

PRAKSISOVERSIGT · FORVALTNINGSRET

Praksisoversigt over det kommunale og regionale tilsyn (Ankestyrelsens legalitetstilsyn)

Ankestyrelsens legalitetstilsyn efter kommunestyrelseslovens kapitel VI–VII

Version 2 Opdateret 7. sep. 2026 26 afgørelser · 2001–2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Det statslige tilsyn med kommuner, kommunale fællesskaber og regioner er et rent legalitetstilsyn, der siden 1. april 2017 varetages af Ankestyrelsen med Indenrigs- og Sundhedsministeriet som overordnet – men ikke rekursprægede – tilsynsmyndighed. Tilsynet prøver alene, om kommunen har overholdt "den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder", herunder de uskrevne kommunalfuldmagtsregler, og det viger for særlige klage- og tilsynsmyndigheder. Praksis viser et tilsyn, der i det store flertal af sager nøjes med en vejledende udtalelse om lovligheden, mens de indgribende reaktioner – annulation, suspension, tvangsbøder, erstatningssag og anerkendelsessøgsmål – er forbeholdt klare og ikke-bagatelagtige ulovligheder. Et tilbagevendende materielt tema er ulovlig kommunal støtte, hvor tilsynets vurdering af lovligheden efter kommunalfuldmagten er en nødvendig forudsætning for Konkurrencerådets påbudskompetence efter konkurrencelovens § 11 a – men hvor tilsynet selv ikke kan påbyde ophør eller tilbagebetaling.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Tilsynet er et rent legalitetstilsyn: Ankestyrelsen kan ikke tage stilling til, om en kommunal beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig, eller til skønsudøvelse inden for lovgivningens rammer.
- 02** Prøvelsesgrundlaget er kun "den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder" – regler der gælder både kommuner og private, fx konkurrenceloven og funktionærloven, falder uden for tilsynet.
- 03** God forvaltningsskik er ikke en del af tilsynets prøvelsesgrundlag, mens almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger og de uskrevne kommunalfuldmagtsregler er det.
- 04** Tilsynet fører ikke tilsyn med ansættelsesretlige regler, jf. § 48, stk. 2, og har ingen beføjelser umiddelbart over for kommunalt ansatte.
- 05** Tilsynet viger for særlige klage- eller tilsynsmyndigheder, men genindtræder, når klageorganet af formelle grunde ikke kan behandle sagen, og det kan altid prøve kommunens generelle retningslinjer og praksis.
- 06** Ankestyrelsen beslutter selv efter § 48 a, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag; pligten til at reagere indtræder først, når der er en vis sandsynlighed for en ikke-bagatelagtig ulovlighed af betydning for retstilstanden i dag.

- 07** Anvendelse af sanktioner forudsætter normalt, at det relevante fagministerium har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, og at den er alvorlig nok til at begrunde indgreb.
- 08** Er en ulovlig beslutning allerede bragt til udførelse, kan den kun annulleres eller suspenderes, hvis en part skriftligt begærer det, der ikke er anden klageinstans, og væsentlige hensyn – særlig til private interesser – ikke taler imod.
- 09** Tvangsbøder pålægges de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt, og et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.
- 10** Erstatningsansvar for et enkelt medlem forudsætter uforsvarlig adfærd, der kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, og at kommunen derved er påført et tab; erstatningen kan nedsættes eller bortfalde efter § 50 c, stk. 3.
- 11** Indenrigs- og sundhedsministeren er ikke almindelig klageinstans over for Ankestyrelsen – ministeren kan kun gå ind i sager af principiel eller generel betydning eller af alvorlig karakter.
- 12** Fagministerens udtalelsesret efter § 63 a er rent vejledende; ministeren kan ikke træffe bindende afgørelser over for kommuner og regioner.
- 13** Kommunalfuldmagten begrænses af almennyttetekriteriet, opgavefordelingsprincippet, en geografisk afgrænsning og forbuddet mod uden lovhjemmel at støtte enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder.
- 14** Kommuner skal som udgangspunkt sælge og udleje fast ejendom til markedsprisen; manglende udbud og manglende uafhængig vurdering fjerner formodningen for markedsvilkår.
- 15** Tilsynets afgørelse af, om støtte er lovlig efter offentlig regulering, er efter konkurrencelovens § 11 a, stk. 3, en selvstændig og nødvendig byggesten i Konkurrencerådets vurdering af ulovlig offentlig støtte.
- 16** Tilsynet kan ikke selv meddele bindende påbud om ophør og tilbagebetaling af ulovlig støtte – det kan derimod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter konkurrencelovens § 11 a og, ved EU-retlig statsstøtte, Kommissionen og de nationale domstole.

§ 1 Retsgrundlaget: fra tilsynsråd og statsforvaltning til Ankestyrelsen

Tilsynet med kommunerne og de kommunale fællesskaber varetages efter [kommunestyrelseslovens § 47, stk. 1](#) af **Ankestyrelsen**. Styrelsen er i udøvelsen af tilsynet ikke undergivet indenrigs- og sundhedsministerens instruktioner, men ministeren kan fastsætte generelle forskrifter for udøvelsen af beføjelserne, jf. [§ 47, stk. 2](#). For regionerne gælder en parallel ordning: [regionslovens § 30](#) henlægger tilsynet til Ankestyrelsen, og [§ 31, stk. 1](#) gør kommunestyrelseslovens kapitel VI og VII tilsvarende anvendelige, med de tilpasninger til forretningsudvalg, sundhedsråd og stående udvalg der følger af [§ 31, stk. 2-4](#).

Den nuværende struktur er resultatet af tre reformbølger:

Periode	Tilsynsmyndighed	Retsgrundlag

Indtil 2003	Tilsynsrådene i amterne, Indenrigsministeriet som overtilsyn	Kommunestyrelsesloven kap. VI-VII, § 61
2003-2007	Statsamtmanden, ministeren som ikke-rekursprægede overtilsyn	lov nr. 381 af 28. maj 2003 (L 188, fremsat 13. marts 2003)
2007-2017	Statsforvaltningen(-erne)	lov nr. 542 af 24. juni 2005 om regional statsforvaltning
Fra 1. april 2017	Ankestyrelsen	lov nr. 176 af 21. februar 2017

Tilsynsreformen i 2003 er den strukturelt afgørende: den nuværende sanktionskatalog i §§ 50-51 og navnlig muligheden for at anlægge erstatningssag mod et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem efter § 50 c blev indsat ved [lov nr. 381 af 28. maj 2003](#). Da statsamterne blev nedlagt i 2005, blev der udtrykkeligt henvist tilbage hertil i forarbejderne:

"For en nærmere gennemgang af det kommunale tilsyn henvises til bemærkningerne til den kommunale styrelseslovs kapitel VI og VII som affattet ved lov nr. 381 af 28. maj 2003, jf. herved lovforslag nr. L 188, fremsat den 13. marts 2003."

Samme reform afskaffede det tidligere ulovbestemte "overtilsyn", som den enkelte fagminister blev antaget at have inden for sit ressortområde; jf. [Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.5.6](#), hvor det anføres, at ministeren i stedet "fortsat har en pligt til generelt at følge med inden for sit ressortområde".

Overførslen til Ankestyrelsen i 2017 skete samtidig med, at § 48 a blev nyaffattet med henblik på en målretning af tilsynets sagsudvælgelse – se afsnittet om opportunitetsprincippet nedenfor. Loven er senest konsolideret 9. januar 2026, og der er pr. denne oversigts udarbejdelse ingen vedtagne, men ikke-konsoliderede ændringer af tilsynsreglerne.

