



Priser for bredbåndstjenester i Norge

Vedlegg 2

Sak 2210521

30. juni 2025

Sammendrag

Analyser gjennomført av konsulentselskapet [Tefficient](#) på oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har over flere år vist at norske forbrukere betaler vesentlig mer for mobil- og bredbåndstjenester enn kundene i Sverige, Danmark og Finland. Det fremgår blant annet av Tefficients rapport «[Assessment of Norwegian fixed broadband pricing in a Nordic context 2024](#)» at listepriser på fast bredbånd (over 100 Mbit/s) i Norge ligger rundt 270 – 750 kroner høyere per måned enn listeprisene på fast bredbånd i de andre nordiske landene, for samme hastighet. DFD har bedt Nkom om å identifisere årsaker til de høye prisene og iverksette mulige nye tiltak som kan bedre konkurransen og bidra til lavere priser på sikt.

I tillegg til høyest listepriser, har Tefficient i sin rapport også vist at ARPU (Average Revenue Per User) på fast bredbånd i Norge er høyest i Norden, men forskjellene i ARPU mellom landene er vesentlig mindre enn det som er tilfellet for listepriser. Tefficients sammenlikning omfatter både privat- og bedriftsmarkedet samlet.

Nkom har særlig sett nærmere på ARPU i privatmarkedet for fast bredbånd i Norge. I 2024 sto privatmarkedet for rundt 79 prosent av omsetningen totalt i Norge for fast bredbånd. Privatmarkedet består av to hovedsegmenter; kunder som inngår individuelle avtaler med tilbyder av bredbåndstjeneste (om lag 64 prosent av abonnementene i Norge), og kunder som er tilknyttet såkalte kollektive avtaler (typisk for boligsammenslutninger som borettslag og sameier; utgjør om lag 36 prosent av abonnementene i Norge).

Nkoms data viser at ARPU for fast bredbånd i kollektive avtaler i Norge er langt lavere enn ARPU for individuelle avtaler i Norge. ARPU i kollektive avtaler i Norge ligger også vesentlig under de nordiske landenes ARPU-nivåer for totalmarkedet for fast bredbånd som Tefficient har benyttet i sine sammenlikninger. Ut fra dette kan vi konkludere med at kunder i kollektive avtaler i Norge, som kundegruppe betaler lave priser for fast bredbånd både i norsk og nordisk sammenheng.

Nkoms data viser samtidig at ARPU for fast bredbånd for individuelle avtaler ligger betydelig over de nordiske landenes ARPU-nivåer for totalmarkedet for fast bredbånd som Tefficient har benyttet i sine sammenlikninger. Vi har ikke tilgjengelige data som gjør at vi kan sammenligne ARPU kun for individuelle avtaler på tvers av de nordiske landene, men vi kan likevel legge til grunn at ARPU for individuelle avtaler i Norge bidrar sterkt til at ARPU for totalmarkedet for fast bredbånd i Norge er høyere enn i de andre nordiske landene. Selv om Nkoms data viser betydelig variasjon i ARPU for individuelle avtaler blant norske tilbydere, kan vi derfor konkludere med at kunder med individuelle avtaler i Norge, som kundegruppe betaler høye priser for fast bredbånd både i norsk og nordisk sammenheng.

Nkom har videre sett nærmere på om høyere ARPU/høyere priser kan forklares med at verdien av bredbåndsproduktene som norske kunder kjøper eventuelt er høyere enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene, basert på faktorer som teknologi, hastighet, og ev. inkluderte sikkerhetsprodukter og skytjenester. Konklusjonen er at norske bredbåndskunder ikke får mest verdi for pengene, men samtidig gir ikke funnene grunnlag for å konkludere med at norske bredbåndskunder får minst for pengene.

Statistikk fra de nordiske landene viser at andelen husstander med fast bredbånd er høyest i Norge. Markedsundersøkelser viser videre at det er lite som tyder på at norske forbrukere ikke får dekket sine behov med hensyn til hastighet på fast bredbånd. I tillegg viser OECD sine sammenlikninger at Norge er ledende i å bruke tjenester over internett, og Norge scorer bedre enn øvrige nordiske land på indikatorer knyttet til effektiv bruk av internett. Vi kan derfor konkludere med at høye priser ikke synes å være en faktor som begrenser norske forbrukeres kjøp og bruk av fast bredbånd.

Nkom har vurdert flere mulige årsaker til prisforskjellene mellom landene. Kostnadsforskjeller ved utbygging av nett, ulikheter i konkurransesituasjon, kundedadferd og salg av sikkerhetsprodukter er ulike faktorer som er vurdert, og som i ulik grad kan bidra til å forklare prisforskjeller.

Analysen av kostnadsforskjeller viser et sammensatt bilde, hvor flere faktorer påvirker kostnader for utbygging av fast bredbånd i de nordiske landene. Bosettingsmønster og lav befolkningstetthet gjør utbygging kostnadskrevende i Norge, men samtidig ser vi at også Danmark har hatt høye investeringskostnader den siste tiårsperioden sammenlignet med Sverige og Finland. Sverige på sin side skiller seg ut med klart høyest nivå på offentlig støtte til utbygging.

Vi har ikke data som gjør at vi kan se på forskjeller i driftskostnader (OPEX) mellom tilbydere i de nordiske landene. Tefficient har imidlertid vist at Telenor Norge og Telia Norge sitter igjen med mer av sin inntekt når både OPEX og CAPEX er trukket fra, enn de øvrige nordiske selskapene i Tefficients sammenligning når man ser investeringer i mobil- og fastnett samlet. Vi har ikke helt sammenlignbare data for norske og øvrige nordiske selskaper som kun tilbyr fast bredbånd, men annet tallmateriale viser at det er stor variasjon i avkastning på egenkapital blant norske bredbåndstilbydere.

Konkurransen i det norske bredbåndsmarkedet foregår i stor grad på lokalt og regionalt nivå, og markedskonsentrasjonen i mange deler av landet er til dels svært høy. Vi har ikke data som gjør at vi kan sammenligne markedskonsentrasjon mellom landene på mer geografisk oppsplittet nivå, men kombinasjonen av høy markedskonsentrasjon, vertikalt integrerte tilbydere, og at tilbydere av FTB i Norge ikke synes å bidra i særlig grad til priskonkurranse, indikerer uansett at konkurransen i det norske bredbåndsmarkedet ikke fungerer tilfredsstillende.

Norske bredbåndskunder bytter sjelden tilbyder, og relativt få kan tenke seg å bytte i løpet av de neste ett til to årene. En del bredbåndskunder har ingen eller få valgmuligheter, men selv blant dem som ikke oppgir dette som årsak, synes det å være begrenset vilje til å bytte tilbyder. Kunden oppgir ulike grunner til dette, men mange mener de allerede har et prisgunstig abonnement, og/eller at de ikke har

lyst til å bytte utstyr for trådløst nett. Selv om et klart flertall av kundene oppgir at pris er blant de viktigste faktorene ved valg av bredbåndstilbyder, er det i overkant av en fjerdedel som ikke mener pris er spesielt viktig. Et flertall av kundene vet ikke eller er nøytrale til spørsmål om det er store prisforskjeller mellom de ulike bredbåndstilbyderne. Vi ser videre at en betydelig andel kunder abonnerer på høyere bredbåndshastigheter enn de trenger. Det er med andre ord flere faktorer som indikerer at en vesentlig andel av bredbåndskundene ikke er særlig prisbevisste. En medvirkende årsak kan være at mange av dem har ingen eller få valgmuligheter.

Bundling av sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester med bredbåndsabonnement kan innebære at sluttbrukere betaler for produkter de ikke nødvendigvis ville kjøpt dersom de ikke var inkludert i abonnementet. Bundling av skylagringstjenester og bredbåndsabonnement kan også potensielt ha innelåsende effekter på sluttbrukere ettersom dette for mange vil komplisere et bytte når man også må bytte tilbyder for skylagring av bilder etc. Bundling av bredbåndsabonnement og sikkerhets- og/eller skylagringstjenester synes imidlertid å være lite utbredt i Norge.

Arbeidet med å sikre konkurranse som grunnlag for rimelige priser, valgmuligheter og trygge og gode tjenester er et langsiktig arbeid, hvor Nkom mener det ikke finnes gode og raske løsninger til et varig resultat. De viktigste virkemidlene hittil for å fremme god bredbånddekning og konkurranse i det norske bredbåndsmarkedet har vært å sørge for gode vilkår for investeringer i bredbåndsinfrastruktur fra mange aktører rundt om i landet, og i tillegg pålegge tilgangsregulering av Telenor som historisk sett har hatt en sterk markedsposisjon på nasjonalt nivå.

Flere tiltak kan imidlertid gjøres for å styrke og sikre konkurranse til beste for sluttbrukerne fremover. Nkom peker på følgende overordnede tiltak:

1. Sørge for åpning av fibernett på bred basis
2. Følge opp nye bestemmelser i ekomloven som skal sikre effektiv bytteprosess for internetttilgangstjeneste
3. Bedre muligheter for forbrukere til å orientere seg om priser og vilkår for bredbåndstjenester
4. Øke bevissthet blant forbrukere om priser og tjenester, og muligheter til å bytte tilbyder
5. Utrede barrierer for bytte av tilbyder
6. Utrede handlingsrommet for symmetrisk tilgangsregulering

Innholdsliste

1	Bakgrunn	7
2	Priser og prisutvikling	7
2.1	Sammenlikning av ARPU i nordiske land	7
2.2	Sammenlikninger av ARPU for fast bredbånd innad i Norge.....	9
2.2.1	ARPU i privatkundesegmentet vs. ARPU i bedriftssegmentet	10
2.2.2	ARPU i privatkundesegmentet: Individuelle avtaler vs. kollektive avtaler	11
2.2.3	ARPU i privatkundesegmentet: Nærmere om individuelle avtaler	13
2.3	Verdi for pengene.....	16
2.3.1	Verdi for pengene: Teknologi og bredbåndshastigheter	16
2.3.2	Verdi for pengene: Sikkerhetsprodukter og skytjenester	18
2.4	Oppsummering - ARPU og priser	19
3	Fører høye priser på fast bredbånd i Norge til begrensninger i kundenes bruk?	20
3.1	Unnlater forbrukere å abonnere på fast bredbånd på grunn av høye priser?	20
3.2	Fører høye priser til at forbrukere abonnerer på lavere hastighet enn de trenger?	21
3.3	Oppsummering – Høye priser på bredbånd og eventuelle begrensninger i kundenes bruk	22
4	Mulige årsaker til prisforskjeller.....	22
4.1	Kostnadsforskjeller ved utbygging av nett	22
4.1.1	Ulikheter i investeringsnivå i mobil- og bredbåndsnett mellom nordiske land	22
4.1.2	Ulikheter i befolkningstetthet og bosettingsmønster mellom de nordiske landene	26
4.1.3	Ulik grad av offentlig støtte til utbygging av fast bredbånd i de nordiske landene	27
4.1.4	Oppsummering kostnadsforskjeller ved utbygging av nett	28
4.2	Ulikheter i konkurransesituasjon.....	29
4.2.1	Markedskonsentrasjon.....	29
4.2.2	Betydningen av FTB for konkurransen i bredbåndsmarkedet	31
4.2.3	Grossisttilgang til fibernett.....	32
4.2.4	Oppsummering konkurransesituasjon	32
4.3	Kundeadferd	33
4.3.1	Prisbevissthet blant norske bredbåndskunder i privatkundesegmentet	33
4.3.2	Betaler norske bredbåndskunder for mer enn de bruker?	37
4.3.3	Oppsummering kundeadferd	37
4.4	Salg av sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester til forbrukere	38
4.4.1	Grunnleggende sikkerhet i bredbåndsnett	38
4.4.2	Nordisk kartlegging	39
4.4.3	Bredbåndskunders oppfatning av hvor viktig sikkerhetsprodukter og skylagrings- tjenester er	40
4.4.4	Oppsummering - sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester	42

5 Tiltak for å bedre konkurransen	43
1) Sørge for åpning av fibernett på bred basis	43
2) Følge opp nye bestemmelser i ekomloven som skal sikre effektiv bytteprosess for internetttilgangstjeneste	46
3) Bedre muligheter for forbrukere til å orientere seg om priser og vilkår for bredbåndstjenester ..	47
4) Øke bevissthet blant forbrukere om priser og tjenester, og muligheter til å bytte tilbyder.....	48
6) Utrede handlingsrommet for symmetrisk tilgangsregulering	49

1 Bakgrunn

Analyser gjennomført av konsultentselskapet [Tefficient](#) på oppdrag for Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) har over flere år vist at norske forbrukere betaler vesentlig mer for mobil- og bredbåndstjenester enn kundene i Sverige, Danmark og Finland. Det fremgår blant annet av Tefficients rapport «[Assessment of Norwegian fixed broadband pricing in a Nordic context 2024](#)» at listepriiser på fast bredbånd (over 100 Mbit/s) i Norge ligger rundt 270 – 750 kroner høyere per måned enn listepriisene på fast bredbånd i de andre nordiske landene, for samme hastighet¹. I rapporten sammenligner Tefficient også ARPU, dvs. gjennomsnittlig inntekt per sluttbruker (Average Revenue Per User) mellom nordiske tilbydere. Tefficients sammenligninger av ARPU for bredbåndsabonnement viser ikke like store forskjeller mellom Norge og øvrige nordiske land som tilfellet er for listepriiser, men også for ARPU ligger norske bredbåndstilbydere generelt høyere.

DFD har på denne bakgrunn² bedt Nkom om å identifisere årsaker til de høyere prisene og iverksette mulige nye tiltak som kan bedre konkurransen i det norske bredbåndsmarkedet, og som dermed kan bidra til lavere priser på sikt.

Som utgangspunkt for oppdraget med å identifisere årsaker til de høye bredbåndsprisene og iverksette tiltak, analyserer Nkom priser i ulike segmenter i det norske sluttbrukermarkedet. Nkom tar utgangspunkt i de nordiske analysene som Tefficient har gjort av bredbåndsprisene, og ser deretter nærmere på ARPU og priser for norske forbrukere. Deretter analyseres i hvilken grad prisene påvirker valg av bredbåndsabonnement i Norge, herunder hvorvidt husstandene unnlater å kjøpe bredbåndsabonnement med hastighetene de har behov for.

Videre vurderer Nkom mulige årsaker til de høye bredbåndsprisene og mulige nye tiltak som på sikt kan bedre konkurransen i markedet.

2 Priser og prisutvikling

2.1 Sammenlikning av ARPU i nordiske land

I rapporten «Assessment of Norwegian broadband revenues in a Nordic context 2024» sammenlikner Tefficient nordiske priser, både ved å se på offentlige tilgjengelige prislister fra et utvalg større tilbydere, og ved å sammenligne ARPU på nasjonalt nivå. ARPU gir uttrykk for gjennomsnittlig inntekt som tilbyder har per abonnement. Siden ARPU sier mer presist hva kunder faktisk betaler enn det listepriiser gjør, vil vi i det videre benytte ARPU-tall når vi sammenligner prisnivå. Det er for øvrig viktig

¹ Tefficient har sammenlignet offentlig tilgjengelige priser fra nettsidene til et utvalg tilbydere i de nordiske landene.

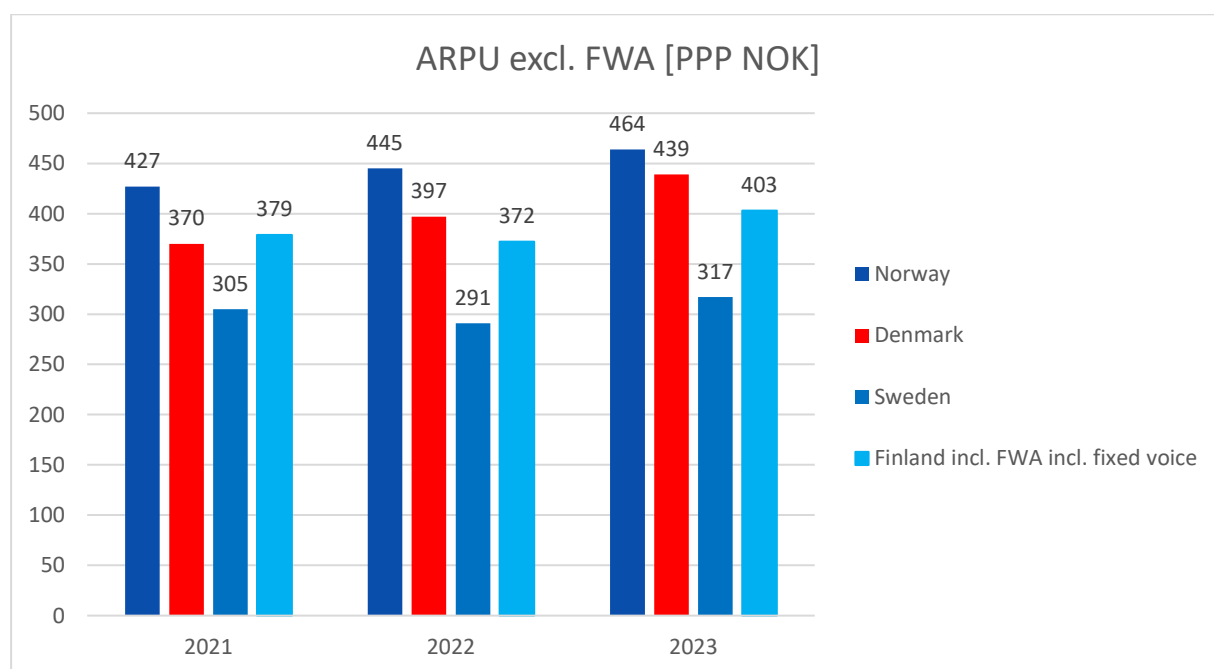
² [Supplerende tildelingsbrev nr. 4 2024 - Nasjonal kommunikasjonsmyndighet](#)

å presisere at ARPU-tallene er ekskl.mva., mens priser som Tefficient har hentet inn fra tilbyderens offentlige tilgjengelig prislister er inkl.mva.

Tefficient har benyttet innrapporterte tall til myndighetene i Norge, Sverige, Danmark og Finland og inkluderer både inntekter fra privat- og bedriftskunder. Når det gjelder fast trådløst bredbånd (FTB), er ikke produktene like på tvers av landene, og omsetningstall for FTB rapporteres heller ikke likt.³ Nkom legger som utgangspunkt til grunn Tefficients sammenlikninger som ekskluderer FTB, for å gjøre ARPU-sammenlikningene mellom de nordiske landene mest mulig representative.

I tillegg til tall fra myndighetene i de ulike landene, har Tefficient benyttet tall fra tilbyderens finansielle rapportering. Tefficient har benyttet det sistnevnte til sammenlikning av ARPU mellom tilbydere.

Rapporten viser at ARPU for bredbånd i Norge er høyere enn i de tre andre nordiske landene, både med og uten kjøpekraftjustering. Dette vises i figur 1, som er kjøpekraftjustert.



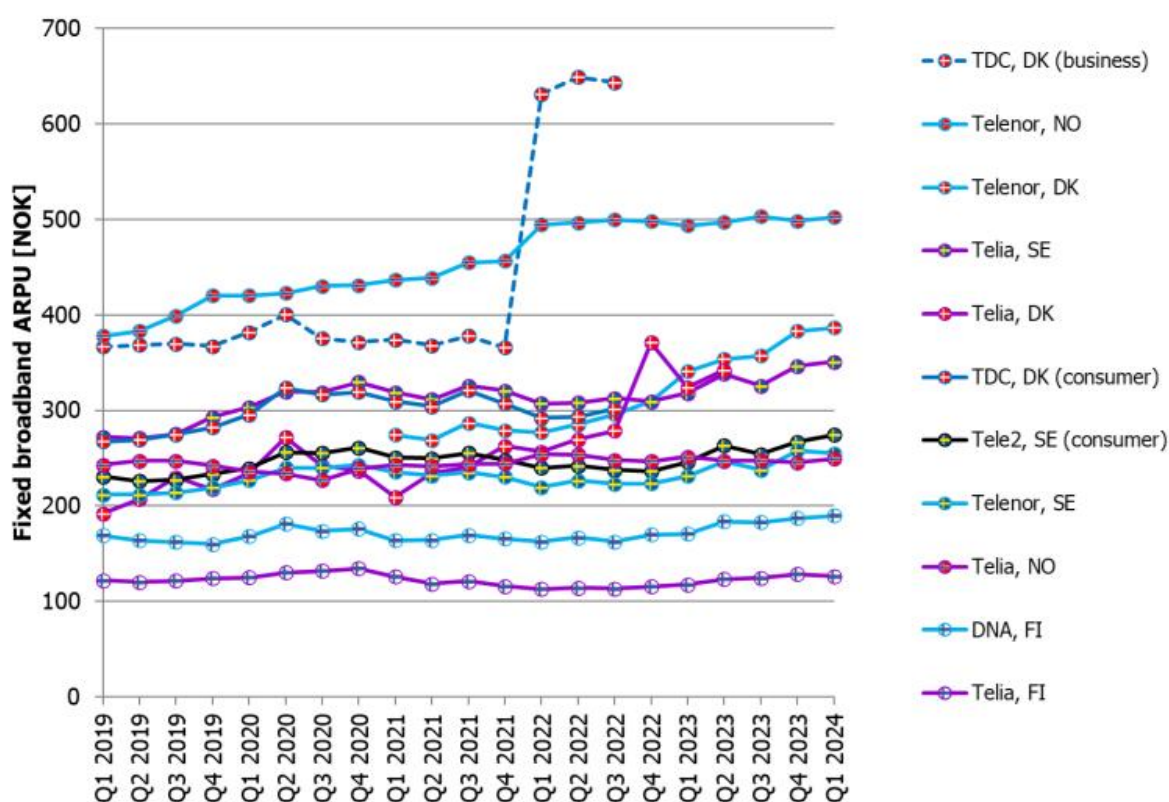
Figur 1: Kjøpekraftjustert ARPU per måned (i NOK) for fast bredbånd (privat og bedrift), ekskl. FTB i Norge, Sverige, og Danmark, inkl. FTB og fasttelefoni i Finland. Beløper er eks.mva. (Kilde: Tefficient (2024/2025))⁴.

