



Justis- og beredskapsdepartementet  
Lovavdelingen

Deres ref.:16/1243 EO OKL/bj

Vår ref.:NI:148850

Trondheim, 29. november 2016

## Høringsuttalelse - evaluering av offentliglova

### 1 Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev 25. februar 2016 om evaluering av offentliglova. UNINETT Norid AS (Norid), som er registerenheten for landkodedetoppdomenet «.no», er av den oppfatning at det er nødvendig med en forskriftsendring. Som kjent utløp høringsfristen 25. mai 2016, og Norid er ikke en opplistet høringsinstans. Vi ber likevel om at departementet tar våre innspill i betraktning.

Norid er et datterselskap i UNINETT-konsernet, og vår eier, UNINETT AS er eid av Kunnskapsdepartementet. Allmennheten har derfor som hovedregel innsyn i Norids dokumenter, jf. offentliglova § 2 første ledd bokstav c). Imidlertid har det skjedd en utvikling i bransjen for domenenavn de siste årene som har medført at Norid må sies å drive «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private», jf. offentliglova § 2 første ledd annet punktum. Dermed er selskapet ikke lenger omfattet av lovens virkeområde.

Gjeldende offentligforskrift inneholder nærmere regler i § 1 tredje ledd om unntak fra innsyn i enkelte av Norids dokumenter. Fordi vi mener at selskapet som sådan ikke lenger er omfattet av offentliglova, ber vi departementet endre forskriftens ordlyd slik at det ikke lenger henvises til Norids dokumenter. Vårt standpunkt og vår anmodning beskrives nærmere i punkt 2 nedenfor.

Dersom departementet skulle være uenig med Norid i at selskapet driver «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private» etter offentliglova § 2 første ledd annet punktum, ber vi departementet innta Norid i opplistingen av rettssubjekter som uttrykkelig er unntatt fra offentliglovas virkeområde i offentligforskrifta § 1 første ledd. Det foreligger et sterkt behov for å unnta Norids dokumenter fra allmennhetens innsyn. Alternativt må gjeldende forskriftsbestemmelser i det minste endres slik at de uheldige virkningene ved dagens regler reduseres. Disse to alternativene drøftes i punkt 3. En sammenfatning følger av punkt 4.



## 2 Offentleglova gjelder ikke lenger for Norids virksomhet

### 2.1 Generelt

Offentleglova § 2 første ledd annet punktum bestemmer som kjent at loven ikke gjelder for selvstendige rettssubjekter som omfattes av bestemmelsens bokstav c) eller d) dersom rettssubjektet «hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private». Etter vårt syn kommer dette unntaket til anvendelse.

Norids virksomhet består av å selge abonnement på domenenavn og å drive et register over registrerte navn under toppdomenene «.no», «.sj» og «.bv», jf. selskapets vedtekter § 3. Foreløpig er bare toppdomenet «.no» virksom. Selv om myndighetene stiller visse offentligrettslige krav til Norids aktivitet, utøver selskapet ikke forvaltningsmyndighet, jf. forskrift om domenenavn under norske landkodedomener § 3 første ledd. Det rettslige grunnlaget for Norids adgang til å tildele domenenavn, er en avtale med den internasjonale internettorganisasjonen Internet Assigned Numbers Authority (IANA) fra 1987. Norid inngår privatrettslige avtaler med sine abonnenter, og disse står til enhver tid fritt til å avslutte sine abonnement. Norid er ikke finansiert ved offentlige midler, men utelukkende ved hjelp av registrerings- og abonnementavgifter fra abonnentene. Slik sett kan Norids virksomhet sammenlignes med et teleselskap (for eksempel Telenor), som med hjemmel i likelydende standardavtaler selger telefonnummer.

### 2.2 Utvikling i konkurransesituasjon for Norid

Toppdomenet «.no» har som et nasjonalt toppdomene («ccTLD») en sterk markedsposisjon i Norge, men Norid har likevel ikke monopol på salg av domeneabonnement. Kunder kan i dag velge fritt mellom over 1 500 ulike toppdomener. For det første konkurrer Norid med selskaper som tilbyr domenenavn under de opprinnelige generiske toppdomenene («legacy gTLDs»), slik som «.com» og «.org». For det andre konkurrerer Norid med tilbydere av nye generiske toppdomener («new gTLDs»). For alle toppdomener gjelder det at abonnement formidles via en markedskanal bestående av domeneforhandlere, og de fleste forhandlerne selger abonnement under mange toppdomener. Norids produkt presenteres dermed overfor potensielle kunder på samme måte, og gjennom samme kanal som konkurrentene (eksempler i vedlegg 1).

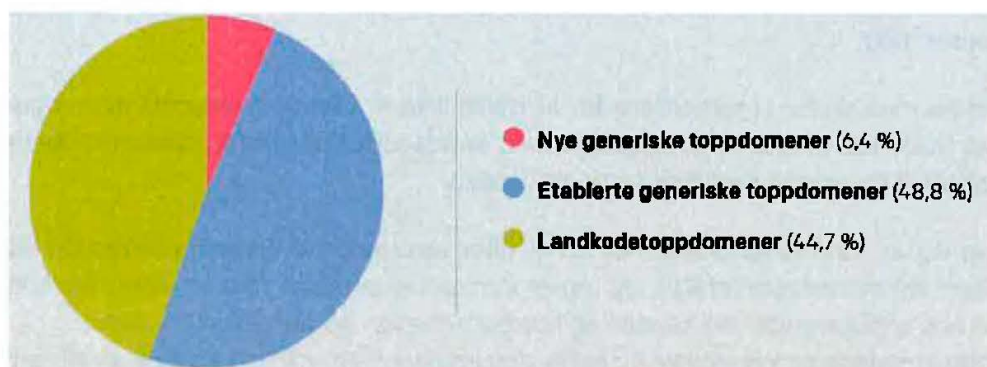
Antallet konkurrenter har økt drastisk etter at internettorganisasjonen Internet Corporation For Assigned Names and Numbers (ICANN) i 2012 besluttet at enhver kan etablere et eget generisk toppdomene på visse vilkår. Etter den første runden av søknader om nye toppdomener, er nå om lag 1200 på plass. Disse er populære, og antallet registrerte domenenavn øker. I september 2016 publiserte Norid en artikkel på sin nettside som beskriver dagens domenemarked (vedlegg 2). Et utsnitt beskriver de nye toppdomenene:

«De fleste nye toppdomenene har tydelige, meningsbærende navn. Blant dem finner vi for eksempel generiske begreper (.top, .club, .global, .app), bynavn og andre geografiske betegnelser (.berlin og .amsterdam), navn som representerer bransjeregistreringer (.lawyer, .doctor, .ceo), interesser (.horse, .cooking), grupperinger (.mormon) og merkevarer (.statoil, .gucci, .bbc).



For en nykommer tar det tid å innarbeide seg på dette markedet. De nye generiske toppdomenene har per juli 2016 en markedsandel på om lag 6,4 prosent. Enkelte toppdomener dominerer med hensyn til størrelse, både blant etablerte og nye. Verdens største toppdomene, .com, har alene en markedsandel på rundt 39 prosent. Den største nykommeren, .xyz, har allerede klart å etablere seg blant verdens ti største toppdomener.

For mange toppdomener er imidlertid antall domeneregistreringer ikke et relevant mål på suksess. For eksempel er forretningsidéen bak .luxury å være et eksklusivt produkt for de få, noe som ikke nødvendigvis er forenlig med rask vekst. Et annet eksempel er toppdomener som ikke er registrert for vanlig videresalg, som .statoil og .bbc.»



Figur: Global fordeling av markedsandeler

Organisasjonen Council of European National Top Level Domain Registries (CENTR) beskriver også markedet for nye toppdomener i sin rapport «Q3/2016 Global TLD Stat Report» (vedlegg 3):

«There are roughly 326 million domain names across all top-level domains (TLDs) globally. Combined growth over Q3 2016 was around 2.1 million (0.7%), most of which came from gTLDs (mostly new gTLDs).

<...>

As most new gTLDs have now been delegated, combined growth is beginning to stabilise and flatten. Combined growth in Q3 2016 was roughly 5%, taking the combined domains to 22.5 million (over 1,150 TLDs). Median growth over the top 300 largest new gTLDs was 0.95% for the quarter.

New gTLDs now represent around 12% of all gTLDs globally. In terms of unique TLDs, brand TLDs (e.g., .apple, .bnpparibas, .verisign) now make up the largest portion with over 500 TLDs delegated, most of which do not have large domain volume due to their closed nature.»

I tillegg til konkurranse fra tilbydere av domenenavn, opplever Norid konkurranse fra *andre profileringsplattformer*. Eksempler er Facebook, Google, «apps» og blogg-nettverk. Slike





produkter har andre kjennetegn enn domenenavn, men dekker det samme behovet hos kunder og fungerer derfor som substitutter til Norids produkt. For eksempel er det ikke stort behov for en egen nettside når Google tilbyr gratis nettsidelignende løsninger og en e-postkonto. Dessuten har aktører som Google tilgang til enorme mengder informasjon som kan krysskobles og utnyttes for å oppnå konkurransefortrinn («big data»-analyser). Den økende bruken av sosiale medier som Facebook og Instagram gir alternativer til egne nettsider og e-post. Slike produkter gjør kunden avhengig av én leverandør. Og ved bruk av «apps» behøver kunden ikke forholde seg til bakenforliggende domenenavn. Substituttene er gratis, enkle å ta i bruk og gir tilleggsfunksjoner som for eksempel innpass til særskilte samfunn.

På grunn av disse utviklingene ba Norid revisjons- og rådgivningselskapet PwC AS om en objektiv evaluering av Norids konkurransesituasjon. PwC avga en rapport 16. januar 2016 (vedlegg 4) hvor det konkluderes slik:

«Dersom man skulle argumentere for at Norid ikke er i konkurranse må man argumentere for at Norid har monopol, altså at det ikke finnes alternativer for kundene. Dette er åpenbart ikke en god beskrivelse av markedet.

.no er ett av 1213 alternativer når en ny eller eksisterende domenenavnkunde skal vurdere sin domeneportefølje, og .no er dermed et produkt som er utsatt for konkurranse både hos eksisterende .no-kunder og hos potensielle .no-kunder, men hvor byttekostnadene er vesentlige og selve domeneavgiften må sies å være en tilnærmet uvesentlig komponent av den samlede kostnaden.

Lav konkurranseintensitet som følge av uelastisk etterspørsel hos eksisterende kunder kan ikke etter vår vurdering alene være et argument mot at Uninett Norid AS er i konkurranse.

I praksis tilbyr Norid p.t. kun .no-domener. .no-domener tilbys kun til lovlig registrerte norske virksomheter og privatpersoner med norsk personnummer og postadresse. Hver virksomhet kan ha inntil 100 domener og hver privatperson kan ha inntil 5 domener. Siden søkerne må ha sterk juridisk kobling til Norge er markedet for .no i utgangspunktet begrenset til Norge.

Denne geografiske begrensningen gjelder kun for produktet .no. Konkurrentene er globale, og de fleste tilbyr produkter helt uten geografiske begrensninger - og til og med er noen av dem gratis. .no har andre produkttegenskaper som er attraktive og som kan gjøre at kunden velger .no likevel.

Dette betyr etter vår mening at markedet Norid opererer i er det globale markedet for domenenavn, men hvor regelverket for hvem som kan kjøpe en bruksrett til .no-domener svekker .no-produktets mulighet for globalt salg. Konkurransen er like fullt globalt, slik det også er for andre ccTLD-er.





***Etter vår vurdering er Uninett Norid AS, som forvalter av .no, i konkurranse i mikroøkonomisk forstand, både fra andre toppnivådomener, men også fra substitutter som «apps», Facebook, blogg-nettverk og lignende. Konkurransereformen i den enkelte kjøpsituasjon vil variere avhengig av kundenes situasjon og preferanse.»*** (uthevet i PwC-rapporten)

### 2.3 Konsekvenser for Norids forhold til offentleglova

Den beskrevne markedssituasjonen innebærer etter vårt syn at Norid er et «rettssubjekt som hovudsakleg driv næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private» etter offentleglova § 2 første ledd annet punktum.

For det første er det klart at *hele* Norids virksomhet er i «direkte konkurranse» med private tilbydere av generiske toppdomener som ikke er underlagt offentleglova. Virksomheten består nærmest utelukkende av å selge domeneabonnement. Ved vurderingen av hvilket marked Norid opererer i, må utenlandske aktører tas i betraktning. De fleste av Norids konkurrenter selger domenenavn til den norske kundegruppen over Internett fra andre land enn Norge. Disse tilbyderne er en del av Norids «hovedmarked», og selskapet har ikke faktisk eller rettslig monopol på å tilby domenenavn til den norske kundegruppen, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) s. 116 og Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2009/1203. Det kan også hevdes at Norid er i «direkte konkurranse» med andre profileringsplattformer slik som Facebook og Google. Fordi Norid opplever sterk direkte konkurranse fra private domenenavntilbydere, er det derimot ikke nødvendig å forfølge dette spørsmålet nærmere.

Videre er formålet med unntaksbestemmelsen i offentleglova § 2 første ledd annet punktum at selskaper skal oppnå like rammevilkår, jf. rettleiaren s. 20:

«Grunngivinga for regelen om at konkurranse kan føre til at ei verksemd blir halde utanfor lova, er omsynet til at verksemda skal ha same rammevilkår som konkurrentane. Dette omsynet gjer seg ikkje gjeldande dersom òg konkurrentane er omfatta av offentleglova.»