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 47, stk. 1, 2](#)[Kommunestyrelsesloven § 50c](#)[Regionsloven § 30](#)[Regionsloven § 31, stk. 1-4](#)

§ 2 Hvad tilsynet kan prøve – og hvad det ikke kan: § 48, stk. 1-3

Efter [kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1](#) fører Ankestyrelsen tilsyn med, at kommunerne og de kommunale fællesskaber "overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder, herunder kommunale forskrifter, der er udstedt i medfør af denne lovgivning". Det er et **legalitetstilsyn** – ikke et hensigtsmæssighedstilsyn. [Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.5.1](#) sammenfatter afgrænsningen:

"Tilsynet kan ikke tage stilling til, om kommunens beslutning er rimelig eller hensigtsmæssig eller til skønsmæssige spørgsmål, så længe skønnet udøves inden for de rammer, der er fastsat i lovgivningen. [...] Tilsynet omfatter ikke lovgivning, der gælder for både kommuner og private. Som eksempler herpå kan nævnes konkurrenceloven, funktionærloven og lov om ligebehandling af mænd og kvinder."

Samme afgrænsning gengives i [Retssikkerhedsvejledningen pkt. 462](#), der tilføjer, at Ankestyrelsen "heller ikke [kan] tage stilling til, om kommunerne overholder principperne for god forvaltningsskik".

Grænsen mellem retsgrundsætning og god forvaltningsskik er derfor et selvstændigt stridspunkt.

Folketingets Ombudsmand behandlede spørgsmålet i [FOB 2010 4-1 om statsforvaltningens kompetence vedrørende kommunens notatpligt](#), hvor tilsynet havde afvist at tage stilling til, om en kommune burde have udarbejdet notat om en besigtigelse. Tilsynet skelnede udtrykkeligt:

"Derimod kan statsforvaltningen godt tage stilling til om en kommune har overholdt almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Det følger af bestemmelsen i kommunestyrelseslovens § 48, stk. 1."

Ombudsmanden fandt det i samme sag beklageligt, at tilsynet havde afvist sagen med henvisning til [§ 48, stk. 3](#), da klageorganet (Vejdirektoratet) rent faktisk ikke kunne tage stilling, fordi der var tale om faktisk forvaltningsvirksomhed. Tilsynet erkendte selv fejlen: "Der har således ikke været grundlag for at afvise sagen efter § 48, stk. 3 i styrelsesloven."

Ansættelsesretten falder helt uden for tilsynet, jf. [§ 48, stk. 2](#). I ombudsmandens sag om [afskedigelse af en ikkefaguddannet bibliotekar](#) opsummerede tilsynsrådet konsekvensen: "det kommunale tilsyn er et legalitetstilsyn. Dette betyder at tilsynsrådet kun kan gribe ind over for en kommune, hvis der foreligger en tilsidesættelse af lovgivningen (eller af gældende ret i øvrigt)."

Organisatorisk rækker tilsynet kun til kommunalbestyrelsen og de kommunalpolitiske organer. Vejledningens afsnit 4.5.1 fastslår, at tilsynet "ikke [har] beføjelser umiddelbart over for ansatte" og ikke omfatter selvstændige forvaltningsmyndigheder som børn- og ungeudvalget, folkeoplysningsudvalget, skolebestyrelser og huslejenævn. Grænsedragningen kan være vanskelig: i [FOB 2017-23 om en kommunal selvstyrehavn](#) valgte ombudsmanden at gå direkte ind i sagen, netop fordi det ikke var afklaret, om tilsynet overhovedet havde kompetence over for selvstyrehavne – statsforvaltningen havde "ud fra en samlet vurdering af lovgivning, litteratur og praksis" fundet, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage det.

LOV

Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1-3

Subsidiariteten i § 48, stk. 3: hvornår viger tilsynet for særlige klageorganer?

Efter [§ 48, stk. 3](#) fører Ankestyrelsen ikke tilsyn, "i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag". Bestemmelsen er en subsidiaritetsregel, ikke en kompetenceafskæring: det afgørende er, om det særlige organ **kan** tage stilling. [Vejledningens afsnit 4.5.1](#) fastslår tre modifikationer:

- Kan klageorganet af **formelle** grunde ikke behandle sagen – fx fordi klagefristen er overskredet, eller klageren ikke er klageberettiget – kan tilsynet tage sagen op.
- Tilsynet kan altid behandle en kommunes **generelle beslutninger, retningslinjer eller praksis** vedrørende varetagelsen af en opgave, i det omfang det særlige organ ikke kan tage stilling hertil.
- Tilsynet kan anvende tvangsbøder for at tvinge en kommunalbestyrelse til at efterleve en bindende afgørelse fra en rekursinstans eller sektormyndighed, hvis denne ikke selv har tilstrækkelige midler – den såkaldte **fogedfunktion**.

Klageorganernes egen praksis illustrerer, hvordan afgrænsningen slår igennem i den anden retning: når et særligt klagenævn afviser en sag som liggende uden for dets kompetence, henvises borgeren netop til Ankestyrelsen.

- I **18/08474** afviste Miljø- og Fødevareklagenævnet at realitetsbehandle en klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt i en tilsynssag om to havbrug, fordi kommunens tilsynsafgørelser efter miljøbeskyttelsesloven ikke kan påklages. Nævnet bemærkede udtrykkeligt, at "en eventuel klage over kommunens udøvelse af tilsyn henhører under Ankestyrelsen, jf. kommunestyrelseslovens kapitel VI". Nævnet fandt tilmed, at denne adgang opfyldte miljøoplysningsdirektivets krav om en revurderingsprocedure.
- I **25-10954** afviste Byggeklageenheden en klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud, fordi klagen reelt angik kommunens vejledning og sagsbehandling og ikke et retligt spørgsmål efter byggeloven – og henviste klageren videre til Ankestyrelsen.
- I **26-05076** afviste Byggeklageenheden tilsvarende en klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering, fordi klagen angik kommunens udøvelse af sin tilsynspligt, hvilket ligger uden for enhedens kompetence.

Mønstret er, at § 48, stk. 3, ikke skaber et hul i retsbeskyttelsen, men en kompetencefordeling: sektorklagenævnene prøver den materielle sektorafgørelse, mens Ankestyrelsen prøver kommunens **tilsynsudøvelse, generelle praksis og de forhold sektornævnet ikke kan nå**. På aktindsigtsområdet er samspillet endda lovfæstet: efter [offentlighedslovens § 38, stk. 1](#) skal et kommunalt afslag på aktindsigt i sager uden administrativ klageinstans ledsages af vejledning om muligheden for at indbringe sagen for den kommunale og regionale tilsynsmyndighed. Ombudsmanden kritiserede i [FOB 2020-21](#) en kommune, der i vidt omfang havde vejledt borgerne forkert om netop denne klageadgang.

LOV	Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 3	Offentlighedsloven § 38, stk. 1	
PRAKSIS	Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder		02.06.2026
	Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål		13.01.2026
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug		23.07.2019

Opportunitetsprincippet i § 48 a: Ankestyrelsen vælger selv sine sager

[Kommunestyrelseslovens § 48 a](#) er kortfattet: "Ankestyrelsen beslutter, om der er tilstrækkelig anledning til at rejse en tilsynssag." Bestemmelsen indebærer, at tilsynet ikke er en klageinstans, og at en borgerhenvendelse ikke i sig selv udløser en sagsbehandlingspligt.

Grænsen for skønnet er dog ikke ubegrænset. [Vejledningens afsnit 4.5.2](#) formulerer minimumspligten:

"Statsforvaltningen har alene pligt til at reagere på henvendelser, der skaber et grundlag for at antage, at der foreligger en ulovlighed, der ikke er bagatelagtig, og som er af betydning for retstilstanden i dag."

Samme kriterium blev anvendt i [FOB 2010 4-1](#), hvor tilsynet formulerede det som, "om der foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at der [er] en vis sandsynlighed for en ulovlighed, som ikke er bagatelagtig". Ombudsmanden kunne ikke kritisere, at tilsynet med den begrundelse – at kommunen ikke var gået ud over lovgivningens rammer ved sin skønsudøvelse om en støjvold – ikke fandt grundlag for at rejse en tilsynssag.