³ I Norge selges FTB med krav om bruk av ekstern antenne, mens dette ikke er tilfelle i de andre nordiske landene. Ekstern antenne sikrer høyere kvalitet på tjenesten, men øker samtidig kostnadene. I Sverige og Danmark klassifiseres FTB som mobil bredbånd, mens det i Norge og Finland klassifiseres som fast bredbånd. Når det gjelder Finland skiller det ikke mellom omsetningstall for FTB og annet fast bredbånd.

⁴ ARPU-tallene for 2023 i figur 1 er noe høyere enn i tilsvarende figur i Tefficients rapport fra 2024. Når det gjelder Danmark og Finland, benyttet Tefficient tall fra tilbyderne i disse to landene da rapporten ble utarbeidet, siden tall fra regulatørene ikke var tilgjengelig på det tidspunktet. I ettertid har Tefficient hentet inn tall fra regulatørene i Danmark og Finland, og figur 1 er oppdatert med disse tallene. Videre er ARPU-tallet for Norge justert noe opp for 2023, pga. korreksjoner som er gjort i ekomstatistikken.

Figur 1 viser svak økning i gjennomsnittlig ARPU i Norge i perioden 2021 - 2023. Disse tallene hensyntar imidlertid ikke inflasjon, og økningen i ARPU for fast bredbånd i Norge har vært noe lavere enn den generelle prisveksten. Figuren viser samtidig at ARPU har økt mest i Danmark fra år til år i den angitte perioden.

Tefficient viser i sin rapport også at Telenor Norge har betydelig høyere ARPU i totalmarkedet for fast bredbånd (privat og bedrift) enn de øvrige åtte selskapene Tefficient har inkludert i sine sammenlikninger, mens Telia Norge plasserer seg omtrent midt på treet. Figur 2 viser de utvalgte tilbydernes utvikling i ARPU over tid, basert på tilbydernes finansielle rapportering.



Figur 2: Sammenlikning av ARPU per måned (i NOK) for fast bredbånd blant et utvalg tilbydere i Norge, Danmark, Sverige og Finland, basert på tilbydernes finansielle rapportering. Beløper er eks.mva. (Kilde: Tefficient, 2024).

2.2 Sammenlikninger av ARPU for fast bredbånd innad i Norge

Tefficients sammenlikninger av ARPU mellom de nordiske landene er på et overordnet nivå. Følgende gjelder for sammenlikningene:

- De inkluderer både privatkunde- og bedriftssegmentet.
- De inkluderer kunder både med individuelle- og kollektive avtaler.

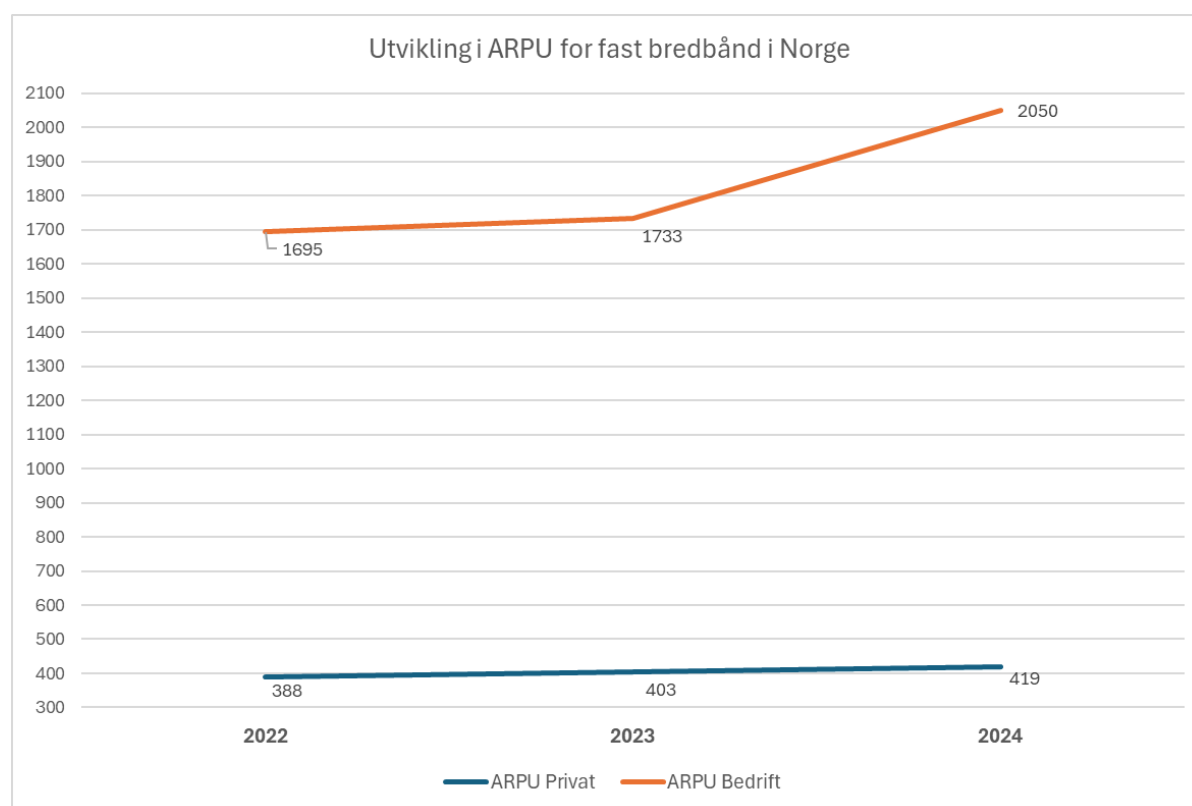
- I sammenlikninger mellom tilbydere på tvers av landene er kun de største tilbyderne inkludert. For Norges del er kun Telenor og Telia inkludert.

I det videre vil vi se nærmere på forskjeller i ARPU innad i Norge, både mellom ulike segmenter, og mellom norske tilbydere. Vi har ikke tilsvarende data som gjør det mulig å se nærmere på slike forskjeller innad i de øvrige nordiske landene. Vi legger imidlertid til grunn at det også i de øvrige landene er forskjeller i ARPU mellom ulike segmenter og ulike tilbydere. Formålet med å se nærmere på forskjeller i ARPU innad i Norge, er å identifisere hvilke kundegrupper som betaler mye for bredbånd sammenlignet med andre. Dette kan igjen være av betydning ved vurdering av årsaker til høyere priser, og tiltak som iverksettes.

Merk for øvrig at vi i figur 1 har vist Tefficients sammenlikninger av ARPU mellom nordiske land der FTB er ekskludert (med unntak av Finland). Som tidligere nevnt har vi gjort dette fordi FTB-produktene ikke er like på tvers av landene, og omsetningstall for FTB rapporteres heller ikke likt. Når vi i det videre skal nærmere på ARPU for fast bredbånd innad i Norge, inkluderer vi imidlertid FTB.

2.2.1 ARPU i privatkundesegmentet vs. ARPU i bedriftssegmentet

Innrapporterte data til Nkoms ekomstatistikk viser at det er betydelig forskjell i ARPU mellom fast bredbånd rettet mot henholdsvis privatkunder og bedrifter. Figur 3 viser nivåer og utvikling i ARPU per måned i Norge for hvert av årene 2022 – 2024 for disse to segmentene.



Figur 3: Utvikling i ARPU per måned (i NOK) for fast bredbånd i Norge i årene 2022 – 2024. Alle teknologier er inkludert. Beløper er eks.mva. (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

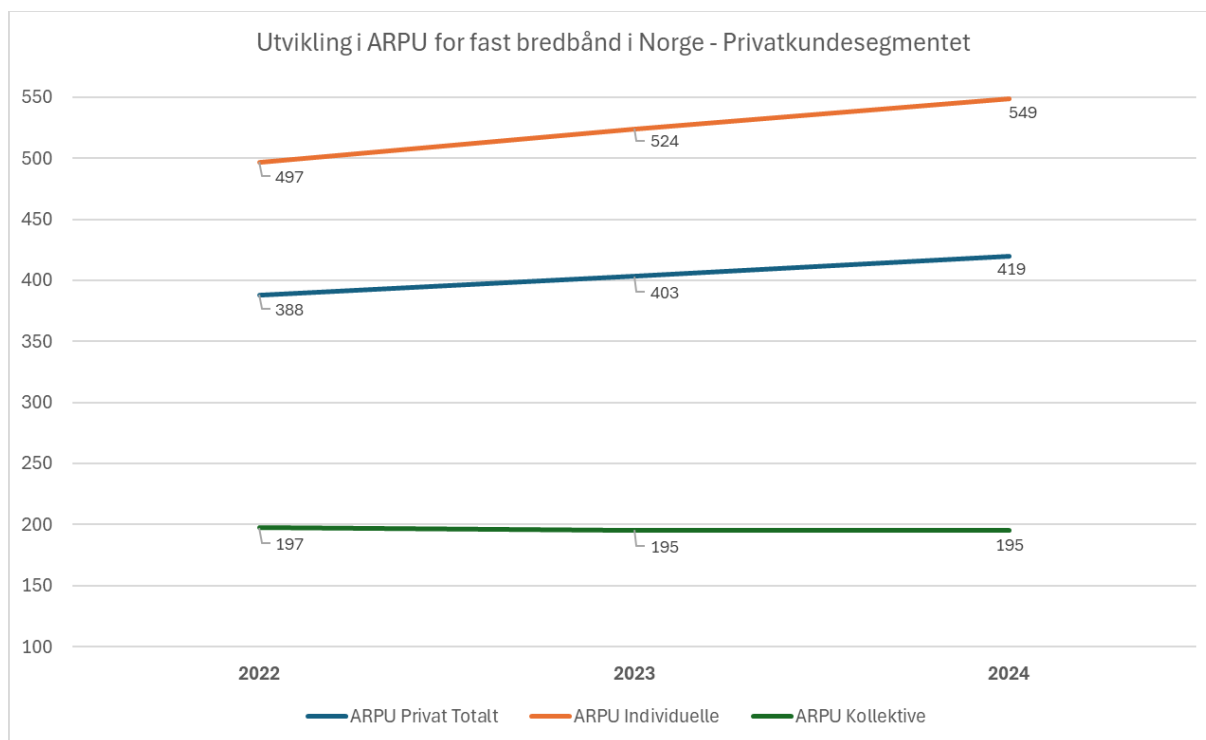
Privatkundesegmentet utgjør ifølge Nkoms ekomstatistikk hoveddelen av totalmarkedet for bredbånd (ca. 79 prosent av totalomsetningen i 2024). Dette gjør at ARPU i privatkundesegmentet i større grad påvirker ARPU for totalmarkedet enn det ARPU i bedriftssegmentet gjør.

Bedriftsmarkedet for fast bredbånd har en annen kompleksitet enn privatmarkedet, både når det gjelder produkter og salgsprosesser. Vi legger til grunn at dette langt på vei kan forklare den store forskjellen i ARPU mellom privatkunde- og bedriftssegmentet. Eventuelle målrettede tiltak knyttet til priser for fast bredbånd i bedriftssegmentet vil kreve en egen grunnlagsanalyse. Siden oppdraget fra departementet legger vekt på situasjonen til forbrukere, vil vi i videre analyse her konsentrere oss om privatkundesegmentet.

2.2.2 ARPU i privatkundesegmentet: Individuelle avtaler vs. kollektive avtaler

Fast bredbånd rettet mot privatkunder kan grovt sett deles inn i to ulike kundesegmenter; kunder som inngår individuelle avtaler med tilbyder av bredbåndstjeneste, og kunder som er tilknyttet såkalte kollektive avtaler. Individuelle avtaler er vanlig for kunder som bor i villa, mens kollektive avtaler er vanlig for kunder som bor i flerbolighus og som da oftest tilhører boligsammenslutninger (typisk borettslag og sameier). Ifølge innrapporterte tall til Nkoms ekomstatistikk, var det ved utgangen av 2024 ca. 36 prosent av norske bredbåndsabonnement i privatkundesegmentet knyttet til kollektive avtaler, mens de resterende ca. 63 prosent var individuelle avtaler. Denne fordelingen har vært relativt stabil de seneste årene. Kollektive avtaler sto imidlertid bare for en andel på ca. 17 prosent av omsetningen i privatkundesegmentet i 2024, mens de resterende ca. 83 prosent av omsetningen var fra individuelle avtaler.

Figur 4 viser nivåer og utvikling i ARPU per måned i Norge i perioden 2022 – 2024 for fast bredbånd i privatkundesegmentet, for henholdsvis abonnement med individuelle avtaler og abonnement i kollektive avtaler. Figuren viser i også ARPU for fast bredbånd i privatkundesegmentet totalt, dvs. individuelle- og kollektive avtaler samlet.



Figur 4: Utvikling i ARPU per måned (i NOK) for fast bredbånd i privatkundesegmentet i Norge i årene 2022 – 2024. Alle teknologier er inkludert. Beløper er eks.mva. (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

Siden den største andelen av omsetningen kommer fra individuelle avtaler, vil ARPU for individuelle avtaler påvirke ARPU for privatsegmentet totalt i større grad enn det ARPU for kollektive avtaler gjør. Dette vises i figur 4 ved at kurven for ARPU Privat Totalt ligger nærmere, og i stor grad følger, kurven for ARPU Individuelle. Vi ser også at ARPU per måned for kollektive avtaler har ligget stabilt rett under kr 200 de seneste årene, mens ARPU for individuelle avtaler ligger på et langt høyere nivå og har stigende kurve. Forskjellen i ARPU mellom individuelle- og kollektive avtaler er dermed økende, og i 2024 betalte kunder i kollektive avtaler i snitt en abonnementspris på fast bredbånd som tilsvarer omtrent 36 % av det individuelle kunder betalte.

I Nkoms analyse av bredbåndsmarkedet som var på høring våren 2025,⁵ drøfter vi forskjeller mellom individuelle og kollektive avtaler som kan forklare det ulike prisnivået for disse to kundegruppene. Vi har bl.a. pekt på følgende faktorer:

- Ulik grad av forhandlingsmakt, bl.a. fordi boligsammenslutninger forhandler på vegne av en gruppe boenheter, og fordi boligsammenslutninger i nær alle tilfeller har eierskapet til aksesslinjene.

⁵ Se https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse/_/attachment/inline/b24ef2ec-a6ae-4ad7-bdc7-2fa0a831ee3c:ce684c2a0216891f2dbe0fac240bff98695e2d92/Analyse%20av%20grossistmarkedet%20for%20tilgang%20til%20faste%20aksessnett%20-%20H%C3%B8ringsdokument%202024.%20mars%202025.pdf

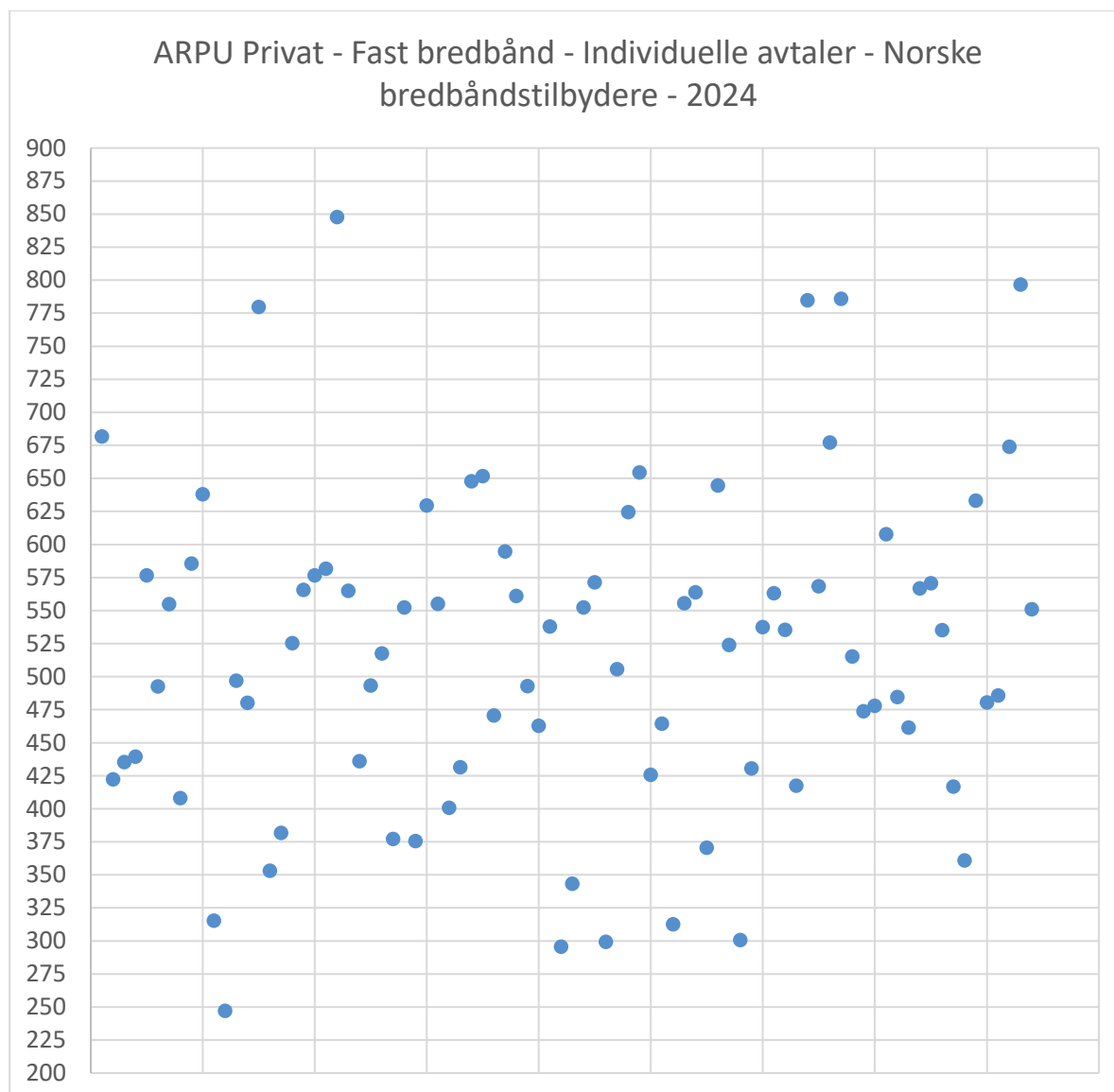
- Tilbyderne kan i mange tilfeller ha lavere kostnader per kunde knyttet til levering av bredbåndstjenester i kollektive avtaler, enn ved individuelle avtaler.
- Ulike vilkår, f.eks. når det gjelder hastighet på bredbånd. I kollektive avtaler har det historisk sett vært vanlig å tilby et basisprodukt med lavere bredbåndshastighet enn det som tilbys i individuelle avtaler.
- Inntil ny ekomlov trådte i kraft 1. januar 2025 har boligsammenslutninger hatt mulighet til å inngå avtaler med lengre avtale-/bindingstid enn individuelle kunder. Avtaletid på 3-5 år har ikke vært uvanlig i kollektive avtaler.

Siden ARPU for fast bredbånd i kollektive avtaler i Norge er såpass lav (som tidligere vist, under kr 200 per måned), kan vi slå fast at denne kundegruppen kommer prismessig gunstig ut sammenliknet med individuelle kunder i Norge. Vi har ikke tall fra de andre nordiske landene som gjør at vi kan sammenlikne ARPU i kollektive avtaler på tvers av landene. Likevel, siden ARPU i kollektive avtaler i Norge ligger langt under de nordiske landenes ARPU-nivåer for bredbånd på aggregert nivå som Tefficient har vist i sin rapport, er det også nærliggende å fastslå at bredbåndskunder i kollektive avtaler i Norge kommer prismessig gunstig ut sammenliknet med nordiske bredbåndskunder generelt.

2.2.3 ARPU i privatkundesegmentet: Nærmere om individuelle avtaler

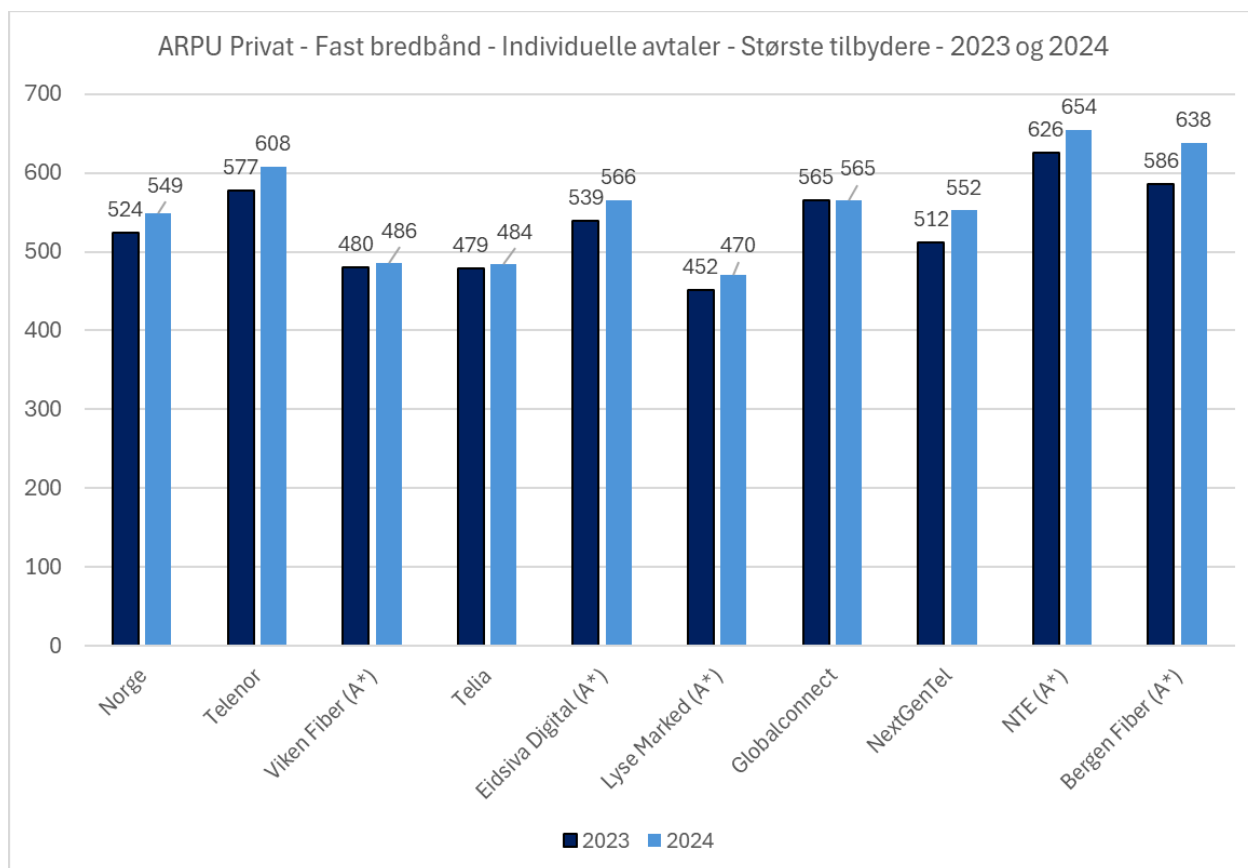
Når vi nå har fastslått at bredbåndskunder i kollektive avtaler i Norge generelt kommer prismessig gunstig ut, kan det være interessant å se nærmere på ARPU for individuelle kunder.

