

PRAKSISOVERSIGT · KONKURRENCERÅDET OG KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Praksisoversigt over offentlig konkurrenceforvridning, ulovlig offentlig støtte og markedsefterforskning

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

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

[Læs online](#)

INTRODUKTION

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

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De fire spor, praksisoversigten dækker, er:

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

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

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

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

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

[kartel-konkurrencebegrænsende-aftaler](#) og [misbrug-dominerende-stilling](#), mens strukturelle indgreb ved virksomhedssammenslutninger hører under [fusionskontrol](#).

LOV

[Konkurrenceloven § 2, stk. 1](#)

[Konkurrenceloven § 10a](#)

[Konkurrenceloven § 11a, stk. 7](#)

[Konkurrenceloven § 11b](#)

[Konkurrenceloven § 11c](#)

[Konkurrenceloven § 15d](#)

[Konkurrenceloven § 15f](#)

§ 2 Kompetencedelingen: styrelsen afgør forvridningen – ministeren afgør lovligheden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOV

[Konkurrenceloven § 2, stk. 2, 4](#)

[Konkurrenceloven § 6, stk. 1](#)

[Konkurrenceloven § 11a, stk. 2-3](#)

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

Hvad Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger vægt på i støttevurderingen

§ 3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

07.11.2022

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

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

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

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

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

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

Rådet besluttede den 28. januar 1998:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 7 § 15 f markedsefterforskning: indgreb uden overtrædelse

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

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

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

Processen har tre tærskler med hver sit beviskrav:

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

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

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

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

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

Fire indbyggede begrænsninger definerer instrumentets ydre grænser:

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

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

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

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

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

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

LOV

Grundloven § 73

Konkurrenceloven § 2, stk. 2

Konkurrenceloven § 15f, stk. 1-9

Konkurrenceloven § 15d

Konkurrenceloven § 16, stk. 1

Konkurrenceloven § 17

Konkurrenceloven § 18

Klagebehandling og prøvelse: fra Konkurrencerådet til

§ 8 Konkurrenceankenævnet og Sø- og Handelsretten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LOV	Konkurrencebogen § 13, stk. 1	Konkurrencebogen § 15a, stk. 2
	Konkurrencebogen § 19, stk. 1-2, 4, 7	Konkurrencebogen § 20, stk. 1-3 Retsplejeloven § 368, stk. 4
PRAKSIS	Højesteret · Kommunalt erstatningsansvar for fejlagtige afregningspriser til private hjemmehjælpsleverandører	07.11.2022
	Højesteret · Afvisning af direkte anke til Højesteret i sag om offentliggørelse af konkurrenceafgørelse	15.12.2020
	Sø- og Handelsretten · Sag om prøvelse af Konkurrenceankenævnets kendelse om aktindsigt og offentliggørelse i verserende konkurrencesag mod Scandlines	30.09.2024
	Sø- og Handelsretten · Dom om offentliggørelse af forretningshemmeligheder i konkurrencesag mod Nets A/S	11.05.2020
	Sø- og Handelsretten · Sag om ulovlig offentlig støtte i forbindelse med leje af erhvervsejendom – Hellers Yachtværft ApS mod Konkurrencerådet	18.06.2013

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

Sammenfatning: et instrumentarium med skarpe tænder og korte arme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

KonkurrenceLoven § 2	stk. 5	KonkurrenceLoven § 11a
KonkurrenceLoven § 11b		KonkurrenceLoven § 15f
KonkurrenceLoven § 19		KonkurrenceLoven § 20

MATERIALE Citerede afgørelser 30 afgørelser

HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS 2

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

SØ- OG HANDELSRET TEN · SPECIALRET 3

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

KONKURRENCERÅDET · NÆVN / KLAGEINSTANS 20

18.12.2024	Frederikssund Kommunes afregningspriser til private plejehjem – Konkurrencerådets påbud om genberegning og efterbetaling til Attendo A/S	
24.10.2016	Sundheds- og Ældreministeriets afgørelse: Tandlægeforeningens overenskomstfastsatte priser og klinikbegrænsninger er undtaget fra konkurrenceloven som direkte og nødvendig følge af offentlig regulering	Sagsnr. 1608414 – Dok. nr. 168783
28.03.2012	Konkurrencerådets høringssvar: Offentliggørelse af bilforhandlers afgiftsgrundlag ville skade konkurrencen	
22.06.2011	Tårnby Kommunes ulovlige støtte til Hellers Yachtværft – fuld tilbagebetaling efter hjemvisning	4/0120-0100-0825/- MBD
23.05.2011	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afviser indgreb mod Frederikssund Kommunes prisfastsættelse af svære 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
30.11.2005	Konkurrencerådets opfølgning på § 2, stk. 5-henvendelser om frihavnsloven og råstofloven – ministrenes svar taget til efterretning	3/1120-0203-0026/- HLA/FIB/ISA
23.02.2005	Indirekte selektiv støtte til TUR Forlag – Konkurrencerådets afgørelse om ulovlig statsstøtte efter § 11a	3/1120-0100-0865/- SEK/cf

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

KONKURRENCEANKENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS 5

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

FORARBEJDE **Betænkninger**

4 referencer

Fra monopollov til konkurrencelov - Betænkning nr. 1075/1986

nr. 1075 · 1986 · Industriministeriet

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

nr. 1254 · 1993 · Industriministeriet

Konkurrencelovgivningen - Betænkning nr. 1297

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet

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

nr. 1297 · 1995 · Erhvervsministeriet