Den nugældende § 48 a blev indført ved **lov nr. 176 af 21. februar 2017**. Ombudsmanden gengav i [FOB 2020-35 om afslag på aktindsigt i COVID-19-beredskab](#) forarbejderne (lovforslag nr. L 56 af 9. november 2016), der forudsætter en målrettet sagsudvælgelse:

"Det forudsættes, at Statsforvaltningen i sin udvælgelse af sager har fokus på, om en sag rejser de nævnte spørgsmål om overholdelsen af kommunalfuldmagten, myndighedsfuldmagten, lov om kommunernes styrelse, regionsloven og aktindsigt efter offentlighedsloven."

I selve COVID-19-sagen kritiserede ombudsmanden imidlertid Ankestyrelsens afvisning af at rejse tilsynssag om Region Sjællands afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 33, nr. 5. Ankestyrelsen havde anført, at styrelsen ikke havde tilstrækkelig sundhedsfaglig viden til at tilsidesætte regionens vurdering, og at yderligere oplysninger ikke ville føre til et andet resultat. Ombudsmanden var uenig:

"Det forhold, at Danmark befandt sig i en ekstraordinær situation, kan således efter min opfattelse ikke i sig selv begrunde, at Ankestyrelsen ikke undersøger sagen nærmere. [...] Ankestyrelsen var således – trods manglende sundhedsfaglig kompetence – ikke udelukket fra at foretage en efterprøvelse af, om de anførte hensyn var tilstrækkeligt konkret underbygget."

Ombudsmanden noterede samtidig, at offentlighedslovens § 38 "bygger på en antagelse om, at Ankestyrelsen med velvilje overvejer at foretage en nærmere undersøgelse af en henvendelse vedrørende aktindsigt".

Også Ankestyrelsen selv anvender § 48 a som afvisningsgrundlag i sin egen afgørelsespraksis. I principafgørelse **95-19** afviste Ankestyrelsen en klage fra Lolland Kommune over en anden kommunes administrative anbringelse på Kofoedsminde, dels fordi kommunen ikke havde partsstatus, dels fordi der ikke forelå en uenighed efter retssikkerhedslovens § 61 – og styrelsen tilføjede afslutningsvis, at sagen heller ikke gav anledning til at rejse en tilsynssag efter [kommunestyrelseslovens § 48 a](#).

Sagsbehandlingen af tilsynshenvendelser er ikke uden retlige krav. I [FOB 2018-11 om det kommunale tilsyns sagsbehandlingstid](#) beklagede Ankestyrelsen selv, at underretning om sagsbehandlingstiden ikke fuldt ud var foregået som den burde, og ombudsmanden henstillede, at underretninger fremover blev udformet i overensstemmelse med de almindelige retningslinjer. Styrelsen oplyste i den forbindelse, at klager over kommuners og regioners aktindsigtsafgørelser prioriteres frem for andre sagstyper – en oplysning der i sig selv illustrerer, hvordan opportunitetsprincippet udmøntes i praksis.

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 48a](#)[Offentlighedsloven § 38, stk. 1](#)

PRAKSIS

Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde)

01.01.2019

§ 5 Sagsoplysning: oplysningspligt, retsligt forhør og fagministeriets udtalelse (§ 49)

[Kommunestyrelseslovens § 49](#) giver tilsynet et usædvanligt kraftigt oplysningsapparat. Kommunalbestyrelsen og styrelsesorganet for et kommunalt fællesskab **skal** tilvejebringe og meddele Ankestyrelsen de oplysninger og udlevere de dokumenter, styrelsen forlanger, jf. [§ 49, stk. 1](#). Ankestyrelsen kan i særlige tilfælde pålægge kommunalbestyrelsen at tilvejebringe bemærkninger fra revisionen, jf. [§ 49, stk. 2](#), fastsætte frister, jf. [§ 49, stk. 3](#), og – når det er påkrævet – forlange **retsligt forhør** optaget i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, jf. [§ 49, stk. 4](#). Endelig kan styrelsen efter [§ 49, stk. 5](#) anmode andre offentlige myndigheder om vejledning og bistand inden for deres sagsområde.

Den sidstnævnte beføjelse er i praksis den vigtigste. [Vejledningens afsnit 4.5.3](#) beskriver den faste fremgangsmåde:

"Tilsynet vil normalt til brug for sin vurdering af, om en kommunal beslutning er i strid med regler i særlovgivningen, indhente en udtalelse fra det relevante fagministerium [...]. Anvendelse af sanktioner forudsætter normalt, at fagministeriet har udtalt, at der foreligger en klar ulovlighed, og at ulovligheden er så alvorlig, at anvendelse af sanktioner skønnes påkrævet."

Kravet om **fornøden klarhed** har været fast siden tilsynsrådstiden. I ombudsmandssagen [Indenrigsministeriets beslutningsgrundlag i tilsynssag](#) gengav ombudsmanden retstilstanden:

"Som nævnt af Indenrigsministeriet fremgår det af forarbejderne til § 48, at det er en betingelse for anvendelse af sanktioner i henhold til bestemmelsen, at der er handlet i strid med lovgivningen, og at der er den »fornødne klarhed« med hensyn til lovstridigheden. Når der ikke er tale om den kommunale styrelseslovgivning eller almindelige forvaltningsretlige spørgsmål, vil vurderingen heraf normalt forudsætte, at tilsynsmyndigheden indhenter en udtalelse fra det fagministerium, hvis lovgivning påstås overtrådt."

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt ministeriet burde have indhentet en udtalelse fra Boligstyrelsen om netop klarheden af den påståede lovstridighed, før man afviste at anvende sanktioner.

At fagministeriets vurdering reelt er styrende, ses også i ombudsmandssagen om [kommunens begrænsning af skønnet ved ansættelse](#), hvor Indenrigsministeriet formulerede det direkte: "Ved vurderingen af, om der er handlet ulovligt, vil Indenrigsministeriet normalt lægge den opfattelse til grund, som det pågældende fagministerium har givet udtryk for." Samme sted præciseres prøvelsesgrundlagets bredde: "Udtrykket lovgivningen dækker gældende ret i almindelighed, dvs. både skreven og uskreven ret, herunder retsgrundsætninger som fx lighedsgrundsætningen."

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 49, stk. 1-5](#)[Retsplejeloven § 1018](#)

§ 6 Reaktionsstogens første trin: den vejledende udtalelse efter § 50

[Kommunestyrelseslovens § 50](#) er lige så kortfattet som § 48 a: "Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser." Det er i praksis tilsynets helt dominerende reaktionsform. Udtalelsen er ikke bindende og ophæver ikke den kommunale beslutning – men den har betydelig faktisk gennemslagskraft, fordi kommunerne som altovervejende hovedregel retter ind.

Et konkret eksempel på gennemslaget findes i Vejdirektoratets afgørelse **19-08976**. Odense Kommune opsigde en serviceaftale fra 2012 om vedligeholdelse, snerydning og renholdelse af en privat fællesvej, netop fordi

"en udtalelse fra Ankestyrelsen af 13. juni 2017 fastslog, at der ikke er lovhjemmel for kommuner til at udføre vintervedligeholdelse og renholdelse på private fællesveje mod betaling."

Vejdirektoratet var enig i den retlige vurdering og stadfæstede opsigelsen: da serviceaftalen omfattede ydelser, kommunen ikke lovligt kunne påtage sig, var kommunen **forpligtet** til at opsiges den. Sagen illustrerer det typiske forløb – en generel § 50-udtalelse fra tilsynet fører til, at kommunen af egen drift bringer et ulovligt forhold til ophør, og at det efterfølgende er sektorklagemyndigheden, der prøver den konkrete udmøntning.

