

Lebara Denmark ApS
Att.: Kristian Myrup

05. september 2025
KFT/djg
J. nr. 2025-12802

Digitaliseringsstyrelsen

Landgreven 4
1301 København K

Afgørelse vedrørende Lebaras fornyede anmodning om tilladelse til at anvende et tillæg på regulerede detailroamingtjenester

Indledning

Digitaliseringsstyrelsen modtog den 11. juli 2025 Lebara Denmark ApS' (herefter Lebara) fornyede anmodning om tilladelse til at pålægge et tillæg i forbindelse med selskabets kunders forbrug af regulerede detailroamingtjenester.

Lebara har efter anmodning fra Digitaliseringsstyrelsen fremsendt yderligere oplysninger ved e-mail af 20. og 21. august 2025.

Afgørelse

Digitaliseringsstyrelsen træffer i medfør af artikel 10 i Europa-Kommissionens gennemførselsforordning¹, jf. artikel 6, stk. 3, i roamingforordningen², følgende afgørelse:

- Lebara har i den forbindelse dokumenteret en negativ detailroamingfortjeneste på mere end 3 pct. af Lebaras fortjeneste på mobiltjenester.
- Digitaliseringsstyrelsen godkender derfor Lebaras anmodning om at kunne pålægge regulerede roamingtjenester et tillæg for perioden den 1. juli 2025 til den 30. juni 2026.
- Det samlede beløb, der for perioden den 1. juli 2025 til 30. juni 2026 kan dækkes af et detailtillæg på roamingtjenester leveret inden for EU, udgør [REDACTED] euro (svarende til [REDACTED] DKK).

¹ Europa-Kommissionens gennemførselsforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016 om fastsættelse af detaljerede regler for anvendelsen af politikker om rimeligt forbrug og for metoden til vurdering af, om afskaffelsen af detailroamingtillæg er bæredygtig, og for anmodninger, som indgives af en roamingudbyder med henblik på en sådan vurdering.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/612 af 6. april 2022 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (omarbejdning).

Beløbet kan opkræves i overensstemmelse med den enhedstaksering, der fremgår af tillæg og betingelser, som Lebara har foreslået, og som gengives nedenfor.

- I tillæg til ovenstående godkender Digitaliseringsstyrelsen, at Lebara tilpasser "fair-use"-grænserne for data i Lebaras pakkeabonnementer, som kan købes på selskabets hjemmeside, og bibeholder en "fair use"-grænse for taleopkald på 300 minutter og afsendte sms'er på 1.000 stk. I de tilfælde, hvor "fair use"-grænserne er nået, vil Lebara kunne pålægge følgende tillæg for yderligere forbrug: 4 øre/MB, 48 øre/minut og 49 øre/sms.
- Digitaliseringsstyrelsen godkender desuden, at Lebara kan undlade at tilknytte en "fair use"-grænse for de rene dataabonnementer, og at Lebara kan pålægge et tillæg på 4 øre/MB fra første forbrugte MB.
- Endelig godkender Digitaliseringsstyrelsen, at Lebara kan undlade at tilknytte en "fair use"-grænse for de produkter, der er købt i den fysiske distribution, og at Lebara kan pålægge følgende tillæg: 4 øre/MB, 48 øre/minut og 49 øre/sms fra første forbrugte MB/minut/sms.

Nærværende afgørelse vil blive offentliggjort på styrelsens hjemmeside.

Regelgrundlag

I henhold til roamingforordningens artikel 6 kan en roamingudbyder med henblik på at sikre bæredygtigheden af sin hjemlige afregningsmodel under særlige og ekstraordinære omstændigheder ansøge om tilladelse til at anvende et tillæg.

Sådanne særlige og ekstraordinære omstændigheder omfatter de tilfælde, hvor roamingudbyderen ikke er i stand til at få dækket de samlede faktiske og forventede omkostninger ved at levere regulerede roamingtjenester i overensstemmelse med roamingforordningens artikel 4 og 5 gennem sine samlede faktiske og forventede indtægter fra levering af sådanne tjenester. Dette tillæg kan kun pålægges i det omfang, det er nødvendigt for at dække omkostningerne ved at levere regulerede detailroamingtjenester under hensyn til de gældende maksimale engrostakster.

