



Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Attn: Christina Christensen

Deres ref./Your ref.:

Vår ref./Our ref.:NI:208169

Trondheim, 2. april 2024

DSAs virkeområde og Norids virksomhet

Forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act - DSA) er til vurdering i EØS/EFTA-landene, og vi er kjent med at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet leder en arbeidsgruppe som vurderer mulige modeller for den nasjonale implementeringen av forordningen. Vi viser til møte med departementet den 7. desember 2023 og vil som avtalt dele juridiske betraktninger rundt forordningen sett opp mot de tekniske funksjonene Norid utfører som registerenhet for de norske toppdomenene.

I arbeidet med å avklare rekkevidden av DSA i forhold til Norids virksomhet har vi i flere omganger innhentet bistand fra eksterne juridiske eksperter. Vi vedlegger til orientering juridiske analyser fra henholdsvis advokatfirmaene Schjødt og Simonsen Vogt Wiig. Deres juridiske analyser utgjør en del av grunnlaget for beskrivelsene og vurderingene i dette brevet.

1. Nærmere beskrivelse av Norids tjenester: Navnetjenesten og registreringstjenesten

Norid er registerenhet for de norske landkodedoppdomene (.no, samt .bv og .sj som ikke er åpnet for registrering). Norids virksomhet består i hovedsak i to oppgaver: å drive navnetjenesten for norske landkodedoppdomener og forvalte registreringstjenesten for norske landkodedoppdomener. Begge oppgavene knytter seg til internettets tekniske infrastruktur.

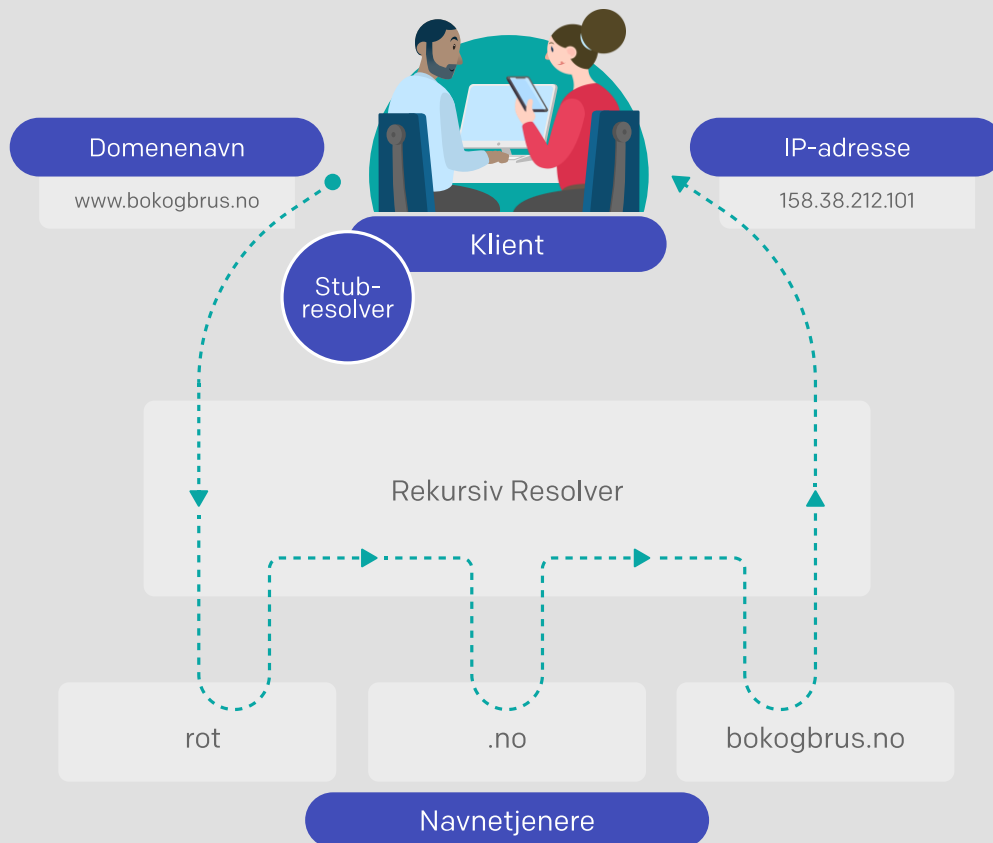
For en internettbruker er det tjenestene som kjøres på den tekniske infrastrukturen som gir verdi, og ikke infrastrukturen i seg selv. De mest kjente tjenestene er nettsider og e-post, men det er også mulig å koble opp video- og telefonsamtaler over nettet, laste ned filer, logge seg inn på ulike databaser og så videre. Innhold gjøres tilgjengelig på nettet ved at en *innholdsleverandør* laster det opp på en server som er koblet til internett. Når en bruker besøker en nettside, sendes innholdet på nettsiden fra serveren som innholdet ligger lagret på, til brukeren via internett.