I figur 4 går det frem at ARPU per måned i 2024 for fast bredbånd i privatsegmentet i Norge var kr 549 for individuelle avtaler. Dette ARPU-tallet er basert på innrapporterte data fra alle norske tilbydere. Dataene viser samtidig at det er betydelig variasjon i ARPU mellom norske tilbydere. Dette går frem av figur 5.



Figur 5: ARPU per måned (i NOK) per tilbyder for fast bredbånd i privatkundesegmentet, individuelle avtaler, 2024. Beløper er eks.mva. (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

De blå punktene i figur 5 viser ARPU for individuelle avtaler per måned for de ulike bredbåndstilbyderne i Norge, og denne fremstillingen indikerer at det er betydelig variasjon i hva norske privatkunder med individuelle avtaler betaler for fast bredbånd. Merk at det i figuren ikke skilles mellom tilbydere basert på størrelse etter parametere som f.eks. kundetall og befolkningsdekning. Figuren sier derfor ikke noe om hvor mange kunder som «tilhører» hvert ARPU-punkt/tilbyder, og heller ikke hvor mange kunder som omfattes av dekningen til hver enkelt tilbyder som er representert i figuren. Det kan derfor være interessant å se nærmere på ARPU for noen av de største tilbyderne, som samlet sett har både en stor andel av kundene og dekning til en stor andel av befolkningen.



Figur 6: ARPU per måned (i NOK) per tilbyder for fast bredbånd i privatkundesegmentet, største norske tilbydere målt i antall kunder med individuelle avtaler, 2023 og 2024. Fra venstre mot høyre: Norge, deretter tilbydere etter størrelse målt i antall kunder med individuelle avtaler. Tilbydere merket med (A*) er Altibox-partnere. Beløper er eks.mva. (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

Figur 6 viser de ni største norske tilbydernes ARPU per måned for fast bredbånd med individuelle avtaler. Disse tilbyderne har samlet sett ca. 71 prosent av alle privatkunder i Norge med individuelle avtaler. Enkelte av tilbyderne som er inkludert i figuren (typisk hver enkelt av Altibox-partnerne), har et utpreget regionalt fotavtrykk, mens tilbydere som Telenor, Telia, GlobalConnect og NextGenTel tilbyr bredbåndstjenester i alle eller mange deler av landet.

Vi ser av figur 6 at det er variasjon i ARPU mellom disse tilbyderne, også blant Altibox-partnerne. Variasjonen vi ser i ARPU blant Altibox-partnerne kan i utgangspunktet virke noe overraskende, siden offentlig tilgjengelige priser hos Altibox-partnerne er like eller ligger svært nær hverandre. Én mulig årsak til variasjonen i ARPU mellom tilbyderne kan være ulik fordeling av bredbåndshastighetene som kundene abonnerer på. Noen tilbydere kan f.eks. i større grad enn andre ha kunder som abonnerer på høyere hastigheter, og betaler høyere priser. En annen mulig årsak kan være ulik grad av konkurranse i områdene der de ulike tilbyderne har sin kundemasse.

Figur 6 viser uansett at alle de største tilbydernes ARPU for fast bredbånd med individuelle avtaler i 2024 ligger godt over ARPU for privatkundesegmentet i Norge samlet (kr 419 i 2024, ref. figur 4). Åtte

av de ni største tilbydernes ARPU for individuelle avtaler i 2023 ligger også over ARPU for fast bredbånd totalt (privat- og bedriftssegmentet) for Norge (kr 464 i 2023, ref. figur 1) som går frem av Tefficients sammenlikning med de andre nordiske landene.

Ut fra dette er det nærliggende å fastslå at i den grad norske forbrukere betaler mer for bredbånd enn forbrukere i resten av Norden, gjelder dette først og fremst den kundegruppen som har individuelle avtaler.

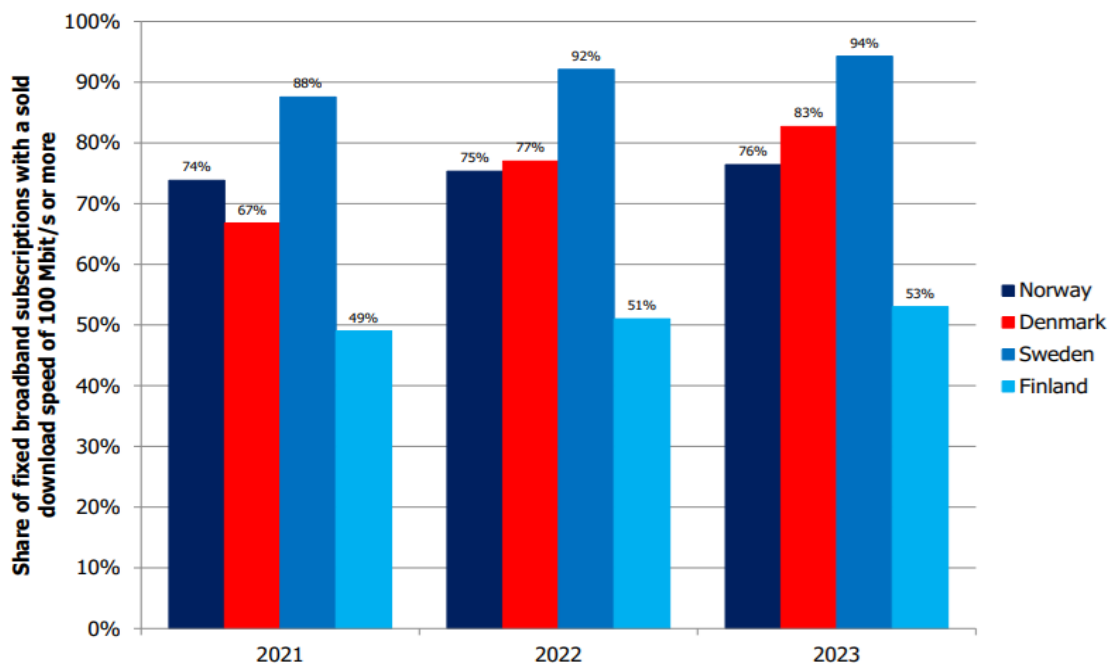
2.3 Verdi for pengene

2.3.1 Verdi for pengene: Teknologi og bredbåndshastigheter

I kapittel 6 i rapporten fra Tefficient er det gjort vurderinger av om høyere ARPU for fast bredbånd i Norge enn i nabolandene kan forklares med at verdien av bredbåndsprодукtene som norske kunder kjøper, er høyere enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene. Merk at Tefficient her har benyttet data for totalmarkedet for bredbånd. Det skilles derfor ikke mellom privat- og bedriftsmarkedet. Tefficients fremstillinger i rapportens kapittel 6 kan likevel gi indikasjoner på forskjeller mellom landene for privatmarkedet isolert sett, siden hovedvekten av abonnementsmassen i alle landene er i privatmarkedet.

Tefficient har først sett nærmere på teknologimiksen i hvert av de nordiske landene, og har da lagt til grunn at fiber er en mer moderne/høyverdig aksessesteknologi enn HFC, DSL og FTB. Tefficients sammenlikninger av de nordiske landene viser at andelen fiberaksesser i Norge er betydelig høyere enn i Danmark og Finland, men noe lavere enn i Sverige. Tefficient konkluderer derfor med at den høye andelen fiberaksesser i Norge ikke kan forklare høyere ARPU, siden Sverige har enda høyere fiberandel og lavere ARPU.

Tefficient har videre i kapittel 6 i sin rapport sett nærmere på om høyere ARPU for fast bredbånd i Norge kan forklares med at norske bredbåndskunder eventuelt abonnerer på høyere hastigheter enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene. Figur 7, som er hentet fra Tefficients rapport, viser fordeling av abonnement med nedlastingshastighet på 100 Mbit/s eller mer for de ulike landene.



Figur 7: Andel faste bredbåndabonnement solgt med nedlastingshastighet på 100 Mbit/s eller mer i de ulike nordiske landene (Kilde: Tefficient (2024)).

I figur 7 ser vi at andelen abonnement med nedlastingshastighet på 100 Mbit/s eller mer i Norge i 2023 var noe lavere enn i Danmark og betydelig lavere enn i Sverige. Samtidig ser vi at Finland skiller seg ut med den laveste andelen, klart lavere enn de tre øvrige landene. I sin rapport har Tefficient brutt ned tallene fra Danmark, Sverige og Finland ytterligere i ulike hastighetsintervaller⁶. Det går der frem at Finland i 2023 fremdeles hadde en svært høy andel kunder (31 prosent) som abonnerte på de aller laveste hastighetene (nedlastingshastighet under 30 Mbit/s). Når det gjelder Finland, viser Tefficient til at en svært høy andel av mobilabonnementene i Finland selges med ubegrenset data, og at dette med høy sannsynlighet fører til lavere betalingsvillighet for fast bredbånd med høye hastigheter.

Tefficient konkluderer med at den høyere ARPUen i Norge ikke kan forklares med at norske bredbåndskunder abonnerer på høyere hastigheter, siden andelen kunder som abonnerer på hastigheter på 100 Mbit/s eller mer, er høyere i både Danmark og Sverige.

Avslutningsvis i rapportens kapittel 6 konkluderer Tefficient med at norske bredbåndskunder ikke får mest verdi for pengene: ARPU i Norge er høyest, selv om fiberandelen ikke er høyest, og Norge har heller ikke den høyeste andelen kunder som abonnerer på bredbånd med hastigheter på 100 Mbit/s eller mer.

Det er verdt å merke seg at Tefficient ikke gjør en komplett rangering av de nordiske landene når det gjelder verdi for pengene, og dermed heller ikke hevder at norske bredbåndskunder får dårligst verdi for pengene. Det synes åpenbart at Sverige kommer best ut, gitt kombinasjonen klart lavest ARPU (ref.

⁶ Sammenlignbare data fra Norge er ikke tilgjengelig.

figur 1), høyest fiberandel, og høyest andel kunder som abonnerer på hastigheter på 100 Mbit/s eller mer.

Den videre rangeringen basert på de aktuelle parameterne er imidlertid ikke like åpenbar. ARPU i Danmark var i 2023 relativt nær ARPU i Norge, men fiberandelen i Danmark var klart lavest. Samtidig var andelen abonnenter med 100 Mbit/s hastighet eller mer noe høyere i Danmark. ARPU i Finland var i 2023 noe lavere enn i Norge og Danmark, men fiberandelen i Finland var lavere enn i Norge. Videre var andelen abonnenter med 100 Mbit/s hastighet eller mer klart lavest i Finland, og i Finland abonnerte en svært høy andel av kundene på de aller laveste hastighetene (under 30 Mbit/s).

2.3.2 Verdi for pengene: Sikkerhetsprodukter og skytjenester

Ved sammenlikning og vurdering av hvilken verdi mobil- og bredbåndskunder får for pengene, er det interessant å se nærmere på hva ulike tilbydere eventuelt inkluderer av sikkerhetsprodukter og skytjenester i sine abonnement utover basistjenestene. Nkom har fått bistand av Tefficient til å hente inn informasjon om dette fra de største tilbyderne i hvert av de nordiske landene, og analysere denne informasjonen (se vedlegg 3 – «Nordic survey of cybersecurity and cloud services included or sold with mobile and fixed broadband» (Tefficient, 2025)). Når det gjelder sikkerhetsprodukter og skytjenester knyttet til abonnement på fast bredbånd, fremhever Tefficient følgende funn:

- Det er langt mindre vanlig å inkludere sikkerhetsprodukter (utover det som anses standard/grunnleggende) og skytjenester i det norske markedet for fast bredbånd, sammenlignet med det norske mobilmarkedet.
- Telia er den eneste tilbyderen som i Norge inkluderer sikkerhetsprodukter utover det grunnleggende, og Telia er videre den eneste som i Norge inkluderer stor skytjeneste. Tefficient vurderer Telias inkluderte sikkerhetsprodukter og skytjeneste som omfattende, og konkluderer med at Telias ARPU for bredbånd i Norge fremstår som lav når man tar i betraktning verdien av disse tjenestene. Telenor og NextGenTel tilbyr slike tilleggstjenester mot betaling, mens andre norske bredbåndstilbydere Altibox-partnerne og GlobalConnect ikke tilbyr slike tjenester.
- I Danmark inkluderer Telenor noen sikkerhetsprodukter utover det grunnleggende, mens Norlys inkluderer et vidt spekter av sikkerhetsprodukter i abonnementer med 1000 Mbit/s hastighet.
- I Sverige inkluderer både Telia og Tele2 noen sikkerhetsprodukter utover det grunnleggende (for Tele2 gjelder dette bare på abonnement med hastighet 1000 Mbit/s eller mer). Tele2 inkluderer også stor skytjeneste på abonnement med hastighet 250 Mbit/s eller mer.
- I Finland er det ingen tilbydere som inkluderer sikkerhetsprodukter utover det grunnleggende, og heller ikke skytjeneste.

Med unntak av Telias bredbåndskunder i Norge kan vi dermed fastslå at verdien norske bredbåndskunder får for pengene, ikke økes sammenliknet med bredbåndskunder i de øvrige nordiske landene når det tas høyde for eventuelle inkluderte sikkerhetsprodukter og skytjenester. Høyere ARPU

i Norge enn de andre nordiske landene kan derfor ikke forklares med at norske bredbåndskunder i større grad får mer sikkerhetsprodukter og skytjenester inkludert i bredbåndssabonnement enn bredbåndskunder i de andre nordiske landene.

2.4 Oppsummering - ARPU og priser

Norge har høyest ARPU for fast bredbånd i Norden. Siden oppdraget fra departementet legger vekt på priser til forbrukere, har Nkom sett nærmere på ARPU-tall for privatkundesegmentet i Norge.

Disse tallene viser at ARPU for fast bredbånd i kollektive avtaler i Norge (som i Norge utgjør ca. 36 prosent av abonnementsmassen i privatkundesegmentet) er langt lavere enn ARPU for individuelle avtaler i Norge. ARPU i kollektive avtaler i Norge ligger også vesentlig under de nordiske landenes ARPU-nivåer for totalmarkedet for fast bredbånd som Tefficient har benyttet i sine sammenlikninger. Ut fra dette kan vi konkludere med at kunder i kollektive avtaler i Norge, som kundegruppe betaler lave priser for fast bredbånd både i norsk og nordisk sammenheng.

Tallene for privatkundesegmentet i Norge viser samtidig at ARPU for fast bredbånd for individuelle avtaler ligger betydelig over de nordiske landenes ARPU-nivåer for totalmarkedet for fast bredbånd som Tefficient har benyttet i sine sammenlikninger. Selv om vi ikke har tilgjengelige data som gjør at vi kan sammenligne ARPU kun for individuelle avtaler på tvers av de nordiske landene, kan vi likevel legge til grunn at ARPU for individuelle avtaler i Norge bidrar sterkt til at ARPU for totalmarkedet for fast bredbånd i Norge er høyere enn i de andre nordiske landene. Vi har samtidig vist at det er betydelig variasjon i ARPU for individuelle avtaler blant norske tilbydere, men vi kan uansett konkludere med at kunder med individuelle avtaler i Norge, som kundegruppe betaler høye priser for fast bredbånd både i norsk og nordisk sammenheng.

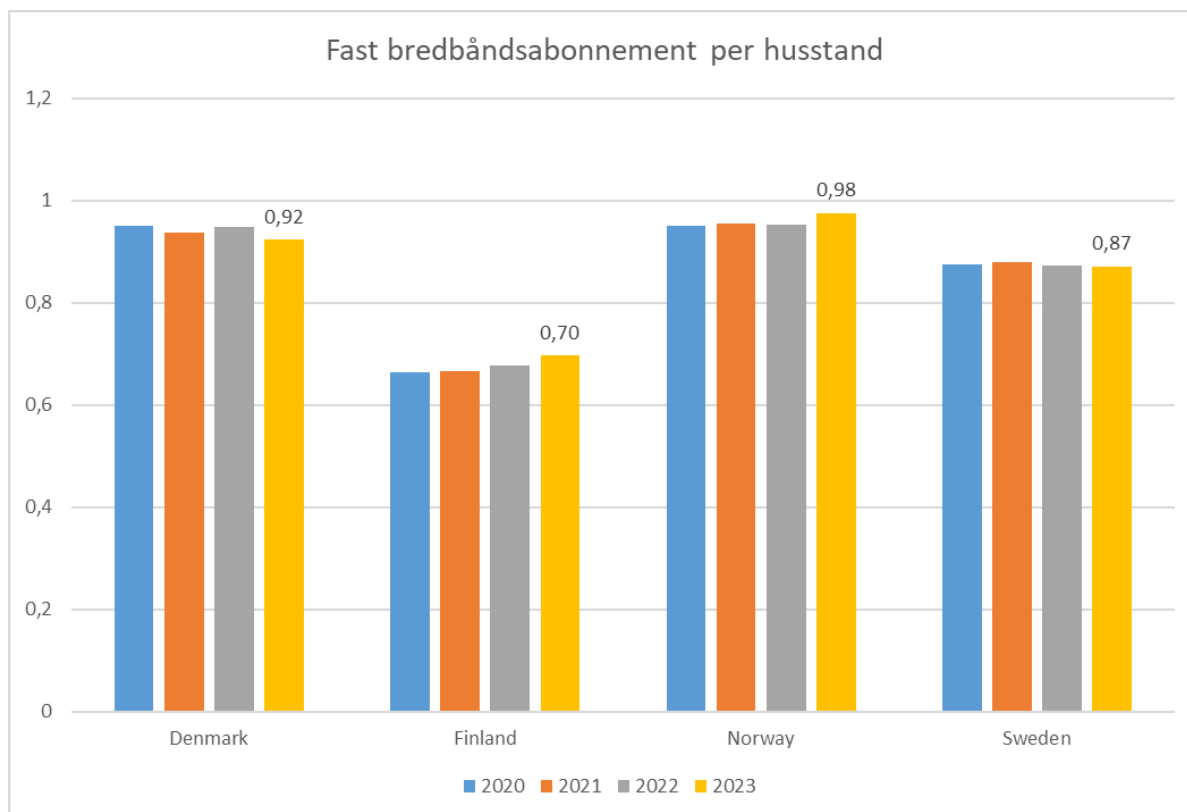
Vi har videre sett nærmere på om høyere ARPU for fast bredbånd i Norge kan forklares med at verdien av bredbåndsprодукtene som norske kunder kjøper ev. er høyere enn hva tilfellet er i de øvrige nordiske landene, basert på faktorer som teknologi, hastighet, og ev. inkluderte sikkerhetsprodukter og skytjenester. Vi kan konkludere med at norske bredbåndskunder ikke får mest verdi for pengene. Samtidig gir ikke funnene grunnlag for å konkludere med at norske bredbåndskunder får minst for pengene.

3 Fører høye priser på fast bredbånd i Norge til begrensninger i kundenes bruk?

Teffcient har i sin rapport vist at ARPU for totalmarkedet for fast bredbånd (privat- og bedriftsmarkedet) i Norge er høyere enn i de andre nordiske landene. Vi har i kapittel 2 vist at privatkunder i kollektive avtaler i Norge har lave bredbåndspriser, mens privatkunder med individuelle avtaler har høye priser. Når vi her omtaler prisene på bredbånd i Norge som høye, sikter vi derfor i denne sammenhengen først og fremst til prisnivået for privatkunder med individuelle avtaler.