I henhold til artikel 6, stk. 1, i Kommissionens gennemførselsforordning skal anmodningen om at pålægge et tillæg vurderes på grundlag af data for det overordnede forbrug af regulerede detailroamingtjenester

prognosticeret over en periode på 12 måneder. Den anmodende roamingudbyder skal fremlægge alle nødvendige data, som er brugt til at fastslå fortjenesten på mobiltjenester og de samlede faktiske og prognosticerede omkostninger og indtægter ved at udbyde regulerede roamingtjenester i den relevante periode, jf. artikel 6, stk. 3, i Kommissionens gennemførelsesforordning.

Ved vurderingen af en anmodning vil det kun være muligt for den nationale tilsynsmyndighed (Digitaliseringsstyrelsen) at konkludere, at den anmodende roamingudbyder ikke er i stand til at få dækket sine omkostninger ved levering af regulerede detailroamingtjenester, og dermed en underminering af udbyderens hjemlige afregningsmodel, hvis den anmodende roamingudbyders negative detailnettofortjeneste³ udgør 3 pct. eller mere af dennes fortjeneste på mobiltjenester, jf. artikel 10 i Kommissionens gennemførelsesforordning.

I henhold til artikel 10, stk. 2, i Kommissionens gennemførelsesforordning, kan Digitaliseringsstyrelsen dog afvise en anmodning, hvis det kan fastslås, at specifikke omstændigheder gør det usandsynligt, at bæredygtigheden af den hjemlige afregningsmodel undermineres. Sådanne omstændigheder omfatter a) om udbyderen er en del af en koncern, b) graden af konkurrence på det hjemlige marked og c) anvendelsen af en restriktiv politik om rimeligt forbrug.

Regelgrundlag for fastsættelse af "fair use"-grænsen

I henhold til artikel 4, stk. 2, i Kommissionens gennemførelsesforordning skal roamingkunder i de tilfælde, hvor dataprisen i det hjemlige abonnement er lavere end det til enhver tid gældende engrosprisloft i EU, og med forbehold for en hjemlig forbrugsgrænse, kunne forbruge datatjenester, hvad der svarer til mindst det dobbelte af abonnementets hjemlige detailpris ekskl. moms divideret med det til enhver tid gældende engrosprisloft i EU.

Engrosprisloftet for dataroamingtjenester falder én gang årligt indtil den 1. januar 2027, hvorefter engrosprisloftet forbliver det samme indtil den 30. juni 2032, jf. roamingforordningens artikel 11. Engrosprisloftet for dataroamingtjenester faldt den 1. januar 2025 fra 1,55 euro/GB til 1,30 euro/GB og den 1. januar 2026 falder engrosprisloftet yderligere

³ I henhold til artikel 10, stk. 1, 2. afsnit, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/2286 af 15. december 2016, defineres detailroamingnettofortjenesten som det beløb, der er tilbage, når omkostningerne til levering af regulerede detailroamingtjenester er fratrukket indtægterne ved levering af disse tjenester.

til 1,10 euro/GB. I takt med den regulerede sænkning af engrosprisløftet frem mod 2032 vil den mængde dataroamingtjenester, som kunden som minimum skal kunne anvende ved periodiske rejser i EU, således stige.

Indholdet af Lebaras anmodning

Lebara fremsendte den 11. juli 2025 selskabets anmodning om tilladelse til (fortsat) at kunne pålægge et tillæg i forbindelse med selskabets kunders forbrug af regulerede detailroamingtjenester. Lebara havde til anmodningen vedlagt et udfyldt indberetningsskema⁴.

Pakkeabonnementer

Lebara tilbyder i dag syv pakkeabonnementer, som kan købes på Lebaras hjemmeside:⁵

Produkt	Pris	Tale	Data	"Fair use"-grænse (tale)	"Fair use"-grænse (data)
		Minutter	GB	Minutter	GB
Get basic	19	300	5	300	3
Get small	49	2.400	40	300	10
Get on	59	3.000	50	300	10
Get more	69	4.200	70	300	10
Get all	99	6.000	100	300	10
Get Big	119	Fri	160	300	20
Get UL	159	Fri	200	Fri	20

Det fremgår af Lebaras anmodning, at selskabet ønsker at kunne bibeholde de "fair-use"-grænser for data, som fremgår af skemaet oven for, frem for at lade dem stige i takt med redueringen af engrosprisløftet for dataroamingtjenester. Derudover ønsker Lebara at bibeholde en "fair use"-grænse for taleopkald på 300 minutter og afsendte sms'er på 1.000 stk.