Er en § 50-udtalelse en afgørelse? Spørgsmålet har forvaltningsretlig betydning for partshøring, begrundelse og aktindsigt. Ombudsmanden analyserede det udførligt i sagen om [forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb i relation til de kommunale tilsynsmyndigheders virksomhed](#) og sondrede mellem tre situationer:

1. **Sanktionsbeslutninger** – annullation og suspension, tvangsbøder over for de enkelte medlemmer og bod som betingelse for ikke at rejse erstatningssag – har "utvivlsomt karakter af afgørelser i forvaltningslovens forstand".
2. **Rene afvisninger** uden nærmere sagsoplysning eller konkret retlig vurdering har ikke karakter af afgørelse; god forvaltningsskik tilsiger dog, at den der har rettet henvendelse, får et svar, der "i det væsentlige opfylder begrundelseskravene i forvaltningslovens § 24".
3. **Mellemgruppen** – hvor tilsynet realitetsbehandler, påtager sig ansvaret for sagens oplysning og anlægger en konkret retlig vurdering, men uden at anvende sanktioner. Ombudsmanden bemærkede her, at "en strikte forståelse af forvaltningslovens forarbejder må formentlig føre til, at de omhandlede udtalelser, henstillinger m.v. ikke er afgørelser i lovens forstand", fordi de ikke har den formelt bindende karakter.

Ombudsmanden pegede samtidig på, at tilsynets retlige vurdering kan falde ud på to måder: enten at der ikke er handlet retsstridigt, eller at der **er** handlet retsstridigt, men at der ikke er grundlag for sanktioner – fx fordi forholdet er bagatelagtigt, fordi retsstridigheden ikke har den fornødne klare karakter, eller fordi mindre indgribende midler som "uforbindende udtalelser, henstillinger, anmodninger eller såkaldte konstaterende pålæg" må antages at være tilstrækkelige.

LOV

[Forvaltningsloven § 24](#)[Kommunestyrelsesloven § 50](#)

PRAKSIS

Vejdirektoratet · Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel 13.09.2019

§ 7 Annulation og suspension efter § 50 a – og de skærpede betingelser ved udførte beslutninger

Har kommunalbestyrelsen truffet en beslutning, der strider mod lovgivningen, kan Ankestyrelsen efter [§ 50 a, stk. 1](#) sætte beslutningen ud af kraft og under sagsbehandlingen midlertidigt suspendere den. Beføjelsen gælder tilsvarende for beslutninger truffet af økonomiudvalget, et stående udvalg eller en magistrat, når beslutningen ikke kan indbringes for kommunalbestyrelsen, for formandsbeslutninger efter §§ 22, stk. 2, og 31, stk. 1, og for kommunale fællesskaber, jf. [§ 50 a, stk. 2](#).

Den praktisk afgørende begrænsning ligger i § 50 a, stk. 1, 3. pkt.: **er beslutningen bragt til udførelse**, kan den kun suspenderes eller sættes ud af kraft, hvis alle tre betingelser er opfyldt:

Betingelse	Indhold
Nr. 1	En part fremsætter skriftligt begæring herom over for Ankestyrelsen
Nr. 2	Der er ikke efter anden lovgivning en klageinstans
Nr. 3	Væsentlige hensyn, særlig til private interesser , taler ikke imod

Betingelserne afspejler en bevidst afvejning mellem legalitetshensynet og hensynet til de private, der har indrettet sig i tillid til den kommunale beslutning. [Vejledningens afsnit 4.5.4](#) tilføjer et yderligere krav om kvalificeret ulovlighed: annulation forudsætter en beslutning, "der **klart** strider mod lovgivningen".

De kumulative betingelser forklarer, hvorfor annulation efter § 50 a i praksis er sjælden. Når først et kommunalt engagement er sat i værk – en lejekontrakt indgået, et tilskud udbetalt, en ejendom overdraget – vil tredjemands indrettelseshensyn typisk tale afgørende imod at sætte beslutningen ud af kraft. Det er netop denne konstruktion, der gør, at ulovlig kommunal støtte i praksis oftere håndteres ad andre kanaler – konkurrencelovens § 11 a eller EU's statsstøtteregler – end ved annulation; se afsnittet om statsstøtte nedenfor.

Beslutninger om annulation og suspension er derimod utvivlsomt **afgørelser** i forvaltningslovens forstand, jf. ombudsmandens analyse i sagen om [forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb](#), med de deraf følgende krav til partshøring, begrundelse og klagevejledning. Klageadgangen fremgår af [§ 52, stk. 1](#): afgørelser om anvendelse af foranstaltningerne i §§ 50 a-50 d kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren.

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 50a, stk. 1, 2](#)[Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 1](#)

§ 8 Personligt ansvar: tvangsbøder (§ 50 b), erstatningssag (§ 50 c) og erstatningsretlig bod (§ 50 d)

Tilsynets skarpeste våben rammer ikke kommunen som juridisk person, men **de enkelte folkevalgte**.

Tvangsbøder. Undlader kommunalbestyrelsen at udføre en foranstaltning, den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan Ankestyrelsen efter [§ 50 b, stk. 1](#) pålægge de ansvarlige medlemmer tvangsbøder. Bestemmelsens stk. 2 lukker den oplagte omgåelsesmulighed:

"Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme."

[Vejledningens afsnit 4.5.4](#) præciserer, at tvangsbøderne "pålægges de enkelte kommunalbestyrelsesmedlemmer personligt og løber, indtil forpligtelsen er opfyldt", typisk fastsat som et beløb pr. dag, og at anvendelsen forudsætter, at det er muligt konkret at angive den beslutning eller de foranstaltninger, kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træffe eller gennemføre. Undladelsen skal desuden "klart" stride mod lovgivningen.

Den klassiske anvendelse er fogedfunktionen – at gennemtvinge en bindende afgørelse fra en rekursinstans. I ombudsmandssagen om [gennemtvungelse af amtsankenævns afgørelse over for kommune](#) havde tilsynsrådet pålagt en kommune at udbetale flyttegodtgørelse i overensstemmelse med amtsankenævnets afgørelse, men afholdt sig fra tvangsbøder. Ombudsmanden bad rådet begrunde dette nærmere, hvorefter et flertal i

tilsynsrådet nåede frem til, "at der på det foreliggende grundlag næppe var mulighed for at undgå at pålægge kommunalbestyrelsen tvangsbøder til gennemtvungelse af amtsankenævnets afgørelse". Sagen viser både, at tvangsbøder reelt anvendes som fagedmiddel, og at tilsynets tilbageholdenhed kan blive genstand for ombudsmandens kritik.

Anvendelsesområdet er senere udvidet punktvis. Ved en ændring i 2018 blev der indsat et nyt punktum i [§ 50 b, stk. 3](#), så borgmesteren kan pålægges tvangsbøder, hvis vedkommende undlader at give skriftlig meddelelse om tab af valgbarhed på grund af straf efter [§ 101](#) i lov om kommunale og regionale valg – formålet var udtrykkeligt at sikre håndhævelsen af borgmesterens pligt til at konstatere og meddele tab af valgbarhed.

Erstatningssag. Efter [§ 50 c, stk. 1](#) kan Ankestyrelsen anlægge erstatningssag mod et kommunalbestyrelsesmedlem, som er ansvarligt for, at kommunen er påført et tab. Også her gælder, at medlemmet ikke kan unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme, jf. [§ 50 c, stk. 2](#). Bestemmelsen blev indsat ved tilsynsreformen i [lov nr. 381 af 28. maj 2003](#). Ansvarsgrundlaget er almindelig culpa; [vejledningens afsnit 4.5.4](#) formulerer betingelsen som, at der "som følge af et eller flere kommunalbestyrelsesmedlemmers uforsvarlige adfærd, der kan tilregnes den enkelte som forsætlig eller uagtsom, er opstået et tab for kommunen". [§ 50 c, stk. 3](#) indeholder en lempelsesregel: erstatningen kan nedsættes eller helt bortfalde, "i det omfang det findes rimeligt under hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt".

Erstatningsretlig bod. [§ 50 d](#) giver Ankestyrelsen mulighed for at frafalde sagsanlæg mod, at den pågældende inden en fastsat frist indbetaler et nærmere angivet beløb til kommunen. Ved beløbets fastsættelse kan der tages hensyn til den udviste skyld, skadens størrelse og omstændighederne i øvrigt, og indbetaling inden fristen afskærer yderligere erstatningskrav. Bodstilbuddet er efter ombudsmandens analyse i sagen om [forvaltningslovens afgørelses- og partsbegreb](#) en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ministeren kan i øvrigt efter [§ 52, stk. 4](#) ændre Ankestyrelsens afgørelse til ugunst for det organ eller medlem, afgørelsen er rettet imod – dog ikke for så vidt angår et allerede accepteret og betalt bodsbeløb.