For å få tilgang til innhold eller andre tjenester på internett, må maskinen til brukeren kjenne til IP-adressen til den serveren hvor innholdet er lagret eller tjenesten tilbys. Denne adressen hentes ut ved oppslag i det globale *domenenavnsystemet*, *DNS*.



Hva skjer bak kulissene når du slår opp et domenenavn?

Hvert domenenavn har et sett med maskiner som besvarer spørsmål om adresser under domenenavnet. Disse maskinene kalles **navnetjenere**.

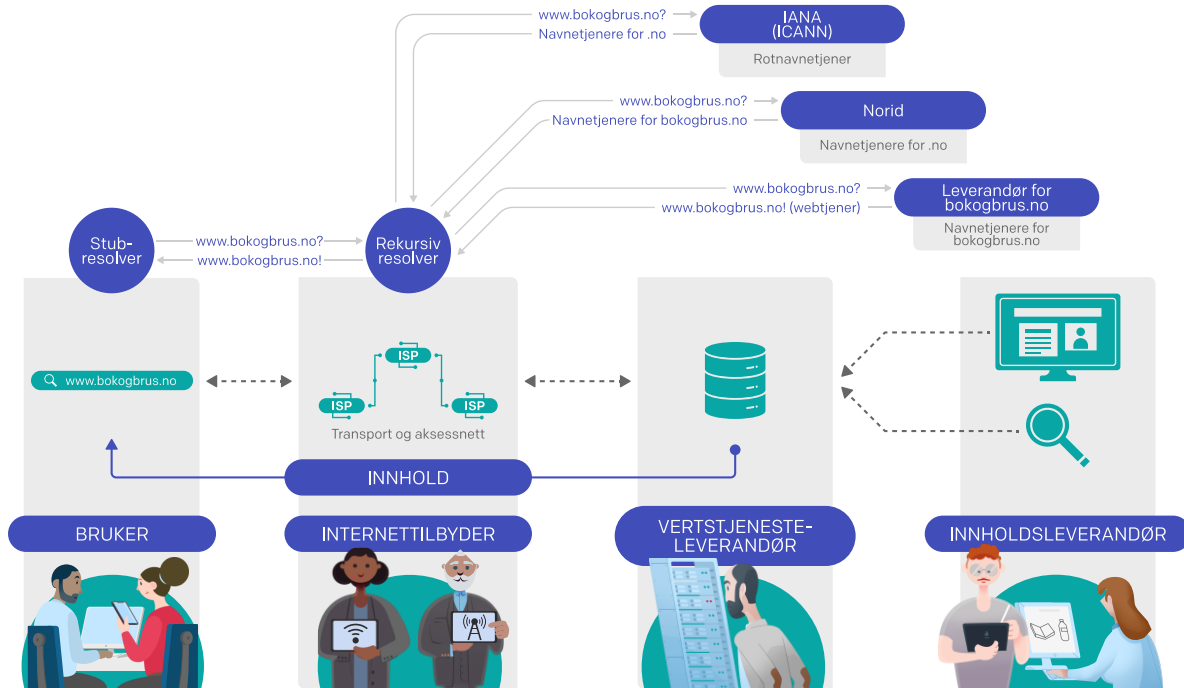


Eksempel: Du skriver adressen `www.bokogbrus.no` i adressefeltet i nettleseren din.