Så langt Norid kjenner til, gjelder offentleglova ikke for våre konkurrenter. Dessuten er utenlandske konkurrenter neppe omfattet av tilsvarende lovgivning i sine hjemland. Dette tilsier at Norid ikke skal måtte bruke ressurser på å håndtere innsynsbegjæringer.

Norid mottar heller ingen former for offentlige subsidier som ville gitt selskapet en gunstig posisjon i forhold til sine konkurrenter, jf. Justisdepartementets rettleiar til offentleglova s. 19:

«Sjølv om ei verksemd er utsett for direkte konkurranse, vil ikkje dette føre til at lova ikkje gjeld for verksemda dersom ho ikkje driv på same vilkår som konkurrentane. Dette inneber at lova vil gjelde for rettssubjekt som er utsette for konkurranse, dersom rettssubjekta har føremoner framfor sine private konkurrentar, til dømes i form av subsidiar eller liknande tilhøve.»



UNINETT-konsernet er riktignok fritatt fra skatteplikt etter skatteloven § 2-32 første ledd fordi konsernets selskaper etter skattemyndighetenes syn ikke har «erverv til formål». Det er Norids syn at vi likevel driver næring «i direkte konkurranse med og på same vilkår» som private aktører. Hvilken betydning et skattefritak har ved tolkningen av offentleglova § 2 første ledd annet punktum, er ikke berørt verken i rettspraksis eller i praksis fra Sivilombudsmannen eller Lovavdelingen. Vi kan imidlertid ikke se at det faktisk at Norid ikke har erverv til formål og at et eventuelt overskudd benyttes til å videreutvikle de tjenestene abonnentene har betalt for, gir allmennheten et større behov for innsyn i Norids virksomhet enn hvis eierne våre hadde tatt ut utbytte.

Det er uansett et faktum at selskapet inngår i konkurranse med selskaper med mer kommersielle vedtekter. For øvrig opererer Norids konkurrenter til en viss grad på like vilkår som Norid ved at flere er etablert i land med særdeles gunstige skatteregler. Endelig er det flere offentlig eide selskaper med skattefritak som er unntatt fra offentleglovas virkeområde etter offentlegforskrifta § 1. Det er verd å merke seg at lovgiver ikke problematiserte at disse selskapene hadde skattefritak da unntakshjemlene ble innført, jf. kgl. res. 17. oktober 2008 pkt. 3.1.4.

På denne bakgrunn mener vi at konkurransesituasjonen har utviklet seg slik at Norid i dag driver «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private», jf. offentleglova § 2 første ledd annet punktum. Loven gjelder ikke lenger for selskapets virksomhet. Den gjeldende offentlegforskrifta § 1 tredje ledd bokstav l) og annet punktum må derfor endres slik at det ikke lenger henvises til Norids dokumenter. I tillegg kan, om departementet anser det nødvendig av klarhetshensyn, Norid inntas i opplistingen over rettssubjekter som uttrykkelig unntas fra lovens virkeområde i offentlegforskrifta § 1 første ledd.

### **3 Alternative løsninger**

#### **3.1 Uttrykkelig unntak i offentlegforskrifta § 1 første ledd**

Dersom departementet skulle være uenig med Norid i at selskapet driver «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private» etter offentleglova § 2 første ledd annet punktum, taler fremdeles sterke reelle hensyn for at selskapet skal være unntatt fra lovens virkeområde.

Norid mottar ingen offentlige tilskudd og fatter ikke enkeltvedtak. Selskapet driver virksomhet i et utpreget kommersielt marked og inngår privatrettslige avtaler med abonnenter på lik linje med for eksempel Telenor. Som nevnt i punkt 2 har også konkurransen mellom toppdomenetilbydere økt siden innføring av nye regler om domeneneavn i 2012, og dette tilsier at Norid ikke bør være underlagt plikten til å gi innsyn.

Dessuten er gjeldende regelverk uheldig utformet og har til dels skadelige virkninger. Dette utdypes i det følgende.





Som nevnt er Norid et selvstendig rettssubjekt som på grunn av statlig eierskap i utgangspunktet omfattes av offentleglova etter § 2 første ledd bokstav c). Det gjøres et unntak fra denne innsynsregelen i offentlegforskrifta. Etter forskriften § 1 tredje ledd bokstav l) gjelder loven ikke for «dokument i sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS». Norid legger til grunn at dette omfatter ethvert dokument i forbindelse med opprettelse, endring, opprettholdelse og avslutning av et domeneabonnement. Av slike dokumenter skal allmennheten likevel ha rett til innsyn i såkalte «positive avgjerder» fra Norid, jf. forskriften § 1 tredje ledd annet punktum.

Disse bestemmelsene ble innført ved forskriftens ikrafttredelse i 2008. Opprinnelig foreslo Samferdselsdepartementet i høringsuttalelse 1. november 2007 at Norid skulle unntas helt fra offentleglovas virkeområde. Justisdepartementet valgte imidlertid en mellomløsning for Norid, hvor dokumenter «i sak om registrering av domenenamn» skulle være unntatt fra innsyn, men hvor «positive avgjerder» skulle være offentlige. Dette var ordningen som gjaldt for Innovasjon Norge, og ifølge departementet gjorde de samme hensynene seg gjeldende for Norid, jf. kgl. res. 17. oktober 2008 pkt. 3.1.4.1.

Det kan stilles spørsmål ved om sammenligningen med Innovasjon Norges virksomhet var helt treffende. Det er en signifikant forskjell mellom å forvalte en offentlig tilskuddsordning (Innovasjon Norge) og å selge en tjeneste (Norid). Departementet likestilte dermed to selskaper som har få likhetstrekk. Norids hovedsakelige virksomhet består riktignok i å behandle «saker om registrering av domenenavn», jf. forskriften § 1 tredje ledd bokstav l). Denne «saksbehandlingen» kan imidlertid ikke sammenlignes med den som gjennomføres i et forvaltningsorgan eller i tilskuddsordninger som Innovasjon Norge. I praksis søker en privat eller juridisk person om et abonnement på et domenenavn under toppdomenet «.no». Dersom domenenavnet ikke allerede er tatt og søkeren oppfyller visse formalkrav, registreres navnet umiddelbart. Søkeren må betale for abonnementet og oppgi kontaktinformasjon slik at Norid kan komme i kontakt med vedkommende ved behov.

Av dokumenter «i sak om registrering av domenenamn» skal allmennheten ifølge lovgiver ha rett til innsyn i Norids såkalte «positive avgjerder». Det kan være noe uklart hva som er rekkevidden av dette unntaket. Det følger av merknadene til § 1 i kgl. res. 17. oktober 2008 at uttrykket sikter til Norids avgjørelser om å innvilge domenenavn. Med «innvilgelse» må lovgiver ha ment registrering av domenenavn i Norids register. En slik registrering er på grunn av utviklingen av tekniske internasjonale standarder på området i praksis bare en teknisk og automatisert dataoverføring som ikke sees og heller ikke er ment å leses, verken av abonnenter eller Norids ansatte. En innvilgelsesavgjørelse vil dermed være en utskrift av datakommunikasjon og inneholde minimalt med opplysninger.

Slik sett ligner Norid ikke på et forvaltningsorgan, og forskriftsreglene er lite tilpasset Norids faktiske situasjon. Det er tale om en IT-bedrift som driver et register («en telefonkatalog for internett») og som selger abonnement på domenenavn uten en nærmere skjønsmessig vurdering.



Den enkelte «positive avgjerd» inneholder i seg selv lite sensitiv informasjon. Samtidig vil offentliggjøring av en *sammenstilling* av slike avgjerder kunne være svært skadelig. For det første medfører dette risiko for økonomisk tap hos Norid ved at konkurrenter får tilgang til konkurransesensitiv informasjon. Det finnes over 700 000 registrerte domenenavn under toppdomenet «.no», og en sammenstilling av positive avgjerder gir i praksis en nøkkel til Norids kundeliste.

For det andre er innsyn i slike sammenstillinger uheldig for samfunnet for øvrig. Ved offentliggjøring får allmennheten kontaktinformasjon til *enhver* norsk person og organisasjon som har domenenavn under toppdomenet «.no». Dette åpner for eksempel muligheter for identifisering av abonnenters aktivitet. Slik informasjon kan alene, eller ved krysskobling med annen data, gi muligheter for såkalte «big data»-analyser. Slike analyser kan vise mønstre om strategien til bedrifter som har norske domener, for eksempel at enkelte bedrifter er på vei inn i bestemte markeder eller har planer om å lansere nye produkter. Også planer om fusjoner og navneskifter kan identifiseres.

Alminnelig tilgang til slik informasjon øker risikoen for misbruk. Et eksempel er «spam». En sammenstilling av positive avgjerder vil gi en liste over registrerte domenenavn som kan brukes til å sende store mengder e-poster til antatte e-postadresser ved at standardord som «postmottak» og «info» settes sammen med domenenavnet, for eksempel [post@<domene>.no](mailto:post@<domene>.no). I tillegg kan listen krysskobles mot informasjon i Enhetsregisteret om for eksempel navn på administrerende direktør og andre kontaktpersoner i en bedrift. Innsyn vil også kunne forenkle såkalt «phishing» og identitetstyveri. Dette muliggjør straffbare handlinger.

At allmennheten har rett til innsyn i Norids dokumenter, innebærer dermed ikke bare risiko for økonomisk tap hos selskapet ved at konkurrenter får tilgang til konkurransesensitiv informasjon. Innsyn kan også være et samfunnsproblem. Dette skadepotensialet kunne lovgiver ikke forutse ved innføringen av offentlegforskrifta i 2008. Men slik internettet har utviklet seg, er det i dag problematisk at Norids dokumenter er underlagt offentleglova.

Vi gjør oppmerksom på at også Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), som er Norids tilsynsorgan og klageorgan i innsynssaker, er godt kjent med liberaliseringen i domenemarkedet og betydningen dette har for konkurransesituasjonen. Det kan vises til Nkoms brev til Sivilombudsmannen 2. juni 2016 (vedlegg 5), hvor Nkom uttaler:

«Nkom er godt kjent med utviklingen i domenemarkedet gjennom vårt arbeid som tilsynsmyndighet og fagetat på domeneområdet nasjonalt. Nkom er også godt kjent med den internasjonale utviklingen i domenemarkedet og etableringer av nye toppdomener.

Liberaliseringen av domenemarkedet har økt betraktelig de siste årene, og det tillates nå stadig nye toppdomener i rotsonen på internett. Norid er et nasjonalt toppdomene med en sterk markedsposisjon i Norge. Nkom vurderer at en komplett og maskinell oversikt over domener, navn og org nummer under .no vil være konkurransesensitiv informasjon ovenfor konkurrenter som allerede er eller søker seg inn mot det norske markedet.»





Dersom departementet skulle være uenig med Norids resonnement i punkt 2 ovenfor om at selskapet driver «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private» etter offentleglova § 2 første ledd annet punktum, ber vi på denne bakgrunn om at Norid inntas i oppstillingen av rettssubjekter som uttrykkelig unntas fra offentleglovas virkeområde i offentlegforskrifta § 1 første ledd.

### 3.2 Utvidelse av unntaket i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd

Alternativt må i det minste den gjeldende unntaksbestemmelsen i offentlegforskrifta § 1 tredje ledd endres slik at skadepotensialet ved dagens regler reduseres, jf. ovenfor. Et enkelt grep kunne være å fjerne henvisningen til bokstav l) i bestemmelsens annet punktum, som i dag lyder:

«Bokstavane e, i og l gjeld ikkje for positive avgjerder.»

Dette ville medføre at offentleglova ikke gjaldt for dokument i «sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS». Slik sett ville dagens unntaksbestemmelse utvides. En slik justering harmonerer for øvrig godt med departementets motiver i merknadene til § 1 i klg. res. 17. oktober 2008:

«Bakgrunnen for at desse dokumenta er haldne utanom lova er at dette handlar om dokument som i stor utstrekning vil kunne haldast utanom innsyn i alle høve, og at det er ønskjeleg at UNINETT Norid AS skal unngå den administrative børa med å vurdere dette konkret i kvart enkelt tilfelle. Eit anna tilhøve som tilseier at slike dokument bør haldast utanom lova, er faren for illojal åtferd frå tredjepersonar i tilfelle der ein søknad om registrering blir avslått på grunn av formelle feil.» (vår understreking)

Ovennevnte brev fra Nkom av 2. juni 2016 gir en god illustrasjon av at den «nye virkeligheten» med fare for «big data»-analyser medfører at begjæringer om innsyn i sammenstillinger av positive avgjørelser uansett normalt vil måtte avslås med hjemmel i offentleglova § 13 og forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. En slik sammenstilling vil være taushetsbelagte forretningshemmeligheter. Det blir dermed misvisende overfor allmennheten å opprettholde dagens bestemmelse om rett til innsyn i «positive avgjerder». Nkom skrev følgende i sitt brev til ombudsmannen:

«Nkom er også kjent med mulighetene som ligger i «big data» analyser av denne typen data, og ser at dette kan benyttes til å analysere bevegelser under .no domenet som tilkjennegir konkurransesensitiv informasjon om abonnentene. Nkom er derfor enige i at innsyn her uansett vil være unntatt etter reglene om taushetsplikt i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.»

Ombudsmannen la i sitt avsluttende brev i saken 24. oktober 2016 til grunn Nkoms syn og rettet ingen kritikk mot avgjørelsen av å nekte innsyn.



## 4 Sammenfatning

Det er viktig at allmennheten gis innsyn i dokumenter til forvaltningsorganer og selvstendige rettssubjekter som har en samfunnsfunksjon. Det har imidlertid skjedd større utviklinger på domeneområdet siden innføringen av offentliglova og offentligforskrifta, og det nødvendig med en fornyet vurdering av Norids forhold til loven.

