

Den danske telemyndighed
Holsteinsgade 63
2100 København Ø
Att: Jakob Juul

København, den 9. december 2011

Høring over udkast til lovforslag om ændring af lov om internetdomæner, der særligt tildeles Danmark

Den danske telemyndighed har den 17. november 2011 sendt udkast til lovforslag om ændring af lov om internetdomæner, der særligt tildeles Danmark (herefter domæne-loven), i høring med svarfrist den 15. december 2011. Dansk Internet Forum og DK Hostmaster (herefter samlet benævnt DIFO) skal hermed afgive fælles kommentarer til lovudkastet.

Generelt

DIFO støtter, at Erhvervsstyrelsen varetager funktionen som godkendende myndighed for en ansøgning om disse domænenavn til ICANN.

DIFO finder dog, at lovforslaget ikke er fyldestgørende, idet en række relevante og væsentlige krav, som styrelsen bør stille i forbindelse med en ansøgning til ICANN, ikke er omfattet af lovforslaget. DIFO er bekendt med, at andre lande agter at stille krav til ansøgninger om geografiske domænenavn med tilknytning til det pågældende land.

I lovforslagets §§ 1, nr. 4 og 5a lægges op til, at Erhvervsstyrelsen gives hjemmel til at kunne afgive en erklæring om ikke-indsigelse vedrørende tildelingen af et geografisk internetdomæne med tilknytning til Danmark. Det er foreslået, at Erhvervsstyrelsen alene afgiver en ikke-indsigelse, og således på ingen måde tager stilling til ansøgningens indhold. Dog vil styrelsen vurdere ansøgninger om domæner, der indeholder et kommune-navn, eller som i øvrigt kan forårsage risiko for forveksling af myndigheds-kommunikation.

DIFO støtter, at der tages disse hensyn, der er begrundet i, at en borger ikke må kunne forveksle kommunikation med en kommune eller anden myndigheds-kommunikation. Men DIFO mener som angivet, at der i domæneloven bør stilles yderligere krav til administrationen af geografiske domænenavn med tilknytning til Danmark, som afspejler, at der er tale om domænenavn med en særlig tilknytning til Danmark.

DIFO finder endvidere, at behovet for krav til et domæne med særlig tilknytning til Danmark har så væsentlig en betydning for det danske internetsamfund, at det forekommer formålstjenstligt, at kravene og konsekvenserne heraf er grundigt belyst, inden lovforslaget vedtages, ligesom DIFO finder det tvivlsomt, om parter, der måtte ønske at søge om et geografisk domæne tilknyttet Danmark, har mulighed for at nå dette inden for tidsfristen i ICANN's første ansøgningsrunde. Disse forhold taler for ikke at

gennemføre lovforslaget med den hastighed, der er lagt op til, men i stedet bruge mere tid på at undersøge de nedennævnte forhold og herefter etablere hjemlen med virkning fra næste ansøgningsrunde.

To slags domæner med relation til Danmark

Lovforslagets § 2a vil medføre en sondring mellem to slags internetdomæner med relation til Danmark. De regulerede internetdomæner, der **særligt er tildelt** Danmark, dvs. ".dk", og de geografiske internetdomæner, **der har tilknytning** til Danmark som f.eks. ".copenhagen", ".aarhus" eller ".fyn". Erhvervsstyrelsen begrunder sin sondring således på s. 5 og 6 i lovforslaget:

"Da internetdomæner med et geografisk navn, som har tilknytning til Danmark, men ikke særligt tildeles Danmark, ikke tilhører den danske stat, falder disse internetdomæner ind under en anden kategori end de internetdomæner, der særligt tildeles Danmark.

Internetdomæner omfattet af stk. 1 er således ikke en ressource, som Danmark råder over. På denne baggrund foreslås det, at internetdomæner med et geografisk navn, som har tilknytning til Danmark, men som ikke særligt tildeles Danmark, undtages fra de bestemmelser, der er specifikt rettet mod internetdomænet .dk samt andre Internetdomæner, der særligt tildeles Danmark."