3.1 Unnlater forbrukere å abonnere på fast bredbånd på grunn av høye priser?

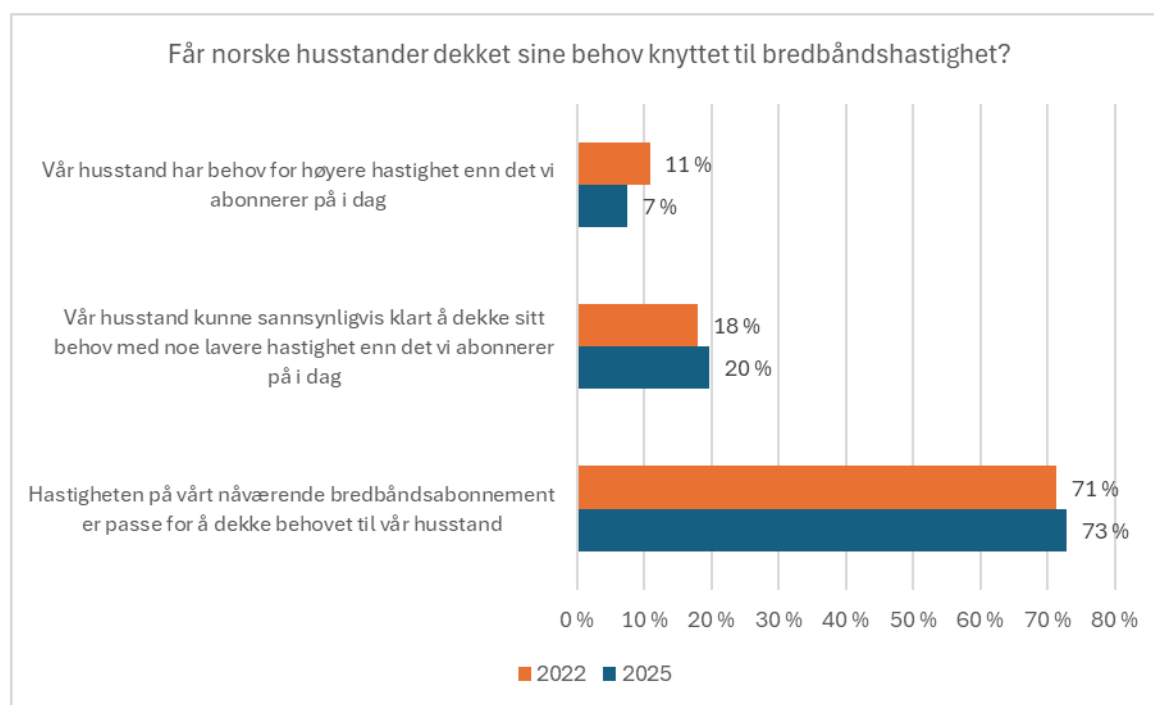
Høye priser kan potensielt føre til at enkelte grupper forbrukere unnlater å abonnere på fast bredbånd, og i stedet velger utelukkende å benytte annen type internetttilgang (f.eks. gjennom mobilabonnement). Figur 8 viser imidlertid at andelen husstander med fast bredbånd i Norge er svært høy, og høyest blant de nordiske landene. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at høye priser på fast bredbånd i Norge gjør at norske forbrukere velger bort fast bredbånd i større grad enn forbrukere i de andre nordiske landene.



Figur 8: Fast bredbåndsabonnement per husstand (Kilde: Nordisk-baltisk ekomstatistikk).

3.2 Fører høye priser til at forbrukere abonnerer på lavere hastighet enn de trenger?

Høye priser kan føre til at enkelte grupper forbrukere vil spare penger ved å abonnere på fast bredbånd med lavere hastighet enn de selv mener de trenger. Nkom har ved hjelp av markedsundersøkelser⁷ forsøkt å avdekke i hvilken grad norske husstander får dekket sine behov knyttet til bredbåndshastighet.



Figur 9: Får norske husstander dekket sine behov knyttet til bredbåndshastighet? (Kilde: Respons Analyse, 2022 og 2025).

Figur 9 viser at andelen av husstandene som enten mener de har passe hastighet eller kunne klart seg med lavere hastighet har økt noe siden 2022, og utgjør i 2025 til sammen 93 prosent. Andelen husstander som mener de har behov for høyere hastighet har sunket tilsvarende og utgjør i 2025 de resterende 7 prosentene.

Det kan være ulike årsaker til at noen husstander svarer at de har behov for høyere hastigheter enn de abonnerer på. En del husstander tilhører adresser der infrastrukturen har begrensninger for hvor høy hastighet tilbyder kan levere. Det kan imidlertid ikke utelukkes at noen husstander abonnerer på lavere hastigheter enn de mener de trenger, av økonomiske hensyn. Totalt sett er det i imidlertid lite som tyder på at høye priser fører til at norske forbrukere ikke får dekket sine behov med hensyn til hastighet på fast bredbånd.

⁷ Respons Analyse, oktober 2022 og mai 2025.

3.3 Oppsummering – Høye priser på bredbånd og eventuelle begrensninger i kundenes bruk

Andelen husstander med fast bredbånd i Norge er svært høy, og høyest blant de nordiske landene. Videre er det lite som tyder på at norske forbrukere ikke får dekket sine behov med hensyn til hastighet på fast bredbånd.

OECD⁸ har for øvrig vist at Norge er ledende i å bruke tjenester over internett, og at Norge scorer bedre enn øvrige nordiske land på indikatorer knyttet til effektiv bruk av internett. Dette er nærmere omtalt i Nkoms rapport «Priser for mobiltjenester i Norge» (2025)⁹.

Vi kan derfor konkludere med at høye priser ikke synes å være en faktor som begrenser norske forbrukeres kjøp og bruk av fast bredbånd.

4 Mulige årsaker til prisforskjeller

I dette kapittelet vurderes ulike mulige årsaker til prisforskjeller mellom de nordiske landene.

4.1 Kostnadsforskjeller ved utbygging av nett

Høye utbyggingskostnader, blant annet som følge av topografi, bosettingsmønster og lav befolkningstetthet i Norge, trekkes ofte frem som en forklaring på høyere priser i Norge enn i våre naboland. Det er imidlertid mange faktorer som påvirker kostnadsbildet, og det er en kompleks øvelse å sammenlikne kostnader for fast bredbånd mellom land.

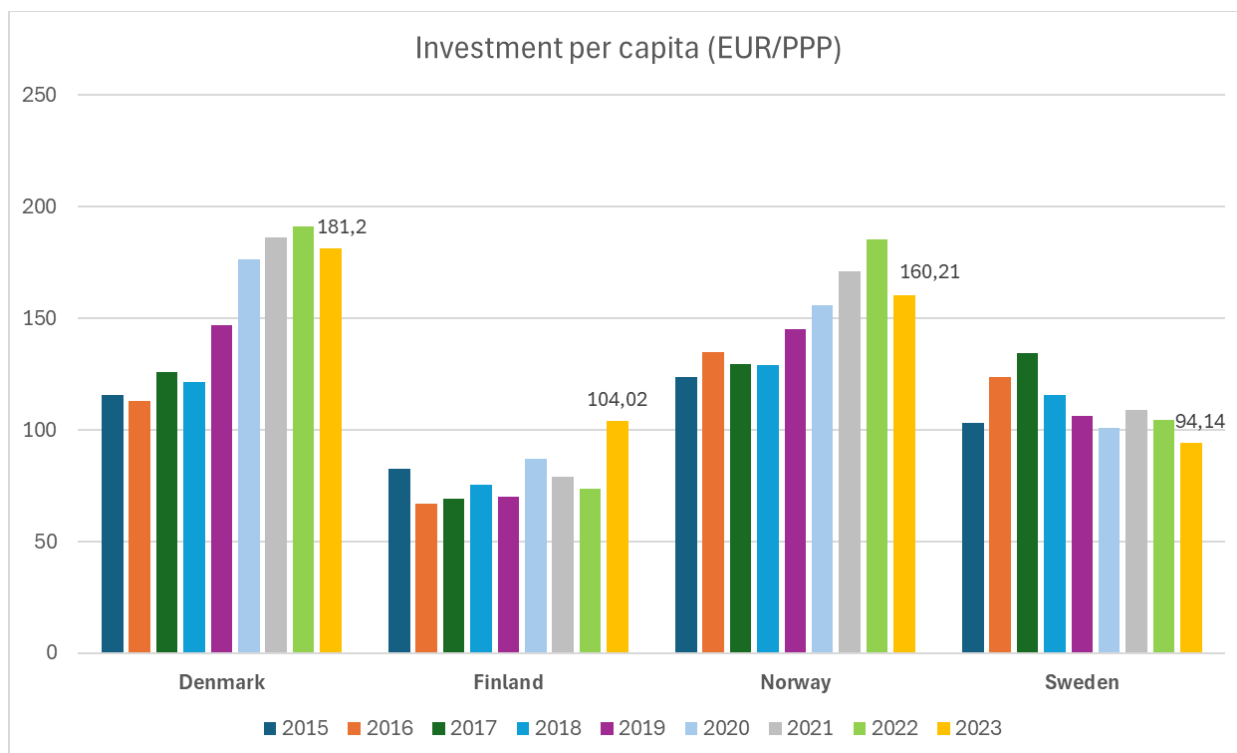
4.1.1 Ulikheter i investeringsnivå i mobil- og bredbåndsnett mellom nordiske land

Informasjonen om investeringsnivå er felles for analysen av mobil- og bredbånd. Nordisk ekomstatistikk¹⁰ viser totale investeringer per innbygger fra 2015 til 2023.

⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/49f03d5cf6e34e82816bf7e75fe83a3d/oecd.pdf>

⁹ Nkoms rapport som besvarer den delen av oppdraget i Supplerende tildelingsbrev nr. 4 2024 som gjelder mobilpriser i Norge.

¹⁰ [Nordic-Baltic Telecom Market |](#)



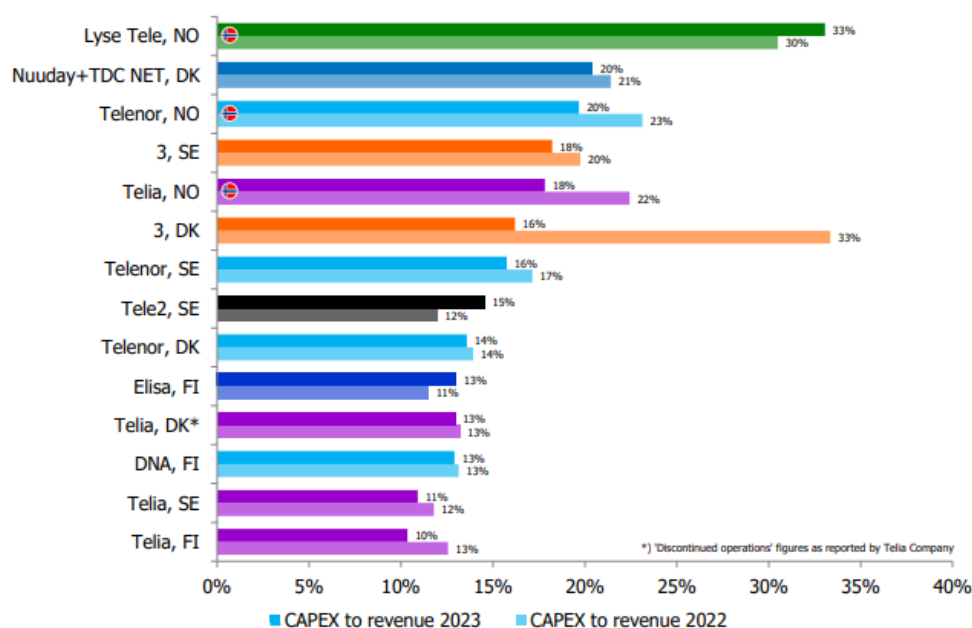
Figur 10: Investeringer per innbygger (EUR/PPP). (Kilde: Nordisk-baltisk ekomstatistikk).

Danmark og Norge har hatt de høyeste investeringstallene per innbygger i mobil- og bredbåndnett av de nordiske landene i perioden 2015 til 2023, betydelig høyere enn Sverige og Finland i de fleste av årene. Norge hadde noe høyere investeringstall enn Danmark i årene før 2019, mens Danmark har hatt noe høyere tall i årene etter 2019.

Dansk ekomstatistikk viser for øvrig at Danmark hadde betydelig høyere investeringer i fastnett enn Norge i 2023¹¹. Dette kan ha sammenheng med at Danmark ligger noe etter Norge når det gjelder modernisering av faste aksessnett. Som vi har nevnt i kapittel 2.3.1, har Danmark den laveste andelen fiberaksesser i Norden, og vesentlig lavere enn Norge. Tefficient har i kapittel 6 i sin rapport f.eks. vist at Danmark i 2023 fremdeles hadde et betydelig, men sterkt synkende antall kobberaksesser. Det tyder på at utskifting av kobberaksesser med mer moderne teknologi fremdeles pågår for fullt i Danmark. Antall kobberaksesser i Norge var svært lavt i 2023, og utskifting av kobber med mer moderne teknologi er på det nærmeste fullført i Norge.

Tefficient viser også at de norske tilbyderne er blant aktørene i Norden som investerer mest av sine inntekter. Dette går frem av figur 11.

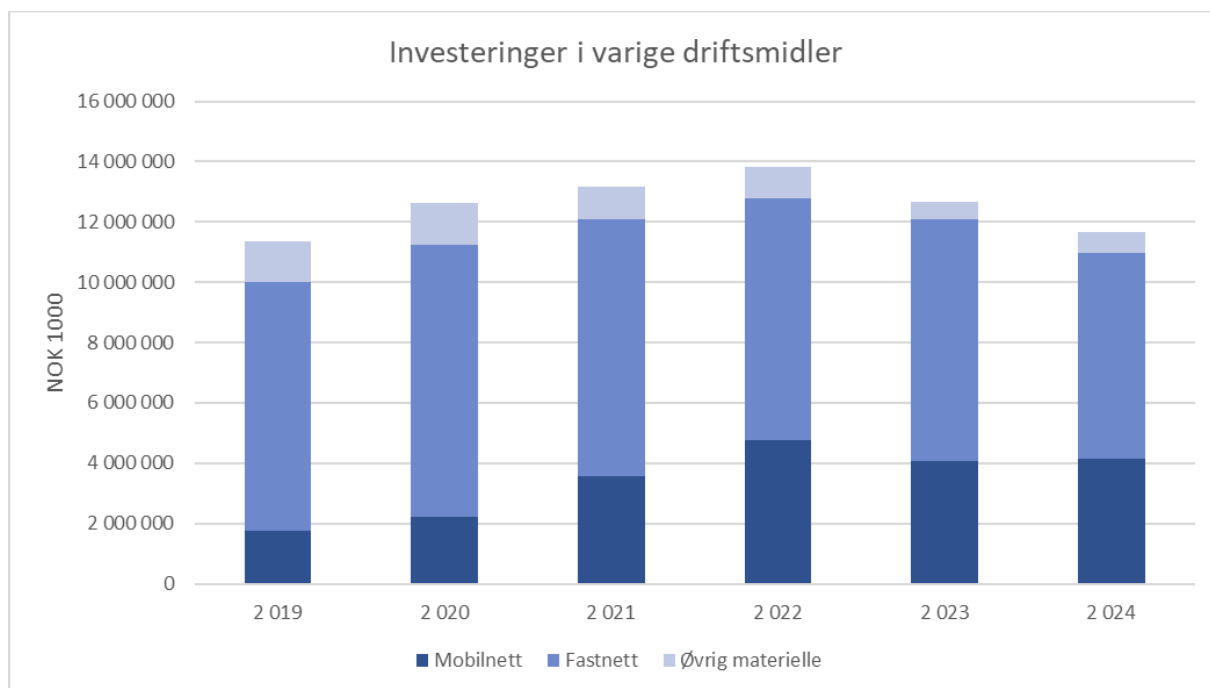
¹¹ Statistikk fra Danmark viser at 65 prosent av investeringer i 2023 var knyttet til fastnett, omtrent 15 prosent til mobilnett og 20 prosent gjaldt øvrige investeringer ([Økonomiske Nøgletal for Telebranchen](#)). Tilsvarende tall for Norge i 2023 var at 62 prosent av investeringer var knyttet til fastnett, 32 prosent til mobilnett og 4 prosent til annet. I absolutte tall var investeringer i fastnett i Danmark rundt 30 prosent høyere enn tilsvarende tall i Norge.



Figur 11: CAPEX som andel av inntekter for totalvirksomheten (både mobil- og fastnett) (Kilde: Tefficient, 2024).

I 2023 investerte Telenor Norge 20 prosent av sine inntekter, og dermed en større andel enn selskapet har gjort i Sverige, Danmark og Finland. I 2023 investerte Telia Norge 18 prosent av sine inntekter, hvilket også er en større andel av inntektene enn for deres selskaper i Danmark, Sverige og Finland. Vi ser også at Lyse Tele hadde høyest investeringsnivå samlet sett i 2022 og 2023 målt i andel av inntekter blant selskapene Tefficient har sammenlignet, noe som langt på vei kan forklares med Lyse Teles betydelige investeringer i utbygging av det tredje mobilnettet i Norge.

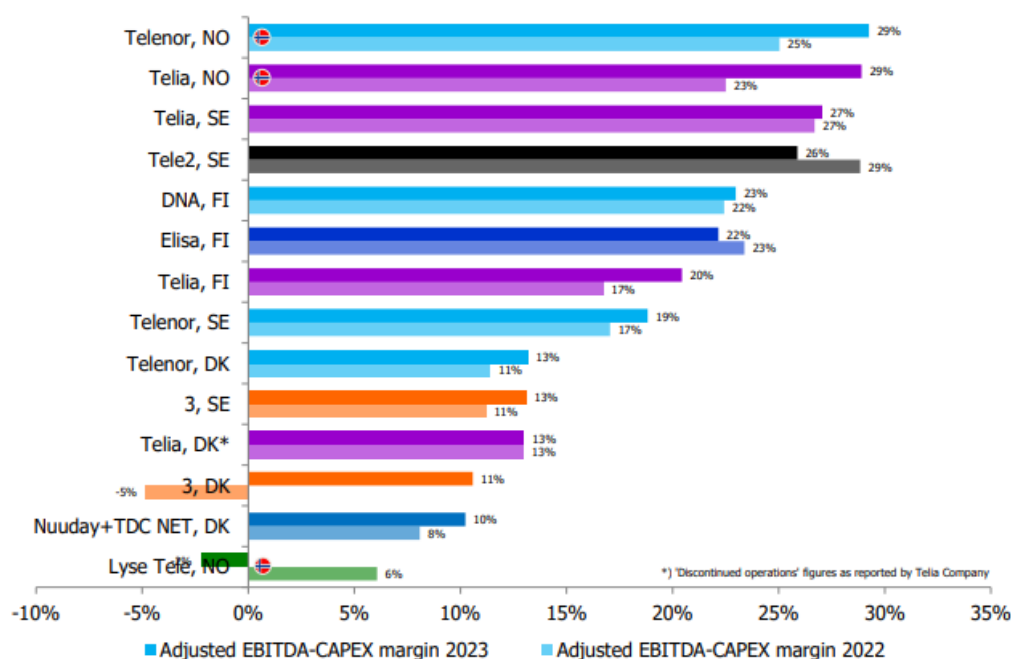
Den norske ekomstatistikken skiller mellom investeringer i mobil- og fastnett. Figur 12 viser totale årlige investeringer i elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester (varige driftsmidler) fordelt på mobilnett, fastnett og øvrig materiell.



Figur 12: Årlige investeringer i varige driftsmidler (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

Figur 12 viser betydelige investeringer i fastnett i Norge gjennom flere år. Samtidig viser figuren at investeringer i fastnett har falt noe etter 2020.

Selv om investeringsnivået i Norge er høyt i nordisk sammenheng, og investeringer målt i andel av inntekt er høy for de norske selskapene som Tefficient har inkludert i sine sammenligninger, viser Tefficient likevel at selskaper som Telenor Norge og Telia Norge sitter igjen med mer av sin inntekt når både OPEX og CAPEX er trukket fra, enn øvrige nordiske selskaper når man ser investeringer i mobil- og fastnett samlet. Dette fremgår av figur 13.



Figur 13: Justert EBITDA fratrukket CAPEX. Mobil- og fastnett samlet (Kilde: Tefficient, 2024).

Vi har ikke tilgjengelig tallmateriale som setter oss i stand til å gjøre tilsvarende sammenligninger med norske selskaper som kun tilbyr fast bredbånd. I Nkoms analyse av bredbåndsmarkedet som var på høring våren 2025,¹² ble det imidlertid gjort noen vurderinger knyttet til avkastning på egenkapital for en rekke anonymiserte bredbåndstilbydere av ulik størrelse. Nkom benyttet da ROE (Return on equity) som indikator for avkastning på egenkapital. Det gikk der frem at det var stor variasjon i nivå og utvikling i avkastning på egenkapital blant norske bredbåndstilbydere. Enkelte hadde i 2023 ROE i overkant av 20 prosent, mens andre hadde negativ ROE. De aller fleste bredbåndstilbyderne hadde en ROE mellom 0 og 10 prosent.

4.1.2 Ulikheter i befolkningstetthet og bosettingsmønster mellom de nordiske landene

Befolkningstetthet og bosettingsmønster vil kunne ha betydning for kostnader knyttet til utbygging av infrastruktur for fast bredbånd. Erfaringen fra Norge er at utbyggingskostnadene per husstand generelt er lavere i tett befolkede områder enn i spredtbygde strøk. Dette underbygges av statistikk som viser at utbygging har gått raskere og at det er høyere dekning av høyhastighetsbredbånd i tett befolkede områder enn i spredtbygde strøk¹³. Samtidig vet vi at det kan være betydelige lokale forskjeller, og videre at det i noen tilfeller kan være svært kostnadskrevenende å bygge ut f.eks. i sentrumsområder i storbyer.

¹² Se https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse/_attachment/inline/b24ef2ec-a6ae-4ad7-bdc7-2fa0a831ee3c:ce684c2a0216891f2dbe0fac240bff98695e2d92/Analyse%20av%20grossistmarkedet%20for%20tilgang%20til%20faste%20aksessnett%20-%20H%C3%B8ringsdokument%202024.%20mars%202025.pdf

¹³ <https://nkom.no/statistikk/nokkeltall-og-interaktive-dashbord/bredbandsdekning>

Norge og Finland har med 18 innbyggere per kvadratkilometer i 2025¹⁴ lavest befolkningstetthet av de nordiske landene. Sverige har 26 innbyggere per kvadratkilometer, mens Danmark skiller seg i denne sammenhengen ut med 141.

Når det gjelder bosettingsmønster, har vi benyttet data fra statistikkplattformen Statista¹⁵ som viser hvor stor andel av befolkningen som bor i urbane strøk i de ulike landene. For Norges del stemmer dataene fra Statista godt overens med dataene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) som viser hvor stor andel av den norske befolkningen som bor i det SSB kategoriserer som tett befolkede områder. Vi legger derfor til grunn at dataene fra Statista også stemmer godt overens med tilsvarende data fra de nasjonale statistikkbyråene i de øvrige nordiske landene.

