fuldt ud omfattede det faktuelle grundlag og retsanvendelsen« – der er altså ikke tale om tilbageholdende legalitetskontrol, men om fuld efterprøvelse af både overtrædelse og udmåling, hvor retten selvstændigt anvender grundbeløb, varighedstillæg, koncernomsætning og formildende omstændigheder. Konkurrencerådets afgørelser om selve overtrædelsen kan forinden påklages til Konkurrenceankenævnet efter [§ 19](#) inden fire uger.

Offentliggørelse. Efter [§ 13, stk. 2, nr. 4](#) offentliggør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen domme, bødevedtagelser og bødeforelæg – både civile bøder til virksomheder og bøde- eller fængselsdomme over fysiske personer – ligesom rådsafgørelser, ankenævnskendelser og domme i sager, hvor konkurrencemyndighederne er part, offentliggøres. Efter styrelsens [vejledning om konkurrenceloven](#) sker offentliggørelsen med virksomhedernes navne, mens fysiske personers navne udelades. Offentliggørelsen af bødeniveauet er dermed selv en del af sanktionens præventive funktion – vejledningens egen eksempelsamling (Elindco: vedtaget bødeforelæg på 10 mio. kr.; Olympus Danmark: vedtaget bøde på 3,6 mio. kr. for et kickback-system; Canett Furniture: idømt 600.000 kr. for bindende videresalgspriser; Arla Foods: idømt 5 mio. kr. af byretten for misbrug af dominerende stilling) bygger direkte på denne offentliggørelsespligt.

LOV

[Konkurrenceloven § 13, stk. 2](#)

[Konkurrenceloven § 19](#)

[Konkurrenceloven § 20, stk. 3](#)

[Konkurrenceloven § 23j](#)

[Konkurrenceloven § 24, stk. 3](#)

[Konkurrenceloven § 24a](#)

PRAKSIS

Sø- og Handelsretten · Prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på el-markedet (mFRR) og udmåling af civil bøde

25.11.2025

Sø- og Handelsretten · Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS	14.05.2024
Konkurrencerådet · Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024	20.03.2024
Konkurrencerådet · Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)	13.12.2023

§ 7 Sammenfatning: linjerne i sanktions- og lempelsespraksis

Praksis efter 2013- og 2021-reformerne tegner et sammenhængende billede. Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fører overtrædelsessagen frem til en afgørelse om, *at* der foreligger en overtrædelse, og vælger derefter sanktionsspor: civilt bødeforelæg efter § 23 j til de parter, der vil erkende – ofte med samarbejdsrabat efter § 23 b, stk. 3, nr. 4 – og indbringelse for Sø- og Handelsretten efter § 24 a over for dem, der bestrider, mens fysiske personer henvises til National enhed for Særlig Kriminalitet. Udmålingen følger forarbejdernes grundbeløb (op til 4 mio. kr. / 4-20 mio. kr. / 20 mio. kr. og opefter for virksomheder; 50.000 / 100.000 / 200.000 kr. for personer), varighedstillæg og koncernomsætning inden for 10 pct.-loftet i § 23 b, stk. 4 – og gevinsten konfiskeres eller indregnes som konfiskatorisk bøde efter princippet i straffelovens § 51, stk. 3, sådan som betænkning nr. 1297/1995 oprindeligt forudsatte.

Domstolskontrollen er reel: Sø- og Handelsretten prøver både faktum, retsanvendelse og udmåling fuldt ud og satte i BS-61706/2023-SHR bøden 10 mio. kr. under Konkurrencerådets påstand, og i straffesporret endte vejmarkeringssagen med skyld, men strafbortfald i SS-532/2022-OLR efter frifindelse i SS-3526/2020-KBH. Leniency-programmet i §§ 23 d-23 i er systemets motor: fuld fritagelse, tiltalefrafald og konfiskationsfritagelse er reserveret den første ansøger, senere ansøgere får 50/30/op til 20 pct. og må for fængselsstraffens vedkommende nøjes med straffelovens § 82, nr. 9-10, og den foreløbige ansøgning fra 2017-reformen gør det muligt at reservere pladsen i køen, før dokumentationen er samlet. For virksomheder i risikozonen er budskabet fra praksis entydigt: den, der kommer først til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, bestemmer i vidt omfang sin egen sanktion – alle andre får den udmålt.

LOV	Konkurrenceloven § 23b, stk. 4	Konkurrenceloven § 23j	Konkurrenceloven § 24a
	Straffeloven § 51, stk. 3	Straffeloven § 82	
PRAKSIS	Landsretten · Skyldige i kartelvirksomhed men strafbortfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag Sø- og Handelsretten · Prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på el-markedet (mFRR) og udmåling af civil bøde Sø- og Handelsretten · Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS Byretten · Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud		
			02.02.2023
			25.11.2025
			14.05.2024
			11.02.2022

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Konkurrenceloven § 23	Konkurrenceloven § 23b
Konkurrenceloven § 23d	Konkurrenceloven § 23j
Konkurrenceloven § 24	

[Straffeloven § 299c](#)

MATERIALE Citerede afgørelser

13 afgørelser

LANDSRET TEN · ANKEINSTANS

1

02.02.2023	Skyldige i kartelvirk somhed men straf bortfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag	6491-7789
------------	---	-----------

SØ- OG HANDELSRET TEN · SPECIALRET

2

25.11.2025	Prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på el-markedet (mFRR) og udmåling af civil bøde	BS-62314/2023-SHR
14.05.2024	Sag om medansvar for markedsdeling i strid med konkurrenceloven - ECIT Account A/S' rolle i NOX Network ApS	BS-61706/2023-SHR

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS

1

11.02.2022	Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud	5783-6905
------------	--	-----------

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS

9

25.06.2025	Øresundslinjen Helsingør ApS overtræder bindende tilsagn om videresalg af færgebilletter på Helsingør-Helsingborg (2015–2023)	24/06701
20.03.2024	Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024	
13.12.2023	Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)	Konkurrencerådsafgørelse den 25. oktober 2023 – Priser på mFRR i Vestdanmark (DK1)
25.10.2023	ECIT Account A/S's facilitatoransvar for markedsdeling i diskoteksbranchen – Konkurrencerådets afgørelse af 25. oktober 2023	
29.03.2023	Konkurrencerådet: Ønskebørn Kæden overtrådte forbuddet mod konkurrencebegrænsende vedtagelser ved horisontal priskoordinering for tre produkt kategorier	
26.10.2022	Kundedelingsaftale på markedet for stregkodeløsninger: Codeex og Barcode People overtrådte Konkurrenceloven § 6 ved at fordele kunder efter QBS' konkurs	
28.02.2018	Økonomisk Forening for Persontransports koordinering af medlemmers tilbudsgivning var en overtrædelse af konkurrencelovens § 6	
30.04.2014	Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6	12/06678
28.03.2007	Lokalbanksamarbejdet – Konkurrencerådet fastslår ulovligt bankkartel med markedsdeling og informationsudveksling blandt syv lokalbanker	Journal nr. 4/0120-0204-0040/ISA/FAB, JKM, KLC

FORARBEJDE Betænkninger

2 referencer

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område

nr. 1561 · 2016 · Erhvervs- og Vækstministeriet

02

PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over karteller og konkurrencebegrænsende aftaler (konkurrenceloven § 6-10)

Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens førsteinstanspraksis om forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler

Version 1 · Opdateret 17. jul. 2026 · 39 afgørelser · 1998-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Konkurrenceloven § 6 forbyder aftaler, vedtagelser og samordnet praksis, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, og håndhæves i første instans af Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Praksis viser en skarp todeling: prisaftaler, markedsdeling, produktionsbegrænsning og tilbudskoordinering kvalificeres som formålsovertrædelser, hvor styrelsen hverken behøver påvise faktiske skadevirkninger eller respektere bagatelgrænsen i § 7, mens øvrige samarbejder bedømmes efter en virkningsanalyse med mulighed for fritagelse efter § 8, ikke-indgrebserklæring efter § 9 eller gruppefritagelse efter § 10. Konkurrencerådet lægger gennemgående afgørende vægt på aftalens objektive indhold og markedsmæssige kontekst frem for parternes subjektive hensigt, og placerer bevisbyrden for fritagelse entydigt hos virksomhederne. Domstolene – Sø- og Handelsretten, Højesteret og i straffespetret by- og landsretten – har både bekræftet og på centrale punkter korrigeret rådets linje.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Konkurrencerådet kvalificerer prisaftaler, markedsdeling, produktionsbegrænsning og tilbudskoordinering som formålsovertrædelser, hvor det ikke er nødvendigt at påvise faktisk indtrådte skadevirkninger.
- 02** Bagatelgrænsen i konkurrenceloven § 7 kan aldrig påberåbes ved formålsovertrædelser, jf. § 7, stk. 3 – markedsandelstærsklerne på 10 og 15 pct. gælder alene for aftaler, der har konkurrencebegrænsning til følge.
- 03** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver, at virksomheden selv dokumenterer alle fire kumulative betingelser i § 8, stk. 1 – effektivitetsgevinst, forbrugerandel, nødvendighed og ikke-udelukkelse af konkurrencen; udokumenterede påstande om administrative besparelser afvises.
- 04** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser regelmæssigt fritagelse på nødvendighedskravet i § 8, stk. 1, nr. 3, når en mindre indgribende ordning kunne have opnået samme legitime formål.

- 05 Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer accessoriske konkurrenceklausuler, der er direkte forbundet med og nødvendige for etableringen af et joint venture, og udsteder da ikke-indgrebserklæring efter § 9.
- 06 En brancheforenings vedtægter, etiske kodeks eller anbefalinger kan udgøre en konkurrencebegrænsende vedtagelse efter § 6, stk. 3, selv om der ikke fastsættes konkrete listepreiser – det afgørende er, om medlemmernes frihed til selvstændigt at fastsætte prisen begrænses.
- 07 Konkurrencerådet lægger afgørende vægt på aftalens objektive indhold og den markedsmæssige kontekst; virksomhedernes subjektive hensigt er ikke afgørende, men kan indgå som bevismoment.
- 08 Systematisk udveksling af individualiserede oplysninger om konkurrenters aktuelle eller fremtidige markedsadfærd er konkurrencebegrænsende efter sin karakter – også når ordningen er etableret med et legitimt formål for øje.
- 09 Når en konkurrencebegrænsende aftale er indgået, og parterne fortsat udviser parallel adfærd i overensstemmelse med den, formoder Konkurrencerådet, at adfærden skyldes samordningen – også efter at aftalen formelt er ophørt.
- 10 Ved konsortier og fælles bud er det afgørende, om det objektivt set var muligt at afgive delbud – ikke om virksomhederne subjektivt vurderede, at konkurrencen udspillede sig om det samlede bud.
- 11 Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan afslutte sager med bindende tilsagn efter § 16 a i stedet for påbud, når tilsagnene imødekommer de konkurrenceretlige betænkeligheder.
- 12 Konkurrencerådets afgørelser kan påklages til Konkurrenceankenævnet inden fire uger og derefter indbringes for domstolene; personligt strafansvar for kartelaftaler forudsætter forsæt og grov beskaffenhed efter § 23, stk. 3.

Forbudsprincippet: fra kontrol til forbud og Konkurrencerådets kompetence efter § 6

§ 1

Det danske forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler hviler på et bevidst principskifte. Efter monopolloven og den oprindelige konkurrencelov fra 1989 gjaldt et **kontrolprincip**, hvorefter en aftale først var forbudt, når Konkurrencerådet havde grebet ind. [Betænkning nr. 1075/1986 "Fra monopollov til konkurrencelov"](#), s. 241 afviste et skifte, fordi udvalget ikke fandt "indlysende fordele forbundet med et principskifte", og fordi kontrolprincippet efter udvalgets vurdering havde givet en tilfredsstillende kontrol.

Konkurrencelovsudvalget vendte i [Betænkning nr. 1297/1995 "Konkurrencelovgivningen i Danmark"](#), s. 20 denne vurdering. Hovedtanken var "at gennemføre en tilnærmelse af den danske konkurrencelovgivning til EF-konkurrenceretten". Udvalget konstaterede på s. 313:

I dag gælder efter konkurrenceloven et kontrolprincip for reguleringen af konkurrencebegrænsende aftaler, og et principskifte fra en kontrollovgivning til en forbudslovgivning vil være en væsentlig skarpelse af konkurrencelovgivningens regulering af konkurrencebegrænsende aftaler.

Udvalget anbefalede – med et mindretal, der ønskede at gå længere – at forbudsprincippet indførtes for aftaler, mens kontrolprincippet blev videreført for misbrug af dominerende stilling (s. 351). I bemærkningerne til lovudkastets § 6 hedder det udtrykkeligt, at "[u]dformningen af § 6 svarer til Traktatens artikel 85, stk. 1" (s. 398). Betænkningen blev udmøntet i lovforslag L 172 (1996-97), der blev til konkurrenceloven nr. 384 af 10. juni 1997.

Den gældende [konkurrenceloven § 6, stk. 1](#) forbyder aftaler, der "direkte eller indirekte har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen", og [§ 6, stk. 2](#) opregner syv eksemplertyper. Opregningen er siden 1997 udvidet fra fem til syv punkter, idet joint venture-samordning (nr. 6) og bindende videresalgspriser (nr. 7) er tilføjet. Efter [§ 6, stk. 3](#) omfatter forbuddet også **vedtagelser** inden for en sammenslutning af virksomheder og **samordnet praksis** – den bestemmelse, der giver rådet greb om brancheforeninger og stiltiende koordinering. [§ 6, stk. 5](#) gør forbudte aftaler civilretligt ugyldige, medmindre de er undtaget efter [§ 7](#), fritaget efter [§ 8](#) eller [§ 10](#) eller omfattet af en erklæring efter [§ 9](#).

Kompetencefordelingen er beskrevet i [Vejledning om processer i konkurrencesager](#): Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgør tilsammen den uafhængige danske konkurrencemyndighed. Rådet – der består af syv af erhvervsministeren udpegede medlemmer – træffer afgørelse i sager "af principiel eller særlig stor betydning", mens styrelsen afgør de øvrige og forestår al sagsoplysning. Begge agerer uafhængigt af erhvervsministeren, jf. [bekendtgørelse om forretningsorden for Konkurrencerådet § 5](#).

Retsstillingen er aktuell: konkurrenceloven er senest konsolideret ved lovebekendtgørelse af 12. november 2024, og der foreligger ingen vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer.

LOV

[Konkurrenceloven § 6, stk. 1-5](#)
[Konkurrenceloven § 7](#)
[Konkurrenceloven § 8](#)
[Konkurrenceloven § 9](#)
[Konkurrenceloven § 10](#)

"Til formål"-doktrinen: hvad Konkurrencerådet kvalificerer som § 2 kartel uden virkningsanalyse

Den mest konsekvensrige sondring i rådets praksis er den mellem aftaler, der har konkurrencebegrænsning **til formål**, og aftaler, der har det **til følge**. Kvalificeres en aftale som en formålsovertrædelse, bortfalder både kravet om at påvise faktiske skadevirkninger og adgangen til bagatelundtagelsen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i [Vejledning om konsortiesamarbejde](#) sammenfattet katalogets kerne:

I henhold til praksis er der en række konkurrencebegrænsninger, der generelt anses for at have til formål (i deres natur) at begrænse konkurrencen. Det gælder blandt andet for prisaftaler, tilbudskoordinering samt markeds- og kundedelingsaftaler, men det afhænger også af aftalernes indhold i øvrigt.

Samme sted fastslår styrelsen, at vurderingen foretages "på objektivt grundlag", og at det "som udgangspunkt ikke [har] betydning, hvilken subjektiv hensigt virksomhederne har haft med aftalen" – den subjektive hensigt kan dog indgå som bevismoment.

De klassiske eksempeltyper går igen på tværs af årtier:

Aftaletype	Afgørelse	Udfald
Horisontal prisfastsættelse	j.nr. 3/1120-0301-0374/SEK/LOB (2005)	Påbud om ophævelse af vedtægter
Koordinering af rabatsatser	Konkurrencerådets afgørelse af 19. december 2018	Påbud, ingen bøde
Geografisk markedsdeling	J.nr. 2:8032-277/sh (1999)	Påbud om ophævelse
Markedsdeling i frivillig kæde	Konkurrencerådets Botex-afgørelse af 22. juni 2022	Overtrædelse af § 6 og TEUF art. 101
Fælles salg / mængdekartel	Journal nr. 2:8032-1115/bbp/industri (2000)	Påbud om ophævelse
Tilbudskoordinering	12/06678 (2014)	Overtrædelse af § 6

At formålsskvalificeringen ikke afhænger af markedsstørrelsen fremgår af KFST's egen gengivelse af EU-Domstolens *Expedia*-sag i [vejledningen om konkurrenceloven](#): da aftalen havde til formål at begrænse konkurrencen, udgjorde den "i sig selv en mærkbar begrænsning af konkurrencen".

Østre Landsret har formuleret doktrinen mest præcist i vejmarkeringssagen, [SS-532/2022-OLR](#):

Konsortieaftalen må anses i sig selv at have haft konkurrencebegrænsning til formål, idet aftalen efter sin karakter i den givne markedsmaessige sammenhæng rummede et sådant potentiale af konkurrenceskadelige virkninger, at det ikke er fornødent at påvise faktisk indtrådte skadevirkninger.

Doktrinen har dog en grænse. I [3/1120-0301-0233/SKN/SEK](#) fritog rådet to horisontale samarbejdsaftaler mellem EDC og SAFE, og i konsortievejledningen understreges, at tyngdepunktet er afgørende: er samarbejdets kerne fx fælles produktion snarere end fælles afsætning og prisfastsættelse, "skal der anlægges en til følgevurdering".

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1-3	Konkurrenceloven § 7, stk. 3	
PRAKSIS	Landsretten · Skyldige i kartelvirksohmhed men strafbortfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag Konkurrencerådet · Markedsdeling i Botex: Konkurrencerådet finder geografisk opdeling af markedsføringsområder i frivillig kæde i strid med konkurrenceloven og TEUF art. 101 Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDcaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018 Konkurrencerådet · Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6 Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrslægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 Konkurrencerådet · Samarbejdsaftaler mellem EDC og SAFE – Konkurrencerådet fritager to horisontale aftaler og meddeler ikke-indgrebserklæring for forkøbsretsaftale Konkurrencerådet · DFT's fælles salg af mursten gennem dobbeltkonstruktion med andelsselskab forbudt – Konkurrencerådet påbød ophævelse af horisontalt pris- og mængdekartel Konkurrencerådet · SEAS Transmission A/S – Konkurrencerådets påbud om ophævelse af geografisk markedsdeling mellem 10 elforsyningsselskaber		02.02.2023 22.06.2022 19.12.2018 30.04.2014 26.10.2005 26.05.2004 30.08.2000 28.04.1999

Hvad Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen § 3 lægger vægt på i bevisbedømmelsen

På tværs af afgørelserne tegner der sig et stabilt mønster i, hvilke faktiske omstændigheder der afgør udfaldet.

Aftalens objektive indhold vejer tungest. I [Konkurrencerådets afgørelse af 19. december 2018](#) byggede rådet formålsvurderingen på tre elementer: aftalens indhold (fælles rabatsatser mellem direkte konkurrenter, hvor den samlede koordinerede rabat faldt fra 12 pct. i 2003 til 2,5 pct. i 2010), målsætningen (interne dokumenter, der opgjorde "Net profit" af de ændrede satser) og den retlige og økonomiske kontekst (parterne besad tilsammen ca. 90 pct. af markedet).

Samtidig intern kommunikation er det stærkeste bevis. Konkurrencerådet lægger gennemgående vægt på e-mails, SMS'er og mødereferater indhentet ved kontrolundersøgelser. I Clear Channel-sagen var korrespondance som "Jeg har fået en enkelt [reaktion] og ville gerne lige tale med dig, så vi ikke bliver spillet ud mod hinanden" og svaret "Det er vigtigt, at vi ikke kompenserer med højere rabatter. Jeg er helt enig i, at det er en god ide at koordinere forklaringer" bærende. I sagen om **Hübsch A/S' priskoordinering med Broste Copenhagen** (Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024) hvilede sagen tilsvarende på interne e-mails, SMS-korrespondance og transskriptioner af voicemails fra en kontrolundersøgelse den 11. november 2021.

Markedsstruktur og parternes stilling har afgørende betydning. I dyrlægesagen ([j.nr. 3/1120-0301-0374/SEK/LOB](#)) var det udslagsgivende, at vedtægterne gjaldt for ca. 90 pct. af samtlige praktiserende dyrlæger, og at dyrlæger har et lovbestemt monopol på en stor del af ydelserne. I meldeordningssagen ([24. februar 1999 – Bygge-/anlægserhvervenes tilbudsregler](#)) fremhævede rådet, at ordningerne dækkede over 60 pct. af aktørerne på bygge- og anlægsmarkedet.

Formodningsreglen ved fortsat parallel adfærd. Når en aftale er indgået, og parterne fortsætter den aftalte adfærd, formoder rådet, at adfærden skyldes samordningen – også efter aftalens formelle ophør. I Clear Channel-sagen anvendte styrelsen denne gendrivelige formodning på perioden 2011-2015, hvor ingen skriftlig aftale forelå, men hvor fakturaer, ordrebekræftelser og samarbejdsaftaler viste, at begge parter **konsekvent** anvendte 2010-aftalens satser. Rådet opstillede tre kriterier for samordnet praksis: kontakt mellem virksomhederne, fælles forståelse ("meeting of minds") og efterfølgende markedsadfærd i forlængelse af samordningen. Kriterierne genfindes i [Betænkning nr. 1297/1995, s. 322](#), hvor samordnet praksis beskrives som

enhver direkte eller indirekte kontakt mellem virksomheder, som har til formål eller til følge enten at påvirke en aktuel eller potentiel konkurrents markedsadfærd eller at informere en sådan konkurrent om den markedsadfærd, som man har besluttet sig til - eller overvejer - selv at følge.

Forklaringer, rådet typisk afviser. Praksis viser en klar linje i, hvad der *ikke* accepteres:

- *"Vi blev tvunget af brancheforeningen."* Afvist i Clear Channel-sagen – dokumenterne viste, at parterne selv indgik aftalerne, og at brancheforeningen blot blev informeret efterfølgende. Rådet henviste desuden til, at tvang efter fast EU-praksis ikke fritager for ansvar; virksomheden bør i stedet klage til myndighederne.
- *"Vi traf en ensidig beslutning om at beholde satserne."* Afvist, da Clear Channel ikke kunne fremlægge intern dokumentation herfor.
- *"Vedtægten skaber kun hjemmel og er ikke i sig selv konkurrencebegrænsende."* Afvist i dyrlægesagen med henvisning til, at også "andre forretningsbetingelser" er omfattet af [§ 6, stk. 2, nr. 1](#).

- "Ordnungen skulle sikre overholdelse af licitationsloven." Afvist i meldeordningssagen, hvor rådet bemærkede, at licitationsloven selv siden 1966 havde forbudt pligtmæssig forudgående anmeldelse af bud til organisationerne.

Omvendt lader rådet sig påvirke af konkret modbevis. I dyrlægesagen indhentede styrelsen oplysninger direkte fra Dyrenes Beskyttelse, der oplyste at have udvalgt ca. 75 dyrlægepraksisser i samråd med Falck – hvilket underminerede PDA's argument om, at individuelle aftaler ville skade dyrevelfærden.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1-3	Konkurrenceloven § 17	Konkurrenceloven § 18
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024 20.03.2024 Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018 19.12.2018 Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 26.10.2005 Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6 24.02.1999		

§ 4 Informationsudveksling: grænsen mellem ulovlig udveksling og legitime brancheordninger

Informationsudveksling er det område, hvor Konkurrencerådets prøvelse er mest intensiv, fordi ordningerne næsten altid præsenteres med et legitimt formål.

Den ledende danske afgørelse er [24. februar 1999 – Bygge-/anlægs erhvervenes tilbudsregler/meldeordninger](#), hvor rådet påbød 12 brancheorganisationer at ophæve meldeordninger, der havde eksisteret siden 1967. Ordningerne pålagde medlemmerne at anmelde tilbud til organisationens meldekontor forud for tilbudsafgivelsen, hvorefter kontoret **tilbagemeldte navnene på de øvrige bydende**. Rådets kernebetragtning var kausal:

Uanset organisationerne ikke finder, at medlemmers evt. ulovlige tilbudskoordinering kan lastes meldeordningerne som sådan, er det vanskeligt at se, hvordan sådanne forhåndsaftaler skulle finde sted, såfremt de bydende ikke netop gennem meldekontorerne har en meget nem adgang til at få oplyst, hvem der ellers har meldt sig som tilbudsgiver på de konkrete arbejder.

Konkurrenceankenævnet stadfæstede ved kendelse af 20. januar 2000 og fastslog, at meldeordningerne **efter deres karakter i sig selv var konkurrencebegrænsende**, fordi medlemmernes fælles interesse ikke udsprang af en interesse i licitationslovens overholdelse, men måtte antages at tjene det formål at give medlemmerne en indsigt i konkurrencesituationen, som markedet ikke uden videre stillede til rådighed.

Afgørelsen fastlægger samtidig proportionalitetsmålestokken. Rådet accepterede, at det kunne være nødvendigt at oplyse, om andre havde budt – men ikke *hvem*:

Sammenfattende kan reglerne om forudgående anmeldelse af underhåndsbud, licitationsbud, overslag, regningsarbejder osv., samt meldekantorerens udlevering/tilbage melding af navne på tilbudsgivere, ikke anses for at være en nødvendig forudsætning for at nå målet om at afværge evt. overtrædelser af licitationsloven.

Samme linje ses i den parallelle VVS-sag, [J.nr. 2:8032-852/856/el](#), om branchens udregningsvederlagsordning ved licitationer.

KFST's egen [vejledning](#) illustrerer, hvor grænsen går, med *Betonelementforeningens medlemsstatistik*: en kvartalsstatistik med omsætning og prognoser, opdelt på Danmark øst og vest for Storebælt, var problematisk, fordi tallene for Østdanmark byggede på "yderst få virksomheder", så medlemmerne kunne udlede nære konkurrenters markedsandele og salgspriser. Foreningen ændrede statistikken til kun at omfatte **totaltal for hele landet** – og sagen blev afsluttet. Tilsvarende blev *Dansk Skovforenings Handelsudvalgs* udveksling af detaljerede aktuelle og forventede træpriser fundet umiddelbart i strid med § 6, men afsluttet med tilsagn.

Mønstret kan sammenfattes: Konkurrencerådet accepterer aggregerede, historiske og bredt baserede statistikker, men afviser individualiserede, aktuelle eller fremadrettede oplysninger om konkurrenters markedsadfærd. Det er ikke tilstrækkeligt, at ordningen har et legitimt sigte – den skal også være det mindst indgribende middel.

Den tætte sammenhæng mellem informationsudveksling og markedsdeling ses i Lokalbanksagen, som KFST gengiver i vejledningens boks 2.6: en række lokalbanker på Sjælland og Møn havde aftalt ikke at etablere filialer i hinandens hjembyer og ikke at opsøge hinandens kunder – og havde **desuden** udvekslet oplysninger om aktuel pris- og gebyrpolitik, hvilket gav dem "en konkurrencefordel, som ikke svarede til forholdene under normal konkurrence". Bøden var 4 mio. kr.

LOV	Konkurrence_loven § 6, stk. 1, 3	Konkurrence_loven § 8, stk. 1	Konkurrence_loven § 16a
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018		
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets påbud mod VVS-branchens udregningsvederlagsordning – forbudt prisaf tale ved licitationer (1999)		
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbage melding af konkurrenters identitet i strid med konkurrence_lovens § 6		

§ 5 Brancheforeninger og vedtagelser efter § 6, stk. 3

Sammenslutninger af virksomheder udgør en selvstændig og talrig sagsgruppe, fordi [§ 6, stk. 3](#) rammer **vedtagelser** – vedtægter, etiske kodeks, anbefalinger og cirkulæreskrivelser – uafhængigt af, om medlemmerne faktisk følger dem.

Den principielle afgørelse er dyrlægesagen, [j.nr. 3/1120-0301-0374/SEK/LOB](#). Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforening havde i vedtægternes § 4 en **eksklusiv** ret til at forhandle takster og honorarer på samtlige medlemmers vegne. Rådet fandt, at bestemmelserne havde til formål at begrænse konkurrencen, og påbød dem ophævet efter [§ 6, stk. 4](#), jf. [§ 16, stk. 1, nr. 1](#), med en frist på fire uger.

Afgørelsen trækker en skarp og fortsat gældende grænse: det er **ikke** i sig selv problematisk, at en brancheforening forhandler aftaler på medlemmernes vegne, som medlemmerne efterfølgende kan **vælge** at tilslutte sig. Problemet var eksklusiviteten – at medlemmerne skulle overholde aftalen, uanset om de ønskede

det, hvorved køberne var afskåret fra at forhandle med den enkelte dyrlæge. Rådet henviste til sin egen faste praksis om Danske Fysioterapeuters prisregulering (2000), Taksatorringens vedtægter (1999), BYG (2000) og PAR (2001).

Mønstret bekræftes bredt:

- **Salgs- og leveringsbetingelser:** I [j.nr. 2:8032-29/cga](#) fandt rådet, at VOV's *vejledende* vilkår udgjorde en konkurrencebegrænsende vedtagelse.
- **Etisk kodeks:** I [12/05674](#) overtrådte Den Danske Dyrlægeforenings etiske kodeks om henvisningspraksis og praksisetablering § 6.
- **Markedsdeling i vedtægter:** I [12/07785](#) afgav FOF-landsorganisationen tilsagn om at ophæve markedsdelingsbestemmelser i vedtægterne.
- **Overenskomstbestemmelser:** I [2:8032-650/lsk](#) påbød rådet en overenskomstbestemmelse om vikarformidling af tjener-løsarbejdere ophævet – undtagelsen for løn- og arbejdsforhold i [§ 3](#) rakte ikke.
- **Frivillige kæder:** [Konkurrencerådets Botex-afgørelser](#) fra 2022 og [2025](#) fandt eksklusive markedsføringsområder i kæden i strid med § 6 og TEUF art. 101, og [Ønskebørn-afgørelsen](#) fra 2023 angik horisontal priskoordinering for tre produktkategorier.
- **Tilbudskoordinering via foreningen:** I [12/06678](#) havde Skive og Omegns Vognmandsforening afgivet samlet tilbud på medlemmernes vegne på snerydning, og i [Konkurrencerådets afgørelse af 28. februar 2018](#) overtrådte Økonomisk Forening for Persontransport § 6 ved at koordinere medlemmernes tilbudsgivning.

KFST's [vejledning](#) sammenfatter linjen: "Forbuddet gælder også, hvis fx en brancheforening udsender en mail til sine medlemmer med en form for anbefaling til medlemmerne om at anvende samme pristillæg eller samme prisberegning."

LOV	Konkurrenceloven § 3	Konkurrenceloven § 6, stk. 3-4	Konkurrenceloven § 16, stk. 1
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Vedtagelse om markedsdeling i Botex-kæden: Eksklusive markedsføringsområder i strid med Konkurrenceloven § 6 og TEUF artikel 101		
	26.03.2025		
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet: Ønskebørn Kæden overtrådte forbuddet mod konkurrencebegrænsende vedtagelser ved horisontal priskoordinering for tre produktkategorier		
	29.03.2023		
	Konkurrencerådet · Markedsdeling i Botex: Konkurrencerådet finder geografisk opdeling af markedsføringsområder i frivillig kæde i strid med konkurrenceloven og TEUF art. 101		
	22.06.2022		
	Konkurrencerådet · Økonomisk Forening for Persontransports koordinering af medlemmers tilbudsgivning var en overtrædelse af konkurrencelovens § 6		
	28.02.2018		
	Konkurrencerådet · Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6		
	30.04.2014		
	Konkurrencerådet · Den Danske Dyrlægeforening: Etisk kodeks om henvisningspraksis og praksisetablering overtræder konkurrencelovens § 6		
	29.05.2013		
	Konkurrencerådet · FOF-landsorganisationens vedtægter – tilsagn om ophævelse af markedsdelingsbestemmelser		
	19.12.2012		
	Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005		
	26.10.2005		
	Konkurrencerådet · Overenskomstbestemmelse om vikarformidling af tjener-løsarbejdere var konkurrencebegrænsende – Konkurrencerådet påbød ophævelse		
	30.09.1998		
	Konkurrencerådet · Brancheforeningers salgs- og leveringsbetingelser – VOV's vejledende vilkår udgjorde en konkurrencebegrænsende vedtagelse		
	26.08.1998		

§ 6 Bagatelgrænsen i § 7 – og hvorfor den sjældent hjælper i kartelsager

Konkurrenceloven § 7, stk. 1 undtager aftaler, hvor de deltagende virksomheders samlede markedsandel ikke overstiger **10 pct.** mellem faktiske eller potentielle konkurrenter, eller hvor de enkelte virksomheders markedsandele ikke overstiger **15 pct.** mellem ikke-konkurrenter. Kan aftalen vanskeligt klassificeres, anvendes 10 pct.-tærsklen, jf. § 7, stk. 2.

Bagatelreglen er siden 1997 grundlæggende omlagt. Den oprindelige § 7 var **omsætningsbaseret** (samlet årlig omsætning under 1 mia. kr. kombineret med markedsandel under 10 pct., eller samlet omsætning under 150 mio. kr.). Ældre afgørelser skal læses i det lys – i dyrlægesagen fra 2005 lagde styrelsen således til grund, at "de deltagende virksomheders samlede omsætning oversteg bagatelgrænsen på 150 mio. kr.", og i meldeordningssagen fra 1999 drøftedes, om tre mindre VVS-sammenslutninger overskred den samme grænse. Den gældende regel er rent markedsandelsbaseret.

Afgørende er imidlertid § 7, stk. 3: undtagelserne "gælder ikke, hvis aftalen, vedtagelsen eller den samordnede praksis har til formål at begrænse konkurrencen". KFST's [vejledning](#) gengiver konsekvensen i skematisk form:

Indholdet af aftalen	Mellem konkurrenter	Mellem ikke-konkurrenter
Aftalen har til følge at begrænse konkurrencen	10 pct.	15 pct.
Aftalen har til formål at begrænse konkurrencen	Ingen bagatelgrænse – forbuddet finder anvendelse	Ingen bagatelgrænse – forbuddet finder anvendelse

For karteller i egentlig forstand er bagatelreglen dermed uden betydning. Konsortievejledningen siger det direkte: bagatelreglerne "kun gælder for såkaldte 'til følgeovertrædelser'".