Domænenavne, særligt tildelt Danmark, er fuldt ud reguleret under domæneloven og underlagt tilsyn af Erhvervsstyrelsen. Geografiske domænenavne, der ikke indeholder kommunenavne, vil alene få en "ikke-indsigelse" fra Erhvervsstyrelsen, og vil ikke blive yderligere omfattet af reglerne i domæneloven. Dette betyder, at TLD'er som f.eks. ".copenhagen", ".aarhus" eller ".fyn" bliver underlagt ICANNs regler og dermed californisk lov på lige fod med f.eks. TLD'er som .com, .org, .net osv. Dette vil få store konsekvenser for både de danske registratorer og de danske registranter.

At geografiske domæner ikke tilhører den danske stat, på samme måde som .dk-domænet, kan efter DIFOs opfattelse ikke i sig selv begrunde, at der ikke stilles nationale krav til disse domæner. Tværtimod har danske geografiske domæner en sådan tilknytning til Danmark, at administrationen af disse domæner i et vist omfang bør være underlagt nationale krav. Dette vil formentlig også være internetbrugernes forventning. ICANN anerkender da også, at geografiske domænenavne har betydning for de enkelte lande, og der er derfor særlige forhold, der gælder for disse domæner, bl.a. at de skal have en støtte eller en ikke-indsigelse fra de relevante myndigheder i det pågældende land.

Applicant Guidebook synes også at forudsætte, at nationale myndigheder kan fastsætte nationale betingelser for at afgive en ikke-indsigelseserklæring. I Applicant Guidebook beskrives forholdet mellem ICANN og de nationale myndigheder således: s. 71, (2-19) "2.2.1.4.3 Documentation Requirements" :

"It is also possible that a government may withdraw its support for an application at a later time, including after the new gTLD has been delegated, if the registry operator has deviated from the conditions of original support or nonobjection.[fremhævning red.] Applicants should be aware that ICANN has committed to governments that, in the event of a dispute between a government (or public authority) and a registry operator that

submitted documentation of support from that government or public authority, ICANN will comply with a legally binding order from a court in the jurisdiction of the government or public authority that has given support to an application."

Desuden har DIFO på et møde den 23. august 2011 med Lawrence Strickling¹, faciliteret af IT- og Telestyrelsen (nu Erhvervsstyrelsen), drøftet muligheden for at stille krav netop i forbindelse med geografiske domænenavn. Lawrence Strickling var af den opfattelse, at de enkelte landes myndigheder har mulighed for at stille særskilte krav til en ansøgning om et geografisk domæne.

Som anført ovenfor er DIFO bekendt med, at andre nationale myndigheder agter at stille nationale krav til ansøgere.

Det er derfor DIFOs opfattelse, at der både kan og bør stilles nationale krav til ansøgere af danske geografiske domæner, jf. nærmere herom i det følgende.

ICANNs rammer for nye TLD'er og DIFOs bemærkninger hertil

Der er i udkastet til lovforslag lagt op til, at ansøgere alene modtager en ikke-indsigelse fra Erhvervsstyrelsen, men i øvrigt skal følge ICANNs regler for top level domæner (TLD). Erhvervsstyrelsen beskriver den foreslæde praksis på s. 6 i lovforslaget:

"En ansøger, der har til hensigt at ansøge ICANN om tildeling af et internetdomæne med et geografisk navn, skal på eget initiativ anmode Erhvervsstyrelsen om en erklæring om ikke-indsigelse. Begrebet ikke-indsigelse betyder i denne sammenhæng, at Danmark ikke vil modsætte sig, at det internetdomæne, som erklæringen om ikke-indsigelse vedrører, tildeles ansøgeren af ICANN. Erhvervsstyrelsen vil ved afgivelse af en erklæring om ikke-indsigelse have vurderet, at det pågældende internetdomæne på det foreliggende grundlag kan tildeles, uden at det vil have negative konsekvenser for eksempelvis danske myndigheder. Der vil ikke blive stillet særskilte krav i forbindelse med en erklæring om ikke-indsigelse. Det betyder, at reglerne i domæneloven om klageadgang vedrørende registrering af internetdomænenavn, forbrugerrettigheder og immaterielle rettigheder kun finder anvendelse i forhold til internetdomæner, der særligt tildeles Danmark. På den måde vil de nye internetdomæner være reguleret efter de principper, som gælder for de eksisterende internetdomæner, såsom eksempelvis .com, .net og .eu. Denne fælles regulering fastsættes af ICANN."

