

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Sendt pr. mail til teletilsagn@erst.dk

København, 9. marts 2026

Høring over Norlys' tilbud om tilsagn på engrosmarkedet for lokal netadgang på et fast sted (Marked 1)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har med mail af 6. februar 2026 sendt Norlys' tilbud om tilsagn i markedstest (høring). Det fremgår af mailen at høringssvarene vil indgå i styrelsens opfølgende dialog med Norlys.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører, at styrelsen siden august 2025 har gennemført et vejledningsforløb med blandt andet Norlys. Vejledningen har efter det oplyste *"indebåret en individuel tilbagemelding til hver enkelt tilsagnsgiver ift. de elementer af deres tilsagn, der var klart utilstrækkelige til at gå i en markedstest, hvilket har givet tilsagnsgiver en mulighed for at tilrette tilsagnet, så tilsagnet kunne gå i markedstest. Det har resulteret i de tilsagn, som styrelsen nu markedstester med henblik på at inddrage markedsdeltagernes synspunkter i styrelsens vurdering af de afgivne tilsagn."*

Det fremgår videre af det udsendte følgeskriv af 6. februar 2026, at *"Konkurrence- og forbrugerstyrelsen vil på baggrund af de indkomne høringssvar vurdere tilsagnsgivernes tilsagn ift. om de løser det konstaterede konkurrenceproblemer på de konkrete delmarkeder."*

Indledende betragtninger

Det må lægges til grund, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at Norlys' tilbud om tilsagn ikke er klart utilstrækkeligt til at indgå i en markedstest. Det er derfor op til markedets aktører gennem høringssvar at gøre styrelsen og tilsagnsgiver opmærksomme på de vilkår i tilsagnet, der helt eller delvist kan modvirke konkurrencen på de relevante markeder.

En række elementer i tilsagnet rejser efter vores vurdering væsentlige konkurrencemæssige betænkeligheder, særligt hvad angår de foreslåede prisrammer og prisklemmевærnet, dvs. mekanismerne til at sikre effektiv konkurrence mellem Norlys' egne detailaktiviteter og eksterne tjenesteudbydere.

En af de væsentligste udfordringer er at det foreslåede maksimalprinsniveau ligger markant over det nuværende niveau, der i forvejen ligger væsentligt over det prinsniveau som den eksisterende tilsagnsperiode startede ud med i 2022. Dette vil blive uddybet nedenfor. Derudover vil det blive en udfordring for konkurrencen, at der undervejs i tilsagnsudkastet bliver formuleret en række undtagelser fra de "selvpålagte" forpligtelser, herunder at nye produktvarianter ikke vil blive underlagt prisloft og at produkter over 1000 Mbit heller ikke vil blive omfattet af hverken prisloft eller prisklemmetilsyn.

En anden væsentlig udfordring er, at det foreslåede værn mod prisklemmer – mod forventning – fremstår mindst lige så uvirksomt som det tidligere værn. Effekten af værnets åbenlyse mangler risikerer i praksis at blive, at reguleringsrammen giver vertikalt integrerede aktører betydelig fleksibilitet i detailprissætningen uden samtidig at sikre en bæredygtig margin for eksterne tjenesteudbydere. Med tilsagnets nuværende udformning vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i praksis komme til at acceptere en situation, hvor Norlys kan operere med detailpriser, der ikke løbende underkastes effektiv kontrol for prisklemmer. Samtidig er værnet udformet på en måde, hvor væsentlige dele af detailmarkedet falder uden for kontrollen, og hvor tilsynet alene gennemføres retrospektivt. Det indebærer en betydelig risiko for, at prisklemmer i praksis ikke vil blive identificeret eller adresseret. Disse forhold uddybes ligeledes nedenfor.

For hver lille eller stor fordel, der gives internt i Norlys-koncernen via tilsagnet, vil konkurrencen blive svækket tilsvarende, og det samlede indtryk er, at listen over fordele for Norlys' egen slutbrugerrettede forretning er betydelig. Det er ikke fordi man som tjenesteudbyder kan forvente at blive tildelt særlige fordele sammenholdt med Norlys koncernen selv, men det mindste man burde kunne forvente er et mere balanceret sæt af vilkår, der giver det fornødne afsæt for en bæredygtig konkurrence.