En selvstændig spærre ligger i § 7, stk. 4: forbuddet gælder uanset markedsandelene, hvis aftalen **sammen med lignende aftaler** begrænser konkurrencen. Rådet anvendte netop denne kumulationsbetragtning i meldeordningssagen: selv hvis de mindre sammenslutninger lå under grænsen, måtte undtagelsen falde bort, fordi den samlede virkning af lignende ordninger begrænsede konkurrencen inden for samme branche. Betragtningen har betydelig vægt over for brancheordninger, der hver for sig er små, men tilsammen dækker et helt erhverv.

§ 7, stk. 5 indeholder en tolerancemargin: undtagelsen gælder, selv om de samlede markedsandele overskrides i to på hinanden følgende kalenderår.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1	Konkurrenceloven § 7, stk. 1-5	
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Botjek A/S: Geografisk markedsdeling inden for bygningsagkyndigkæde – tilsagnsafgørelse om tilstandsrapporter, elinstallationsrapporter og energimærker		16.12.2015
	Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005		26.10.2005
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6		24.02.1999

§ 7

Individuel fritagelse efter § 8: fire kumulative betingelser og virksomhedens bevisbyrde

Konkurrenceloven § 8, stk. 1 fritager en aftale, hvis den (1) bidrager til at styrke effektiviteten i produktionen eller distributionen eller fremmer den tekniske eller økonomiske udvikling, (2) sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene, (3) ikke pålægger unødvendige begrænsninger, og (4) ikke giver mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer. Betingelserne er **kumulative** – svigter én, bortfalder fritagelsen.

Bevisbyrden er entydigt placeret. KFST's [vejledning](#) formulerer det skarpt:

Det er virksomhedernes eget ansvar at vurdere, om en konkurrencebegrænsende aftale er fritaget. Det er også virksomhederne, som skal dokumentere, at betingelserne er opfyldt i en evt. konkurrencesag. Det er kun objektive fordele, der kan tages hensyn til.

Dyrlægesagen ([j.nr. 3/1120-0301-0374/SEK/LOB](#)) er den bedste illustration af den fire-leddede prøvelse. PDA havde ikke fremlagt argumenter for betingelserne, og styrelsen gennemgik dem selv – og forkastede alle fire:

- **Nr. 1:** Administrative lettelser ved forhandling gennem en interesseorganisation blev anerkendt, men opvejede ikke risikoen for prisuniformering.
- **Nr. 2:** PDA påstod, at honorarerne lå under markedsprisen, men **dokumenterede det ikke**; for større foreninger ville sammenligningsgrundlaget desuden være en forhandlet samlerabat, ikke den almindelige markedspris.
- **Nr. 3:** Efter rådets faste praksis kan bestemmelser, der begrænser medlemmernes **egen prisfastsættelse**, ikke fritages, mens vejledende normeringer af tids- og materialeforbrug kan accepteres.
- **Nr. 4:** Eneretten satte priskonkurrencen ud af kraft for de omfattede ydelser.

Nødvendighedskravet er den hyppigste afvisningsgrund. I meldeordningssagen ([24. februar 1999](#) var nr. 3 udtrykkeligt "den afgørende afvisningsgrund": anmeldelse af overslag og regningsarbejder var ikke påkrævet efter licitationsloven, efterfølgende anmeldelse ville have været tilstrækkelig for underhåndsbud, og tilbagemelding af navne var ikke nødvendig. Samme mønster ses i [Jnr.: 2:8032-17/hhk](#), hvor et toårigt opsigelsesvarsel i Samkøb K/S' kommanditselskabskontrakt ikke kunne fritages, og i [Rådsmødet den 27. januar 1999 – A/S De Forenede Teglværker](#), hvor ni teglværkers fælles salgssamarbejde blev nægtet fritagelse.

Fritagelse gives dog reelt. Rådet er ikke afvisende af princip:

- I [4/0120-0301-0041](#) fik Taksatorringens vedtægter om fælles skadesopgørelse og indkøbssamarbejde mellem 27 forsikringsselskaber **individuel fritagelse**.
- I [Journal nr. 4/0120-0289-0001/FI/LKA](#) delte rådet sagen: påbud om ophævelse af markedsdelingen, men individuel fritagelse af aktionæroverenskomsten.
- I [Journal nr. 2:8032-693-20 og 964-967/sta/Service](#) fik Indkøbsforeningen Inbogulve **delvis** fritagelse med påbud om ændring af tilknytnings- og videresalgforbud.
- KFST's vejledning fremhæver telebranchens aftale fra 2003 om prisberegningsprincipper for fællesudnyttelse af radiomaster: fritaget, fordi den øgede udnyttelsen af eksisterende infrastruktur, sikrede forbrugerne lavere etableringsomkostninger, ikke gik videre end nødvendigt, og ikke udelukkede konkurrencen, da alle aktører kunne tilslutte sig.

Efter [§ 8, stk. 3](#) skal en fritagelse angive sit tidsrum og kan meddeles på vilkår; efter [§ 8, stk. 6](#) kan den ændres eller tilbagekaldes ved ændrede faktiske forhold, vilkårsbrud eller urigtige oplysninger. Efter [§ 8, stk. 5](#) kan styrelsen undlade at behandle en anmeldelse, hvis aftalen mærkbart kan påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstaterne.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1	Konkurrenceloven § 8, stk. 1-6	
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Taksatorringens vedtægter – individuel fritagelse fra konkurrencelovens § 6 for fælles skadesopgørelse og indkøbssamarbejde mellem 27 forsikringsselskaber		29.04.2009
	Konkurrencerådet · Indkøb af foderfædt gennem Scanfedt – påbud om ophævelse af markedsdeling og individuel fritagelse af aktionæroverenskomst		29.08.2006
	Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrslægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005		26.10.2005
	Konkurrencerådet · Indkøbsforeningen Inbogulve – delvis fritagelse af kædesamarbejde for gulvbelægning med påbud om ændring af tilknytningsforbud og videresalgssforbud		31.05.2000
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6		24.02.1999
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet forbyder De Forenede Teglværkers fælles salgssamarbejde mellem 9 teglværker – afslag på individuel fritagelse efter § 8		27.01.1999
	Konkurrencerådet · Afslag på individuel fritagelse for toårigt opsigelsesvarsel i Samkøb K/S' kommanditselskabskontrakt		30.09.1998

§ 8 Ikke-indgrebserklæring efter § 9 og gruppefritagelserne efter § 10

§ 9 – erklæring om ikke-indgreb. Efter [konkurrenceloven § 9, stk. 1](#) kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter anmeldelse erklære, at en aftale efter de forhold, styrelsen har kendskab til, ikke falder ind under forbuddet i § 6, stk. 1.

Den bedst belyste § 9-afgørelse er [2:8032-30/cb](#) om Post Danmarks og ARTEs joint venture BILLETnet A/S. Rådet lagde til grund, at selve joint venture-aftalen ikke var omfattet af § 6, stk. 1, men at en accessorisk konkurrenceklausul kunne være det. Under henvisning til Kommissionens meddelelser om accessoriske begrænsninger og til *Fujitsu AMD Semiconductor* fandt rådet klausulen lovlig, fordi den var direkte forbundet med og nødvendig for sammenslutningen, fordi parterne ikke var direkte konkurrenter, og fordi klausulen – efter drøftelser med styrelsen – var ændret ved allonge, så det oprindelige **toårige efterløb** efter udtræden og formuleringen "helt eller delvis" udgik. Afgørelsen viser to gennemgående træk: styrelsen forhandler ofte klausuler ned inden afgørelsen, og erklæringen afgives med udtrykkeligt forbehold for, at grundlaget ikke ændrer sig, og for oplysninger styrelsen ikke kendte.

En ikke-indgrebserklæring kan også indgå som ét element blandt flere – i [3/1120-0301-0233/SKN/SEK](#) fritog rådet to horisontale aftaler efter § 8 og meddelte samtidig ikke-indgrebserklæring for en forkøbsrets aftale. Omvendt afviste rådet i meldeordningssagen samtlige 12 organisationers principale anmodning om § 9-erklæring, netop fordi ordningerne var omfattet af § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

§ 10 – gruppefritagelser. Efter [konkurrenceloven § 10, stk. 1](#) fastsætter erhvervsministeren efter udtalelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen regler om fritagelse for **grupper** af aftaler, der opfylder betingelserne i § 8, stk. 1. Efter [§ 10, stk. 2](#) kan styrelsen inddrage gruppefritagelsen konkret.

Den centrale gruppefritagelse er [bekendtgørelse om gruppefritagelse for kategorier af vertikale aftaler og samordnet praksis](#). Teknikken er en henvisning: efter § 1 finder Kommissionens forordning (EU) 2022/720 "tilsvarende anvendelse på aftaler, vedtagelser og samordnet praksis omfattet af konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3" – dog ikke forordningens artikel 6, stk. 1, artikel 7 og artikel 10-11, hvis funktioner i stedet varetages nationalt: efter § 3 kan styrelsen undlade at anvende bekendtgørelsen, hvis parallelle net af ensartede vertikale begrænsninger dækker mere end 50 pct. af et relevant marked, og efter § 4 kan styrelsen inddrage fritagelsen for virksomheder, hvis aftale konkret har virkninger uforenelige med § 8, stk. 1.

De materielle grænser følger af forordningen: markedsandelstærsklen er **30 pct.** for både leverandør og køber (art. 3), og gruppefritagelsen gælder ikke for de særligt alvorlige begrænsninger i art. 4 – navnlig "begrænsning af køberens mulighed for at fastsætte sin salgspris". Maksimums- og vejledende salgspriser er tilladt, forudsat de ikke "som følge af pres eller incitamenter fra nogen af parterne får karakter af faste priser eller minimumssalgspriser". Dette svarer til § 6, stk. 2, nr. 7, der rammer såvel bindende videresalgspriser som forsøg på at få handelspartnere til ikke at fravige vejledende priser. Konkurrencerådet har anvendt denne linje i bl.a. [2:801-125/mda](#), hvor forbud mod videresalg, prisbinding og karenstid i Kære Børn A.m.b.a.'s vedtægter blev underkendt, og i [3:1120-0388-52/mlp](#) om Carlsbergs fadølsforhandleraftaler med mærkeeksklusivitet – hvor Konkurrenceankenævnet dog ophævede rådets påbud.

Gruppefritagelser kan også **afskaffes**. I [3/1107-0200-0037/KB/SEK](#) tilsluttede Konkurrencerådet sig enstemmigt at ophæve den særlige kædegruppefritagelse for frivillige kæder i detailhandelen – efter ønske fra kæderne selv, der fandt reglerne for uklare og restriktive. Sagen illustrerer rådets **høringsrolle** efter § 10: rådet traf ikke selv afgørelse om ophævelse, men afgav den lovbestemte udtalelse, inden ministeren udstedte ophævelsesbekendtgørelsen. Virkningen fra 1. juli 2005 var, at kædernes samarbejdsaftaler herefter skulle vurderes efter §§ 6-8 og TEUF art. 101 – et skifte fra *ex ante*-godkendelse til *ex post*-vurdering, som senere har materialiseret sig i bl.a. Botex- og Ønskebørn-sagerne.

KFST's vejledning oplister de eksisterende gruppefritagelser: forsknings- og udviklingsaftaler, specialiseringsaftaler, vertikale aftaler, vertikale aftaler inden for [motorkøretøjsbranchen](#), teknologioverførselsaftaler og visse aftaler mellem linjerederier.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 2	Konkurrenceloven § 8, stk. 1	Konkurrenceloven § 9, stk. 1-2
	Konkurrenceloven § 10		
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets tilslutning til ophævelse af kædegruppefritagelsen for frivillige kæder i detailhandelen (2005)		25.05.2005
	Konkurrencerådet · Samarbejdsaftaler mellem EDC og SAFE – Konkurrencerådet fritager to horisontale aftaler og meddeler ikke-indgrebserklæring for forkøbsretsafale		26.05.2004
	Konkurrencerådet · Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler med mærkeeksklusivitet og eneforhandling – Rådets påbud og Ankenævnets ophævelse		31.10.2001
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6		24.02.1999
	Konkurrencerådet · Kære Børn A.m.b.a. – Konkurrencerådet underkender forbud mod videresalg, prisbinding og karenstid i vedtægter		16.12.1998
	Konkurrencerådet · Ikke-indgrebserklæring for Post Danmarks og ARTEs joint venture BILLETnet A/S – accessorisk konkurrenceklausul		26.08.1998

Sagsgang ved Konkurrencerådet: anmeldelse, kontrolundersøgelse, § 9 påbud, tilsagn og klage

Sagens start. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandler sager af egen drift, efter anmeldelse, på grundlag af klage eller efter henvisning fra Kommissionen. Sagerne udspringer i praksis ofte af tip: Clear Channel-sagen begyndte med "en henvendelse fra en tidligere ansat", og ØnskeBørn-kontrolundersøgelsen byggede på **16 henvendelser** modtaget over perioden 2016-2020.

Anmeldelse efter §§ 8-9. Proceduren er reguleret i [bekendtgørelse om regler for anmeldelse af aftaler m.v. i henhold til konkurrenceloven](#). Efter [§ 1](#) kan anmeldelse indgives af enhver deltagende virksomhed eller sammenslutning, og det skal fremgå, om de øvrige deltagere er underrettet. Efter [§ 3](#) skal anmeldelsen ske på **skema K1** med bilag 1 og 2 og vedlægges en ikkefortrolig udgave; styrelsen bekræfter modtagelsen **senest 8 hverdage** fra modtagelsen og fastsætter ved ufuldstændige oplysninger en passende frist for supplerende oplysninger. Anmelderen skal uopfordret og omgående oplyse om væsentlige ændringer. Efter [§ 4](#) får anmeldelsen først retsvirkning fra det tidspunkt, hvor styrelsen har modtaget en **fuldstændig og korrekt** anmeldelse.

Dokumentationskravene er betydelige. Skema K1's bilag 2 kræver bl.a. beskrivelse af aftalens art, indhold og formål med angivelse af, om den er horisontal eller vertikal; omsætning i Danmark og koncernomsætning; afgrænsning af relevante produkt- og geografiske markeder samt tilstødende markeder; markedsandele i værdi og volumen; de fem største leverandører, konkurrenter og kunder; adgangsbarrierer; koncernoplysninger; og – ved § 8-anmeldelse – en punkt-for-punkt-redegørelse for hver af de fire betingelser. Ved § 9-anmeldelse skal anmelder oplyse, "[h]vilke argumenter kan efter Deres vurdering begrunde, at forbudsbestemmelsen i konkurrencelovens § 6, stk. 1, ikke finder anvendelse".

At uklare eller ufuldstændige oplysninger reelt afgør sager, ses i dyrlægesagen: PDA oplyste ved anmeldelsen, at der ikke var indgået aftaler i medfør af vedtægterne, hvorefter styrelsen udarbejdede udkast med påbud om **delvis** ophævelse. Da foreningen senere fremlagde en række aftaler indgået med hjemmel i vedtægterne, måtte styrelsen foretage en fornyet vurdering – nu med kendskab til den faktiske anvendelse.

Sagsforløbet. Praksis viser et fast forløb: kontrolundersøgelse → meddelelse om betænkeligheder → klagepunktsmeddelelse i høring → afgørelse. Tidshorisonten er lang. I Clear Channel-sagen gik der fra kontrolundersøgelsen 21. april 2015 over meddelelse om betænkeligheder 22. september 2016 og klagepunktsmeddelelse 20. november 2017 til afgørelsen 19. december 2018 – knap fire år. Styrelsen kan undervejs **indstille** dele af sagen; i samme sag opgav styrelsen efter [§ 15, stk. 1, 3. pkt.](#) hypotesen om koordinering af det samlede udbud af billboard-standere og afgjorde alene rabatspørgsmålet.

Reaktionsmulighederne. Efter [§ 6, stk. 4](#), jf. [§ 16](#), kan der udstedes påbud om at bringe overtrædelsen til ophør. Påbuddene er konkrete og fristsatte: i Clear Channel-sagen skulle parterne **straks** bringe overtrædelsen til ophør, **fremover** afstå fra tilsvarende aftaler, **informere** brancheforeningen og samtlige medlemsbureauer om afgørelsen, og senest **14 hverdage** efter indsende dokumentation for opfyldelsen. I dyrlægesagen var fristen fire uger. I meldeordningssagen differentierede rådet fristerne efter [§ 27, stk. 4](#): tre måneder for de ti rettidigt anmeldende organisationer, men **14 dage** for de to, der havde anmeldt for sent, og hvis bestemmelser derfor allerede var ugyldige efter § 6, stk. 5.

Alternativt kan sagen afsluttes med **tilsagn**, som styrelsen gør bindende efter [§ 16 a](#) – som i BET-14/10651 om Botjek A/S' geografiske markedsdeling og i 12/07785 om FOF's vedtægter. Efter [forretningsordenens § 5](#) overvåger styrelsen efterfølgende gennemførelsen af bindende tilsagn.

Påbud er ikke bøder. Det er en central iagttagelse, at Konkurrencerådet i vidt omfang afgør sager **uden** sanktion. I Clear Channel-sagen blev der "ikke udmålt bøder" trods en overtrædelse over mere end seks år, og meldeordningssagen blev afgjort "uden pålæg af bøder". Bøder forudsætter en særskilt proces: efter [forretningsordenens § 3](#) godkender rådet et interval for bødepåstanden i sager, der indbringes for domstolene efter [§ 24 a](#), godkender tilkendegivelser om bødeforelæg efter [§ 23 j](#), og træffer beslutning om at oversende sager vedrørende **fysiske personer** til anklagemyndigheden med henblik på politimæssig efterforskning.

Klage og prøvelse. Afgørelserne kan påklages til Konkurrenceankenævnet, jf. [§ 19](#) og [bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet § 1](#). Klagefristen er **fire uger** fra afgørelsen er meddelt – sådan lyder klagevejledningen i Clear Channel-afgørelsen. Klageberettiget er den, afgørelsen retter sig til, samt den, der i øvrigt har individuel, væsentlig interesse i sagen. Klagen har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, men kan tillægges det. Ankenævnets afgørelse kan derefter indbringes for domstolene. Rådets afgørelser kan ikke indbringes direkte for domstolene, før ankenævnets afgørelse foreligger – hvilket Højesteret indirekte bekræftede i [BS-20874/2020-HJR](#) ved at afvise direkte anke i en sag om offentliggørelse af en konkurrenceafgørelse.

Ankeadgangen bruges – og virker begge veje. PDA indbragte dyrlægesagen for Konkurrenceankenævnet den 23. november 2005, men **hævede** sagen den 17. marts 2006, hvorefter rådets afgørelse stod ved magt. I meldeordningssagen stadfæstede ankenævnet rådets afgørelser i alle sager ved kendelse af 20. januar 2000. I Carlsberg-sagen ophævede ankenævnet derimod rådets påbud.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 4-5	Konkurrenceloven § 8, stk. 2	Konkurrenceloven § 9, stk. 1
	Konkurrenceloven § 16, stk. 1	Konkurrenceloven § 16a	Konkurrenceloven § 19
PRAKSIS	Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse 15.12.2020 Sø- og Handelsretten · Sø- og Handelsrettens dom om rækkevidden af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser og out-of-scope bevisførelse 04.09.2023 Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018 19.12.2018 Konkurrencerådet · Botjek A/S: Geografisk markedsdeling inden for bygningsagkyndigkæde – tilsagnsafgørelse om tilstandsrapporter, elinstallationsrapporter og energimærker 16.12.2015 Konkurrencerådet · FOF-landsorganisationens vedtægter – tilsagn om ophævelse af markedsdelingsbestemmelser 19.12.2012 Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005 26.10.2005 Konkurrencerådet · Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler med mærkeeksklusivitet og eneforhandling – Rådets påbud og Ankenævnets ophævelse 31.10.2001 Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6 24.02.1999		

Sammenhængen med domstolspraksis: hvor domstolene har [§ 10](#) bekræftet og korrigeret rådets linje

Konkurrencerådets afgørelser prøves ad to spor: **civilt** ved Sø- og Handelsretten (efter Konkurrenceankenævnet, og i bødesager efter § 24 a) og **strafferetligt** ved byret og landsret, når Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet rejser tiltale efter § 23.

Vejmarkeringssagen – den fulde instanskæde. Ingen sag illustrerer samspillet bedre. Forløbet fremgår af Østre Landsrets dom, [SS-532/2022-OLR](#):

Dato	Instans	Udfald
24. juni 2015	Konkurrencerådet	Konsortieaftalerne overtrådte § 6, stk. 1, og TEUF art. 101, stk. 1
11. april 2016	Konkurrenceankenævnet	Stadfæstede
27. august 2018	Sø- og Handelsretten	Ophævede rådets afgørelse – overtrædelse ikke bevist
27. november 2019	Højesteret	Overtrædelse; selskaberne var konkurrenter
11. februar 2022	Københavns Byret	Frifindelse i straffesagen
2. februar 2023	Østre Landsret	Skyldige, men straffen bortfaldt

De to selskaber – de største på markedet for vejmarkering – havde indgået konsortieaftaler om Vejdirektoratets udbud i 2013 og 2014 med bilag, der på forhånd fordelte distrikterne i alle tænkelige tildelingsscenarier, samt en kompensationsordning på 3 pct. af entreprisesummen, hvis konsortiet kun vandt ét distrikt.

Højesteret fastslog den afgørende retlige målestok, som landsretten fulgte: konkurrentspørgsmålet bedømmes **på objektivt grundlag** ud fra udbudsmaterialets krav. At der kunne gives rabat ved bud på flere distrikter, kunne ikke ændre, "at konkurrencen stod om hvert enkelt distrikt". Konsortievejledningen sammenfatter princippet: det afgørende er, "om det objektivt set er muligt at afgive delbud på en eller flere kontrakter – ikke om de virksomheder, der ønsker at byde, subjektivt vurderer, at konkurrencen udspiller sig om det samlede bud".

Straffesagen viser samtidig grænserne for det strafferetlige spor. Byretten frifandt i [SS-3526/2020-KBH](#). Landsretten fandt derimod overtrædelserne bevist og af **grov beskaffenhed** efter § 23, stk. 3 – med vægt på parternes markedsposition, udbuddenes omfang (ca. 32 og 33,5 mio. kr. over fire år) og den detaljerede forhåndsfordeling. Alligevel lod landsretten straffen **bortfalde** for alle fem tiltalte efter [straffeloven § 83](#), jf. § 82, stk. 1, nr. 4:

Landsretten finder, at vildfarelsen i situationen var undskyldelig. Henset hertil, og når der samtidig henses til sagens øvrige omstændigheder, herunder dens forløb fra 2014 og den lange sagsbehandlingstid, som ikke kan tilregnes de tiltalte, finder landsretten, at straffen for alle de tiltalte skal bortfalde.

Afgørende var, at de tiltalte havde indhentet specialiseret juridisk rådgivning, og at **Sø- og Handelsretten selv** – med tre dommere og to sagkyndige medlemmer – oprindeligt havde underkendt Konkurrencerådets afgørelse. Sagen er et markant eksempel på, at retlig uklarhed på området kan slå igennem på sanktionssiden, selv når overtrædelsen står fast.

Clear Channel-sagen. Rådets afgørelse af 19. december 2018 blev indbragt for Sø- og Handelsretten, jf. [BS-59196/2019-SHR](#) og de sambehandlede sager [BS-59196/2019-SHR](#) og [BS-59675/2019-SHR](#), afgjort 10. november 2021. Sagen belyser, hvordan retten prøver rådets bevisbedømmelse om aftale kontra samordnet praksis – herunder forklaringen om en "tretrinsraket", hvor medieprovisionen over tre aftaler blev bragt fra 15 pct. ned til 0 pct.

Kontrolundersøgelers rækkevidde – ØnskeBørn. Sagen viser samspillet på tværs af instanser. Kontrolundersøgelsen hos ØnskeBørn den 25. november 2020 var begrundet i 16 henvendelser om **bindende videresalgsspriser** (vertikalt), men afdækkede i stedet **horisontal priskoordinering** – hvilket førte til [Konkurrencerådets afgørelse af 29. marts 2023](#). Sø- og Handelsretten frifandt styrelsen i [BS-25183/2022-SHR](#):

Det forhold, at formodningen var begrundet i en indikation af bindende videresalgsspriser, gør ikke, at det indhentede materiale inden for konkurrencelovens § 6 er afskåret fra at blive anvendt til alle andre forhold end bindende videresalgsspriser.

Retten lagde vægt på, at en kontrolundersøgelse foretages på et indledende stadie, hvor den nærmere kvalifikation af forbrugerhenvendelser ikke kan fastlægges med nøjagtighed. Spørgsmålet nåede Højesteret i [BS-46057/2023-HJR](#) af 13. juni 2025 om anvendelse af "out of scope"-beviser. De processuelle rammer for kontrolundersøgelser behandles selvstændigt under [konkurrenceloven-kontrolundersøgelser](#).

Øvrig domstolspraksis. Sø- og Handelsretten har i [BS-28571/2018-SHR](#) af 21. oktober 2019 behandlet kundedeling mellem konkurrenter efter § 6, stk. 1, jf. § 23, og i [BS-6996/2024-SHR](#) prøvet Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse efter § 13.

Afgrænsning. Misbrug af dominerende stilling efter § 11 – som i Højesterets dom af 14. november 2025 om predatory pricing på værdihåndteringsmarkedet, [BS-62063/2024-HJR](#) – behandles under [misbrug-dominerende-stilling](#). Bødeudmåling, fængselsstraf og straflempelse behandles under [konkurrenceloven-boedeudmåling-straflempelse](#), og fusionskontrol under [fusionskontrol](#).

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1	Konkurrenceloven § 23, stk. 3	Konkurrenceloven § 24a
	Straffeloven § 82, stk. 1	Straffeloven § 83	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet		14.11.2025
	Højesteret · Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope')		13.06.2025
	Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse		15.12.2020
	Landsretten · Skyldige i kartelvirksomhed men strafforfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag		02.02.2023
	Sø- og Handelsretten · Sag om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse i verserende konkurrencesag mod Scandlines		30.09.2024
	Sø- og Handelsretten · Sø- og Handelsrettens dom om rækkevidden af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser og out-of-scope bevisførelse		04.09.2023
	Sø- og Handelsretten · Sag om konkurrencebegrænsende aftaler mellem AFA JCDecaux og Clear Channel Danmark		10.11.2021
	Sø- og Handelsretten · Tvisten om ulovlig priskoordinering mellem udbydere af outdoor-reklamer		10.11.2021
	Sø- og Handelsretten · Kundedeling mellem konkurrenter: Overtrædelse af Konkurrenceloven		21.10.2019
	Byretten · Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud		11.02.2022

Konkurrencerådet · Konkurrencerådet: Ønskebørn Kæden overtrådte forbuddet mod konkurrencebegrænsende vedtagelser ved horisontal priskoordinering for tre produktkategorier	29.03.2023
Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018	19.12.2018

§ 11 Samspillet med EU-retten og undtagelsen for offentlig regulering

Dobbelt hjemmel. § 6, stk. 1 og TEUF artikel 101 anvendes parallelt, når aftalen mærkbart kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indgår i Det Europæiske Konkurrencenetværk og træffer afgørelse efter både danske og EU-regler, jf. [forretningsordenens § 5](#).

Rådets samhandelsvurdering er konkret. I Clear Channel-sagen fandt rådet mærkbar samhandelspåvirkning: NAAT-reglen fandt ikke anvendelse, da parternes samlede markedsandel langt oversteg 5 pct., aftalen dækkede hele det danske territorium – hvilket efter fast praksis skaber en formodning for samhandelspåvirkning – og udenlandske annoncører blev berørt af prisniveauet. Sagen blev derfor afgjort efter både § 6, stk. 1, jf. [stk. 2, nr. 1](#), og [TEUF art. 101, stk. 1, litra a](#). Omvendt afgjorde styrelsen dyrlægesagen **alene** efter § 6, fordi dyrlægeydelser er tjenesteydelser med kun begrænset grænseoverskridende efterspørgsel, og fordi vedtægterne hverken vedrørte grænseoverskridende ydelser eller havde markedsafskærmende virkning.

Også i markedsdelingssagerne – [Botex](#) og [Botex 2025](#) – anvendte rådet begge regelsæt.

EU-praksis som fortolkningskilde. Rådet henviser rutinemæssigt til Kommissionens og Domstolens praksis. Grundlaget er forarbejderne: efter [Betænkning nr. 1297/1995, s. 398](#) svarer § 6 til traktatens artikel 85, stk. 1, hvorfor EU-praksis er vejledende – som rådet udtrykkeligt lagde til grund i [BILLETnet-sagen](#). Konkrete eksempler fra praksis omfatter *Krupp Thyssen Stainless* (T-45/98 og T-47/98), *Binon/AMP* (243/83) og *EMI Records* (61/75) om aftalers fortsatte virkning, *Tréfileurope* (T-141/89) om tvang, samt Kommissionens beslutning i *De belgiske arkitekter* (COMP/38.549) om vejledende minimumssatser, som styrelsen påberåbte sig i dyrlægesagen.

Også gruppefritagelsesteknikken er EU-afledt: den danske bekendtgørelse gør Kommissionens forordning (EU) 2022/720 anvendelig "tilsvarende" på § 6-aftaler, og [Bilag 1's betragtning 19](#) placerer bevisbyrden ved inddragelse hos myndigheden.

Undtagelsen for offentlig regulering. Efter [§ 2, stk. 2](#) gælder forbuddet ikke, hvis konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, og afgørelsen herom træffes efter [§ 2, stk. 4](#) af den myndighed, der har fastsat reguleringen – **ikke** af konkurrencemyndigheden. Kompetencefordelingen er reel: i [2023-7227](#) traf **Energistyrelsen** § 2, stk. 4-afgørelsen om, at kraftvarmeværkers koordinerede mFRR-budgivning ikke var undtaget fra konkurrenceloven – hvorefter Konkurrencerådet kunne gribe ind over for [ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark](#).

Undtagelsen rækker dog reel. I dyrlægesagen fandt styrelsen, at PDA's forhandlinger med Fødevarestyrelsen om takster for sygdomsbekæmpelse havde hjemmel i [dyrlægeloven § 10, stk. 2](#) og derfor var undtaget efter § 2, stk. 2, ligesom aftalerne om kødkontrol var undtaget som **løn- og arbejdsforhold** efter [§ 3](#) – her lagde styrelsen vægt på, at dyrlægerne var underlagt Fødevarestyrelsens instruktionsbeføjelser, at honoraret blev udbetalt som A-indkomst, og at ATP mv. blev betalt af myndigheden, uanset at dyrlægerne i øvrigt var selvstændige.

Konkurrenceloven § 10

PRAKSIS	Konkurrencerådet · Vedtagelse om markedsdeling i Botex-kæden: Eksklusive markedsføringsområder i strid med Konkurrenceloven § 6 og TEUF artikel 101	26.03.2025
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)	13.12.2023
	Konkurrencerådet · Kraftvarmeværkers koordinerede mFRR-budgivning ikke undtaget fra konkurrenceloven – Energistyrelsens § 2, stk. 4-afgørelse (J.nr. 2023-7227)	26.06.2023
	Konkurrencerådet · Markedsdeling i Botex: Konkurrencerådet finder geografisk opdeling af markedsføringsområder i frivillig kæde i strid med konkurrenceloven og TEUF art. 101	22.06.2022
	Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018	19.12.2018
	Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlæggers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005	26.10.2005
	Konkurrencerådet · Ikke-indgrebserklæring for Post Danmarks og ARTEs joint venture BILLETnet A/S – accessorisk konkurrenceklausul	26.08.1998

§ 12 Sammenfatning: linjerne i Konkurrencerådets § 6-praksis

Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens praksis efter §§ 6-10 kan sammenfattes i nogle få, gennemgående linjer.

Kvalificeringen afgør sagen. Alt afhænger af, om aftalen kvalificeres som en formålsovertrædelse. Sker det, er både bagatelgrænsen i § 7 og kravet om at påvise virkninger ude af billedet, og fritagelse efter § 8 bliver i praksis den eneste vej – en vej, der sjældent fører igennem for prisaftaler, markedsdeling og tilbudskoordinering. Kvalificeringen foretages **objektivt** ud fra aftalens indhold, dens målsætning og den markedsmæssige kontekst.

Bevisbyrden er delt asymmetrisk. Styrelsen skal bevise aftalen og dens konkurrencebegrænsende karakter – og gør det typisk med samtidige interne dokumenter fra kontrolundersøgelser. Men bevisbyrden for fritagelse ligger entydigt hos virksomhederne, som skal dokumentere alle fire betingelser. Udokumenterede påstande om effektivitetsgevinster – som PDA's om, at honorarerne lå under markedsprisen – falder konsekvent til jorden. Nødvendighedskravet i § 8, stk. 1, nr. 3, er den hyppigste afvisningsgrund, fordi rådet spørger, om et mindre indgribende middel kunne have nået samme legitime mål.

Legitimt formål frelser ikke ordningen. Det er den mest markante enkeltlære. Meldeordningerne skulle sikre licitationslovens overholdelse; PDA's vedtægter skulle sikre lige adgang til markedet og dyrevelfærd; brancheorganisationerne påberåbte sig forhåndsmødeinstituttet. Alle blev påbudt ophævet, fordi ordningerne gik videre end nødvendigt. Omvendt fritages ordninger, der reelt skaber dokumenterede gevinster – Taksatorringen, Inbogulve og telebranchens masteaftale.

Rådet regulerer oftere end det straffer. Hovedreaktionen er påbud efter § 6, stk. 4, jf. § 16, eller bindende tilsagn efter § 16 a – ikke bøder. Selv i Clear Channel-sagen, hvor en horisontal koordinering løb over seks år mellem to virksomheder med 90 pct. af markedet, blev der ikke udmålt bøder i rådets afgørelse. Sanktioner kræver en særskilt vej: civile bødesager for domstolene efter § 24 a, bødeforelæg efter § 23 j, eller oversendelse af personsager til anklagemyndigheden.

Domstolene disciplinerer. Vejmarkeringssagen viser, at rådets kvalificering ikke er sidste ord: Sø- og Handelsretten ophævede afgørelsen i 2018, Højesteret genoprettede den i 2019, byretten frifandt i straffesagen i 2022, og landsretten fandt de tiltalte skyldige i 2023 – men lod straffen bortfalde, netop under henvisning til

den retlige uklarhed, som instansernes indbyrdes uenighed selv havde skabt. Retlig uklarhed på et område, hvor rådet fastlægger praksis, kan således slå tilbage på sanktionssiden.

Praksis er levende. Fra meldeordningerne i 1999 over Clear Channel i 2018 til Botex i 2025 og Hübsch/Broste i 2024 er kernen den samme: Konkurrencerådet griber ind mod koordinering af de parametre, virksomhederne skal konkurrere på – pris, kunder, områder og bud – og accepterer kun samarbejde, der er dokumenteret nødvendigt og efterlader konkurrencen intakt.