Ovenstående praksis medfører, at Erhvervsstyrelsen accepterer følgende regler fra ICANN for et geografisk domænenavn med tilknytning til Danmark:

- ***Administrator skal være et Shared registry***

.dk administreres i dag efter modellen sole registry. Det vil sige, at registrarerne indgår en aftale direkte med DK Hostmaster og ikke med en tredjepart. Denne

¹ den amerikanske viceminister for Information og Kommunikation og direktør for det amerikanske National Telecommunications and Information Administration (NTIA)

model bør stadig være en mulighed for en administrator af et dansk geografisk domæne. Andre ccTLDer har en model, hvor registranterne kan være registreret både direkte hos administratoren og registrator. En hybrid kunne ligeledes være en løsning for den danske model.

- **Diverse tekniske krav såsom DNSSEC, EPP, Ipv6 mv**

De tekniske krav er ikke i sig selv problematiske. Det er derimod problematisk, hvis det kræves, at administrator alene skal kommunikere via EPP. Mange af DK Host-masters registratorer bruger i dag andre kommunikationsformer end EPP, og DIFO finder, at det er væsentligt, at dette fastholdes, så der er så få adgangsbarrierer som muligt for registratorerne.

- **Ansøger skal bevise forståelse for tekniske, operationelle krav og bestå teknisk test**

DIFO har ingen indvendinger imod, at der stilles krav til teknisk ekspertise og operationelle funktioner. Dog skal det understreges, at ikke alle krav nødvendigvis er rimelige, set i relation til danske forhold, som f.eks. ovennævnte krav til EPP.

- **Administrator skal have finansielle ressourcer allokeret til mindst tre års drift**

DIFO støtter, at en given administrator skal kunne redegøre for en vis grad af finansielle ressourcer. DIFO finder dog, at kravene bør være i stil med kravet om 20 procent soliditetsgrad, som DIFO er underlagt i "Tilladelse til administration af internetdomænet .dk". Ligeledes bør der stilles krav om en plan i forbindelse med en overdragelse ved administratorskift.

- **Alle registratorer skal være godkendt af ICANN**

DIFO finder, at der er indtil flere krav, der er problematiske, i forhold til registratorerne. Registratorerne skal blandt andet være godkendt af ICANN og indgå en aftale direkte med ICANN for at være registrator på et domæne, der har tilknytning til Danmark. Udover at det ikke forekommer rimeligt, at ICANN skal afgøre, hvem der forhandler domænenavne, der har tilknytning til Danmark, har det den konsekvens, at ICANN skal have udleveret alle oplysninger om den pågældende registrators registreringer. Dette er et af kravene til administrator i den aftale, som indgås med ICANN²

Desuden skal registratoren betale ICANN en årlig afgift i henhold til ICANNs registratoraftale:

"3.9.1 Yearly Accreditation Fee. Registrar shall pay ICANN a yearly accreditation fee in an amount established by the ICANN Board of Directors, in conformity with ICANN's bylaws and articles of incorporation. This yearly accreditation fee shall not

² Se kravene i Applicant Guidebook, s.276-281, "New TLD Agreement, Specification 3, Format and Content for Registry Operator Monthly Reporting".

exceed US\$4,000. Payment of the yearly fee shall be due within thirty (30) days after invoice from ICANN, provided that Registrar may elect to pay the yearly fee in four (4) equal quarterly installments."

DIFO frygter, at kravet om godkendelse fra ICANN vil betyde, at hovedparten af de danske registratorer ikke kan registrere direkte under et geografisk domæne med tillknytning til Danmark. Kravet har hovedsaglig en økonomisk konsekvens for ICANN, og DIFO finder derfor, at det ikke bør accepteres af myndighederne.

- ***ICANN fastsætter vilkårene for offentliggørelse af data på registratorerne (Whois)***

ICANNs regler til offentliggørelse af Whois-data er ikke i tråd med de danske regler om beskyttelse af persondata. I henhold til rammerne i Applicant Guidebook skal en administrator følge de til enhver tid gældende regler for offentliggørelse af data:

"1. Registration Data Directory Services. Until ICANN requires a different protocol, Registry Operator will operate a WHOIS service available via port 43 in accordance with RFC 3912, and a web-based Directory Service at <whois.nic.TLD> providing free public query-based access to at least the following elements in the following format. ICANN reserves the right to specify alternative formats and protocols, and upon such specification, the Registry Operator will implement such alternative specification as soon as reasonably practicable."³

I dag offentliggør DK Hostmaster data på registratorne, men i de tilfælde, hvor registratorne har navnebeskyttelse i henhold til anden lovgivning, fritages de for offentliggørelse. Dette vil ikke være en mulighed i henhold til ICANNs regler.