Hvis tilsagnsmodellen skal fungere som et effektivt alternativ til egentlig ex ante-regulering, er det afgørende, at tilsagnene reelt adresserer de identificerede konkurrenceproblemer. I modsat fald er der en risiko for, at tilsagnene ikke i tilstrækkelig grad sikrer bæredygtig konkurrence i tjenesteudbyderleddet, hvilket netop er det overordnede formål med reguleringen af SMP-aktører.

Det er Telenors forhåbning, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som opfølgning på nærværende markedstest, vil genoverveje både det foreslåede maksimalprisniveau, udformningen af prisklemmeværnet samt flere af de undtagelser fra forpligtelserne, som Norlys' har givet sig selv.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tidligere udtrykte bekymring over bredbåndsmarkedet

Erhvervsstyrelsens telekontor overgik til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i efteråret 2025. Nogle måneder inden denne resortomlægning blev annonceret, udsendte Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en pressemeddelelse (d. 24. juni 2025), og under overskriften *"Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ser nærmere på bredbåndsmarkedet"* valgte styrelsen at orientere om, at *"Flere forhold tyder på, at konkurrencen på markedet for bredbånd til private ikke er effektiv. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil derfor se nærmere på blandt andet prissætningen og årsagerne til, at flere udbydere har forladt markedet."*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyste videre i pressemeddelelsen, at styrelsen *"har fundet anledning til at kigge nærmere på bredbåndsmarkedet af flere årsager. De senere år er der kommet færre, men større virksomheder på markedet, og en række mindre aktører har forladt det. Samtidig kan det være relevant at se på prissætningen. Virksomheder må selv sætte deres priser, men hvis de er dominerende på et marked, er der nogle grænser for, hvor langt de må gå."*

Telenor er enig med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i, at der er behov for en tilbundsående undersøgelse af bredbåndsmarkedet, herunder ikke mindst en undersøgelse af hvorfor et område, der er underlagt sektorspecifik konkurrenceregulering, ser ud til at udvikle sig i den forkerte retning, hvor alene de vertikalt integrerede aktører får styrket deres markeds- og forretningspositioner.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ikke siden den udsendte pressemeddelelse oplyst, hvad resultatet af styrelsens undersøgelse har været, eller hvad status er, hvorfor det må antages at undersøgelsen af området endnu pågår.

Det er Telenors klare vurdering, at Norlys' tilbud om tilsagn illustrerer ganske fint, hvad der er galt på bredbåndsmarkedet, og hvorfor der ikke kan opretholdes en bæredygtig konkurrence. Norlys' tilbud om tilsagn ligner således mest et forsøg på at skabe fundament for yderligere en årrække med vanskelige konkurrencevilkår for de tjenesteudbydere, der ikke – ligesom Norlys selv – er vertikalt integrerede. Hvis Norlys' tilbud om tilsagn ikke bliver ændret ift. ganske væsentlige elementer heri, så vil man i den kommende

tid opleve yderligere tilbagegang for konkurrencen, ligesom det må forventes at kunderne i Norlys' net vil blive mødt af ganske betydelige prisstigninger.

Hvis den del af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen der i juni 2025 var bekymret over konkurrencen på bredbåndsmarkedet, og som udsendte en pressemeddelelse herom, ønsker at adressere konkurrenceudfordringerne på markedet, så er Norlys' tilbud om tilsagn således et godt sted at starte.

Det skal i øvrigt understreges, at det for en tjenesteudbyder fremstår som en ganske særlig situation, at den samme myndighed, der i juni 2025 udsendte en pressemeddelelse og udtrykte betydelig bekymring over konkurrencesituationen på bredbåndsmarkedet, nu sender et tilsagn i høring, som med stor sandsynlighed vil besværliggøre konkurrencevilkårene yderligere på netop dette marked.

Hvordan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen internt organiserer ansvarsfordelingen mellem forskellige kontorer, er naturligvis et internt anliggende. Set udefra kan det imidlertid give anledning til undren, at der tilsyneladende ikke er fuld overensstemmelse mellem de bekymringer, styrelsen selv har givet udtryk for, og de regulatoriske rammer, der nu lægges op til.

Markant forhøjelse af prisloftet

Det foreslåede tilsagn indebærer, at der fastsættes en maksimal gennemsnitlig netleje på 366 DKK ekskl. moms pr. måned (2027-niveau) for produkter op til 1000/1000 Mbit. Dette prisniveau kan i praksis omsættes til engrospriser på op mod ca. 440 DKK ekskl. moms for en 1000 Mbit-forbindelse, afhængigt af hvordan den gennemsnitlige maksimalpris fordeles mellem de enkelte hastighedsprodukter.