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 50b, stk. 1-3](#)[Kommunestyrelsesloven § 50c, stk. 1-3](#)[Kommunestyrelsesloven § 50d](#)[Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 4](#)

§ 9 Anerkendelsessøgsmål efter § 51 og domstolenes prøvelse af kommunale beslutninger

Efter [§ 51, stk. 1](#) kan Ankestyrelsen anlægge anerkendelsessøgsmål mod en kommunalbestyrelse, der har truffet en beslutning i strid med lovgivningen, har undladt at udføre en pligtmæssig foranstaltning, eller hvis beslutning Ankestyrelsen har sat ud af kraft eller midlertidigt suspenderet efter [§ 50 a](#). Bestemmelsen gælder tilsvarende for økonomiudvalget, stående udvalg, magistrat, formandsbeslutninger og kommunale fællesskaber, jf. [§ 51, stk. 2](#). Efter [§ 52, stk. 4](#) og [§ 53, stk. 2](#) kan ministeren selv anlægge et sådant søgsmål eller pålægge Ankestyrelsen at gøre det.

Anerkendelsessøgsmålet er tilsynets adgang til at få et principielt lovlighedsspørgsmål autoritativt afgjort af domstolene, når tilsynets egen udtalelse ikke er tilstrækkelig – typisk fordi kommunen fastholder sin retsopfattelse. Det står ved siden af den almindelige domstolsprøvelse af forvaltningen efter [grundlovens § 63](#), som borgere og virksomheder kan påberåbe sig direkte.

Domstolsprøvelsens intensitet følger den samme legalitetsgrænse, som gælder for tilsynet. I byretssagen **BS-48473/2021-ALB** om Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af to gavlreklamer begrænsede retten udtrykkeligt prøvelsen til et legalitetsskøn og frifandt kommunen, fordi der ikke var grundlag for at tilsidesætte kommunens æstetiske skøn efter byggeloven. Domstolene efterprøver med andre ord hjemmel, saglighed og procedure – ikke hensigtsmæssigheden af det kommunale skøn.

Processuelle rammer. Søgsmål om gyldigheden af kommunale beslutninger anlægges som udgangspunkt ved byretten. Højesteret afviste i **BS-8446/2020-HJR** og **BS-8450/2020-HJR** at behandle sager om gyldigheden af Københavns Kommunes beslutning af 30. marts 2017 om at suspendere en frikøbsordning i landsretten som 1. instans; betingelserne i [retsplejelovens § 226, stk. 1](#) om principiel karakter og væsentlig rækkevidde ud over den konkrete sag var ikke opfyldt.

Opsættende virkning er hovedreglen ikke. I **14217/2026** – en sag om Frederiksberg Kommunes påbud til en almen boligorganisation om at indkalde alle boligejere til et nyt stiftende afdelingsmøde – stadfæstede Højesteret landsrettens kendelse om, at søgsmålet efter [grundlovens § 63, stk. 1](#) ikke skulle tillægges opsættende virkning. Boligorganisationen skulle derfor efterleve det kommunale påbud, mens retssagen om dets gyldighed verserede. Sagen illustrerer et generelt træk ved kommunalretlige tvister: den offentligretlige beslutning virker, indtil den er tilsidesat.

LOV

[Grundloven § 63, stk. 1](#)[Kommunestyrelsesloven § 51, stk. 1, 2](#)[Retsplejeloven § 226, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	27.07.2026
	Højesteret · Sager om gyldigheden af en kommunal beslutning skulle ikke behandles af landsretten som 1. instans	29.05.2020
	Højesteret · Afslag på henvisning af sag om Københavns Kommunes frikøbsordning til landsretten som 1. instans	29.05.2020
	Byretten · Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	07.03.2023

Ministerens overordnede tilsyn (§§ 52, 53 og 53 a) og fagministerens udtalelsesret (§ 63 a)

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er **ikke** en almindelig klageinstans over for Ankestyrelsen. [Vejledningens afsnit 4.5.5](#) formulerer det præcist: ministeriet "kan kun tage sager op til behandling, hvis [tilsynet] har udtalt sig om sagen, eller har besluttet ikke at tage sagen op til behandling", og det er en yderligere forudsætning, at sagen skønnes at være af principiel eller generel betydning eller at have alvorlig karakter.

Ordningen er trelaget:

- **§ 52** – en egentlig, men snæver klageadgang. Ankestyrelsens afgørelser om anvendelse af foranstaltningerne i §§ 50 a-50 d kan indbringes for ministeren af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, jf. [§ 52, stk. 1](#). Det samme gælder afgørelser om samtykke eller godkendelse, jf. [§ 52, stk. 2](#). Ministeren kan af egen drift tage sådanne afgørelser op, når sagen er principiel, generel eller alvorlig, jf. [§ 52, stk. 3](#), og kan stadfæste, ophæve eller ændre – herunder til ugunst for adressaten, dog med forbehold for accepteret bod efter § 50 d, jf. [§ 52, stk. 4](#).

- **§ 53** – det materielle overtilsyn med **kommunernes** dispositioner. Ministeren kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op, som Ankestyrelsen har udtalt sig om efter § 50 – eller som styrelsen har **besluttet ikke** at tage op, jf. **§ 53, stk. 1**. Ministeren kan udtale sig om lovligheden, træffe afgørelse efter §§ 50 a-50 d, pålægge Ankestyrelsen at genoptage sagen eller anlægge anerkendessøgsmål, jf. **§ 53, stk. 2**.
- **§ 53 a** – tilsynet med **tilsynet selv**. Uden for §§ 52 og 53 kan ministeren tage spørgsmål om lovligheden af Ankestyrelsens egne dispositioner eller undladelser som led i tilsynsudøvelsen op, når ministeren finder anledning hertil, og kan udtale sig, stadfæste, ophæve eller ændre og pålægge fornyet behandling.

Ved siden heraf står **fagministerens udtalelsesret** efter **§ 63 a**: "Vedkommende minister kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Ministeren beslutter, om der findes anledning til at afgive en sådan udtalelse." **Vejledningens afsnit 4.5.6** understreger grænsen:

"Ministeren har ikke ret til at træffe bindende afgørelser eller foretage bindende retlige skridt over for kommuner og regioner. Ministeren er imidlertid ikke afskåret fra at videresende en henvendelse til et eventuelt tilsyns- eller klageorgan [...]. Ministeren har ikke pligt til at afgive en udtalelse om lovligheden af konkrete kommunale og regionale dispositioner. Det tidligere "overtilsyn", man antog den enkelte minister havde inden for sit ressortområde, er afskaffet i forbindelse med tilsynsreformen i 2003."

Samlet er billedet, at ministeriets rolle er reserveret til de principielle og alvorlige sager, mens den løbende tilsynsvirksomhed – og valget af, hvilke sager der overhovedet rejses – ligger hos Ankestyrelsen i kraft af **§ 47, stk. 2** og **§ 48 a**.

LOV

Kommunestyrelsesloven § 52, stk. 1-4

Kommunestyrelsesloven § 53, stk. 1, 2

Kommunestyrelsesloven § 53a

Kommunestyrelsesloven § 63a

Kommunalfuldmagten som tilsynets centrale materielle

§ 11 prøvelsestema

Kommunalfuldmagtsreglerne er de uskrevne kommunalretlige grundsætninger om kommuners opgavevaretagelse, og de er udtrykkeligt en del af tilsynets prøvelsesgrundlag efter **§ 48, stk. 1** – sammen med den skrevne myndighedslovgivning. **Vejledning om regeludstedelse i forhold til kommuner og regioner, afsnit 4.4.1** opsummerer indholdet.