Dataene fra Statista viser at Norge over tid har hatt en klart lavere andel av befolkningen bosatt i urbane strøk enn de andre nordiske landene. Vi har imidlertid nærmet oss Finland i løpet av de siste årene, og i 2023 var andelen i Norge og Finland henholdsvis ca. 84 og 86 prosent. Tilsvarende andeler i både Danmark og Sverige var nær 89 prosent. Det betyr at Norge historisk sett har hatt, og fremdeles har, en høyere andel av befolkningen som bor i spredtbygde områder enn de andre nordiske landene. Dette kan i noen grad forklare investeringer per innbygger i Norge som har vært høye over tid, ref. kapittel 4.1.1, iallfall sammenlignet med Sverige og Finland. Det er imidlertid vanskeligere å forklare at investeringer per innbygger i Danmark har vært på norsk nivå i den siste tiårsperioden, tatt i betraktning befolkningstetthet og bosettingsmønster i Danmark.

4.1.3 Ulik grad av offentlig støtte til utbygging av fast bredbånd i de nordiske landene

Europeisk regelverk åpner for at EU/EØS-land kan bevilge offentlig midler til utbygging av fast bredbånd i områder som ikke vil bli bygget ut på rent kommersielt grunnlag. Tefficient har sammenstilt data for slik offentlig støtte i Sverige, Norge og Danmark. Dette er vist i figur 14. Finland er ikke med i denne sammenligningen, men etter det Nkom er kjent med, er nivået på slik offentlig støtte vesentlig lavere i Finland enn i de andre nordiske landene. Finske tilbydere har for øvrig over tid gitt satsning på mobil infrastruktur høyere prioritet enn infrastruktur for fast bredbånd.

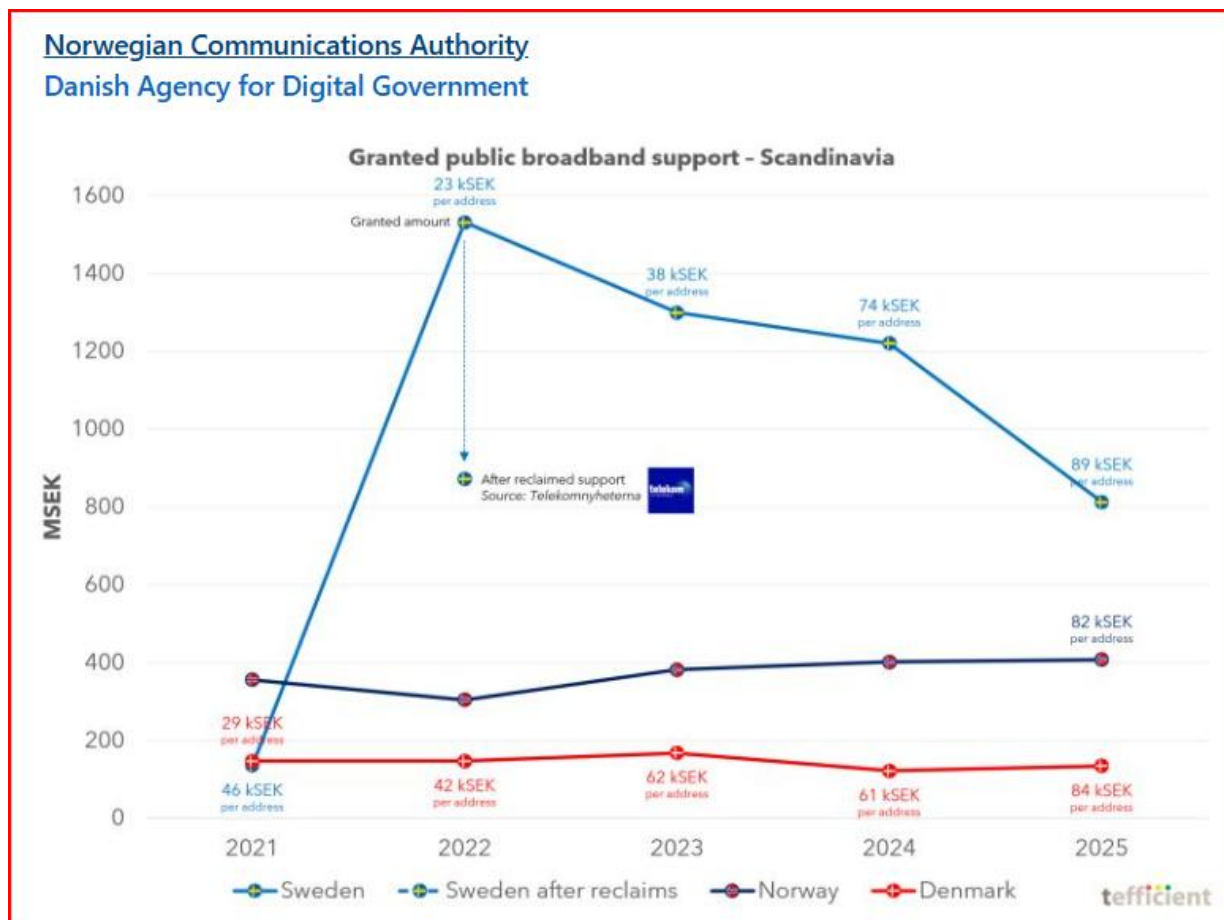
Som vi ser i figur 14, skiller Sverige seg klart ut med det høyeste nivået på offentlig støtte over tid, selv når det tas i betraktning at Sverige har det høyeste befolkningstallet av disse landene. Figur 14 viser bare tall tilbake til 2021, og i 2021 var omfanget på offentlig støtte i Sverige relativt lite. Svenske myndigheter bevilget imidlertid SEK 4,25 milliarder i offentlig støtte til bredbåndsutbygging for perioden 2017 – 2020¹⁶, så nivået på offentlig støtte i Sverige har vært høyt i nordisk sammenheng over en lang tidsperiode.

¹⁴ <https://fn.no/statistikk/befolkningstetthet>

¹⁵ <https://www.statista.com/statistics/455906/urbanization-in-norway/>,
<https://www.statista.com/statistics/455812/urbanization-in-denmark/>,
<https://www.statista.com/statistics/455935/urbanization-in-sweden/>,
<https://www.statista.com/statistics/455824/urbanization-in-finland/>

¹⁶ <https://bredbandsforum.se/media/1377/sverige-helt-uppkopplat-2025-slutlig.pdf>, side 29.

Vi har i kapittel 4.1.1 vist at tilbydernes investeringer per innbygger over tid har vært lavere i Sverige enn i Norge. Det er vanskelig å tallfeste i hvilken grad offentlig støtte har påvirket investeringsnivået til tilbyderne i de ulike landene. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det lavere nivået på investeringer per innbygger fra svenske tilbydere i noen grad har sammenheng med det høye nivået på offentlig støtte i Sverige.



Figur 14: Nivå og utvikling for offentlig støtte til utbygging av bredbånd i Sverige, Norge og Danmark i perioden 2021 – 2025. Beløper i SEK. (Kilde: Tefficient, 2025).

4.1.4 Oppsummering kostnadsforskjeller ved utbygging av nett

Vurdering av kostnadsforskjeller ved utbygging som grunnlag for ulikt prisnivå viser et sammensatt bilde. Flere faktorer påvirker kostnader for utbygging av fast bredbånd i de nordiske landene, og potensielt prisene.

I Norge vet vi at investeringer per innbygger normalt er høyere i spredtbygde enn i tettbygde strøk. Geografi, høy befolkningstetthet og bosettingsmønster gir i utgangspunktet danske tilbydere gode forutsetninger for kostnadseffektiv utbygging av bredbåndsnett, men samtidig ser vi at danske investeringer har vært på nivå med investeringene i Norge over en lengre tidsperiode. Uansett årsaker til at tilbydernes investeringer i Norge og Danmark er høyere enn i Sverige og Finland, er det rimelig å

anta at investeringsnivå har en viss betydning for prisnivå, siden ARPU for fast bredbånd er høyest i Norge og Danmark (ref. kapittel 2.1).

Sverige skiller seg ut med høyest nivå over tid på offentlig støtte til utbygging av fast bredbånd. Det kan ikke utelukkes at svenske tilbyders relativt lave investeringstall har sammenheng med det høye nivået på offentlig støtte. I den grad tilbydernes investeringer har betydning for prisnivå, kan i så fall det høye nivået på offentlig støtte i Sverige være en medvirkende årsak til at ARPU på fast bredbånd i Sverige er vesentlig lavere enn særlig i Norge og Danmark.

Vi har ikke data som gjør at vi kan se på forskjeller i driftskostnader (OPEX) mellom tilbydere i de nordiske landene. Tefficient har imidlertid vist at Telenor Norge og Telia Norge sitter igjen med mer av sin inntekt når både OPEX og CAPEX er trukket fra, enn de øvrige nordiske selskapene i Tefficients sammenligning når man ser investeringer i mobil- og fastnett samlet. Ut fra dette har Tefficient konkludert med at verken Telenor Norge eller Telia Norge har problemer med høy OPEX+CAPEX sett i forhold til inntektene. Selv om vi ikke har helt sammenlignbare data for norske, og for så vidt øvrige nordiske selskaper som kun tilbyr fast bredbånd, viser annet tallmateriale at det er stor variasjon i avkastning på egenkapital blant norske bredbåndstilbydere.

4.2 Ulikheter i konkurransesituasjon

I dette kapittelet vil vi se nærmere på faktorer som i ulik grad kan ha betydning for konkurransen i de nordiske landene.

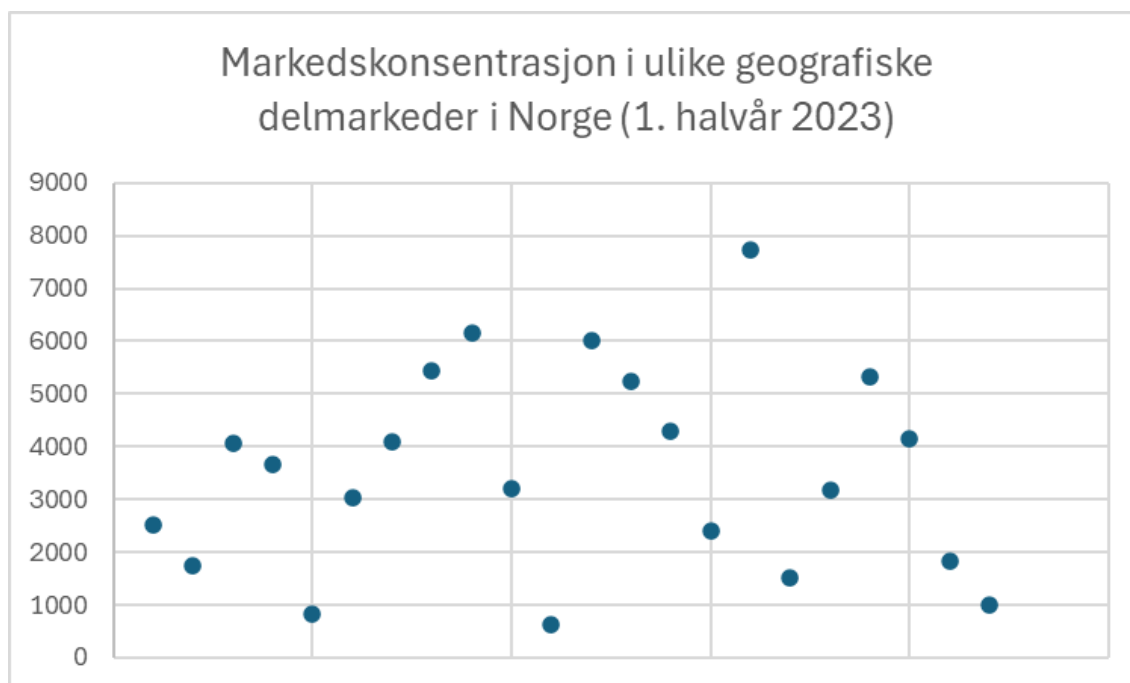
4.2.1 Markedskonsentrasjon

Tefficient har sett på markedskonsentrasjon ved å sammenligne såkalt HHI¹⁷, og viser at alle landene på nasjonalt nivå har en HHI mellom 2000 og 3000¹⁸ i sluttbrukermarkedet for bredbånd. Dette indikerer at markedskonsentrasjonen på nasjonalt nivå i alle landene ligger på et moderat eller nært moderat nivå. Når det gjelder bredbåndsmarkedet, kan imidlertid markedskonsentrasjon på nasjonalt nivå være noe misvisende. Bredbåndsmarkedet i Norge, og for så vidt også i mange andre land, består av et høyt antall tilbydere der mange av dem hver for seg opererer i et begrenset geografisk område. Innenfor slike geografiske områder vil markedskonsentrasjonen kunne være vesentlig annerledes, og i mange tilfeller betydelig høyere, enn markedskonsentrasjonen på nasjonalt nivå.

¹⁷ Herfindahl-Hirschman Index (HHI).

¹⁸ HHI-skalaen går fra 0 til 10 000, og jo høyere tallet er, desto høyere er markedskonsentrasjonen. Som Tefficient påpeker i sin rapport, kan det diskuteres hvor grensen går mellom et moderat konsentrert marked og et høyt konsentrert marked, men Tefficient viser til det amerikanske justisdepartementets retningslinjer for foretakssammenslutninger der det uttrykkes at HHI over 2500 vurderes som høy markedskonsentrasjon.

Våren 2024 hadde Nkom på høring en markedsanalyse der vi hadde definert 22 geografiske delmarkeder¹⁹. I våre SMP-analyser av de enkelte delmarkedene, så vi blant annet på markedskonsentrasjon. Figur 15 viser HHI for hvert av de 22 delmarkedene.



Figur 15: Markedskonsentrasjon/HHI i hvert av de 22 delmarkedene som inngikk i Nkoms markedsanalyse av bredbåndsmarkedene fra våren 2024. Dataene som er benyttet er per 1. halvår 2023 (Kilde: Nkoms ekomstatistikk).

Som vi ser av figur 15, var HHI 3000 eller høyere i 14 av de 22 delmarkedene. Det betyr at markedskonsentrasjonen i mange deler av landet var langt høyere enn markedskonsentrasjonen på nasjonalt nivå.

Vi har ikke data som gjør at vi kan sammenligne markedskonsentrasjon mellom landene på annet enn nasjonalt nivå. Den danske regulatøren beregnet riktignok HHI for 21 ulike geografiske delmarkeder da de utarbeidet sin seneste analyse av bredbåndsmarkedet i Danmark. Den analysen er imidlertid fra 2020, og i etterkant av det har flere danske bredbåndstilbydere åpnet sine nett for grossisttilgang (både gjennom regulering og på frivillig basis). Markedskonsentrasjonen i de danske geografiske delmarkedene kan derfor ha endret seg siden 2020.

Selv om vi her ikke kan sammenligne markedskonsentrasjon mellom landene på annet enn nasjonalt nivå, kan vi fastslå at markedskonsentrasjon i ulike geografiske delmarkeder/områder innenfor et land

¹⁹ https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse/_attachment/download/44e0f3d0-167b-4ec0-8dfd-8493a01ebd5d:17d6932d6ad1cea72485da8803917b089eacb5d5/H%C3%B8ring%2014.%20mars%202024%20-%20Revidert%20analyse%20av%20grossistmarkedet%20for%20tilgang%20til%20faste%20aksessnett.pdf

kan variere betydelig. Tefficient har i sin rapport uttrykt at markedskonsentrasjon ikke er en sannsynlig forklaring på høye bredbåndspriser i Norge. Konkurransen i bredbåndsmarkedet foregår imidlertid i stor grad på lokalt og regionalt nivå, og den høye markedskonsentrasjonen i mange deler av Norge indikerer at konkurransen ikke fungerer tilfredsstillende.

4.2.2 Betydningen av FTB for konkurransen i bredbåndsmarkedet

Tefficient har i sin rapport sammenlignet offentlig tilgjengelige listepriser fra tilbydere i de ulike landene, og viser der at FTB i Sverige, Danmark og Finland er lavere priset enn fiberbasert bredbånd. I Norge er imidlertid ikke FTB et lavprisprodukt sammenlignet med fiber²⁰. Det er i denne sammenhengen viktig å påpeke at FTB-produktene ikke er helt like på tvers av landene. I Norge har tilbyderne bare valgt å levere FTB med bruk av ekstern antenne hos sluttkunden, mens i de andre landene kan slutt kunder velge om de vil benytte (og betale for) ekstern antenne. Ekstern antenne bidrar til høyere kvalitet på tjenesten, men for mange kunder kan kvaliteten på tjenesten oppleves tilstrekkelig god uten bruk av ekstern antenne.

Det er også forskjell mellom landene på hvordan FTB selges med hensyn til hastigheter. I Norge, og i senere tid også i Finland, reserverer FTB-tilbyderne tilstrekkelig kapasitet i 4G/5G-nettet til at de kan garantere et visst nivå på kvaliteten til hvert FTB-abonnement, og FTB selges med ulike hastigheter som kundene normalt kan forvente. Priser for FTB-abonnement er dermed basert på hastighetene som tilbys. De aller fleste svenske og danske FTB-tilbyderne differensierer ikke på ulike hastigheter, men kommuniserer til kundene hva de kan forvente i maksimumshastighet avhengig av hvor de bor. FTB-abonnement i Sverige og Danmark selges dermed i større grad som «best effort», og da uten prisdifferensiering basert på hastighet.

Tefficient har i sin rapport fremhevet at dersom prisnivået på FTB i Norge kunne vært presset ned, f.eks. gjennom å tilby FTB uten absolutt krav om bruk av ekstern antenne, ville FTB i større grad bidratt til priskonkurranse på fast bredbånd. Samtidig er de tre mobilnettooperatørene i Norge også de største tilbyderne på fast bredbånd, og de har trolig få insentiver til å tilby FTB der de allerede leverer bredbånd via fiber eller HFC. I både Sverige og Danmark er det minst én mobilnettooperatør som ikke har fastnettvirksomhet, og som da heller ikke trenger å ta de samme strategiske vurderingene når de benytter FTB i konkurranse med annet fast bredbånd.

Selv om vi har sett at Telenor og Telia i noen områder i Norge har benyttet FTB til å konkurrere der de ikke selv har fiber eller HFC, har dette vært av relativt moderat omfang. Tall fra Nkoms ekomstatistikk viser for øvrig at veksten i FTB-abonnement i Norge nærmest har stoppet opp, og det usikkert hvilken betydning FTB vil få for konkurransen i det norske bredbåndsmarkedet i årene fremover.

²⁰ Dette vises ikke bare i listepriser for FTB i Norge, men også i ARPU for FTB. ARPU per måned for FTB i privatkundesegmentet i Norge var i 2024 ifølge data fra Nkoms ekomstatistikk bare 11 kroner lavere enn ARPU per måned for fiber til individuelle kunder.

4.2.3 Grossisttilgang til fibernett

Det norske bredbåndsmarkedet består i all hovedsak av aktører som er vertikalt integrerte, det vil si at de både eier og drifter bredbåndsnett, og i tillegg opptrer som tjenesteleverandør av internetttilgang, tv-tjeneste og eventuelle andre tjenester. Disse aktørene tilbyr ikke tilgang i sine nett for konkurrerende tjenesteleverandører. Unntakene er Telenor, som gjennom SMP-regulering er pålagt å tilby grossisttilgang til sine fiberaksesser, og aktører som har mottatt offentlig støtte til utbygging av nett i områder der det ikke er grunnlag for kommersiell utbygging. Tilgangsplikten som følger av offentlig støtte, gjelder bare de aksessene som er bygget ut med slik støtte.

I Norge er det dermed en relativ lav andel av fiberaksessene som er tilgjengelig for grossisttilgang, og der det er mulighet for grossisttilgang, må tilgangskjøpere konkurrere med netteierens egne tjenestetilbud.

Tefficient har i sin rapport pekt på at det lave omfanget av åpne fibernett, særlig sammenlignet med Sverige og Danmark, bidrar til lavere grad av konkurranse på levering av tjenester, noe som igjen kan bidra til å forklare høye bredbåndspriser i Norge. Videre går det frem av Nkoms analyse av bredbåndsmarkedet som var på høring våren 2025²¹, at økt grad av åpne fibernett vil være en helt sentral faktor for at det norske bredbåndsmarkedet skal bevege seg i retning av bærekraftig konkurranse.

4.2.4 Oppsummering konkurransesituasjon

Tefficient har i sin rapport uttrykt at markedskonsentrasjon ikke er en sannsynlig forklaring på høye bredbåndspriser i Norge. Tefficient har imidlertid sett på markedskonsentrasjon på nasjonalt nivå, mens konkurransen i bredbåndsmarkedet i stor grad foregår på lokalt og regionalt nivå. Nkoms analyser av geografiske delmarkeder som var på høring våren 2024, viser at markedskonsentrasjon i mange deler av landet var til dels svært høy. Vi har ikke data som gjør at vi kan sammenligne markedskonsentrasjon mellom landene på mer geografisk oppsplittet nivå, men den høye markedskonsentrasjonen i mange deler av Norge indikerer uansett at konkurransen ikke fungerer tilfredsstillende.

Tefficient har fremhevet at FTB i Norge, i motsetning til i de andre nordiske landene, ikke er et lavprisprodukt sammenlignet med fiber. Norske tilbydere har valgt å stille strengere kvalitetskrav til FTB-produktene (bl.a. krav om bruk av ekstern antenne) enn tilbydere i de andre nordiske landene. Dersom FTB i Norge kunne tilbys med tilsvarende fleksibilitet knyttet til kvalitetskrav som i våre naboland, ville det vært grunnlag for å sette lavere priser på FTB-produktene. FTB ville i så fall i større grad kunne bidratt til priskonkurranse på fast bredbånd. Det er imidlertid lite som hittil tyder på at norske mobilnettoperatører har insentiver til å benytte FTB i stort omfang som lavprisprodukt i

²¹ https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse/_/attachment/inline/b24ef2ec-a6ae-4ad7-bdc7-2fa0a831ee3c:ce684c2a0216891f2dbe0fac240bff98695e2d92/Analyse%20av%20grossistmarkedet%20for%20tilgang%20til%20faste%20aksessnett%20-%20H%C3%B8ringsdokument%202024.%20mars%202025.pdf

konkurranse med fiber og HFC, siden alle de norske mobilnettoperatorene også er blant de største tilbyderne innen fastnettvirksomhet.