⁴ Indberetningsskemaet er udarbejdet af BEREC og kan findes her: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/regulatory_best_practices/guidelines/7005-berec-guidelines-on-regulation-eu-no-5312012-as-amended-by-regulation-eu-20152120-and-commission-implementing-regulation-eu-20162286-retail-roaming-guidelines.

⁵ Lebara tilpasser dog løbende prisen og indholdet af pakkeabonnementerne som følge af konkurrencemæssige overvejelser, så skemaet er alene udtryk for et øjebliksbillede på afgørelsestidspunktet.

Produkt	Pris	Tale	Data	"Fair use"- grænse (tale)	"Fair use"- grænse (sms)	"Fair use"- grænse (data)
		Minutter	GB	Minutter	Stk.	GB
Get basic	19	300	5	60	1.000	3
Get small	49	2.400	40	300	1.000	10
Get on	59	3.000	50	300	1.000	10
Get more	69	4.200	70	300	1.000	10
Get all	99	6.000	100	300	1.000	10
Get Big	119	Fri	160	300	1.000	20
Get UL	159	Fri	200	300	1.000	20

I de tilfælde, hvor "fair use"-grænserne er nået, ønsker Lebara at kunne pålægge følgende tillæg for yderligere forbrug: 4 øre/MB, 48 øre/minut og 49 øre/sms.

Rene dataabonnementer

Lebara har i dag fire rene dataabonnementer, som kan købes på Lebaras hjemmeside:

Produkt	Pris (DKK)	Data (GB)
DataM	49	20
DataL	79	60
DataXL	99	100
Data2XL	159	140

Lebara ønsker at bibeholde, at de rene dataabonnementer fortsat ikke vil have en "fair use"-grænse, og at selskabet vil kunne pålægge et tillæg på 4 øre/MB fra første forbrugte MB.

Produkter købt i den fysiske distribution

For produkter, der er købt i den fysiske distribution, ønsker Lebara, at disse abonnementer fortsat ikke vil have en "fair use"-grænse, og at kunne pålægge et tillæg på 4 øre/MB for dataforbrug, 48 øre/minut for taleopkald og 49 øre/sms for afsendte sms'er.

Digitaliseringsstyrelsens vurdering

I henhold til roamingforordningens artikel 6, stk. 2, skal en ansøger angive alle de nødvendige oplysninger i overensstemmelse med Kommissionens gennemførselsforordning.

Digitaliseringsstyrelsen har efter modtagelsen af ansøgningen været i dialog med Lebara for at sikre, at ansøgningen indeholder tilstrækkelige oplysninger og dokumentation. Styrelsen modtog senest oplysninger fra Lebara den 21. august 2025. Digitaliseringsstyrelsen vurderer at have modtaget de nødvendige oplysninger og dokumentation. Styrelsen vurderer desuden, at de indsendte data og oplysninger er i overensstemmelse med artikel 6-9 i Kommissionens gennemførelsesforordning. Digitaliseringsstyrelsen finder dermed, at der er modtaget en fyldestgørende anmodning fra Lebara.

Det fremgår derudover af roamingforordningens artikel 6, stk. 3, at Digitaliseringsstyrelsen efter modtagelsen af Lebaras ansøgning skal vurdere, om Lebara har bevist, at selskabet ikke er i stand til at få dækket sine omkostninger med den virkning, at bæredygtigheden af Lebaras hjemlige afregningsmodel vil blive undermineret.

På baggrund af de oplysninger, som Lebara har fremsendt, herunder dokumentation for afholdte omkostninger, de angivne input til fremskrivningen af mængden af regulerede detailroamingtjenester og detaljer om metoden hertil, kan Digitaliseringsstyrelsen konkludere, at Lebara ikke er i stand til at få dækket sine omkostninger ved levering af regulerede detailroamingtjenester.

Digitaliseringsstyrelsen kan således på baggrund af de data, som Lebara har fremsendt, konstatere, at Lebaras forventede negative detailroamingfortjeneste udgør mere end 3 pct. af Lebaras forventede fortjeneste på mobiltjenester. Digitaliseringsstyrelsen kan desuden konstatere, at Lebara ikke vil have mulighed for at få dækket sine omkostninger ved levering af regulerede roamingtjenester, og at selskabets hjemlige afregningsmodel dermed undermineres.