I punkt 2 beskrev vi hvordan Norid i dag driver «næring i direkte konkurranse med og på same vilkår som private». Offentliglova gjelder etter vårt syn ikke lenger for selskapets virksomhet, jf. offentliglova § 2 første ledd annet punktum. Vi ber derfor departementet om å endre offentligforskrifta § 1 tredje ledd slik at det ikke lenger henvises til Norids dokumenter. Som nevnt kan Norid, om departementet anser det nødvendig av klarhetshensyn, også inntas i opplistingen over rettssubjekter som uttrykkelig unntas fra lovens virkeområde i offentligforskrifta § 1 første ledd.

Dersom departementet skulle være uenig i at Norid er unntatt fra lovens virkeområde, ber vi likevel om at selskapet inntas i opplistingen over rettssubjekter som uttrykkelig unntas fra lovens virkeområde i offentligforskrifta § 1 første ledd. Flere argumenter taler for at Norid ikke skal være underlagt plikten til å gi innsyn (punkt 3.1). I det minste må gjeldende forskriftsregler om innsyn i Norids dokumenter endres slik at unntaket fra innsyn utvides (punkt 3.2).

Vennligst ta kontakt med undertegnede på e-post [hilde.thunem@uninett.no](mailto:hilde.thunem@uninett.no) hvis noe er uklart.

Med hilsen  
UNINETT Norid AS

Hilde Thunem  
Daglig leder

### Vedlegg:

- Vedlegg 1: Eksempler på måten potensielle kunder møter tjenesten Norid tilbyr
- Vedlegg 2: Artikkel fra Norid september 2016
- Vedlegg 3: Rapport fra CENTR Q3/2016 Global TLD Stat Report, utgitt 31. oktober 2016
- Vedlegg 4: Rapport fra PwC 16. januar 2016
- Vedlegg 5: Brev fra Nasjonal kommunikasjonsmyndighet til Sivilombudsmannen, 2. juni 2016



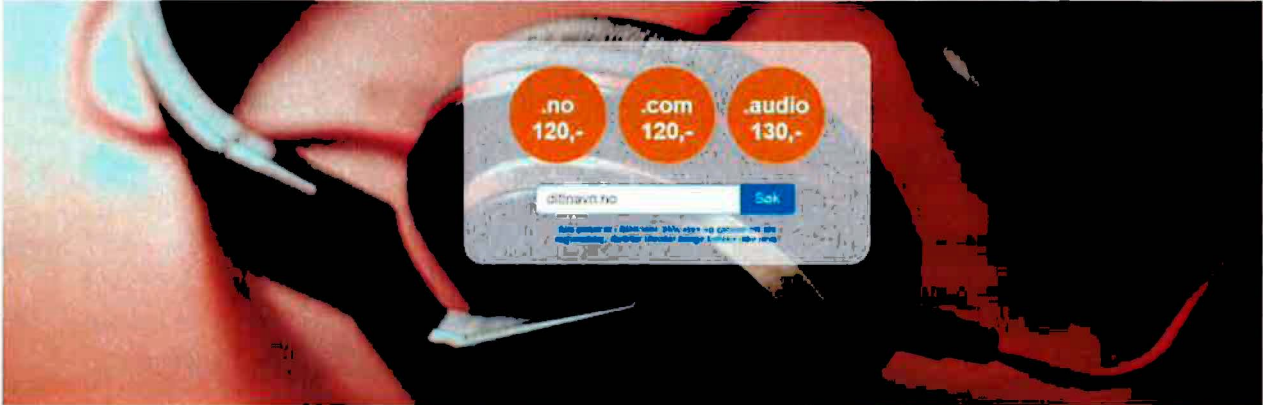
# Måten potensielle kunder møter tjenesten Norid tilbyr - eksempler fra de tre største domeneforhandlerne

https://domeneshop

DW Facebook WHOIS Ol Client Navnepolitikk Box Breg DoraWiki DOK eJournal Norpol AGRESSO Nordwlu Twitter CoSaurus Jobbbar BL

**domeneshop**

Logg inn | Webmail



**.no** 120,-  
**.com** 120,-  
**.audio** 130,-

domeneshop.no

**Domenenavn** Fra 20,-/år  
**Epost** Fra 70,-/år  
**Webhotell** Fra 10,-/mnd  
**Flytt til oss** Fra 0,-

**Nyheter**

- 21.11.2016 Vi tilbyr nå blog
- 02.11.2016 Vi tilbyr nå doctor
- 12.10.2016 online og .tech til kun 20 kroner
- Alle nyheter

**Driftsmeldinger**

- 24.11.2016 kl 14:18 Innkommende epost treg pga. store spammengder
- 04.11.2016 kl 08:56 MariaDB-sikkerhetsoppdatering fullført
- 04.11.2016 kl 08:26 MariaDB-sikkerhetsoppdatering
- Alle driftsmeldinger

**Domenenavn**  
Les mer / bestill  
Flytt til Domeneshop  
Endre eter

**Epost**  
Les mer / bestill  
Oppsett av epost  
Spørsmål om epost

**Webhotell**  
Les mer / bestill  
Kom i gang  
Oppsett av Joomla

**Hjelp**  
Spørsmål og svar  
Kontakt oss  
Driftsmeldinger

https://www.one.com/en/

DW Facebook WHOIS Ol Client Navnepolitikk Box Breg DoraWiki DOK eJournal Norpol AGRESSO

## Register your own domain and explore personalized email and website!

Register your personal domain through One.com and bring your domain to life with a personalized email address and website. We register the domain in your name.

Search domain here

Domain prices in NOK

|       |        |
|-------|--------|
| .no * | 115.00 |
| .one  | 65.00  |
| .com  | 100.00 |
| .dk   | 65.00  |
| .net  | 100.00 |
| .se   | 100.00 |
| .org  | 100.00 |

[Show all domain prices](#)

**Everything included**

Choose your own domain name. Be creative. There are no limits to what your new online identity could be. Check out your options with all the new Top Level Domains from One.com. Start with a 15 GB hosting space and a domain, and you got what you need. It's all included: FREE website builder, unlimited sub-domains, unlimited email addresses and advanced DNS settings.

https://www.uniweb.no

UNIWEB  
LØS PÅ HVA DU VIL

DOMENE NETTSIDE HOSTING E-POST SUPPORT

# DIN WEBSITE STARTER MED ET DOMENENAVN

Finn ditt domene her

| Domain | Price (KR/FØRSTE ÅR) |
|--------|----------------------|
| .eu    | 70                   |
| .com   | 90                   |
| .no    | 135                  |
| .org   | 90                   |
| .net   | 90                   |



**NORID DRIVER REGISTERET  
FOR NORSKE DOMENENAVN**



**UNINETT Norid AS**  
NO-7465 Trondheim

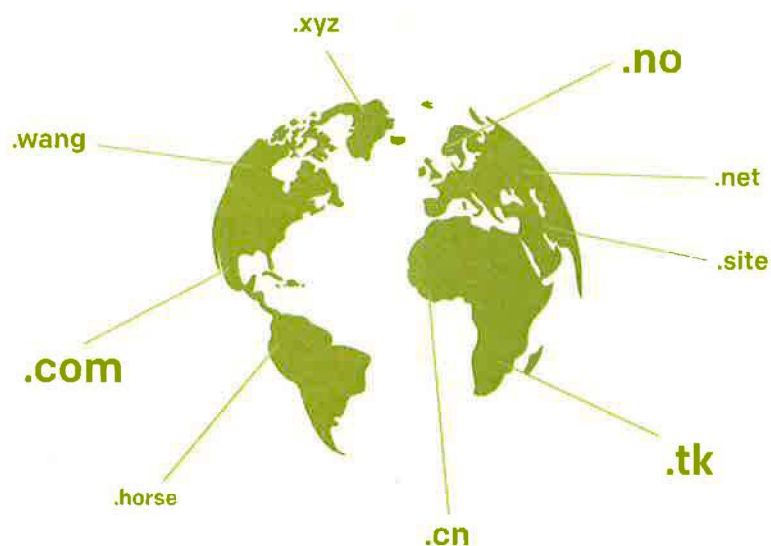
Besøksadresse:  
Abels gt. 5, Teknobyen  
Telefon: 07355  
E-post: [info@norid.no](mailto:info@norid.no)  
[www.norid.no](http://www.norid.no)

September 2016

# Domenemarkedet: **Spilleregler i endring?**

Det skjer grunnleggende endringer på domene-markedet. Tusen nye toppdomener er lansert i løpet av de siste par årene, og konkurransen har dermed økt. Dette skjer samtidig som det er tegn til at den generelle veksten i etterspørselen etter

domenenavn avtar, og bruk av mobile enheter og applikasjoner gjør domenenavn mindre synlige. I tillegg er helt nye aktører med potensial for disruptive endringer kommet inn på domene-markedet.



Etter mer enn ti år med et domenenemarked med svært stabile rammer, og der antallet aktører og toppdomener ble holdt tilnærmet konstant, valgte ICANN 'i 2012 å endre på dette. De åpnet for at alle som ønsket det kunne registrere toppdomener,

forutsatt at de oppfylte de økonomiske og tekniske kravene. Målet med denne liberaliseringen av markedet var å gi kundene større valgmuligheter og å bidra til økt konkurranse og innovasjon.

### Domener og toppdomener

Alle datamaskiner på internett har en egen IP-adresse, som består av en lang tallrekke. Domenenavnsystemet knytter unike domenenavn til IP-adressen.

Eksempler på domenenavn mange bruker daglig: dagbladet.no, vg.no, google.com og facebook.com.

Det siste leddet i domenenavnet – «etternavnet» – er toppdomenet som domenenavnet er registrert under. Det finnes to ulike typer, landkodedetoppdomener (som .no eller .se) og generiske toppdomener (som .com eller .org).

Etter den første runden av søknader om nye toppdomener, er nå om lag 1200 på plass <sup>2</sup>. Diskusjonene om neste runde er i gang, men det er foreløpig ikke klart når denne blir lansert.

Så hva har skjedd på domenemarkedet de siste årene? Foregår konkurransen på samme grunnlag som tidligere, eller har spillereglene for markedet endret seg? Og hva betyr dette for kundene og for andre aktører på markedet?

### Sterk økning i antall konkurrenter

Så langt har endringene ført til at det nå er fem ganger så mange toppdomener som i 2012. Dette betyr økt konkurranse både for nye og etablerte aktører.



Nye toppdomener med geografiske betegnelser.

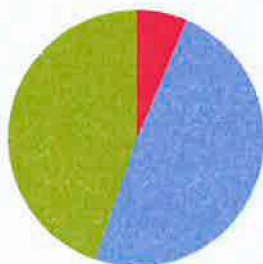


Nye toppdomener som representerer interesser.

De fleste nye toppdomenene har tydelige, meningsbærende navn. Blant dem finner vi for eksempel generiske begreper (.top, .club, .global, .app), bynavn og andre geografiske betegnelser (.berlin og .amsterdam), navn som representerer bransjeregistreringer (.lawyer, .doctor, .ceo), interesser (.horse, .cooking), grupperinger (.mormon) og merkevarer (.statoil, .gucci, .bbc).

For en nykommer tar det tid å innarbeide seg på dette markedet. De nye generiske toppdomenene har per juli 2016 en markedsandel på om lag 6,4 prosent <sup>3</sup>. Enkelte toppdomener dominerer med hensyn til størrelse, både blant etablerte og nye. Verdens største toppdomene, .com, har alene en markedsandel på rundt 39 prosent <sup>4</sup>. Den største nykommeren, .xyz, har allerede klart å etablere seg blant verdens ti største toppdomener.

## Global markedsandel



- Nye generiske toppdomener (6.4%)
- Etablerte generiske toppdomener (48.8%)
- Landkodeltoppdomener (44.7%)

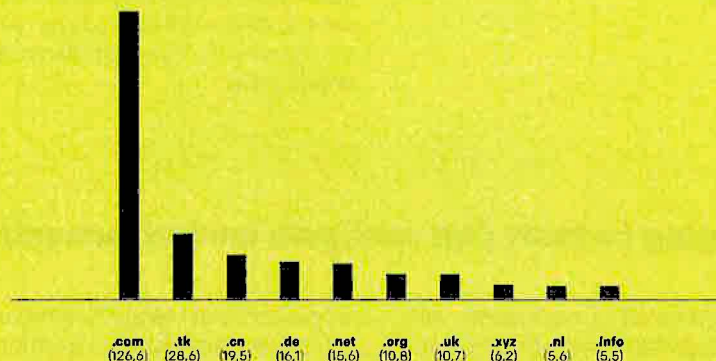
Kilde: CENTR, DomainWire Global TLD Report, ed. 16

For mange toppdomener er imidlertid antall domene-registreringer ikke et relevant mål på suksess. For eksempel er forretningsidéen bak .luxury å være et eksklusivt produkt for de få, noe som ikke

nødvendigvis er forenlig med rask vekst. Et annet eksempel er toppdomener som ikke er registrert for vanlig videresalg, som .statoil og .bbc.

## Verdens største toppdomener

(Målt i antall domener)



Tall i millioner. Antall domener registrert under .tk er basert på tall fra september 2014, som er den nyeste informasjonen som er offentlig tilgjengelig. Øvrige tall er fra august 2016. Kilde: CENTR

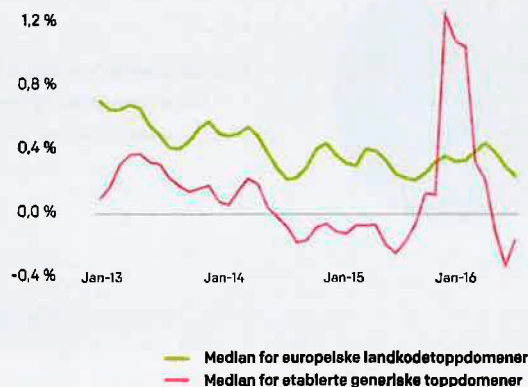
## Et marked i metning?