Det norske bredbåndsmarkedet er i stor preget av mange vertikalt integrerte aktører som ikke tilbyr grossisttilgang til konkurrerende tjenesteleverandører. I Sverige og Danmark er åpne fibernett normen, og Finland tar også steg i den retning. I Nkom analyse av det norske bredbåndsmarkedet går det frem at økt grad av åpne fibernett i Norge vil være en helt sentral faktor for økt valgfrihet og konkurranse, som igjen vil ha betydning for priser på fast bredbånd.

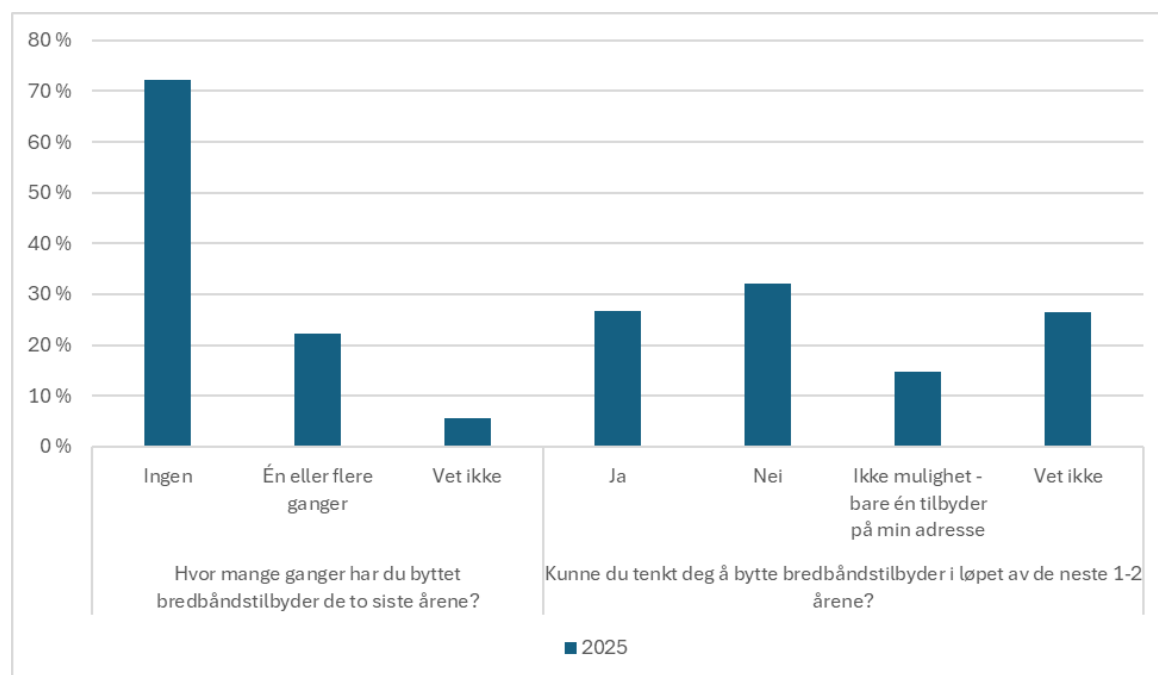
4.3 Kundeadfærd

Nkom har ved hjelp av en markedsundersøkelse forsøkt å avdekke årsaker til sluttbrukernes valg og adferd, herunder hvor prisbevisste norske sluttbrukere er når det gjelder fast bredbånd.

Undersøkelsen ble gjennomført av Respons Analyse i mai 2025. I undersøkelsen er det mulig å skille mellom respondenter som er tilknyttet kollektive avtaler, og respondenter med individuelle avtaler. Når vi her skal se nærmere på kundeadfærd, vil vi fokusere på kunder med individuelle avtaler, siden disse i større grad kan ta selvstendige valg knyttet til valg av bredbåndstilbydere.

4.3.1 Prisbevissthet blant norske bredbåndskunder i privatkundesegmentet

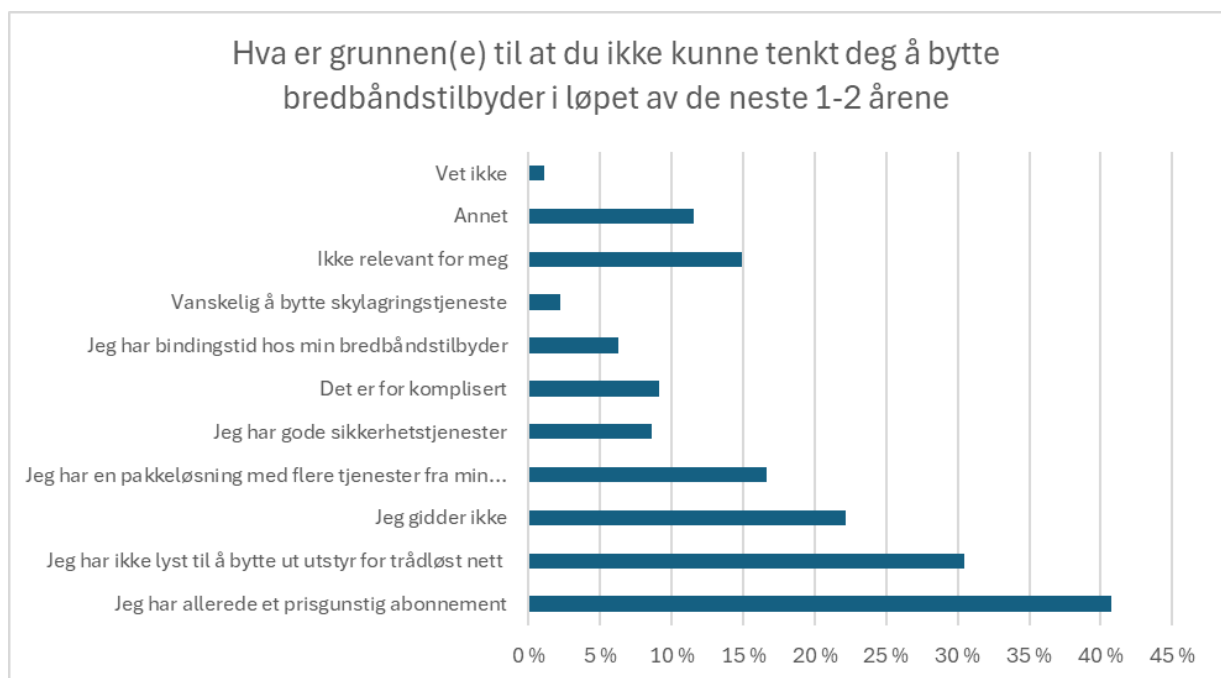
Figur 16 er basert på markedsundersøkelsen og viser at i overkant av en femtedel av sluttbrukerne i privatmarkedet med individuelle avtaler har byttet bredbåndstilbydere én eller flere ganger i løpet av de siste to årene, og at en omtrent en tredjedel kan tenke seg å bytte bredbåndstilbydere i løpet av de neste 1-2 årene.



Figur 16: Bytte av bredbåndstilbydere – privatkunder med individuelle avtaler (Kilde: Markedsundersøkelse gjennomført av Respons Analyse i mai 2025).

Samtidig går det frem av markedsundersøkelsen at ca. 15 prosent av respondentene oppga at de ikke har mulighet til å bytte tilbyder, siden de mener bare én tilbyder kan levere på deres adresse. Totalt svarte om lag 58 prosent «nei» eller «vet ikke» på spørsmål om de kan tenke seg å bytte tilbyder i løpet av de neste 1-2 årene.

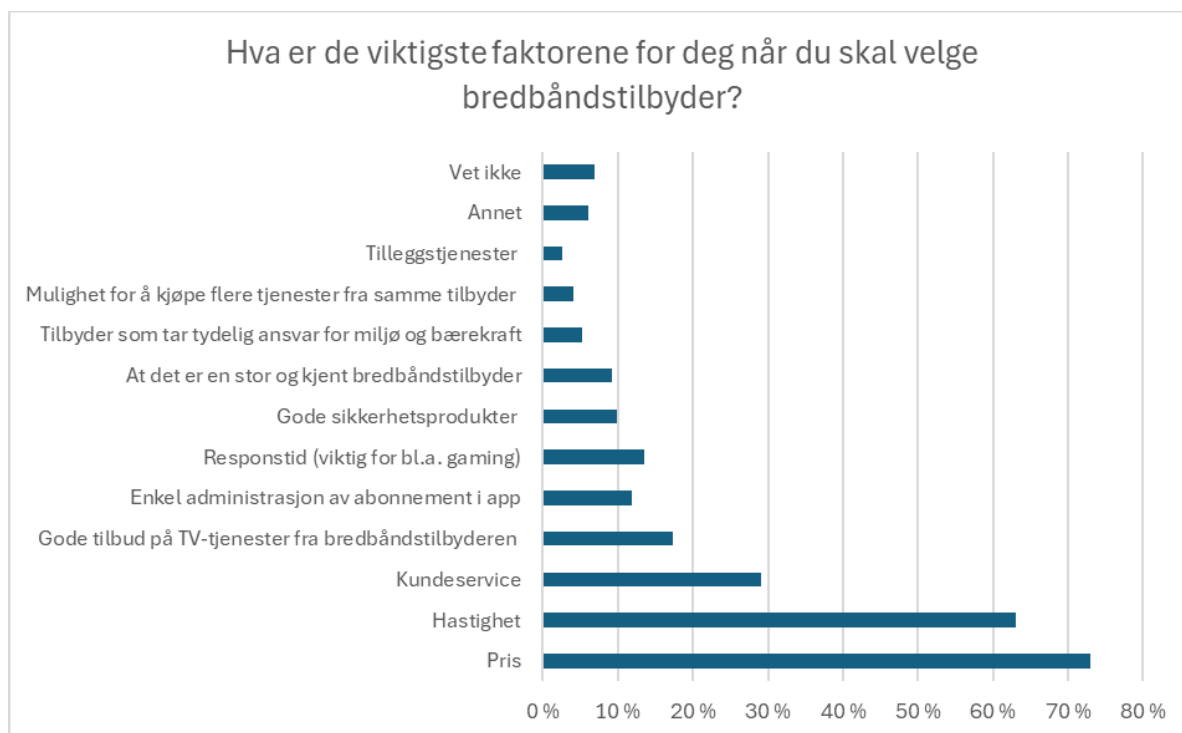
De som svarte «nei» på spørsmålet om de kan tenke seg å bytte bredbåndstilbyder i løpet av de neste 1-2 årene, ble videre spurt om grunnene til at de ikke kan tenke seg å bytte. Figur 17 viser hva respondentene la vekt på.



Figur 17: Grunner til ikke å bytte bredbåndstilbyder – privatkunder med individuelle avtaler (Kilde: Respons Analyse, 2025)

Det går frem av figur 17 at den viktigste årsaken til at kundene ikke kan tenke seg å bytte bredbåndstilbyder er at de mener de allerede har et prisgunstig abonnement. Andelen som oppgir denne grunnen, er ca. 41 prosent. Andre viktige årsaker er blant annet liten lyst til å bytte utstyr for trådløst nett, at kundene ikke gidder og at de har pakkeløsninger med flere tjenester fra sin bredbåndstilbyder.

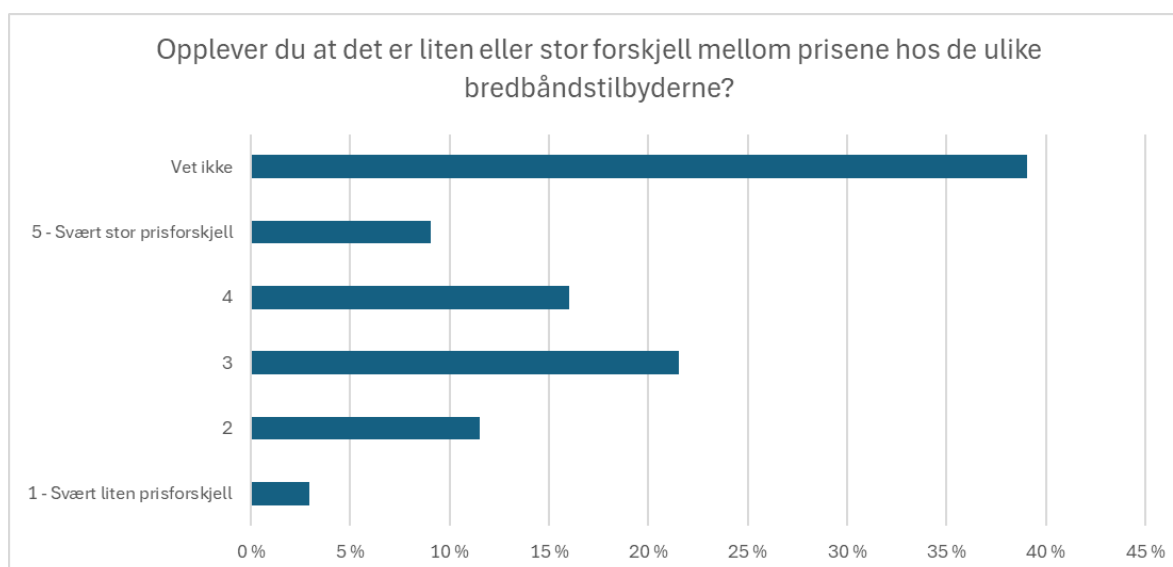
Det fremkommer videre av undersøkelsen at pris etterfulgt av hastighet er de viktigste faktorene ved valg av bredbåndstilbyder. Dette vises i figur 18.



Figur 18: Viktigste faktorer for valg av bredbåndstilbyder – privatkunder med individuelle avtaler (Kilde: Respons Analyse, 2025)

Henholdsvis 73 prosent og 63 prosent av respondentene svarte at pris og/eller hastighet er blant de viktigste faktorene. Andre faktorer som er viktige for en del sluttbrukere ved valg av bredbåndstilbyder, er kundeservice, gode tilbud på TV-tjenester og responstid (såkalt «ping», som er viktig for gaming).

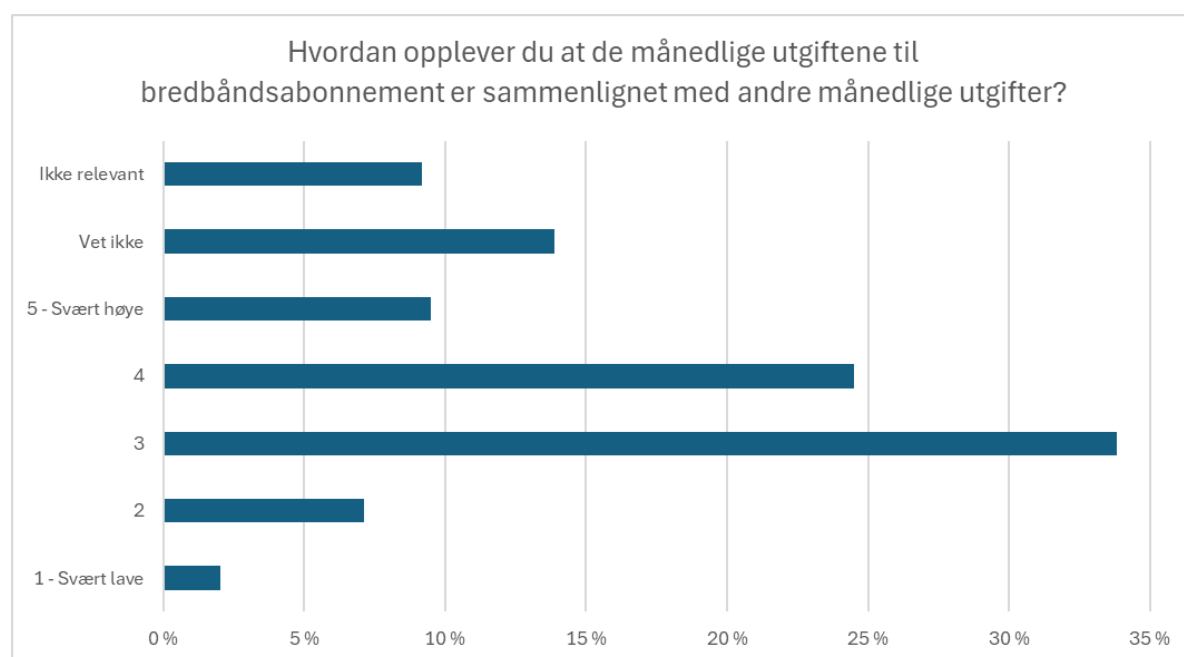
Respondentene ble videre spurt om de opplever at det er liten eller stor forskjell mellom prisene hos de ulike bredbåndstilbyderne. Resultatene på dette spørsmålet er vist i figur 19.



Figur 19: Opplevelse av prisforskjeller mellom bredbåndstilbydere – privatkunder med individuelle avtaler (Kilde: Respons Analyse, 2025).

Figur 19 viser at kun om lag 25 prosent mener at det er stor eller svært stor prisforskjell mellom de ulike bredbåndstilbyderne. Om lag 60 prosent har svart «vet ikke» eller «verken eller» på dette spørsmålet. Ytterligere data fra markedsundersøkelsen viser at om lag 40 prosent ikke følger med på priser og pristilbud på bredbåndsabonnement²². De høye andelenene som ikke vet om det er prisforskjeller og ikke følger med på priser kan etter Nkoms vurdering indikere at en vesentlig andel av bredbåndskundene ikke er særlig prisbevisste, men det kan også indikere at mange trolig har begrensede muligheter med hensyn til å kunne velge mellom flere tilbydere. Videre svarte 15 prosent av respondentene at det er liten eller svært liten prisforskjell. For disse kundene vil insentivene til å følge med på priser og eventuelt bytte tilbyder være lave.

Opplevelsen av størrelsen på de månedlige utgiftene til bredbånd sammenlignet med andre månedlige utgifter vil også ha betydning for hvor prisbevisst man er. Dersom man opplever at mulig besparelse ved å bytte bredbåndstilbyder er liten sammenlignet med andre månedlige utgifter, vil insentivene til å følge med på priser være relativt lave, og man vil trolig i større grad vektlegge andre kriterier enn pris ved valg av tilbyder.



Figur 20: Månedlige utgifter til fast bredbånd sammenlignet med andre månedlige utgifter – privatkunder med individuelle avtaler (Kilde: Respons Analyse, 2025).

Figur 20 viser at 35 prosent mener de månedlige utgiftene for fast bredbånd er høye eller svært høye sammenlignet med andre månedlige utgifter. Om lag 43 prosent har svart enten «svært lave», «lave» eller «verken eller» på dette spørsmålet.

²² Dette går ikke frem av figur 19, siden svaralternativet «Jeg følger ikke med på priser og pristilbud for bredbåndsabonnement» var knyttet til et av de andre spørsmålene som ble stilt i markedsundersøkelsen.

4.3.2 Betaler norske bredbåndskunder for mer enn de bruker?

I kapittel 3.2 viste vi at 73 prosent av husstandene mener de har passe hastighet på sin bredbåndsforbindelse, ifølge markedsundersøkelsen fra 2025. Videre mener 20 prosent av husstandene at de kunne klart seg med lavere hastighet enn de abonnerer på²³. Det kan synes åpenbart at den sistnevnte andelen betaler for høyere hastighet enn de har behov for, men også blant de som har svart at de har passe hastighet kan det være mange som abonnerer på høyere hastighet enn det som er nødvendig basert på faktisk bruk. For eksempel har NextGenTel nylig utført målinger av sine kunders faktiske bruk, og kommet frem til at nær 60 prosent av deres kunder som abonnerer på 100/100 Mbit/s og 300/300 Mbit/s kan gå ned i hastighet uten at det forringer brukeropplevelsen merkbart²⁴.

Årsakene til at en betydelig andel bredbåndskunder abonnerer på høyere hastigheter enn de trenger, kan være sammensatte. EU har over mange år uttrykt målsetninger knyttet til bl.a. bredbåndshastighet. Allerede i 2010 fastsatte EU målsetninger om at alle europeiske husholdninger innen 2020 skulle ha tilgang til bredbånd med hastighet på minimum 30 Mbit/s nedlastingshastighet, og at halvparten av europeiske husholdninger skulle abonnere på hastigheter over 100 Mbit/s²⁵. I 2022 vedtok EU «Digital Decade Policy Programme 2030» der det bl.a. ble fastsatt en målsetning om gigabitdekning for alle sluttbrukere på fast adresse innen 2030. EUs målsetninger knyttet til bredbåndshastighet har naturlig nok i stor grad blitt gjenspeilt i de nasjonale bredbåndsmålene til EU/EØS-landene som har blitt kommunisert til bransje og befolkninger, og det sterke fokuset på hastighet kan ha påvirket mange husstander til å velge abonnement med hastighet som ikke nødvendigvis er basert hva den enkelte husstand trenger.

Tilbydere kan også ha bidratt til at mange husstander abonnerer på høyere hastigheter enn de trenger. De fleste tilbydere har opp gjennom årene gradvis økt de laveste hastighetene de tilbyr, og i 2025 tilbyr for eksempel flertallet av Altibox-partnerne ikke fiberbredbånd til husstander med lavere hastighet enn 150/150 Mbit/s dersom husstander bare vil abonnere på bredbånd med internetttilgang (dvs. uten TV-tjeneste). Videre har tilbydere av særlig fiberbredbånd brukt hastighet som et av salgsargumentene ved innsalg til husstander, siden fiber kan leveres med de høyeste ned- og opplastingshastighetene sammenlignet med andre bredbåndsteknologier.

4.3.3 Oppsummering kundeferd

Markedsundersøkelsen som Respons Analyse gjennomførte i mai 2025 på oppdrag fra Nkom, viser at relativt få bredbåndskunder har byttet tilbyder de siste to årene og relativt få kan tenke seg å bytte i løpet av de neste 1-2 årene. En betydelig andel har ingen eller få valgmuligheter, men selv blant dem

²³ Andelen på 73 og 20 prosent som det her er referert til omfatter både husstander i kollektive avtaler og husstander med individuelle avtaler, men data fra markedsundersøkelsen viser et relativt likt bilde mellom disse to kundegruppene ved besvarelse av det aktuelle spørsmålet.

²⁴ – [Vi selger altfor mye kapasitet og hastighet](#), Telecom Revy, 6. mai 2025.