LOV	Konkurrenceloven § 6, stk. 1, 4	Konkurrenceloven § 7, stk. 3
	Konkurrenceloven § 8, stk. 1	Konkurrenceloven § 16
	Konkurrenceloven § 16a	Konkurrenceloven § 24a
PRAKSIS	Landsretten · Skyldige i kartelvirksomhed men strafforfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag	02.02.2023
	Sø- og Handelsretten · Sag om konkurrencebegrænsende aftaler mellem AFA JCDecaux og Clear Channel Danmark	10.11.2021
	Byretten · Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud	11.02.2022
	Konkurrencerådet · Vedtagelse om markedsdeling i Botex-kæden: Eksklusive markedsføringsområder i strid med Konkurrenceloven § 6 og TEUF artikel 101	26.03.2025
	Konkurrencerådet · Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024	20.03.2024
	Konkurrencerådet · Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018	19.12.2018
	Konkurrencerådet · Taksatorringens vedtægter – individuel fritagelse fra konkurrencelovens § 6 for fælles skadesopgørelse og indkøbssamarbejde mellem 27 forsikringsselskaber	29.04.2009
	Konkurrencerådet · Praktiserende Dyrlæggers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005	26.10.2005
	Konkurrencerådet · Indkøbsforeningen Inbogulve – delvis fritagelse af kædesamarbejde for gulvbelægning med påbud om ændring af tilknytningsforbud og videresalgforbud	31.05.2000
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6	24.02.1999

REFERENCE

Lovgrundlag

5 paragraffer

Konkurrenceloven § 6	stk. 1, 3	Konkurrenceloven § 7	stk. 1
Konkurrenceloven § 8	stk. 1	Konkurrenceloven § 9	stk. 1
Konkurrenceloven § 10			

MATERIALE

Citerede afgørelser

39 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS		3
14.11.2025	Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet	62063-2024

13.06.2025	Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope')	46057-2023
15.12.2020	Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse	bs-20874-2020-hjr

LANDSRET TEN · ANKEINSTANS 1

02.02.2023	Skyldige i kartelvirkksomhed men strafbortfald efter undskyldelig retsvildfarelse i vejmarkeringssag	6491-7789
------------	--	-----------

SØ- OG HANDELSRET TEN · SPECIALRET 5

30.09.2024	Sag om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse i verserende konkurrencesag mod Scandlines	BS-6996/2024-SHR
04.09.2023	Sø- og Handelsrettens dom om rækkevidden af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser og out-of-scope bevisførelse	7237-8731
10.11.2021	Sag om konkurrencebegrænsende aftaler mellem AFA JCDecaux og Clear Channel Danmark	3157-3751
10.11.2021	Twisten om ulovlig priskoordinering mellem udbydere af outdoor-reklamer	BS-59196/2019-SHR og BS-59675/2019-SHR
21.10.2019	Kundedeling mellem konkurrenter: Overtrædelse af Konkurrenceloven	BS-28571/2018-SHR

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS 1

11.02.2022	Frifindelse i sag om karteldannelse ved Vejdirektoratets udbud	5783-6905
------------	--	-----------

KONKURRENCE RÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS 29

26.03.2025	Vedtagelse om markedsdeling i Botex-kæden: Eksklusive markedsføringsområder i strid med Konkurrenceloven § 6 og TEUF artikel 101	
20.03.2024	Hübsch A/S overtræder konkurrenceloven ved priskoordinering med Broste Copenhagen – Konkurrencerådets afgørelse af 20. marts 2024	
13.12.2023	Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på mFRR-markedet i Vestdanmark (DK1)	Konkurrencerådsafgørelse den 25. oktober 2023 – Priser på mFRR i Vestdanmark (DK1)
26.06.2023	Kraftvarmeværkers koordinerede mFRR-budgivning ikke undtaget fra konkurrenceloven – Energistyrelsens § 2, stk. 4-afgørelse (J.nr. 2023-7227)	2023-7227
29.03.2023	Konkurrencerådet: Ønskebørn Kæden overtrådte forbuddet mod konkurrencebegrænsende vedtagelser ved horisontal priskoordinering for tre produkt kategorier	
22.06.2022	Markedsdeling i Botex: Konkurrencerådet finder geografisk opdeling af markedsføringsområder i frivillig kæde i strid med konkurrenceloven og TEUF art. 101	

19.12.2018	Clear Channel og AFA JCDecaux' horisontale koordinering af rabatsatser på outdoor-reklamemarkedet – Konkurrencerådets afgørelse 19. december 2018	Konkurrencerådets afgørelse af 19. december 2018 – Clear Channel og AFA JCDecaux' koordinering af rabatsatser
28.02.2018	Økonomisk Forening for Persontransports koordinering af medlemmers tilbudsgivning var en overtrædelse af konkurrencelovens § 6	
16.12.2015	Botjek A/S: Geografisk markedsdeling inden for bygningsagkyndigkæde – tilsagnsafgørelse om tilstandsrapporter, elinstallationsrapporter og energimærker	BET-14/10651
30.04.2014	Tilbudskoordinering af vintertjenester: Skive og Omegns Vognmandsforening overtrådte konkurrencelovens § 6	12/06678
29.05.2013	Den Danske Dyrlægeforening: Etisk kodeks om henvisningspraksis og praksisetablering overtræder konkurrencelovens § 6	12/05674
19.12.2012	FOF-landsorganisationens vedtægter – tilsagn om ophævelse af markedsdelingsbestemmelser	12/07785
29.04.2009	Taksatorringens vedtægter – individuel fritagelse fra konkurrencelovens § 6 for fælles skadesopgørelse og indkøbssamarbejde mellem 27 forsikringsselskaber	4/0120-0301-0041
29.08.2006	Indkøb af foderfodt gennem Scanfedt – påbud om ophævelse af markedsdeling og individuel fritagelse af aktionæroverenskomst	Journal nr. 4/0120-0289-0001/FI/LKA
26.10.2005	Praktiserende Dyrlægers Arbejdsgiverforenings vedtægtsbestemmelser om eksklusiv prisfastsættelse i strid med konkurrencelovens § 6 – Konkurrencerådets afgørelse af 26. oktober 2005	j.nr. 3/1120-0301-0374/SEK/LOB
25.05.2005	Konkurrencerådets tilslutning til ophævelse af kædegruppefritagelsen for frivillige kæder i detailhandelen (2005)	3/1107-0200-0037/-KB/SEK
26.05.2004	Samarbejdsaftaler mellem EDC og SAFE – Konkurrencerådet fritager to horisontale aftaler og meddeler ikke-indgrebserklæring for forkøbsretsaf tale	3/1120-0301-0233/-SKN/SEK
31.10.2001	Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler med mærkeeksklusivitet og eneforhandling – Rådets påbud og Ankenævnets ophævelse	3:1120-0388-52/-mlp
30.08.2000	DFT's fælles salg af mursten gennem dobbeltkonstruktion med andelsselskab forbudt – Konkurrencerådet påbød ophævelse af horisontalt pris- og mængdekartel	Journal nr. 2:8032-1115/bbp/industri
31.05.2000	Indkøbsforeningen Inbogulve – delvis fritagelse af kædesamarbejde for gulvbelægning med påbud om ændring af tilknytningsforbud og videresalgforbud	Journal nr. 2:8032-693-20 og 964-967/sta/Service
28.04.1999	SEAS Transmission A/S – Konkurrencerådets påbud om ophævelse af geografisk markedsdeling mellem 10 elforsyningsselskaber	J.nr. 2:8032-277/sh
24.03.1999	Konkurrencerådets påbud mod VVS-branchens udregningsvederlagsordning – forbudt prisaf tale ved licitationer (1999)	J.nr. 2:8032-852/856/el
24.02.1999	Konkurrencerådet påbød ophævelse af 12 bygge- og anlægsorganisationers meldeordninger – forudgående tilbudsanmeldelse og tilbagemelding af konkurrenters identitet i strid med konkurrencelovens § 6	24. februar 1999 – Bygge-/anlægserhvervenes tilbudsregler/meldeordninger

27.01.1999	Konkurrencerådet forbyder De Forenede Teglværkers fælles salgssamarbejde mellem 9 teglværker – afslag på individuel fritagelse efter § 8	Rådsmødet den 27. januar 1999 – A/S De Forenede Teglværker
16.12.1998	Kære Børn A.m.b.a. – Konkurrencerådet underkender forbud mod videresalg, prisbinding og karenstid i vedtægter	2:801-125/mda
30.09.1998	Overenskomstbestemmelse om vikarformidling af tjener-løsarbejdere var konkurrencebegrænsende – Konkurrencerådet påbød ophævelse	2:8032-650/Lsk
30.09.1998	Afslag på individuel fritagelse for toårigt opsigelsesvarsel i Samkøb K/S' kommanditselskabskontrakt	Jnr.: 2:8032-17/hhk
26.08.1998	Ikke-indgrebserklæring for Post Danmarks og ARTEs joint venture BILLETnet A/S – accessorisk konkurrenceklausul	2:8032-30/cb
26.08.1998	Brancheforeningers salgs- og leveringsbetingelser – VOV's vejledende vilkår udgjorde en konkurrencebegrænsende vedtagelse	j.nr. 2:8032-29/cga

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind 2 - Bilag (Betænkning nr. 1297)

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

03

PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over kontrolundersøgelser (dawn raids) og proceduremæssige rettigheder i konkurrencesager

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens efterforskningsbeføjelser efter konkurrencelovens § 18 og Konkurrenceankenævnets praksis om aktindsigt og fortrolighed

Version 1 · Opdateret 16. jul. 2026 · 20 afgørelser · 1998-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Kontrolundersøgelsen – »dawn raid« – er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens mest indgribende efterforskningsbeføjelse og forudsætter altid forudgående retskendelse, jf. [konkurrenceloven § 18, stk. 3](#). Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen administrerer beføjelsen uafhængigt af politisk indblanding, men er til gengæld bundet af et snævert formålsskrav, af skarpe frister for indsamlede elektroniske data og af en særlig undtagelse fra offentlighedsloven i [§ 13](#), der kun efterlader virksomheder en begrænset ret til egenaces. Oversigten kortlægger de proceduremæssige rammer og de mønstre, der går igen i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne afgørelser, i Konkurrenceankenævnets kendelser om aktindsigt og i den domstolsprøvelse, der fra Sø- og Handelsretten er nået helt til Højesteret.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan aldrig gennemføre en kontrolundersøgelse uden forudgående retskendelse og behørig legitimation, jf. konkurrencelovens § 18, stk. 3 – kravet er ufravigeligt og gælder også ved kontrolundersøgelser i private hjem.
- 02** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser er ikke subsidiære i forhold til tvangsbødeinstituttet; styrelsen vælger frit midlet, når sagens karakter gør det påkrævet – et bevidst brud med retstilstanden før 1997-loven.
- 03** Konkurrenceloven fraviger udtrykkeligt retssikkerhedslovens § 9, så en kontrolundersøgelse kan gennemføres, selv om virksomheden med rimelig grund mistænkes for en strafbar overtrædelse; retskendelsen er den kompenserende retssikkerhedsgaranti.
- 04** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver, at virksomheden underkaster sig kontrolundersøgelsen; manglende medvirken udløser tvangsbøder på op til 5 pct. af den gennemsnitlige daglige omsætning på verdensplan pr. dag efter § 22, stk. 3.

- 05 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser aktindsigt i materiale fra kontrolundersøgelser hos ANDRE virksomheder – partsbegrebet i konkurrencesager fortolkes snævert, og egenaces gælder efter 2017-reformen kun i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse.
- 06 Konkurrenceankenævnet accepterer afslag på partsaktindsigt i kildeidentitet og tipoplysninger bag en kontrolundersøgelse af hensyn til et velfungerende tipssystem og efterforskningen.
- 07 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal senest 40 hverdage efter kontrolundersøgelsens afslutning udlevere kopi af de oplysninger, styrelsen har taget fra de indsamlede data – fristen blev forlænget fra 25 til 40 hverdage ved 2012-reformen og kan kun forlænges i særlige tilfælde.
- 08 Indsamlede elektroniske data skal sikres mod læsning inden kontrolundersøgelsen afsluttes, og skal slettes, hvis styrelsen vurderer, at materialet ikke indeholder beviser – ellers først når sagen er endeligt afgjort.
- 09 Den kontrollerede kan kræve at overvære, at data gøres tilgængelige for læsning, og at styrelsen gennemgår materialet; efter 2012-reformen kan overværelsen også ske virtuelt.
- 10 Kontrolundersøgelsens rækkevidde begrænses af det hovedformål og det faktiske og retlige grundlag, som skal angives i beslutningen efter retssikkerhedslovens § 5 – heri ligger kernen i »out of scope«-problemet.
- 11 Mundtlige forklaringer om kontrolundersøgelsens genstand kan afkræves efter § 18, stk. 1, 3. pkt., men aldrig ved kontrolundersøgelser i private hjem, jf. § 18 a, stk. 2.
- 12 Retssikkerhedslovens § 10 om selvinkriminering er sat ud af kraft for oplysningskrav, interviews og mundtlige forklaringer, men EU-rettens forbud mod selvinkriminering gælder fuldt ud, jf. § 17 b.
- 13 Afgørelser om selvinkriminering og om fortroligheden af korrespondance med virksomhedens eksterne advokat (legal privilege) kan selvstændigt påklages til Konkurrenceankenævnet efter § 19, stk. 1, 2. pkt.
- 14 Klagefristen til Konkurrenceankenævnet er 8 uger, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens formelle afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før ankenævnets afgørelse foreligger, jf. § 20, stk. 1-2.
- 15 Domstolene prøver Konkurrencerådets afgørelser fuldt ud på faktum og retsanvendelse, men tilsidesætter kun det konkurrencemæssige skøn på et sikkert grundlag.

§ 1 Kontrolundersøgelsen som beføjelse: § 18's opbygning og den institutionelle uafhængighed

Konkurrenceloven § 18 giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen adgang til at foretage **uanmeldte** kontrolundersøgelser i en virksomheds eller virksomhedssammenslutnings lokaler, grunde og transportmidler. Efter den gældende affattelse af § 18, stk. 1 omfatter beføjelsen fire elementer:

Repræsentanter for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og andre ledsagende personer, som styrelsen har bemyndiget eller udpeget hertil, kan til brug for deres virksomhed foretage uanmeldte kontrolundersøgelser, der indebærer, at

styrelsen får adgang til en virksomheds eller en virksomhedssammenslutnings lokaler, grunde og transportmidler med henblik på der at gøre sig bekendt med og tage kopi af enhver oplysning, som den kontrollerede enhed har adgang til, herunder regnskaber, regnskabsmaterialer, bøger og andre forretningspapirer, uanset hvilket medie de er lagret på.

Hertil kommer pligten til at underkaste sig undersøgelsen, adgangen til at afkræve **mundtlige forklaringer** om kontrolundersøgelsens genstand og formål, og adgangen til at forlange, at personer viser indholdet af deres **lommer, tasker og lign.** Rækkevidden udvides yderligere af § 18, stk. 2, der subsidiært giver adgang til en ekstern databehandlers lokaler, når oplysningerne ikke kan hentes direkte hos den kontrollerede.

Beføjelsen udøves af en myndighed, der institutionelt er sat fri af ministeriel styring. § 5 i bekendtgørelse om forretningsordenen for Konkurrencerådet fastslår, at styrelsen ved den daglige administration af EUF-traktatens artikel 101 og 102 og konkurrenceloven skal handle

uafhængigt af politisk eller anden udefrakommende indblanding og uden at søge eller modtage instrukser fra regeringen eller nogen offentlig eller privat enhed.

Det er efter samme bestemmelses stk. 2, nr. 11, udtrykkeligt en styrelsesopgave »at foretage kontrolundersøgelser efter konkurrenceloven«, og efter stk. 4 er det **styrelsens direktør** – ikke Konkurrencerådet – der beslutter, om der skal pålægges tvangsbøder efter § 22. Konkurrencerådet træffer derimod afgørelse i sager af principiel eller særlig stor betydning og godkender bl.a. bødepåstandsintervaller efter § 24 a og tilkendegivelser om bødeforelæg, jf. forretningsordenens § 3. Beslutningen om at gennemføre en kontrolundersøgelse træffes således på styrelsesniveau – i **KL-3-2022** var det udtrykkeligt »styrelsens direktør«, der besluttede at gennemføre kontrolundersøgelser i branchen for baby- og børneprodukter.

Den praktiske ramme beskrives kortfattet i [Vejledning om konkurrenceloven, kapitel 4.4](#):

Ved en kontrolundersøgelse har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ret til at få adgang til alle lokaler og til at gennemse regnskaber, forretningspapirer, computere m.v.

Den nyere [Vejledning om processer i konkurrencesager](#) supplerer med, at virksomheden ved styrelsens ankomst modtager »en udførlig vejledning, der beskriver, hvordan kontrolundersøgelsen forløber, og hvilke rettigheder og pligter din virksomhed har«.

LOV

Konkurrenceloven § 18, stk. 1, 2

Konkurrenceloven § 22

Konkurrenceloven § 24a

PRAKSIS

Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S) 22.12.2022

Fra betænkning nr. 1297/1995 til 2021-reformen: § 18's ni-leddede ændringskæde

Kontrolundersøgelsen i sin nuværende form udspringer af [Betænkning nr. 1297/1995 om konkurrencelovgivningen](#), som forberedte det principskifte fra kontrolprincip til forbudsprincip, der blev gennemført med 1997-loven. Udvalget foreslog her et bevidst brud med den hidtidige retstilstand. Af [betænkningens s. 456](#) fremgår:

Efter den gældende konkurrencelovs § 21 forudsættes det, at Konkurrencerådet alene benytter adgangen til at foretage kontrolundersøgelser i de tilfælde, hvor pålæg af tvangsbøder ikke skønnes at være et tilstrækkelig eller hensigtsmæssigt middel til at fremskaffe de ønskede oplysninger.

Konkurrencerådets adgang til at foretage kontrolundersøgelser skal efter lovudkastet ikke være subsidier i forhold til tvangsbødeinstituttet.

Formuleringen blev overtaget næsten ordret i de oprindelige forarbejder til 1997-loven, hvor det tilføjes, at styrelsen kan foretage kontrolundersøgelser »i de tilfælde, hvor styrelsen skønner, at sagens karakter gør det påkrævet at indhente de fornødne oplysninger på denne måde«. **Kontrolundersøgelsen er dermed siden 1997 et selvstændigt førstevalg, ikke et sidste middel** – en pointe, der stadig er afgørende for prøvelsen af, om styrelsen har valgt et proportionalt indgreb. Den bredere politiske baggrund er beskrevet i [Betænkning nr. 1075/1986 »Fra monopollov til konkurrencelov«](#), mens den forvaltningsretlige ramme for kontrolindgreb uden for strafferetsplejen blev lagt i [Betænkning nr. 1039/1985 om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen](#) – forløberen for retssikkerhedsloven, jf. s. 58.

§ 18 er siden ændret ni gange. De fire vigtigste led er:

År	Ændring	Indhold
2010 (ikrafttr. 1. okt. 2010)	Konsekvensændring	»EF-traktatens artikel 81 og 82« → »EUF-traktatens artikel 101 og 102« i stk. 9 (Lissabontraktaten)
2012 (ikrafttr. 1. marts 2013)	Nyaffattelse af stk. 4	Teknologineutral indsamling af elektroniske data; frist forlænget fra 25 til 40 hverdage
2017 (ikrafttr. 1. jan. 2018)	Ordændring + nyt stk. 10	Bistandshjemlen udvides til EØS-aftalens art. 53-54 og til et nyt nordisk samarbejde
2021 (ikrafttr. 4. marts 2021)	Nyaffattelse af stk. 1 m.v.	Adgang til enhver oplysning uanset medie; mundtlige forklaringer; lommer og tasker; global rækkevidde af stk. 9

2012-nyaffattelsen af [§ 18, stk. 4](#) blev gennemført ved **ændringsloven af 28. december 2012 (»Indførelse af fængselsstraf i kartelsager, forhøjelse af bødeniveauet, straflempelse, ændrede sagsprocesser m.v.«)**. Forarbejderne begrundet teknologineutraliteten med, at »[d]en teknologiske udvikling har overhalet bestemmelsen på en række punkter«, herunder at det ville blive muligt at overføre data fra en virksomheds server eller »sky« direkte til styrelsens server »uden mellemkomst af noget fysisk elektronisk medie«. Fristforlængelsen begrundes med voksende datamængder og med, at en længere frist paradoksalt gavner virksomhederne:

En forlængelse af fristen på 25 hverdage vil endvidere kunne bevirke, at sagsbehandlingen efter en kontrolundersøgelse samlet set vil kunne blive mere fokuseret, idet styrelsen vil kunne foretage mere omfattende og dybdegående søgninger i de elektroniske kopier og dermed i højere grad undgå at ekstrahere materiale, der senere viser sig ikke at være relevant.

2017-udvidelsen skete ved **ændringsloven af 20. december 2017 (»Undtagelse fra forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, fusioner, egenaces, databaseskyttelsesretlige regler, foreløbig ansøgning om straflempelse og nordisk samarbejde«)** og havde til formål at gøre det muligt for Danmark at tiltræde en ny nordisk samarbejdsaftale mellem konkurrencemyndighederne i Danmark, Sverige, Norge, Island, Finland, Grønland og på Færøerne.

Mest vidtgående er **ændringsloven af 16. februar 2021** (»Indførelse af mulighed for civile bøder, strukturelle påbud, interviews, kontrolundersøgelser i private hjem m.v.«), der gennemførte ECN+-direktivet og både nyaffattede stk. 1, indsatte hjemlen til gennemgang »i styrelsens lokaler eller i andre udpegede lokaler« i stk. 4 og fjernede den EU-retlige afgrænsning i stk. 9, så bistandsbestemmelsen fik global rækkevidde.

Konkurrenceloven er konsolideret pr. 12. november 2024, og der foreligger **ingen vedtagne, men ikke-konsoliderede ændringer** af loven.

LOV

Konkurrenceloven § 18, stk. 1, 4, 9, 10

§ 3 Retskendelseskravet og fravigelsen af retssikkerhedslovens § 9

§ 18, stk. 3 er kort og ubetinget:

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser kan kun finde sted efter indhentet retskendelse og mod behørig legitimation.

Retskendelsen indhentes ved **byretten** på styrelsens begæring. I **KL-3-2022** blev kontrolundersøgelsen hos ØnskeBørn A/S gennemført den 25. november 2020 »på grundlag af en retskendelse afsagt af Retten i Glostrup den 20. november 2020 efter [konkurrenceloven § 18, stk. 3](#)«, efter at styrelsens anmodning var indgivet den 17. november 2020. Forløbet illustrerer den typiske tidslinje: efterforskningsrapport → direktørbeslutning → anmodning til byretten → kendelse → uanmeldt undersøgelse inden for få dage.

Det er her, konkurrencelovens ordning adskiller sig markant fra almindelig forvaltningskontrol. [§ 18, stk. 1, 2. pkt.](#) bestemmer, at virksomheden har pligt til at underkaste sig kontrolundersøgelsen, og at

§ 9 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter finder ikke anvendelse.

[Retssikkerhedslovens § 9, stk. 1](#) foreskriver ellers, at hvis en person »med rimelig grund mistænkes for at have begået en strafbar lovovertrædelse«, kan tvangsindgreb med henblik på at tilvejebringe oplysninger om det pågældende forhold **alene** gennemføres efter retsplejelovens regler om strafferetsplejen. Konkurrenceloven sætter denne kanalisering ud af kraft: styrelsen kan altså gennemføre en forvaltningsretlig kontrolundersøgelse, selv om der foreligger en kvalificeret mistanke om en strafbar konkurrenceovertrædelse. **Retskendelseskravet i stk. 3 er den kompenserende retssikkerhedsgaranti** for denne fravigelse.

Kontrasten til andre kontrolområder er lærerig. I **AM2024.09.03H** godkendte Højesteret beviser fra Fødevarestyrelsens kontrolbesøg gennemført **uden** retskendelse, med [retssikkerhedslovens § 9, stk. 1](#) som omdrejningspunkt. På konkurrenceområdet ville et tilsvarende besøg være ulovligt uanset omstændighederne, fordi § 18, stk. 3, ikke indeholder nogen »øjemedet forspildes«-undtagelse. Sammenlign hermed straffeprocessens fleksibilitet i **V.L. S-2232-14**, hvor Vestre Landsret godkendte en ransagning uden retskendelse efter [retsplejelovens § 796, stk. 3](#), fordi der ikke var »grundlag for at tilsidesætte politiets skøn om, at øjemedet ville blive forspildt ved at afvente en retskendelse«. Nogen sådan skønsmargin har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke.

At kontrolundersøgelsen er **uanmeldt**, hviler på [retssikkerhedslovens § 5, stk. 4, nr. 1](#), hvorefter kravet om skriftlig underretning senest 14 dage før indgrebet kan fraviges, hvis »øjemedet med tvangsindgrebet

gennemførelse ville forspildes, hvis forudgående underretning skulle gives«. Til gengæld skal beslutningen efter § 5, stk. 6 meddeles skriftligt samtidig med gennemførelsen og indeholde oplysningerne i § 5, stk. 2 – herunder hovedformålet med indgrebet (nr. 3) og det faktiske og retlige grundlag (nr. 4). Netop disse to punkter er blevet det centrale stridsemne i dansk kontrolundersøgelsespraksis.

LOV

Konkurrencebogen § 18, stk. 1, 3

Retsplejeloven § 796, stk. 3

Retssikkerhedsloven § 5, stk. 2, 4, 6

Retssikkerhedsloven § 9, stk. 1

PRAKSIS	Højesteret · Højesteret stadfæster dom for uforsvarlig behandling af dyr og godkender beviser fra Fødevarestyrelsens kontrolbesøg uden retskendelse	03.09.2024
	Landsretten · Landsret godkender politiets ransagning uden retskendelse grundet risiko for bevisforspildelse	06.11.2014
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S)	22.12.2022

»Out of scope«: ØnskeBørn-sagen fra Konkurrenceankenævnet til Højesteret

Det principielt vigtigste procesretlige spørgsmål på området er, om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen må anvende materiale indsamlet under en kontrolundersøgelse som bevis for en **anden** overtrædelsestype end den, kontrolundersøgelsens beslutning angav som hovedformål. Spørgsmålet er kendt som »out of scope«-problemet og udspringer af retssikkerhedslovens krav om angivelse af hovedformål og retligt grundlag.

Sagsforløbet kan følges gennem hele instansrækken:

Dato	Instans/skridt	Indhold
2016-2020	KFST	16 henvendelser om bindende videresalgspriser i baby-/børneproduktbranchen
30. sep. 2020	KFST	Intern efterforskningsrapport i den generelle undersøgelsessag
12. nov. 2020	KFST	Direktørens beslutning om kontrolundersøgelse hos ØnskeBørn
20. nov. 2020	Retten i Glostrup	Retskendelse efter § 18, stk. 3
25. nov. 2020	KFST	Kontrolundersøgelsen gennemføres
Maj 2021	KFST	Konkurrencesag indledes om horisontal priskoordinering efter § 6
1. juli 2022	Sø- og Handelsretten	ØnskeBørn anlægger »out of scope«-sag
22. dec. 2022	Konkurrenceankenævnet	KL-3-2022: afslag på aktindsigt stadfæstes
4. sep. 2023	Sø- og Handelsretten	BS-25183/2022-SHR
13. juni 2025	Højesteret	BS-46057/2023-HJR

Kernen er asymmetrien mellem kontrolundersøgelsens erklærede genstand og den efterfølgende sag. Kontrolundersøgelsen angik efter virksomhedens opfattelse alene **bindende videresalgsspriser** (vertikale aftaler), mens den sag, materialet siden blev brugt i, angik **horisontal priskoordinering** mellem kædens medlemmer. Sø- og Handelsretten formulerede tvisten i [BS-25183/2022-SHR](#) således:

Twisten angik, om styrelsen var berettiget til at benytte materiale fra kontrolundersøgelsen som bevis i en sag om horisontal priskoordinering – en overtrædelsestype, der efter ØnskeBørns opfattelse faldt uden for kontrolundersøgelsens formål, der alene havde været bindende videresalgsspriser (vertikale aftaler).

Sagen er registreret i to parallelle domsreferater – [BS-25183/2022-SHR om anvendelse af materiale indhentet ved kontrolundersøgelse](#) – og begge påberåber sig samme retsgrundlag: [konkurrencelovens § 18, stk. 1 og 3, § 6, stk. 1](#) og [retssikkerhedslovens § 5, stk. 2](#). Det er netop § 5, stk. 2, nr. 3 og 4, der gør beslutningens angivelse af hovedformål og retligt grundlag til den ydre ramme for, hvad materialet lovligt kan bruges til.

Sagen blev endeligt prøvet af Højesteret ved [BS-46057/2023-HJR](#) af 13. juni 2025, der behandler anvendelsen af beviser fundet under en kontrolundersøgelse »out of scope« med [§ 17, stk. 1, § 18, stk. 1](#) og [§ 6](#) samt retssikkerhedslovens § 5, stk. 2, som retsgrundlag. Dommen er dermed den autoritative afklaring af rækkevidden af § 18-materiale i dansk ret, og enhver vurdering af en kontrolundersøgelses lovlighed må i dag tage afsæt i den.

Konkurrenceankenævnet berørte samme problemstilling indirekte i [KL-3-2022](#). ØnskeBørn gjorde her gældende, at aktindsigt i de 14 brancheklager var en forudsætning for at kunne demonstrere over for Sø- og Handelsretten, at kontrolundersøgelsens genstand afveg fra konkurrencesagens. Ankenævnet afviste dette, bl.a. fordi ingen af de 16 henvendelser var indgået i grundlaget for Retten i Glostrups kendelse – et forhold, der i sig selv er oplysende om, hvor tyndt et grundlag en retskendelse efter § 18, stk. 3, i praksis kan hvile på: styrelsens anmodning henviste alene til »flere henvendelser, som styrelsen har modtaget over en årrække«, uden at retten blev underrettet om det præcise antal eller fik henvendelserne forelagt.

LOV

[Konkurrenceloven § 6, stk. 1](#)
[Konkurrenceloven § 17, stk. 1](#)
[Konkurrenceloven § 18, stk. 1, 3](#)
[Retssikkerhedsloven § 5, stk. 2](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope')	13.06.2025
	Sø- og Handelsretten · Sø- og Handelsrettens dom om rækkevidden af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser og out-of-scope bevisførelse	04.09.2023
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgsspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S)	22.12.2022

Elektroniske data: indsamling, sikring, 40-hverdagesfristen og sletning

§ 5

[§ 18, stk. 4](#) regulerer det, der i praksis er kontrolundersøgelsens tyngdepunkt: indsamlingen af dataindhold fra elektroniske medier. Bestemmelsen opstiller en lukket cyklus med syv led, som styrelsen skal gennemføre i rækkefølge:

- **Indsamling** af en kopi af dataindholdet fra elektroniske medier omfattet af kontrolundersøgelsen, med henblik på gennemgang i styrelsens lokaler eller i andre udpegede lokaler.

- **Sikring mod læsning** – ved forsegling eller på anden måde – *inden* kontrolundersøgelsen afsluttes.
- **Overværelsesret**: den kontrollerede eller dennes repræsentant kan kræve at overvære, at data gøres tilgængelige for læsning, og at styrelsen gennemgår materialet.
- **40-hverdagesfristen**: styrelsen skal senest 40 hverdage efter kontrolundersøgelsens afslutning give en kopi af de oplysninger, styrelsen måtte have taget fra de indsamlede data, til den kontrollerede.
- **Forny et sikring** mod læsning, når gennemgangen er gennemført.
- **Sletning**, hvis styrelsen vurderer, at materialet ikke indeholder beviser for en overtrædelse.
- **Udskudt sletning**, hvis styrelsen går videre med sagen – da først, når sagen er endeligt afgjort.

Overværelsesretten er central som kontradiktorisk garanti. Forarbejderne til 2012-nyaffattelsen præciserer, at kravet om fysisk tilstedeværelse blev opgivet:

Med udtrykket "overvære" stilles der ikke som efter den gældende bestemmelse krav om, at de pågældende skal være fysisk til stede. Der gives således også mulighed for, at de pågældende virtuelt kan overvære åbningen eller gennemgangen af de indsamlede data.

Begrundelsen for at bevare sikringen mod læsning under sagens videre forløb er bevismæssig og kommer parten til gode:

Feks. kan der tænkes at forekomme tilfælde, hvor det af en part i en sag vil blive betvivlet, om en given oplysning stammer fra det indsamlede materiale. I sådanne tilfælde vil forseglingen eller sikringen mod læsning kunne brydes, og det vil være muligt at efterprøve indsigelsen.

Fristerne suppleres af § 18, stk. 5 og stk. 6, der giver styrelsen adgang til at **forsegle** forretningslokaler og oplysninger i op til tre hverdage, henholdsvis at **medtage** oplysninger eller medier med henblik på kopiering mod tilbagelevering senest tre hverdage efter kontrolundersøgelsen. Efter § 18, stk. 7 kan alle fristerne i stk. 4-6 »i særlige tilfælde« forlænges – efter forarbejderne fx ved tekniske vanskeligheder eller ved meget store datamængder.

Denne cyklus er samtidig det sted, hvor virksomhedernes efterlevelspligt bliver mest håndfast. I [KEP-25/01537-8](#) af 25. juni 2026 fandtes **Jobteam A/S** at have obstrueret en konkurrenceretlig kontrolundersøgelse ved massiv sletning af e-mails. Afgørelsen bygger netop på § 18, stk. 1, 3 og 4 sammenholdt med § 23, stk. 1 om bøder samt straffelovens §§ 21-22 om forsøg og medvirken – en kombination, der viser, at obstruktion af en kontrolundersøgelse i dansk praksis behandles som en selvstændig, sanktionsbelagt overtrædelse uafhængigt af den bagvedliggende materielle sag.

LOV

KonkurrenceLovent § 18, stk. 4-7

KonkurrenceLovent § 23, stk. 1

PRAKSIS

Konkurrencerådet · Jobteam A/S fandtes at have obstrueret en konkurrenceretlig kontrolundersøgelse ved massiv sletning af e-mails

25.06.2026

Kontrolundersøgelser i private hjem og grænsen til politiets ransagning

§ 6

Med 2021-reformen fik Danmark en udtrykkelig hjemmel til kontrolundersøgelser uden for virksomhedens egne lokaler. § 18 a, stk. 1 betinger indgrebet af, at der er **rimelig grund til mistanke** om, at oplysninger

vedrørende kontrolundersøgelsens genstand, som måtte være relevante som bevis for en overtrædelse af § 6 eller § 11 eller EUF-traktatens artikel 101 eller 102, opbevares i andre lokaler, grunde eller transportmidler – »herunder private hjem tilhørende de pågældende virksomheders eller virksomhedssammenslutningers direktører, ledere og andre ansatte«.