Aktørene på domenemarkedet har i flere tiår hatt stabil vekst i etterspørselen etter domener. Nå er det imidlertid tegn på at markedet er i ferd med å modnes. Den langsiktige trenden for de etablerte toppdomenene viser synkende etterspørselsvekst. Unntaket er en kortvarig økning i slutten av 2015 på grunn av at kinesiske investorer registrerte store

mengder domener. Veksten er nå på vei tilbake til sitt tidligere nivå. De nye toppdomenene vokser raskere enn de etablerte <sup>5</sup>, men også for disse gjelder det at kinesiske investorer har kjøpt opp store mengder domener det siste året. For eksempel rapporterte .xyz i april 2016 at over 50 prosent av registreringene kom fra kinesiske kunder <sup>6</sup>.



## Vekst i det totale antallet domener



Kilde: CENTR

Hvis trenden med synkende vekst i antall nyregistreringer for de etablerte toppdomenene fortsetter, vil vi om ikke lenge få en situasjon der flere toppdomener vil oppleve nullvekst. Et mer mettet domenemarked vil igjen føre til enda sterkere konkurranse.

En mulig tilleggsforklaring på at etterspørselsveksten avtar, er at domenenavn er blitt mindre synlige. Bruken av mobile flater betyr større bruk av mobilapplikasjoner og klikkbare lenker der man ikke trenger å forholde seg til hvilket domenenavn som ligger bak. Samtidig er domenenavn en helt sentral del av infrastrukturen på internett, og det er ingen konkurrerende teknologi i sikte som kan endre dette.

## Identitetsbygging fortsatt den vanligste konkurransestrategien

Alle domenenavn fungerer på samme måten rent teknisk. Det betyr at toppdomener må velge andre måter å skille seg fra konkurrentene og skape verdi for kunden på. Den vanligste strategien er å bygge en identitet for toppdomenet som i sin tur gir verdi til kunder som registrerer sine domenenavn der. Et eksempel er .com, som har en tilstrekkelig sterk

merkevare til at mange foretrekker et mer komplisert og lenger .com-domene fremfor et kortere domene under et mindre kjent toppdomene. På samme måten har .no en tydelig identitet som norsk og som kvalitetsdomene; .no er det naturlige førstevalget for bedrifter og privatpersoner med tilknytning til Norge.

**.no** er det naturlige førstevalget for bedrifter og privatpersoner med tilknytning til Norge

Det er imidlertid ikke gjort over natta å bygge en slik identitet. Med over tusen nye aktører på vei inn, kreves det betydelige ressurser og langsiktig markedsføring bare for å synes i vrimmelen. Dette stiller store krav til inntektsgrunnlag og

forretningsidé for de nye toppdomenene, og også for etablerte toppdomener som ikke hadde klart å bygge seg en tydelig identitet før nykommerne oversvømmet markedet <sup>7</sup>.

Can .Club truly be called a successful gTLD? Certainly it has reasonable registration volumes (at time of writing 156,000 names) compared with other gTLDs. These registrations were achieved through hard work and good marketing, but at what cost? With the larger registrars retailing .CLUB domain names at below \$10, the total first year revenue (excluding premium domains) will be a maximum \$1.5 million even if all registrars were selling at cost. In order to obtain these hard won registrations, .CLUB has reportedly spent way over \$5 million on marketing and will be spending an additional \$3.5 million next year.

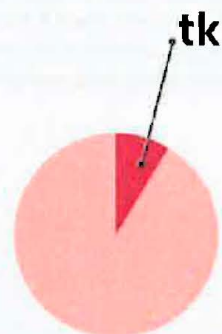
There is no denying the quality and quantity of the marketing efforts expended by .CLUB to date, and as a marketer I applaud the professionalism of their campaigns. However, looking at these (admittedly speculative) figures, would a financial director consider .CLUB to be a successful business at the moment?

- Andy Churley, CMO at Famous Four Media (Kilde: Laursen)

I tillegg handler identiteten til et toppdomene om mer enn ren merkevarebygging. Identiteten reflekterer også hvilket «nabolag» kundene blir en del av. Et toppdomene der en stor andel av domenene er i bruk som kundenes hjemsted på nettet, er mer attraktivt for nye kunder enn hvis flertallet av domenene ikke har noen annen funksjon enn å peke videre til andre toppdomener <sup>8</sup>. Verdien av et godt «nabolag» blir også tydelig når enkelte sikkerhetsorganisasjoner anbefaler at bedrifter blokkerer all trafikk som leder til enkelte toppdomener fordi mer enn 90 prosent av domenene benyttes til uønsket aktivitet som spam, svindel-forsøk og virusspredning. <sup>9</sup>

Identitet er et hovedmoment i konkurransen mellom toppdomenene, men de konkurrerer selvfølgelig også på pris. For eksempel har .tk (Tokelau) bygget opp et av verdens største toppdomener gjennom å ignorere identitetsbygging og heller tilby .tk-domener gratis det første året. Hvis kunden ikke ønsker å beholde domenet, blir det overtatt av organisasjonen som driver .tk, som dermed tjener penger på å dirigere trafikken videre til reklamesider. Det nye toppdomenet med størst antall registreringer, .xyz, har også tatt sin posisjon gjennom å tilby domener gratis i oppstarten.

**.tk** bygget opp et av verdens største toppdomener ved å tilby domener gratis det første året



28 millioner av 326 millioner domenenavn

Kilde: Verisign 2016

## Nye aktører kan påvirke spillereglene

Selv om antallet toppdomener er mangedoblet, har det så langt ikke endret signifikant på hvordan domenemarkedet virker. Som for eksempel telekommarkedet har vist, resulterer imidlertid ofte liberalisering av markeder i at spillereglene endres etter en tid. Disruptive endringer kan i prinsippet komme fra hvilken som helst aktør, men for domenemarkedet ligger kanskje det største omveltningspotensialet i aktører som Google og Amazon.

Begge er kjent for å velte om på markeder gjennom nye forretningsmodeller og ny teknologi. De har per i dag 40–50 toppdomener hver<sup>10</sup>, og flere vil komme til etter hvert som de siste søknadene blir ferdigbehandlet. Dette er aktører som dekker mange ledd i verdikjeden, og som sitter på en rekke andre produkter som kan kobles mot domener.

Det kan gi dem en mulighet til å ta full kontroll over kundeopplevelsen og skape en sømløs løsning for kunden, så lenge vedkommende bruker deres produkter. Selv om det foreløpig har vært stille rundt deres toppdomener, er det i høyeste grad relevant å følge med hvilke skritt disse aktørene tar på domenemarkedet fremover.

Konkurranse kan også komme utenfra. Den økende bruken av sosiale medier som Facebook og Instagram gir alternativer til egne nettsider og e-post. I motsetning til domeneneavn, gjør denne formen for substitutt kunden fullstendig avhengig av en enkelt leverandør og vedkommendes premisser. Til gjengjeld er tjenestene gratis, de er svært enkle å ta i bruk og gir mye attraktiv ekstrasfunksjonalitet, blant annet at de knytter brukerne sammen i et samfunn med andre brukere.

## Hva fører endringene til?

Det har blitt mer krevende å drive toppdomene. Den økende konkurransen setter stadig større krav til at både etablerte og nye toppdomener klarer å skape reell verdi for kunden, enten det er gjennom toppdomenets identitet eller ved ekstratjenester. Konkurransen vil også kreve sine ofre. Toppdomenet .doosan var det første nye generiske toppdomene som ble avviklet, og det blir neppe det siste<sup>11</sup>.

Alle toppdomener møter økende konkurranse, uavhengig av om de som driver det har som mål å skape utbytte til eiere og investorer, eller er ikke-kommersielle aktører som er satt til å utføre et samfunnsoppdrag. Norids oppdrag er å drive .no-domenet til det beste for det norske samfunnet, også i en situasjon med økende konkurranse. Det norske toppdomenet er kjent som et kvalitetsdomene, men arbeidet med å holde tritt med behovsutviklingen i samfunnet er en oppgave vi må ta på største alvor hver eneste dag.

For kundene betyr den økte konkurransen og store mengden nye aktører at de får et bredere tilbud og dermed flere valgmuligheter. For eksempel kan det å registrere domener under flere ulike toppdomener gi muligheter til profilering og markering av tilhørighet til bestemte grupper.

Utfordringen med mange valgmuligheter er at det kan være vanskelig å finne frem i vrimmelen. Ingen ønsker å etablere firmaets nye nettsted under et toppdomene som er kjent for spam og virus-spredning. Samtidig er ikke dette annerledes enn i andre bransjer, der man som kunde bør sjekke omdømmet til den man bruker som leverandør for viktige tjenester.



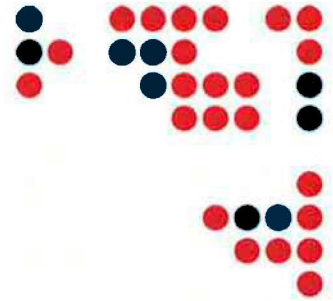
## Kilder:

- 1** Internet Corporation For Assigned Names and Numbers  
– den internasjonale forvalteren av toppdomener
- 2** Kilde: ICANN new gTLD Program statistics: <https://newgtlds.icann.org/en/program-status/statistics>. Per 12. august 2016 er 1167 nye toppdomener på plass, mens 138 søknader gjenstår
- 3** Kilde: CENTR DomainWire Global TLD Report, ed. 16: <https://www.centr.org/library/library/statistics-report/domainwire-global-tld-report-2016-2.html>
- 4** Kilde: Verisign, The Domain Industry Brief, July 2016: <https://www.verisign.com/assets/domain-name-report-july2016.pdf>
- 5** Kilde: CENTR
- 6** Kilde: XYZ.COM LLC, Open letter to our supporters in China: <https://gen.xyz/china>
- 7** Kilde: Laursen, C. H. (2015) New Year's Expert Roundup: What's in the DNA of a successful gTLD? <http://blog.europeandomaincentre.com/new-years-expert-roundup-whats-in-the-dna-of-a-successful-gtld/>
- 8** Mer om toppdomener som hjemsted vs. veiviser på [http://www.circleid.com/posts/20121116\\_a\\_navigation\\_aid\\_or\\_a\\_brand\\_tld\\_part\\_1\\_of\\_2/](http://www.circleid.com/posts/20121116_a_navigation_aid_or_a_brand_tld_part_1_of_2/) og [http://www.circleid.com/posts/20121120\\_a\\_navigation\\_aid\\_or\\_a\\_brand\\_tld\\_part\\_2\\_of\\_2/](http://www.circleid.com/posts/20121120_a_navigation_aid_or_a_brand_tld_part_2_of_2/)
- 9** Kilde: Blue Coat Research Maps the Web's Shadiest Neighborhoods: <https://www.bluecoat.com/company/press-releases/blue-coat-reveals-webs-shadiest-neighborhoods>
- 10** Kilde: IANA: Root Zone Database: <https://www.iana.org/domains/root/db>. (26. august 2016)
- 11** Kilde: Domain Incite: <http://domainincite.com/20055-first-new-gtld-deleted-from-the-net>

Artikkelen finnes på [www.dypdykk2016.ncrid.no](http://www.dypdykk2016.ncrid.no)



**Council of European National  
Top-Level Domain Registries**



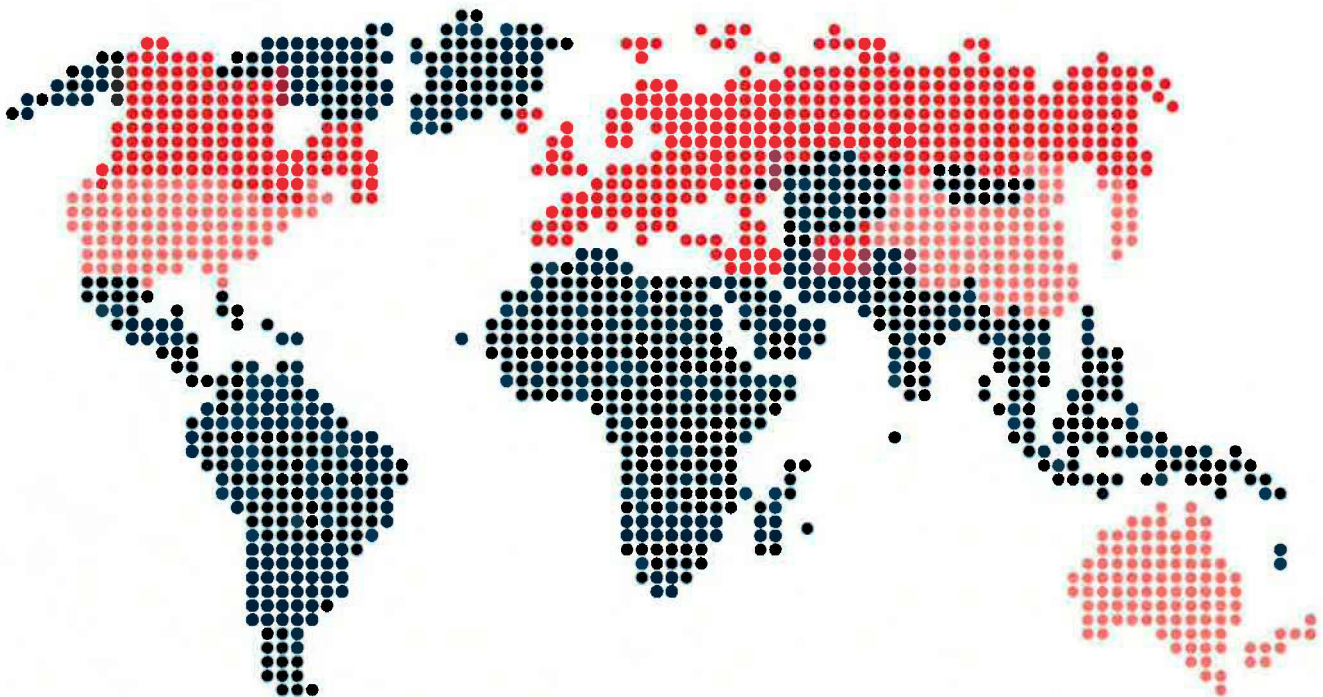
DomainWire Global TLD Stat Report is CENTR's quarterly publication covering status and trends in global top-level domains with a focus on European ccTLDs (country code top-level domains).