Almennyttekriteriet er hovedreglen:

"Dette almentyttekræterium indebærer, at en kommune som udgangspunkt kun kan gennemføre foranstaltninger, som har sammenhæng med det kommunale fællesskabs behov, og som kommer alle kommunens borgere eller en sagligt afgrænset kreds af kommunens borgere, f.eks. unge eller ældre, til gode. Dette udgangspunkt indebærer, at en kommune normalt ikke uden lovhjemmel kan gennemføre foranstaltninger, der udelukkende eller i det væsentligste er begrundet i varetagelse af individuelle interesser hos enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder."

Hertil kommer tre yderligere begrænsninger, som vejledningen opregner:

- **Geografisk afgrænsning** – opgaverne skal som udgangspunkt være afgrænset til kommunens område, medmindre opgavevaretagelsen selv begrunder andet.

- **Opgavefordelingsprincippet** – kommuner kan ikke varetage eller støtte opgaver, som det efter lovgivningen udelukkende påhviler staten eller andre offentlige myndigheder at løse.
- **Forbuddet mod erhvervsvirksomhed** – kommuner kan ikke uden lovhjemmel drive handel, håndværk, industri og finansiell virksomhed. Undtagelserne er snævre og betingede: produktion til eget brug, afsætning af biprodukter og udnyttelse af overkapacitet (begge kun på markedsmæssige vilkår og uden at aktiviteten er dimensioneret med salg for øje) samt accessorisk virksomhed, der skal være underordnet hovedvirksomheden og søges bortforpagtet på markedsvilkår.

Kommunalfuldmagten **viger for den skrevne lovgivning**; er et område udtømmende reguleret, gælder kommunalfuldmagtsreglerne ikke for den pågældende opgavevaretagelse. Omvendt er kommunalfuldmagten ikke kun en begrænsning: den er også hjemmelsgrundlag for fx idræts- og kulturområdet, turismefremme og generel erhvervsudvikling. Ombudsmanden gengav i [FOB 2021-37 om Fonden Femern Belt Development](#) den kommunalretlige litteraturs beskrivelse af, at kommuner "også på et ulovbestemt grundlag, dvs. inden for rammerne af den uskrevne kommunalfuldmagt, kan gå ind i eller kan støtte infrastrukturprojekter af forholdsvis direkte betydning for erhvervslivet eller grene heraf".

Salg af fast ejendom er kommunalfuldmagtens mest kodificerede udslag. Efter [kommunestyrelseslovens § 68, stk. 1](#) må salg af kommunens faste ejendomme ikke ske uden forudgående offentligt udbud, og [bekendtgørelse om offentligt udbud ved salg af kommunens henholdsvis regionens faste ejendomme § 2](#) opregner de tilfælde, hvor udbud kan undlades – og giver **tilsynsmyndigheden** kompetence til at samtykke i undladelse ved mageskifter og "hvor der i øvrigt foreligger særlige forhold". [Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme, afsnit 12.1](#) fastslår markedsprisforpligtelsen og dens konsekvens:

"Forpligtelsen til at sælge til markedsprisen indebærer, at kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet – selv om der har været foretaget offentligt udbud – har en forpligtelse til at forkaste samtlige indkomne købstilbud, såfremt kommunalbestyrelsen henholdsvis regionsrådet vurderer, at prisen, der er indeholdt i disse, ikke svarer til markedsprisen."

Vejledningens [afsnit 8.1](#) beskriver tilsynsmyndighedens samtykkepraksis: fritagelse er "alene tænkt anvendt i ganske særlige tilfælde", hvor udbudskravet vil lægge hindringer i vejen for salget, og hvor udbud ikke vil kunne fremkalde et højere købstilbud – og forudsætter, at køberen har en sådan særlig tilknytning til eller interesse i netop den pågældende ejendom, at det er ubetænkeligt at afskære andre.

Konkurrencemyndighedernes praksis viser, hvordan markedspriskravet slår igennem – også når resultatet bliver frifindelse. I **4/0120-8901-0899** frifandt Konkurrencerådet det kommunalt ejede Aalborg Havn A/S for salget af Østre Havn til 42,8 mio. kr., selv om en uafhængig vurderingsmand havde fastsat markedsprisen til 71,7 mio. kr. – fordi salgets særegne risikoelementer gav en usædvanlig skønsmargin på 35-50 pct., så en pris mellem 40 og 100 mio. kr. kunne rummes inden for markedsprisen. Rådet kritiserede dog salgsprocessen, der var gennemført uden udbud og uden forudgående uafhængig vurdering. Tilsvarende frifandt Konkurrencestyrelsen i **3/1120-0100-0867** Dragør Kommune for salget af en erhvervsejendom til Københavns Lufthavne A/S for 16,6 mio. kr., idet ejendommen to gange forgæves havde været udbudt, og den offentlige vurdering på 17 mio. kr. lå tæt på den opnåede pris.

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1](#)[Kommunestyrelsesloven § 68, stk. 1](#)

PRAKSIS

Konkurrencerådet · Salg af Østre Havn: Aalborg Havn A/S frifundet for offentlig støtte ved salg til A. Enggaard A/S for 42,8 mio. kr. 25.11.2009

Konkurrencerådet · Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne –
Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte

16.12.2003

Ulovlig kommunal støtte: samspillet mellem tilsynet, § 12 konkurrencelovens § 11 a og EU's statsstøtteregler

Ulovlig kommunal støtte er det område, hvor tilsynets kompetencegrænser bliver mest mærkbare. Tilsynet kan konstatere, at en støtte er **ulovlig efter kommunalfuldmagten**, og udtale sig herom efter § 50 – men det kan ikke, som Kommissionen og domstolene, meddele bindende pålæg om ophør og tilbagebetaling. Og fordi konkurrenceloven er lovgivning, der gælder for både kommuner og private, ligger den efter § 48, stk. 1 uden for tilsynets prøvelsesgrundlag.

Lovgiver har løst dette ved en **kompetencedeling** i konkurrencelovens § 11 a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan efter § 11 a, stk. 1 udstede påbud om, at støtte ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed skal bringes til ophør eller tilbagebetales, når støtten forvrider konkurrencen og ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering, jf. § 11 a, stk. 2. Men netop den sidste betingelse afgøres ikke af konkurrencemyndighederne:

"Afgørelse af, om ydet støtte er lovlig i henhold til offentlig regulering, træffes af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed, medmindre andet følger af anden lovgivning." (§ 11 a, stk. 3)

Afgørelsen skal træffes senest fire uger fra styrelsens anmodning. Tilsynets kommunalretlige vurdering er dermed en **nødvendig byggesten** i konkurrencemyndighedernes indgreb.

Farum Park-sagen (4/0120-0100-0142 /NVH) er den klareste illustration af hele kæden. En borger klagede til statsamtet over Farum Kommunes fremleje af Farum Park Idræts- og Kulturcenter til fodboldklubben. Statsforvaltningen traf 31. marts 2006 afgørelse om, at der var tale om ulovlig kommunal støtte, som kommunen var forpligtet til at bringe til ophør, og oversendte sagen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Tilsynets vurdering var netop kommunalretlig: kommunen kunne ikke efter kommunalfuldmagtsreglerne drive eller støtte hotel- og konferencevirksomhed, driften kunne ikke anses for accessorisk i forhold til de idrætsrelaterede hovedaktiviteter, og suiter og logger oversteg, hvad der var nødvendigt for en lovlig kommunal opgavevaretagelse. Konkurrencerådet lagde denne vurdering til grund som opfyldelse af betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, og fastslog, at lejen på 8,5-8,6 pct. af omsætningen lå markant under det markedsspænd på 11-22 pct., som styrelsens undersøgelse af 138 konferencecentre havde afdækket. Afgørende for støttevurderingen var, at kommunen hverken havde udbudt driften eller indhentet en uafhængig vurdering:

"Det meddeles Furesø Kommune og FC Nordsjælland A/S at kommunen har tildelt Farum Boldklub A/S (nu FC Nordsjælland A/S) offentlig konkurrenceforvridende støtte, jf. konkurrencelovens § 11 a ved fra den 31. juli 2000 at fremleje Farum Park Idræts- og Kulturcenter til [...] en leje, der lå under markedsniveau."