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/ip_10_1602

som ikke oppgir dette som årsak, synes det å være begrenset vilje til å bytte tilbyder. Mange respondenter svarer at de allerede har et prisgunstig bredbåndsabonnement, og/eller at de ikke har lyst til å bytte utstyr for trådløst nett (ruter og ev. mesh-utstyr).

Selv om et klart flertall av respondentene oppgir at pris er blant de viktigste faktorene ved valg av bredbåndstilbyder, er det en betydelig andel på 27 prosent som ikke mener pris er spesielt viktig. Et flertall av respondentene vet ikke eller er nøytrale til spørsmål om det er stor prisforskjell mellom de ulike tilbyderne. En betydelig andel oppgir at de månedlige utgiftene til fast bredbånd er høye sammenlignet med andre månedlige utgifter, men en noe større andel har valgt svaralternativer som tilsier at de ikke opplever det slik. Resultatene indikerer etter Nkoms vurdering at en betydelig andel av bredbåndskundene ikke er særlig prisbevisste. En medvirkende årsak kan være at mange av dem har ingen eller få valgmuligheter.

Videre indikerer resultater fra samme undersøkelse at en betydelig andel abonnerer på høyere bredbåndshastigheter enn de trenger. Dette understøttes av målinger som er utført av en av norske tilbyderne. Det store fokuset på hastighet både fra EU, nasjonale myndigheter og tilbydere, kan ha påvirket mange husstander til å velge abonnement med hastighet som ikke nødvendigvis er basert på behovene til de enkelte husstander.

4.4 Salg av sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester til forbrukere

De siste årene er det blitt vanlig i Norge at en del tilbydere synliggjør at de inkluderer eller selger sikkerhetsprodukter som tillegg til bredbåndsabonnement i privatmarkedet. I markedsføringen av bredbåndstjenester har sikkerhetsprodukter fått stadig mer fokus, blant annet gjennom Telenors reklamekampanjer hvor Telenors mobil- og bredbåndsnett omtales som Hele Norges sikkerhetsnett²⁶. Enkelte tilbydere inkluderer eller selger også skylagring som tilleggstjeneste til bredbåndsabonnement.

4.4.1 Grunnleggende sikkerhet i bredbåndsnett

Tilbydere skal levere nett og tjenester som tilfredsstiller krav til forsvarlig sikkerhet. Dette følger av ekomloven § 3-1. I dette ligger det bl.a. at et krav til tilbyder om sikring av konfidensialitet, både av den kommunikasjon som overføres, og av informasjon om selve overføringen

Tilbyder pålegges å iverksette forsvarlige sikkerhetstiltak for å sikre kommunikasjon som overføres via sine elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester. Kommunikasjons- og personvernet er særdeles viktig innenfor elektronisk kommunikasjon, og bestemmelsen verner både kommunikasjonen, personopplysninger og andre data.

Med «forsvarlig sikkerhet i elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester» siktes det til nettets og tjenesters evne til å stå imot handlinger som kan skade nettenes, tjenestenes og dataenes tilgjengelighet (at man kan få tilgang til dem), autentisitet (at kommunikasjon og data er opprinnelige

²⁶ [Hele Norges sikkerhetsnett](#)

og ekte), integritet (at kommunikasjon og data er fullstendig, nøyaktig og gyldig, med andre ord at kommunikasjon og data ikke blir endret utilsiktet eller tilsiktet av uvedkommende) eller konfidensialitet (at uvedkommende ikke får tilgang til kommunikasjon og data). Dette innebærer at sikkerhetstiltakene skal hindre at nett, tjenester og data kompromitteres.

I tillegg har tilbyderne taushetsplikt. Dersom tilbyder ønsker å benytte taushetsbelagte opplysninger for å avsløre urettmessig bruk av nett eller tjenester, vil dette være å anse for en rettmessig behandling som ikke krever samtykke fra bruker, forutsatt at dette ligger innenfor bruken av kommunikasjonstjenesten. I tillegg vil bruk av opplysninger til sikkerhets- og feilrettingsformål kunne være lovlig behandlingsformål.

Tiltak for å ha forsvarlig sikkerhet og som ikke bryter med tilbyders taushetsplikt, kan f.eks. være tiltak for å hindre utbrudd av skadevare. På den annen side har kunder krav på taushetsplikt og regelverket oppstiller krav om nettnøytralitet. Tilbydere kan dermed ikke uten videre stoppe all trafikk som kan innebære uheldige konsekvenser for kundene. Slike tiltak kan kreve samtykke og avtale for å kunne gjennomføres. Sikkerhetsprodukter som f.eks. skjermer forbrukere, mindreårige brukere og i større grad stopper personlig tilpassede valgt trafikk, kan derfor være viktige tilleggsprodukter for kunder som behov for dette.

Nett og tjenester vil derfor måtte ivareta det sikkerhetsnivået tilbyderne skal levere, uavhengig av om dette er synliggjort som sikkerhetsprodukter eller ikke. I tillegg kan tilbyderne tilby tilleggsproduktene som medfører ytterligere sikkerhet basert på kundens eget ønske, enten disse er inkludert eller kan kjøpes separat. Tilstrekkelig sikkerhet er viktig for å sikre nett og tjenester mot et stadig økende trusselbilde. Valgfrihet knyttet til sikkerhetsprodukter ut over det som følger av regelverket kan derfor være et viktig bidrag for at kundene kan ivareta egen sikkerhet og trygghet.

4.4.2 Nordisk kartlegging

Nkom har innhentet en kartlegging og analyse av salg av sikkerhetsprodukter og skytjenester i privatmarkedet for mobil- og bredbåndstjenester. Vi har tidligere omtalt dette i kapittel 2.3.2. Hensikten har vært å undersøke hvorvidt salg av slike tjenester helt eller delvis kan forklare prisforskjellene mellom de nordiske landene og mellom tilbydere i Norge. Kartleggingen ble gjennomført av Tefficient i mai 2025 (vedlegg 3). Kartleggingen omfatter kun sikkerhetstjenester som markedsføres og selges som «produkter» til sluttbrukere. Sikkerhet i nett som følge av lovkrav til forsvarlig sikkerhet og som ikke markedsføres som et produkt til sluttbrukere, er ikke omfattet av analysen.

I kapittel 2.3.2. fastslo vi, med unntak for Telias bredbåndskunder i Norge, at verdien norske bredbåndskunder får for pengene ikke økes sammenliknet med bredbåndskunder i de øvrige nordiske landene når det tas høyde for eventuelle inkluderte sikkerhetsprodukter og skytjenester. Høyere ARPU i Norge enn de andre nordiske landene kan derfor ikke forklares med at norske bredbåndskunder i

større grad får mer sikkerhetsprodukter og skytjenester inkludert i bredbåndsabonnement enn bredbåndskunder i de andre nordiske landene.

4.4.3 Bredbåndskunders oppfatning av hvor viktig sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester er

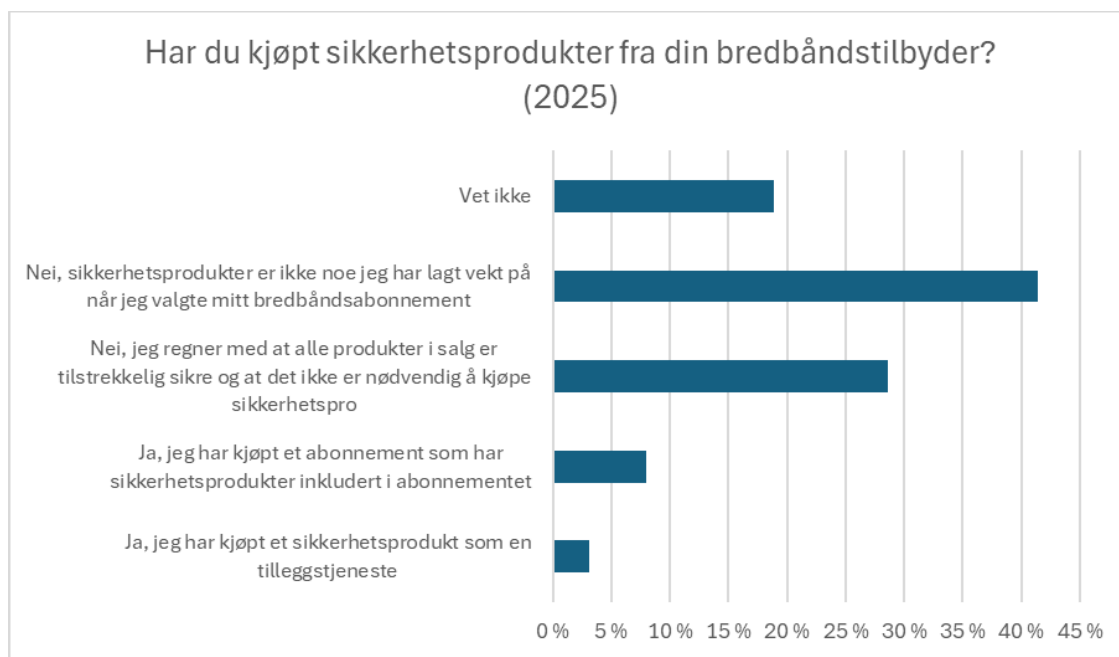
Nkom har som beskrevet i kapittel 4.3.1, undersøkt hvilke faktorer som er viktige for norske privatkunder når de skal velge bredbåndstilbyder. Markedsundersøkelsen viser at det er pris og hastighet som oppgis som viktigste faktorer ved valg av bredbåndstilbyder. Kundeservice og gode tilbud på TV-tjenester ble oppgitt som de viktigste grunnene etter pris og hastighet. Kun 11 prosent²⁷ av respondentene oppga at «gode sikkerhetsprodukter» var blant de viktigste faktorene ved valg av bredbåndstilbyder. Blant Telenors kunder var det noe større andel som oppgir sikkerhetsprodukter blant de viktigste faktorene for valg av bredbåndstilbyder (17 prosent). Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om hvorvidt kundene forstår viktigheten av sikkerhet, og dermed verdsetter tjenestene riktig ut fra deres behov.

Alder har også stor betydning for hvordan man vektlegger sikkerhetsprodukter. Data fra markedsundersøkelsen viser at aldersgruppen over 50 år legger mer vekt på sikkerhetsprodukter enn de yngre aldersgruppene. Mens ca. 35 prosent av de over 50 år oppgir at dette er viktig ved valg av bredbåndstilbyder, oppgir bare ca. 10 prosent av de under 50 år dette.

Tilleggstjenester, herunder blant annet skytjenester, oppgis kun av 3 prosent av respondentene å være blant de viktigste faktorene for å velge bredbåndstilbyder. Skytjenester fremstår dermed som lite viktig ved valg av bredbåndstilbyder, og den virkelige verdien for bredbåndskundene som har dette inkludert i abonnementet, er trolig svært begrenset. I Norge er det bare Telias bredbåndskunder som har dette inkludert, og data fra markedsundersøkelsen viser at 4 prosent av Telias kunder oppga tilleggstjenester som bl.a. skylagring blant de viktigste faktorene ved valg av bredbåndstilbyder.

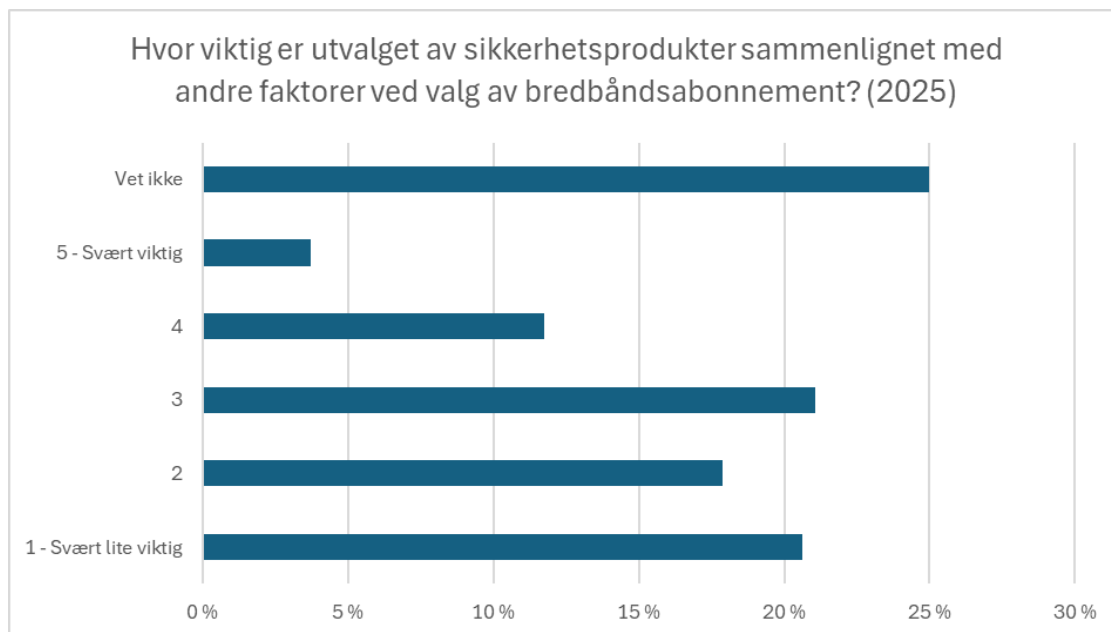
Videre oppgir nær 90 prosent av respondentene i undersøkelsen at de ikke har kjøpt sikkerhetsprodukter eller ikke vet om de har kjøpt slike produkter. Dette går frem av figur 21. Data fra undersøkelsen viser for øvrig at 24 prosent av Telenors kunder har svart at de har kjøpt slike produkter, og denne andelen er høy sammenlignet med tilsvarende andel i andre selskaper.

²⁷ Blant respondenter med individuelle avtaler svarte 10 prosent at gode sikkerhetsprodukter var viktig, mens 13 prosent av respondentene i kollektive avtaler svarte dette. Respondenter med individuelle avtaler utgjorde en noe større andel av utvalget, og i snitt for hele utvalget svarte 11 prosent at gode sikkerhetsprodukter var viktig ved valg av tilbyder.



Figur 21: Kjøp av sikkerhetsprodukter fra bredbåndstilbyder (Kilde: Respons Analyse, 2025).

I undersøkelsen ble respondentene også spurt om hvor viktig utvalget av sikkerhetsprodukter er for dem sammenliknet med andre faktorer ved valg av bredbåndabonnement. Resultatene på dette spørsmålet er vist i figur 22. Kun 16 prosent oppga at dette var viktig eller svært viktig, mens 39 prosent mente slike produkter var lite viktig eller svært lite viktig. Om lag 46 prosent var nøytrale eller visste ikke om det var viktig for dem.



Figur 22: Viktigheten av sikkerhetsprodukter sammenliknet med andre faktorer ved valg av mobilabonnement (Kilde: Respons Analyse, 2025).

Når det gjelder tilleggstjenester som bl.a. skylagring, er det som nevnt en enda lavere andel (kun 3 prosent) av de spurte som oppgir at slike tjenester er viktig for valg av bredbåndstilbyder. Bundling av skylagringstjenester og bredbåndsabonnement kan potensielt ha en innelåsende effekt på sluttbrukere ettersom dette kan komplisere et bytte hvis man også må bytte tilbyder for skylagring av bilder etc. I Norge vil i så fall dette bare gjelde Telias bredbåndskunder. Telenor i Norge selger skylagringstjenester til alle, også dem som ikke er kunder av Telenor. Andre norske bredbåndstilbydere selger ifølge Tefficient ikke skylagringstjenester.

4.4.4 Oppsummering - sikkerhetsprodukter og skylagringstjenester

Ekomnett og ekomtjenester skal leveres med «forsvarlig sikkerhet», uansett om dette er synliggjort som sikkerhetsprodukter eller ikke. Ekomloven krever at sikkerhetstiltak skal være egnet til å beskytte mot hendelser som kan skade nettenes, tjenestenes og dataenes tilgjengelighet, autentisitet, integritet og konfidensialitet. Taushetsplikt og krav til nettnøytralitet gjør imidlertid at tilbydere ikke uten videre kan stoppe all trafikk som kan innebære uheldige konsekvenser for kundene. Slike tiltak kan kreve samtykke og avtale for å kunne gjennomføres. Sikkerhetsprodukter som f.eks. skjermer forbrukere og i større grad stopper trafikk, kan derfor medføre ytterligere sikkerhet og være viktige tilleggsprodukter for kunder som har behov for dette.

I kapittel 2.3.2. viser vi til at det i Norge bare er Telia som inkluderer omfattende sikkerhetsprodukter og skytjenester i sine bredbåndsabonnement, mens Telenor og NextGenTel tilbyr dette som tilleggstjenester mot betaling. Høyere ARPU i Norge enn de andre nordiske landene kan ikke forklares med at norske bredbåndskunder i større grad får mer sikkerhetsprodukter og skytjenester inkludert i bredbåndsabonnement enn bredbåndskunder i de andre nordiske landene.

Kun 11 prosent av norske sluttbrukere gir uttrykk for at sikkerhetsprodukter er viktige for dem ved valg av bredbåndstilbyder, 16 prosent mener slike produkter er viktige sammenliknet med andre faktorer. Kun 3 prosent oppgir at tilleggstjenester som bl.a. skylagring er viktig for valg av bredbåndstilbyder.

Dette indikerer at bundling av bredbåndsabonnement og disse tjenestene kan innebære at sluttkunder betaler for produkter de ikke nødvendigvis ville kjøpt dersom de ikke var inkludert i abonnementet. Bundling av skylagringstjenester og bredbåndsabonnement kan også potensielt ha innelåsende effekter på sluttbrukere ettersom dette for mange vil komplisere et bytte når man også må bytte tilbyder for skylagring av bilder etc. Bundling av bredbåndsabonnement og sikkerhets- og/eller skylagringstjenester synes imidlertid å være lite utbredt i Norge. Som nevnt er det bare Telia som i Norge inkluderer omfattende sikkerhets- og skylagringstjenester i sine bredbåndsabonnement.

5 Tiltak for å bedre konkurransen

Departementet har bedt Nkom om å iverksette mulige nye tiltak som kan bedre konkurransen i mobil- og bredbåndsmarkedet, og som dermed kan bidra til lavere priser på sikt, ref. kapittel 1.

Telenor har gjennom Nkoms regulering vært underlagt forpliktelser om tilgang til bredbåndnett i over 25 år. Lenge gjaldt Telenors forpliktelser bare tilgang til kobberaksessnettet, men de siste ti årene har også Telenors fiberaksesser vært omfattet av tilgangsplikt. I forbindelse med Telenors prosess med sanering av kobberaksessnettet etter 2018, og den sammenfallende innfasingen av FTB, har Telenor de siste fem årene i tillegg vært pålagt tilgangsforspliktelser på det sistnevnte.

I løpet av de siste drøye 20 årene har foruten Telenor stadig flere aktører, de fleste av dem med regional eller lokal forankring, bygget fiberaksessnett i betydelig omfang mange steder i landet. Disse aktørene har gradvis økt sine markedsandeler i bredbåndsmarkedet, og da særlig på bekostning av Telenor. I Nkoms markedsvedtak fra desember 2018 ble det konkludert med at Telenor fremdeles hadde sterk markedsstilling (SMP) på nasjonalt nivå, men i Nkoms seneste markedsanalyser som har vært på høringer i løpet av perioden 2023 – 2025 er vurderingen at det ikke lenger vil være grunnlag for en slik konklusjon. Veksten til andre aktører, og da særlig mange fibertilbydere som har oppnådd høy dekning og høye markedsandeler i geografisk avgrensede områder, har medført et behov for å analysere konkurransen i bredbåndsmarkedet på et langt mer geografisk detaljert nivå enn tidligere. Siden nær alle tilbydere av fiberbasert bredbånd i Norge er vertikalt integrerte og ikke åpner for konkurrerende tjenestetilbydere, har Nkom i de seneste markedsanalysene vurdert at sluttbrukere i mange deler av landet har begrensede valgmuligheter og at det ikke er tilstrekkelig god konkurranse.

I det videre vil Nkom drøfte tiltak som kan bedre konkurransen i bredbåndsmarkedet. Det første tiltaket vi drøfter er helt sentralt i denne sammenhengen, mens effekten av de fleste øvrige tiltakene vi drøfter i stor grad avhenger av at markedet går i den retning som følger av det første tiltaket.

1) Sørge for åpning av fibernett på bred basis

Nkoms analyse av bredbåndsmarkedet som var på høring i våren 2024, resulterte at landet ble delt inn i 22 geografiske delmarkeder. Hvert av disse markedene ble analysert for å identifisere om det fantes grunnlag for å utpeke tilbydere med SMP. Avgrensning av de geografiske delmarkedene og analyse av disse ble gjort i tråd med kriterier som går frem av det felleseuropeiske rammeverket for SMP-analyse. Nkom fant grunnlag for å varsle utpeking av ni tilbydere med SMP i ti ulike geografiske delmarkeder; Telenor i to delmarkeder og åtte andre tilbydere i hvert sitt delmarked. I de tolv øvrige delmarkedene ble det ikke funnet grunnlag for utpeking av tilbydere med SMP.

De ti delmarkedene der det ble funnet grunnlag for SMP-utpekinger omfattet i underkant av 900 000 husstander, det vil si om lag 35 prosent av alle norske husstander. De ni tilbyderne som hadde blitt

varslet om SMP-utpeking, hadde til sammen i underkant av 400 000²⁸ fiberaksesser som ville blitt omfattet av tilgangsregulering i de ti delmarkedene. Dersom Nkom hadde gått videre med vedtak om SMP-utpekinger i tråd med det som ble varslet våren 2024, ville med andre ord en relativt lav andel av fiberaksessene i Norge blitt omfattet av tilgangsregulering, og effektene av regulering dermed trolig begrensede. Videre så Nkom i tiden etter høringen at de geografiske avgrensningene i analysen var lite stabile. F.eks. ble det gjennomført enkelte oppkjøp/foretakssammenslutninger som gjorde at markedsanalysen etter relativt kort tid ble utdatert, og som ville kreve ny revidering og høringsrunde. Når flere aktører i markedet samtidig har uttalt at ytterligere konsolideringer kan forventes fremover²⁹, har Nkom vurdert at en analyse med mange geografisk avgrensede delmarkeder trolig kan medføre hyppige revideringsbehov, med høy ressursbruk og høy grad av uforutsigbarhet for både grossisttilbydere og ikke minst tilgangskjøpere.