Tre begrænsninger er værd at fremhæve:

- **Ingen mundtlige forklaringer.** § 18 a, stk. 2 bestemmer udtrykkeligt, at styrelsen ikke under en kontrolundersøgelse i private hjem kan forlange mundtlige forklaringer. Herudover finder § 18, stk. 1, 3, 4 og 6-10 tilsvarende anvendelse – hvilket betyder, at **retskendelseskravet i stk. 3 gælder fuldt ud**, mens forseglingsadgangen i stk. 5 ikke er medtaget.
- **Politiets overtagelse ved personlig mistanke.** Efter § 18 a, stk. 3 gælder, at hvis der er rimelig grund til mistanke om, at en fysisk person med rådighed over lokaliteten har medvirket til overtrædelsen, og betingelserne i [retsplejelovens § 794](#) i øvrigt er opfyldt, **gennemfører politiet en ransagning** – foretaget under tilstedeværelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Skæringspunktet er altså mistanken mod *personen*, ikke mod virksomheden.
- **Rådets rolle ved strafforfølgning.** Beslutningen om at oversende sager vedrørende fysiske personer til anklagemyndigheden med henblik på politimæssig efterforskning træffes af Konkurrencerådet, jf. [forretningsordenens § 3, stk. 1, nr. 9](#).

Vejledning om processer i konkurrencesager sammenfatter afgrænsningen:

Ud over kontrolundersøgelser i virksomheder kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen også foretage kontrolundersøgelser i private hjem. Dette vil typisk være hos ledende medarbejdere i en virksomhed og kræver, at der er mistanke om, at der er beviser for en overtrædelse af konkurrencereglerne i det pågældende hjem. Ligesom ved kontrolundersøgelser i virksomheder indhenter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en retskendelse inden kontrolundersøgelsen i det private hjem. Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har konkret mistanke om, at personen, der bor i det private hjem, har medvirket til overtrædelsen af konkurrencereglerne, vil det være politiet, der gennemfører kontrolundersøgelsen.

Den ældre [Vejledning om konkurrenceloven, kap. 4.4](#) noterer parallelt, at »[p]olitiet har også mulighed for at gennemføre ransagninger hos dem, der mistænkes for at medvirke til en overtrædelse af konkurrenceloven«. Efter § 18, stk. 8 yder politiet i øvrigt bistand ved udøvelsen af beføjelserne efter stk. 1, 2 og 4-6.

LOV

[Konkurrenceloven § 18a, stk. 1-3](#)

[Konkurrenceloven § 18, stk. 8](#)

[Retsplejeloven § 794](#)

§ 7 Mundtlige forklaringer, interviews, selvinkriminering og legal privilege

2021-reformen indførte et sammenhængende sæt af oplysnings- og forklaringsbeføjelser, som må læses samlet:

- § 17 – skriftlige oplysningskrav mod en rimelig frist; kravet skal stå i et rimeligt forhold til formålet og må ikke føre til, at modtageren »tvinges til at tilstå en overtrædelse«.
- § 17 a – indkaldelse af enhver repræsentant eller fysisk person til at deltage i og besvare spørgsmål under et interview.
-

[§ 18, stk. 1, 3. pkt.](#) – **mundtlige forklaringer** afkrævet under selve kontrolundersøgelsen om faktiske oplysninger eller dokumenter vedrørende dennes genstand og formål, med registrering af svarene.

Alle tre beføjelser er undtaget fra retssikkerhedslovens selvinkrimineringsbeskyttelse. [§ 17 b](#) bestemmer:

§ 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter finder ikke anvendelse på krav til virksomheder eller virksomhedssammenslutninger om oplysninger efter § 17, gennemførelsen af et interview efter § 17 a eller afgivelsen af en mundtlig forklaring efter § 18, stk. 1, 3. pkt. De pågældende har pligt til at afgive oplysninger efter de nævnte bestemmelser, i det omfang dette er foreneligt med forbuddet mod selvinkriminering efter EU-retten.

[Retssikkerhedslovens § 10, stk. 1](#) ville ellers have fritaget en mistænkt fra enhver oplysningspligt, medmindre det kunne udelukkes, at oplysningerne kunne have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse – og [§ 10, stk. 3](#) pålægger myndigheden at vejlede den mistænkte herom. Konstruktionen i [§ 17 b](#) er derfor, at den **nationale** beskyttelse viger, mens den **EU-retlige** træder i stedet. Grænsen er dermed EU-Domstolens praksis om, at en virksomhed kan pålægges at besvare rent faktuelle spørgsmål og udlevere eksisterende dokumenter, men ikke at anerkende en overtrædelse.

Denne balance er procesretligt sikret gennem en særlig, selvstændig klageadgang. [§ 19, stk. 1, 2. pkt.](#) bestemmer, at

afgørelser om det EU-retlige forbud mod selvinkriminering, jf. § 17 b, 2. pkt., afgørelser om forbuddet mod selvinkriminering, jf. § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, og afgørelser om beskyttelsen af fortroligheden af korrespondance mellem en virksomhed og dennes eksterne advokat påklages til Konkurrenceankenævnet af den, som afgørelsen retter sig mod.

Dermed har dansk ret en udtrykkelig, lovfæstet klageadgang for **legal privilege** – fortroligheden af korrespondance med virksomhedens eksterne advokat – og for selvinkrimineringsspørgsmål. Det er en betydningsfuld procedurel garanti: en tvist om, hvorvidt et dokument beslaglagt under en dawn raid er advokatbeskyttet, kan prøves af ankenævnet uden at afvente den materielle sags afslutning. Bemærk afgrænsningen til **eksterne** advokater; korrespondance med in-house jurister er ikke omfattet af bestemmelsens ordlyd.

Sanktionen bag oplysnings- og medvirkenspligten er [§ 22](#). Efter [§ 22, stk. 1, nr. 3](#) kan der pålægges daglige eller ugentlige tvangsbøder til den, der undlader »at underkaste sig en kontrolundersøgelse, jf. § 18«, og efter [§ 22, stk. 3](#) kan tvangsbøden udgøre op til **5 pct. af den pågældendes gennemsnitlige samlede daglige omsætning på verdensplan i det foregående regnskabsår pr. dag**. Fysiske personer kan efter [§ 22, stk. 2](#) pålægges tvangsbøder for manglende svar på oplysningskrav og for udeblivelse fra interviews – men ikke for manglende medvirken til selve kontrolundersøgelsen.

LOV

[Konkurrencebogen § 17, stk. 1](#)

[Konkurrencebogen § 17a](#)

[Konkurrencebogen § 17b](#)

[Konkurrencebogen § 19, stk. 1](#)

[Konkurrencebogen § 22, stk. 1-3](#)

[Retssikkerhedsloven § 10, stk. 1, 3](#)

§ 8 Grænseoverskridende kontrolundersøgelser: EU-, EØS- og nordisk bistand

§ 18, stk. 9 og stk. 10 gør Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til udførende myndighed for andre landes konkurrencemyndigheder. Ordningen er bygget op i tre lag, som afspejler ændringskædens historik:

Bestemmelse	Rækkevidde	Indført
§ 18, stk. 9	Bistand til Europa-Kommissionen og konkurrencemyndigheder i EØS-området vedr. TEUF art. 101-102 og EØS-aftalens art. 53-54	1997, udvidet 2017, globaliseret 2021
§ 18, stk. 10	Bistand til konkurrencemyndighederne i Sverige, Norge, Island, Finland, Grønland og på Færøerne vedr. nationale konkurrenceregler	2017
§§ 18 b-d	ECN+-samarbejdet: udførelse i en anden NCA's navn, informationsudveksling og gensidig bistand	2021

Den oprindelige stk. 9 svarede efter forarbejderne til artikel 22, stk. 1, i [gennemførelsesforordning 1/2003](#). 2017-udvidelsen begrundes i forarbejderne med, at bestemmelsen ikke omfattede bistand til EØS-landene, selv om »[b]estemmelserne i EØS-aftalens artikel 53 og 54 svarer til EUF-Traktatens artikel 101 og 102«, og at forslaget skulle gøre det muligt for Danmark at tiltræde en fremforhandlet nordisk samarbejdsaftale. Det nye stk. 10 udvidede samtidig bistanden til rent **nationale** sager i de nordiske lande – formålet var »at sikre, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan yde bistand til opklaring af overtrædelser af konkurrencereglerne i de andre nordiske lande samt Grønland og Færøerne«. Ved 2021-reformen udgik ordene »andre« og »i Den Europæiske Union eller« af stk. 9, hvorved bestemmelsen fik global rækkevidde.

ECN+-lagene er reguleret i [§ 18 b](#), hvorefter styrelsen kan gennemføre kontrolundersøgelser **på vegne af og i en anden EU-konkurrencemyndigheds navn**, og hvorefter repræsentanter for den anmodende myndighed har ret til under styrelsens tilsyn at deltage i og aktivt bistå under undersøgelsen. [§ 18 c](#) regulerer udvekslingen af de indhentede oplysninger efter [artikel 12 i forordning 1/2003](#) og opstiller en vigtig beskyttelse af straflempelsesordningen: ansøgninger om bøde- eller sanktionslempelse kan kun udveksles med ansøgerens samtykke eller under snævert afgrænsede betingelser, jf. [§ 18 c, stk. 2](#). Efter [§ 18 c, stk. 3](#) kan tavshedsbelagte oplysninger videregives til konkurrencemyndigheder uden for EU under forbehold om gensidighed. [§ 18 d](#) gennemfører bistands- og inddrivelsesreglerne i [ECN+-direktivets](#) artikel 25-28, hvor restanceinddrivelsesmyndigheden håndterer anmodninger efter artikel 25, litra c, og artikel 26.

Det er værd at bemærke, at [§ 18, stk. 9, 2. pkt.](#) og [§ 18, stk. 10, 2. pkt.](#) begge fastslår, at reglerne i stk. 1-8 finder tilsvarende anvendelse. **Retskendelseskravet gælder derfor også, når styrelsen agerer for en udenlandsk myndighed** – der er ingen forenklet procedure for bistandssager.

LOV

Konkurrenceloven § 18, stk. 9, 10

Konkurrenceloven § 18b

Konkurrenceloven § 18c, stk. 2, 3

Konkurrenceloven § 18d

§ 13: undtagelsen fra offentlighedsloven, egenaces og 2017-stramningen

§ 9

Konkurrenceloven § 13, stk. 1 indeholder en af dansk rets mest vidtgående fravigelser af offentlighedsprincippet:

Lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for sager og undersøgelser efter denne lov bortset fra sager om fastsættelse af bestemmelser efter [en række opregnede bemyndigelser].

Hensynet er ifølge forarbejderne, at styrelsen »i betydeligt omfang kommer i besiddelse af en lang række oplysninger, herunder fortrolige, om markedsaktører«, og at offentlighed herom ville gå videre end »nødvendigt og gavnligt med henblik på fremme af konkurrencen«. Ordene »og undersøgelser« blev indsat i 2010 netop for at sikre, at offentlighedsloven heller ikke gælder for **kontrolundersøgelser** efter § 18 eller for sektorundersøgelser.

Tilbage står tre kanaler:

- **Egenaces** for virksomheder efter [offentlighedslovens § 8](#), jf. § 13, stk. 1, 2. pkt. – men kun »i sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse«, og **ikke** i oplysninger om en anden virksomheds tekniske indretninger, fremgangsmåder, drifts- og forretningsforhold eller andre fortrolige oplysninger.
- **Notat- og journaliseringspligt** efter [offentlighedslovens §§ 13 og 15](#).
- **Partsaktindsigt** efter forvaltningsloven, som ikke berøres af § 13, men som modificeres af [§ 15 a](#).

2017-reformen strammede egenaces markant. Forarbejderne konstaterer, at den tidligere ordlyd indebar »en for vid adgang til egenaces i forhold til, hvad der var sigtet hermed«, og illustrerer den nye retstilstand med et eksempel, der rammer kernen af denne oversigt:

Hvis Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemfører en kontrolundersøgelse af virksomhed A, indebærer forslaget, at virksomhed B ikke har ret til indsigt via reglerne om egenaces i undersøgelsessagen vedrørende virksomhed A. Dermed undgås, at virksomhed B får unødvendig indsigt i materiale indsamlet ved en kontrolundersøgelse hos virksomhed A og dermed i virksomhed A's forretningsforhold.

Balancen sikres ved, at B får partsaktindsigt, »[s]åfremt oplysningerne indhentet hos virksomhed A senere måtte indgå i en afgørelsessag mod virksomhed B«. Fører kontrolundersøgelsen derimod ikke til videre skridt, er der efter forarbejderne »ikke et retssikkerhedsmæssigt hensyn til virksomhed B«, men derimod et beskyttelseshensyn til A.

Modstykket til hemmeligholdelsen er den lovfæstede **offentliggørelsespligt** i [§ 13, stk. 2](#), der omfatter Konkurrencerådets afgørelser, styrelsens afgørelser eller resuméer heraf, domme og bødevedtagelser, Konkurrenceankenævnets kendelser og domme i sager, hvor myndighederne er part. Formålet er ifølge forarbejderne dobbelt: at udbrede kendskabet til praksis og at sikre, at »forbrugere og virksomheder får en reel mulighed for at rejse et eventuelt erstatningskrav«. Offentliggørelsen begrænses af [§ 13, stk. 4](#), hvorefter drifts- og forretningshemmeligheder ikke må offentliggøres, når det er af væsentlig økonomisk betydning for den, oplysningen angår.

At § 13, stk. 4, har selvstændig procesretlig vægt, viser [BS-20874/2020-HJR](#) af 15. december 2020, hvor Højesteret afviste direkte anke i en sag om offentliggørelse af en konkurrenceafgørelse med [§ 13, stk. 2 og 4](#) som retsgrundlag. Tvister om, hvad der må offentliggøres, føres altså som selvstændige retssager – og de nyder en særlig beskyttelse: efter [§ 19, stk. 4](#) har klage til Konkurrenceankenævnet over afgørelser efter § 13, stk. 4, **opsættende virkning** i kraft af loven selv. Endelig giver [§ 13, stk. 5](#) den, der skal afgive oplysninger, ret til over for rådets formand at begære, at fortrolige oplysninger ikke afgives over for rådets medlemmer; formanden afgør endeligt spørgsmålet.

LOV

Konkurrencebogen § 13, stk. 1-5

Konkurrencebogen § 19, stk. 4

Offentlighedsloven § 8

PRAKSIS

Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse 15.12.2020

§ 10 Hvad Konkurrenceankenævnet lægger vægt på ved aktindsigt i kontrolundersøgelsesmateriale

Aktindsigtspraksis er det område, hvor konkurrencemyndighedernes vurderingsmønster træder tydeligst frem. Nævnets kendelser tegner en bemærkelsesværdig konsistent linje over 25 år.

Det snævre partsbegreb er det bærende princip. Den ledende afgørelse er [KL-3-2016 \(Jorton-sagen\)](#) af 4. april 2017, hvor ankenævnet fastslog, at et snævert partsbegreb afskærer aktindsigt i andre virksomheders kontrolundersøgelser – men samtidig hjemviste egenaccess-spørgsmålet. Kendelsen trækker på [konkurrencebogens § 13, stk. 1](#), [§ 15 a](#), [retssikkerhedsbogens § 3](#), forvaltningsbogens §§ 9-16 og [offentlighedsbogens § 8](#) samt EMRK artikel 6. Den er siden blevet det faste referencepunkt: i [KL-3-2022](#) fremhævede nævnet udtrykkeligt,

at der i konkurrencesager skal anvendes et snævert partsbegreb, hvorefter partsstatus kun undtagelsesvis tillægges andre end den umiddelbare adressat for en konkret afgørelse – med henvisning til Konkurrenceankenævnets afgørelse af 4. april 2017 i sag KL-3-2016.

Sagsbegrebet – ikke journaliseringen – afgør omfanget. I [KL-3-2022](#) fastslog nævnet, at ØnskeBørn som part i kontrolundersøgelsessagen og den efterfølgende konkurrencesag kunne forlange indsigt i alle dokumenter, der vedrørte disse sager – »også dokumenter, der ikke var journaliseret, men efter deres indhold relaterede sig til sagen«. Adgangen strækker sig derimod ikke til den **generelle undersøgelsessag**, som kontrolundersøgelsen udsprang af. Efter en konkret vurdering af indholdet fandt nævnet, at de 14 brancheklager ikke relaterede sig til kontrolundersøgelsessagen. Nævnet bemærkede dog, at det var »uheldigt«, at styrelsen ikke allerede ved sin første afgørelse udleverede de to henvendelser, der faktisk omtalte ØnskeBørn.

Retssikkerhedsbogens § 3 er indgangen til partsaktindsigt i selve kontrolundersøgelsen. Bestemmelsen fastslår, at ved beslutninger om iværksættelse af tvangsindgreb finder forvaltningsbogens §§ 3-9 a, 10-18 og 22-26 anvendelse. Det er ad denne vej, at en kontrolundersøgt virksomhed – der jo ikke nyder godt af offentlighedsloven, jf. § 13 – får partsaktindsigt i kontrolundersøgelsessagen.

Mønsteret i afslagene kan sammenfattes:

Kendelse	Nægtet indsigt i	Bærende hensyn
98-194.449 (LK a/s, 1999)	Materiale fra Konkurrentestyrelsens kontrolundersøgelse	Tidlig, ledende afklaring af indsigtsens grænser
j.nr. 2010-0023097 (EDC-Gruppen, 2011)	Dele af materialet i kartelsag	Efterforskningshensyn og interne arbejdsdokumenter
KL-8-2019 (FK Distribution, 2020)	Fortrolige markedsoplysninger i misbrugssag	Forvaltningsbogens § 15 b, nr. 5
KL-2-2022 (Danmarks Jægerforbund)	Materiale i indledende klageundersøgelse	Sagen var endnu ikke en afgørelsessag
KL-3-2022 (ØnskeBørn)	14 brancheklager i generel undersøgelsessag	Snævert partsbegreb; tipsystemets funktion

KL-4-2023 (biogasbranchen, 2024)	Kildeidentitet bag kontrolundersøgelsen	Kildebeskyttelse; forvaltningslovens § 15 b og § 15 c
----------------------------------	---	---

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger afgørende vægt på hensynet til tipsystemet. I KL-3-2022 anførte styrelsen, at meroffentlighed var udelukket »af hensyn til et velfungerende tip-system, hvor klagere og berørte virksomheder ikke risikerer unødigt eksponering« – et hensyn ankenævnet tiltrådte, og som i [KL-4-2023](#) blev strakt til at beskytte selve **kildeidentiteten** bag en kontrolundersøgelse. Nævnet accepterer heller ikke ekstrahering som en mellemvej; i KL-3-2022 kunne muligheden for at fjerne navne inden udlevering »ikke føre til et andet resultat«.

Timing er selvstændigt afgørende. [KL-2-2022](#) fastslår, at en indledende undersøgelse af en klage endnu ikke er en afgørelsessag – hvilket harmonerer præcist med 2017-forarbejderne, hvorefter virksomhederne »først [vil] være berettiget til partsaktindsigt eller egenacces, når der er tale om en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse«. Endelig viser [98-75.834 \(FSR, 1998\)](#), at nævnet allerede fra begyndelsen afviste krav om **generel** partsstatus for en brancheorganisations medlemmer.

LOV	Forvaltningsloven § 10	Forvaltningsloven § 15b	KonkurrenceLoven § 13, stk. 1
	KonkurrenceLoven § 15a	Retssikkerhedsloven § 3	
PRAKSIS	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i kildeidentitet bag kontrolundersøgelse i biogasbranchen 19.04.2024 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S) 22.12.2022 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt – indledende undersøgelse af klage var endnu ikke en afgørelsessag (Danmarks Jægerforbund) 27.10.2022 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i fortrolige markedsoplysninger i misbrugssag mod FK Distribution (forvaltningslovens § 15 b, nr. 5) 28.05.2020 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i Jorton-sagen: Snævert partsbegreb afskærer aktindsigt i andre virksomheders kontrolundersøgelser, men egenacces hjemvises 04.04.2017 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster delvist afslag på aktindsigt til EDC-Gruppen i kartelsag – efterforskningshensyn og interne arbejdsdokumenter 15.02.2011 Konkurrenceankenævnet · LK a/s's ret til aktindsigt i Konkurrencestyrelsens kontrolundersøgelse – Konkurrenceankenævnet 1999 19.11.1999 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet afviser krav om generel partsstatus for FSR-medlemmer i kvalitetskontrolsag (1998) 18.12.1998		

Klagebehandling, frister og sagsgang ved Konkurrencerådet og

§ 11 Konkurrenceankenævnet

Sagsgangen efter en kontrolundersøgelse er reguleret af et net af frister, som parterne skal navigere præcist i.

Partshøringsfaserne. [§ 15 a, stk. 3](#) fastlægger en trinvis høringsproces i sager, hvor der udstedes påbud, eller hvor tilsagn gøres bindende:

Dokument	Frist for partens udtalelse
Meddelelse om betænkeligheder (MOB)	2 uger
Klagepunktsmeddelelse (ved påbud efter §§ 6, 10 a, 11, 11 a eller 11 b)	6 uger

Yderligere partshøring efter forvaltningsloven	3 uger, medmindre sagen allerede har været forelagt Konkurrencerådet
--	--

Begrænsninger i partsaktindsigten. § 15 a, stk. 1 indskrænker indsigt i korrespondance mellem Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder til den del, der indeholder oplysninger om faktiske omstændigheder af væsentlig betydning for sagens afgørelse. § 15 a, stk. 2 begrænser indsigt i straflempelsesansøgninger, »i det omfang interessen i at kunne benytte oplysningerne ikke skønnes at være begrundet i den pågældendes ret til forsvar«.

Klage til Konkurrenceankenævnet. Nævnet består efter § 2 i bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet af en formand, der skal være **højesteretsdommer**, og fire medlemmer med henholdsvis juridisk og økonomisk sagkundskab, alle uafhængige af erhvervsinteresser. Klageberettiget er efter § 19, stk. 2 den, afgørelsen retter sig til, samt den, der i øvrigt har individuel, væsentlig interesse i sagen – dog med væsentlige undtagelser på fusionsområdet. Klagefristen er **8 uger**, jf. § 20, stk. 2, og ankenævnet kan se bort fra en overskridelse, når særlige grunde taler derfor.

Opsættende virkning er undtagelsen. § 19, stk. 4 giver kun automatisk opsættende virkning ved klager over afgørelser efter § 13, stk. 4, og § 15 f, stk. 4. For alle andre afgørelser gælder, at opsættende virkning kan tillægges konkret – hvilket gentages i § 7 i bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet: »Klage har kun opsættende virkning i det omfang, dette er fastsat i lovgivningen.« Særligt for foreløbige påbud efter § 16 b gælder en 4-ugers frist og en **fremskyndet procedure**, jf. § 19, stk. 6.

Administrativ rekurs er obligatorisk for formelle afgørelser. § 20, stk. 1 fastslår:

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelser efter denne lov kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed end Konkurrenceankenævnet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens formelle afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før ankenævnets afgørelse foreligger.

Denne sondring mellem **formelle** og **materielle** afgørelser er praktisk vigtig: en materiel afgørelse kan efter § 20, stk. 3 indbringes direkte for domstolene inden 8 uger, mens en formel afgørelse – fx om aktindsigt – først skal gennem ankenævnet. Det forklarer, hvorfor aktindsigtstvister som KL-3-2022 og KL-4-2023 altid ender hos nævnet, mens spørgsmålet om selve kontrolundersøgelsesmaterialets anvendelighed kunne føres direkte for Sø- og Handelsretten.

At der er reelle grænser for, hvad der kan prøves, viser U-5-07 af 20. november 2008, hvor Sø- og Handelsretten afviste en sag om prøvelse af **præmisserne** i en hjemvisningskendelse fra Konkurrenceankenævnet, med § 20, stk. 3 og **retsplejelovens § 253** som retsgrundlag. Det er afgørelsens konklusion, ikke dens begrundelse, der er genstand for prøvelse.

Civile bøder afgøres af domstolene, ikke af myndigheden. Efter § 24 a, stk. 1 kan styrelsen indbringe sagen for retten, når afgørelsen har været behandlet af ankenævnet; efter **stk. 3** kan indbringelse også ske, når klage- og søgsmålsfristerne er udløbet uden at være benyttet. Konkurrencerådet godkender bødepåstandsintervallet, jf. **forretningsordenens § 3, stk. 1, nr. 5**. Netop denne mekanisme blev aktiveret i 25/00464-10 af 26. maj 2025, hvor styrelsen fandt, at **REMA 1000** havde afgivet ufuldstændige oplysninger i REMA/Aldi Danmark-fusionen, og indstillede bødesag til Sø- og Handelsretten med hjemmel i bl.a. § 17, stk. 1, § 20, stk. 3, § 22, § 23, stk. 2 og § 24 a, stk. 3. Sagen illustrerer, at oplysningspligtens overtrædelse forfølges selvstændigt – ganske som obstruktionen i Jobteam-sagen.

Konkurrenceloven § 15a, stk. 1-3	Konkurrenceloven § 19, stk. 2, 4, 6
Konkurrenceloven § 20, stk. 1-3	Konkurrenceloven § 24a, stk. 1, 3
PRAKSIS	
Sø- og Handelsretten · Afvisning af sag om prøvelse af præmisser i Konkurrenceankenævnets hjemvisningskendelse	20.11.2008
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i kildeidentitet bag kontrolundersøgelse i biogasbranchen	19.04.2024
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S)	22.12.2022
Konkurrencerådet · Jobteam A/S fandtes at have obstrueret en konkurrenceretlig kontrolundersøgelse ved massiv sletning af e-mails	25.06.2026
Konkurrencerådet · REMA 1000 afgav ufuldstændige oplysninger i REMA/Aldi Danmark-fusion: KFST finder overtrædelse og indstiller bødesag til Sø- og Handelsretten	26.05.2025

§ 12 Sammenhængen med domstolspraksis: prøvelsesintensitet og instansrækken

Konkurrencesageres domstolsvej er atypisk. Retskendelser til kontrolundersøgelser afsiges af **byretten** og kan kæres til landsretten, mens prøvelsen af Konkurrencerådets og ankenævnets afgørelser – og udmålingen af civile bøder – henhører under **Sø- og Handelsretten**, hvorfra sagerne kan ankes til Højesteret. Allerede [betænkning nr. 1297/1995](#) forudsatte denne arbejdsdeling og bemærkede, at ankenævnet ville »virke besparende for det almindelige domstolssystem samtidig med, at afgørelserne vil blive truffet af en instans med særlig indsigt i konkurrencespørgsmål og en domstolslignende sagsbehandling«.

Prøvelsesintensiteten er todelt. I [BS-59196/2019-SHR](#) og [BS-59675/2019-SHR](#) (AFA JCDcaux og Clear Channel, 10. november 2021) fastslog Sø- og Handelsretten indledningsvis, at prøvelsen omfatter både det faktuelle grundlag og retsanvendelsen **fuldt ud**, men at vurderinger, der bygger på et konkurrencemæssigt skøn, kun kan tilsidesættes på et **sikkert grundlag** – med henvisning til Højesterets dom i [UfR 2020.524 H](#). Dommen er samtidig et markant eksempel på, at domstolene korrigerer myndighederne: retten ophævede ankenævnets kendelse for perioden 2011-2015, fordi beviserne for samordnet praksis ikke var tilstrækkelige, og understregede, at parallel adfærd kun kan bevise samordning, hvis samordningen er »den eneste sandsynlige forklaring« på adfærden. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blev pålagt at betale 600.500 kr. i sagsomkostninger til Clear Channel.

Civile bøder udmåles af retten. [BS-62314/2023-SHR](#) og [BS-62552/2023-SHR](#) – begge af 25. november 2025 – viser den samlede model i drift: prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om priskoordinering på el-reservemarkedet (mFRR) og udmåling af den civile bøde i samme sag, jf. [§ 24 a, stk. 2](#).

Højesteret har taget stilling til kontrolundersøgelsers rækkevidde. [BS-46057/2023-HJR](#) af 13. juni 2025 om anvendelse af beviser fundet »out of scope« er den centrale afgørelse for enhver vurdering af, hvad § 18-materiale må bruges til. Hertil kommer [BS-20874/2020-HJR](#) om offentliggørelse efter § 13.

Derimod er der ikke i det tilgængelige materiale offentliggjort landsretskendelser om **kære af selve retskendelsen** efter § 18, stk. 3. Det er ikke overraskende: kendelsen afsiges typisk for lukkede døre få dage før en uanmeldt undersøgelse, og virksomheden bliver først bekendt med den ved styrelsens ankomst. Den reelle prøvelse af kontrolundersøgelsens lovlighed sker derfor i praksis **efterfølgende** – enten som aktindsigtstvist ved Konkurrenceankenævnet eller som indsigelse mod materialets anvendelse under den materielle sag, sådan

som ØnskeBørn-forløbet demonstrerer. Det gør Højesterets »out of scope«-dom så meget desto vigtigere som retssikkerhedsgaranti.

Parallelpraksis fra andre kontrolområder bekræfter, hvor særegen konkurrencelovens ordning er. [AM2024.09.03H](#) og [V.L. S-2232-14](#) viser begge domstole, der accepterer indgreb uden forudgående retskendelse ud fra bevisforspildelseshensyn. Konkurrenceloven kender ingen sådan ventil – til gengæld har den fravalgt retssikkerhedslovens § 9. **De to ordninger er spejlbilleder af hinanden: hvor andre kontrolmyndigheder har fleksibilitet i formen, men bindes af mistankereglen, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen frihed fra mistankereglen, men er absolut bundet af retskendelseskravet.**

LOV	Konkurrenceloven § 13	Konkurrenceloven § 18, stk. 3	Konkurrenceloven § 24a, stk. 2
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope') 13.06.2025 Højesteret · Højesteret stadfæster dom for uforsvarlig behandling af dyr og godkender beviser fra Fødevarerstyrelsens kontrolbesøg uden retskendelse 03.09.2024 Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse 15.12.2020 Landsretten · Landsret godkender politiets ransagning uden retskendelse grundet risiko for bevisforspildelse 06.11.2014 Sø- og Handelsretten · Prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på el-markedet (mFRR) og udmåling af civil bøder 25.11.2025 Sø- og Handelsretten · Dom om priskoordinering på el-reservemarkedet (mFRR) og udmåling af civil bøder til Hvide Sande Fjernvarme 25.11.2025 Sø- og Handelsretten · Tvisten om ulovlig priskoordinering mellem udbydere af outdoor-reklamer 10.11.2021		

§ 13 Sammenfatning: syv holdepunkter for rådgivningen

Praksis om kontrolundersøgelser og proceduremæssige rettigheder kan sammenfattes i syv holdepunkter.

For det første er retskendelsen ufravigelig. [§ 18, stk. 3](#) indeholder ingen nødventil, og kravet gælder også ved kontrolundersøgelser i private hjem efter [§ 18 a](#) og ved bistand til udenlandske myndigheder efter [§ 18, stk. 9-10](#). Til gengæld kan kendelsen hvile på et ganske generelt grundlag – i **KL-3-2022** var byretten ikke forelagt de underliggende henvendelser overhovedet.

For det andet definerer beslutningens angivelse af hovedformål og retligt grundlag efter [retssikkerhedslovens § 5, stk. 2](#), jf. [stk. 6](#), den ydre ramme for indgrebet. Det er her, »out of scope«-forsvaret har sit ankerpunkt, og det er dette spørgsmål, der er ført gennem Sø- og Handelsretten til Højesteret i ØnskeBørn-forløbet.

For det tredje er efterlevelsespigten reel og sanktioneret i to spor: tvangsbøder på op til 5 pct. af den daglige globale omsætning efter [§ 22, stk. 3](#), og bøder for obstruktion efter [§ 23](#) – som i **Jobteam A/S**-sagen, hvor massiv sletning af e-mails blev behandlet som selvstændig overtrædelse. Rådgivningen bør derfor prioritere øjeblikkelig instruks om datafredning fra det sekund, styrelsen ankommer.

For det fire er fristerne i [§ 18, stk. 4-7](#) virksomhedens vigtigste kontrolredskab: 40 hverdage til udlevering af kopi af udtaget materiale, tre hverdage for forsegling og tilbagelevering, ret til at overvære åbning og gennemgang – også virtuelt – og krav på sletning, hvis materialet ikke indeholder beviser.

For det femte giver § 19, stk. 1, 2. pkt. en selvstændig og ofte overset klageadgang for spørgsmål om selvinkriminering og om fortroligheden af korrespondance med **eksterne** advokater. Denne kan aktiveres uden at afvente den materielle sags afslutning.

For det sjette er aktindsigt snæver og bliver snævrere. Efter 2017-reformen er egenaces begrænset til sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse, og Konkurrenceankenævnet har fra 98-194.449 (LK a/s) i 1999 over KL-3-2016 (Jorton) til KL-4-2023 konsekvent anvendt et snævert partsbegreb og beskyttet kilder, tipoplysninger og andre virksomheders forretningsforhold. Vejen ind går via retssikkerhedslovens § 3 og forvaltningslovens partsaktindsigt – ikke via offentlighedsloven, som § 13, stk. 1 sætter ud af kraft.

For det syvende prøver domstolene faktum og retsanvendelse fuldt ud, men respekterer det konkurrencemæssige skøn, medmindre det kan tilsidesættes på et sikkert grundlag. Som AFA JCDcaux/Clear Channel-sagen viser, er den prøvelse ikke formel: myndighedernes bevisvurdering blev underkendt for en femårig periode, og styrelsen blev pålagt betydelige sagsomkostninger.

Den materielle vurdering af den adfærd, kontrolundersøgelsen søger at dokumentere, behandles i kartel-konkurrencebegrænsende-aftaler og misbrug-dominerende-stilling, mens den efterfølgende sanktionsudmåling behandles i konkurrenceloven-boedeudmaaling-straflømpelse. Generel forvaltningsretlig aktindsigt og partshøring uden konkurrenceretlig kontekst hører under aktindsigt og partshøring, og de almindelige straffeprocessuelle regler under beslaglæggelse-og-ransagning.