I den forbindelse henvises til Kommissionens gennemførelsesforordning, hvor det af betragtning 27 fremgår, at *"for roamingudbydere, der køber engrosadgang indenlandsk fra en anden roamingudbyder (såsom virtuelle mobilnetudbydere) kan omkostninger for engrosroamingadgang være højere for førstnævnte end for sidstnævnte, når den indenlandske værtnetudbyder afkræver den roamingudbyder, der køber indenlands engroadgang, en højere engrospris for roamingadgang end den, der er sikret af besøgte netværksoperatører for sig selv og/eller levering af relaterede tjenesteydelser. En sådan høj omkostning for engroadgang til roamingtjenester kan gøre roamingudbydere, der køber indenlandsk engroadgang, mere tilbøjelige til at søge om tilladelse til at anvende et roamingtillæg og de nationale tilsynsmyndigheder skal tage behørigt*

hensyn til dette aspekt i forbindelse med gennemgangen af sådanne ansøgninger.”

Derudover henvises til BEREC's retningslinjer⁶, hvor det af retningslinje 206 fremgår, at *"an applicant may duly substantiate that such surcharges may not in principle be strictly limited to the maximum wholesale charges in order to be able to recover the costs of providing regulated retail roaming services. For instance, this could be the case of MVNOs that might have additional costs to provide retail roaming services and may according to Article 3 Roaming Regulation be charged at fair and reasonable prices on top of the wholesale roaming charges laid down in Articles 9, 10 and 11 Roaming Regulation."*

Hvis Lebara ændrer pakkeabonnementerne som følge af konkurrencen på markedet eller øvrige kommercielle overvejelser, skal eventuelle tilpasninger af nuværende pakkeabonnementer eller introduktionen af nye abonnementer følge nedenstående:

Pris (DKK)	"Fair use"-grænse (GB)
0-19	1
20-49	2
50-59	3
60-69	4
70-99	5
100-119	6
120-179	7

Lebara skal således mindst give deres kunder den oplistede "fair use"-grænse.

Digitaliseringsstyrelsen har herefter vurderet de i artikel 10, stk. 2, angivne omstændigheder, som gør det usandsynligt, at bæredygtigheden af den hjemlige afregningsmodel undermineres.

Digitaliseringsstyrelsen har konstateret følgende:

1. Lebara er en del af en koncern. Digitaliseringsstyrelsen vurderer dog, at der ikke er risiko for intern transfer pricing til fordel for andre datterselskaber i koncernen inden for EU, da Lebara ikke køber

⁶ BEREC Guidelines on Regulation (EU) 2022/612 and Commission Implementing Regulation (EU) 2016/2286 (Retail Roaming Guidelines), BoR (22) 174.

roamingtjenesterne fra sit eget moderselskab, men i stedet gennem Telenor.

2. Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at det danske mobilmarked er præget af stærk priskonkurrence. Digitaliseringsstyrelsen vurderer i den forbindelse, at det ikke er sandsynligt, at Lebara vil være i stand til at modstå nedsatte fortjenester uden at være nødsaget til at lade de hjemlige priser stige. En stigning i de hjemlige priser vil desuden efter styrelsens vurdering kunne medføre en forringelse af Lebaras forretningsmodel og et fald i Lebaras kundebase.
3. Digitaliseringsstyrelsen vurderer, at Lebaras politik om rimeligt forbrug ikke går ud over, hvad der kræves til en politik om rimeligt forbrug. For eksempel inkluderer Lebaras abonnementer ikke en højere "fair use"-grænse end, hvad der er nødvendigt for at opfylde betingelserne i Kommissionens gennemførelsesforordning.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer i forlængelse heraf, at de roamingtillæg, som Lebara har foreslået, sammenholdt med Lebaras ønskede setup, jf. ovenfor, ikke går videre end at sikre dækning af ovennævnte negative detailroamingfortjeneste.

De godkendte detailroamingtillæg kan pålægges regulerede detailroamingtjenester til og med den 30. juni 2026. Det bemærkes, at nærværende afgørelse ikke fritager Lebara fra krav om varsling af selskabets eksisterende kunder.

Digitaliseringsstyrelsen skal afslutningsvis gøre opmærksom på, at Lebara i henhold til roamingforordningens artikel 6, stk. 2, er forpligtet til senest ved udløbet af den periode, som afgørelsen omfatter, og herefter hver 12. måned at ajourføre de til anmodningen fremsendte oplysninger og forelægge dem for Digitaliseringsstyrelsen.

Med venlig hilsen

Daniel Gonn
Specialkonsulent

T: +45 4049 7770

E: djg@digst.dk