CENTR is the association of European country code top-level domain (ccTLD) registries, such as .de for Germany or .si for Slovenia. CENTR currently counts 53 full and 9 associate members – together, they are responsible for over 80% of all registered domain names worldwide. The objectives of CENTR are to promote and participate in the development of high standards and best practices among ccTLD registries.

# DomainWire

## Global TLD Stat Report

*Q3 2016 (Edition 17)*





# Global Market

Volume, Growth & Distribution

# Q3/2016

## GLOBAL OVERVIEW

There are roughly 326 million domain names across all top-level domains (TLDs) globally\*. Combined growth over Q3 2016 was around 2.1 million (0.7%), most of which came from gTLDs (mostly new gTLDs).

## MEDIAN GROWTH

As the bulk of new gTLDs have now been delegated, their high initial growth rates are beginning to converge toward comparable median rates of legacy gTLDs and ccTLDs (monthly growth rates of 0.43% and 0.58% respectively for Q3 2016). *See last page for more details.*

*\*Recorded over 1,435 TLDs*

## MARKET SHARE

Global distribution between TLD categories (chart below) is weighted toward gTLDs (legacy and new combined). ccTLDs (including IDN ccTLDs) have a combined market share of 43% - a reduction of 2% over the quarter due to a decline in .tk domains. New gTLDs have attained almost 7% of market share at the end of Q3 2016; however, it's worth noting this is calculated over almost 1,200 unique TLDs.

### GLOBAL TLD MARKET SHARE (incl. top 3 in each group)



### Global Market

|              | Median Growth<br>Q3 2016 | Domains<br>(million) |
|--------------|--------------------------|----------------------|
| ccTLDs       | 0.58%                    | 138.4                |
| IDN ccTLDs   | 0.04%                    | 1.8                  |
| Legacy gTLDs | 0.43%                    | 163.5                |
| New gTLDs    | 0.95%                    | 22.2                 |
| Total        |                          | 325.9                |

Medians based on: top 12 Legacy gTLDs, top 300 new gTLDs, top 100 ccTLDs.

### Largest TLDs by Domain volume

|    | TLD   | Growth<br>Q3 2016 | Domains<br>(million) |
|----|-------|-------------------|----------------------|
| 1  | .com  | 0.43%             | 127.0                |
| 2  | .cn   | 0.69%             | 19.5                 |
| 3  | .de   | 0.01%             | 16.1                 |
| 4  | .net  | -0.03%            | 15.6                 |
| 5  | .org  | 0.02%             | 10.8                 |
| 6  | .uk   | -0.33%            | 10.7                 |
| 7  | .xyz  | 1.06%             | 6.2                  |
| 8  | .nl   | 0.23%             | 5.7                  |
| 9  | .info | -0.07%            | 5.5                  |
| 10 | .ru   | 0.97%             | 5.3                  |

Top 10 list does not include TLDs which give free domains such as .tk (Tokelau) or TLDs with limited public data



# European ccTLDs

Volume, Growth & Country Market Share

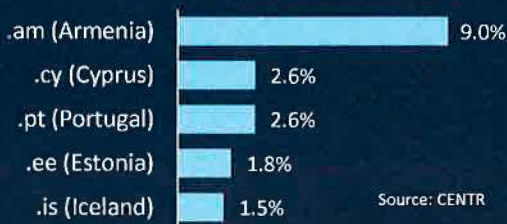
# Q3/2016

The European ccTLD market is estimated at around 69.2 million domains with a growth of 137K domains (0.2%) over Q3 2016.

Median ccTLD growth in Europe has averaged to 0.3% over the past 12 months. This is slightly above the global legacy gTLD median; however, the two generally follow the same pattern.

High percentage growth ccTLDs were .am (Armenia), .cy (Cyprus) and .pt (Portugal).

## HIGHEST GROWTH (Q3/2016)



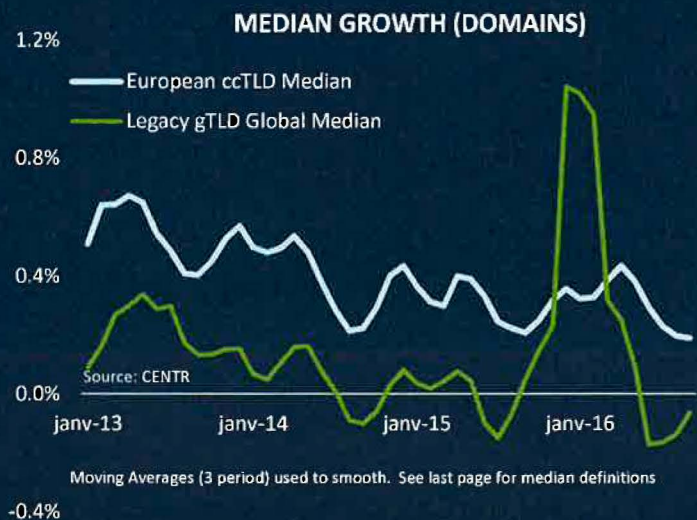
## EUROPEAN TLD MARKET SHARE

Over the past 12 months, average TLD share in Europe has moved in favour of local ccTLDs (46% in July 2015 to 51% in July 2016). ccTLDs (based on local registrants) have effectively been growing at higher rates than gTLD registrations across Europe.

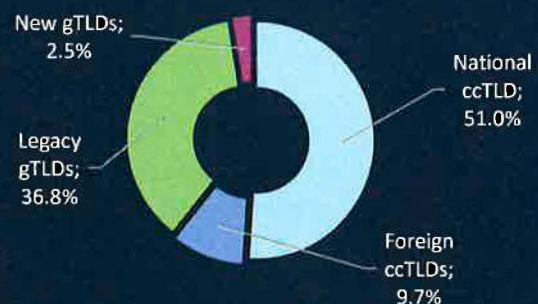
New gTLDs have on average a smaller share (2.5%) of the European market when measured against its global share (6.8%). New gTLDs have made the most inroads in Armenia and Russia which has had increased registrations from .top and .xyz respectively.

## Fundamentals Q3 2016

|                                   |                    |
|-----------------------------------|--------------------|
| Est. market size (ccTLD domains)  | 69.2 million       |
| Combined Growth:                  | 137K / 0.2%        |
| Highest % Growth (Domains):       | .am (Armenia) 9.0% |
| Highest DNSSEC signed (% zone):   | .no (Norway) 58.3% |
| Av. ccTLD market share (country): | 51.0%              |



## AV. TLD MARKET SHARE: EUROPEAN COUNTRIES

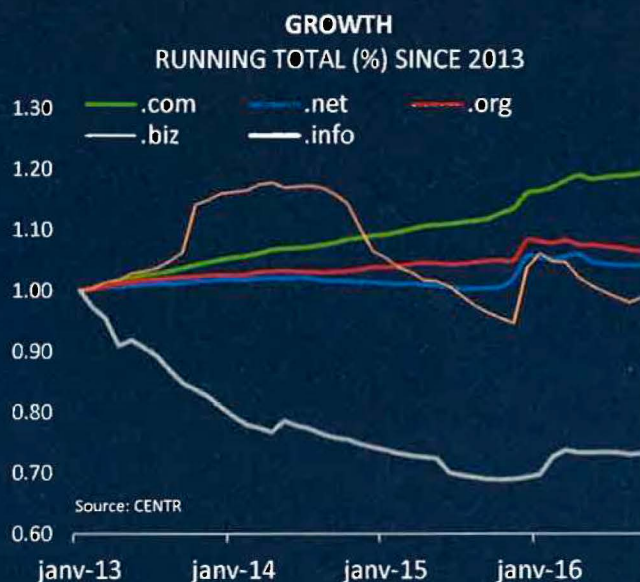


Source: CENTR (Jul 2016), gTLD geo-data: Zooknic  
Averages calculated over 34 countries in European region. 'Foreign ccTLDs' included European based ccTLDs. See last page for market share methodology



Legacy gTLDs grew a combined 0.6% in Q3 2016 to over 163 million domains – a similar rate to the previous quarter.

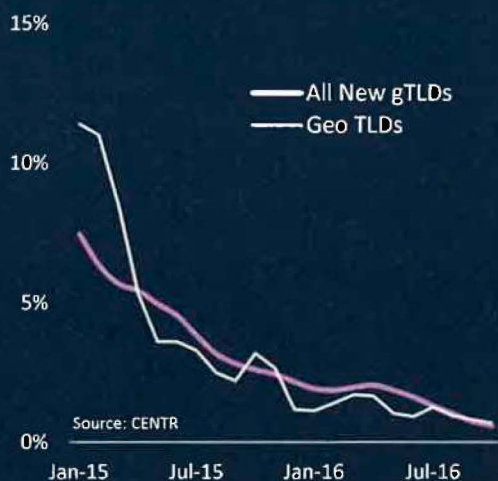
The chart (right) shows evolution of the larger legacy gTLDs normalised to the same starting point of January 2013. Although most legacy gTLDs felt a bump during the Chinese boom (previously reported), .com is the only one to show continued growth with little slowdown.



As most new gTLDs have now been delegated, combined growth is beginning to stabilise and flatten. Combined growth in Q3 2016 was roughly 5%, taking the combined domains to 22.5 million (over 1,150 TLDs). Median growth over the top 300 largest new gTLDs was 0.95% for the quarter.

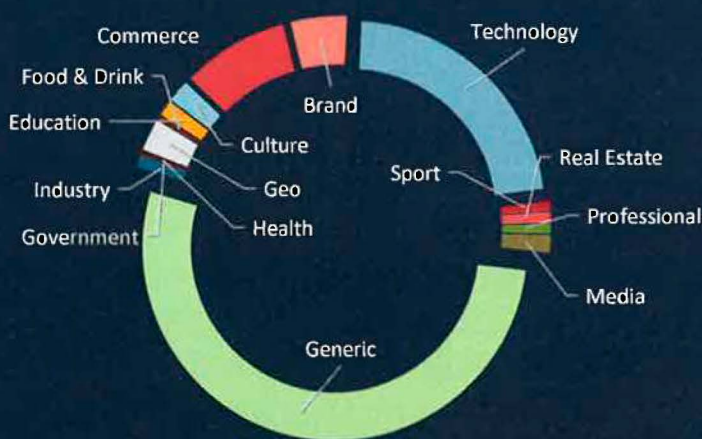
New gTLDs now represent around 12% of all gTLDs globally. In terms of unique TLDs, brand TLDs (e.g., .apple, .bnpparibas, .verisign) now make up the largest portion with over 500 TLDs delegated, most of which do not have large domain volume due to their closed nature.

**NEW gTLD MEDIAN GROWTH**



All new gTLD median sample uses on top 300 largest

**NEW gTLD BY CATEGORY\***



\*Categories defined by approximate industry type. Generic refers to TLDs which cannot be placed easily into other defined categories



## SOURCES

Data in this report is sourced from the following: CENTR, ICANN (CZDS), ZookNic and direct zone downloads with TLD operators. CENTR would like to thank the Regional Organisations (LACTLD, APTLD and AFTLD) for their continued support in the development of statistical reporting for the global ccTLD community. ccTLD data sourced by CENTR comes via direct automated communication with CENTR ccTLD members, CENTR surveys and other ongoing data collection.

When the term “European ccTLDs” is used within this report, it generally refers to a combination of following: .am, .at, .be, .bg, .by, .ch, .cy, .cz, .cpб, .de, .dk, .ee, .es, .eu, .fi, .fo, .fr, .gg, .gi, .gr, .hr, .hu, .ie, .im, .is, .it, .je, .li, .lt, .lu, .lv, .me, .mt, .nl, .no, .pl, .pt, .PФ, .ro, .rs, .ru, .se, .si, .sk, .tr, .ua, .uk, .va. The aggregated values of this group are estimated to represent at least 95% of domain registrations from ccTLDs based in Europe.

## TERMS AND METHODOLOGY

**ccTLD** – a Country Code Top-Level Domain (ccTLD) is a two-character top-level domain used and reserved for a country or dependent territory. Examples include .uk for the United Kingdom or .de for Germany.

**gTLD** – a Generic Top-Level Domain (gTLD) is a three-character or more top-level domain. When reporting on median and aggregated values of legacy TLDs, the following are used: .biz, .com, .info, .mobi, .net, .org, .pro, .name

**IDN** – an Internationalised Domain Name is a domain that contains at least one label that is displayed in software applications, in whole or in part, in a language-specific script or alphabet, such as Arabic, Chinese, Cyrillic, Tamil, Hebrew or the Latin alphabet-based characters with diacritics or ligatures, such as French. A ccTLD IDN is an IDN at the top level – e.g., the ccTLD IDN for the Russian Federation is .PФ, which is the Cyrillic script version of .ru.