LOV

Konkurrenceloven § 13, stk. 1

Konkurrenceloven § 18, stk. 3-7, 9, 10

Konkurrenceloven § 19, stk. 1

Konkurrenceloven § 22, stk. 3

Retssikkerhedsloven § 3

Retssikkerhedsloven § 5, stk. 2, 6

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope')	13.06.2025
	Sø- og Handelsretten · Tvisten om ulovlig priskoordinering mellem udbydere af outdoor-reklamer	10.11.2021
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i kildeidentitet bag kontrolundersøgelse i biogasbranchen	19.04.2024
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S)	22.12.2022
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse i Jorton-sagen: Snævert partsbegreb afskærer aktindsigt i andre virksomheders kontrolundersøgelser, men egenaces hjemvises	04.04.2017
	Konkurrenceankenævnet · LK a/s's ret til aktindsigt i Konkurrencestyrelsens kontrolundersøgelse – Konkurrenceankenævnet 1999	19.11.1999
	Konkurrencerådet · Jobteam A/S fandtes at have obstrueret en konkurrenceretlig kontrolundersøgelse ved massiv sletning af e-mails	25.06.2026

REFERENCE Lovgrundlag

10 paragraffer

Konkurrenceloven § 13	stk. 1-5	Konkurrenceloven § 15a	stk. 1-3
Konkurrenceloven § 17b		Konkurrenceloven § 18	stk. 1-10
Konkurrenceloven § 18a	stk. 1-3	Konkurrenceloven § 19	stk. 1
Konkurrenceloven § 20	stk. 1-3	Konkurrenceloven § 22	stk. 1, 3

Retssikkerhedsloven § 5

stk. 1-7

Retssikkerhedsloven § 9

stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser 19 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 3

13.06.2025	Højesterets dom om anvendelse af beviser fundet under kontrolundersøgelse ('out of scope')	46057-2023
03.09.2024	Højesteret stadfæster dom for uforsvarlig behandling af dyr og godkender beviser fra Fødevarestyrelsens kontrolbesøg uden retskendelse	AM2024.09.03H
15.12.2020	Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse	bs-20874-2020-hjr

LANDSRET TEN · ANKEINSTANS 1

06.11.2014	Landsret godkender politiets ransagning uden retskendelse grundet risiko for bevisforspildelse	V.L. S-2232-14
------------	--	----------------

SØ- OG HANDELSRET TEN · SPECIALRET 5

25.11.2025	Prøvelse af Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig priskoordinering på el-markedet (mFRR) og udmåling af civil bøde	BS-62314/2023-SHR
25.11.2025	Dom om priskoordinering på el-reservemarkedet (mFRR) og udmåling af civil bøde til Hvide Sande Fjernvarme	BS-62552/2023-SHR
04.09.2023	Sø- og Handelsrettens dom om rækkevidden af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kontrolundersøgelser og out-of-scope bevisførelse	7237-8731
10.11.2021	Twisten om ulovlig priskoordinering mellem udbydere af outdoor-reklamer	BS-59196/2019-SHR og BS-59675/2019-SHR
20.11.2008	Afvisning af sag om prøvelse af præmisser i Konkurrenceankenævnets hjemvisningskendelse	U-5-07

KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 8

19.04.2024	Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i kildeidentitet bag kontrolundersøgelse i biogasbranchen	KL-4-2023
22.12.2022	Konkurrenceankenævnets kendelse i sag KL-3-2022: Afslag på aktindsigt i 14 brancheklager om bindende videresalgspriser stadfæstet (ØnskeBørn A/S)	KL-3-2022
27.10.2022	Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt – indledende undersøgelse af klage var endnu ikke en afgørelsessag (Danmarks Jægerforbund)	KL-2-2022
28.05.2020	Konkurrenceankenævnet stadfæster afslag på partsaktindsigt i fortrolige markedsoplysninger i misbrugssag mod FK Distribution (forvaltningslovens § 15 b, nr. 5)	KL-8-2019
04.04.2017	Konkurrenceankenævnets kendelse i Jorton-sagen: Snævert partsbegreb afskærer aktindsigt i andre virksomheders kontrolundersøgelser, men egenaces hjemvises	KL-3-2016

15.02.2011	Konkurrenceankenævnet stadfæster delvist afslag på aktindsigt til EDC-Gruppen i kartelsag – efterforskningshensyn og interne arbejdsdokumenter	j.nr. 2010-0023097
19.11.1999	LK a/s's ret til aktindsigt i Konkurrencestyrelsens kontrolundersøgelse – Konkurrenceankenævnet 1999	98-194.449
18.12.1998	Konkurrenceankenævnet afviser krav om generel partsstatus for FSR-medlemmer i kvalitetskontrolsag (1998)	98-75.834
KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
25.06.2026	Jobteam A/S fandtes at have obstrueret en konkurrenceretlig kontrolundersøgelse ved massiv sletning af e-mails	KEP-25/01537-8
26.05.2025	REMA 1000 afgav ufuldstændige oplysninger i REMA/Aldi Danmark-fusion: KFST finder overtrædelse og indstiller bødesag til Sø- og Handelsretten	25/00464-10

FORARBEJDE Betænkninger

3 referencer

Betænkning om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen

nr. 1039 · 1985 · Justitsministeriet

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

04

PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over misbrug af dominerende stilling (konkurrenceloven § 11)

Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens totrinsvurdering af dominans og misbrug efter konkurrenceloven § 11

Version 1 · Opdateret 16. jul. 2026 · 34 afgørelser · 1998–2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Konkurrenceloven § 11 forbyder én eller flere virksomheder at misbruge en dominerende stilling. Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen – der tilsammen udgør den uafhængige danske konkurrencemyndighed – anlægger konsekvent en totrinsvurdering: først afgrænses det relevante marked og dominansen fastslås, dernæst vurderes selve misbruget efter en skønspregt helhedsbedømmelse, hvor de fire eksempler i § 11, stk. 3, udtrykkeligt ikke er udtømmende. Praksis viser, at styrelsens primære remedier er påbud efter § 16 og bindende tilsagn efter § 16 a – ikke bøder – og at Konkurrenceankenævnet gentagne gange har ophævet misbrugsafgørelser, hvor dominansen var fastslået, men misbrugsleddet ikke var tilstrækkeligt underbygget.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Dominans er ikke i sig selv ulovligt – det er misbruget, der er forbudt; men den dominerende virksomhed har en særlig forpligtelse til ikke at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence.
- 02 § 11 forudsætter en totrinsvurdering: (1) dominans på et afgrænset relevant marked og (2) misbrug. Begge led skal være opfyldt og bevises særskilt.
- 03 Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på markedsandelen som det centrale, men sjældent tilstrækkelige, dominanskriterium – den suppleres af økonomisk styrke, adgang til forsyningskilder, patenter/knowhow, kontrol over infrastruktur, vertikal integration og eksklusivaftaler.
- 04 Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver, at den dominerende virksomhed SELV godtgør saglige grunde, objektiv nødvendighed eller effektivitetsgevinster – bevisbyrden for misbrugsforsvaret ligger hos virksomheden.
- 05 Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer, at flere indbyrdes uafhængige virksomheder kan være KOLLEKTIVT dominerende, når de fremtræder som en enhed på markedet, og konkurrencen mellem dem i det væsentlige er neutraliseret.

- 06** Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser at statuere misbrug alene ud fra en høj markedsandel eller en prisforhøjelse – der kræves en konkret analyse af den påberåbte skadevirkning på markedet.
- 07** Eksempellisten i § 11, stk. 3, er ikke udtømmende: det er uden betydning for lovligheden af et påbud, om adfærden kan henføres til ét af de fire eksempler.
- 08** Styrelsens primære remedier er påbud efter § 16 og bindende tilsagn efter § 16 a; en civil bøde efter § 23, stk. 1, nr. 2, kræver en særskilt sag og forudsætter forsæt eller uagtsomhed.
- 09** Et påbud skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og være nødvendigt for effektivt at bringe den til ophør – ved to lige effektive påbud skal det mindst indgribende vælges, jf. § 16, stk. 2.
- 10** Konkurrenceankenævnet ophæver reelt misbrugsafgørelser, hvor dominansen er fastslået, men den konkurrenceskadelige virkning ikke er tilstrækkeligt underbygget (Scandlines, Kirudan/Maersk Medical, Arla-negativ udligning).
- 11** Klage til Konkurrenceankenævnet skal indgives inden 8 uger og ledsages af et gebyr på 5.000 kr.; klagen har som udgangspunkt ikke opsættende virkning, men kan tillægges det.
- 12** Afviger en dominerende virksomhed med et § 10 a-påbud i ikke ubetydelig grad fra sine indsendte samhandelsbetingelser, kan det tillægges bevismæssig betydning i en § 11-sag, jf. § 10 a, stk. 7.

Retsgrundlaget: § 11's totrinsstruktur og den EU-konforme fortolkning

§ 1

Konkurrenceloven § 11, stk. 1 indeholder et kort og kategorisk forbud: »Det er forbudt for en eller flere virksomheder m.v. at misbruge en dominerende stilling.« Bestemmelsen rummer ingen definition af hverken »dominerende stilling« eller »misbrug«. Indholdet fastlægges i stedet af § 11, stk. 3, der opregner fire eksempler, og af Kommissionens og EU-Domstolens praksis.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egen [vejledning om konkurrenceloven](#) (C20190907960) formulerer totrinsstrukturen helt eksplicit:

»Forbuddet mod misbrug af dominerende stilling er overtrådt, når: 1. en virksomhed har en dominerende stilling på markedet, og 2. virksomheden misbruger denne stilling«

Og vejledningen fremhæver den grundlæggende sontring, som gennemsyrrer hele praksis:

»Det er ikke ulovligt for en virksomhed at have en dominerende stilling på markedet. Det er misbruget heraf, der er forbudt. Det er også lovligt for en dominerende virksomhed at konkurrere og endda konkurrere intenst for at møde konkurrencen fra konkurrenterne. En dominerende virksomhed har imidlertid en særlig forpligtelse til ikke at skade den effektive konkurrence.«

De fire eksempler i § 11, stk. 3, er ordret parallelle til TEUF artikel 102:

Nr.	Misbrugstype	Typiske sager
1	Urimelige købs-/salgspriser eller andre urimelige forretningsbetingelser	mælkepriser, havnetakster
2	Begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne	leveringsnægtelse
3	Ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere	prisdiskrimination, clearingsnægtelse
4	Koblingssalg (tillægsydelser uden forbindelse med aftalens genstand)	kombinationsbilletter

Den EU-retlige forankring er ikke frivillig. Efter [§ 2, stk. 6](#) anvendes [TEUF artikel 102](#) parallelt med [§ 11](#) eller alene, når samhandelen mellem medlemsstaterne kan påvirkes. Allerede [Betænkning nr. 1297/1995 om konkurrencelovgivningen i Danmark](#) forudsatte denne binding:

»Lovudkastets bestemmelse om kontrol med misbrug af dominerende stilling er indholdsmæssigt formulert i overensstemmelse med EF-konkurrencereglerne og forudsættes derfor administreret i overensstemmelse med Kommissionens og Domstolens praksis ved anvendelse af EF-Traktatens artikel 86.«

Denne EU-konforme fortolkning slår igennem i konkrete sager. I **Dantaxi**-sagen – [j.nr. 00-111.311](#) – stod hele tvisten om rækkevidden af EU-Domstolens *Oscar Bronner*-dom (sag C-7/97) og dens krav om »absolut nødvendighed« for essential facilities-doktrinen. I **Dansk Tipstjeneste**-sagen, [j.nr. 2:801-153/cbe](#), henviste styrelsen direkte til princippet i Domstolens dom i sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*.

Afgrænsning: kartelaftaler og gruppefritagelser hører under [kartel-konkurrencebegrænsende-aftaler](#), mens EU-Kommissionens egen håndhævelse af artikel 102 og dominansdoktrinerne (essential facilities, margin squeeze) behandles under [eu-konkurrenceret](#).

LOV

[Konkurrenceloven § 2, stk. 6](#)
[Konkurrenceloven § 11, stk. 1, 3](#)

PRAKSIS

Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311) 16.01.2001

Konkurrencerådet · Dansk Tipstjenestes meddelelsesklausul over for BABN erklæret forbudt efter konkurrencelovens § 6 28.10.1998

Hvorfor § 11 er skønspræget: kontrolprincippet fra betænkning nr. 1297/1995

§ 2

Det er ikke en tilfældighed, at [§ 11](#) er formuleret så åbent. Da den nuværende konkurrencelov blev forberedt, traf udvalget bag [Betænkning nr. 1297/1995](#) et bevidst valg: kartelforbuddet blev gjort til et **forbudsprincip**, mens misbrug af dominans blev fastholdt som et **kontrolprincip**. Begrundelsen står på [s. 321](#):

»Et forbudsprincip over for misbrug af markedsdominans vil imidlertid medføre en betydelig retsusikkerhed for virksomhederne, idet bedømmelsen af, hvornår der foreligger et misbrug af en dominerende stilling, beror på en skønspræget helhedsbedømmelse, hvori der indgår en række faktorer, som afhænger af omstændighederne i den konkrete sag.«

Udvalget lagde afgørende vægt på, at kontrolprincippet giver konkurrencemyndigheden et bredere instrumentarium end et rent forbud, jf. s. 322:

»Til forskel fra forbudsprincippet over for misbrug af markedsdominans giver kontrolprincippet eksempelvis mulighed for at foretage priskontrol eller andre kontrolforanstaltninger, der retter sig mod regulering af en fremtidig adfærd. Endvidere viser praksis fra administrationen af den gældende konkurrencelov, at det i langt det overvejende antal sager har været muligt på grundlag af kontrolprincippet at tilvejebringe en tilstrækkelig kontrol med misbrug af dominerende stilling.«

Bemærkningerne til lovudkastets kapitel 4 (s. 432) understreger, at eksempelopregningen kun er en typologi:

»Denne eksemplificering er en opregning af typiske misbrugssituationer. Afgørelsen af, om betingelsen om misbrug af dominerende stilling er opfyldt, vil fortsat være en skønspregnet helhedsbedømmelse, hvor en række faktorer skal afvejes indbyrdes. Derfor er det fundet rigtigt at opretholde kontrolprincippet til imødegørelse af misbrug af dominerende stilling.«

Kontrolprincippet slog konkret igennem i sanktionsdesignet. Efter den oprindelige lov (lov nr. 384 af 10. juni 1997) kunne bøde for misbrug af dominerende stilling som udgangspunkt kun pålægges ved gentagelse. Den dagældende § 23, stk. 1, nr. 2, straffede kun den, der forsætligt eller groft uagtsomt:

»2) overtræder § 11, stk. 1, hvis den pågældende virksomhed inden for de seneste 5 år har fået et påbud vedrørende et tilsvarende misbrug af dominerende stilling, jf. § 11, stk. 3«

Misbrug var altså i 1997 ikke automatisk ulovligt fra dag ét – påbuddet kom først, bøden først ved gentagelsen. Den gældende § 23, stk. 1, nr. 2 er skærpet markant: i dag kan en virksomhed pålægges en **civil bøde**, hvis den blot »forsætligt eller uagtsomt« overtræder § 11, stk. 1 – uden krav om forudgående påbud. Kontrolprincippets grundstruktur består dog: rådets normale reaktionsform er fortsat påbud og tilsagn, ikke bøder.

Tankegangen er ældre end 1995. Allerede [Betænkning nr. 1075/1986 »Fra monopollov til konkurrencelov«](#), s. 31 konstaterede, at »princippet om **kontrol med misbrug** har en lang tradition i dansk ret, som efter udvalgets opfattelse i det store hele har ført til tilfredsstillende resultater«.

LOV

Konkurrenceloven § 11, stk. 1

Konkurrenceloven § 23, stk. 1

Trin 1: Markedsafgrænsning og dominansanalyse – hvad styrelsen kræver dokumenteret

Dominansvurderingen er i praksis det mest ressourcetunge led. Rammen for, hvad styrelsen kræver oplyst, fremgår af [bekendtgørelse om regler for anmeldelse af aftaler m.v. i henhold til konkurrenceloven](#) (B20130017105), hvis skema K1 opstiller den analytiske checkliste. Efter bilag 2, punkt 4.1, skal enhver anmelder beskrive **det relevante produktmarked**, **det relevante geografiske marked** (internationalt, Danmark eller en del heraf) samt **tilstødende markeder**, hvor deltagerne har 25 pct. eller derover. Punkt 4.2 kræver omsætning og markedsandele opgjort i både værdi og volumen.

Selve dominanskriterierne står i **punkt 9.1**, der oplister de forhold, som »bl.a. kan indebære, at en eller flere virksomheder har en dominerende stilling«:

- Markedsandel

- Økonomisk styrke
- Adgang til forsyningskilder
- Patenter, licenser, varemærker eller knowhow
- Kontrol over infrastruktur
- Indkøb, produktion eller distribution
- Vertikal integration
- Eksklusivaftaler i forhold til leverandører og kunder

Hertil kommer punkt 9.2 – det bærende kriterium: »Hvordan og i hvilket omfang kan en eller flere virksomheder på markedet handle **uafhængigt** af de øvrige konkurrenter på markedet eksempelvis ved fastsættelse af priser?«

Markedsandelens vægt. Forarbejderne anlagde tidligt vejledende tærskler. [Betænkning nr. 1297/1995, s. 435](#) udtaler:

»Efter Kommissionens og Domstolens praksis er markedsandelen et vigtigt kriterium for vurderingen af, om der foreligger dominerende stilling. I de tilfælde, hvor markedsandelen ikke i sig selv er tilstrækkelig til at statuere dominerende stilling, må der inddrages supplerende kriterier. (...) En markedsandel på 25 pct. og derunder vil formentlig ikke være tilstrækkelig til at statuere dominerende stilling. (...) Markedsandele på mellem 25 og 40 pct. er formentlig ikke tilstrækkelige til alene at statuere dominans på det relevante marked.«

Det er samtidig fastslået, at der ikke er nogen nedre absolut grænse for virksomhedsstørrelse: styrelsens vejledning understreger, at »små og mellemstore virksomheder kan derfor også være dominerende«, når de kan handle uafhængigt af konkurrenter og kunder.

Praksis viser markedsandele langt over tærsklerne. I sagen om Post Danmarks målrabatter på magasinpost fandt Konkurrencerådet ved afgørelse af 22. december 2010 – påklaget i **Konkurrenceankenævnets sag 2011-0023661 af 9. december 2011** – at Post Danmark havde en markedsandel på over 80 pct. og var *superdominerende*: selskabet var en uomgængelig handelspartner med eneret, befordringspligt og det eneste landsdækkende distributionsnet for adresseret post, mens den største konkurrent, Bring Citymail, lå på 0-15 pct. Sagen blev genafgjort ved [Konkurrencerådets afgørelse af 31. maj 2017](#), der angik de individuelle målrabatter til Aller, Egmont og Bonnier i 2007-2009.

I [Journal nr. 3:1120-0388-28/Fødevarer og Finans](#) (Arla Foods, økologisk råmælk) illustreres markedsafgrænsningens betydning skarpt: styrelsen afgrænsede et selvstændigt marked for **indkøb af økologisk råmælk**, fordi økologisk mælk ikke kunne erstattes af konventionel (omstillingsperioden var 2 år), og fordi forbrugerne betragtede den som et andet produkt. På dét marked havde Arla 83 pct. – mod 91 pct. af den samlede mælkeindvejning. Den snævre afgrænsning på efterspørgselssubstitution svarer til den metode, betænkningen beskrev på [s. 200](#).

Kollektiv dominans er anerkendt som selvstændig figur. I [j.nr. 802-550, 8032-158,159,160,161,162](#) fastslog Konkurrencerådet, at Nordisk Wavin og Uponor tilsammen var kollektivt dominerende på plastrørsmarkedet. I Dantaxi-sagen, [j.nr. 00-111.311](#), havde de involverede taxiorganisationer mindst 90 pct. af markedet for clearing af firma-taxiboner, og Konkurrenceankenævnet formulerede kriteriet uafhængigt af det formelle ejerskab:

»Clearingsordningen indebærer, at deltagerne udgør en enhed med hensyn til muligheden for at opnå taxikørsel mod taxibon, og at de i deres indbyrdes konkurrenceforhold har neutraliseret adgangen til at benytte taxibons som betalingsmiddel ved taxikørsel.«

LOV	Konkurrencebogen § 11, stk. 1, 2	
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Post Danmarks individuelle målrabatter til magasinpostkunder – Misbrug af dominerende stilling som eneste landsdækkende distributør (Aller, Egmont og Bonnier 2007-2009)	31.05.2017
	Konkurrencerådet · Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001	28.11.2001
	Konkurrencerådet · Nordisk Wavin og Uponor påbydes at ophæve loyalitetsskabende årsbonus – Konkurrencerådet fastslår kollektivt dominerende stilling på plastrørmarkedet	27.09.2000
	Konkurrenceankenævnet · Post Danmark mod Konkurrencerådet – misbrug af dominerende stilling på markedet for magasinpost (individuelle målrabatter og minimumsbetingelser)	09.12.2011
	Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311)	16.01.2001

Trin 2: Misbrugsvurderingen – ekskluderende over for udnyttende misbrug

Når dominansen er fastslået, skal styrelsen bevise misbruget. Vejledningen sonderer mellem to grundtyper:

»Et misbrug af dominerende stilling går typisk ud på, at den dominerende virksomhed søger: at skade konkurrenter eller holde dem ude af markedet, fx ved at tilbyde konkurrenternes kunder særligt store rabatter (såkaldt »ekskluderende« eller »afskærmende« misbrug), eller at udnytte, at virksomheden ikke er udsat for konkurrence ved fx at tage urimeligt høje priser til skade for forbrugerne i sidste ende (»udnyttende misbrug«).«

Ekskluderende misbrug dominerer dansk praksis:

- **Rabatsystemer.** I [Journal nr. 3:1120-0289-17/Industri/do](#) fandt rådet, at Skandinavisk Motor Co.'s ekstrarabatsystem på VW-reservedele udgjorde misbrug, og påbød systemet ophævet. I [j.nr. 802-550, 8032-158,159,160,161,162](#) blev en loyalitetsskabende årsbonus påbudt ophævet.
- **Leveringsnægtelse.** I [Jnr. 2:801-12/cg](#) blev Montana Møbler påbudt at levere reoler til en møbelforhandler. Leveringsnægtelsessager er en klassisk dansk sagstype; [Betænkning nr. 1297/1995 kapitel 11, s. 218](#) fastslår udgangspunktet: »der [findes] efter dansk ret ikke en generel samhandelspligt«, men at konkurrenceretten under nærmere betingelser kan etablere en egentlig samhandelspligt via leveringspåbud.
- **Adgangsspærring for konkurrenter.** Vejledningens boks 3.4 fremhæver [Journal nr. 3:1120-0201-152/jac/Industri](#) (RUKO), hvor rådet konstaterede fire overtrædelser af § 11 på det danske låsemarked:

»RUKO's konkurrent, EVVA, havde vundet ordren på at levere låse til et større byggeprojekt i København. Efterfølgende tilbød RUKO bygherren, at RUKO kunne overtage gennemførelsen af ordren, og at RUKO i den forbindelse gratis ville udskifte alle de EVVA-låse, der allerede var blevet installeret. (...) Konkurrencerådet fandt, at RUKO havde misbrugt sin dominerende stilling ved at have søgt at begrænse andre låseleverandørers adgang til det danske marked.«

Distributionsvilkår. I [j.nr. 98-194.960](#) angik sagen Bang & Olufsens krav om totaloptagelse af en kapitalkæde i et selektivt distributionssystem.

- **Videresalgsforbud.** I [j.nr. 2:8032-459/mel](#) fandt rådet, at NESAs forbud mod videresalg af elektricitet overtrådte både §§ 6 og 11.

Udnyttende misbrug – urimelige priser (§ 11, stk. 3, nr. 1) er sværere at føre igennem. I [2:802-2/mda](#) fandt Konkurrencerådet **ikke** misbrug ved MD Foods' og Kløver Mælks prisfastsættelse på tungvarer. Tilsvarende i [J.nr. 3/1120-0100-0745/MHA/ISA](#), hvor rådet fandt Frederikshavn Havn dominerende, men takstforhøjelsen over for Læsøfærgen **ikke** udgjorde misbrug. Mønsteret er tydeligt: dominans bærer aldrig i sig selv en misbrugskonklusion.

Prisdiskrimination og ulige vilkår (nr. 3) går derimod ofte igennem. I Dantaxi-sagen fandt Konkurrencerådet den 26. april 2000, at nægtelsen af at indløse Dantaxis taxiboner var anvendelse af ulige vilkår i strid med § 11, stk. 1, jf. den dagældende § 11, stk. 2, nr. 3 (nu stk. 3, nr. 3), »da der ikke var fremlagt nogen form for objektive begrundelser for afslagene«. I [3:1120-0100-0628](#) angik sagen Fanø Mejeris manglende indsigt i Lurpak-markedsføringen hos Mejeriforeningen.

Koblingssalg (nr. 4). I [j.nr. 98-57.299](#) angik sagen Scandlines' kombinationsbilletter til lastbiler – men Konkurrenceankenævnet ophævede rådets påbud.

LOV	Konkurrenceloven § 11, stk. 3	Konkurrenceloven § 16, stk. 1
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003) 26.11.2003	
	Konkurrencerådet · Fanø Mejeri mod Mejeriforeningen: Misbrug af dominerende stilling ved manglende indsigt i Lurpak-markedsføring 18.12.2002	
	Konkurrencerådet · Skandinavisk Motor Co. A/S' ekstrarabatsystem på VW-reservedele udgjorde misbrug af dominerende stilling – Konkurrencerådet påbød ophævelse 19.06.2002	
	Konkurrencerådet · Ruko A/S misbrug af dominerende stilling på det danske låsemarked – fire overtrædelser af konkurrencelovens § 11 19.12.2001	
	Konkurrencerådet · Nordisk Wavin og Uponor påbydes at ophæve loyalitetsskabende årsbonus – Konkurrencerådet fastslår kollektivt dominerende stilling på plastrørsmarkedet 27.09.2000	
	Konkurrencerådet · NESAs forbud mod videresalg af elektricitet – Konkurrencerådets afgørelse om overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11 25.11.1998	
	Konkurrencerådet · MD Foods og Kløver Mælks mælkepriser: Konkurrencerådet finder ikke misbrug af dominerende stilling ved prisfastsættelse på tungvarer 26.08.1998	
	Konkurrencerådet · Montana Møbler påbudt at levere reoler til møbelforhandler – misbrug af dominerende stilling ved leveringsnægtelse 27.05.1998	
	Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311) 16.01.2001	
	Konkurrenceankenævnet · Bang & Olufsen vs. Konkurrencerådet: Misbrug af dominerende stilling ved krav om totaloptagelse af kapitalkæde i selektivt distributionssystem 03.08.1999	
	Konkurrenceankenævnet · Scandlines A/S mod Konkurrencerådet – Ophævelse af påbud om misbrug af dominerende stilling ved kombinationsbilletter til lastbiler 04.07.1998	

Hvad Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på

§ 5

På tværs af afgørelserne træder en række gennemgående vurderingsmønstre frem.

1. Den faktiske virkning frem for aftalens formelle udformning. Konkurrencerådet ser konsekvent på, hvad adfærden reelt medfører. I [j.nr. 2:801-153/cbe](#) forbød en klausul ikke *direkte* leverandøren BABN at kontrahere med konkurrenter – men styrelsen fandt det afgørende, at konkurrenter »**reelt var afskåret** fra at få produceret og leveret skrabelodder«, fordi leverandøren ikke ville risikere at miste sin storkunde. Tilsvarende i Dantaxi-sagen: at clearingen administreredes individuelt af hvert selskab, var uden betydning – det afgørende var den gensidige praksis.

2. Om der findes reelle substitutionsmuligheder for den forurettede. Konkurrencerådet afviste i Dantaxi-sagen *Oscar Bronner*-analogien med den begrundelse, at Dantaxi »slet ikke [kan] opbygge sin egen clearingsordning – dem, der skal cleares med, er jo netop de øvrige deltagere i den eksisterende ordning«. Hvor der ingen substitution er, skærpes vurderingen.

3. Om der er fremlagt en objektiv begrundelse – og hvem der fremlagde den. Det tilbagevendende omdrejningspunkt er, om den dominerende virksomhed har kunnet pege på saglige, rimelige og objektive kriterier, der håndhæves **konsekvent**. I Dantaxi-sagen var det netop fraværet af objektive begrundelser, der bar misbrugskonklusionen.

4. Bindingens varighed og asymmetri. I Arla-sagen om økologisk mælk, [Journal nr. 3:1120-0388-28/Fødevarer og Finans](#), lagde styrelsen vægt på, at **alle** 611 økologiske producenter var bundet af samme 13-måneders varsel (i praksis op til 25 måneder), at de konventionelle andelshavere kun var bundet 4-16 måneder, og at et varsel af den varighed »kunne gøre det vanskeligt for nye produktionsvirksomheder at få fodfæste«. At leverandørerne selv var tilfredse, ændrede intet – vurderingen angik alene den dominerende virksomheds binding af dem.

5. Adgangsbarrierer og potentiel konkurrence. Skema K1's punkt 6.1 kræver netop beskrivelse af patent-, knowhow- og varemærkeforhold, adgang til forsyninger og nødvendig infrastruktur samt kunde- og leverandørloyalitet. I Arla-sagen indgik det, at mælkeproduktion var kvoteret, og at omstilling til økologi tog mindst to år.

6. Risikoen for informationslækage til en integreret konkurrent. I DanAvl-sagen, [Journal nr. 4/0106-0300-0050/FI//JF](#), var en central betænkelighed, at kravet om købererklæringer indebar »en risiko for, at fortrolige forretningsoplysninger tilgik konkurrenten SEA«. Løsningen blev »vandtætte skotter«.

7. Om forskelsbehandlingen har mærkbar effekt. Dominans udelukker ikke enhver differentiering. I DanAvl-sagen accepterede rådet, at SEA beholdt en eneret til binavnet DanBred International og en begrænset salgsret til fire navngivne selskaber, fordi lofterne samlet svarede til »omkring 2-3 pct. af eksporten af avlssvin« og derfor ikke indebar nogen mærkbar begrænsning.

8. Rabattens struktur, ikke dens størrelse. Individuelle **målrabatter** (Post Danmark) og loyalitetsskabende **årsbonus** (Wavin/Uponor) angribes, mens mængdebaserede og terminsbaserede systemer kan bestå: i [Journal nr. 3/1120-0301-0243/VU/FI](#) blev Daniscos rabatordninger og terminskontrakt for industrisukker godkendt som ikke-misbrug.

LOV

[Konkurrencebogen § 11, stk. 1, 3](#)

PRAKSIS

Konkurrencerådet · Post Danmarks individuelle målrabatter til magasinpostkunder – Misbrug af dominerende stilling som eneste landsdækkende distributør (Aller, Egmont og Bonnier 2007-2009)

31.05.2017

Konkurrencerådet · Konkurrencerådet gør DSP's tilsagn om ligestilling af DanAvl-omsættere bindende – klager over forskelsbehandling afvikles	20.12.2006
Konkurrencerådet · Daniscos rabatordninger og terminskontrakt for industrisukker godkendt – ikke misbrug af dominerende stilling	26.05.2004
Konkurrencerådet · Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001	28.11.2001
Konkurrencerådet · Nordisk Wavin og Uponor påbydes at ophæve loyalitetsskabende årsbonus – Konkurrencerådet fastslår kollektivt dominerende stilling på plastrørsmarkedet	27.09.2000
Konkurrencerådet · Dansk Tipstjenestes meddelelsesklausul over for BABN erklæret forbudt efter konkurrencelovens § 6	28.10.1998
Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311)	16.01.2001

§ 6 Saglige grunde, objektiv nødvendighed og effektivitetsforsvar – bevisbyrden ligger hos virksomheden

Styrelsens vejledning fastlægger misbrugsforsvaret og placerer bevisbyrden utvetydigt:

»En saglig grund kan eksempelvis være, at en adfærd er objektivt nødvendig, hvis virksomheden er forpligtet til at tage højde for nogle eksterne objektive krav, som eksempelvis sundhedsregulering eller tekniske krav. En saglig grund kan desuden være, at en dominerende virksomhed i rimeligt omfang kan forsvare sine handelsinteresser, hvis de trues. Det vil eksempelvis kunne være at møde en konkurrents lavere pris med det formål at bevare sine faste kunder, forudsat at det er proportionalt. Herudover kan der foreligge effektivitetsfordele, hvis den dominerende virksomhed kan dokumentere, at de sandsynlige effektivitetsgevinster som adfærden kan medføre, opvejer de sandsynlige negative virksomheder på konkurrencen, og at effektivitetsgevinsterne også er til gavn for forbrugerne. Det er den dominerende virksomhed, som skal godtgøre eventuelle saglige grunde.«

Der er altså tre forsvarsspor: (1) objektiv nødvendighed, (2) proportional forsvar af egne handelsinteresser (»meeting competition«), og (3) dokumenterede effektivitetsgevinster til gavn for forbrugerne. Fælles for alle tre er, at **virksomheden bærer bevisbyrden**.

Et vellykket sagligheds-forsvar ses i [Vejledning om informationsaktiviteter i brancheforeninger](#) (C20141051860), hvor en leveringsstandsning over for minkavlere, der nægtede at sanere, ikke var i strid med § 11, »fordi fodercentralernes begrundelse for at nægte at levere (...) måtte anses for objektiv, saglig og rimelig, bl.a. fordi der blev oprettet en støttefond«. Sagligheden kunne altså bæres af en konkret, dokumenteret kompensationsordning.

Et mislykket forsvar ses i [Journal nr. 3:1120-0388-28/Fødevarer og Finans](#). Arla påberåbte sig eksportthensyn, omstillingsperiodens længde, leverandørernes egne ønsker og sædvane. Styrelsen afviste samtlige argumenter og lagde vægt på, at det ikke var godtgjort, at 13-25 måneder var nødvendigt, når Arla over for de konventionelle producenter kunne klare sig med 4-16 måneder, og at selskabet på afgørelsestidspunktet havde »et betydeligt overskud af økologisk mælk«. Sagen viser, at styrelsen tester nødvendigheden mod virksomhedens **egen praksis på sammenlignelige områder**.

Byrdefordelingen er ikke ny. Konkurrenceankenævnet fremhævede allerede i [j.nr. 98-155.268](#) (VOV) det systemskifte, 1997-loven medførte: hvor bevisbyrden under den tidligere lov påhvilede myndighederne, skal virksomheder og brancheforeninger nu »selv **påvise de gavnlige virkninger**, der i givet fald kan begrunde en fritagelse«. Selv om VOV-sagen angik § 6, er byrdefordelingens logik den samme i § 11-sager.