Rådet kunne dog ikke påbyde tilbagebetaling, fordi støttebeslutningen var truffet før § 11 a's ikrafttræden 1. oktober 2000, jf. overgangsbestemmelsen i lov nr. 416 af 31. maj 2000 § 2, stk. 2. Afgørelsen blev derfor rent konstaterende.

Hellers Yachtværft-sagen viser derimod tilbagebetalingssporet i fuld længde og illustrerer, hvor svært det er at fastsætte støttens størrelse:

Trin	Afgørelse	Resultat
23. juni 2010	Konkurrencerådet, 4/0120-0100-0538	Tårnby Kommunes udlejning under markedslejen var ulovlig støtte; støtten opgjort til 714.333 kr., men kun 80.000 kr. påbudt tilbagebetalt af hensyn til usikkerhed, god tro og proportionalitet
31. august 2010	Konkurrenceankenævnet, J. nr. 2010-0022398	Klage tillagt ikke opsættende virkning
11. februar 2011	Konkurrenceankenævnet, 2010-0022398	Overtrædelsen stadfæstet, men beløbet hjemvist: rådet havde ladet samme usikkerhedsmoment tælle dobbelt, og 1/10 af støtten varetog ikke hensynet til effektiv håndhævelse
22. juni 2011	Konkurrencerådet, 4/0120-0100-0825/MBD	Fuld tilbagebetaling: 556.848,43 kr. med renter 225.484,81 kr. – i alt 782.333,24 kr.
14. september 2011	Konkurrenceankenævnet, 2011-0025026	Klagen tillagt opsættende virkning under hensyn til beløbets størrelse og sagens principielle karakter
13. januar 2012	Konkurrenceankenævnet, 2011-0025026	Påbuddet stadfæstet; rådets skøn over støttens størrelse kunne ikke tilsidesættes

Forløbet viser to ting: at tilbagebetalingskravet skal fastsættes så det sikrer **lige konkurrencevilkår og effektiv håndhævelse** – ikke blot symbolsk – og at vurderingen af markedslejen er et skøn, som ankenævnet kun tilsidesætter ved metodefejl.

Tilsynets kommunalretlige vurdering kan også **udelukke** indgreb. I **KFST j.nr. 4/0120-0300-0022** afviste Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at gribe ind over for Frederikssund Brand- og Redningsberedskabs prisfastsættelse af redningsydelser til nabokommuner, fordi Forsvarsministeriet vurderede, at aftalerne var lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2. Dermed var betingelsen i § 11 a, stk. 2, nr. 2, ikke opfyldt, og styrelsen kunne ikke udstede påbud. Omvendt stadfæstede Konkurrenceankenævnet i **2005-0003606** et påbud mod Morsø Kommune, der ved beregningen af fritvalgsordningens timepris havde fratrukket et statsligt servicejob-løn tilskud, som private leverandører ikke kunne opnå – selektiv, konkurrenceforvridende og ulovlig støtte. I **J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud** afviste Konkurrencerådet at give Herning Centralbiblioteks "ErhvervsService" en friholdelseserklæring efter § 11 a, stk. 6, fordi tjenesten – hvor brugerne kun betalte ca. 1/3 af de reelle omkostninger – aktuelt eller potentielt kunne forvride konkurrencen; rådet udstedte dog intet påbud.

EU-retten udgør et selvstændigt og strengere spor. Ydes kommunal støtte i strid med gennemførelsesforbuddet i **TEUF artikel 108, stk. 3**, jf. støttebegrebet i **artikel 107, stk. 1**, gælder følgende af EU-Domstolens praksis:

- I **C-102/21** fastslog Domstolen, at artikel 108, stk. 3, TEUF har direkte virkning, så nationale forvaltningsmyndigheder og domstole skal kræve ulovlig støtte tilbagebetalt **på eget initiativ** – uden Kommissionens forudgående påbud.
- I **C-349/17** bekræftede Store Afdeling tilsvarende de nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge støtte ydet i strid med gruppefritagelsesforordningens krav, og afviste at støttemodtageren kunne påberåbe sig en berettiget forventning om lovligheden.
- I **C-700/22** slog Domstolen fast, at den tiårige forældelsesfrist alene gælder Kommissionens beføjelser – nationale domstole har fortsat pligt til at genoprette konkurrenternes rettigheder ved tilsidesættelse af

anmeldelsespligten. Samme afgrænsning fulgte af **C-627/18**, hvor nationale forældelsesregler ikke måtte gøre tilbagesøgningen praktisk umulig.

- I **C-338/19** præciserede Domstolen, at når en national myndighed på eget initiativ tilbagesøger støtte, finder EU-rentesatsen i forordning nr. 794/2004 ikke anvendelse; national ret gælder, men renten skal svare til markedsrenten.

Det giver samlet et **tredele sanktionsbillede** ved ulovlig kommunal støtte: Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden efter kommunalfuldmagten (og i sjældne tilfælde annullere efter § 50 a); Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan påbyde ophør og tilbagebetaling til kommunen efter konkurrencelovens § 11 a – dog med 5-års forældelse for tilbagebetalingspåbud, jf. § 11 a, stk. 5, og med adgang til at afstå fra sagen ved samhandelspåvirkning, jf. § 11 a, stk. 7; og ved EU-retlig statsstøtte påhviler der kommunen selv og domstolene en ubetinget tilbagesøgningspligt.

LOV	Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1	Kommunestyrelsesloven § 50
	Konkurrenceloven § 11a, stk. 1-3, 5, 7	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Nationale domstoles pligt til at tilbagesøge ulovlig statsstøtte trods udløb af EU-forældelsesfrist	07.12.2023
	EU-Domstolen · Statsstøtte til mikrovandkraftværker: Udløb af godkendelse og national forpligtelse til tilbagesøgning af ulovlig støtte	07.04.2022
	EU-Domstolen · Forældelsesfrister ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte: Forholdet mellem EU-regler og nationale procedurer (Sag C-627/18)	30.04.2020
	EU-Domstolen · Rentesats ved national myndigheds egenhændige tilbagesøgning af statsstøtte: Telecom Italia-sagen	11.03.2020
	EU-Domstolen · Krav om tilskyndelsesvirkning ved statsstøtte og nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte	05.03.2019
	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
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. august 2010 – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet: Klage over påbud om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte (lav erhvervsleje) tillagdes ikke opsættende virkning	01.09.2010
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løn tilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	22.05.2006
	Konkurrencerådet · FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	22.06.2011
	Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
	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 · Tårnby Kommunes ulovlige offentlige støtte ved udlejning af Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen – Konkurrencerådets afgørelse af 23. juni 2010	23.06.2010
	Konkurrencerådet · Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride konkurrencen	28.11.2001

Sammenfatning: et tilbageholdende tilsyn med skarpe, men sjældent brugte tænder

§ 13

Praksis tegner et konsistent billede af et tilsyn, der er **retligt kraftfuldt, men praktisk tilbageholdende**.

Kompetencen er snæver og skarpt afgrænset. Ankestyrelsen prøver kun retlige spørgsmål, kun den lovgivning der særligt gælder for offentlige myndigheder, kun de kommunalpolitiske organer, ikke ansættelsesretten, og ikke god forvaltningsskik. Denne dobbelte afgrænsning – mod hensigtsmæssighedskontrol og mod almindelig privatretlig og ansættelsesretlig lovgivning – er lovfæstet i [§ 48, stk. 1 og 2](#) og fastholdt konsekvent i tilsynets og ombudsmandens praksis.

Subsidiariteten er reel, men ikke absolut. [§ 48, stk. 3](#) betyder, at borgeren normalt skal gå til sektorklagenævnet – men når nævnet af formelle eller kompetencemæssige grunde ikke kan tage stilling, henviser det tilbage til Ankestyrelsen, som [18/08474](#), [25-10954](#) og [26-05076](#) viser. Tilsynet er derfor systemets opsamlingsinstans for kommunal legalitet, ikke en overklageinstans.