1. En liten programsnitt i datamaskinen din tar kontakt med en egen datamaskin som er satt opp for å behandle oppslag i domenenavnsystemet, en såkalt rekursiv resolver (drives ofte av internettleverandøren).
2. Den rekursive resolveren får i oppdrag å finne IP-adressen til `bokogbrus.no`. Den sender spørsmålet videre til en av navnetjenerne for det øverste nivået i domenenavnsystemet, den såkalte roten. Rotnavnetjenerne kjenner bare til nivået under seg i hierarkiet, og sender derfor tilbake en liste over navnetjenerne for toppdomenet `.no`.
3. Resolveren sender spørsmålet på nytt til en av navnetjenerne for `.no`. Disse kjenner også bare til nivået under seg, og sender tilbake en liste over navnetjenerne for `bokogbrus.no`.
4. Resolveren gjentar spørsmålet til en av navnetjenerne for `bokogbrus.no`, som svarer tilbake med IP-adressen for `www.bokogbrus.no`.
5. Resolveren sender IP-adressen til din datamaskin. Når nettleseren får adressen, kan den ta kontakt med webtjeneren som befinner seg på adressen og laste ned de nettsidene du har bedt om.



Norid tilbyr *navnetjenesten for det norske landkodedetopppdomenet .no*. Navnetjenerne informerer om hvilke domenenavn som finnes under toppdomenet, og hvilke navnetjenere de er knyttet til. Norid ivaretar altså en del av den tekniske infrastrukturen som gjør at man kan bruke domenenavn som slutter med .no til å få kjennskap til IP-adresser til servere med innhold og tjenester. Domenenavnsystemet er imidlertid hierarkisk. Det er det nederste nivået i hierarkiet, navnetjenerne for de enkelte domenenavnene, som formidler informasjonen som gjør det mulig for brukerne å koble seg opp mot servere som tilbyr innhold eller tjenester over internett.



Det må også skilles mellom forvaltning av domenenavn på den ene siden og tjenester eller innhold knyttet til domenenavnet på den andre. Hverken Norids navnetjenere eller navnetjenerne for det enkelte domenenavn *lagrer eller formidler selve innholdet*. Norids rolle stopper altså der rollen til innholdsleverandører og andre tjenestetilbydere begynner.

Norid utfører i tillegg *registrering av domenenavn* i tråd med gjeldende regler for .no og opprettholder et register over bruksrett til de ulike domenenavnene. Norid utøver ikke forvaltningsmyndighet, og tildelingen av domenenavn skjer etter privatrettslige regler. Registrering av et domenenavn gir kun en bruksrett, ikke en eiendomsrett, til domenet. Bruksretten opprettholdes så lenge abonnementet løper, og Norid lagrer bestemte opplysninger om abonnenten og eventuelt dennes kontaktperson i forbindelse med avtaleforholdet.

2. Virkeområdet til DSA

Forordningen regulerer *mellomliggende tjenester*, jf. DSA artikkel 2. Det er to vilkår for å anses som en mellomliggende tjeneste, jf. DSA artikkel 3 bokstav g. For det første må tjenesten være en *informasjonssamfunnstjeneste* (ref. definisjon i EU-direktiv 2015/1535). For det andre må informasjonssamfunnstjenesten falle inn under en av kategoriene:

- 'mere conduit' (for eksempel internettilgangstjenester)
- 'caching' (mellomlagringstjenester)
- 'hosting' (vertstjenester)



Registerenheter eller andre aktører på domenemarkedet, slik som domeneforhandlere, eller aktører som tilbyr navnetjeneste, er ikke eksplisitt omtalt i lovteksten. Hvorvidt en tjeneste omfattes av en av de tre kategoriene, beror derfor på en konkret tolkning av den aktuelle tjenesten. At det må gjøres en konkret tolkning av om en tjeneste omfattes, støttes også av flere fortalepunkter i DSA. Fortalepunkt 28 angir at tjenester som leveres av registerenheter og andre aktører på domenemarkedet, *kan* være omfattet av regelverket i den grad tjenestene i den konkrete saken er informasjonssamfunnstjenester og faller inn under en av kategoriene over.

“In this regard, it should be recalled that providers of services establishing and facilitating the underlying logical architecture and proper functioning of the internet, including technical auxiliary functions, can also benefit from the exemptions from liability set out in this Regulation, to the extent that their services qualify as ‘mere conduit’, ‘caching’ or ‘hosting’ services. Such services include, as the case may be, wireless local area networks, domain name system (DNS) services, top-level domain name registries, registrars, certificate authorities...”

DSA fortalepunkt 28, vår understreking

Tilsvarende lister fortalepunkt 29 opp flere typer tjenester som etter omstendighetene *kan* anses å falle innenfor DSAs virkeområde. Hvorvidt en tjeneste faller innenfor eller utenfor virkeområdet til DSA, beror imidlertid på en konkret vurdering av tjenestens tekniske funksjonaliteter.

“Intermediary services span a wide range of economic activities which take place online and that develop continually to provide for transmission of information that is swift, safe and secure, and to ensure convenience of all participants of the online ecosystem. For example, ‘mere conduit’ intermediary services include generic categories of services, such as internet exchange points, wireless access points, virtual private networks, DNS services and resolvers, top-level domain name registries, registrars, certificate authorities that issue digital certificates, <...> Whether a specific service constitutes a ‘mere conduit’, ‘caching’ or ‘hosting’ service depends solely on its technical functionalities, which might evolve in time, and should be assessed on a case-by-case basis.”

DSA fortalepunkt 29, vår understreking

De siterte fortalepunktene underbygger altså det som allerede følger av ordlyden i DSA artikkel 3 bokstav g - det må foretas en vurdering fra sak til sak for den aktuelle tjenesten. Det avgjørende er dermed om de ulike aktørene på domenemarkedet tilbyr tjenester med en teknisk funksjonalitet som faller inn under definisjonen av en *mellomliggende tjeneste* i DSA artikkel 3 bokstav g.

3. Norids tjenester omfattes ikke av virkeområdet til DSA

3.1 Norids tjenester formidler ikke slik informasjon som DSA er ment å ramme

Vi mener tjenestene våre ikke utgjør informasjonssamfunnstjenester etter definisjon i EU-direktiv 2015/1535. Dette er både fordi det er tvilsomt om tjenestene er "*normally provided for remuneration*", slik definisjonen krever, og fordi tjenestene ikke innebærer overføring av slike data som DSA forutsetter. Vi viser også til gjeldende rettsoppfatning mht. at registerenheter



ikke leverer informasjonssamfunnstjenester omfattet av ehandelsregelverket som benytter samme ordlyd som DSA (se nærmere pkt. 3.2 under).

I alle tilfeller mener vi at tjenestene våre ikke oppfyller det andre vilkåret i DSA artikkel 3 bokstav g for å være en mellomliggende tjeneste.

Registerenheter slik som Norid er kun omfattet av DSA i den grad "*their services qualify as 'mere conduits', 'caching' or hosting services*", og dette må bero på en konkret vurdering av de tekniske funksjonalitetene ved tjenestene Norid leverer, som redegjort for over.

En 'mere conduit-tjeneste er definert som "consisting of the transmission in a communication network of information provided by a recipient of the service, or the provision of access to a communication network". Verken Norids navnetjeneste eller registreringstjeneste innebærer at Norid leverer tilgang til et kommunikasjonsnettverk, og tjenestene omfattes derfor ikke av siste del av definisjonen.

En fellesnevner ved de alternative vilkårene - både for hosting, caching og mere conduit - er at tjenesten må innebære prosessering av informasjon gitt av tjenestemottakeren ("information provided by a recipient of the service"). Etter ordlyden er det bare informasjon som er gitt av tjenestemottakeren, og ikke eksempelvis av tjenesteyteren, som er relevant.

Vi kan ikke se at uttrykket "information provided by a recipient of the service" er legaldefinert i DSA. For å forstå innholdet i uttrykket er det derfor naturlig å se hen til hvordan det er brukt andre steder i DSA. I for eksempel artikkel 4 om mere conduit nevnes "information provided by a recipient of the service" i relasjon til en avsender, en mottaker og et innhold i overføringen av informasjon. I artikkel 6 om hosting nevnes "information provided by a recipient of the service" i tilknytning til ulovlige aktiviteter og ulovlig innhold. Etter vårt syn tilsier konteksten her at "information provided by a recipient of the service" ikke omfatter enhver form for informasjon. Informasjonen må ha et meningsinnhold som skal kunne formidles fra en avsender til en mottaker, hvor meningsinnholdet potensielt kan være tilknyttet ulovlig aktiviteter eller ulovlig innhold.

Vi mener denne tolkningen stemmer godt overens med formålet med DSA om å bidra til et velfungerende marked for mellomliggende tjenester ved å etablere harmoniserte regler for et trygt, forutsigbart og pålitelig internettmiljø som tilrettelegger for innovasjon og ivaretagelse av grunnleggende rettigheter, jf. DSA artikkel 1 nr. 1. At fokuset for DSA er informasjon som kan utgjøre ulovlig innhold - og ikke rent teknisk informasjon - understøttes av DSAs fortale.

"In order to achieve the objective of ensuring a safe, predictable and trustworthy online environment, for the purpose of this Regulation the concept of 'illegal content' should broadly reflect the existing rules in the offline environment. In particular, the concept of 'illegal content' should be defined broadly to cover information relating to illegal content, products, services and activities. <...>"

DSA fortalepunkt 12

Norid er en av flere aktører som sørger for at det teknisk sett kan gjøres oppslag i det globale domenenavnsystemet (DNS). Informasjonen som Norid mottar fra en tjenestemottaker i forbindelse med registreringstjenesten og navnetjenesten, er begrenset til tekniske data knyttet til DNS og data som er nødvendig for å opprette et domeneabonnement. Tjenestene våre lagrer eller videreformidler ikke det digitale innholdet, verken i forbindelse med navnetjenesten eller registreringstjenesten.



Ut fra en kontekstuell ordlydstolkning og formålsbetraktninger mener vi at uttrykket "information provided by a recipient of the service" ikke er ment å ramme tjenester som ikke formidler innhold i et kommunikasjonsnettverk, men kun tilrettelegger for DNS-protokollens tekniske funksjonalitet, slik Norids tjenester gjør. Norids tjenester faller dermed utenfor definisjonene av "mere conduit-", "caching-" og "hosting-"tjenester, og er ikke mellomliggende tjenester i DSAs forstand.

Norid omfattes følgelig ikke av DSAs virkeområde.

3.2 Norid har ikke mandat til å vurdere lovligheten av innhold og omfattes ikke av gjeldende ehandelslov

Ordlyden i DSA artikkel 3 bokstav g er nærmest identisk som definisjonen av informasjonssamfunnstjeneste i någjeldende ehandelslov, som gjennomfører ehandelsdirektivet. Gjeldende rettsoppfatning i Norge er at registerenheter, som Norid, ikke leverer informasjonssamfunnstjenester og dermed ikke er omfattet av ehandelsregelverket. Vi har ikke ansvar for eller mulighet til å styre tilgangen til kommunikasjonsnettverk. Norids tekniske funksjonalitet (detaljert ovenfor) er ikke endret siden dette regelverket trådte i kraft.

I tråd med gjeldende rettspraksis driver Norid ikke med kontroll av nettsteders innhold, og har heller ikke myndighet til å gripe inn overfor nettsider med potensielt ulovlig innhold.

“Den likhet domenenavn har med andre formuesgoder som for eksempel varemerker, taler for at domenenavn kan beslaglegges. Til dette kommer behovet for å kunne sette et domenenavn ut av funksjon for å unngå at straffbare handlinger fortsetter. Norid driver ingen kontroll med innhold på nettsteder, og har heller ikke noe mandat til å reagere overfor nettsteder som kan se ut til å bryte loven; det er det opp til politiet og rettsvesenet å gjøre.”

HR-2009-01692-U, vist til i HR-2019-1743-A, vår understreking

Denne rettslige situasjonen kommer også til uttrykk i forarbeidene til endringene i markedsføringsloven i 2020¹ (vår understreking).

“Et domenenavn oppstår i det en organisasjon eller privatperson tegner et abonnement på domenet. Det er domeneabonnenten som er ansvarlig for hva abonnementet brukes til. Registrering av et domenenavn gir kun en bruksrett, ikke en eiendomsrett. Bruksretten opprettholdes så lenge abonnementet løper.”

Forarbeidene understreker behovet for forholdsmessighet når man vurderer å bruke tiltak mot domenenavn for å fjerne digitalt innhold, siden tiltakene kan ha store konsekvenser. For å ivareta forholdsmessighet og rettsikkerhet er behandlingen av slike saker lagt til domstolene².

3.3 Hvorfor er registerenheter nevnt i fortalen til DSA?

De europeiske registerenheterne er bygget opp ulikt, og kan være gitt ulikt nasjonalt ansvar og forskjellige mandat til å håndheve nasjonale regelverk. Norge har allerede flere høyesterettsavgjørelser som slår fast at den norske registerenheten ikke driver kontroll med innhold på

¹ Prop. 8 LS (2019-2020) kapittel 13.4.1 side 100

² Markedsføringsloven § 43. Tilsvarende finnes i tobakksskadeloven § 36 d, kringkastingsloven § 2-12, alkoholoven § 9-4. Unntaket er Legemiddeloven § 21 a som gir Direktoratet for medisinske produkter myndighet til å gi pålegg uten domstolsbehandling. Dette er begrunnet med hensynet til liv og helse.



nettsteder. Situasjonen kan være annerledes i andre EU-/EØS-land. At noen registerenheter kan falle innenfor DSA mens andre faller utenfor, støttes av at ordlyden i DSA artikkel 2 og 3 og fortalepunkt 28 og 29 tilsier at vurderingen må gjøres "on a case-by-case basis".

4. Domeneforhandlere og DSA

I henhold til domeneforskriften³ skal Norid overlate deler av registreringsprosessen til domeneforhandlere. Dette er selskaper som har inngått avtale med Norid om retten til å videreformidle domeneabonnement under .no-domenet. Domeneforhandlerne bistår selskaper og privatpersoner med å søke om domenenavn, og de administrerer domeneabonnementet på abonnentens vegne, for eksempel ved å forlenge eller avslutte det. De er et bindeledd mellom registerenheten og abonnenten og veileder abonnenten i hva som er nødvendig for å abonnere på et domenenavn.

Domeneforhandlerne konkurrerer om å tilby best mulig hjelp til abonnentene når det gjelder å bestille og opprettholde domeneabonnement hos Norid. Selv om Norid ikke har gjort en vurdering av den tekniske funksjonaliteten som hver enkelt forhandler bruker til å koble seg opp mot Norids registreringstjeneste, har vi vanskelig for å se hvordan den konkrete gjennomføringen av oppgavene som domeneforhandler⁴ kan falle inn under definisjonene i DSA.

Imidlertid tilbyr de fleste forhandlere kundene sine forskjellige tilleggstjenester knyttet til bruk av domenenavnet, blant annet webhotell, e-post og verktøy for å lage websider. Det betyr at selv om en aktør ikke omfattes av DSA på grunn av oppgavene de har som domeneforhandler, så kan de ha andre roller og tjenester de tilbyr som omfattes. For eksempel er Telenor en internettilbyder, en vertstjenesteleverandør og en domeneforhandler.

Norid bistår gjerne med mer informasjon om domeneforhandlere og markedsfordeling ved behov. Vi har imidlertid ikke en oversikt over tjenestene våre forhandlere tilbyr ut over oppgaven som domeneforhandler.

Vennlig hilsen
Norid AS

Hilde Thunem
Administrerende direktør

Vedlegg

- Implementeringen av DSA i norsk rett - juridisk analyse av advokatfirmaet Schjødt
- Anvendelsesområdet til Digital Services Act - juridisk analyse av advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig

³ Domeneforskriften § 5

⁴ Oppgavene som forhandler er nærmere beskrevet i Norids forhandleravtale:
<https://teknisk.norid.no/no/bli-forhandler/forhandleravtalen/>