LOV

Konkurrenceloven § 11, stk. 1

PRAKSIS

Konkurrenceankenævnet · Brancheforeningens vejledende salgs- og leveringsbetingelser som konkurrencebegrænsende vedtagelse – VOV mod Konkurrencerådet (1999)

18.03.1999

Konkurrencerådet · Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001

28.11.2001

§ 10 a: samhandelsbetingelser og den bevismæssige virkning af at afvige fra dem

Konkurrenceloven § 10 a giver styrelsen et særligt indsigtsværktøj rettet mod dominerende virksomheder. Efter § 10 a, stk. 1 kan styrelsen påbyde en dominerende virksomhed at indsende sine generelle samhandelsbetingelser, når **tre kumulative betingelser** er opfyldt:

1. der foreligger en ikke ubegrundet klage fra en **konkurrent**,
2. der foreligger **særlige markedsforhold**, og
3. der er på grund af disse forhold et **særligt behov** for større indsigt i, hvordan virksomheden fastsætter priser, rabatter m.v.

Påbuddet kan alene angå de markeder, klagen angår, og gælder i 2 år fra afgørelsens endelighed, jf. [stk. 2](#).

»Samhandelsbetingelser« defineres bredt i [stk. 3](#) som grundlaget for priser, rabatter, markedsføringstilskud og gratisydelser samt vilkårene for at yde dem.

En frist, der binder styrelsen. Efter [stk. 4](#) kan virksomheden anmode om at få betingelserne vurderet; styrelsen skal træffe afgørelse inden 6 måneder fra modtagelsen af de nødvendige oplysninger – og »[h]ar Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke truffet afgørelse inden for denne frist, betragtes samhandelsbetingelserne som **godkendt**«. Det er en af de få bestemmelser i loven, hvor styrelsens passivitet får materiel retsvirkning til virksomhedens fordel.

Den bevismæssige nøglebestemmelse er [stk. 7](#):

»Anvender en dominerede virksomhed, der har fået et påbud efter stk. 1, over for handelspartnere på det danske marked priser, rabatter, økonomiske fordele eller øvrige vilkår, som i ikke ubetydelige grad afviger fra eller ikke fremgår af de samhandelsbetingelser, der er indsendt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, kan dette tillægges betydning i forhold til den almindelige bevisførelse i en sag efter § 11.«

Bestemmelsen vender reelt bevismæssigt pres mod virksomheden: afviger den i praksis fra sine egne indsendte betingelser, kan afvigelsen indgå som bevisdatum i en misbrugssag. Samme virkning indtræder efter [stk. 8](#), hvis virksomheden handler i strid med et præciserings- eller ændringspåbud efter [stk. 6](#) – dog ikke, hvis klagen over påbuddet er tillagt opsættende virkning, jf. [§ 19, stk. 4](#).

Samhandelsbetingelser som konkurrenceretligt problem er ikke teoretisk. I [Journal nr.](#)

[4/0120-8901-0182/FI/TS](#) og [EPW](#) blev SuperGros' samhandelsbetingelser – prisgruppesystem, eksklusivitet og opsigelsesvarsel – bragt i orden ved bindende tilsagn efter [§ 16 a](#).

Manglende efterkommelse af et [§ 10 a](#)-påbud sanktioneres i øvrigt selvstændigt: efter [§ 23, stk. 2, nr. 2](#) kan der pålægges civil bøde for forsætligt eller **groft uagtsomt** at undlade at efterkomme et påbud efter [§ 10 a, stk. 1](#) eller [6](#).

LOV

Konkurrenceloven § 10a, stk. 1-8

Konkurrenceloven § 23, stk. 2

PRAKSIS

Konkurrencerådet · SuperGros' samhandelsbetingelser – bindende tilsagn om prisgruppesystem, eksklusivitet og opsigelsesvarsel

30.08.2007

§ 8 Remedierne: påbud efter § 16, bindende tilsagn efter § 16 a og bøder efter § 23

Påbud (§ 16). Efter § 11, stk. 4 kan styrelsen udstede påbud for at bringe en overtrædelse til ophør, jf. § 16. Påbudskataloget i § 16, stk. 1 er adfærdsmæssigt og strukturelt og rækker fra ophævelse af forretningsbetingelser (nr. 1) over priskontrol og kalkulationsregler (nr. 2), leveringspligt (nr. 3) og adgang til en nødvendig infrastrukturfacilitet (nr. 4) til funktionel adskillelse (nr. 5) og afhændelse af aktiver eller hele virksomheden (nr. 6-7). Nr. 2 og 3 er direkte udslag af det kontrolprincip, betænkning nr. 1297/1995 valgte.

Praksis udnytter kataloget: leveringspåbud (nr. 3) i [Jnr. 2:801-12/cg](#) (Montana Møbler) og ophævelsespåbud (nr. 1) i [Journal nr. 3:1120-0289-17/Industri/do](#).

Proportionalitet er lovfæstet. § 16, stk. 2 kræver, at påbuddet står i rimeligt forhold til overtrædelsen og er nødvendigt for effektivt at bringe den til ophør: »Ved valget mellem to lige effektive påbud skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet vælge det mindst indgribende for en virksomhed.« Rådet praktiserer dette præcist. I Arla-sagen om økomælk begrænsede rådet udtrykkeligt påbuddet til **økologernes** opsigelsesvarsel, mens Arlas eget varsel over for dem kunne bestå – et bevidst valgt asymmetrisk varsel.

Hjemlens elasticitet. I Dantaxi-sagen havde Konkurrencerådet støttet påbuddene på § 16, stk. 1, nr. 4 (infrastrukturfacilitet). Konkurrenceankenævnet stadfæstede resultatet, men flyttede hjemlen til § 11, stk. 4, jf. stk. 1, og fastslog samtidig den vigtige dobbelte pointe, at det er **uden betydning**, om misbruget dækkes af ét af eksemplerne i den ikke-udtømmende opregning i § 11, og om påbuddet dækkes af ét af eksemplerne i den ligeledes ikke-udtømmende opregning i § 16, stk. 1. Ankenævnet undgik dermed at tage stilling til, om en clearingsordning er en »infrastrukturfacilitet«, og om *Oscar Bronner*-kravet om absolut nødvendighed var opfyldt.

Bindende tilsagn (§ 16 a) er i praksis rådets foretrukne løsning i komplekse sager. Efter § 16 a, stk. 1 kan styrelsen efter høring af markedsdeltagerne gøre tilsagn bindende, hvis de imødekommer betænkelighederne, og afgørelsen skal fastslå, at der ikke længere er grund til indgreb. DanAvl-sagen er skoleeksemplet – [Journal nr. 4/0106-0300-0050/FI/JF](#):

»det af Dansk Svineproduktion givne Tilsagn gøres bindende, jf. konkurrencelovens § 16a, idet Tilsagnet i tilstrækkelig grad imødekommer de betænkeligheder om Dansk Svineproduktions fulde administration af DanAvl-systemet, som Konkurrencerådet har i relation til §§ 6, stk. 1, og 11, stk. 1, i konkurrenceloven samt EF-Traktatens artikel 81 og 82.«

Afgørelsen viser tillige tilsagnsinstrumentets tempohensyn: styrelsen vurderede, at en fuld undersøgelse ville være tidskrævende, og valgte tilsagnssporet, fordi klagerne ønskede en hurtig, fremadrettet løsning. Klagerne blev hørt i flere omgange og opnåede reelle ændringer (loft på hæftelsen, bevisbyrden hos DSP, voldgift). Tilsagnene blev tidsbegrænsede – bindende indtil 31. december 2010 – netop for at muliggøre en revurdering. Samme instrument bar [Journal nr. 4/0120-8901-0182/FI/TS](#) og EPW (SuperGros).

Erklæringer efter § 11, stk. 2 og stk. 5. Styrelsen *skal* efter forespørgsel erklære, om en virksomhed er dominerende; en negativ erklæring er **bindende**, indtil den tilbagekaldes, jf. § 11, stk. 2. Efter § 11, stk. 5 kan styrelsen erklære en adfærd for ikke omfattet af forbuddet. Et eksempel er [Journal nr. 2:8032-686/ke/fødevarer, finans](#) (Europæiske Rejseforsikring), afgjort efter den dagældende § 11, stk. 4 – i dag stk. 5. Begge erklæringer kan efter § 11, stk. 7 undlades, hvis sagen kan have betydning for misbrug på fællesmarkedet med mærkbar samhandelspåvirkning.

Bøder (§ 23). Bøde er ikke rådets normale reaktion. Efter § 23, stk. 1, nr. 2 kan en virksomhed pålægges civil bøde for forsætligt eller uagtsomt at overtræde § 11, stk. 1, og efter nr. 3 for ikke at efterkomme et påbud efter § 11, stk. 4, jf. § 16. En **fysisk person** kan efter § 23, stk. 4 straffes med bøde for med forsæt eller grov uagtsomhed at have medvirket til en virksomheds overtrædelse af § 11 – fængselsstraffen i bestemmelsen er derimod forbeholdt kartelaftaler efter § 6. Bødeudmåling og straflempelse behandles nærmere under [konkurrenceloven-boedeudmaaling-straflempelse](#).

LOV	Konkurrenceloven § 11, stk. 2, 4, 5, 7	Konkurrenceloven § 16, stk. 1-2
	Konkurrenceloven § 16a, stk. 1	Konkurrenceloven § 23, stk. 1, 4
PRAKSIS	Konkurrencerådet · SuperGros' samhandelsbetingelser – bindende tilsagn om prisgruppesystem, eksklusivitet og opsigelsesvarsel 30.08.2007 Konkurrencerådet · Konkurrencerådet gør DSP's tilsagn om ligestilling af DanAvl-omsættere bindende – klager over forskelsbehandling afvikles 20.12.2006 Konkurrencerådet · Skandinavisk Motor Co. A/S' ekstrarabatsystem på VW-reservedele udgjorde misbrug af dominerende stilling – Konkurrencerådet påbød ophævelse 19.06.2002 Konkurrencerådet · Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001 28.11.2001 Konkurrencerådet · Europæiske Rejseforsikrings anmeldte aftaler med rejsebureauer – Konkurrencerådets erklæring om ikke-indgreb efter §§ 9 og 11, stk. 4 21.06.2000 Konkurrencerådet · Montana Møbler påbudt at levere reoler til møbelforhandler – misbrug af dominerende stilling ved leveringsnægtelse 27.05.1998 Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311) 16.01.2001	

Sagsgang ved Konkurrencerådet og Konkurrence- og

§ 9 Forbrugerstyrelsen

Myndighedskonstruktionen. Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgør efter styrelsens egen [vejledning om processer i konkurrencesager](#) (C20251024760) »sammen den uafhængige konkurrencemyndighed i Danmark«. Rådet er efter § 14, stk. 2 sammensat af 7 medlemmer: 4 med konkurrencemæssigt kendskab eller anden relevant akademisk baggrund, 2 med ledelsesmæssig baggrund fra erhvervslivet og 1 med særligt kendskab til forbrugerforhold. Uafhængigheden er lovfæstet i § 14, stk. 5: medlemmerne er udpeget i kraft af deres personlige og faglige egenskaber »uden at være undergivet instruktionsbeføjelser fra nogen myndighed, organisation el.lign.« Rådets møder ledes af formanden, jf. [bekendtgørelse om forretningsorden for Konkurrencerådet](#) (B20210039905), hvis § 14 tillige giver formanden og direktøren adgang til at afgøre hastesager, der ikke kan afvente et rådsmøde.

Sagens indgange. Rådet kan behandle sager af egen drift, efter anmeldelse, på grundlag af en klage eller efter henvisning fra Europa-Kommissionen – og rådet afgør selv, om en klage giver tilstrækkelig anledning

til undersøgelse. Post Danmark-sagen blev fx indledt med en kontrolundersøgelse hos Post Danmark og flere kunder den 25. juni 2008 på grundlag af en formodning om loyalitetsskabende og markedsafskærmende priser og rabatter. DanAvl-sagen blev derimod rejst ved klager fra to konkurrenter, Porc-Ex og Breedere of Denmark.

Anmeldelse og forespørgsel. Efter § 1 i [anmeldelsesbekendtgørelsen](#) kan en forespørgsel efter § 11, stk. 2, eller anmeldelse efter § 11, stk. 5, indgives af bl.a. »enhver virksomhed, der alene eller sammen med andre virksomheder kan tænkes at indtage en dominerende stilling« og »enhver virksomhed, der alene eller sammen med andre virksomheder kan tænkes at misbruge en dominerende stilling«. Efter § 3 skal skema K1 med bilag 1 og 2 vedlægges sammen med en ikkefortrolig udgave; rådet bekræfter modtagelsen inden 8 hverdage, kan fastsætte frist for supplerende oplysninger, og anmelderen har en løbende pligt til uopfordret og omgående at oplyse om væsentlige ændringer.

Partshøringsfristerne er korte og lovfæstede. I sager, hvor der udstedes påbud eller gøres tilsagn bindende, udsender styrelsen efter § 15 a, stk. 3 både en *meddelelse om betænkeligheder* og en *klagepunktsmeddelelse*:

Dokument	Frist for partens udtalelse
Meddelelse om betænkeligheder	2 uger
Klagepunktsmeddelelse (ved påbud efter bl.a. § 11, stk. 4, og § 10 a)	6 uger
Yderligere partshøring efter forvaltningsloven	3 uger (medmindre sagen allerede har været forelagt rådet)

At forelæggelse for parten sker inden rådsmødet, er fast praksis – i DanAvl-sagen fik DSP »hele udkastet til afgørelse forelagt forud for rådsmødet, jf. konkurrencelovens § 15a«.

LOV	Konkurrenceloven § 14, stk. 2, 5	Konkurrenceloven § 15a, stk. 3
PRAKSIS	Konkurrenceankenævnet · Post Danmark mod Konkurrencerådet – misbrug af dominerende stilling på markedet for magasinpost (individuelle målrabatter og minimumsbetingelser) 09.12.2011 Konkurrencerådet · Konkurrencerådet gør DSP's tilsagn om ligestilling af DanAvl-omsættere bindende – klager over forskelsbehandling afvikles 20.12.2006	

§ 10 Klagebehandling og prøvelse ved Konkurrenceankenævnet

Klageadgangen. Afgørelser efter § 11, stk. 1 og 2, stk. 4, 1. pkt., og stk. 5, efter § 10 a, stk. 1 og 6, samt efter § 16 og § 16 a, stk. 3 og 4 kan påklages til Konkurrenceankenævnet, jf. § 19, stk. 1. Klageberettiget er efter § 19, stk. 2 både »[d]en, afgørelsen retter sig til« og »[d]en, som i øvrigt har individuel, væsentlig interesse i sagen« – altså også den klagende konkurrent.

Frister og gebyr. Klagefristen er 8 uger, jf. § 20, stk. 2; ankenævnet kan se bort fra overskridelsen, når særlige grunde taler derfor. Efter § 5 i [bekendtgørelse om Konkurrenceankenævnet](#) (B20210049605) indgives klagen skriftligt til Nævnenes Hus i Viborg og skal angive den påklagede afgørelse, klagerens påstand og en nærmere begrundelse. **Med klagen skal følge et gebyr på 5.000 kr.** – betales det ikke inden en af formanden fastsat frist, afvises klagen. Ved klage over afslag på aktindsigt opkræves ikke gebyr. For foreløbige påbud efter § 16 b gælder en særlig 4-ugers frist og en fremskyndet procedure, jf. § 19, stk. 6.

Opsættende virkning er undtagelsen. Klage over afgørelser efter § 13, stk. 4, eller § 15 f, stk. 4, har opsættende virkning; over andre afgørelser – herunder misbrugspåbud – **kan** klagen tillægges opsættende virkning af styrelsen eller ankenævnet, jf. § 19, stk. 4. Praksis viser begge udfald. I Dantaxi-sagen afviste ankenævnet

den 5. juli 2000 at tillægge klagen opsættende virkning. Omvendt blev opsættende virkning tilkendt i [01-44 420](#) (Dansk Ejendomsmæglerforening). Formanden kan træffe en foreløbig beslutning: i [99-70.113](#) tillagde formanden Børge Dahl foreløbigt Dansk Asbestforenings klage opsættende virkning i én måned, mens det samlede nævn overtog sagen.

Ankenævnets prøvelsesintensitet er reel – ikke formel. Nævnet består af en formand, der skal opfylde betingelserne for at være højesteretsdommer, samt to medlemmer med henholdsvis økonomisk og juridisk sagkundskab; det var netop denne kombination af »særlig indsigt i konkurrencespørgsmål og (...) en domstolslignende sagsbehandling«, [Betænkning nr. 1297/1995, s. 345](#) begrundede opretholdelsen af nævnet med.

Nævnet ophæver reelt misbrugsafgørelser:

Sag	Emne	Udfald
j.nr. 98-57.299 (Scandlines, 1998)	kombinationsbilletter, koblingssalg	påbud ophævet
00-213.839 (Kirudan/Maersk Medical, 2001)	leveringsnægtelse	afgørelse ophævet
j.nr. 02-193.763 (Arla, 2003)	negativ udligning	ikke misbrug
j.nr. 00-111.311 (Dantaxi, 2001)	kollektiv dominans	stadfæstet (ændret hjemmel)

Arla-sagerne illustrerer prøvelsen bedst: Konkurrencerådet fastslog den 28. august 2002 i [j.nr. 3:1120-0100-0544/Fødevarer og Finans/jf](#), at Arlas negative udligning – en afgift på nye andelshavere – var misbrug af dominerende stilling. Konkurrenceankenævnet nåede den 4. november 2003 det modsatte resultat: negativ udligning ved enkeltvis optagelse af andelshavere var **ikke** misbrug. Samme mønster ses uden for § 11: i [3:1120-0388-52/mlp](#) (Carlsberg) blev rådets påbud ophævet af ankenævnet, og senest ophævede nævnet i [KL-11-2025](#) styrelsens afgørelse mod Botex med den begrundelse, at eksklusive markedsføringsområder i en frivillig kæde krævede en virkningsanalyse frem for en formålsvurdering – en metodekritik, der har åbenlys overføringsværdi til misbrugsvurderingens krav om påvist konkurrenceskade.

Vejen videre til domstolene. Efter [§ 20, stk. 1](#) kan styrelsens afgørelser ikke indbringes for anden administrativ myndighed end ankenævnet, og styrelsens **formelle** afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før ankenævnets afgørelse foreligger. Derimod kan ankenævnets afgørelse **eller styrelsens materielle afgørelse** indbringes for domstolene inden 8 uger, jf. [§ 20, stk. 3](#) – sker det ikke, er afgørelsen endelig. Sker der ikke rettidig indbringelse, står afgørelsen ved magt. Efter [§ 20, stk. 4](#) sendes udskrift af domme om konkurrenceloven eller TEUF artikel 101/102 til styrelsen, der underretter Europa-Kommissionen om de sidstnævnte.

LOV	Konkurrenceloven § 19, stk. 1, 2, 4, 6	Konkurrenceloven § 20, stk. 1-4	
PRAKSIS	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet ophæver afgørelse mod Botex: eksklusive markedsføringsområder i frivillig kæde krævede virkningsanalyse, ikke formålsvurdering		19.12.2025
	Konkurrenceankenævnet · Arla Foods mod Konkurrencerådet: Negativ udligning ved enkeltvis optagelse af andelshavere var ikke misbrug af dominerende stilling		04.11.2003
	Konkurrenceankenævnet · Kirudan A/S mod Konkurrencerådet (Maersk Medical): Ophævelse af afgørelse om leveringsnægtelse og misbrug af dominerende stilling – sag 00-213.839		15.11.2001
	Konkurrenceankenævnet · Dansk Ejendomsmæglerforening mod Konkurrencerådet – opsættende virkning tilkendt ved klage over påbud om ophævelse af konkurrencebegrænsende vedtægtsbestemmelser (Delkendelse)		20.02.2001

Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311)	16.01.2001
Konkurrenceankenævnet · Foreløbig opsættende virkning af Dansk Asbestforenings klage over Konkurrencerådets påbud (Delkendelse, 1999)	10.05.1999
Konkurrenceankenævnet · Scandlines A/S mod Konkurrencerådet – Ophævelse af påbud om misbrug af dominerende stilling ved kombinationsbilletter til lastbiler	04.07.1998
Konkurrencerådet · Arla Foods' negative udligning – Konkurrencerådet fastslog misbrug af dominerende stilling ved afgift på nye andelshavere	28.08.2002
Konkurrencerådet · Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler med mærkeeksklusivitet og eneforhandling – Rådets påbud og Ankenævnets ophævelse	31.10.2001

§ 11 Sammenhæng med domstolspraksis: byret, landsret og Højesteret

Misbrugssager ender jævnligt ved domstolene – ad to spor: som prøvelse af nævnets afgørelse og som selvstændige civile eller strafferetlige sager.

Byretten: Arla-bøden på 5 mio. kr. Den mest citerede danske misbrugsdom er en byretsdom. Styrelsens egen vejledning gengiver sagen i boks 3.4:

»Supermarkedet Metro Cash & Carry havde i anledning af virksomhedens fødselsdag bedt Arla om et økonomisk tilskud til at føre en fødselsdagskampagne. Arla indvilgede i at give 200.000 kr. til kampagnen på den betingelse, at Metro stoppede sit samarbejde med Hirtshals Andelsmejeri. Byretten fandt, at Arla havde misbrugt sin dominerende stilling ved at forsøge at presse Hirtshals Andelsmejeri ud som leverandør til Metro Cash & Carry. Arla blev idømt en bøde på 5 mio. kr. Bødestrafen for overtrædelser af konkurrenceloven er siden blevet forøget.«

Dommen identificeres i [Betænkning nr. 1561/2016 om bødesanktioner, s. 86](#):

»Én virksomhed blev ved utrykt dom afsagt den 10. februar 2006 af Retten i Århus i sag SS 8.1420/2005 idømt en bøde på 5 mio. kr. for i strid med lovens § 11, stk. 1, i oktober 2003 at have misbrugt sin dominerende stilling. Retten karakteriserede overtrædelserne som alvorlig. Under tilsvarende omstændigheder vil bøden bedømt på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis indebære en bøde i størrelsesordenen 15-20 mio. kr.«

Sagen markerer grænsen mellem legitim kommerciel forhandling og udelukkende adfærd: det var ikke tilskuddet i sig selv, men **betingelsen** om at afbryde samhandelen med en konkurrent, der udgjorde misbruget.

Landsretten. I [BS-5308/2021-OLR](#) afgjorde landsretten den 27. februar 2023 en sag om konkurrencebegrænsende adfærd i forbindelse med et DSB-udbud på grundlag af både [§ 6, stk. 1](#), [§ 11](#) og [§ 5 a](#) – kombinationen af aftale- og misbrugsspor i samme sag er karakteristisk. I [BS-1439/2025-OLR](#) fastslog landsretten den 23. juni 2025, at en tidligere dom om Rønne Havns prissystem havde negativ retskraft i en ny sag anlagt af Molslinjen – en påmindelse om, at også almindelige procesretlige regler ([retsplejeloven § 253, stk. 4](#)) sætter rammer for gentagen prøvelse af et prissystem efter [§ 11](#).

Højesteret har taget stilling til [§ 11](#) i flere nyere sager:

Sag	Dato	Emne

BS-53152/2023-HJR	3. december 2024	stadfæstelse af dom over Deutz AG og Diesel Motor Nordic for misbrug af dominerende stilling og konkurrencebegrænsende aftaler vedrørende reservedele til DSB's IC3-tog (§ 6, stk. 1 og 2, § 11, stk. 1 og 3, § 5 a, stk. 1)
BS-62063/2024-HJR	14. november 2025	misbrug gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet, § 11
216/2016	7. december 2016	afvisning af direkte anke i sag om misbrug på elmarkedet (§ 11, stk. 1 og 3-, retsplejeloven § 368, stk. 4)
Sag 35/2020	1. september 2020	afvisning af direkte anke i sag om erstatning for konkurrencemisbrug (Energi Danmark mod Ørsted Bioenergy & Thermal Power)

To iagttagelser springer i øjnene. For det **første** er misbrugsdoktrinen bredere end den administrative praksis: BS-62063/2024-HJR angår *predatory pricing* – en misbrugsform, der ikke er nævnt blandt de fire eksempler i § 11, stk. 3, men netop hviler på opregningens ikke-udtømmende karakter. For det **andet** viser 216/2016 og sag 35/2020, at Højesteret som udgangspunkt afviser direkte anke i § 11-sager efter [retsplejeloven § 368, stk. 4](#) – misbrugssager skal normalt gennem den fulde instansfølge. Sag 35/2020 dokumenterer desuden det private håndhævelsesspor: erstatningssager mellem private virksomheder om konkurrencemisbrug, hvor § 11 udgør ansvarsgrundlaget.

At værnetinget skulle samles, var i øvrigt et bevidst valg. [Betænkning nr. 1297/1995, s. 345](#) fandt det »hensigtsmæssigt, at domstolsbehandlingen af sager efter konkurrenceloven sker ved Sø- og Handelsretten i København«.

LOV

[Konkurrenceloven § 11, stk. 1, 3](#)
[Konkurrenceloven § 23, stk. 1](#)
[Retsplejeloven § 368, stk. 4](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet	14.11.2025
	Højesteret · Højesterets stadfæstelse af dom over Deutz AG og Diesel Motor Nordic for misbrug af dominerende stilling og konkurrencebegrænsende aftaler	03.12.2024
	Højesteret · Energi Danmark A/S m.fl. mod Ørsted Bioenergy & Thermal Power A/S - Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om erstatning for konkurrencemisbrug	01.09.2020
	Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om misbrug af dominerende stilling på elmarkedet	07.12.2016
	Landsretten · Tidligere dom om Rønne Havns prissystem havde negativ retskraft i ny sag anlagt af Molslinjen	23.06.2025
	Landsretten · Dom om konkurrencebegrænsende adfærd i forbindelse med DSB-udbud	27.02.2023

§ 11 c: gennemsigtighed i de økonomiske forbindelser mellem stat og offentlige virksomheder

Konkurrenceloven § 11 c er en ren bemyndigelsesbestemmelse og adskiller sig markant fra § 11's materielle forbud:

»Erhvervsministeren kan fastsætte regler om gennemførelse af Kommissionens direktiv om gennemsækeligheden af de økonomiske forbindelser mellem medlemsstaterne og de offentlige virksomheder og om den finansielle gennemsækelighed i bestemte virksomheder.«

Bestemmelsen indeholder hverken forbud, påbudshjemmel eller sanktion, men gennemfører gennemsækelighedsdirektivet. Dens praktiske betydning for § 11-sager er indirekte, men reel: den understøtter, at de økonomiske strømme til og fra offentlige virksomheder kan gennemskues – hvilket er en forudsætning for overhovedet at kunne vurdere, om en offentligt ejet, dominerende virksomhed misbruger sin stilling. Behovet illustreres af sager som [J.nr. 3/1120-0100-0745/MHA/ISA](#) (Frederikshavn Havn, hvor også [havneloven § 6](#) indgik) og [j.nr. 2:801-153/cbe](#) (Dansk Tipstjeneste, 80 pct. statsejet med lovbestemt eneret).

Gennemsækelighed i myndighedens egne afgørelser hviler på et selvstændigt hensyn. Bemærk, at både DanAvl-tilsagnet og anmeldelsesbekendtgørelsen forudsætter, at der udarbejdes en **ikkefortrolig udgave** af anmeldelsen, og at anmelderen efter bekendtgørelsens skema K1 punkt 11 skal angive, hvilke oplysninger der vil kunne skade virksomheden ved offentliggørelse – og hvorfor.

§ 11 c må ikke forveksles med [§ 11 a](#) om konkurrenceforvridende offentlig støtte, der er en selvstændig indgrebshjemmel med egen anmeldelsesordning, jf. [bekendtgørelse om anmeldelse af offentlig støtte](#). Sondringen er praktisk vigtig: i [3/1120-0100-0867](#) blev Dragør Kommunes salg af en erhvervsjendom til Københavns Lufthavne bedømt efter § 11 a – ikke efter § 11. Offentlig konkurrenceforvridning og markedsefterforskning behandles under [offentlig-konkurrenceforvridning-markedsefterforskning](#).

LOV	Konkurrenceloven § 2, stk. 1	Konkurrenceloven § 11c	
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003)		26.11.2003
	Konkurrencerådet · Dansk Tipstjenestes meddelelsesklausul over for BABN erklæret forbudt efter konkurrencelovens § 6		28.10.1998

§ 13 Sammenfatning: seks holdepunkter for en § 11-sag

1. Byrden på det første trin er styrelsens – og den er tung. Markedet skal afgrænses både produktmæssigt og geografisk, og dominansen skal underbygges af markedsandel *plus* supplerende kriterier. Anmeldelsesbekendtgørelsens skema K1, punkt 9.1, er i praksis den checkliste, både styrelsen og virksomhederne arbejder efter: markedsandel, økonomisk styrke, adgang til forsyningskilder, patenter og knowhow, kontrol over infrastruktur, vertikal integration og eksklusivaftaler. Forarbejdernes vejledende tærskler – under 25 pct. formentlig ikke tilstrækkeligt, 25-40 pct. formentlig ikke alene tilstrækkeligt – står stadig som orienteringspunkter.

2. Dominans bærer aldrig i sig selv en afgørelse. Frederikshavn Havn-sagen, MD Foods/Kløver Mælk-sagen og Danisco-sagen viser alle det samme: styrelsen kan konstatere dominans og alligevel frifinde adfærden. Omvendt kan et misbrug foreligge uden for de fire eksempler – Højesterets predatory pricing-dom i BS-62063/2024-HJR er den skarpe illustration af opregningens ikke-udtømmende karakter.

3. Misbrugsforsvaret er virksomhedens ansvar. Saglig grund, objektiv nødvendighed og effektivitetsgevinster skal **godtgøres** af den dominerende virksomhed. Arla-sagen om økologisk mælk viser, at styrelsen tester nødvendigheden mod virksomhedens egen praksis på sammenlignelige områder – kunne 4-16 måneder bruges over for konventionelle producenter, skulle nødvendigheden af 13-25 måneder over for økologerne godtgøres særskilt.

4. Kontrolprincippet lever videre i remedievalget. Selv efter at bødeadgangen er skærpet fra 1997-lovens krav om forudgående påbud inden for 5 år til den gældende civile bøde for forsætlig eller uagtsom overtrædelse, er rådets normale reaktion fortsat påbud efter § 16 og bindende tilsagn efter § 16 a. Tilsagnssporet vælges bl.a., når en fuld undersøgelse ville være for tidskrævende, og når klagerne selv ønsker en hurtig, fremadrettet løsning – som i DanAvl-sagen, hvor tilsagnene tillige blev tidsbegrænsede for at muliggøre revurdering.

5. Prøvelsen ved Konkurrenceankenævnet er reel. Scandlines, Kirudan/Maersk Medical, Carlsberg, Arla-negativ udligning og senest Botex viser et nævn, der ikke viger tilbage for at ophæve. Nævnet kan samtidig omkvalificere hjemlen – som i Dantaxi-sagen, hvor påbuddene blev flyttet fra § 16, stk. 1, nr. 4, til § 11, stk. 4, jf. stk. 1, med den udtrykkelige begrundelse, at begge opregninger er ikke-udtømmende. En klager skal huske 8-ugers fristen og de 5.000 kr. i gebyr – og bør ikke regne med opsættende virkning.

6. Domstolssporet er selvstændigt og bredere. Styrelsens **materielle** afgørelser kan indbringes direkte for domstolene inden 8 uger, mens de formelle først kan prøves efter ankenævnets afgørelse. Hertil kommer to spor, der slet ikke går gennem nævnet: straffesagen – hvor Arla-bøden på 5 mio. kr. blev idømt af Retten i Århus den 10. februar 2006 – og den private erstatningssag, som Højesterets sag 35/2020 (Energi Danmark mod Ørsted) illustrerer. En § 11-vurdering, der kun læser Konkurrencerådets praksis, overser derfor både det bødemæssige og det erstatningsretlige lag.