Dette skal sammenholdes med, at tjenesteudbydere i dag typisk betaler omkring 238 DKK ekskl. moms for en tilsvarende forbindelse, og at Norlys allerede har varslet en prisstigning på ca. 5 % til 251 DKK ekskl. moms fra juli 2026. Den foreslåede reguleringsramme indebærer således mulighed for en meget betydelig stigning i engrospriserne over tid. Sammenholdt med det nuværende prisniveau på ca. 238 DKK ekskl. moms indebærer prisloftet en potentiel stigning på omkring 85 %, hvilket vanskeligt kan forklares ved inflation, renteniveau eller noget tredje. Det fremstår samtidig vanskeligt at forklare, at Norlys' net – trods sin størrelse og de stordriftsfordele, der normalt burde følge heraf – synes at give anledning til et højere prisniveau end andre danske fibernet.

Selvom det ikke på forhånd er givet, at Norlys vil hæve priserne til det maksimale niveau, vil tilsagnet give selskabet mulighed for at gøre det, og erfaringen fra den nuværende tilsagnsperiode er at Norlys vil udnytte rammerne til fortsatte prisstigninger.

En så markant forhøjelse af det regulatoriske prisloft vil derfor kunne få direkte konsekvenser for detailmarkedet. Eksterne tjenesteudbydere, der er afhængige af adgang til Norlys' infrastruktur, vil opleve markant øgede engrosomkostninger, hvilket uundgåeligt vil lægge pres på detailpriserne og reducere mulighederne for effektiv konkurrence.

Samtidig kan det konstateres, at Norlys-koncernen over en årrække løbende har hævet engrospriserne for adgang til fibernettet, mens koncernens egne detailaktiviteter i mange tilfælde opererer med aggressive priser i slutbrugermarkedet. Hvis yderligere indtjening primært skal hentes gennem højere engrospriser til eksterne tjenesteudbydere, vil dette skabe et betydeligt krydspres på de aktører, der ikke er vertikalt integrerede.

Manglende prisloft mellem tilsagnsperioder skaber betydelig usikkerhed

Selv om tilsagnet ganske fornuftigt indeholder et årligt loft på 5 % for prisjusteringer inden for selve tilsagnsperioden, indeholder det ikke nogen tydelig mekanisme, der regulerer prisniveauet ved overgangen mellem to tilsagnsperioder. Dette skaber en betydelig usikkerhed for tjenesteudbydere, idet der i princippet kan ske væsentlige prisstigninger i overgangsåret uden at dette formelt udgør en overtrædelse af tilsagnet.

Manglen på forudsigelighed omkring prisniveauet i overgangen mellem reguleringsperioder gør det vanskeligt for eksterne tjenesteudbydere at planlægge deres forretning på længere sigt. Stabilitet og forudsigelighed i engrospriserne er en afgørende forudsætning for, at tjenesteudbydere kan investere i kundetilgang, markedsføring og produktudvikling. Hvis der ikke etableres klare rammer for prisudviklingen i overgang fra tilsagnsperiode til tilsagnsperiode, risikerer reguleringen at skabe betydelig usikkerhed i markedet.

For at sikre en mere robust og forudsigelig reguleringsramme bør der derfor som minimum gælde tilsvarende begrænsninger for prisstigninger ved overgangen mellem tilsagnsperioder, eksempelvis i form af et loft på maksimalt 5 % pr. produkt.

Nye H1-produkter kan omgå prisreguleringen

Tilsagnet giver Norlys mulighed for at introducere nye H1-produkter under 1 Gbit uden nødvendigvis at underlægge disse produkter de samme prisbegrænsninger som eksisterende produkter. Dette skaber et oplagt smuthul i reguleringen. Hvis nye produkter kan introduceres uden at være omfattet af maksimalprisreguleringen, vil prisreguleringen i praksis kunne omgås ved gradvist at erstatte regulerede produkter med nye produktvarianter. For at sikre, at reguleringen har reel effekt, bør alle nye H1-produkter naturligvis være omfattet af de samme prisrammer som de eksisterende produkter.