**Registrant** – The individual or organisation that registers a specific domain name. A registrant holds the right to use that domain name for a specified period of time.

**Registry** – An Internet domain name registry receives domain name information into a centralised database and transmits the information in Internet zone files so that domain names can be found by users around the world via the worldwide web and email.

**Market Share** – TLD market share in European countries is calculated as follows: the geo location of registrants of ccTLD domains (source: CENTR) and gTLDs (source: zooknic) are calculated as percentages over the total in each country. Market averages are calculated quarterly.

## ABOUT CENTR

CENTR is the association of European country code top-level domain (ccTLD) registries, such as .de for Germany or .si for Slovenia. CENTR currently counts 53 full and 9 associate members – together, they are responsible for over 80% of all registered domain names worldwide. The objectives of CENTR are to promote and participate in the development of high standards and best practices among ccTLD registries.

For any questions on this report, please contact [patrick@centr.org](mailto:patrick@centr.org)

---

## **Memo**

Til: Uninett Norid AS  
Fra: PwC AS  
Dato: 16. januar 2016, rev1

---

### **Vurdering av konkurransesituasjon**

#### **1 Bakgrunn og tilnærming**

Uninett Norid AS («Norid») har bedt PwC om å gjøre en overordnet kommersiell og økonomisk vurdering av Uninett Norids konkurransesituasjon.

Norid er registreringsenheten for .no domenet. Dette innebærer at alle domener direkte under .no må være registrerte hos Norid siden det er Norid som deler ut retten til å ha et domenenaavn under .no.

Norid (som på det tidspunktet var et prosjekt hos UNINETT AS) fikk retten til å fordele domener under norske toppdomener i 1987, etter avtale med IANA. IANA hadde opprinnelig det internasjonale ansvaret for å koordinere forvaltningen av verdens toppdomener, en funksjon som delvis ble overført til ICANN i 1998.

Rammeverket for delegeringen av toppnivådomener er beskrevet i RFC1591. Denne avtalen er det faktiske og rettslige grunnlaget for Norids administrasjon av .no-domenet. Norid er dermed organisert etter privatrettslige regler og driver sin virksomhet med hjemmel i privatrettslige avtaler.

I 2002 utarbeidet en departemental arbeidsgruppe (der Norid deltok) et forslag til formalisering av forvaltningsmodellen for .no-domenet. Forslaget ble realisert i 2003 gjennom en egen norsk domeneforskrift som i tillegg til RFC1591 setter rammene for forvaltningen av .no-domenet.<sup>1</sup>

NORID er med andre ord å anse som innehaver av rettigheten til å utstede .no-domener, men er regulert av domeneforskriften.

#### **2 Avgrensning**

Vår analyse vil ta et strengt strategisk og økonomisk perspektiv fremfor et juridisk perspektiv og må derfor sees som en supplerende analyse og ikke en analyse som drøfter konkurransesituasjonen juridisk.

I den grad Norid har behov for å vurdere juridiske konsekvenser av konkurransesituasjonen må dette dekkes gjennom juridiske analyser

---

<sup>1</sup> .no eller aldri, Rapport fra arbeidsgruppe om domenenaavn mars 2002, <https://www.norid.no/publikasjoner/no-eller-aldri.pdf>



### 3 Definisjoner

En av nøkkelfordringene ved denne type analyser er å avgrense markedet. Så også i dette tilfellet; hvilke produktmarkeder tilbyr Norid sine produkter i og hvordan avgrenser vi markedene geografisk?

Konkurransetilsynet gir følgende veiledning:

*Ved avgrensningen av det relevante markedet tas det utgangspunkt i kjøpernes muligheter til å velge alternative varer og/eller tjenester. Generelt vil en kjøper velge tilbyder på bakgrunn av egenskaper ved produktene og tilbyderens lokalisering. Det relevante markedet har derfor en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.*

- *Det relevante produktmarked omfatter alle varer og/eller tjenester som etter forbrukerens oppfatning er innbyrdes ombyttelige eller substituerbare ut fra egenskaper, pris og bruksområde.*
- *Det relevante geografiske marked omfatter området der de berørte foretakene tilbyr varer eller tjenester, der konkurransevilkårene er tilstrekkelig ensartet, og som kan holdes atskilt fra tilgrensende områder særlig fordi konkurransevilkårene der er merkbart forskjellige.*

I praksis tilbyr Norid p.t. kun .no-domener. .no-domener tilbys kun til lovlig registrerte norske virksomheter og privatpersoner med norsk personnummer og postadresse. Hver virksomhet kan ha inntil 100 domener og hver privatperson kan ha inntil 5 domener. Siden søkerne må ha sterk juridisk kobling til Norge er markedet for .no i utgangspunktet begrenset til Norge.

Denne geografiske begrensningen gjelder kun for produktet .no, ett av mange tilnærmet like alternativer i markedet for domenenavn. Produktmarkedet er dermed globalt, og konkurransen er fra globale tilbydere, slik Konkurransetilsynets definisjon tar opp i seg. Domenekundene kan velge å registrere hvilket som helst annet domene, under stort sett de fleste aktuelle toppnivådomener og også mange ccTLD-er. Dette betyr at substituttene til .no er mange og de fleste er sin natur globale.

Dette betyr etter vår mening at markedet Norid opererer i er det globale markedet for domenenavn, men hvor regelverket for hvem som kan kjøpe en bruksrett til .no-domener svekker .no-produktets mulighet for globalt salg. Konkurransen er like fullt globalt, slik det også er for andre ccTLD-er.

Vi mener med andre ord at .no er ett av mange produkter i det globale markedet for domenenavn og ikke et marked i seg selv. Å begrense .no til å være ett marked alene legger etter vår vurdering for stor vekt på produktkarakteristika og for liten vekt på selve markedsdynamikken. I diskusjonen om markedet for domenenavn senere i dokumentet vil vi underbygge denne markedsforståelsen.

### 4 Teoretisk tilnærming

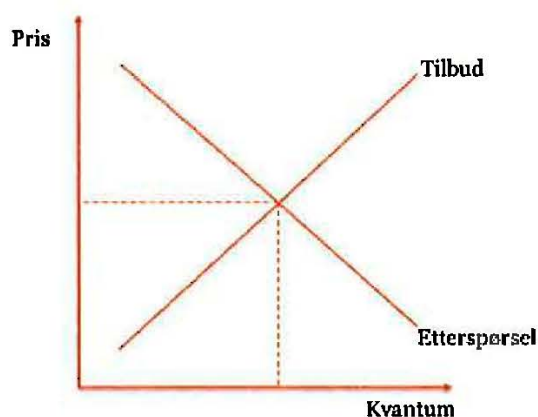
Mikroøkonomifaget tar utgangspunkt i to ekstreme markedsformer; monopol og fri konkurranse. Vi vil i det videre kort redegjøre for disse to markedsformenes egenskaper.

Et **marked i perfekt frikonkurranse** kjennetegnes ved at flere produsenter tilbyr homogene produkter som er nære substitutter for hverandre som dermed gir fri prisdannelse. For markedsdeltagerne er det fri tilgang og avgang til markedet, men de er alle pristagere i markedet.

Typiske kjennetegn ved markeder hvor det er (tilnærmet) fri konkurranse:

- mange tilbydere
- mange kunder
- homogene produkter som er nære substitutter til hverandre
- få eller ingen inngangsbarriere
- Ingen/begrensede byttekostnader

Tilbudet i markedet er styrt av produsentenes marginalkostnad og er stigende for økt kvantum produsert. Etterspørselen i markedet er kundenes maksimale betalingsvilje for gitt kvantum og er normalt fallende for økende pris. Likevekt i markedet er der produsentene får solgt ønsket kvantum varer og alle konsumentene får kjøpt ønsket kvantum varer til gjeldende markedspris. Dette er samfunnsøkonomisk likevekt. I dette punktet finner man markedets likevektspris og -kvantum.

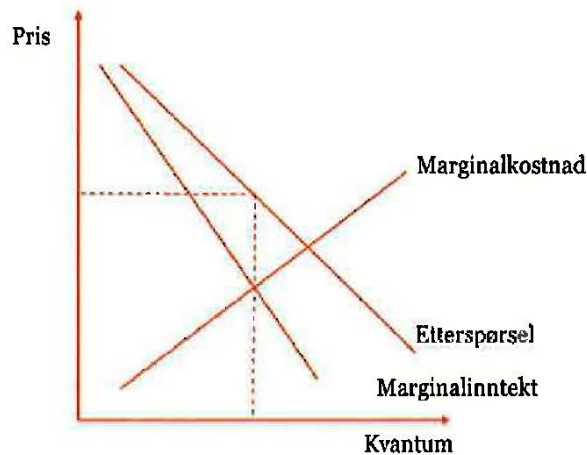


**Figur 1 Likevekt i frikonkurransemarked**

Det andre overnevnte markedet er **monopol**. Et monopol kjennetegnes ved at det bare er én produsent i markedet. Dette betyr da at det gjeldende produkt eller tjeneste ikke kan erstattes av andre produkter fra andre produsenter. Et monopol forutsetter at det ikke finnes nære substitutter eller offentlig kontroll.

I et monopol vil produsenten være profittmaksimerende og tilby kvantum inntil punktet hvor produsentens marginalinntekt er lik produsentens marginalkostnad. Prisen ved dette kvantumet vil være høyere enn marginalkostnaden og er gitt av betalingsviljen til konsumentene –altså etterspørselen, og vil dermed være en overpris, i motsetning til den samfunnsøkonomisk optimale tilpasningen hvor prisen er lik produsentenes marginalkostnad. Avvik fra samfunnsøkonomisk optimal tilpasning på bekostning av konsumentene er hovedargumentet for at myndighetene regulerer monopoler.





**Figur 2 Likevekt ved monopolistisk marked**

Mellom disse to ekstremitetene av markedsformer har vi andre markedsformer som monopolistisk konkurranse og oligopol. For hvert brudd av forutsetningene for fri konkurranse beveger markedet seg i retning av monopol.

Helningen på etterspørselskurven i de to markedene er definert av konsumentenes prissfølsomhet, også kalt priselastisitet. Konsumentenes priselastisitet beregnes av hvor stor reaksjonen i etterspørselen er ved en prisendring, og avhenger av hvordan de definerer ulike goder. Etterspørselskurven er flatere jo mer prissensitiv konsumentene er. Etterspørselskurven kan være både bratt og flat uavhengig av konkurranseformen, men dess mindre prissensitiv konsumenten er, dess større del av verdiskapningen i markedet tilfaller produsent(e).

## 5 Markedet for domenenavn

Markedet for domenenavn kjennetegnes blant annet av;

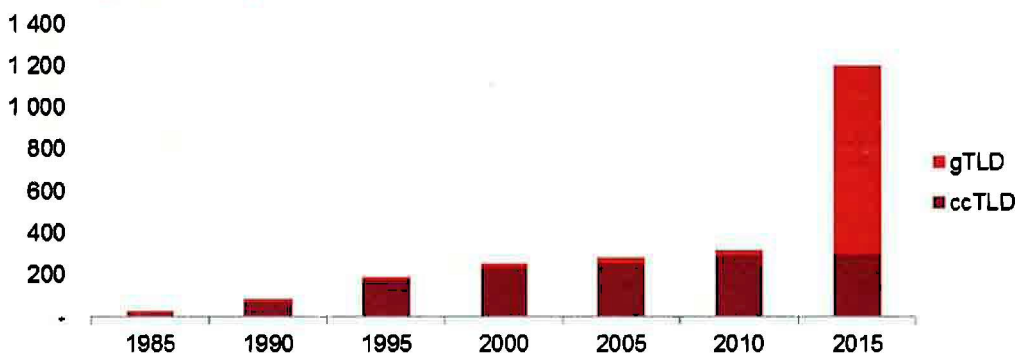
- mange alternative produkter som ikke har samme egenskaper markedsmessig, men løser det samme tekniske behovet,
- mange alternative tilbydere,
- mange kunder og
- en kunde kan gjerne ha mer enn en tilbyder og mer enn ett produkt

I seg selv skulle disse kjennetegnene tilsi at markedet ble kjennetegnet av en konkurranseform i retning av det som kalles fullkommen konkurranse.

Det finnes per i dag 1213 toppnivådomener, og det har vært en svært stor økning de siste årene som følge av «frislippet» av gTLD-er: <sup>2</sup>

<sup>2</sup> <http://www.iana.org/domains/root/db>

### Utvikling i antall toppdomener



Dette styrker frikonkurransekarakteren ved domenemarkedet.

Men samtidig har ikke alle domenenavn samme verdi for abonnenter og brukere<sup>3</sup>:

- «Gode domenenavn» har høyere verdi. Her gjelder samme prinsipper som for bygging av merkevarer, bl.a. om det er enkelt å huske, gjenkjennbart, gir rette assosiasjoner etc.
- Toppdomener med en veletablert identitet kan gi verdi til kundenes domener gjennom at identiteten smitter videre på dem. Et eksempel er .com, som har en klar identitet som gjør at kunder foretrekker toppdomenet fremfor f.eks. .biz, selv om det er trangt om plassen på .com, og de derfor må velge mer komplekse navn for å finne noe som er ledig.

Abonnentene har ofte sitt primære domene under toppdomener som har en klar identitet. Disse domenenavnene fungerer som abonnentens «hjemsted» på Internett. Toppdomener med svak identitet brukes ofte som viderepeker til abonnentens «egentlige domene», og er de første som slettes av abonnentene dersom de ønsker å redusere domeneporteføljen sin.