LOV

Konkurrencebogen § 11, stk. 1, 3

Konkurrencebogen § 16, stk. 1

Konkurrencebogen § 16a, stk. 1

Konkurrencebogen § 23, stk. 1

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet	14.11.2025
Højesteret · Energi Danmark A/S m.fl. mod Ørsted Bioenergy & Thermal Power A/S - Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om erstatning for konkurrencemisbrug	01.09.2020
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet ophæver afgørelse mod Botex: eksklusive markedsføringsområder i frivillig kæde krævede virkningsanalyse, ikke formålsvurdering	19.12.2025
Konkurrenceankenævnet · Arla Foods mod Konkurrencerådet: Negativ udligning ved enkeltvis optagelse af andelshavere var ikke misbrug af dominerende stilling	04.11.2003
Konkurrenceankenævnet · Kirudan A/S mod Konkurrencerådet (Maersk Medical): Ophævelse af afgørelse om leveringsnægtelse og misbrug af dominerende stilling – sag 00-213.839	15.11.2001
Konkurrenceankenævnet · Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311)	16.01.2001
Konkurrenceankenævnet · Scandlines A/S mod Konkurrencerådet – Ophævelse af påbud om misbrug af dominerende stilling ved kombinationsbilletter til lastbiler	04.07.1998
Konkurrencerådet · Konkurrencerådet gør DSP's tilsagn om ligestilling af DanAvl-omsættere bindende – klager over forskelsbehandling afvikles	20.12.2006
Konkurrencerådet · Daniscos rabatordninger og terminskontrakt for industrisukker godkendt – ikke misbrug af dominerende stilling	26.05.2004
Konkurrencerådet · Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003)	26.11.2003
Konkurrencerådet · Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001	28.11.2001

Konkurrencerådet · MD Foods og Kløver Mælks mælkepriser: Konkurrencerådet finder ikke misbrug af dominerende stilling ved prisfastsættelse på tungvarer 26.08.1998

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Konkurrenceloven § 10a	stk. 7	Konkurrenceloven § 11	stk. 1, 3
Konkurrenceloven § 11c		Konkurrenceloven § 16	stk. 1
Konkurrenceloven § 16a	stk. 1	Konkurrenceloven § 23	stk. 1

MATERIALE Citerede afgørelser

34 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

4

14.11.2025	Højesterets dom om misbrug af dominerende stilling gennem urimeligt lave priser (predatory pricing) på værdihåndteringsmarkedet	62063-2024
03.12.2024	Højesterets stadfæstelse af dom over Deutz AG og Diesel Motor Nordic for misbrug af dominerende stilling og konkurrencebegrænsende aftaler	7033-8453
01.09.2020	Energi Danmark A/S m.fl. mod Ørsted Bioenergy & Thermal Power A/S - Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om erstatning for konkurrencemisbrug	35-2020
07.12.2016	Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om misbrug af dominerende stilling på elmarkedet	216-2016

LANDSRETTE · ANKEINSTANS

2

23.06.2025	Tidligere dom om Rønne Havns prissystem havde negativ retskraft i ny sag anlagt af Molslinjen	9772-11419
27.02.2023	Dom om konkurrencebegrænsende adfærd i forbindelse med DSB-udbud	2939-3485

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS

17

31.05.2017	Post Danmarks individuelle målrabatter til magasinpostkunder – Misbrug af dominerende stilling som eneste landsdækkende distributør (Aller, Egmont og Bonnier 2007-2009)	
30.08.2007	SuperGros' samhandelsbetingelser – bindende tilsagn om prisgruppensystem, eksklusivitet og opsigelsesvarsel	Journal nr. 4/0120-8901-0182/FI/TS og EPW
20.12.2006	Konkurrencerådet gør DSP's tilsagn om ligestilling af DanAvl-omsættere bindende – klager over forskelsbehandling afvikles	Journal nr. 4/0106-0300-0050/FI//JF
26.05.2004	Daniscos rabatordninger og terminskontrakt for industrisukker godkendt – ikke misbrug af dominerende stilling	Journal nr. 3/1120-0301-0243/VU/FI
26.11.2003	Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003)	J.nr. 3/1120-0100-0745/MHA/ISA

Lovguiden · 04 Misbrug af dominerende stilling (konkurrenceloven § 11)		Kapitel 04 af 05
18.12.2002	Fanø Mejeri mod Mejeriforeningen: Misbrug af dominerende stilling ved manglende indsigt i Lurpak-markedsføring	3:1120-0100-0628
28.08.2002	Arla Foods' negative udligning – Konkurrencerådet fastslog misbrug af dominerende stilling ved afgift på nye andelshavere	j.nr. 3:1120-0100-0544/Fødevarer og Finans/jf
19.06.2002	Skandinavisk Motor Co. A/S' ekstrarabatsystem på VW-reservedele udgjorde misbrug af dominerende stilling – Konkurrencerådet påbød ophævelse	J.nr. 3:1120-0289-17/Industri/do
19.12.2001	Ruko A/S misbrug af dominerende stilling på det danske låsemarked – fire overtrædelser af konkurrencelovens § 11	Journal nr. 3:1120-0201-152/jac/Industri
28.11.2001	Arla Foods påbudt at ophæve 13-måneders opsigelsesvarsel for økologiske mælkeproducenter – Konkurrencerådet 28. november 2001	Journal nr. 3:1120-0388-28/Fødevarer og Finans
31.10.2001	Carlsbergs fadølsforhandler- og forhandleraftaler med mærkeeksklusivitet og eneforhandling – Rådets påbud og Ankenævnets ophævelse	3:1120-0388-52/- mlp
27.09.2000	Nordisk Wavin og Uponor påbydes at ophæve loyalitetsskabende årsbonus – Konkurrencerådet fastslår kollektivt dominerende stilling på plastrørsmarkedet	j.nr. 802-550, 8032-158,159,160,161,162
21.06.2000	Europæiske Rejseforsikrings anmeldte aftaler med rejsebureauer – Konkurrencerådets erklæring om ikke-indgreb efter §§ 9 og 11, stk. 4	Journal nr. 2:8032-686/ke/fødevarer, finans
25.11.1998	NESAs forbud mod videresalg af elektricitet – Konkurrencerådets afgørelse om overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11	j.nr. 2:8032-459/mel
28.10.1998	Dansk Tipstjenestes meddelelsesklausul over for BABN erklæret forbudt efter konkurrencelovens § 6	j.nr. 2:801-153/cbe
26.08.1998	MD Foods og Kløver Mælks mælkepriser: Konkurrencerådet finder ikke misbrug af dominerende stilling ved prisfastsættelse på tungvarer	2:802-2/mda
27.05.1998	Montana Møbler påbudt at levere reoler til møbelforhandler – misbrug af dominerende stilling ved leveringsnægtelse	Jnr. 2:801-12/cg
KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		10
19.12.2025	Konkurrenceankenævnet ophæver afgørelse mod Botex: eksklusive markedsføringsområder i frivillig kæde krævede virkningsanalyse, ikke formålsvurdering	KL-11-2025
09.12.2011	Post Danmark mod Konkurrencerådet – misbrug af dominerende stilling på markedet for magasinpost (individuelle målrabatter og minimumsbetingelser)	2011-0023661
04.11.2003	Arla Foods mod Konkurrencerådet: Negativ udligning ved enkeltvis optagelse af andelshavere var ikke misbrug af dominerende stilling	j.nr. 02-193.763
15.11.2001	Kirudan A/S mod Konkurrencerådet (Maersk Medical): Ophævelse af afgørelse om leveringsnægtelse og misbrug af dominerende stilling – sag 00-213.839	00-213.839
20.02.2001	Dansk Ejendomsmæglerforening mod Konkurrencerådet – opsættende virkning tilkendt ved klage over påbud om ophævelse af konkurrencebegrænsende vedtægtsbestemmelser (Delkendelse)	01-44 420

16.01.2001	Dansk Taxi Forbund m.fl. mod Konkurrencerådet – misbrug af kollektiv dominans ved udelukkelse af Dantaxi fra firma-taxibon-clearing (j.nr. 00-111.311)	j.nr. 00-111.311
03.08.1999	Bang & Olufsen vs. Konkurrencerådet: Misbrug af dominerende stilling ved krav om totaloptagelse af kapitalkæde i selektivt distributionssystem	j.nr. 98-194.960
10.05.1999	Foreløbig opsættende virkning af Dansk Asbestforenings klage over Konkurrencerådets påbud (Delkendelse, 1999)	99-70.113
18.03.1999	Brancheforeningens vejledende salgs- og leveringsbetingelser som konkurrencebegrænsende vedtagelse – VOV mod Konkurrencerådet (1999)	j.nr. 98-155.268
04.07.1998	Scandlines A/S mod Konkurrencerådet – Ophævelse af påbud om misbrug af dominerende stilling ved kombinationsbilletter til lastbiler	j.nr. 98-57.299

PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

1

21.02.2023	Ugyldig kontrolafgift grundet manglende korrekt meddelelse på køretøjet	park-3485
------------	---	-----------

FORARBEJDE **Betænkninger**

3 referencer

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område

nr. 1561 · 2016 · Erhvervs- og Vækstministeriet

05

PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over offentlig konkurrenceforvridning, ulovlig offentlig støtte og markedsefterforskning

Konkurrencerådets og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indgreb efter § 11 a, § 11 b, § 2, stk. 5 og markedsefterforskning efter § 15 f

Version 1 · Opdateret 16. jul. 2026 · 30 afgørelser · 1998-2024

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Konkurrenceloven giver Konkurrencerådet og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et selvstændigt instrumentarium til at gribe ind over for konkurrenceforvridning, der ikke udspringer af en klassisk aftale- eller dominansovertrædelse, men af offentlige aktørers adfærd eller strukturelle markedssvækkelser. Kernen er § 11 a om påbud om ophør eller tilbagebetaling af ulovlig konkurrenceforvridende offentlig støtte, § 11 b om afregningspriser i frit valg-ordninger, § 2, stk. 5 om den begrundede udtalelse til en ressortminister – og siden 1. juli 2024 § 15 f om markedsefterforskning. Praksis er præget af én gennemgående spænding: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgør, om støtten forvrider konkurrencen, men det er ressortministeren eller den kommunale tilsynsmyndighed, der bindende afgør, om støtten er lovlig – og falder lovlighedsvurderingen ud til myndighedens fordel, må styrelsen slippe sagen, uanset hvor forvridende støtten er.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afgør, om offentlig støtte forvrider konkurrencen – men ikke om den er lovlig; lovlighedsspørgsmålet efter § 11 a, stk. 2, nr. 2, afgøres bindende af vedkommende minister eller den kommunale tilsynsmyndighed inden fire uger.
- 02 Konkurrencerådet lægger afgørende vægt på støttens EFFEKT på støttemodtagerens økonomiske stilling – ikke på støttens form; leje under markedslejen, vederlagsfri rådighedsstillelse og gratis administration er støtte på lige fod med kontante tilskud.
- 03 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen accepterer, at der ikke foreligger støtte, når modtageren samlet set har underskud på arrangementet – også når modtagerens virksomhed som helhed giver overskud.
- 04 Konkurrencerådet afviser at gribe ind, når ressortministeren erklærer støtten lovlig efter sektorlovgivningen, uanset at rådet selv har konstateret, at støtten er konkurrenceforvridende.

- 05** Påbud om tilbagebetaling forældes 5 år efter, at støtten er udbetalt, forrentes med EU's statsstøtterentesats med renters rente fra det tidspunkt, hvor fordelene første gang indtrådte, og beløbet indbetales til statskassen – ikke til støttegiveren.
- 06** Påbud om at bringe støtte til OPHØR kan udstedes uanset hvornår beslutningen om at yde støtten blev truffet, mens tilbagebetalingspåbud er bundet af udbetalingsdatoen.
- 07** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kræver ved markedsefterforskning efter § 15 f, at styrelsen dokumenterer en TYDELIG svækkelse af den effektive konkurrence og udtrykkeligt begrundes, hvorfor svækkelsen er tydelig – ved tilsagn efter stk. 6 er tærsklen alene, at konkurrencen 'svækkes'.
- 08** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan i en markedsefterforskning kun udstede ADFÆRDSMÆSSIGE påbud – strukturelle påbud som i § 16, stk. 1, nr. 5-7, er udelukket, og der kan ikke påbydes adfærd, der er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.
- 09** Klage over et § 15 f-påbud har automatisk opsættende virkning og behandles efter fremskyndet procedure, mens klage over et § 11 a-påbud kun tillægges opsættende virkning efter konkret beslutning.
- 10** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udtalelser efter § 2, stk. 5, er ikke afgørelser og kan ikke påklages; ministeren skal svare inden fire måneder efter forhandling med erhvervsministeren, men er ikke forpligtet til at følge anbefalingen.
- 11** Konkurrenceankenævnet prøver § 11 a-afgørelser fuldt ud og hjemviser, når grundlaget for markedslejberegningen ikke er tilstrækkeligt oplyst.
- 12** Dokumentationsbyrden for, at en offentlig aktivitet IKKE er konkurrenceforvridende, påhviler den offentlige myndighed selv – der er ingen formkrav, men myndigheden skal kunne sandsynliggøre, at afsætningen sker på markedsvilkår uden støtteelement.
- 13** Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undlade at behandle en § 11 a- eller § 11 b-sag, hvis ordningen kan påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstaterne – dér er Kommissionen rette myndighed.

§ 1 Fire indgrebsspor mod offentlig konkurrenceforvridning – og det betænkingsgrundlag, de hviler på

Konkurrenceloven omfatter efter § 2, stk. 1 "enhver form for erhvervsvirksomhed samt støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed". Denne ligestilling af offentlig og privat erhvervsvirksomhed var netop det principielle nybrud i 1997-loven. [Betænkning nr. 1297/1995 om konkurrencelovgivningen i Danmark, s. 174](#) formulerede det således:

"Konkurrenceloven omfatter al erhvervsvirksomhed - såvel privat som offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed, jf. konkurrencelovens § 2. Der er herigennem tilsigtet en ligestilling af offentlige og private virksomheder i konkurrenceretlig henseende. De konkurrenceretlige virkemidler, der kan bringes i anvendelse, er dog ikke de samme [...]"

Det er den sidste sætning, der stadig bærer hele området: ligestillingen er materiel, ikke instrumentel.

Allerede [betænkning nr. 1075/1986 "Fra monopollov til konkurrencelov"](#), s. 332 havde stillet spørgsmålet skarpt: når offentlig virksomhed ligner den markedsadfærd, konkurrencelovgivningen i øvrigt regulerer, hvilke betragtninger kan da begrunde, at den holdes udenfor?

Et **mindretal** i [Betænkning nr. 1297/1995](#) kritiserede netop lovudkastet for ikke at gå hele vejen:

"Lovudkastet afspejler ikke, hvorledes den fremtidige konkurrenceregulering skal eller kan sikre den samfundsøkonomiske effektivitet gennem konkurrence mellem det private og det offentlige erhvervsliv. Der er således ikke lagt op til en harmonisering af den danske konkurrencelovgivning med den EU-retlige. En harmonisering ville have indebåret, at offentlig og offentligt regulerede erhvervsvirksomhed, som det følger af EU-traktatens artikel 85 og 86, sammenholdt med artikel 90, i højere grad blev sidestillet med anden erhvervsudøvelse. Den forskellige retsstilling for de offentlige aktører efter de EU-retlige konkurrenceregler og de nationale konkurrenceregler vil kunne indebære komplicerede retlige situationer og administrative besværligheder."

Den spænding – mellem EU-rettens integrerede model (nu [TEUF art. 106](#) sammenholdt med [art. 101](#) og [art. 102](#)) og den danske models opdelte kompetence – præger fortsat § 11 a-praksis.

De fire spor, praksisoversigten dækker, er:

Bestemmelse	Instrument	Adressat	Påklageligt?
§ 11 a	Påbud om ophør eller tilbagebetaling af ulovlig konkurrenceforvridende støtte; ikke-indgrebserklæring efter stk. 6	Støttemodtageren	Ja – § 19, stk. 1
§ 11 b	Påbud om beregningsgrundlag, metode og efterbetaling ved frit valg-afregning	Den offentlige myndighed	Ja – § 19, stk. 1
§ 2, stk. 5	Begrundet udtalelse med forslag til fremme af konkurrencen	Ressortministeren + erhvervsministeren	Nej – ikke nævnt i § 19
§ 15 f	Markedsefterforskning med adfærdsmæssige påbud eller bindende tilsagn	Virksomheder m.fl.	Ja – § 19, stk. 1, med opsættende virkning

Hertil kommer [§ 10 a](#) om påbud til dominerende virksomheder om at indsende samhandelsbetingelser, [§ 11 c](#) om gennemsigtighedsdirektivet – udmøntet i [bekendtgørelsen om gennemskuelligheden af de økonomiske forbindelser mellem offentlige myndigheder og offentlige virksomheder](#), der gennemfører Kommissionens direktiv 2006/111/EF (transparensdirektivet) – og [§ 15 d](#) om sektorundersøgelser.

Afgrænsningen til EU-sporet er udtrykkelig. [§ 11 a, stk. 7](#) lader Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undlade at behandle en sag, hvis støtteordningen kan påvirke samhandelen – og forarbejderne til 2010-ændringen af stk. 5 formulerer arbejdsdelingen:

"Som udgangspunkt behandler Kommissionen sager om ulovlig statsstøtte med samhandelspåvirkning, mens Konkurrencerådet som udgangspunkt behandler sager om offentlig konkurrenceforvridende støtte, der ikke kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne."

Anmeldelse og standstill efter [TEUF art. 107-108](#) over for Kommissionen hører derfor under [statsstøtte-eu](#), ikke under nærværende topic. Kartel- og dominansvurderinger af private aktører behandles under

kartel-konkurrencebegrænsende-aftaler og misbrug-dominerende-stilling, mens strukturelle indgreb ved virksomhedssammenslutninger hører under fusionskontrol.

LOV

KonkurrenceLoven § 2, stk. 1

KonkurrenceLoven § 10a

KonkurrenceLoven § 11a, stk. 7

KonkurrenceLoven § 11b

KonkurrenceLoven § 11c

KonkurrenceLoven § 15d

KonkurrenceLoven § 15f

Kompetencedelingen: styrelsen afgør forvridningen – ministeren afgør lovligheden

Den enkeltstående vigtigste strukturelle begrænsning i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens § 11 a-kompetence følger af § 11 a, stk. 2, der opstiller **to kumulative betingelser** for påbud: støtten skal (1) direkte eller indirekte have til formål eller til følge at forvride konkurrencen, **og** (2) ikke være lovlig i henhold til offentlig regulering. Betingelse (2) afgør styrelsen ikke selv. § 11 a, stk. 3 henlægger lovlighedsvurderingen til vedkommende minister, henholdsvis den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, med en svarfrist på fire uger, som styrelsen kan forlænge.

Konsekvensen er skarp i praksis. I 3/1120-0100-0713/LHH/MJE/ISA fandt Konkurrencerådet, at støtten til Skolen for luftfartsuddannelser **var** konkurrenceforvridende – men da støtten var lovlig efter lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse, kunne der ikke udstedes påbud. Samme mekanik i KFST j.nr. 4/0120-0300-0022, hvor styrelsen afviste indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelse, fordi Forsvarsministeriet havde fundet priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2.

Mønsteret er entydigt: et positivt lovlighedssvar fra ressortmyndigheden lukker § 11 a-sagen, uanset hvor veldokumenteret forvridningen er. Styrelsen har hverken kompetence til at tilsidesætte ministerens vurdering eller til at foretage en selvstændig proportionalitetsafvejning mod sektorhensynene.

En parallel – og lige så restriktiv – kompetencedeling gælder efter § 2, stk. 4 for spørgsmålet om, hvorvidt en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, jf. § 2, stk. 2. I Sagsnr. 1608414 havde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konstateret, at Tandlægeforeningens håndhævelse af faste minimumspriser og begrænsningen til to praksisadresser kunne være i strid med § 6, stk. 1, jf. stk. 3. Sundheds- og ældreministeren svarede:

"Samlet set er det ministeriets vurdering, at Tandlægeoverenskomsten er den del af den offentlige regulering på tandplejeområdet, idet den har hjemmel i sundhedsloven og står i stedet for anden lovgivning fastsat af sundheds- og ældreministeren."

"På denne baggrund kan Sundheds- og Ældreministeriet samlet konkludere, at den af KFST beskrevne adfærd er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering, jf. konkurrencelovens § 2, stk. 2, 1. pkt."

Afgørelsen afskar konkurrencemyndigheden fra at håndhæve – også over for Samarbejdsudvalgets sammensætning, hvor tre af seks medlemmer var udpeget af Tandlægeforeningen selv, altså potentielle konkurrenter med vetomulighed over for en ansøgers markedsadgang. Ministeriets afsluttende bemærkning ridser instrumentets grænse op: "En eventuel ændring af dette vil kræve en ændring af overenskomsten på området."

Den ledende afgørelse om grænsen mellem konkurrencemyndigheden og en sektormyndighed er j.nr. 2:8032-459/mel. Konkurrencerådet påbød 25. november 1998 NESA A/S at ophæve sit videresalgforbud,

idet rådet fandt, at elforsyningsloven ikke hjemlede begrænsningen, og at Elprisudvalget kun kunne prøve rimeligheden i konkrete leveringsforhold. Ved kendelse af 3. august 1999 (j.nr. 98-195.223) **ophævede Konkurrenceankenævnet** afgørelsen og hjemviste sagen: rådet havde bygget på en fejlagtig forståelse af Elprisudvalgets kompetence, som ankenævnet fandt det "utvivlsomt" også omfattede en generel stillingtagen til vilkårets rimelighed. Konsekvensen af rådets fejl ville være, at to myndigheder fik parallel kompetence over for det samme forhold – netop den situation, lovgiver ifølge forarbejderne udtrykkeligt havde ønsket at undgå.

Konkurrencerådet fortolker altså sin egen kompetence restriktivt, hvor sektorlovgivningen har tildelt en anden myndighed prøvelsesret over samme forhold – og Konkurrenceankenævnet håndhæver den afgrænsning strengt.

LOV

Konkurrenceloven § 2, stk. 2, 4

Konkurrenceloven § 6, stk. 1

Konkurrenceloven § 11a, stk. 2-3

PRAKSIS	Konkurrencerådet · Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse: Tandlægeforeningens overenskomstfastsatte priser og klinikbegrænsninger er undtaget fra konkurrenceloven som direkte og nødvendig følge af offentlig regulering	24.10.2016
	Konkurrencerådet · Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelse – Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2	23.05.2011
	Konkurrencerådet · Konkurrenceforvridende offentlig støtte til Skolen for luftfartsuddannelser – men støtten var lovlig efter offentlig regulering	26.11.2003
	Konkurrencerådet · NESAs forbud mod videresalg af elektricitet – Konkurrencerådets afgørelse om overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11	25.11.1998

Hvad Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på i støttevurderingen

Støttebegrebet i § 11 a, stk. 1 er formneutralt og meget bredt. I [Journal nr. 3/1120-0304-0001/Service/vis](#) fremhævede Konkurrencerådet, at støttebegrebet

"ikke alene [omfatter] direkte kontante tilskud, men også alle former for indirekte støtte, der letter en virksomheds budget, og som derved, uden at være tilskud i ordets egentlige forstand, er af samme art og har tilsvarende virkninger. Det afgørende er således effekten på støttemodtagerens økonomiske stilling."

Forarbejderne til 2012-ændringen af § 11 a bekræfter samme linje: "Støtte kan antage mange former, og begrebet omfatter støtte af enhver tænkelig art. Der kan være tale om direkte støtte f.eks. i form af kontante tilskud m.v., eller indirekte støtte f.eks. i form af skatte- og afgiftslettelser eller lån på særligt fordelagtige vilkår."

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger derfor vægt på følgende, gennemgående faktorer:

- **Nettoeffekten på modtagerens økonomiske stilling** – ikke transaktionens etiket. I Maglemølle-sagen stillede Næstved Kommune vederlagsfrit 8.300 m² med 3.701 m² bygninger til rådighed for Maglemølle Erhvervspark A/S. Det lyder som en klassisk fordel. Men rådet opgjorde MEP's udgifter til drift, vedligehold og istandsættelse til ca. 2,8 mio. kr. mod indtægter på 1,4 mio. kr. – et underskud på ca. 1,4 mio. kr. i 1995-2000. Efter fradrag af værdien af MEP's gratis administrationslokaler (52 m², skønnet til ca. 120.000 kr. for perioden) stod et **nettounderskud på ca. 1,3 mio. kr.** Rådet meddelte ikke-indgrebserklæring: aftalen forbedrede ikke MEP's økonomiske stilling, og der forelå derfor slet ikke støtte.

- **Om støtte kanaliseres videre til tredjemand.** I samme sag undersøgte rådet udtrykkeligt, om underskuddet skyldtes, at MEP videregav fordelene til sine lejere i form af leje under markedsniveau. En statsautoriseret ejendomsmægler konkluderede, at lejepriserne lå "på samme niveau som kan anses for at være markedslejen i Næstved-området", hvorefter denne mulighed blev afvist.
- **Fremadrettet indtjeningspotentiale.** Rådet vurderede, om MEP på sigt kunne opnå overskud ved at skære i drift og vedligehold. Da bygningerne var 37-52 år gamle og nedslidte, og MEP var aftaleretligt forpligtet til at holde dem ved lige, fandt rådet det ikke sandsynligt.
- **Selektivitet.** I [3/1120-0100-0865/SEK/cf](#) om TUR Forlag var det netop støttens **indirekte og selektive** karakter, der bar afgørelsen.
- **Markedspris ved kommunale ejendomstransaktioner.** [3/1120-0100-0867](#) om Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne endte uden overtrædelse, mens [4/0120-0100-0538](#) om Tårnby Kommunes udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen gik den anden vej – med erhvervslejelovens § 13 om markedsleje som målestok.

Støtteydere kan ikke sikre sig ved at kalde noget for "erhvervsfremme". I [J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud](#) afviste Konkurrencerådet at give "grønt lys" til Hernings ErhvervsService, idet den kommunale støtte kunne forvride konkurrencen. Og fondsstøtte er ikke immun: i [3:1120-8901-378/Infrastruktur/pd.](#) behandlede rådet HORESTAs klage over Arbejdsmarkedets Feriefonds støttepolitik under både [§ 11 a](#) og [§ 2, stk. 5](#) – og endte, da støtten viste sig at have hjemmel i ferielovens regelgrundlag, med at henstille til, at selve **regelgrundlaget** blev ændret. Sagen illustrerer instrumentskiftet: når § 11 a's lovlighedsbetingelse spærres, er § 2, stk. 5, den tilbageværende vej.

Dokumentationsbyrden ligger hos den offentlige myndighed. [Vejledningen om afsætning af produktion i forbindelse med kommunernes særligt tilrettelagte projekter for ledige](#) – kalkulationsvejledningen, oprindeligt udarbejdet i 2004 af bl.a. KL, DA, LO og Konkurrencestyrelsen – fastslår:

"Når der rejses spørgsmål om konkurrenceforvridning i forbindelse med et konkret aktiveringsprojekt, er det den kommune, der har etableret projektet/aktiviteten, som skal dokumentere, at der ikke er tale om konkurrenceforvridning."

"Der er ikke fastsat krav til, hvordan dokumentationspligten skal opfyldes, men kommunen skal kunne sandsynliggøre, at aktiviteterne ikke er konkurrenceforvridende. I forbindelse med afsætning af produkter vil dette sige, at kommunen skal kunne dokumentere, at afsætningen sker på markedsvilkår og uden noget støtteelement."

Vejledningen opstiller to bærende kriterier for, [hvornår der foreligger konkurrenceforvridning](#): om **alle virksomheder på markedet har adgang til støtten på samme vilkår** ("jo bredere, mere objektiv og ikke-diskriminerende adgangen til støtte er, jo mere sandsynligt er det, at den ikke forvrider konkurrencen"), og om støtten har en **reel effekt på de berørte markeder**. Vejledningen afgrænser samtidig "in-house"-produktion – aktiviteter der ikke foregår på et marked – [uden for reglernes rækkevidde](#).

LOV	Erhvervslejeloven § 13	KonkurrenceLovent § 2, stk. 5	KonkurrenceLovent § 11a, stk. 1, 6
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen – Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010		
	Konkurrencerådet · Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a		
			23.06.2010
			23.02.2005

Konkurrencerådet · Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne – Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte	16.12.2003
Konkurrencerådet · Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark – Konkurrencerådets ikke-indgrebserklæring efter § 11 a, stk. 6	25.09.2002
Konkurrencerådet · HORESTAs klage over Arbejdsmarkedets Feriefonds støttepolitik – Konkurrencerådet henstiller til ændring af regelgrundlaget	24.04.2002
Konkurrencerådet · Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvråde konkurrencen	28.11.2001

§ 4 Tilbagebetalingspåbuddet: adressat, forældelse, forrentning og indbetaling til statskassen

Tilbagebetalingspåbuddet er § 11 a's skarpeste værktøj og er blevet skærpet i to omgange.

Adressatkredsen følger af [§ 11 a, stk. 4](#): private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i **selskabsform**. Erhvervsministeren kan udvide til virksomheder i **selskabslignende** form, hvilket er sket ved [bekendtgørelsen om tilbagebetaling af støtte der er ydet til nærmere bestemte offentligt ejede virksomheder](#), hvis § 2 omfatter virksomheder oprettet ved lov eller aktstykke, kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60 samt andre helt eller delvis offentligt ejede virksomheder – forudsat at organisationsformen "ledelsesmæssigt og regnskabsmæssigt svarer til selskaber med begrænset ansvar, selvejende institutioner o. lign."

Forældelse og forrentning er reguleret i [§ 11 a, stk. 5](#): beføjelsen til at påbyde tilbagebetaling forældes **5 år efter, at støtten er udbetalt**. Ved ændringsloven af 13. maj 2010 (i kraft 1. oktober 2010) blev rentereglen nyaffattet, så forrentning sker med EU's statsstøtterentesats, og der kan tilskrives renters rente. Forarbejderne begrundede det med, at manglende rentes rente reelt ville udgøre en yderligere støtte:

"Hvis der ikke pålægges renters rente af ulovlig modtaget offentlig støtte, kan det indebære, at en modtager reelt opnår en yderligere støtte i form af en rentefordel ved kun at skulle tilbagebetale renterne af den investering, som støtten har kunnet give modtageren mulighed for at foretage, og ikke en løbende akkumulering (renters rente) heraf. Det kan stride mod formålet med at kræve tilbagebetaling af ulovlig støtte, der går ud på at genoprette den oprindelige situation på markedet ved at fjerne samtlige af de fordele, som en modtager har haft af støtten."

Startpunktet for renteberegningen er, hvornår **fordelen indtrådte** – ikke hvornår aftalen blev indgået.

Forarbejderne bruger netop lejeeksemplet: "Hvis der f.eks. er tale om støtte i form af udlejning af bygninger på vilkår, der ikke svarer til normale markedsvilkår, vil det tidspunkt, hvor støtten første gang er stillet til rådighed for modtageren, være det tidspunkt, hvor modtageren første gang opnåede fordelene af det udlejede på de fordelagtige vilkår."

Ophør contra tilbagebetaling. Ved ændringsloven af 28. december 2012 (i kraft 1. marts 2013) blev [stk. 8](#) og [stk. 9](#) indsat. Stk. 8 løser en uklarhed i overgangsbestemmelsen fra 2000-loven: mens ordlyden lagde vægt på **ydelsetidspunktet**, lagde bemærkningerne vægt på **beslutningstidspunktet**. Med stk. 8 kan påbud om ophør nu udstedes, "uanset hvornår beslutningen om at yde den pågældende støtte er truffet" – forarbejderne peger udtrykkeligt på langvarige lejekontrakter indgået før 1. oktober 2000, hvor lejen ikke er markedislejen. Tilbagebetalingspåbud er derimod fortsat bundet af udbetalingstidspunktet.

Stk. 9 flytter pengene: tilbagebetalt støtte skal indbetales til **statskassen**, ikke til støttegiveren. Formålet var at fjerne en indbygget interessekonflikt:

"Med forslaget fjernes den dobbeltrolle, som særligt en region eller en kommune ellers under den gældende lov har været i ved på den ene side at have været part i f.eks. en lejekontrakt og modtaget betaling i henhold hertil og på den anden side efterfølgende at stå som modtager, hhv. opkræver af tilbagebetaling eller efterbetaling af ulovlig konkurrenceforvridende støtte."

Betaling sker til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til indsættelse på særskilt konto i ministeriet; udebliver betalingen, overdrages fordringen til restanceinddrivelsesmyndigheden.

Det førende eksempel på et gennemført tilbagebetalingspåbud er Hellers Yachtværft-sagen.

Efter Konkurrenceankenævnets hjemvisning traf Konkurrencerådet 22. juni 2011 ny afgørelse i [4/0120-0100-0825/MBD](#) med **fuld tilbagebetaling**, og Konkurrenceankenævnet stadfæstede 13. januar 2012 i [2011-0025026](#) påbuddet om tilbagebetaling af **782.233 kr.** i ulovlig offentlig støtte, udtrykkeligt med hjemmel i [§ 11 a, stk. 1](#) og [stk. 5](#).

Endelig giver [§ 11 a, stk. 6](#) støttegivere en **forhåndsafklaringsmulighed**: efter anmeldelse kan styrelsen erklære, at støtten ikke er omfattet af stk. 2, nr. 1. Erklæringen binder styrelsen – som i Maglemølle-sagen – medmindre grundlaget ændrer sig, eller der fremkommer forhold, styrelsen ikke havde kendskab til.

Bemærk, at kompetencen efter stk. 6 siden 2002-sagen er overgået fra Konkurrencerådet til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og at stk. 2 samtidig er suppleret med lovlighedskriteriet i nr. 2.

Konkurrenceloven er senest konsolideret 12. november 2024, og der er ingen vedtagne, ikke-konsoliderede ændringer til [§ 11 a](#).

LOV	Konkurrenceloven § 11a, stk. 4-6, 8-9	Lov om kommunernes styrelse § 60
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
	Konkurrencerådet · Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark – Konkurrencerådets ikke-indgrebserklæring efter § 11 a, stk. 6	25.09.2002
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet	13.01.2012

§ 5 [§ 11 b](#): afregningspriser i frit valg-ordninger – fra [§ 11 a](#)-praksis til selvstændig hjemmel

Kommunernes afregning over for private leverandører i frit valg-ordninger blev oprindeligt håndteret med [§ 11 a](#) og [§ 2, stk. 5](#). I [2005-0003606](#) fastslog Konkurrenceankenævnet 22. maj 2006, at Morsø Kommunes indregning af servicejob-løn tilskud i fritvalgs-timeprisen var konkurrenceforvridende støtte efter [§ 11 a](#), stk. 1-3, sammenholdt med servicelovens dagældende §§ 71 og 75 c. Parallelt hermed havde Konkurrencerådet i [J.nr. 3/1120-0203-0013/SEK/kra](#) rettet en [§ 2, stk. 5](#)-henvendelse til socialministeren om de forventede effektiviseringer i frit valg-lovgivningens timepriser – en sag der udtrykkeligt hviler på både [§ 2, stk. 5](#) og [§ 11 a, stk. 1-2](#).

Området har siden fået sin egen hjemmel. [§ 11 b, stk. 1](#) lader Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen undersøge, om en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af frit valg-ydelser en afregningspris fastsat i overensstemmelse med reglerne. Er prisen for lav, kan styrelsen efter [§ 11 b, stk. 2](#) påbyde myndigheden at (1) ophøre med den ulovlige beregning, (2) anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser og (3) **efterbetale** differencen.

Den ledende nyere afgørelse er Konkurrencerådets afgørelse af 18. december 2024 i [Frederikssund-sagen](#), rejst ved klage fra Attendo A/S. Kommunen havde for 2021 fastsat afregningsprisen til 1.552 kr. pr. beboer pr. plejedøgn; korrekt beregnet med inddragelse af årets tillægsbevillinger skulle prisen have været ca. **1.741 kr.** – en difference på ca. 189 kr. pr. beboer pr. plejedøgn. Rådet konstaterede **tre selvstændige overtrædelser** af friplejeboliglovens § 32 sammenholdt med afregningsbekendtgørelsens §§ 3 og 5:

Overtrædelse	Kernen	Kommunens synspunkt – afvist
1. Ufuldstændigt beregningsgrundlag	Omkostningselementer, der faktisk belaster kommunal plejehjemsdrift, var udeladt	Kommunen kan ikke frit begrænse grundlaget til et udsnit af de faktiske driftsomkostninger
2. Manglende løbende regulering	Tillægsbevillinger til ældreplejen udløser pligt til at justere afregningsprisen	Reguleringsforpligtelsen er ikke fakultativ
3. Nægtet efterregulering	Kommunen afviste genberegning på grundlag af de faktiske regnskabstal	Ellers kunne kommuner omgå ligestillingspligten ved systematisk at underbudgettere

Påbuddet gik ud på genberegning af afregningspriserne for **2021, 2022 og 2023**, efterbetaling af eventuel difference til Attendo A/S samt fremadrettet overholdelse. Bemærk, at påbuddet rækker længere tilbage end det 1-års-udgangspunkt, der følger af [§ 11 b, stk. 3](#) – hvis forbehold netop gælder "[m]edmindre andet fremgår af reglerne for den pågældende frit valg-ordning".