Gebyrstrukturer kan anvendes til at omgå maksimalprisreguleringen

Tilsagnet giver samtidig Norlys betydelig fleksibilitet i prissætningen af accessoriske ydelser, som kan fastsættes efter selskabets egen vurdering af, hvad der anses for at være "fair og rimeligt". Dette skaber en risiko for, at en del af engrosbetalingen i praksis flyttes fra den regulerede netleje til forskellige gebyrer.

Hvis sådanne gebyrer ikke er underlagt effektiv kontrol, kan maksimalprisreguleringen relativt let udhules i praksis. Særligt installations- og oprettelsesgebyrer udgør en central del af den samlede engrosbetaling og bør derfor indgå i den samlede prisregulering. Som minimum bør maksimalprisen omfatte de installationsomkostninger, som tjenesteudbydere uundgåeligt pålægges i forbindelse med levering af bredbåndsprodukter.

Manglende regulering af hastigheder over 1 Gbit

Norlys lægger i tilsagnet op til, at produkter med hastigheder over 1 Gbit ikke skal være omfattet af prisloftet, men alene underlagt et generelt princip om ikke-diskrimination.

Dette giver anledning til betydelig bekymring. I takt med den teknologiske udvikling forventes hastigheder over 1 Gbit i stigende grad at blive markedsrelevante i den kommende reguleringsperiode frem mod 2031, og der var i forbindelse med tilblivelsen af de nuværende tilsagn fra 2021 netop tale om, at man ved en senere ny tilsagnsperiode ville vurdere, hvorvidt 1 Gbit fortsat skulle udgøre den øvre grænse på den regulerede skala. Hvis disse produkter ikke er underlagt en form for prisregulering, vil Norlys have mulighed for at fastsætte priserne frit på netop de produkter, der i stigende grad vil udgøre markedets flagskibsprodukter.

En sådan konstruktion indebærer en betydelig risiko for, at reguleringen gradvist udhules i løbet af reguleringsperioden. Hvis de mest efterspurgte produkter ikke er omfattet af prisregulering, vil prisloftet i praksis kun gælde for en stadig mindre del af markedet.

For at sikre stabile og forudsigelige konkurrencevilkår bør reguleringen derfor også omfatte de produkter, der forventes at være markedsrelevante i reguleringsperioden, og ikke kun produkter op til 1000 Gbit.

Det skal i øvrigt bemærkes, at XGS-PON-teknologien, der understøtter produkter med over 1Gbit/s, allerede indgår i de underliggende LRAIC-beregninger. Men uanset dette så gælder maksimalprisreguleringen i det foreslåede tilsagn alene for produkter op til 1 Gbit. Dette indebærer en asymmetri, idet aftagere af produkter under 1 Gbit bidrager til omkostningsdækningen for produkter over 1 Gbit, uden at de højere hastighedsprodukter samtidig underlægges tilsvarende prisregulering. Dette er særligt problematisk i en periode frem mod 2031, hvor hastigheder over 1 Gbit må forventes i stigende grad at blive standard i markedet.

Hvis disse produkter ikke er underlagt prisregulering, vil en stadig større del af markedet i praksis falde uden for reguleringsrammen i løbet af tilsagnsperioden. Reguleringen risikerer dermed gradvist at miste sin effekt, efterhånden som markedet bevæger sig mod højere hastigheder. De uheldige effekter af et ineffektivt prisklemmetilsyn vil desuden skævvride konkurrencen betydeligt, idet tjenesteudbydere hverken beskyttes mod den ene eller anden type af konkurrenceforvridende adfærd (ingen prisregulering og intet prisklemmeværn, hvis det ikke er et flagskibsprodukt).

For at sikre, at reguleringen vil kunne fremme effektiv konkurrence, bør alle relevante bredbåndshastigheder være omfattet af tilsagnet.

Udfordringer ved anvendelsen af LRAIC som prissætningsmodel

En af de grundlæggende udfordringer ved de foreslåede maksimalpriser er, at de indebærer en massiv forøgelse og dette er i vid udstrækning baseret på den fortsatte anvendelse af den såkaldte LRAIC-model. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen synes i vidt omfang at lægge modellens resultater til grund som direkte pejlemærke for prisfastsættelsen. Efter Telenors vurdering bør det imidlertid anerkendes, at de markant højere prispunkter er resultatet af en hypotetisk modeltilgang og derfor ikke nødvendigvis afspejler de faktiske økonomiske realiteter i et modent fibermarked. Det burde også være åbenbart at resultaternes implementering i markedet vil modvirke en bæredygtig konkurrence og med tiden presse de ikke-vertikalt integrerede tjenesteudbydere ud af markedet, eftersom der ikke er et virksomt prisklemmeværn og eftersom der er grænser for hvad detailkunderne vil leve med af prisstigninger.