Opportunitetsprincippet er hovedreglen, men ikke ubegrænset. [§ 48 a](#) giver Ankestyrelsen valgfrihed, og styrelsen bruger den – også afvisende, jf. principafgørelse [95-19](#). Men pligten til at reagere indtræder ved en vis sandsynlighed for en ikke-bagatelagtig ulovlighed af aktuel betydning, og ombudsmanden har vist sig villig til at kritisere for restriktiv sagsudvælgelse, navnlig på aktindsigtsområdet, hvor [offentlighedslovens § 38](#) forudsætter, at tilsynet "med velvilje" overvejer at gå ind i sagen.

Reaktionsstigen anvendes nedefra. Den vejledende udtalelse efter [§ 50](#) er langt den hyppigste reaktion, og den virker: [19-08976](#) viser en kommune, der som direkte følge af en generel Ankestyrelses-udtalelse opsigde en ulovlig serviceaftale. De indgribende midler – annullation og suspension efter [§ 50 a](#), tvangsbøder efter [§ 50 b](#), erstatningssag efter [§ 50 c](#), bod efter [§ 50 d](#) og anerkendelsessøgsmål efter [§ 51](#) – kræver klar ulovlighed, normalt bekræftet af fagministeriet, og ved allerede udførte beslutninger tillige partsbegæring, fravær af klageinstans og fravær af modstående væsentlige private hensyn.

Det personlige ansvar er reelt, men forudsætter kvalificeret adfærd. Tvangsbøder og erstatningsansvar rammer det enkelte medlem, og ingen kan unddrage sig ved at undlade at stemme. Til gengæld kræver erstatningsansvar uforsvarlig, tilregnelig adfærd og et konstateret tab, og erstatningen kan nedsættes eller bortfalde efter en rimelighedsvurdering.

Ministeren er nødventil, ikke klageinstans. [§§ 52, 53 og 53 a](#) giver et overtilsyn, der kun aktiveres ved principielle, generelle eller alvorlige sager – bortset fra den ægte klageadgang over sanktionsafgørelser. Fagministerens [§ 63 a](#)-udtalelse er rent vejledende.

På støtteområdet er tilsynet ét led i en kæde. Tilsynets kommunalretlige lovlighedsvurdering er efter [konkurrencelovens § 11 a, stk. 3](#) forudsætningen for konkurrencemyndighedernes påbud – men det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, ikke tilsynet, der kan kræve støtten bragt til ophør og betalt tilbage, og ved EU-retlig statsstøtte gælder en selvstændig og ubetinget tilbagesøgningspligt efter [TEUF artikel 108, stk. 3](#).

Domstolene har det sidste ord – men prøver kun legaliteten. Anerkendelsessøgsmålet efter [§ 51](#) og borgerens adgang efter [grundlovens § 63](#) fører til en prøvelse, der som i [BS-48473/2021-ALB](#) er begrænset til et legalitetsskøn, og hvor søgsmål som udgangspunkt ikke har opsættende virkning, jf. [14217/2026](#).

Afgrænsning: denne oversigt behandler ikke magtfordrejning og saglighedsprincippet som selvstændigt prøvelsesystem ([magtfordrejning](#)), proportionalitetsvurderingen ([proportionalitetsprincippet-forvaltning-](#)

), de generelle sagsbehandlingskrav ([partshøring](#), [begrundelse-forvaltning](#), [officialprincipper](#)-, [genoptagelse-forvaltning](#)), ombudsmandens udtalelser generelt ([ombudsmandens-udtalelser](#)) eller planretlige klager ([kommuneplan](#), [lokalplaner](#)).

LOV

[Kommunestyrelsesloven § 48, stk. 1-3](#)
[Kommunestyrelsesloven § 48a](#)
[Kommunestyrelsesloven § 50](#)
[Kommunestyrelsesloven § 51](#)
[Konkurrenceloven § 11a, stk. 3](#)
[Offentlighedsloven § 38](#)

PRAKSIS	Højesteret · Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	27.07.2026
	Byretten · Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	07.03.2023
	Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder	02.06.2026
	Byggeklageenheden · Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål	13.01.2026
	Ankestyrelsen · Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde)	01.01.2019
	Miljø- og Fødevareklagenævnet · Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug	23.07.2019
	Vejdirektoratet · Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel	13.09.2019

REFERENCE Lovgrundlag

8 paragraffer

Kommunestyrelsesloven § 48	stk. 1-3	Kommunestyrelsesloven § 48a
Kommunestyrelsesloven § 49		Kommunestyrelsesloven § 50
Kommunestyrelsesloven § 50a	stk. 1	Kommunestyrelsesloven § 51
Konkurrenceloven § 11a	stk. 3	Regionsloven § 30

MATERIALE Citerede afgørelser

26 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS

3

27.07.2026	Opsættende virkning afvist: Kommunalt påbud om nyt stiftende afdelingsmøde i almen boligorganisation skulle efterleves under retssagen	14217-2026
29.05.2020	Sager om gyldigheden af en kommunal beslutning skulle ikke behandles af landsretten som 1. instans	bs-8446-2020-hjr
29.05.2020	Afslag på henvisning af sag om Københavns Kommunes frikøbsordning til landsretten som 1. instans	bs-8450-2020-hjr

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL

5

07.12.2023	Nationale domstoles pligt til at tilbagesøge ulovlig statsstøtte trods udløb af EU-forældelsesfrist	C-700/22
07.04.2022	Statsstøtte til mikrovandkraftværker: Udløb af godkendelse og national forpligtelse til tilbagesøgning af ulovlig støtte	C-102/21
30.04.2020	Forældelsesfrister ved tilbagesøgning af ulovlig statsstøtte: Forholdet mellem EU-regler og nationale procedurer (Sag C-627/18)	C-627/18
11.03.2020	Rentesats ved national myndigheds egenhændige tilbagesøgning af statsstøtte: Telecom Italia-sagen	C-338/19
05.03.2019	Krav om tilskyndelsesvirkning ved statsstøtte og nationale myndigheders pligt til på eget initiativ at tilbagesøge ulovlig støtte	C-349/17

BYRET TEN · FØRSTE INSTANS

1

07.03.2023	Aalborg Kommunes påbud om fjernelse af gavlreklamer fundet gyldigt: Domstolsprøvelsen begrænset til legalitetsskøn	10278-12075
------------	--	-------------

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS

7

22.06.2011	FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	4/0120-0100-0142 /NVH
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
25.11.2009	Salg af Østre Havn: Aalborg Havn A/S frifundet for offentlig støtte ved salg til A. Enggaard A/S for 42,8 mio. kr.	4/0120-8901-0899
16.12.2003	Dragør Kommunes salg af erhvervsjendom til Københavns Lufthavne – Konkurrencestyrelsen finder ingen overtrædelse af § 11 a om offentlig konkurrenceforvridende støtte	3/1120-0100-0867
28.11.2001	Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvråde konkurrencen	J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud

KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

5

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

01.09.2010	Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. august 2010 – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet: Klage over påbud om tilbagebetaling af ulovlig statsstøtte (lav erhvervsleje) tillagdes ikke opsættende virkning	J. nr. 2010-0022398
22.05.2006	Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	2005-0003606
BYGGEKLAGEENHEDEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		2
02.06.2026	Byggeklageenheden afviser klage over Københavns Kommunes tilsynsafgørelse om lydisolering mellem lejligheder	26-05076
13.01.2026	Byggeklageenheden afviser klage over Gladsaxe Kommunes lovliggørelsespåbud – klagen angik sagsbehandling, ikke retlige spørgsmål	25-10954
ANKESTYRELSEN · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
01.01.2019	Ankestyrelsens kompetence ved klager fra Lolland Kommune over administrativ anbringelse på særligt sikret afdeling (Kofoedsminde)	95-19
MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
23.07.2019	Miljø- og Fødevareklagenævnets afvisning af realitetsbehandling af klage over Hedensted Kommunes afslag på aktindsigt vedrørende havbrug	18/08474
VEJDIREKTORATET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
13.09.2019	Opsigelse af serviceaftale for privat fællesvej var lovlig, da den omfattede renholdelse uden lovhjemmel	19_08976