I løpet av perioden Nkom har gjennomført høringer av de seneste analysene av bredbåndsmarkedet, har flere bredbåndstilbydere tatt steg i retning av frivillig åpning for grossisttilgang til sine fibernett. Det synes langt på vei å være konsensus blant aktørene i bredbåndsmarkedet om at åpning av fibernett vil være riktig fremover ut fra forretningsmessige vurderinger, men for en del av dem sitter det langt inne å ta dette steget. Omfanget og konkretisering av planer om åpning av fibernett på frivillig basis har imidlertid økt, særlig etter Nkoms høring av markedsanalyse og varsler om SMP-utpeking våren 2024. Det synes åpenbart at «trusselen» om SMP-regulering har medvirket til dette.

Fem av de ni tilbyderne som ble varslet om SMP-utpeking har formalisert et samarbeid om en grossistplattform og avtaleverk for tilbyderbytte som skal legge til rette for grossisttilgang hos deltakerne. Lyse Fiber (Rogaland) leder dette samarbeidet, som ellers består av Eidsiva Digital (Innlandet), Haugaland Kraft (Rogaland), NTE Telekom (Trøndelag) og Eninvest (Vestland). De lysekontrollerte selskapene Altifiber (Agder), Signal Bredbånd (Nord-Norge) og Viken Fiber (Østlandet) deltar også i samarbeidet. Sammen har disse åtte tilbyderne etablert selskapet Fiberhub³⁰. Fiberhubs grossistplattform er ifølge deres nettsider planlagt klar for bruk innen utgangen av første kvartal 2026. Selskapet legger opp til at flere eiere av fibernett enn dem som per i dag deltar, kan knytte seg til dette samarbeidet og tilby grossisttilgang til sine fibernett gjennom denne plattformen.

MyFiber er et annet konkret eksempel på grossistplattform for tilbyderbytte og grossisttilgang som er under utvikling. Selskapene bak er Årdsnett og Modum Kabel-TV, og de har ambisjoner om å inngå avtaler med flere netteiere og tilgangskjøpere fra høsten 2025³¹.

²⁸ Dette antallet fiberaksesser utgjør mindre enn halvparten av antallet husstander i de ti aktuelle delmarkedene. Det er i den sammenhengen viktig å påpeke at aksesser til kunder i kollektive avtaler ikke ville bli omfattet av tilgangsregulering, siden bredbåndstilbyderne ikke eier slike aksessnett. Dersom vi kun forholder oss til husstander som ikke tilhører kollektive avtaler, utgjorde antall fiberaksesser til de ni foreslåtte SMP-tilbyderne over halvparten av antall husstander i de ti aktuelle delmarkedene.

²⁹ Se for eksempel: [Nærmere storfusjon i nord](#) (Telecom Revy, 10. april 2025) og [Klar for å handle bredbåndsselskaper for Telenor | Digi.no](#) (Digi.no, 27. januar 2025).

³⁰ <https://www.lysekonsern.no/om-oss/nyhetsarkiv/lager-noytral-fiberhub>

³¹ [Myfiber i rute – klar for lansering etter sommeren](#) (Telecom Revy, 25. juni 2025.)

Telenor, som fremdeles er pålagt tilgangsregulering basert på gjeldende vedtak fra desember 2018, har forsikret om at de vil fortsette å tilby grossisttilgang til sine fibernett i hele landet, også ved eventuelt bortfall av regulering. Telenor har videre signalisert til Nkom at de planlegger å modernisere sin plattform for grossisttilgang.

Nkom har underveis i arbeidet med markedsanalyser oppmuntret aktører til å åpne sine fibernett på frivillig og bred basis, og har i en lengre periode hatt tett dialog med deltakerne i Fiberhub, Telenor og i tillegg en rekke andre aktører som vurderer frivillig åpning. Nkoms budskap til aktørene er at frivillig åpning av fibernett på rimelige og rettferdige vilkår kan være et alternativ til SMP-regulering. En forutsetning for å kunne konkludere med at det ikke er grunnlag for å utpeke bredbåndstilbydere med SMP, er at vi har tilstrekkelige holdepunkter for at en slik åpning vil gi reell konkurranse og valgmuligheter for bredbåndskundene. Tidlig i 2025 ba derfor Nkom om konkrete forsikringer om omfang, tidsrammer og vilkår fra bredbåndstilbydere som har blitt varslet utpekt med SMP. Nkom publiserte samtidig sentrale prinsipper for tilgang som anses nødvendige for å oppnå bærekraftig konkurranse i bredbåndsmarkedet, og som det forventes at aktører som ønsker å åpne sine fibernett frivillig baserer sine forsikringer på³². Nkom mottok slike forsikringer fra Fiberhub og Telenor, samtidig som vi jobbet med en ny markedsanalyse.

I løpet av våren 2025 gjennomførte Nkom høring av ny markedsanalyse, der det ble lagt vekt på bevegelsene i markedet siden høringen våren 2024. Disse endringene ledet til en konklusjon om at markedet beveger seg i retning av bærekraftig konkurranse på tilnærmet nasjonalt nivå³³. En helt sentral forutsetning for denne konklusjonen var at løsninger for grossisttilgang til fibernett på rimelige og rettferdige vilkår vil tilbys på frivillig og bred basis til tilgangskjøpere som tilbyr bredbåndstjenester i privatkundesegmentet. Nkom var samtidig tydelig på at det kan oppstå grunnlag for å definere enkelte avgrensede geografiske markeder der det fremdeles kan bli behov for å utpeke aktører med sterk markedsstilling og pålegge forpliktelser.

Nkom mener at dialog og samarbeid med aktørene om å realisere åpning av fibernett på frivillig og bred basis er en bedre og raskere vei til økte valgmuligheter og mer konkurranse enn tradisjonell regulering i form av SMP-utpeking og pålegg av forpliktelser. SMP-regulering er ressurskrevende både for myndigheter og aktører, og historisk sett preget av høyt konfliktnivå. Dersom tilbyderne selv kan være i førerretet når det gjelder utvikling av tilgangsprodukter, løsninger for tilbyderbytte, avtaleverk etc., vil det kunne bidra til lavere konfliktnivå og raskere fremdrift. Samtidig er det viktig at Nkom er tydelige på ansvaret som følger med denne tilliten. Nkom vil stille krav til fremdrift og til oppfyllelse av de prinsippene vi har formulert for åpning av nett. Videre vil Nkom ha en tett oppfølging av bl.a. priser for grossisttilgang til fibernett. For det sistnevnte vil Nkom benytte en ny LRIC-modell, og prosessen

³² https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/frivillig-apning-av-fibernett-pa-rimelige-og-rettferdige-vilkar/_attachment/inline/6c0d0154-def5-4a76-9a6a-7b6d1561631e:4cfb611e3e315d7ae1f8f237d266a3cf1cf35346/Prinsipper%20for%20C3%A5pning%20av%20nett.pdf

³³ <https://nkom.no/ekom-markedet/nye-analyser-av-bredbandsmarkedene/horing-av-markedsanalyse>

med å anskaffe en slik kostnadsmodell er i gang. Dersom Nkom vurderer at tilbydernes prosesser med frivillig åpning av fibernett ikke går i den retningen som forventes, eller ikke går tilstrekkelig raskt, vil Nkom kunne gå tilbake til regulering basert på SMP-rammeverket.

Underveis i arbeidet med analyse av bredbåndsmarkedet har Nkom hatt, og vil fortsatt ha, tett dialog med EFTAs overvåkingsorgan (ESA). ESA stiller seg positive til den retningen Nkom legger opp til i den seneste markedsanalysen, men det gjenstår enkelte ting som må diskuteres ytterligere med ESA og bearbeides før vi kan formalisere gjennom notifisering og vedtak.

2) Følge opp nye bestemmelser i ekomloven som skal sikre effektiv bytteprosess for internettilgangstjeneste

I kapittel 4.3 går det frem at over 70 prosent av respondentene i markedsundersøkelsen har svart at de ikke har byttet bredbåndstilbyder de siste to årene, og av disse igjen svarte nær 60 prosent «nei» eller «vet ikke» på spørsmål om de kunne tenke seg å bytte i løpet av de neste 1-2 årene. Selv om årsakene bak svarene kan være sammensatte, kan det ikke utelukkes at en del bredbåndskunder på bakgrunn av egne eller andres erfaringer mener prosess med å bytte tilbyder f.eks. kan oppleves tidkrevende og/eller innebære langvarig bortfall av internettilgang pga. dårlig koordinering mellom avgivende og mottakende tilbyder. En del kunder kan også ha opplevd at de i tidligere bytteprosesser har blitt kontaktet av avgivende tilbyder kort tid etter at de har inngått avtale med ny tilbyder, og f.eks. blitt forsøkt overtalt til å benytte seg av angreretten. I markedsundersøkelsen ble det ikke spurt direkte om lite effektiv bytteprosess er en av årsakene til at kunder ikke ønsker å bytte tilbyder, men 22 prosent oppga «gidder ikke», 12 prosent oppga «annet» og 9 prosent oppga «det er for komplisert» blant årsakene. Respondenter som mener at lite effektive bytteprosesser er en medvirkende årsak til at de ikke ønsker å bytte tilbyder, vil mest sannsynlig ha benyttet de nevnte svaralternativene.

I den nye ekomloven som trådte i kraft 1. januar 2025, er det tatt inn bestemmelser om bytte av internettilgangstjeneste. Ekomloven § 4-14 stiller krav som bl.a. gjelder:

- Sluttbrukeres rett til å bytte tilbyder av internettilgangstjeneste, og tidsbruk knyttet til slikt bytte
- Ansvarsfordeling mellom avgivende og mottakende tilbyder som skal sikre effektiv bytteprosess
- Bytte av tilbyder uten unødig avbrudd i internettilgangstjenesten, og maks én virkedag med bortfall av tjenesten i bytteprosessen
- Informasjon som skal gis til sluttbruker, f.eks. at informasjon fra avgivende tilbyder skal være nøytral
- Forbud mot at avgivende tilbyder skal bruke informasjon fra bytteprosess i egen markedsføring rettet mot sluttbruker. Dette forbudet gjelder i bytteperioden og 14 dager etter at byttet er gjennomført (såkalt «winback»-forbud).

Ved realisering av åpne fibernett, som omtalt i tiltak 1, vil langt flere bredbåndskunder få økte muligheter til bytte av tilbydere. Rettigheter som følger av ekomloven § 4-14 vil derfor i større grad bli relevante for flere sluttbrukere enn det som i praksis er tilfelle i dag, og effektive bytteprosesser vil være en helt sentral faktor for økt konkurranse. Det er derfor svært viktig å nå bredt ut til både sluttbrukere og tilbydere med informasjon om de aktuelle bestemmelsene, og det vil være en viktig oppgave for Nkom å følge opp at tilbyderne etterlever disse.

Nkom har allerede gjort enkelte tiltak for å opplyse sluttbrukere og bransjeaktører om rettigheter og plikter som følger av ekomloven § 4-14, blant annet gjennom informasjon på Nkoms nettsider³⁴ og i enkelte bransjefora³⁵. Nkom har videre besluttet å starte et prosjekt høsten 2025 som blant annet omfatter oppfølging knyttet til nye bestemmelser i ekomloven, herunder bestemmelsene i § 4-14.

3) Bedre muligheter for forbrukere til å orientere seg om priser og vilkår for bredbåndstjenester

I kapittel 4.3 går det frem at om lag 40 prosent av respondentene i markedsundersøkelsen har svart «vet ikke» på spørsmål om de opplever liten eller stor forskjell mellom prisene til de ulike bredbåndstilbydere. Data fra markedsundersøkelsen viser videre at om lag 40 prosent ikke følger med på priser og pristilbud for bredbåndsabonnement. Om lag 20 prosent oppgir at de benytter prissammenligningstjenester som en av måtene til å orientere seg om priser.

Det finnes i dag enkelte prissammenligningstjenester/portaler for bredbånd som drives av private aktører på kommersiell basis, f.eks. Bytt.no, Bredbånd.no, Tjenestetorget.no og Fornye.no. Disse kan være til hjelp for bredbåndskunder som ønsker å orientere seg om priser og tilbud. Samtidig krever disse sammenligningstjenestene at forbrukere som ønsker å sammenligne priser fra tilbydere som kan levere på den enkelte forbrukers adresse, fyller ut kontaktinformasjon som videreformidles til tilbydere. Tilbydere kan da benytte denne informasjonen til å kontakte forbruker og eventuelt gi tilbud. For noen av sammenligningstjenestene er det også slik at de ikke omfatter alle bredbåndstilbydere, men bare tilbydere som de har inngått samarbeid med. De eksisterende sammenligningstjenestene gir dermed ikke forbrukere mulighet å sammenligne bredbåndspriser for konkrete adresser på en rask, enkel og oversiktlig måte, og de oppfyller ikke kravene for å oppnå såkalt godkjentmerke fra Nkom, ref. ekomforskriften § 4-12.

I notat fra Nkom til DFD datert 13. februar 2024, har Nkom gjort vurderinger og gitt anbefalinger knyttet til etablering av prissammenligningstjeneste(r) for internetttilgangstjeneste som oppfyller kravene til godkjentmerke etter ekomforskriften § 4-12³⁶. Nkom vurderer der to ulike alternativer; at

³⁴ <https://nkom.no/ekom-markedet/bytte-av-teneste-for-tilgang-til-internett>

³⁵ F.eks. konferansen Telecom World i Haugesund i slutten av april 2025: (https://www.cw.no/files/2025/05/01/12.05%20TelecomWorld%20ekomlov_Kamilla,%20Eldar%20og%20Kenneth.pdf)

³⁶ Den nye ekomloven og -forskriften trådte i kraft 1. januar 2025. Nkoms vurderinger og anbefalinger i notatet fra 13. februar 2024 ble gitt mens ny ekomlov og -forskrift var på utkastnivå.

private aktører etablerer og drifter prissammenligningstjeneste(r), eller at dette gjøres av det offentlige.

Nkom mener at god(e) prissammenligningstjeneste(r) vil bli enda mer relevant og nyttig for forbrukere i et marked der forbrukere i økt grad kan velge mellom flere tilbydere av bredbåndstjenester, ref. tiltak 1.

4) Øke bevissthet blant forbrukere om priser og tjenester, og muligheter til å bytte tilbyder

I kapittel 4.3 har vi vist at det er indikasjoner på manglende bevissthet hos mange bredbåndskunder når det gjelder priser. Tilsvarende funn er gjort i markedsundersøkelse rettet mot mobilkunder³⁷.

Når det gjelder mobilmarkedet, har Nkom hatt flere nyhetssaker og kampanjer på sosiale medier med mål om bevisstgjøring av forbrukere³⁸. Nkom har imidlertid ikke hatt tilsvarende nyhetssaker rettet mot bredbåndskunder. I motsetning til hva som er tilfelle for mobilmarkedet, eksisterer det foreløpig ikke prissammenligningstjenester for bredbåndsabonnement som tilfredsstiller kravene i ekomforskriften § 4-12, ref. omtale i tiltak 3. I mobilmarkedet er situasjonen også noe annerledes i den forstand at alle tilbydere, både MNOer og MVNOer, tilbyr mobiltjenester på nasjonalt nivå. I bredbåndsmarkedet vil forbrukere bare kunne velge mellom tilbydere som kan levere på den enkelte forbrukers adresse, og mange forbrukere har per i dag svært begrensede valgmuligheter. Nkom har derfor vært tilbakeholdne med nyhetssaker på bredbånd tilsvarende det som er gjort på mobilsiden.

I et marked der forbrukere i økt grad kan velge mellom flere tilbydere av bredbåndstjenester, ref. tiltak 1, og når det er etablert prissammenligningstjenester for bredbåndsabonnement som tilfredsstiller kravene i ekomforskriften § 4-12, ref. tiltak 3, vil Nkom gjennomføre tiltak for at bredbåndskunder skal bli mer bevisste på priser, tjenester og muligheter til å bytte tilbyder, tilsvarende det Nkom har gjort rettet mot mobilkunder.

5) Utrede barrierer for bytte av tilbyder

I tiltak 2 har vi pekt på at lite effektive prosesser for bytte av tilbyder kan bidra til at bredbåndskunder vegrer seg for å foreta tilbyderbytte. Det kan imidlertid også være andre faktorer som oppleves som byttebarrierer av bredbåndskunder.

I kapittel 4.3 fremgår det at over 30 prosent av respondentene i markedsundersøkelsen som ikke kunne tenke seg å bytte tilbyder, oppgir liten lyst til å bytte utstyr for trådløst nett som en av årsakene. De fleste bredbåndstilbydere tilbyr salg eller leie av utstyr for trådløst nett i tilknytning til abonnement, og noen tilbydere krever at kundene bruker det utstyret tilbyder leverer som en del av bredbåndsabonnementet. Denne praksisen fører til at bytte av tilbyder i de aller fleste tilfeller vil innebære bytte av utstyr for trådløst nett, noe som igjen medfører at innstillinger/konfigurering av det

³⁷ Ref. Nkoms rapport som besvarer den delen av oppdraget i Supplerende tildelingsbrev nr. 4 2024 som gjelder mobilpriser i Norge.

³⁸ *ibid.*

trådløse nettet hos kunder (og i tillegg kundens brukerterminaler, som PC, mobiltelefon, nettbrett etc.) må gjøres på nytt. Mange tilbydere vil kunne hjelpe kundene med dette, men da gjerne mot betaling³⁹.

Mange bredbåndskunder abonnerer i tillegg på TV-tjeneste fra sin bredbåndstilbyder. I de aller fleste tilfeller innebærer det bruk av proprietært utstyr og software fra tilbyderen (TV-boks/mediaspiller/fjernkontroll/navigasjonsmenyer etc.). Ved bytte av bredbåndstilbyder vil kunder med TV-tjenester fra samme tilbyder i de aller fleste tilfeller også måtte regne med å bytte utstyr for TV-tjeneste.

For noen kundegrupper vil bytte av utstyr kunne oppleves som en barriere mot tilbyderbytte. Et forslag til tiltak kan derfor være å utrede nærmere i hvilken grad denne typen, og eventuelt andre typer barrierer for bytte av tilbyder, har betydning for konkurransen. Dersom en slik utredning viser at slike barrierer utgjør et betydelig problem med hensyn til kundemobilitet, vil det måtte vurderes ytterligere tiltak i samarbeid med bransjeaktørene.

6) Utrede handlingsrommet for symmetrisk tilgangsregulering

Nkoms regulering av bredbåndsmarkedet har hittil i all hovedsak vært basert på det felleseuropeiske SMP-rammeverket, som er gjennomført i norsk rett (ekomloven kapittel 6 og 7). SMP-regulering er asymmetrisk, det vil si at bare tilbydere som gjennom markedsanalyse og vedtak utpekes med SMP kan ilegges tilgangsforpliktelser som følger av ekomloven kapittel 7. Markedsanalyser og vedtak har imidlertid begrenset varighet. For å sikre grossisttilgang over tid, og gi forutsigbarhet for aktører i grossistmarkedet, er det aktuelt å vurdere nye verktøy i stedet for eller i tillegg til SMP-regulering.

I tiltak 1 er Nkoms prosess med å styre markedsaktørene i retning frivillig åpning av fibernett behørig omtalt. Videre vil SMP-regulering fremdeles være et alternativ i områder der fibernett ikke åpnes frivillig for grossisttilgang, men det kan også være andre alternativer.

De nye bestemmelsene i ekomloven § 10-3 om tilgang til nett og tilhørende fasiliteter i og utenfor bygninger gir Nkom mulighet til å pålegge tilgangsforpliktelser uten at det forkant er nødvendig å utpeke tilbydere med SMP. Ekomloven § 10-3 gjennomfører ekomdirektivet artikkel 61 nr. 3 i norsk rett, og Nkom har publisert fyldig informasjon om dette nye regelverket⁴⁰. Siden plikter etter ekomloven § 10-3 med enkelte unntak⁴¹ kan pålegges alle tilbydere, omtales denne type regulering som symmetrisk. Selv om pålegg om plikter etter ekomloven § 10-3 også vil måtte baseres på analyse og grundige vurderinger, er det rimelig å legge til grunn at dette skal kunne gjennomføres med enklere og mindre tid-/ressurskrevende prosesser enn det som er tilfelle for regulering etter SMP-rammeverket.

³⁹ Se f.eks. <https://www.telenor.no/privat/internett/bredband/bredbandstjenester/monitor/>

⁴⁰ <https://nkom.no/ekom-markedet/tilgang-til-nett-og-tilhoyrande-fasilitetar-i-og-utanfor-bygning>

⁴¹ Disse unntakene går frem i ekomloven § 10-3 fjerde og femte ledd.

Ekomloven § 10-3 gjelder i utgangspunktet forpliktelser knyttet til fysisk tilgang til kabler og tilhørende fasiliteter i bygning eller frem til første tilkoblingspunkt hvor dette er plassert utenfor bygning. I særlige tilfeller kan Nkom imidlertid utvide tilgangsplikten til et punkt etter første tilkoblingspunkt, som sikrer tilgangssøker et tilstrekkelig antall sluttbrukerforbindelser til at det kan bli kommersielt lønnsomt. Slike særlige tilfeller kan også omfatte virtuell tilgang.

Nkom har allerede gjort noe arbeid med vurderinger av handlingsrommet knyttet til særlige tilfeller. For eksempel har det vært undersøkt hvordan ekomregulatorer i andre europeiske land tolker og anvender de tilsvarende bestemmelsene i deres nasjonale regelverk. Foreløpig er anvendelse av disse bestemmelsene i andre europeiske land av begrenset omfang, siden dette regelverket har eksistert i relativt kort tid.

Nkom vil imidlertid gjøre videre utredninger av handlingsrommet for symmetrisk regulering. Nkom mener eksistensen av denne type verktøy, og klarhet om handlingsrommet for anvendelse, vil kunne være verdifullt både med hensyn til å styre tilbydere i retning av frivillig åpning av fibernett (ref. tiltak 1) og som et alternativ til SMP-regulering ved inngripen i områder der slik frivillig åpning eventuelt ikke skjer.