Konkurrencerådet lægger vægt på: at beregningsgrundlaget er fuldstændigt, at ændringer i kommunens faktiske omkostningsniveau i løbet af budgetåret slår igennem på afregningsprisen, og at den endelige afregning hviler på regnskabstal – ikke budgettal. Rådet vurderede udtrykkeligt, at overtrædelsen "primært skyldtes en fejlagtig forståelse af lovens krav" frem for bevidst underkompensation – men gjorde det klart, at **virksomheden er den samme**. Subjektive forhold er altså uden betydning for påbuddet.

Det er også værd at bemærke afgørelsens metode: rådet bygger direkte på Højesterets fortolkning i [BS-28860/2021-HJR](#) (KA Pleje mod Brønderslev Kommune, 7. november 2022) om kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører – og citerer sin egen ankenævnspraksis fra Morsø-sagen. **Konkurrencerådet citerer altså både domstolene og sin egen præcedens**, og betegner selv de tre principper som havende "rækkevidde ud over den konkrete tvist".

Også her kan styrelsen efter [§ 11 b, stk. 4](#) undlade at behandle sagen ved samhandelspåvirkning, og det er efter [stk. 5](#) erhvervsministeren, der efter forhandling med vedkommende minister fastsætter, hvilke frit valg-ordninger der overhovedet er omfattet af styrelsens kompetence – endnu et eksempel på, at kompetencen er afledt, ikke original.

LOV [Friplejeboligloven § 32](#) [Konkurrencebogen § 2, stk. 5](#) [Konkurrencebogen § 11b, stk. 1-5](#)
[Konkurrencebogen § 11a, stk. 1-3](#)

PRAKSIS **Højesteret** · Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører

07.11.2022

Konkurrencerådet · Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	18.12.2024
Konkurrencerådet · Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om forventede effektiviseringer i frit valg-lovgivningens timepriser (2004)	29.09.2004
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	22.05.2006

§ 2, stk. 5: den begrundede udtalelse – stærkt analyseinstrument, svag retsvirkning

§ 2, stk. 5 er det ældste af de fire spor. Finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at en offentlig regulering eller en støtteordning kan have skadelige virkninger for konkurrencen eller hindre en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse, kan styrelsen afgive en begrundet udtalelse til vedkommende minister og erhvervsministeren med **forslag til fremme af konkurrencen**. Ministeren skal efter forhandling med erhvervsministeren svare senest **fire måneder** fra modtagelsen.

Bestemmelsen er *ikke* nævnt i § 19, stk. 1's udtømmende opregning af påklagelige afgørelser. En § 2, stk. 5-udtalelse er derfor ikke en afgørelse, kan ikke påklages til Konkurrenceankenævnet – og binder ikke ministeren.

Det klassiske eksempel på metoden er 2:20-1917/SEN. Efter en konkurrence- og effektivitetsanalyse af høreapparatområdet konstaterede Konkurrencestyrelsen, at udleveringsleddet var præget af fravær af konkurrence: de audiologiske afdelinger udleverede med **100 pct. offentligt tilskud**, mens private høreklinikker som udgangspunkt intet tilskud fik – og afdelingerne stod for ca. 95 pct. af salget. Styrelsen fandt, at forskelsbehandlingen medførte

"...ikke blot en klar begrænsning af konkurrencen, men også en fordrejning af konkurrencen, med begrænsning af erhvervsfriheden og misallokering af ressourcerne til følge."

Rådet besluttede den 28. januar 1998:

"at rådet retter henvendelse i medfør af konkurrencelovens § 2, stk. 5 til socialministeren med en påpegnings af de elementer i de offentlige reguleringer på høreapparatområdet, der indeholder mulig skadelige virkninger for konkurrencen, og med forslag til fremme af konkurrencen på det pågældende område."

Det konkrete forslag var et **kontanttilskud på 2.500 kr. pr. høreapparat** ved anskaffelse på privat klinik – svarende til de audiologiske afdelingers gennemsnitlige indkøbspris – som *supplement* til den vederlagsfrie offentlige udlevering. Sagen viser også, hvordan modstående ressorthensyn håndteres: Sundhedsministeriet savnede en drøftelse af, hvorfor konkurrence skulle være politisk-administrativ styring overlegen, og Amdsrådsforeningen bestred hjemlen. Styrelsen svarede, at den ikke fandt det nødvendigt at foretage en generel vurdering af den politisk-administrative styring – den kunne anbefale **forbedringer** af den eksisterende styring med udgangspunkt i konkurrenceloven. Det er en præcis markering af instrumentets rækkevidde.

Instrumentets svaghed er dokumenteret i selve betænkningmaterialet. Konkurrencerådet rettede 26. august 1992 henvendelse til industriministeren om revisorernes etablerings- og erhvervsfrihed – at registrerede og statsautoriserede revisorer ikke måtte drive virksomhed sammen, at statsautoriserede ikke måtte arbejde i en virksomhed ledet af en registreret revisor, og at filialadgangen var begrænset. Brevet er optrykt i [Betænkning nr. 1254/1993 om revisorlovgivningen, s. 171](#), og Revisorkommissionens behandling findes i [kapitel 7, s. 67](#).

Rådet anførte, at hensynet til revisorernes uafhængighed allerede var tilgodeset af "andre meget strikte regler, herunder de meget udførlige habilitetsregler og regler om god revisorskik", og at det ikke virkede overbevisende, at problemer som Nordisk Fjer ville forstærkes ved en lempelse. Industriministeren reagerede positivt og videresendte henvendelsen til Revisorkommissionen. Udfaldet står tørt refereret i [Betænkning nr. 1297/1995, Bind 2 \(Bilag\), s. 192](#):

"Kommissionen har ikke taget hensyn til Konkurrencerådets anbefalinger i betænkning nr. 1254: Revisorlovgivningen."

Samme bilagsbind [s. 192](#) noterer, at Sygesikringens Forhandlingsudvalg ved skrivelse af 28. oktober 1992 tilsvarende "afvist at følge Konkurrencerådets henstillinger".

Nyere § 2, stk. 5-praksis følger samme mønster af vedholdenhed uden bindende virkning:

- **Lodsvæsenet.** Rådet afgav først en udtalelse i [J.nr. 3/1107-0300-0032/HLA/ISA](#) (26. november 2003) og fulgte op med [3/1107-0300-0032/HLA/ISA](#) (28. april 2004), hvor rådet fandt forsvarsministerens delvise markedsåbning **utilstrækkelig**. Rådet kunne påpege – ikke påbyde.
- **Frihavnsloven og råstofloven.** I [3/1120-0203-0026/HLA/FIB/ISA](#) tog rådet ministrenes svar **til efterretning** – instrumentets naturlige endestation, når ministeren ikke følger anbefalingen.
- **Registreringsafgift.** I [høringssvaret af 28. marts 2012](#) gik rådet den anden vej og advarede om, at offentliggørelse af bilforhandleres afgiftsgrundlag ville **skade** konkurrencen – påpegningsbeføjelsen bruges altså også defensivt over for påtænkt regulering.

Andre offentlige aktørers markedsadfærd prøves ad de almindelige veje: [J.nr. 3/1120-0100-0745/MHA/ISA](#) om Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen blev afgjort efter [§ 11](#) (dominerende stilling konstateret, men ikke misbrug), og [2:8032-1169/mje/infrastruktur](#) om gradvis konkurrenceudsættelse af affaldsindsamling i Århus efter [§ 8](#).

LOV	KonkurrenceLoven § 2, stk. 5	KonkurrenceLoven § 8	KonkurrenceLoven § 11
	KonkurrenceLoven § 19, stk. 1		
PRAKSIS	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets høringssvar: Offentliggørelse af bilforhandleres afgiftsgrundlag ville skade konkurrencen		28.03.2012
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets opfølgning på § 2, stk. 5-henvendelser om frihavnsloven og råstofloven – ministrenes svar taget til efterretning		30.11.2005
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om forventede effektiviseringer i frit valg-lovgivningens timepriser (2004)		29.09.2004
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets opfølgende udtalelse til forsvarsministeren om konkurrenceudsættelse af lodsvæsenet – delvis markedsåbning utilstrækkelig		28.04.2004
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets udtalelse om konkurrenceudsætning af lodsvæsenet (2003)		26.11.2003
	Konkurrencerådet · Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003)		26.11.2003
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet meddeler individuel fritagelse til aftale om gradvis konkurrenceudsættelse af affaldsindsamling i Århus		21.06.2000
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om konkurrenceforholdene på høreapparatområdet (1998)		28.01.1998

§ 7 § 15 f markedsefterforskning: indgreb uden overtrædelse

Ved **lov om ændring af konkurrenceloven af 12. juni 2024** ("Krav om anmeldelse af visse fusioner under omsætningstærsklerne, indførelse af mulighed for markedsefterforskning og bødeudmåling m.v.", i kraft 1. juli 2024) fik konkurrencemyndigheden for første gang hjemmel til at gribe ind over for **adfærd eller strukturer**, der svækker den effektive konkurrence, uden at nogen har overtrådt § 6 eller § 11.

Forarbejderne placerer instrumentet præcist i hullet mellem de eksisterende værktøjer: § 15 f skal supplere påbudsadgangen, § 2, stk. 5-udtalelsen, anbefalingerne og sektorundersøgelserne efter § 15 d, "i tilfælde hvor disse muligheder ikke er tilstrækkelige til at sikre den effektive konkurrence". Og retsvirkningen er klart afgrænset:

"Der vil imidlertid ikke være tale om en afgørelse om overtrædelse af konkurrencereglerne, og derfor vil virksomhederne m.v. heller ikke kunne sanktioneres for den adfærd, som et påbud angår. Hvis en virksomhed m.v. undlader at efterkomme et adfærdsmæssigt påbud eller et tilsagn, som er gjort bindende, vil en sådan manglende efterlevelse dog kunne sanktioneres med en civil bøde."

Processen har tre tærskler med hver sit beviskrav:

1. **Indledning (stk. 1-3).** Konkurrencerådet skal finde "tegn på", at der er forhold, der svækker den effektive konkurrence. Forarbejderne: *"Konkurrencerådet vil have et vidt skøn i forhold til, hvornår der kan være grundlag for at indlede en markedsefterforskning."* Forud skal gennemføres en **offentlig høring** over styrelsens udkast til beslutning (stk. 2) – normalt med angivelse af de omfattede sektorer, relevante markedsaktører og myndigheder, den adfærd/struktur der påtænkes undersøgt, og baggrunden; fristen vil "typisk være tre til fire uger".
2. **Påbud (stk. 4).** Her skærpes kravet markant til, at konkurrencen **tydeligt** svækkes. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal *vurdere og dokumentere* dette:

"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skal således kunne dokumentere, at svækkelsen af konkurrencen har medført skadevirkninger for andre virksomheder eller forbrugere, eller sandsynliggøre, at sådanne skadevirkninger vil indtræffe som følge af svækkelsen af konkurrencen."

"Kravet om tydelighed indebærer derfor også, at Konkurrencerådet i et adfærdsmæssigt påbud skal begrunde, hvorfor svækkelsen af konkurrencen er tydelig."

Forarbejderne sammenligner analysen med følgevurderingen efter § 6/art. 101 og understreger, at der ikke kan gribes ind "over for forhold, der alene indebærer mindre negative virkninger på konkurrencen".

3. **Tilsagn (stk. 6).** Her er tærsklen lavere – det er nok, at konkurrencen "svækkes", uden tydelighedskravet: *"Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke nødvendigvis har tilendebragt sin vurdering af sagen på det tidspunkt, hvor en virksomhed m.v. tilbyder at afgive tilsagn, vil der ikke ved tilsagnsløsninger være samme krav til, at styrelsen påviser, at konkurrencen er tydeligt svækket."*

Fire indbyggede begrænsninger definerer instrumentets ydre grænser:

- **Kun adfærdsmæssige påbud.** "I modsætning til bestemmelsen i § 16, stk. 1, vil der efter forslaget alene kunne blive tale om adfærdsmæssige påbud. Der vil således efter den foreslåede bestemmelse ikke kunne pålægges strukturelle påbud, jf. eksemplerne herpå i konkurrencelovens § 16, stk. 1, nr. 5-7." Eksempler på tilladte påbud: øget forbrugerinformation, bestemt opsætning af brugerflade, lettere udbyderskifte, adgang til data eller andre væsentlige input, reduceret gennemsigtighed mellem konkurrenter.
-

Offentlig regulering går forud. "Der vil ikke kunne udstedes påbud om fremtidigt at ændre en bestemt adfærd, hvis en sådan adfærd er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering." Grundprincippet fra § 2, stk. 2 genfindes altså i det nyeste instrument.

- **Ressortmyndighedens modstående hensyn vejer tungt.** "Hvis ressortmyndigheden tilkendegiver, at der er vægtige hensyn, som taler imod, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen griber ind, skal Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tillægge dette væsentlig betydning, når styrelsen vurderer, om det er nødvendigt og proportionalt at pålægge påbuddet." Svarer ressortmyndigheden ikke inden fristen, kan styrelsen normalt lægge til grund, at der ikke er modstående hensyn.
- **Grundlovens § 73.** Ordningen "vil i almindelighed ikke rejse spørgsmål om ekspropriation efter grundlovens § 73, men det kan samtidigt ikke udelukkes, at der vil kunne forekomme helt konkrete tilfælde, hvor adfærdsmæssige påbud kan have karakter af ekspropriation. Indgrebet skal forstås med den begrænsning, at det ikke giver hjemmel til at træffe afgørelser, der udgør ekspropriation."

§ 15 f, stk. 5 kræver, at påbuddet er **rimeligt, nødvendigt og proportionalt**. Forarbejderne konkretiserer: ved valget mellem to lige effektive påbud skal det mindst indgribende vælges; eventuelle fordele for forbrugere eller andre virksomheder ved den påtalte adfærd skal indgå i afvejningen; og "[v]ed udstedelse af adfærdsmæssige påbud vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen være tilbageholdende med at udstede påbud om konkrete prisniveauer."

Fristen i stk. 8 er 2 år fra offentliggørelsen, forlængelig med op til 6 måneder. Afsluttes efterforskningen uden påbud eller tilsagn, kan styrelsen ikke indlede en ny markedsefterforskning om samme forhold i de følgende to år – men den kan indlede en almindelig overtrædelsessag. Omvendt afskærer et påbud eller bindende tilsagn efterfølgende overtrædelsessag "vedrørende præcis samme forhold". Stk. 9 giver styrelsen adgang til § 17-oplysningspåbud og § 18-kontrolundersøgelser – altså uanmeldte kontrolundersøgelser også i markedsefterforskninger.

Det første anvendelsestilfælde er skadesforsikringsmarkedet. Efter Konkurrencerådets rapport fra april 2025 om konkurrencen på markedet for skadesforsikringer til private – der bl.a. konkluderede, at ressourcebegrænsede kunder betaler mere – offentliggjorde Erhvervsministeriet den **25. juni 2025**, at Konkurrencerådet indleder en markedsefterforskning af sektoren. Erhvervsministeren beskrev instrumentet som et værktøj, der "giver Konkurrencerådet mulighed for at give fx forsikringsselskaber påbud om at ændre adfærd, selvom konkurrenceloven ikke er overtrådt". Med to-årsfristen i § 15 f, stk. 8 skal afgørelse om påbud, bindende tilsagn eller afslutning derfor foreligge senest medio 2027 – eventuelt med op til seks måneders forlængelse. Der foreligger endnu ingen offentliggjort § 15 f-afgørelse, og der er derfor endnu ingen praksis om tydelighedskravets nærmere indhold.

LOV

Grundloven § 73

Konkurrenceloven § 2, stk. 2

Konkurrenceloven § 15f, stk. 1-9

Konkurrenceloven § 15d

Konkurrenceloven § 16, stk. 1

Konkurrenceloven § 17

Konkurrenceloven § 18

Klagebehandling og prøvelse: fra Konkurrencerådet til

§ 8 Konkurrenceankenævnet og Sø- og Handelsretten

Klageadgangen følger af § 19, stk. 1, der udtømmende opregner de påklagelige afgørelser. Fra dette område er medtaget: § 11 a, stk. 1 (påbud) og stk. 6, 1. pkt. (ikke-indgrebserklæring), § 11 b, stk. 2, § 10 a, stk. 1 og 6 samt

§ 15 f, stk. 4. Udtalelser efter § 2, stk. 5 og ministerafgørelser efter § 2, stk. 4 er *ikke* med – sidstnævnte kan i almindelighed alene prøves ved domstolene efter grundlovens § 63.

Klageberettigelsen rummer en vigtig asymmetri. Efter § 19, stk. 2 kan både adressaten og "[d]en, som i øvrigt har individuel, væsentlig interesse i sagen", klage. Undtagelsen i nr. 2, 2. pkt., rammer bl.a. § 15 f, stk. 4: et markedsefterforskningspåbud kan **kun** påklages af adressaten. Derimod kan konkurrenter med individuel, væsentlig interesse påklage § 11 a- og § 11 b-afgørelser – hvilket er afgørende i praksis, hvor sagerne typisk rejses ved klage fra en fortrængt privat aktør.

Der gælder et **snævert partsbegreb** på konkurrenceområdet. I KL-7-2019 stadfæstede Konkurrenceankenævnet et afslag på aktindsigt, fordi klageren hverken havde dokumenteret en væsentlig, individuel interesse eller var part i en afgørelsessag – sagen var en ren **undersøgelsessag**. Nævnet henviste til forarbejderne (Folketingstidende 2004-2005, 1. samling, tillæg A, s. 1650) og til, at offentlighedslovens regler efter § 13, stk. 1 som udgangspunkt ikke gælder i konkurrencesager.

Opsættende virkning er reguleret i § 19, stk. 4 og er markant asymmetrisk:

Afgørelsestype	Opsættende virkning
§ 13, stk. 4 (fortrolighed) og § 15 f, stk. 4 (markedsefterforskningspåbud)	Automatisk ved klage
Alle øvrige – herunder § 11 a- og § 11 b-påbud	Kun efter konkret beslutning fra styrelsen eller ankenævnet

At et markedsefterforskningspåbud automatisk suspenderes – og efter § 19, stk. 7 behandles efter **fremskyndet procedure** – er lovgivers modvægt til, at påbuddet kan udstedes uden konstateret overtrædelse. For § 11 a-påbud må der derimod søges særskilt, hvilket skete i 2011-0025026, hvor Konkurrenceankenævnet 15. september 2011 tillagde klagen over tilbagebetalingspåbuddet opsættende virkning netop med henvisning til § 19, stk. 4.

Frister. Klage til Konkurrenceankenævnet skal indgives senest **8 uger** efter, at afgørelsen er meddelt, jf. § 20, stk. 2; nævnet kan se bort fra overskridelsen, når særlige grunde taler derfor. Domstolsprøvelse skal ske senest **8 uger** efter meddelelsen, jf. § 20, stk. 3, ellers er afgørelsen endelig. Efter § 20, stk. 1 kan styrelsens afgørelser ikke indbringes for anden administrativ myndighed end ankenævnet, og – vigtigt – **formelle** afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før ankenævnets afgørelse foreligger, mens **materielle** afgørelser kan indbringes direkte.

Ankekæden i praksis illustreres bedst af Hellers Yachtværft-forløbet, der er områdets eneste fuldt udprøvede § 11 a-sag:

Dato	Instans	Udfald
23.06.2010	Konkurrencerådet – 4/0120-0100-0538	Ulovlig offentlig støtte ved Tårnby Kommunes udlejning af Kastrup Strandpark 9 under markedslejen
11.02.2011	Konkurrenceankenævnet – 2010-0022398	Hjemvist
22.06.2011	Konkurrencerådet – 4/0120-0100-0825/MBD	Fuld tilbagebetaling
15.09.2011	Konkurrenceankenævnet – 2011-0025026	Klagen tillagt opsættende virkning

13.01.2012	Konkurrenceankenævnet – 2011-0025026	Stadfæstet – tilbagebetaling af 782.233 kr.
18.06.2013	Sø- og Handelsretten – U-4-11	Hellers Yachtværft ApS mod Konkurrencerådet

Forløbet viser tre ting om nævnets prøvelsesintensitet. For det første prøver Konkurrenceankenævnet **fuldt ud** og hjemviser, når grundlaget ikke holder – hjemvisningen i februar 2011 vedrørte netop den for lave erhvervsleje, altså selve markedslejeberegningen, og påberåbte sig [§ 19, stk. 2](#) og [§ 20, stk. 2](#). For det andet fører hjemvisning ikke nødvendigvis til lempelse: Konkurrencerådet traf efter hjemvisningen afgørelse om **fuld** tilbagebetaling, som nævnet dernæst stadfæstede. For det tredje er begge instansers afgørelser gennemsyret af partsrettigheder – begge rådsafgørelser henviser til forvaltningslovens § 19 om partshøring, og den anden til [§ 15 a, stk. 2](#).

Byretten er ikke rette venue. Konkurrenceankenævnets kendelser indbringes i praksis for **Sø- og Handelsretten** som 1. instans – jf. Hellers Yachtværft ovenfor og Nets-forløbet, hvor Konkurrencerådets afgørelse af 29. august 2018 om eksklusivitetsrabatter førte til en fortrolighedsafgørelse, som ankenævnet stadfæstede 21. marts 2019, og som Sø- og Handelsretten prøvede i [BS-22549/2019-SHR](#) den 11. maj 2020. Samme mønster i [BS-6996/2024-SHR](#) om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt i Scandlines-sagen.

Højesteret har endnu ikke prøvet § 11 a, § 11 b eller § 15 f i realiteten. Nærmeste berøring er [BS-20874/2020-HJR](#) af 15. december 2020, hvor Højesteret **afviste** Nets A/S' direkte anke af Sø- og Handelsrettens dom:

"Da den foreliggende sag i første række angår en konkret vurdering af, om disse betingelser er opfyldt for så vidt angår de omtvistede oplysninger i Konkurrencerådets afgørelse, og da der ikke i øvrigt er særlige grunde, som taler for, at sagen skal behandles af Højesteret som 2. instans, finder Højesteret, at betingelserne for anke til Højesteret ikke er opfyldt, jf. retsplejelovens § 368, stk. 4, 2. pkt."

Kendelsen har generel betydning for området: den viser, at konkurrencesager, der i første række angår **konkrete vurderinger** frem for principielle lovfortolkningsspørgsmål, ikke kommer forbi Sø- og Handelsretten. Da § 11 a-sager i deres kerne er konkrete markedsværdi- og effektvurderinger, må det forventes, at Sø- og Handelsretten reelt forbliver sidste instans i de fleste sager. Den nærmeste højesteretspraksis på de tilgrænsende afregningsspørgsmål er derfor [BS-28860/2021-HJR](#) – som Konkurrencerådet selv lagde til grund i Frederikssund-sagen.

LOV

[Konkurrencebogen § 13, stk. 1](#)

[Konkurrencebogen § 15a, stk. 2](#)

[Konkurrencebogen § 19, stk. 1-2, 4, 7](#)

[Konkurrencebogen § 20, stk. 1-3](#)

[Retsplejeloven § 368, stk. 4](#)

PRAKSIS	Højesteret · Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører	07.11.2022
	Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse	15.12.2020
	Sø- og Handelsretten · Sag om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse i verserende konkurrencesag mod Scandlines	30.09.2024
	Sø- og Handelsretten · Dom om offentliggørelse af forretningshemmeligheder i konkurrencesag mod Nets A/S	11.05.2020
	Sø- og Handelsretten · Sag om ulovlig offentlig støtte i forbindelse med leje af erhvervsejendom – Hellers Yachtværft ApS mod Konkurrencerådet	18.06.2013

Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster KFST's afslag på aktindsigt i undersøgelsessag om mediernes Volbeat-udtalelse	19.11.2019
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet	13.01.2012
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet tillægger klage opsættende virkning i sag om ulovlig støtte via for lav leje til Hellers Yachtværft	15.09.2011
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet hjemviser sag om ulovlig offentlig støtte ved Tårnby Kommunes for lave erhvervsleje til Hellers Yachtværft	11.02.2011
Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen – Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010	23.06.2010

Sammenfatning: et instrumentarium med skarpe tænder og korte

§ 9 arme

Praksis efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens instrumenter mod offentlig konkurrenceforvridning tegner et konsistent billede.

Styrelsens materielle vurdering er robust og formneutral. Støttebegrebet efter § 11 a rammer alt, hvad der letter modtagerens budget – leje under markedsleje, vederlagsfri rådighedsstillelse, gratis administration, indirekte selektive fordele. Det afgørende er konsekvent **effekten på støttemodtagerens økonomiske stilling**, opgjort netto, og styrelsen går bag om transaktionens etiket: den regner underskuddet ud bilag for bilag, indhenter ejendomsmæglervurderinger af markedslejen og undersøger, om fordelene kanaliseres videre til tredjemand.

Men kompetencen er afledt, ikke original. § 11 a, stk. 2, nr. 2 betinger ethvert påbud af, at støtten ikke er lovlig efter offentlig regulering – og det spørgsmål afgør ressortministeren eller den kommunale tilsynsmyndighed, ikke styrelsen. Luftfartsskole-sagen og redningsydelses-sagen viser konsekvensen: rådet kan konstatere forvridningen og alligevel være magtesløst. Den samme mekanik gælder § 2, stk. 4-, som Tandlægeoverenskomst-afgørelsen demonstrerer, og NESA-kendelsen viser, at Konkurrenceankenævnet håndhæver grænsen mod sektormyndighederne strengt. Det er præcis den asymmetri, mindretallet i [Betænkning nr. 1297/1995](#) advarede imod – og som stadig adskiller den danske model fra EU-rettens integrerede tilgang.

Hvor § 11 a spærrer, er § 2, stk. 5, den tilbageværende vej – men den er blød. Høreapparat-henvendelsen, revisor-henvendelsen fra 1992 og lodsvæsen-udtalelserne viser et instrument med høj analytisk kvalitet og lav gennemslagskraft. Revisorkommissionens tørre konstatering – "Kommissionen har ikke taget hensyn til Konkurrencerådets anbefalinger" ([Betænkning nr. 1297/1995, Bind 2, s. 192](#)) – er instrumentets retsvirkning i én sætning: ministeren skal svare inden fire måneder, men skal ikke gøre noget.

Hvor påbud faktisk udstedes, bider de. Tilbagebetaling med EU's statsstøtterentesats, renters rente fra fordelens indtræden og indbetaling til statskassen frem for til støttegiveren – som stadfæstet med 782.233 kr. i Hellers Yachtværft – gør § 11 a-påbuddet til et reelt genopretningsinstrument. Femårsforældelsen i [stk. 5](#) er den væsentligste praktiske begrænsning, mens [stk. 8](#) sikrer, at ophørspåbud kan ramme også gamle, fortsat løbende arrangementer.

§ 11 b viser, hvordan et modent praksisområde konsolideres i lov. Frit valg-afregningen blev først håndteret ad hoc med § 11 a (Morsø, 2006) og § 2, stk. 5-henvendelser (2004), fik siden sin egen hjemmel, og udmøntes nu i principielle afgørelser som Frederikssund-sagen, hvor Konkurrencerådet udtrykkeligt formulerer generelle principper for alle kommuner og bygger direkte på Højesterets fortolkning i KA Pleje-dommen.

§ 15 f er områdets største nybrud – og dets største ubekendte. For første gang kan konkurrencemyndigheden gribe ind uden at have konstateret en overtrædelse. Lovgiver har omgivet beføjelsen med usædvanligt mange spærre: obligatorisk offentlig høring før indledning, dokumenteret **tydelig** svækkelse med udtrykkelig begrundelse for tydeligheden, kun adfærdsmæssige påbud, respekt for offentlig regulering, væsentlig vægt på ressortmyndighedens modstående hensyn, proportionalitet med valg af det mindst indgribende middel, tilbageholdenhed med pris påbud, en grundlovs-§ 73-reservation, toårsfrist – og som modvægt til det hele: automatisk opsættende virkning og fremskyndet klagebehandling. Markedsefterforskningen af skadesforsikringsmarkedet, indledt juni 2025, bliver den første prøve på, hvor højt tydelighedskravet reelt ligger.

Endelig om prøvelsen: byretten er ikke rette venue. Kæden går Konkurrencerådet → Konkurrenceankenævnet → Sø- og Handelsretten, og Nets-kendelsen antyder, at Højesteret kun sjældent kommer på banen, fordi sagerne i første række angår konkrete vurderinger. Den, der vil anfægte et § 11 a-påbud, må derfor regne med at få sin sag afgjort i Sø- og Handelsretten – og bør huske de to 8-ugersfrister i § 20, stk. 2 og stk. 3, hvis overskridelse gør afgørelsen endelig.

LOV	KonkurrenceLoven § 2, stk. 4, 5	KonkurrenceLoven § 11a, stk. 2, 5, 8
	KonkurrenceLoven § 11b	KonkurrenceLoven § 15f
		KonkurrenceLoven § 20, stk. 2-3
PRAKSIS	Højesteret · Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører 07.11.2022 Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse 15.12.2020 Konkurrencerådet · Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S 18.12.2024 Konkurrencerådet · Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse: Tandlægeforeningens overenskomstfastsatte priser og klinikbegrænsninger er undtaget fra konkurrenceloven som direkte og nødvendig følge af offentlig regulering 24.10.2016 Konkurrencerådet · Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelser – Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2 23.05.2011 Konkurrencerådet · Konkurrenceforvridende offentlig støtte til Skolen for luftfartsuddannelser – men støtten var lovlig efter offentlig regulering 26.11.2003 Konkurrencerådet · Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark – Konkurrencerådets ikke-indgrebserklæring efter § 11 a, stk. 6 25.09.2002 Konkurrencerådet · NESAs forbud mod videresalg af elektricitet – Konkurrencerådets afgørelse om overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11 25.11.1998 Konkurrencerådet · Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om konkurrenceforholdene på høreapparatområdet (1998) 28.01.1998 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet 13.01.2012 Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løn tilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a) 22.05.2006	

Konkurrence-loven § 2	stk. 5	Konkurrence-loven § 11a
Konkurrence-loven § 11b		Konkurrence-loven § 15f
Konkurrence-loven § 19		Konkurrence-loven § 20

MATERIALE Citerede afgørelser 30 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 2

07.11.2022	Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører	28860-2021
15.12.2020	Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse	bs-20874-2020-hjr

SØ- OG HANDELSRET TEN · SPECIALRET 3

30.09.2024	Sag om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse i verserende konkurrencesag mod Scandlines	BS-6996/2024-SHR
11.05.2020	Dom om offentliggørelse af forretningshemmeligheder i konkurrencesag mod Nets A/S	BS-22549/2019-SHR
18.06.2013	Sag om ulovlig offentlig støtte i forbindelse med leje af erhvervsejendom – Hellers Yachtværft ApS mod Konkurrencerådet	U-4-11

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS 20

18.12.2024	Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	
24.10.2016	Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse: Tandlægeforeningens overenskomstfastsatte priser og klinikbegrænsninger er undtaget fra konkurrence-loven som direkte og nødvendig følge af offentlig regulering	Sagsnr. 1608414 – Dok. nr. 168783
28.03.2012	Konkurrencerådets høringssvar: Offentliggørelse af bilforhandlers afgiftsgrundlag ville skade konkurrencen	
22.06.2011	Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	4/0120-0100-0825/- MBD
23.05.2011	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelse – Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2	KFST j.nr. 4/0120-0300-0022 – afgørelse af 11. februar 2011
23.06.2010	Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen – Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010	4/0120-0100-0538
30.11.2005	Konkurrencerådets opfølgning på § 2, stk. 5-henvendelser om frihavnsloven og råstofloven – ministrenes svar taget til efterretning	3/1120-0203-0026/- HLA/FIB/ISA
23.02.2005	Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a	3/1120-0100-0865/- SEK/cf

29.09.2004	Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om forventede effektiviseringer i frit valg-lovgivningens timepriser (2004)	J.nr. 3/1120-0203-0013/SEK/kra
28.04.2004	Konkurrencerådets opfølgende udtalelse til forsvarsministeren om konkurrenceudsættelse af lodsvæsenet – delvis markedsåbning utilstrækkelig	3/1107-0300-0032/- HLA/ISA
16.12.2003	Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne – Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte	3/1120-0100-0867
26.11.2003	Klage over Frederikshavn Havns takstforhøjelse over for Læsøfærgen – Konkurrencerådet fandt dominerende stilling men ikke misbrug (2003)	J.nr. 3/1120-0100-0745/MHA/ISA
26.11.2003	Konkurrenceforvridende offentlig støtte til Skolen for luftfartsuddannelser – men støtten var lovlig efter offentlig regulering	3/1120-0100-0713/- LHH/MJE/ISA
26.11.2003	Konkurrencerådets udtalelse om konkurrenceudsætning af lodsvæsenet (2003)	J.nr. 3/1107-0300-0032/HLA/ISA
25.09.2002	Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark – Konkurrencerådets ikke-indgrebserklæring efter § 11 a, stk. 6	Journal nr. 3/1120-0304-0001/Service/vis
24.04.2002	HORESTAs klage over Arbejdsmarkedets Feriefonds støttepolitik – Konkurrencerådet henstiller til ændring af regelgrundlaget	3:1120-8901-378/- Infrastruktur/pd.
28.11.2001	Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride konkurrencen	J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud
21.06.2000	Konkurrencerådet meddeler individuel fritagelse til aftale om gradvis konkurrenceudsættelse af affaldsindsamling i Århus	2:8032-1169/- mje/infrastruktur
25.11.1998	NESAs forbud mod videresalg af elektricitet – Konkurrencerådets afgørelse om overtrædelse af konkurrencelovens §§ 6 og 11	j.nr. 2:8032-459/mel
28.01.1998	Konkurrencerådets § 2, stk. 5-henvendelse til socialministeren om konkurrenceforholdene på høreapparatområdet (1998)	2:20-1917/SEN

KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

19.11.2019	Konkurrenceankenævnet stadfæster KFST's afslag på aktindsigt i undersøgelsessag om mediernes Volbeat-udtalelse	KL-7-2019
13.01.2012	Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet	2011-0025026
15.09.2011	Konkurrenceankenævnet tillægger klage opsættende virkning i sag om ulovlig støtte via for lav leje til Hellers Yachtværft	2011-0025026
11.02.2011	Konkurrenceankenævnet hjemviser sag om ulovlig offentlig støtte ved Tårnby Kommunes for lave erhvervsleje til Hellers Yachtværft	2010-0022398
22.05.2006	Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løn tilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	2005-0003606

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

Revisorlovgivningen – Betænkning afgivet af Revisorkommissionen (Betænkning nr. 1254)

nr. 1254 · 1993 · Industriministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind 2 - Bilag (Betænkning nr. 1297)

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet
