

PRAKSISOVERSIGT · ERHVERVSRET

Praksisoversigt over kommunal erhvervsservice og erhvervsfremmesystemet

Erhvervsfremmelovens rammer for kommunal erhvervsservice og konkurrencelovens § 11 a som håndhævelsesspor

Version 2 · Opdateret 22. jul. 2026 · 21 afgørelser · 2001-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Kommunal erhvervsservice og erhvervsudvikling hviler i dag på lov om erhvervsfremme, hvis § 14 giver kommunerne en positiv, men snævert afgrænset hjemmel: aktiviteterne skal være bredt tilgængelige, må ikke overlappe erhvervshusenes eller statens indsats, og må ikke virke konkurrenceforvridende – herunder må der aldrig ydes direkte finansiel støtte til en enkelt virksomhed. Forarbejderne udmønter forbuddet i et krav om, at virksomheder skal betale markedspris, f.eks. markedsleje, så der ikke opstår et subsidieelement. Den praktiske håndhævelse sker ikke ved domstolene, men navnlig i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens og Konkurrencerådets afgørelser efter konkurrencelovens § 11 a om påbud om ophør og tilbagebetaling af konkurrenceforvridende offentlig støtte, suppleret af det kommunale tilsyn, ombudsmandspraksis om erhvervsfremmeorganernes forvaltningsretlige status og – uden for erhvervsfremmeloven – Forsyningstilsynets markedsprispraksis.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Erhvervsfremme er i lovens forstand en samlebetegnelse for både erhvervsservice (information og vejledning) og erhvervsudvikling (rammevilkår), jf. forarbejderne til lov om erhvervsfremme § 14, stk. 1.
- 02** Kommunernes erhvervsfremmeaktiviteter skal være bredt tilgængelige: aktiviteten må gerne rettes mod en branche eller sektor, men ingen virksomhed i gruppen må på forhånd være afskåret, og aktiviteten må ikke eksklusivt rette sig mod én virksomhed.
- 03** Forbuddet mod konkurrenceforvridning i § 14, stk. 5, har to ben: kommunen må ikke påføre private leverandører konkurrence, og må ikke begunstige bestemte virksomheder – hvilket sikres ved bred tilgængelighed og ved, at virksomheden betaler markedsprisen, f.eks. markedsleje.
- 04** Arbejdsdelingen mellem kommune, erhvervshus og stat fastlægges efter ydelsens specialiseringsgrad, ikke efter erhvervshusenes egne beslutninger; erhvervshusene kan ikke af egen drift påtage sig nye opgaver.
- 05** Kommunerne må vejlede med udgangspunkt i den fællesoffentlige digitale platform, men må ikke etablere eller drive konkurrerende digitale erhvervsfremmeplatforme, jf. § 14, stk. 2, jf. § 11.

- 06 Erhvervshusene er selvstændige institutioner inden for den offentlige forvaltning – forvaltningsloven, offentlighedsloven og ombudsmandsloven gælder, og der er ikke rekursadgang til Erhvervsministeriet.
- 07 Erhvervsfremmeaktører organiseret som privatretlige fonde kan alligevel høre til den offentlige forvaltning, når de udøver offentlig virksomhed af mere omfattende karakter under intensiv offentlig regulering, tilsyn og kontrol (FOB 2016-49 om Væksthus Nordjylland).
- 08 De uskrevne kommunalfuldmagtsregler gælder fortsat ved siden af erhvervsfremmeloven, hvor loven ikke regulerer forholdet – herunder for generel erhvervsstøtte, markedsføring af kommunen og erhvervskontorers informationsvirksomhed.
- 09 Konkurrencelovens § 11 a forudsætter kumulativt, at støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen, og at den ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.
- 10 Spørgsmålet om, hvorvidt støtten er lovlig efter offentlig regulering, afgøres ikke af konkurrencemyndigheden, men af ressortministeren henholdsvis den kommunale tilsynsmyndighed inden for en frist på fire uger, jf. § 11 a, stk. 3.
- 11 Udlejning af kommunal ejendom under markedslejen er den klassiske støtteform: Tårnby Kommunes udlejning til Hellers Yachtværft førte efter hjemvisning til påbud om fuld tilbagebetaling, som Konkurrenceankenævnet stadfæstede med 782.233 kr.
- 12 Støtte kan også være indirekte og negativ – f.eks. når en kommune fradrager et statsligt løntilskud, som private ikke kan opnå, i fritvalgsordningens timepris (Morsø Kommune).
- 13 Tilbagebetalingskrav efter § 11 a forældes fem år efter udbetalingen, forrentes med EU's statsstøtterentesats og kan tilskrives renters rente; det tilbagebetalte beløb tilfalder statskassen, ikke den kommune der ydede støtten.
- 14 Påbud om ophør kan udstedes, uanset hvornår beslutningen om at yde støtten blev truffet – hvilket navnlig rammer langvarige lejekontrakter indgået før den 1. oktober 2000.
- 15 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan undlade at behandle en sag, hvis støtteordningen kan påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstaterne; dér ligger kompetencen hos Kommissionen efter statsstøttereglerne.
- 16 Ikke enhver kommunal begunstigelse er ulovlig: både Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark og Dragør Kommunes ejendomssalg til Københavns Lufthavne endte uden indgreb.
- 17 Ved frit valg-ordninger er hjemlen § 11 b – påbud om genberegning og efterbetaling til private leverandører, men efterbetaling kan som udgangspunkt ikke række mere end ét år tilbage før undersøgelsens start.
- 18 Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse skal løbende evaluere, om den offentligt finansierede erhvervsfremme konkurrerer med velfungerende private markeder, jf. § 9, stk. 6.

19 Erhvervsministeren kan efter § 10, stk. 5, bestemme, at bestyrelsens afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed – men afslag skal fortsat opfylde de almindelige forvaltningsretlige krav til begrundelse og klagevejledning.

20 Kravet om markedspris genfindes uden for erhvervsfremmeloven: efter miljøbeskyttelseslovens § 48 a er ren omkostningsdækning ikke nok – Forsyningstilsynet kræver enten markedsundersøgelse eller omkostninger plus et rimeligt overskudstillæg.

§ 1 Erhvervsfremmebegrebet og formålsbestemmelsen i § 1

Lovens formålsbestemmelse i [lov om erhvervsfremme § 1](#) opregner tolv sigtepunkter, der tilsammen tegner rammen for al offentligt finansieret erhvervsfremme: bedre rammevilkår for at starte og drive virksomhed (nr. 1), produktivitet og internationalisering (nr. 2), lokal og regional erhvervsudvikling og beskæftigelse (nr. 4), at **undgå overlap** mellem offentlige erhvervsfremmeindsatser og -aktører (nr. 5), digitalisering (nr. 8), turisme (nr. 11) og udviklingsaktiviteter i yderområderne (nr. 12).

Begrebet erhvervsfremme er bevidst bredt. Af forarbejderne til den oprindelige lov (L 73, 2018-19) fremgår:

"I loven bruges erhvervsfremme som en samlebetegnelse for alle erhvervsrettede aktiviteter, der har til formål at understøtte virksomheders og iværksætteres muligheder for vækst i bred forstand. Både erhvervsservice og erhvervsudvikling er således erhvervsfremme."

De to underbegreber afgrænses i bemærkningerne til § 14, stk. 1:

- **Erhvervsservice** er information og vejledning om start, drift og udvikling af virksomhed samt virksomhedsoverdragelse – informationskampagner, informationsmøder, individuel eller kollektiv vejledning samt netværksmøder, kurser og lignende kollektive arrangementer.
- **Erhvervsudvikling** er udvikling af gode rammevilkår for iværksættere og virksomheder, og omfatter på lokalt niveau aktiviteter, "der har direkte betydning for udviklingen af det lokale erhvervslivs vækstvilkår".

Allerede i definitionen ligger en begrænsning. Om vejledningen hedder det i forarbejderne, at den "kan have karakter af en afklaring af problemer og behov, men må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til den rådgivning, der tilbydes af private rådgivere", og at netværksmøder, kurser mv. kun kan afholdes "i det omfang tilsvarende ikke udbydes af private aktører".

Baggrunden for 2018-reformen var, at erhvervsfremmesystemet var for udbudsrevet og uoverskueligt. Af de almindelige bemærkninger fremgår, at antallet af politisk ansvarlige niveauer blev reduceret til to – ét decentralt niveau med stærk kommunal forankring og staten – "[d]erved skabes en struktur, der medvirker til at minimere overlappende indsatser". Reformen byggede på rapporten »Eftersyn af erhvervsfremmeindsatsen« (2016) og Forenklingsudvalgets rapport »Fokuseret & Fremtidssikret« af 6. april 2018.

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 1](#)[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 1](#)

§ 2 Kommunernes hjemmel i § 14 og arbejdsdelingen efter specialiseringsgrad

[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 1](#) fastslår, at kommunerne "efter denne lov" kan varetage lokale erhvervsfremmeaktiviteter, der omfatter erhvervsservice og erhvervsudvikling. Bestemmelsen er en opdateret videreførelse af §§ 12-13 i den tidligere lov om erhvervsfremme og regional udvikling.

Arbejdsdelingen fastlægges i [§ 14, stk. 2](#): kommunerne kan varetage lokale erhvervsserviceaktiviteter, "der ikke har overlap til de ydelser, der udbydes af erhvervshusene, jf. § 12, eller den højt specialiserede statslige erhvervsfremme". Kriteriet er ydelsens **specialiseringsgrad**:

Niveau	Ydelsestype	Retsgrundlag
Kommunen	Grundlæggende, lokalt forankret erhvervsservice, 1:1-vejledning, netværk, temamøder, kurser, mentorforløb	§ 14, stk. 1-2
Erhvervshuset	Specialiseret erhvervsservice – virksomhedsspecifikke vejledningsforløb med udgangspunkt i den enkelte virksomheds marked, udfordringer og potentiale	§ 12, stk. 2, nr. 1-2
Staten	Højt specialiseret erhvervsfremme: kapitalformidling, eksport- og investeringsfremme, innovation	§ 14, stk. 2 og 7

Forarbejderne understreger, at det ikke er erhvervshusenes bestyrelser, der definerer snittet:

"Det er således ikke de enkelte bestyrelser i erhvervshusene, der definerer arbejdsdelingen, og erhvervshusene kan ikke af egen drift påtage sig nye opgaver, som kommunerne dermed forhindres i at løse enkeltvist."

[§ 14, stk. 7](#) modificerer forbuddet: kommunerne kan lokalt styrke den højt specialiserede erhvervsfremme, hvis det sker i samarbejde med de relevante statslige ordninger. Forarbejderne præciserer, at bestemmelsen ikke afskærer kommuner fra selvstændigt at gennemføre kollektive aktiviteter – f.eks. et netværksarrangement om eksport med henvisning til Eksportrådets muligheder.

Efter [§ 14, stk. 3](#) skal kommunerne ved aktiviteter, der går videre end lokal erhvervsudvikling – herunder turismeaktiviteter – sikre, at aktiviteten ligger inden for Danmarks Erhvervsfremmebestyrelses strategi. Grænsen er i forarbejderne beskrevet således, at kommunerne på egen hånd kan bedrive lokal udvikling rettet mod egne virksomheder, mens bredere teknologiske eller sektorspecifikke projekter – herunder klyngeaktiviteter – kun kan støttes inden for strategiens rammer.

Endelig kan kommunerne efter [§ 14, stk. 8](#) varetage aktiviteterne enten i forvaltningen eller i regi af selvstændige juridiske enheder, og efter [§ 14, stk. 6](#) ansøge Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse om medfinansiering.

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 12, stk. 2](#)[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 1-3, 6-8](#)

§ 3 Den fællesoffentlige digitale platform og forbuddet mod konkurrerende kommunale platforme

Efter [lov om erhvervsfremme § 11, stk. 1](#) fører Erhvervsstyrelsen en fællesoffentlig digital platform, der skal gøre information, service og ydelser i erhvervsfremmesystemet let tilgængelige for virksomheder, og myndigheder har **pligt** til at levere relevant indhold til platformen.

Hertil knytter sig 2. pkt. i [§ 14, stk. 2](#): kommunerne kan i erhvervsservicen vejlede med udgangspunkt i den digitale platform, "men må ikke etablere digitale platforme vedrørende erhvervsfremme". Forarbejderne afgrænser forbuddet præcist:

"Såfremt kommunerne enkeltvis eller sammen etablerer konkurrerende platforme inden for erhvervsfremmesystemet vil det derfor være i modsætning til den forenkling, der er hensigten med reformen. Det udelukker dog ikke, at kommunerne kan have informationer om lokale erhvervsservicetilbud på f.eks. kommunens hjemmeside men de må ikke etablere eller drive digitale platforme vedrørende erhvervsfremme, som eksempelvis generel information om regulering, ordninger m.v. vedrørende opstart, drift og udvikling af virksomhed."

Sondringen er altså mellem **lokal information om kommunens egne tilbud** (tilladt) og **generel digital erhvervsfremmevejledning om regulering og ordninger** (forbeholdt den fællesoffentlige platform).

Databehandlingen på platformen sker efter [§ 11, stk. 2](#) med samtykke fra den enkelte virksomhed, mens [§ 11, stk. 3](#) hjemler samkøring og udveksling uden samtykke, når det er nødvendigt af hensyn til kontrol og tilsyn med virksomheder, der deltager i erhvervsfremmeaktiviteter.

At platformskravet ikke berører kommunernes myndighedsrolle fremgår udtrykkeligt af forarbejderne: de virksomhedsrettede myndighedsopgaver inden for bl.a. beskæftigelse, fysisk planlægning, miljø og byggetilladelser forbliver uændrede, og kommunerne afskæres ikke fra at yde service og vejlede virksomheder inden for disse områder.

LOV

Lov om erhvervsfremme § 11, stk. 1-3

Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 2

Erhvervshusene som selvstændige forvaltningssubjekter – og [§ 12, stk. 3](#) om private rådgivere

[Lov om erhvervsfremme § 12, stk. 1](#) bestemmer, at erhvervshusene er "selvstændige institutioner inden for den offentlige forvaltning med mulighed for at tilknytte filialer". Forarbejderne udmønter dette i klare retlige konsekvenser:

"Med bestemmelsen foreslås erhvervshusene etableret som særlige forvaltningssubjekter og dermed selvstændige juridiske enheder, der ikke indgår i det statslige, administrative hierarki, men dog hører under erhvervsministerens tilsyn. Erhvervshusene bliver dermed selvstændige organer inden for den offentlige forvaltning, hvilket indebærer, at reglerne i bl.a. lov om Folketingets Ombudsmand, arkivloven, offentlighedsloven, forvaltningsloven, ligestillingsloven samt de almindelige forvaltningsretlige principper finder anvendelse på al virksomhed, der udøves af erhvervshusene. Der vil ikke være rekursadgang til Erhvervsministeriet."

Erhvervsministeren fører tilsyn efter [§ 13, stk. 6](#) og kan til enhver tid kræve de oplysninger, der findes nødvendige; årsregnskabet revideres af godkendt revisor og indsendes til ministeriet.

Spørgsmålet om erhvervsfremmeorganers forvaltningsretlige status blev afklaret allerede før reformen. I [FOB 2016-49 om Væksthus Nordjylland](#) nåede ombudsmanden frem til, at et væksthushus, der var stiftet af elleve kommuner som erhvervsdrivende fond i medfør af den daværende [§ 12](#) i lov om erhvervsfremme og regional udvikling, alligevel hørte til den offentlige forvaltning:

"Samlet set er det herefter min opfattelse, at Væksthus Nordjylland må anses for en del af den offentlige forvaltning og dermed omfattet af min kompetence, jf. ombudsmandslovens § 7, stk. 1, 1. pkt."

Ombudsmanden lagde vægt på, at fonden var oprettet efter det offentliges foranstaltning, at dens virksomhed var reguleret i lov om erhvervsfremme og i aftaler mellem KL og staten, at aktiviteterne overvejende var offentligt finansierede, og at fonden var undergivet intensivt tilsyn fra Rigsrevisionen, Erhvervsstyrelsen og ministeriet. Samme metode blev anvendt i [FOB 2021-37 om Fonden Femern Belt Development](#), hvor ombudsmanden fandt, at fondens blanding af erhvervsfremme- og beskæftigelsesindsats var "en traditionel offentlig virksomhed", og udtrykkeligt bemærkede, at formålene "i betydelig grad modsvarer de formål, der søges varetaget med erhvervsfremmeloven ..., jf. denne lovs § 1 og § 14, og som historisk har været anset for saglige formål efter den såkaldte kommunalfuldmagt".

Den materielle grænse for erhvervshusenes virke ligger i [§ 12, stk. 3](#): de aktiviteter, erhvervshusene iværksætter, "må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til private rådgivere". Forarbejderne fastslår, at bestemmelsen viderefører den tidligere lovs regel om, at kommunal erhvervsservice ikke må virke konkurrenceforvridende i forhold til rådgivning og andre aktiviteter, der tilbydes af private rådgivere og kursusudbydere – og udmønter den i det samme dobbeltkrav som [§ 14, stk. 5](#) (se næste afsnit).

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 12, stk. 1, 3](#)[Lov om erhvervsfremme § 13, stk. 6](#)

De to bærende begrænsninger: bred tilgængelighed ([§ 14, stk. 4](#)) og forbuddet mod konkurrenceforvridning og direkte finansiel støtte ([§ 14, stk. 5](#))

Efter [§ 14, stk. 4](#) skal kommunernes erhvervsfremmeaktiviteter være **bredt tilgængelige** for virksomhederne. Forarbejderne afklarer, at kravet ikke betyder, at enhver aktivitet skal komme alle brancher til gode:

"Erhvervsudviklingsaktiviteterne kan f.eks. rettes mod særlige grupper af virksomheder, såsom lokale vækstsektorer, vigtige lokale enkeltbrancher eller eksporterhverv. Det afgørende er, at erhvervsudviklingsaktiviteten stilles til rådighed for alle virksomheder inden for de pågældende brancher, sektorer eller erhverv. Og at ingen virksomhed eller virksomheder, der kan henføres til en sådan gruppe, på forhånd er afskåret fra at kunne drage nytte af den pågældende erhvervsudviklingsaktivitet, samt at aktiviteten ikke eksklusivt retter sig mod en enkelt virksomhed."

[§ 14, stk. 5](#) indeholder selve forbuddet: aktiviteterne "må ikke virke konkurrenceforvridende i forhold til det private erhvervsliv, herunder må der ikke ydes direkte finansiel støtte til enkelte erhvervsvirksomheder". Forarbejderne opdeler forbuddet i to ben – og det er denne passage, der er den centrale fortolkningsnøgle på hele området:

"Dels må man ikke fra offentlig side påføre private leverandører konkurrence. Det indebærer, at hvor der er et privat marked for løsning af aktiviteterne, skal opgaveløsningen varetages af de private leverandører med udgangspunkt i gældende udbudsregler, bortforpagtning m.v.

Dels må man ikke fra offentlig side begunstige bestemte virksomheder på de øvrige virksomheders bekostning. Dette undgås for det første ved, at aktiviteterne skal være bredt tilgængelige for virksomhederne. For det andet ved, at virksomhederne skal betale markedsprisen for de ydelser, de måtte modtage fra offentlig side, f.eks. markedsleje i udlejningssituationer. Dermed sikres, at der ikke er noget subsidieelement i forhold til virksomhederne."

To praktisk vigtige nuancer følger:

- **Gratisydelser er ikke udelukket.** Visse erhvervsudviklingsaktiviteter kan stilles gratis til rådighed – f.eks. kommunalt ansatte projektkoordinatorer – men kun hvis de er "generelt virkende og ikke indholdsmæssigt omfatter aktiviteter, som den enkelte virksomhed alternativt selv skulle foretage eller betale for, f.eks. almindelige revisionsopgaver".
- **Accessorisk erhvervsvirksomhed skal bortforpagtes.** Indgår der som en begrænset del af en samlet erhvervsudviklingsaktivitet accessorisk virksomhed som f.eks. restaurationsdrift, "skal denne del af aktiviteterne bortforpagtes med henblik på løsning af private aktører".

Den samme grundtanke – at kommunal prissætning skal afspejle markedet – går igen i den forvaltningsretlige vejledning. [Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme, afsnit 3.5.2.1](#) fastslår, at salg af offentligt ejede grunde og bygninger "på for køberen fordelagtige vilkår efter omstændighederne [kan] udgøre statsstøtte", og at støttebegrebets "stat" også omfatter kommuner, regioner og kommunale fællesskaber efter styrelseslovens § 60. Tilsvarende hedder det i [Vejledning om afsætning af produktion i forbindelse med kommunernes særligt tilrettelagte projekter for ledige, afsnit 1.2](#):

"Det følger generelt af kommunalfuldmagten, der gælder for de områder, hvor der ikke er lovgivet og af de statslige budgetregler, at konkurrenceforvridende erhvervsstøtte er forbudt."

Vejledningens [afsnit 1.5](#) opstiller to vurderingsmomenter: om alle virksomheder på markedet har adgang til støtten på samme vilkår, og om støtten har en reel effekt på de berørte markeder – f.eks. hvor et kommunalt projekt udfører opgaver "til en pris, der ligger under den markedsmæssige".

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 4-5](#)

§ 6 Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse: strategi, medfinansiering og evaluering af overlap med private markeder

[Lov om erhvervsfremme § 9, stk. 1](#) giver Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse til opgave at igangsætte og finansiere decentrale erhvervsfremmeindsatser, herunder at formulere strategien for den decentrale erhvervsfremmeindsats (nr. 1), udarbejde programmer og udbyde projekter (nr. 2), indstille om anvendelse af regional- og socialfondsmidler (nr. 3) og tildele midler til turismeprojekter, herunder en destinationsudviklingspulje forbeholdt destinationsselskaber (nr. 7). Strategien skal efter [§ 9, stk. 3](#) aftales med erhvervsministeren.

Den for praksisoversigten centrale kontrolbestemmelse er [§ 9, stk. 6](#), hvorefter bestyrelsen evaluerer, om der er sammenhæng mellem lokale erhvervsfremmeindsatser og strategien, og om der etableres **overlappende** erhvervsfremmeindsatser. Bestemmelsen fortsætter:

"Tillige evaluerer Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse løbende inddragelsen af private aktører i den offentligt finansierede erhvervsfremme, og om den offentligt finansierede erhvervsfremme konkurrerer med velfungerende private markeder."

Bestyrelsens sammensætning fremgår af [§ 10, stk. 1-2](#). Processuelt er to bestemmelser vigtige for den, der får afslag på medfinansiering: efter [§ 10, stk. 5](#) kan erhvervsministeren bestemme, at bestyrelsens afgørelser ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed, og efter [§ 7, stk. 3](#) kan ministeren fastsætte regler om klageadgang, herunder at klager ikke kan indbringes for anden administrativ myndighed. Delegeres afgørelseskompetence til en privat institution, finder forvaltningsloven og offentlighedsloven anvendelse på institutionens virksomhed, jf. [§ 7, stk. 2](#).

Den nærmere tilskudsadministration er udmøntet i [bekendtgørelse om administration af de decentrale erhvervsfremmemidler fra Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse](#). Efter bekendtgørelsens [§ 2](#) skal igangsætning og finansiering være i overensstemmelse med strategien, med statslige regler og vejledninger samt med de udmeldte krav og udvælgelseskriterier, mens [§ 5](#) regulerer tilsagn og accept, og [§ 1](#) fastslår, at administrationsopgaver kan henlægges til en anden offentlig myndighed eller en privat institution, og at forvaltningsloven og offentlighedsloven i så fald gælder for institutionens virksomhed.

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 7, stk. 2-3](#)[Lov om erhvervsfremme § 9, stk. 1, 3, 6](#)[Lov om erhvervsfremme § 10, stk. 5](#)

§ 7 Kommunalfuldmagten som fortsat gældende restgrundlag

Erhvervsfremmeloven udtømmer ikke kommunernes adgang til at understøtte erhvervslivet. Forarbejderne til [§ 14](#) siger det direkte:

"De uskrevne kommunalfuldmagtsregler gælder fortsat for kommunerne i det omfang, de ikke berøres af lovforslaget, eller hvor der ikke gælder anden lovgivning."

Ombudsmanden gengav i [FOB 2021-37](#) den kommunalretlige hovedregel med citat fra Revsbech, Kommunernes opgaver:

"Det er en almindelig antagelse, at kommuner uden lovhjemmel har adgang til at yde generel erhvervsstøtte. ... En kommune kan inden for rammerne af den ulovbestemte kommunalfuldmagt påtage sig en række informationsopgaver af betydning for det lokale erhvervsliv. Mange kommuner har således ... oprettet et erhvervskontor og eventuelt ansat en erhvervschef ... Det antages i praksis, at kommuner har adgang til at varetage eller støtte en generel markedsføring af området og gøre opmærksom på kommunens eksistens, bl.a. med henblik på at tiltrække virksomheder, arbejdskraft og beboere til kommunen."

Den negative side er lige så fast. [Vejledning om offentligt udbud ved salg af kommunens og regionens faste ejendomme, afsnit 3.2](#) fastslår, at kommuner "som udgangspunkt ikke kan varetage erhvervsvirksomhed", men at det er antaget i tilsynsmyndighedernes praksis, at deltagelse i fremskaffelse af byggemodnet jord til boliger

og erhverv (jordforsyningsopgaver) er en kommunal opgave. Tilsvarende hedder det i [bilag 1 til vejledning om hjælp og støtte efter lov om social service](#), at kommuner "efter kommunalfuldmagtsreglerne som udgangspunkt ikke uden hjemmel i skreven lov [kan] drive handel, håndværk eller industri".

Støtte kanaliseret gennem selvstændige juridiske enheder er heller ikke uden grænser. I ombudsmandens sag [Habilitet – kommunal deltagelse i erhvervsvirksomhed](#) om Nibe og Løgstør kommuners erhvervsråd, en erhvervsfond og en række kommanditselskaber (K/S Erhvervsudvikling I-IV) med formål at opføre og udleje erhvervsbygninger og finansiere projekter inden for erhvervslivet, gav tilsynsrådet i sin udtalelse udtryk for,

"at en kommune ikke lovligt vil kunne yde økonomisk støtte til en erhvervsfond, der har til formål at investere i private erhvervsdrivende selskaber."

Betænkningerne udgør den dybere policy-baggrund. [Betænkning nr. 1153/1988 om kommunerne og erhvervspolitikken, s. 7](#) beskriver dilemmaet: kommunerne vil gerne fremme erhvervsudviklingen, men "kommunalfuldmagtsreglerne sætter grænser for, hvilke midler kommunerne lovligt kan tage i anvendelse". Udvalget anbefalede alligevel at fastholde det ulovbestemte grundlag frem for en udtømmende lovgivning, fordi sidstnævnte "alt i alt ville give en mindre fleksibel retsudvikling på det erhvervspolitiske område", jf. [s. 100](#). Materialet om praksis er samlet i bilagsbindet [Lokal og regional erhvervsfremme – dansk praksis og udenlandske erfaringer](#).

[Betænkning nr. 1262/1994 om koordinering af regional erhvervsfremme, s. 55](#) formulerede det princip, der stadig bærer § 14, stk. 5:

"Synspunktet er, at virksomhedernes overlevelse ikke bør være et resultat af en konkurrence på statskasser. På samme måde finder udvalget, at der ikke regionalt bør være konkurrence på kommune- og amtskasser på områder, hvor man kan komme til at give enkeltvirksomheder konkurrencefordele ved hjælp af offentlig støtte. Derfor er det vigtigt, at der er fuld åbenhed og gennemsigtighed eksempelvis på områder som ligningsregler og prissætning på offentlige byggegrunde og ejendomme."

Endelig fastslog [betænkning nr. 1268/1994 om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor, s. 179](#), det prisfastsættelsesprincip, der senere blev til markedspriskravet: kommunen "skal ... fastsætte sine priser efter almindelige forretningsmæssige principper. Prisfastsættelsen skal således tage udgangspunkt i en opgørelse over samtlige de omkostninger, der er forbundet med varetagelsen af opgaverne, incl. forrentning og afskrivning af investeret anlægs- og driftskapital." Strukturkommissionens sektorkapitel om erhvervsfremme ([betænkning nr. 1434/2004, bind III, kapitel 43](#)) præciserede tilsvarende, at der ikke er nogen kommunal *pligt* til at drive erhvervspolitik, "men udelukkende en ret til på visse vilkår at gøre en aktiv indsats".

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 2](#)

§ 8 Konkurrencelovens § 11 a som håndhævelsesspor – betingelser og kompetencefordeling

Erhvervsfremmelovens forbud har ingen selvstændig sanktion. Det operative håndhævelsesinstrument er [konkurrenceloven § 11 a](#), hvorefter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan udstede påbud om, at støtte ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed skal bringes til ophør eller

tilbagebetales. Loven omfatter efter [konkurrenceloven § 2, stk. 1](#) udtrykkeligt "støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed".

To betingelser skal være opfyldt **kumulativt**, jf. [§ 11 a, stk. 2](#):

1. støtten har direkte eller indirekte til formål eller til følge at forvride konkurrencen, og
2. støtten er ikke lovlig i henhold til offentlig regulering.

Det andet led rummer en særegen kompetencefordeling. Efter [§ 11 a, stk. 3](#) træffes afgørelsen om lovlighed ikke af konkurrencemyndigheden, men "af vedkommende minister, henholdsvis af den pågældende kommunale tilsynsmyndighed" inden for fire uger fra styrelsens anmodning. Praksis viser, at dette led reelt kan afgøre sagen begge veje:

- I **Morsø Kommune**-sagen bekræftede Socialministeriet som ressortmyndighed, at det ikke var lovligt at indregne et servicejob-løntilskud i fritvalgsordningens timepris, hvorefter betingelsen var opfyldt, jf. [2005-0003606](#).
- Omvendt afviste styrelsen at gribe ind over for Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære redningsydelser, fordi Forsvarsministeriet fandt priserne lovlige efter beredskabslovens § 18, stk. 2, jf. [KFST j.nr. 4/0120-0300-0022 – afgørelse af 11. februar 2011](#).

Støttebegrebet er bredt. Af forarbejderne til ændringen af § 11 a i 2012 fremgår:

"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."

Adressatkredsen for tilbagebetalingspåbud er afgrænset i [§ 11 a, stk. 4](#): private erhvervsvirksomheder, selvejende institutioner samt helt eller delvis offentligt ejede virksomheder, der drives i selskabsform. Efter [§ 11 a, stk. 6](#) kan styrelsen efter anmeldelse afgive en **ikke-indgrebserklæring** om, at støtten ikke er omfattet af stk. 2, nr. 1.

Den procesretlige ramme er beskrevet i [Vejledning om processer i konkurrencesager](#) og den materielle ramme i [Vejledning om konkurrenceloven](#).

Historisk blev § 11 a til på grundlag af [betænkning nr. 1297/1995 om konkurrencelovgivningen](#), hvor udvalget anbefalede udskillelse af offentlig erhvervsudøvelse i selskaber eller særskilte regnskaber for at imødegå krydssubsidiering og sikre gennemsigtighed, og pegede på kommunens dobbeltrolle som både udbyder og leverandør, jf. [s. 330](#). Allerede [betænkning nr. 1075/1986 »Fra monopollov til konkurrencelov«](#), [s. 331](#) havde beskrevet det "særligt besværlige område", hvor offentlig virksomhed sker i direkte konkurrence med private erhverv.

LOV	Konkurrenceloven § 2, stk. 1	Konkurrenceloven § 11a, stk. 1-4, 6	
PRAKSIS	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)		22.05.2006
	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

Markedsleje-sagerne: Tårnby Kommune og Hellers Yachtværft – hele instansforløbet

Det mest gennemprocederede eksempel på anvendelsen af § 11 a over for en kommune er Tårnby Kommunes udlejning af Kastrup Strandpark 9 til Hellers Yachtværft. Sagen illustrerer både støtteformen (for lav erhvervsleje), sagsbehandlingskravene og retsmidlerne.

1. Konkurrencerådets afgørelse (2010). Ved afgørelse af 23. juni 2010 fastslog Konkurrencerådet, at Tårnby Kommune havde ydet ulovlig offentlig støtte ved at udleje Kastrup Strandpark 9 til under markedslejen, jf. [4/0120-0100-0538](#). Afgørelsen bygger på [konkurrenceloven § 11 a, stk. 1](#), stk. 3 og stk. 5 sammenholdt med lejefastsættelsen efter [erhvervslejeloven § 13](#) og med partshøringsreglen i [forvaltningsloven § 19](#).

2. Opsættende virkning nægtet. Ved kendelse af 31. august 2010 afviste Konkurrenceankenævnet at tillægge klagen opsættende virkning, jf. [J. nr. 2010-0022398](#), truffet efter [konkurrenceloven § 19, stk. 4](#) og § 7 i bekendtgørelsen om Konkurrenceankenævnet.

3. Hjemvisning. Den 11. februar 2011 hjemviste Konkurrenceankenævnet sagen, jf. [2010-0022398](#), med hjemmel i [§ 19, stk. 2](#) og [§ 20, stk. 2](#).

4. Fornyet afgørelse med fuld tilbagebetaling. Efter hjemvisningen traf Konkurrencerådet den 22. juni 2011 ny afgørelse om fuld tilbagebetaling, jf. [4/0120-0100-0825/MBD](#).

5. Opsættende virkning tillagt – og endelig stadfæstelse. Ved kendelse af 15. september 2011 tillagde ankenævnet denne gang klagen opsættende virkning, jf. [2011-0025026](#). Den 13. januar 2012 stadfæstede Konkurrenceankenævnet påbuddet om tilbagebetaling af **782.233 kr.** i ulovlig offentlig støtte, jf. [2011-0025026](#), truffet efter [§ 11 a, stk. 1](#) og [stk. 5](#).

Samme støtteform genfindes i **Farum Park**-sagen, hvor Konkurrencerådet den 22. juni 2011 fastslog, at FC Nordsjællands leje af Farum Park indebar konkurrenceforvridende kommunal støtte, jf. [4/0120-0100-0142/NVH](#).

Lovgiver har eksplicit haft lejesagerne for øje. Af forarbejderne til § 11 a, stk. 8 (indsat ved ændringsloven af 28. december 2012 om fængselsstraf i kartelsager m.v.) fremgår:

"Den foreslåede bestemmelse vil kunne have betydning for f.eks. langvarige lejekontrakter, der er indgået før den 1. oktober 2000, og hvor Konkurrencerådet kan konstatere, at lejen ikke er fastsat til markedslejen."

Og om det tidsmæssige udgangspunkt for renteberegningen hedder det i forarbejderne til stk. 5:

"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."

LOV

[Erhvervslejeloven § 13](#)
[Konkurrenceloven § 11a, stk. 1, 5](#)
[Konkurrenceloven § 19, stk. 2, 4](#)

PRAKSIS

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
Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
Konkurrencerådet · FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	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

§ 10 Indirekte og "negativ" støtte: prissætning, krydssubsidiering og fritvalgsordninger

Støtte behøver ikke være en udbetaling. Den kan bestå i, at kommunen sætter sin egen pris for lavt eller fradrager en fordel, som private ikke har adgang til.

Morsø Kommune (2006) er skoleeksemplet. Kommunen havde i den godkendte fritvalgs-timepris for praktisk hjælp fradraget et statsligt servicejob-tilskud på 100.000 kr. pr. heltidsmedarbejder pr. år, som kun stat, amtskommuner og kommuner kunne søge. Effekten var, at timeprisen i 2003 blev sat ca. 43 kr. for lavt og i 2004 ca. 33 kr. for lavt. Konkurrenceankenævnet stadfæstede påbuddet, jf. [2005-0003606](#), med den begrundelse, at kommunen ved at indregne løntilskuddet

"begunstiger den kommunale leverandørvirksomhed sammenlignet med privat leverandørvirksomhed, der ikke har adgang til samme løntilskud."

Ankenævnet fastslog samtidig, at den kommunale leverandørvirksomhed inden for fritvalgsordningen "må anses for erhvervsvirksomhed i bestemmelsens forstand", og at det var uden betydning, at en privat udbyder eventuelt havde anden adgang til at ansætte personer med offentligt løntilskud, da

"de forskellige ordninger tjener forskellige formål, angår forskellige persongrupper og udløser forskellige tilskud i forskellige perioder."

Konkurrencerådet fremhævede i sagen, at støttebegrebet i § 11 a svarer til det EU-retlige og omfatter "enhver økonomisk fordel, der favoriserer bestemte former for erhvervsvirksomhed", og at det er de **faktiske** og ikke hypotetiske forhold, der danner grundlag for vurderingen.

Mønstret var allerede etableret i **Aalborg-sagen**, hvor Konkurrencerådet den 17. december 2003 påbød Aalborg Kommune at hæve timepriserne til private hjemmeplejeleverandører, jf. [3/1120-0100-0842/KRA/SEK](#).

At støtten kan være **indirekte selektiv** viser [3/1120-0100-0865/SEK/cf](#) om TUR Forlag, hvor Konkurrencerådet den 23. februar 2005 anvendte § 11 a på en fordel, der udsprang af arbejdsmarkedsuddannelsesordningen.

For **frit valg-ordninger** har lovgiver siden etableret et selvstændigt spor i [konkurrenceloven § 11 b](#), der giver styrelsen adgang til at undersøge, om afregningsprisen til private leverandører er fastsat efter reglerne for frit valg, og til at påbyde ophør, bestemte beregningsmetoder og **efterbetaling**. Efterbetaling kan efter [§ 11 b, stk. 3](#) som udgangspunkt ikke angå betalinger, der ligger mere end ét år forud for undersøgelsens start.

Kompetencegrænsen blev markeret allerede i [4/0120-0120-0014](#), hvor styrelsen afviste kompetence efter § 11 b over for Gribskov Kommunes udbudsbestemte afregningspriser. Sporet er stadig aktivt: den 18. december 2024 påbød Konkurrencerådet Frederikssund Kommune at genberegne afregningspriserne til private plejehjem og efterbetale Attendo A/S, jf. **Konkurrencerådets afgørelse af 18. december 2024** – [afgørelsen](#) anvender både § 11 b og § 11 a sammenholdt med friplejeboligloven og serviceloven.

Selv uden for § 11 a-sporet kan kommunale fællesskabers erhvervsvirksomhed rammes af konkurrencelovens øvrige forbud. Det viser **Noveren-sagen**, jf. [J.nr. 4/0120-0100-0044/ISA/SA, ULS](#), hvor Konkurrencerådet den 21. juni 2006 behandlede et kommunalt affaldsselskabs priser og adgang til konkurrentoplysninger efter [konkurrenceloven § 6](#) og [§ 11](#), sammenholdt med [§ 60 i lov om kommunernes styrelse](#). Efter [konkurrenceloven § 2, stk. 3](#) sidestilles beslutninger truffet af bestyrelsen i et § 60-fællesskab i øvrigt med kommunalbestyrelsens beslutninger.

LOV

[Konkurrenceloven § 2, stk. 3](#)[Konkurrenceloven § 11a, stk. 1-3](#)[Konkurrenceloven § 11b, stk. 1-3](#)

PRAKSIS	Konkurrencerådet · Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	18.12.2024
	Konkurrencerådet · Gribskov Kommunes udbudsbestemte afregningspriser – KFST afviser kompetence efter konkurrencelovens § 11b	28.06.2011
	Konkurrencerådet · Noveren-sagen: Konkurrencerådets afgørelse om kommunalt affaldsselskabs priser og adgang til konkurrentoplysninger	21.06.2006
	Konkurrencerådet · Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a	23.02.2005
	Konkurrencerådet · Aalborg Kommune påbudt at hæve timepriser til private hjemmeplejeleverandører – Konkurrencerådets afgørelse af 17. december 2003	17.12.2003
	Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	22.05.2006

Når der ikke gribes ind: ikke-indgrebserklæringer og negative afgrænsninger

§ 11

Praksis er ikke ensidig. Flere af de mest oplysende afgørelser ender uden indgreb, og de tegner konturerne af, hvad kommunerne lovligt kan gøre.

Erhvervsservice under lup. Den mest direkte afgørelse om kommunal erhvervsservice er [J.nr. 3:1120-0304-4/csk/Udbud](#) af 28. november 2001, hvor Konkurrencerådet afviste at give "grønt lys" til Hernings ErhvervsService, fordi den kommunale støtte kunne forvride konkurrencen. Afgørelsen anvender [§ 11 a, stk. 1-3](#) og [stk. 6](#) sammenholdt med [§ 2, stk. 1](#) og inddrager tillige [bibliotekslovens § 20, stk. 4-5](#) om bibliotekers adgang til at levere informationsydelser til erhvervslivet – et illustrativt eksempel på, at spørgsmålet om lovlighed efter offentlig regulering afgøres på den sektorlov, aktiviteten reelt hviler på.

Erhvervspark uden indgreb. Modsat endte Næstved Kommunes aftale med Maglemølle Erhvervspark, hvor Konkurrencerådet den 25. september 2002 afgav en ikke-indgrebserklæring efter [§ 11 a, stk. 6](#), jf. [Journal nr. 3/1120-0304-0001/Service/vis](#).

Ejendomssalg uden overtrædelse. I [3/1120-0100-0867](#) fandt Konkurrentestyrelsen den 16. december 2003, at Dragør Kommunes salg af en erhvervsejendom til Københavns Lufthavne ikke udgjorde en overtrædelse af § 11 a.

Sektorregulering som frifindelsesgrund. Endelig viser [KFST j.nr. 4/0120-0300-0022 – afgørelse af 11. februar 2011](#), at et ressortministeriums afgørelse efter § 11 a, stk. 3 om, at prissætningen er lovlig efter sektorlovgivningen – her beredskabslovens § 18, stk. 2 – afskærer indgreb, selv hvis den konkurrencemæssige virkning måtte være til stede.

Det mønster, der tegner sig, kan sammenfattes:

- Ved **anmeldelse** efter stk. 6 vurderes kun stk. 2, nr. 1 (konkurrenceforvridningen); erklæringen er bindende for myndigheden, medmindre de faktiske forhold ændrer sig væsentligt eller oplysningerne var urigtige.
- Ved **udlejning og salg** er markedsprisen det bærende kriterium; er prisen markedskonform, foreligger ingen selektiv fordel.
- Ved **sektorregulerede priser** flyttes tyngdepunktet til ressortministerens lovlighedsvurdering.

LOV	Konkurrenceloven § 11a, stk. 1-3, 6	
PRAKSIS	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 · Dragør Kommunes salg af erhvervsejendom til Københavns Lufthavne – Konkurrentestyrelsen 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 · Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride konkurrencen	28.11.2001

§ 12 Renter, forældelse, statskassen og grænsen til EU-statsstøtte

De økonomiske retsvirkninger af et påbud er skarpt reguleret i [konkurrenceloven § 11 a, stk. 5](#):

- Beføjelsen til at påbyde tilbagebetaling **forældes 5 år** efter, at støtten er udbetalt.
- Forrentning skal ske "med den i henhold til EU's statsstøtteregler til enhver tid fastsatte rentesats, der anvendes ved tilbagebetaling af statsstøtte".
- Der kan fastsættes **renters rente** fra den dato, hvor støtten første gang blev stillet til rådighed, og indtil tilbagebetalingen.

Rentereglen blev indsat ved ændringsloven af 13. maj 2010 (nedsættelse af fusionstærskler m.v.). Af forarbejderne fremgår begrundelsen for symmetrien med EU-retten:

"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. For at skabe overensstemmelse med de regler, der gælder for tilbagebetaling af ulovlig EU-statsstøtte i de sager, som behandles af Kommissionen, foreslås det, at Konkurrencerådet ... fastsætter rentesatsen i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler for tilbagebetaling af statsstøtte ydet i strid med EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3."

Og om renters rente:

"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 ... 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."

Ved ændringsloven af 28. december 2012 blev [§ 11 a, stk. 9](#) indsat, hvorefter tilbagebetalt støtte skal indbetales til **statskassen** og ikke til støttegiveren. Begrundelsen var netop kommunernes dobbeltrolle:

"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."

Samtidig blev [§ 11 a, stk. 8](#) indsat, så påbud om **ophør** kan udstedes, uanset hvornår beslutningen om at yde støtten blev truffet – hvilket afklarede en uklarhed mellem ordlyd og bemærkninger i overgangsbestemmelsen fra 2000.

Afgrænsningen til EU-retten ligger i [§ 11 a, stk. 7](#): Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen **kan undlade** at behandle en sag, hvis støtteordningen kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Tilsvarende kompetenceafgrænsning findes i [§ 11 b, stk. 4](#). Selve statsstøtteprøvelsen efter TEUF art. 107-108 ligger uden for denne oversigt og behandles under [statsstøtte-eu](#). Baggrunden er beskrevet allerede i [betænkning nr. 1268/1994, s. 177](#), hvor det anføres, at udtrykket "statsstøtte" også omfatter støtte ydet af regionale eller lokale offentlige myndigheder, og at bestemmelsen "alene [vedrører] offentlig støtte, der påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne".

Den materielle konkurrenceret i øvrigt – §§ 6 og 11 om karteller og dominansmisbrug – behandles under [konkurrenceret](#), og fusionskontrollen under [fusionskontrol](#).

LOV

[Konkurrenceloven § 11a, stk. 5, 7-9](#)

[Konkurrenceloven § 11b, stk. 4](#)

PRAKSIS

Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet stadfæster påbud om tilbagebetaling af 782.233 kr. i ulovlig offentlig støtte – Hellers Yachtværft mod Konkurrencerådet 13.01.2012

Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning 22.06.2011

Markedspriskravet uden for erhvervsfremmeloven –

§ 13 Forsyningstilsynets § 48 a-praksis

Kravet om markedspris som værn mod konkurrenceforvridning er ikke et særkende for erhvervsfremmeloven. Det genfindes som en udtrykkelig lovpligt i [miljøbeskyttelsesloven § 48 a, stk. 1](#), hvorefter kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve en pris svarende til markedsprisen for en række ordninger for kommunal indsamling af erhvervsaffald. Bestemmelsen blev indsat ved **lov nr. 898 af 21. juni 2022** netop for at styrke de private aktørers rolle og undgå konkurrenceforvridning. Forsyningstilsynet fører tilsyn og kan give påbud efter [§ 48 a, stk. 3](#).

Tilsynets 2024-25-praksis er den mest konkrete danske retskilde om, hvad "markedspris" indebærer, når en kommune leverer ydelser til erhvervsdrivende. I [24-01352](#) om Halsnæs Kommune havde kommunen sat priserne, så de dækkede de fulde omkostninger uden overskud, og gjorde gældende, at fuld omkostningsdækning svarede til markedsprisen. Forsyningstilsynet afviste dette:

"Forsyningstilsynet påbyder, at Halsnæs Kommune straks ophører med at tilbyde indsamling af de nuværende ordninger, medmindre der omgående opkræves en pris svarende til markedsprisen, jf. § 48 a, stk. 3, i miljøbeskyttelsesloven."

Tilsynets vejledning nr. 9988 af 4. december 2023 anviser to metoder: enten en egentlig **markedsundersøgelse** eller **omkostninger plus et rimeligt overskudstillæg**, og for 2023-2024 accepteres som udgangspunkt et tillæg i intervallet 5-15 pct. Lovbemærkningerne til § 48 a fastslår, at prisen "som minimum [vil] skulle fastsættes, så der sikres fuld dækning af omkostningerne ved indsamling ... både direkte og indirekte omkostninger, herunder forrentning og afskrivning af kapital", mens betænkningen over lovforslaget præciserer, at markedsprisen "udgøres af alle relevante omkostningskomponenter og et rimeligt overskud".

De øvrige afgørelser bekræfter linjen og udbygger den på tre punkter:

Sag	Forhold	Retlig pointe
24-01353 (Herlev)	Indsamling alene for kommunens egne institutioner og virksomheder	Kommunens egne CVR-registrerede institutioner er "virksomheder", og deres affald er erhvervsaffald omfattet af markedspriskravet
24-01354 (Ikast-Brande)	Kun tre af ca. 2.100 virksomheder berørt; manglende særskilt regnskab	Kravet er absolut og afhænger ikke af, hvor mange virksomheder der faktisk benytter ordningen; beregnede tal er ikke et særskilt regnskab efter affaldsaktørbekendtgørelsen § 24
24-01355 (Kalundborg)	Ni erhvervsdrivende på Sejerø; ingen private aktører ville sejle dertil	Fravær af faktiske konkurrenter fritager ikke for at fastsætte markedspris

Fællesnævneren med erhvervsfremmelovens § 14, stk. 5, er tydelig: kravet om **særskilt regnskab** og om, at overskud tilbageføres til det skattefinansierede område, tjener samme formål som forbuddet mod subsidieelement – at forhindre skjult krydssubsidiering mellem den skattefinansierede og den erhvervsrettede del af kommunens virksomhed.

LOV

[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 5](#)
[Miljøbeskyttelsesloven § 48a, stk. 1, 3](#)

PRAKSIS

Forsyningstilsynet · Påbud til Halsnæs Kommune om manglende opkrævning af markedspriser for erhvervsaffald 15.01.2025

Forsyningstilsynet · Forsyningstilsynet giver påbud til Kalundborg Kommune for manglende markedspriser ved indsamling af erhvervsaffald 13.12.2024

Forsyningstilsynet · Forsyningstilsynet påbyder Ikast-Brande Kommune at overholde markedspriskrav for erhvervsaffald 12.12.2024

Forsyningstilsynet · Forsyningstilsynet giver påbud til Herlev Kommune om at opkræve markedspriser for indsamling af forbrændingseget erhvervsaffald 27.11.2024

Det kommunale tilsyn og de forvaltningsretlige krav til erhvervsfremmesagerne

§ 14

Ved siden af konkurrencemyndigheden står det kommunale tilsyn, der efter [konkurrenceloven § 11 a, stk. 3](#) er tillagt en direkte rolle: er der ikke en ressortminister, afgør "den pågældende kommunale tilsynsmyndighed", om støtten er lovlig i henhold til offentlig regulering. Tilsynets prøvelse som selvstændigt emne behandles under [det-kommunale-tilsyn-ankestyrelsen](#), men to forvaltningsretlige forhold har særlig betydning her.

Klarhedskriteriet. Det er almindeligt antaget, at tilsynets sanktionsanvendelse forudsætter fornøden klarhed om kommunens tilsidesættelse af lovgivningen. Ombudsmanden præciserede i [Tilsynsråds stillingtagen til kommunalbestyrelses afgørelse](#) forholdet mellem klarhedskriteriet og officialprincippet:

"Klarhedskriteriet får derimod betydning som et krav om at oplysningsgrundlaget sammenholdt med retsgrundlaget med den fornødne klarhed viser at kommunen har tilsidesat lovgivningen."

Ombudsmanden afviste samtidig, at kravene til sagens oplysning skulle være anderledes for tilsynsmyndigheden end for kommunen, og at opfyldelsen af officialprincippet beroede på et frit skøn.

Partsstatus. En konkurrent, der klager over kommunal støtte, er ikke uden videre uden retsstilling. I [Sagsbehandlingstid i statsamt](#) udtalte ombudsmanden:

"I dag må det anses for almindeligt anerkendt at kommunaltilsynet også skal varetage den enkelte borgers interesser i en lovlig kommunal forvaltning hvilket medfører at også private borgere kan opnå partsstatus i kommunaltilsynets sager."

Officialprincippet i konkurrenceforvridningssager. Endelig er ombudsmandens udtalelse i sagen om [en kommunes anvendelse af kontanthjælpsmodtagere til rengøring hos pensionister](#) principiel for, hvordan et kollegialt organ skal behandle en påstand om kommunal konkurrenceforvridning. Ombudsmanden fandt arbejdsmarkedsrådets generelle udtalelse "meget beklagelig" og udtalte:

"Officialprincippet indebærer en pligt til at undersøge sagen indtil oplysningsgrundlaget må anses for pålideligt. ... Det er imidlertid den myndighed der skal træffe afgørelse i sagen der har ansvaret for at stille opklarende spørgsmål til f.eks. parterne."

Rådets synspunkt om, at det ikke havde nogen "opsøgende eller efterforskende rolle", blev afvist; hvor parterne har modstridende udlægninger af faktum, forudsætter afgørelsen, at myndigheden foretager en selvstændig bevisvurdering. Udtalelsen understreger, at konkurrenceforvridningsvurderinger er faktumtunge og ikke kan afgøres på partsanbringender alene. Om grænsen mellem lovbunden afgørelse og skøn, se i øvrigt [skoen-under-regel-pligtmaessigt-skoen](#).

For kommunale aktiveringsprojekter er den administrative ramme udbygget i [Vejledning om afsætning af servicearbejde fra særligt tilrettelagte projekter og nytteindsats til private borgere](#), hvorefter kommunen skal danne sig et overblik over private leverandører på markedet, afgrænse modtagerkredsen snævert og sikre, at det leverede arbejde har begrænset omfang og indhold – og hvor det udtrykkeligt kræves, at det indgår i kommunens sag, hvordan der er taget højde for disse hensyn.

Retstilstandens bevægelighed: vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer

Lov om erhvervsfremme er ikke retligt statisk. Der foreligger pr. juli 2026 tolv vedtagne ændringer, der endnu ikke er konsolideret ind i lovbekendtgørelsen (senest konsolideret 9. marts 2024). De falder i to grupper.

1. Klyngeindsatsen – LOV nr. 1668 af 30/12/2024, i kraft 1. januar 2025. Danmarks

Erhvervsfremmebestyrelse har fået overført klyngeopgaven fra Uddannelses- og Forskningsministeriet:

- Nyt § 9, stk. 1, nr. 2: bestyrelsen skal udpege klynger inden for de styrkepositioner, der fremgår af strategien.
- Nyaffattet § 9, stk. 5: bestyrelsen kan udpege klynger samt helt eller delvis finansiere klynger og klyngeindsatser. Af forarbejderne fremgår, at der kan udpeges **højst én offentligt finansieret klynge pr. erhvervs- eller teknologiområde**, at udpegning sker efter ansøgning på baggrund af udmeldte objektive krav og kriterier, og at afgørelser om afslag "skal opfylde de almindelige forvaltningsretlige krav, herunder anvisning af klageadgang, begrundelse, retsregler m.v."
- Nyt § 9, stk. 7: bemyndigelse til erhvervsministeren til at fastsætte regler om tilskudsadministration, herunder om klageadgang og "afskæring af administrativ rekurs i overensstemmelse med lovens § 7, stk. 3".

Forarbejderne fremhæver desuden, at tilskud kan ydes uden forudgående ansøgning, hvis der vurderes at være et særligt behov, "og der ikke er noget i dansk lovgivning eller i EU-retten til hinder herfor, herunder EU's statsstøtteregler", og at en privat operatør, der får delegeret afgørelseskompetence, forpligtes til at overholde forvaltningsloven og offentlighedsloven.

2. Regionernes opgavebortfald – LOV nr. 1761 af 29/12/2025. Ændringerne får virkning ad to omgange:

Ændring	Bestemmelse	Ikrafttræden
Erhvervshusenes bestyrelser reduceres fra 11 til 10 medlemmer	§ 13, stk. 1	1. januar 2026
Det regionale medlem af erhvervshusenes bestyrelser udgår	§ 13, stk. 2, nr. 6	1. januar 2026
Danmarks Erhvervsfremmebestyrelse reduceres fra 17 til 16 medlemmer	§ 10, stk. 1	1. januar 2027
Det regionale medlem af bestyrelsen udgår	§ 10, stk. 2, nr. 4	1. januar 2027
Begrænsningen "én gang" for genudpegning ophæves	§ 10, stk. 3	1. januar 2027
Bestyrelsens høringsopgave om regionale udviklingsstrategier ophæves	§ 9, stk. 1, nr. 6	1. januar 2027
Regionernes adgang til at udarbejde regionale udviklingsstrategier ophæves	§ 15, stk. 1-5	1. januar 2027

I forarbejderne til ophævelsen af § 15 hedder det kort og klart: "Det vil medføre, at regionerne ikke længere har adgang til at udarbejde regionale udviklingsstrategier." Da § 15, stk. 2 i forvejen forbød, at den regionale udviklingsstrategi omhandlede erhvervsfremme, herunder turisme, er den praktiske konsekvens for erhvervsfremmesystemet begrænset – men den understreger, at det decentrale niveau efter 2027 alene består af kommunerne og de tværkommunale erhvervshuse.

For konkurrencelovens vedkommende er retsstillingen stabil: der er ingen vedtagne, men endnu ikke konsoliderede ændringer af § 11 a siden lovbekendtgørelsen af 12. november 2024.

LOV

Lov om erhvervsfremme § 9, stk. 1, 5

Lov om erhvervsfremme § 10, stk. 1-3

Lov om erhvervsfremme § 13, stk. 1-2

Lov om erhvervsfremme § 15, stk. 1-5

§ 16 Sammenfatning: en tredelt prøvelse af kommunal erhvervsservice

Praksis på området lader sig sammenfatte i en tretrinsprøvelse, som enhver kommunal erhvervsfremmeaktivitet skal bestå.

Trin 1 – Er der hjemmel? Aktiviteten skal enten falde inden for [lov om erhvervsfremme § 14](#) – dvs. være lokal erhvervsservice eller erhvervsudvikling uden overlap til erhvervshusene eller den højt specialiserede statslige indsats – eller kunne bæres af de uskrevne kommunalfuldmagtsregler, der efter forarbejderne "gælder fortsat ... i det omfang, de ikke berøres af lovforslaget". Går aktiviteten videre end lokal erhvervsudvikling, skal den ligge inden for Danmarks Erhvervsfremmebestyrelses strategi, jf. [§ 14, stk. 3](#). Og etablerer kommunen en digital erhvervsfremmeplatform, er hjemlen udelukket allerede efter [§ 14, stk. 2](#).

Trin 2 – Er aktiviteten bredt tilgængelig? Efter [§ 14, stk. 4](#) må aktiviteten gerne målrettes en branche eller sektor, men ingen virksomhed i gruppen må på forhånd være afskåret, og aktiviteten må ikke eksklusivt rette sig mod én virksomhed. Det er her, forbuddet mod direkte finansiel støtte til enkeltvirksomheder i [§ 14, stk. 5](#) får sin praktiske skarphed.

Trin 3 – Er der et subsidieelement? Modtager en virksomhed en ydelse fra kommunen – lokaler, grund, tjenesteydelse eller afregningspris – skal den betale markedsprisen. Er prisen for lav, foreligger støtte, og så aktiveres [konkurrenceloven § 11 a](#): påbud om ophør og eventuelt tilbagebetaling med EU-statsstøtterente og renters rente, forældelse efter fem år, og indbetaling til statskassen. Praksis viser, at støtten kan være direkte (for lav leje, jf. Tårnby/Hellers Yachtværft og Farum Park), indirekte (TUR Forlag) eller "negativ" ved fradrag af en fordel, private ikke har adgang til (Morsø). Ved frit valg-ordninger er sporet [§ 11 b](#) med påbud om genberegning og efterbetaling, senest anvendt over for Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem.

To forbehold gælder gennemgående. For det første er konkurrencemyndigheden ikke enekompetent: spørgsmålet om, hvorvidt støtten er lovlig efter offentlig regulering, afgøres af ressortministeren eller det kommunale tilsyn, og et positivt lovlighedssvar afskærer indgreb – som i Frederikssund-sagen om redningsydelse. For det andet viger den nationale prøvelse for EU-retten, når samhandelen kan påvirkes, jf. [§ 11 a, stk. 7](#).

Endelig bør det holdes for øje, at markedspriskravet ikke er et konkurrenceretligt særfænomen, men et gennemgående princip i kommunal erhvervsrettet virksomhed – fra prisfastsættelsen efter [betænkning nr. 1268/1994, s. 179](#) over erhvervsfremmelovens forarbejder til Forsyningstilsynets påbud efter [miljøbeskyttelsesloven § 48 a](#). Formuleret i betænkning nr. 1262/1994's ord: virksomhedernes overlevelse bør ikke være resultatet af "en konkurrence på kommune- og amtskasser".

LOV

[Konkurrenceloven § 11a, stk. 7](#)
[Konkurrenceloven § 11b](#)
[Lov om erhvervsfremme § 14, stk. 2-5](#)
[Miljøbeskyttelsesloven § 48a](#)

PRAKSIS	Konkurrencerådet · Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	18.12.2024
	Konkurrencerådet · Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	22.06.2011
	Konkurrencerådet · FC Nordsjællands leje af Farum Park: Konkurrencerådet fastslog konkurrenceforvridende kommunal støtte	22.06.2011

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 · Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a	23.02.2005
Konkurrenceankenævnet · Konkurrenceankenævnet: Morsø Kommunes indregning af servicejob-løntilskud i fritvalgs-timepris var konkurrenceforvridende støtte (§ 11 a)	22.05.2006

REFERENCE Lovgrundlag

6 paragraffer

Konkurrenceloven § 11a	Konkurrenceloven § 11b
Lov om erhvervsfremme § 1	Lov om erhvervsfremme § 9
Lov om erhvervsfremme § 12	stk. 3
	Lov om erhvervsfremme § 14
	stk. 4-5

MATERIALE Citerede afgørelser

21 afgørelser

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS

12

18.12.2024	Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	
28.06.2011	Gribskov Kommunes udbudsbestemte afregningspriser – KFST afviser kompetence efter konkurrencelovens § 11b	4/0120-0120-0014
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 redningsydelser – 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
21.06.2006	Noveren-sagen: Konkurrencerådets afgørelse om kommunalt affaldsselskabs priser og adgang til konkurrentoplysninger	J.nr. 4/0120-0100-0044/ISA/SA, ULS
23.02.2005	Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a	3/1120-0100-0865/- SEK/cf
17.12.2003	Aalborg Kommune påbudt at hæve timepriser til private hjemmeplejeleverandører – Konkurrencerådets afgørelse af 17. december 2003	3/1120-0100-0842/- KRA/SEK
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

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
28.11.2001	Konkurrencerådet afviser »grønt lys« til Hernings ErhvervsService – kommunal støtte kan forvride 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

FORSYNINGSTILSYNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 4

15.01.2025	Påbud til Halsnæs Kommune om manglende opkrævning af markedspriser for erhvervsaffald	24-01352
13.12.2024	Forsyningstilsynet giver påbud til Kalundborg Kommune for manglende markedspriser ved indsamling af erhvervsaffald	24-01355
12.12.2024	Forsyningstilsynet påbyder Ikast-Brande Kommune at overholde markedspriskrav for erhvervsaffald	24-01354
27.11.2024	Forsyningstilsynet giver påbud til Herlev Kommune om at opkræve markedspriser for indsamling af forbrændingsegnet erhvervsaffald	24-01353

FORARBEJDE Betænkninger

7 referencer

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

Kommunerne og erhvervspolitikken

nr. 1153 · 1988 · Indenrigsministeriet

Lokal og regional erhvervsfremme - dansk praksis og udenlandske erfaringer (Bilag til betænkning 1153)

nr. 1153 · 1988 · Indenrigsministeriet

Koordinering af regional erhvervsfremme

nr. 1262 · 1994 · Industri- og Samordningsministeriet

Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor – Underudvalgsrapporter (Bilag til Betænkning nr. 1268)

nr. 1268 · 1994 · Indenrigsministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

Strukturkommissionens betænkning nr. 1434, Bind III – Bilag: Sektorkapitler

nr. 1434 · 2004 · Indenrigs- og Sundhedsministeriet