LRAIC-modellen blev oprindeligt udviklet i en reguleringskontekst, hvor formålet var at skabe en balance mellem incitamentet til at investere i egen infrastruktur og incitamentet til at købe adgang på engrosniveau. Denne “build-or-buy”-dynamik afspejler imidlertid ikke længere realiteterne på det danske fibermarked, som i dag er karakteriseret ved høj dækning og begrænsede muligheder for etablering af parallel infrastruktur. I et modent marked, hvor yderligere netudbygning i praksis er begrænset, bør reguleringen i højere grad fokusere på effektiv udnyttelse af eksisterende net og på at sikre bæredygtig konkurrence på detailmarkedet fremfor at simulere hypotetiske nybyggeomkostninger.

LRAIC-modellen værdisætter netadgang ud fra en hypotetisk genopbygning af nettet baseret på moderne ækvivalente aktiver. I et miljø præget af stigende anlægsomkostninger, højere renter og dyrere materialer indebærer denne tilgang en systematisk opadgående bias i de beregnede omkostninger. Resultatet er, at modelresultaterne kan indikere betydeligt højere prisniveauer end de faktiske omkostninger ved at drive eksisterende net. Dette kan føre til engrospriser, der stiger mekanisk uden tilsvarende stigninger i de reelle driftsomkostninger.

De seneste LRAIC-outputs illustrerer netop denne problematik, idet de ligger markant over det prisniveau, som historisk har været gældende i markedet. Når sådanne modelresultater anvendes direkte som grundlag for maksimalpriser, risikerer de at skabe et kunstigt højt prisanker. I praksis giver det netejerne et incitament til at hæve maksimalpriserne i deres tilsagn til et niveau, der ligger betydeligt over de hidtidige kommercielle priser. Dette vil svække konkurrencevilkårene for tjenesteudbydere, der er afhængige af engrosadgang, og i sidste ende føre til højere priser for slutbrugerne.

På den baggrund bør LRAIC-resultater ikke anvendes mekanisk som direkte prissætningsgrundlag, men i stedet indgå som ét blandt flere analytiske input i en bredere vurdering af markedsforhold, faktiske omkostninger og konkurrencemæssige effekter.

Manglende sammenhæng mellem LRAIC-resultater og det foreslåede maksimalprisloft

En nærmere gennemgang af de foreslåede prisrammer indikerer samtidig en betydelig afstand mellem de omkostningsniveauer, der fremgår af LRAIC-modellen, og det maksimalprisniveau, der foreslås i Norlys' tilsagn. I den endelige LRAIC-model ligger referenceprisen for det relevante produktniveau omkring 276 DKK, inklusive installation og den anvendte XGS-PON-teknologi. Den foreslåede gennemsnitlige maksimalpris på 366 DKK ligger således markant over dette niveau.

Det er i den forbindelse væsentligt at bemærke, at installationsomkostningen metodisk indgår som en integreret del af produktets samlede omkostningsstruktur i LRAIC-modellen. Hvis installationsomkostningen holdes uden for beregningen af maksimalprisloftet, vil det i praksis medføre et højere effektivt prisniveau end det, der følger af modellens samlede omkostningsestimat. Resultatet bliver dermed et maksimalprisloft, der ikke længere afspejler de samlede fremadrettede omkostninger ved produktet, men i stedet etablerer en betydelig afstand mellem modellens resultater og den regulatoriske prisramme.

Denne diskrepans bliver endnu mere markant, når man sammenholder de regulatoriske kapitalomkostningsforudsætninger med Norlys' egne finansielle målsætninger. I LRAIC-modellen anvendes en vægtet gennemsnitlig kapitalomkostning (WACC) på 4,9 %, hvilket har en væsentlig betydning for modellens prisresultater. Samtidig fremgår det af Norlys' årsrapport for 2024, at koncernen arbejder med en strategisk målsætning om et afkast på investeret kapital (ROIC) på mindst 3 % frem mod 2027.

Hvis maksimalpriserne fastsættes på baggrund af en kapitalomkostning, der ligger væsentligt over den kapitalomkostning, som virksomheden selv anvender i sine investeringsbeslutninger, opstår der en asymmetri mellem de regulatoriske forudsætninger og virksomhedens faktiske økonomiske realiteter. I praksis vil dette kunne føre til, at engrospriserne fastsættes på et niveau, der systematisk overstiger de effektive omkostninger ved at levere produktet.

Samlet set peger dette på en betydelig risiko for, at det foreslåede maksimalprisloft indebærer en væsentlig overdækning i forhold til de omkostningsniveauer, som både LRAIC-modellen og Norlys' egne finansielle forudsætninger tilsiger. En sådan situation vil være vanskelig at forene med LRAIC-metodens grundlæggende formål, som netop er at sikre, at regulerede priser afspejler effektive fremadrettede omkostninger og dermed understøtter bæredygtig konkurrence på de underliggende detailmarkeder.

Utilstrækkeligt prisklemmetilsyn

En central udfordring ved det foreslåede tilsagn vedrører konstruktionen af prisklemmetilsynet. Tilsagnet lægger op til en model, hvor kontrollen med prisklemmer i praksis skal foretages af Norlys-koncernens egen statsautoriserede revisor én gang årligt i forbindelse med revisionen af koncernens årsrapport.

Efter vores vurdering giver denne model ikke et tilstrækkeligt robust tilsyn med prisklemmer. Et effektivt prisklemmetilsyn bør som minimum være uafhængigt af den virksomhed, der er genstand for tilsynet, og bør gennemføres løbende fremfor retrospektivt.

Hvis kontrollen alene gennemføres én gang årligt, vil der være en betydelig risiko for, at prisklemmer, der opstår i løbet af året, ikke opdages eller først identificeres med betydelig forsinkelse. I praksis kan sådanne situationer have væsentlige konkurrencebegrænsende effekter, før de eventuelt adresseres. I et marked præget af vertikal integration mellem engros- og detailledet er denne problematik særlig udtalt, idet netejereren samtidig er en direkte konkurrent til de tjenesteudbydere, der køber adgang til infrastrukturen.

Et effektivt prisklemmetilsyn bør derfor enten være forankret hos myndighederne eller hos en uafhængig instans med klare krav til løbende monitorering og rapportering.

Prisklemmetilsynet adresserer ikke eksisterende kundebaser

En særlig udfordring ved det foreslåede prisklemmetilsyn er, at det i vid udstrækning fokuserer på et yderst begrænset antal standardprodukter rettet mod nye kunder. Samtidig lægges der op til, at en række prisformer og aftaletyper – herunder individuelt forhandlede aftaler, rabatter til boligforeninger og kollektive aftaler, retentionstilbud og lignende – ikke skal omfattes af prisklemmetilsynet.

Dette er problematisk, fordi en betydelig del af slutbrugermarkedet netop består af eksisterende kunder, hvor prisstrukturerne ofte er anderledes end de offentligt annoncerede priser til nye kunder. I praksis vil en dominerende og vertikalt integreret aktør have betydelige muligheder for at fastholde eksisterende kunder gennem målrettede rabatter, kampagnetilbud eller individuelle aftaler, der ikke nødvendigvis er synlige for markedet som helhed.

Hvis sådanne prisformer ikke indgår i prisklemmetilsynet, vil en stor del af markedet i praksis være uden for reguleringen. Det betyder, at eksterne tjenesteudbydere kan blive forhindret i at konkurrere om en væsentlig del af kundebasen.

Dette skaber en strukturel konkurrenceulempe for tjenesteudbydere uden egen infrastruktur. Mens vertikalt integrerede aktører kan anvende aggressive priser eller rabatter til at fastholde eksisterende kunder, har eksterne tjenesteudbydere alene mulighed for at konkurrere om nye kunder eller kunder, der aktivt vælger at skifte udbyder. Resultatet bliver et marked, som det vi ser i dag, hvor store dele af kundebasen i praksis er "låst" hos netejerens egne detailforretninger.

Et effektivt prisklemmetilsyn bør derfor omfatte alle relevante detailpriser og rabatformer – herunder kampagner, kollektive aftaler, retentionstilbud og priser til eksisterende kunder. Ellers cementeres en reguleringsramme, hvor konkurrencen på papiret er mulig, men i praksis fortsat er stærkt begrænset.

Det er i den forbindelse påfaldende, at Norlys' udkast til tilsagn ikke indeholder nogen nærmere begrundelse for, hvorfor så væsentlige dele af Norlys' eksisterende kundebase ikke bør være genstand for reel og fair konkurrence.

Manglende opfølgning på Erhvervsstyrelsens egne pejlemærker

I Erhvervsstyrelsens vejledning til tilsagnsprocessen af 7. juli 2025 peger styrelsen selv på en række udfordringer ved det nuværende værn mod prisklemmer og indikerer samtidig, at der kan være behov for en anden balance i kommende tilsagn. Styrelsen fremhæver bl.a., at den løbende monitorering af markedet viser, at eksterne tjenesteudbydere i flere tilfælde har vanskeligt ved at opnå en tilstrækkelig konkurrencemargin, bl.a. som følge af lave detailpriser hos vertikalt integrerede aktører.

I vejledningen peger styrelsen endvidere på en række konkrete svagheder ved det nuværende prisklemmевærn, herunder at tilsynet alene tager udgangspunkt i markedsførte priser, at det kun tester et begrænset antal flagskibsprodukter, samt at den vertikalt integrerede netejer i visse situationer kan "møde konkurrencen". Styrelsen bemærker i den forbindelse også, at eksisterende kundebaser – hvor detailpriserne ofte kan ligge under de markedsførte priser – ikke indgår i prisklemmetesten, hvilket kan gøre disse kunder vanskelige for eksterne tjenesteudbydere at tiltrække. Telenor er enig i disse betragtninger.

På den baggrund er det bemærkelsesværdigt, at de foreslåede tilsagn fra Norlys i vid udstrækning viderefører netop disse elementer uden ændringer. Dermed adresserer tilsagnet efter Telenors vurdering ikke de udfordringer ved prisklemmевærnet, som Erhvervsstyrelsen selv har identificeret i vejledningen.

Samlet vurdering af prisklemmевærnet

Samlet set vurderer vi, at det foreslåede prisklemmевærn i Norlys' tilsagn ikke i tilstrækkelig grad adresserer de konkurrenceudfordringer, der er identificeret på markedet. Konstruktionen af tilsynet – herunder at kontrollen alene foretages én gang årligt, og dette sker af Norlys-koncernens egen revisor – giver ikke et tilstrækkeligt effektivt eller uafhængigt værn mod prisklemmer. Samtidig indebærer tilsagnet, at væsentlige dele af detailmarkedet, herunder eksisterende kundebaser, kollektive aftaler og retentionstilbud, i praksis falder uden for prisklemmetilsynet.

Hvis en betydelig del af kundebasen ikke indgår i prisklemmetesten, risikerer man i praksis at etablere en reguleringsramme, hvor eksterne tjenesteudbydere alene kan konkurrere om en begrænset del af markedet, mens store dele af kundebasen reelt er utilgængelige.

Som det også fremgår af Erhvervsstyrelsens egen vejledning til tilsagnsprocessen, er der identificeret flere strukturelle udfordringer ved det nuværende værn mod prisklemmer, herunder fokus på markedsførte priser, begrænsning til få flagskibsprodukter og fraværet af kontrol med eksisterende kundebaser. Hvis tilsagnsmodellen skal kunne fungere som et effektivt alternativ til egentlig ex ante-regulering, bør disse forhold adresseres tydeligere i de kommende tilsagn. Det vil efter Telenors vurdering som minimum kræve, at prisklemmetilsynet:

- omfatter alle relevante detailpriser, herunder priser til eksisterende kunder og kollektive aftaler,
- ikke begrænses til et snævert udvalg af flagskibsprodukter,
- gennemføres løbende og af en uafhængig instans, og
- indrettes således, at Norlys ikke kan fastholde sin kundebase gennem aggressive detailpriser uden samtidig at sikre en bæredygtig margin for eksterne tjenesteudbydere.

Samlet set vurderer Telenor, at Norlys' tilbud om tilsagn i sin nuværende form ikke i tilstrækkelig grad imødegår de konstaterede konkurrenceproblemer på markedet. Telenor skal derfor opfordre Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til at kræve væsentlige ændringer af tilsagnet, særligt hvad angår prisniveau, undtagelser fra prisreguleringen og udformningen af prisklemmевærnet.

Med venlig hilsen

[Redacted signature]

[Redacted signature]

Telenor A/S