Erfaring viser at «hjemstedsdomener» representerer en mer forutsigbar inntekt. Det er signifikante byttekostnader for abonnenten hvis man skal erstatte et domene som er tatt i bruk, f.eks. til e-post eller nettsted og kommunisert ut til kunder, leverandører og samarbeidspartnere. Investeringene abonnenten har gjort i domenet går langt utover registreringsgebyret og gjør at prissensitiviteten er liten for slike domener.

For domener som kun er brukt som viderepekere er situasjonen en annen. Mange av disse er registrert av abonnenter som spekulerer i domenesalg eller salg av annonseplass. For disse er byttekostnadene lave, og fordi de kjøper store volum er også prissensitiviteten større.

Selv om den «merkevaren» som toppdomenets identitet utgjør er et hovedmoment i kampen om de lojale kundene kan toppdomener også konkurrere på pris, tjenestekvalitet og tilleggstjenester. Toppdomenet .tk, som tilbyr gratis domener, er et eksempel på et toppdomene som i hovedsak konkurrerer på pris. Vi har også sett tendenser til at nystartede norske selskaper tenker på seg selv som globale fra dag 1 og velger andre domenenavn enn .no.

<sup>3</sup> Diskusjonen her er delvis basert på Architelos' analyse:  
[http://www.circleid.com/posts/print/20121116\\_a\\_navigation\\_aid\\_or\\_a\\_brand\\_tld\\_part\\_1\\_of\\_2/](http://www.circleid.com/posts/print/20121116_a_navigation_aid_or_a_brand_tld_part_1_of_2/)



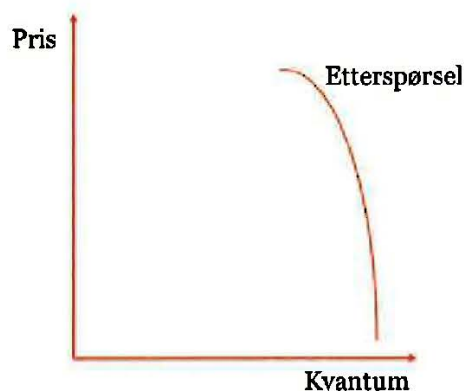
Dette betyr at eiere av domenenavn tillegger ulik verdi til sitt domenenavn, og har ulike byttekostnader, og at ulike potensielle kjøpere av domenenavn dermed vil ta ulike hensyn i sine domenevurderinger.

Men generelt er det godt grunnlag for å si at det finnes flere ulike alternativer i de fleste situasjoner, men at byttekostnadene tilsier at etterspørselen hos de som allerede har etablert et domenenavn er nokså prisuelastisk, mens det faktisk er mulig å få nye domenenavn gratis – om man ikke har sterke preferanser for hvilket toppnivådomene man registrerer domenenavnet under.

Et viktig moment i å forstå byttekostnadene som konkurransereduserende element er at byttekostnadene er skapt av kunden selv gjennom å gjøre bruk av domenenavnet i kommunikasjon over lang tid, ikke ved at registry-enheten har satt en høy pris. Den årlige domeneavgiften er en helt neglisjerbar del av byttekostnadene i praksis.

Vi kan med en viss sikkerhet anta at etterspørselen etter domener mer prisfølsom for kunder som vurderer å kjøpe et domene enn for de som har kjøpt et domene og etablert sin virksomhet under dette domenet allerede. Dette gjelder for alle typer domenenavn.

Figuren nedenfor illustrerer hvordan en mulig etterspørselskurve for en etablert domenkunde kan se ut.



**Figur 3 Illustrasjon av uelastisk etterspørsel**

Konkurransesituasjonen i domenemarkedet kan delvis sammenlignes med markedet for telefoni før nummerportabilitet ble innført. Ved valg av telefonileverandør måtte kunden vurdere forhold som kvalitet og pris, men hadde i utgangspunktet (selv om noen kunder har brukt betydelige beløp på såkalte «gullnummer») svake eller ingen preferanser hva gjaldt selve telefonnummeret. Men etter at man hadde fått nummeret og brukt det i lang tid bygget det seg opp til dels store byttekostnader – alle kontakter måtte informeres om nytt telefonnummer om man skulle bytte. Men like fullt vil nok de fleste argumentere for at både Telenor og Netcom var i konkurranse på dette tidspunktet – selv om byttekostnadene kunne være betydelige for de eksisterende kundene.

En annen form for konkurranse som blir mer og mer tydelig er at domenenavnet ikke er nødvendig for å ha en tilstedeværelse på internett. Nettsteder som Facebook, LinkedIn eller bloggnettsteder kan dekke mange av de samme funksjonene:

- man kan aksessere nettsiden uten å taste inn et domenenavn; bare søk på restauranten du vil finne på Facebook eller via Google og du finner restaurantens Facebook-side med den informasjonen du vanligvis vil finne på en nettside koblet til et domenenavn
- man kan sende elektroniske meldinger via andre kanaler, som Facebook Messenger eller LinkedIn

I tillegg kan type «Apps» dekke mange funksjoner som tradisjonelle nettsider under et domenenavn historisk har dekket.

Et annet interessant moment er Norids egen adferd i daglig drift. Norid driver for eksempel markedsføring av .no hvor de argumenterer for hvorfor å registrere et .no-domene er bedre enn alternativene<sup>4</sup>, og synliggjør fordelene med å ha et domenenavn gjennom video på YouTube<sup>5</sup>. Norid har også tidligere fått analysert hvordan endringer i det globale domenemarkedet kan påvirke .no. Det fremstår med andre ord som at Norid opplever å være i konkurranse.

## 6 Oppsummering

Dersom man skulle argumentere for at Norid ikke er i konkurranse må man argumentere for at Norid har monopol, altså at det ikke finnes alternativer for kundene. Dette er åpenbart ikke en god beskrivelse av markedet.

.no er ett av 1213 alternativer når en ny eller eksisterende domenenavnkunde skal vurdere sin domeneportefølje, og .no er dermed et produkt som er utsatt for konkurranse både hos eksisterende .no-kunder og hos potensielle .no-kunder, men hvor byttekostnadene er vesentlige og selve domeneavgiften må sies å være en tilnærmet uvesentlig komponent av den samlede kostnaden.

Lav konkurranseintensitet som følge av uelastisk etterspørsel hos eksisterende kunder kan ikke etter vår vurdering alene være et argument mot at Uninett Norid AS er i konkurranse.

I praksis tilbyr Norid p.t. kun .no-domener. .no-domener tilbys kun til lovlig registrerte norske virksomheter og privatpersoner med norsk personnummer og postadresse. Hver virksomhet kan ha inntil 100 domener og hver privatperson kan ha inntil 5 domener. Siden søkerne må ha sterk juridisk kobling til Norge er markedet for .no i utgangspunktet begrenset til Norge.

Denne geografiske begrensningen gjelder kun for produktet .no. Konkurrentene er globale, og de fleste tilbyr produkter helt uten geografiske begrensninger – og til og med er noen av dem gratis. .no har andre produktegenskaper som er attraktive og som kan gjøre at kunden velger .no likevel.

Dette betyr etter vår mening at markedet Norid opererer i er det globale markedet for domenenavn, men hvor regelverket for hvem som kan kjøpe en bruksrett til .no-domener svekker .no-produktets mulighet for globalt salg. Konkurransen er like fullt globalt, slik det også er for andre ccTLD-er.

***Etter vår vurdering er Uninett Norid AS, som forvalter av .no, i konkurranse i mikroøkonomisk forstand, både fra andre toppnivådomener, men også fra substitutter som «apps», Facebook, blogg-nettverk og lignende. Konkurransereformen i den enkelte kjøpsituasjon vil variere avhengig av kundenes situasjon og preferanse.***

<sup>4</sup> <http://www.adressa.no/meninger/kronikker/2015/11/13/Du-finner-oss-p%C3%A5-nettet-11799237.ece>

<sup>5</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=KigBi-M9qP4&feature=player\\_embedded](https://www.youtube.com/watch?v=KigBi-M9qP4&feature=player_embedded)



Denne rapport er utarbeidet for UNINETT Norids interne bruk i forbindelse med vurdering av konkurransesituasjon i samsvar med engasjementsbrevet datert 30.11.2015.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i møter med UNINETT Norids ledelse og i dokumentasjon som UNINETT Norid har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntar ikke ansvar for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av UNINETT Norids virksomhet.

UNINETT Norid har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av UNINETT Norid eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.





Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Sivilombudsmannen  
Akersgata 8 Innng. Tollbugt  
0158 OSLO

Vår ref.: 1600600-4 -  
Vår dato: 2.6.2016

Deres ref.: 2016/1050  
Deres dato:

Saksbehandler: Elise K. Lindeberg

## Svar på undersøkelse - Innsyn i opplysninger hos Uninett Norid AS

Det vises til sak om innsyn i Norids i opplysninger ved uttrekk fra UNINETT Norid AS (Norid) register over registrering av domener under .no. Sivilombudsmannen har i brev av 13. mai 2016 mottatt hos Nkom 19. mai bedt Nkom redegjøre for enkelte sider ved saksbehandlingen.

**1. Nkom bes om å gi en nærmere begrunnelse for at «positive avgjerder» etter offentligforskrifta § 1, tredje ledd siste setning avgrenses til «de faktiske tildelingene i form av automatisert kommunikasjon mellom Norid og registrarledet». Hvilken informasjon fremkommer i denne kommunikasjonen? Fremkom det noe mer i denne informasjonen da Norid benyttet e-post til å formidle avgjørelsene? Hvilke type ytterligere abonnementsopplysninger legges inn i databasen til Norid i forbindelse med registreringen?**

Offentleglova gjelder i utgangspunktet for Norids virksomhet, jf. lovens § 2 bokstav c). Unntatt fra innsyn er «dokument i sak om registrering av domenenamn», jf. offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav l). I slike tilfeller har allmennheten likevel rett til innsyn i Norids «positive avgjerder», jf. forskriften § 1 tredje ledd annet punktum.

Nkom viser til Justisdepartementets uttalelse i klg. res. 17. oktober 2008 s 70-71:

*«Etter tredje ledd bokstav l gjeld ikkje lova for dokument i sak om registrering av domenenamn hos UNINETT Norid AS, med unntak for positive avgjerder, det vil seie for avgjerder som går ut på å registrere domenenamn, jf. tredje ledd andre punktum. Bakgrunnen for at desse dokumenta er haldne utanom lova er at dette handlar om dokument som i stor utstrekning vil kunne haldast utanom innsyn i alle høve, og at det er*



*ønskjeleg at UNINETT Norid AS skal unngå den administrative børa med å vurdere dette konkret i kvart enkelt tilfelle. Eit anna tilhøve som tilseier at slike dokument bør haldast utanom lova, er faren for illojal åtferd frå tredjepersonar i tilfelle der ein søknad om registrering blir avslått på grunn av formelle feil.»*

Det er altså selve avgjørelsen om å registrere domenenavn som er omfattet av såkalte «positive avgjerder». Fredrik Lunde har bedt om uttrekk/innsyn i lagrede data i Norids database. Dette er et sentralt register som inneholder kontaktinformasjon andre dokumenter som angår om lag 700 000 domenenavn registrert under toppdomenet .no (se senere redegjørelse for innholdet i databasen) Etter Nkoms vurdering utgjør databasen en sammenstilling av dokumenter «i sak om registrering av domenenamn», jf. offentligforskrifta § 1 tredje ledd bokstav l). Offentleglova kommer derfor ikke til anvendelse på databasen eller en sammenstilling fra databasen. Det er slik vi vurderer det ingen holdepunkter for at unntaket fra offentliglovas anvendelsesområde må tolkes til bare å omfatte «pågående» registreringssaker, slik Lunde hevder i sin klage til Sivilombudsmannen.

Frem til 1. oktober 2010 var kommunikasjonen mellom Norid og registrarene basert på e-post, sendt fra registraren til en epostadresse hos Norid. Søknadene om domenenavn ble behandlet via forskjellige script, før en kvittering ble sendt i retur, både til registraren og til søker/kunde (hvis kundens e-postadresse var oppgitt i søknaden). Saksbehandlingen var bare i begrenset grad automatisert, og Norid opererte med 1-3 virkedagers behandlingstid.

Hvilke opplysninger en slik e-post inneholdt, var helt avhengig av hvilke operasjoner registraren forsøkte å gjøre i søknaden. For eksempel ville en innvilgelse pr. e-post inneholde navn på abonnent, organisasjonsnummer, adresse og kontaktperson dersom registraren hadde oppgitt denne informasjonen i søknaden, se følgende eksempel. Selve domenet er markert i gult.

**Subject:** Re: ND20090205001066 REGNNN-NORID - Domain registration  
(eksempel.no)  
**From:** NORID registry <auto-reg@norid.no>  
**To:** [Registrarens epostadresse]  
**CC:** [Registrarens epostadresse]  
**Date:** Thu, 5 Feb 2009 14:41:30 +0100 (CET)

Your domain registration application has been successfully processed. The registered domain will become visible in the DNS at the next daily reload of NORID's nameservers.

---- New object (BA249460-NORID) ----

NORID Handle.....: FA244960-NORID



Nasjonal  
kommunikasjons-  
myndighet

Organization Name.....: [Firmanavn AS]  
Organization Number.....: [123456789]  
Post Address.....: [Adresseveien 17]  
Postal Code.....: [NO-1234]  
Postal Area.....: [Poststed]  
Country.....: NO  
Phone Number.....: [+47 12345678]  
Fax Number.....:  
Email Address.....: [Epost@eksempel.no]

---- New object (ON1103P-NORID) ----

NORID Handle.....: ON1103P-NORID  
First Name.....: Ola  
Last Name.....: Nordmann  
Organization Handle.....: FA244960-NORID  
Post Address.....: [Adresseveien 17]  
Postal Code.....: [NO-1234]  
Postal Area.....: [Poststed]  
Country.....: NO  
Phone Number.....: [+47 12345678]  
Email Address.....: oka@eksempel.no

---- New object (eksempel.no) ----

Domain Name.....: eksempel.no  
Organization Handle.....: FA244960 -NORID  
Registrar Handle.....: REGNNN-NORID  
Legal-c Handle.....: FA244960 -NORID (Ola Nordmann)  
Tech-c Handle.....: SH15562R-NORID (Registraren sin Hostmaster)  
Zone-c Handle.....: SH12556R-NORID  
Nameserver Handle.....: W2B14538H-NORID (navnetjener 1)  
Nameserver Handle.....: SEC25440H-NORID (navnetjener 2)

Dersom kunden tidligere hadde registrert et domenenavn, ville en innvilgelse av et nytt domenenavn pr. e-post inneholde færre opplysninger. Den aktuelle e-posten ville da bare bekrefte at domenenavnet er registrert, samt hvorledes det nye databaseobjektet for domenet så ut:



**Subject:** Re: ND20090205001126 Nytt domene: eksempel.no  
**From:** NORID registry <auto-reg@norid.no>  
**X-Norid-Tid:** ND20090205001126  
**References:** <B3C852FEDAEE429BA16EB6A58F310134>  
**To:** Registrarens epostadresse  
**In-Reply-To:** <B3C852FEDAEE429BA16EB6A58F310>  
**Message-Id:** <20090205141645.4D1942B8A1@charm.norid.no>  
**Date:** Thu, 5 Feb 2009 15:16:45 +0100 (CET)

Your domain registration application has been successfully processed. The registered domain will become visible in the DNS at the next daily reload of NORID's nameservers.

```

---- New object (eksempel.no) ----
Domain Name.....: eksempel.no
Organization Handle.....: FA24496O -NORID
Registrar Handle.....: REGNNN-NORID
Legal-c Handle.....: FA24496O -NORID (Ola Nordmann)
Tech-c Handle.....: SH15562R-NORID (Registraren sin Hostmaster)
Zone-c Handle.....: SH12556R-NORID
Nameserver Handle.....: WEB14538H-NORID (navnetjener 1)
Nameserver Handle.....: SEC25440H-NORID (navnetjener 2)

```

Med stadig økende søknadstall var det behov for automatisering og effektivisering ved behandling av søknader om domener. Norid benytter i dag (fra og med 2010) en standardisert internasjonal protokoll (EPP) for maskinlesbar kommunikasjon mellom registrarens system og Norids system. Denne protokollen er de facto standard for flertallet av registreringsenheter i og utenfor Europa. Det nye systemet muliggjør at Norid tilbyr 24/7-tjeneste og sterkt redusert behandlingstid på søknader.

En avgjørelse om innvilgelse - en såkalt «positiv avgjørd» vil se slik ut i form av utskrift av ovennevnte datakommunikasjon og vil vise hvilket domene det gjelder og bekreftelse på at det er tildelt samt datoen og tidspunkt for tildelingen (gul markering) (i følgende eksempel er innvilgelsen uttrykket «Command completed successfully»):

Response:

```

<?xml version="1.0" encoding="UTF-8" standalone="no"?>
<epp xmlns="urn:ietf:params:xml:ns:epp-1.0" xmlns:xsi="http://www.w3.org/2001/XMLSchema-
instance" xsi:schemaLocation="urn:ietf:params:xml:ns:epp-1.0 epp-1.0.xsd">
  <response>
    <result code="1000">
      <msg>Command completed successfully</msg>
    </result>
    <resData>
      <domain:creData xmlns="urn:ietf:params:xml:ns:domain-1.0"
xmlns:domain="urn:ietf:params:xml:ns:domain-1.0"
xsi:schemaLocation="urn:ietf:params:xml:ns:domain-1.0 domain-1.0.xsd">
        <domain:name>eksempel.no</domain:name>
        <domain:crDate>2016-02-11T23:10:57.91Z</domain:crDate>
      </domain:creData>
    </resData>
  </response>
</epp>

```

```
</resData>
<trID>
  <clTRID>ds-145523225791460</clTRID>
  <svTRID>201602120010576X6496-vh8aw4-regXX-NORID</svTRID>
</trID>
</response>
</epp>
```

Tidligere (før 2010) ville altså innvilgelser av et domene kunne inneholde ulik informasjon. Någjeldende systemet er helt standardisert i forhold til informasjon ved innvilgelse. Nkom mener at det er den informasjonen som fremkommer i selve innvilgelsen ovenfor som er omfattet av såkalte «positive avgjerder» etter offentleglova.

Nkom vil for øvrig presisere at det via Norids åpne «Whois-database» på Norids nettsider samt tjenesten «er domenet ledig?» informeres om domeneregistreringer under .no utover det som omfattes av offentleglova. Dette er en tjeneste som er tilrettelagt for etablering av nye domener og undersøkelser om abonnentsopplysninger til spesifikke domener eller registreringer på spesifikke organisasjoner/personer. Det er imidlertid sperret for sammenstillinger og eventuell videre bruk av dataene som er samlet i Whois-databasen, og det er derfor lagt inn begrensninger på antall søk i disse tjenestene.

I dagens system inneholder en domenesøknad domenet som det søkes om, bekreftelse av at abonnenten har akseptert regelverket for .no gjennom å avgi en egenerklæring, henvisninger til hvilken abonnent som søker om det samt hvilke navnetjenere som skal betjene domenet og hvilken registrar som skal være ansvarlig. All informasjonen som det henvises til må være registrert i databasen som separate objekter før søknaden om domene sendes inn. Når søknaden innvilges knyttes det nyopprettede domenet til de ulike dataobjektene det er henvist til.

Et domene knyttes til følgende dataobjekter:

- Domeneabonnent
- Kontaktpersoner eller kontaktroller for domenet
- Navnetjenere for domenet
- Registrar for domenet

Til disse objektene knyttes det informasjon slik som abonnentinfo (organisasjoner eller privatpersoner, organisasjonsnummer) kontaktinformasjon (adresser, telefonnummer, e-post) og IP-adresser. I tillegg lagres informasjon om registreringstidspunkt, tidspunkt for siste endring av domenet og status for domenet.

**2. Sivilombudsmannen har bedt om ytterligere kommentarer vedrørende kravet sammenstilling i forhold til offentleglova § 9 og i forhold til kravet er tilstrekkelig identifisering etter offentleglova § 28.**

I forhold til retten til innsyn i ei sammenstilling av opplysninger som er elektronisk lagra i databasene til organet viser vi til veilederen til offentleglova avsnitt. 4.4.3 side 44.

*«Resultatet av ei samanstilling etter § 9 vil som regel bli eit nytt saksdokument i offentleglova § 4 si tyding. Dei vanlege reglane i lova vil gjelde for dette dokumentet. Blir resultatet av samanstillinga eit dokument som fell inn under eit av unntaka i lova, vil det på vanleg vis kunne nektast innsyn i dokumentet på det grunnlaget.»*

Dersom Sivilombudsmannen vurderer at Norids database er omfattet av «positiv avgjerd» etter offentleglova og offentlegforskrifta, ville altså selve resultatet av sammenstillingen - det nye «dokumentet» som etterspørres også måtte vurderes i forhold til offentleglovas unntaksregler. Nkom har vurdert at en slik sammenstilling sett i forhold til identifiseringskravet i henhold til offentleglova § 28, med henvisning til at det her ikke er en spesifikk sak eller saker av en spesifikk art som vil hentes ut ved en slik sammenstilling, men i realiteten alle kundeforhold mellom Norid og domeneabonnentene. Nkom viser her også til unntaket fra innsyn etter reglene om taushetsplikt i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2 når det gjelder sammenstillingsproblematikk ved uttrekk av databasen. Norid opplyser for øvrig at et slikt uttrekk av aktive (ikke historiske) data er en ukomplisert jobb rent teknisk.

**3. Sivilombudsmannen har bedt om Nkoms syn på Norids anførsel om at databasen er unntatt fra innsyn etter reglene om taushetsplikt i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.**

Nkom mener at innsynskravet ikke er omfattet av offentleglova, - vi har imidlertid bedt Norid om ytterligere presiseringer vedrørende anførselen om at databasen er unntatt fra innsyn etter reglene om taushetsplikt i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Norid presiserer overfor Nkom at selv om databasen inneholder lite sensitiv informasjon (det er i stor grad tale om kontaktopplysninger) vil det at opplysningene bes offentliggjort samlet, utløse taushetsplikt. Norid viser til til veilederen til offentleglova s. 86:

*«Marknadsanalyser, økonomiske utrekninger og prognoser og meir konkrete forretningsstrategiar og liknande kan òg vere av ein slik karakter at konkurrentar kan utnytte dei. Det same gjeld informasjon som det ikkje liqg nokon skapande eller original tanke bak, som til dømes kundelister. Dersom utlevering av slike forretningsløyndomar kan ha skadelege verknader for konkurranseevna til verksemda, og desse skadeverknadene ikkje er uvesentlege, vil opplysningane normalt vere underlagde teieplikt.» (vår understreking)*

Norid har vist til at et samlet uttrekk fra databasen til Norid vedr. domener, abonnent og org. nummer slik det her bes om, - vil kunne skade Norids konkurransesituasjon betydelig. Norid tilbyr .no domenenavn i konkurranse med en stor mengde andre aktører som tilbyr sine



toppnivådomenenavn på det norske markedet, for eksempel .com, .global, .xyz og .email. Databasen til Norid er i praksis en *kundeliste*, og denne er av en slik karakter at den kan utnyttes av konkurrenter. Dersom eier av et annet toppdomene som er tilgjengelig i det norske markedet får tilgang til den fullstendige kundelisten til Norid, vil disse enkelt kunne tilby samtlige av Norids abonnenter konkurrerende produkt.

Norid påpeker at et samlet uttrekk fra databasen til Norid vedr. domener, abonnent og org. nummer vil gi mulighet til såkalte «big data» analyser som kan medføre at informasjon om forretningshemmeligheter og forretningssensitiv informasjon for abonnenter under .no blir kjent. F.eks vil slike uttrekk av databasen som det her er snakk om gjøre det mulig å identifisere abonnenter som har stor aktivitet og som registrerer, flytter eller sletter mange domener i løpet av kort tid. I tillegg vil man kunne finne frem til abonnenter som har domener som inneholder bestemte begrep, samt få en oversikt over alle domener som har blitt registrert eller som slettet en gitt dag. Informasjonen kan alene eller ved krysskobling med andre data vise mønstre om for strategien til bedrifter, eksempelvis planer om å lansere nye produkter, fusjoner, oppkjøp eller navneskifter.

Norid har også ønsket å fremheve at et samlet uttrekk fra databasen til Norid vil medføre at det vil kunne lages fullstendige oversikter over kundene til den enkelte registrar (det leddet som selger domener under.no) - som igjen er svært uheldig for konkurransen mellom de enkelte registrarene som har kontrakt med Norid.

Nkom er godt kjent med utviklingen i domenemarkedet gjennom vårt arbeid som tilsynsmyndighet og fagetat på domeneområdet nasjonalt. Nkom er også godt kjent med den internasjonale utviklingen i domenemarkedet og etableringer av nye toppdomener.

Liberaliseringen av domenemarkedet har økt betraktelig de siste årene, og det tillates nå stadig nye toppdomener i rotsonen på internett. Norid er et nasjonalt toppdomene med en sterk markedsposisjon i Norge. Nkom vurderer at en komplett og maskinell oversikt over domener, navn og org nummer under .no vil være konkurransesensitiv informasjon ovenfor konkurrenter som allerede er eller søker seg inn mot det norske markedet. Nkom er også kjent med mulighetene som ligger i «big data» analyser av denne typen data, og ser at dette kan benyttes til å analysere bevegelser under .no domenet som tilkjenner konkurranse-sensitiv informasjon om abonnentene. Nkom er derfor enige i at innsyn her uansett vil være unntatt etter reglene om taushetsplikt i offentleglova § 13, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

#### **Sivilombudsmannen har bedt Nkom vurdere om det er andre aktuelle hjemler for unntak**

Nkom har kontaktet Norid for ytterligere opplysninger og Norid har vist til at denne typen innsyn vil kunne muliggjøre ulovlige handlinger som masseutsendelse av «spam» og forsøk på «phishing». Innsyn i alle domenenavn med tilhørende organisasjoner kan brukes til å sende mengder med eposter til ansattes e-postadresser ved at standardord som «postmottak» og «info» settes sammen med domenenavnet, for eksempel [post@tilfeldigdomene.no](mailto:post@tilfeldigdomene.no) og [fornavn.etternavn@tilfeldigdomene.no](mailto:fornavn.etternavn@tilfeldigdomene.no).

Nkom mener at dette kan være relevant i forhold til offentliglova § 24, tredje ledd jf. veileder til offentliglova side 148.

*«Det er ikke noen vilkår at den som ber om innsyn kan mistenkjast for å skulle bruke opplysningane til kriminelle føremål, men opplysningane må objektivt sett kunne brukast slik».*

Vedlagt er sakens dokumenter som består i epost-oversendelse med 2 vedlegg fra Norid samt vårt eget vedtak i saken.

Med hilsen

Einar Lunde (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ørnulf Storm  
seksjonssjef

Vedlegg: 4