- ***Data i escrow***

Der er krav om, at administrator benytter en escrow-service, hvor ICANN er indsat som tredjepart i aftalen, og således kan få udleveret data.

"Registry Operator will engage an independent entity to act as data escrow agent ("Escrow Agent") for the provision of data escrow services related to the Registry Agreement. The following Technical Specifications set forth in Part A, and Legal Requirements set forth in Part B, will be included in any data escrow agreement between Registry Operator and the Escrow Agent, under which ICANN must be named a third-party beneficiary. In addition to the following requirements, the data escrow agreement may contain other provisions that are not contradictory or intended to subvert the required terms provided below."⁴

³ Se kravene i Applicant Guidebook, s. 282-287, "New TLD Agreement, Specification 4, Specification for Registration Data Publication Services".

⁴ Se kravene i Applicant Guidebook, s.270-275, "New TLD Agreement, Specification 2, Data Escrow Requirements".

DK Hostmaster sender i dag alle data til en uafhængig escrow-service, hvor IT- og Telestyrelsen (Erhvervsstyrelsen) er indsat som tredjepart og således kan få data udleveret, såfremt DIFO ikke overholder kravene i tilladelsen til at administrere .dk. På samme måde bør alle data tilhøre Danmark og ikke ICANN for geografiske domæner med tilknytning til Danmark. På denne måde sikres, at disse data behandles efter danske regler og ikke i henhold til californisk lov.

- ***Det er ICANNs regler for tvistløsning, der skal benyttes***

I henhold til ICANNs rammer for nye domæner skal administrator benytte Uniform Rapid Suspension System ("URS")⁵. Dette vil betyde, at domænenavne, der umiddelbart ligner hinanden ved at være relateret til det samme land som f.eks. .dk og .fyn, vil være underlagt vidt forskellige klagemuligheder og blive behandlet efter vidt forskellige regler. God domænenavnsskik, som er det bærende begreb i den danske domænelov, vil således ikke være gældende for .fyn. Dertil kommer, at det er usikkert, hvad prisen for at klage bliver, samt om klagen skal indgives på dansk, engelsk eller et tredje sprog, alt efter hvilket sprog registranten taler.

DIFO finder ikke, at det er hensigtsmæssigt, at geografiske domæner med tilknytning til Danmark, som må forventes at have en registrantgruppe, der hovedsagelig er tilknyttet til Danmark, skal behandles så grundlæggende forskelligt fra, hvad der følger af dansk regulering.

I den norske rapport "Slutrapport – nye toppdomener av nasjonal betydning", anbefaler man bl.a. (s.52) at "*Det settes inn en klausul i avtalen som sier at tolkning av avtalen og tvisteløsning skal foretas i Norge henhold til norsk rett.*"

Afslutningsvis skal DIFO ligeledes henlede opmærksomheden på et krav, som er foreslået i den norske rapport (s. 53): "*Der bør stilles krav om at registerenheden som skal administrere den aktuelle gTLDen av nasjonal betydning har en juridisk enhed i Norge som er slik at registerenheten kan holdes ansvarlig etter norsk rett.*"

DIFO finder, at det er hensigtsmæssigt at kræve en juridisk enhed i Danmark eller som minimum i EU, såfremt et krav om en enhed i Danmark ikke er foreneligt med EU-retten.

Sammenfatning

Som det fremgår af ovenstående mener DIFO ikke, at geografiske domæner med tilknytning til Danmark alene bør underlægges ICANNs regler i sin helhed. Reguleringen bør afspejle, at der er tale om domæner af national interesse, uanset om domænerne ikke er "særligt tildelt" Danmark.

⁵ Se kravene i Applicant Guidebook, s.314-324, Uniform Rapid Suspension System ("URS").

Principielt mener DIFO, at alle de ovenfor foreslæde krav stilles til ansøgere, men som minimum bør stilles følgende krav:

1. Dansk ret skal være gældende for geografiske domæner med tilknytning til Danmark.
2. Registratorer skal ikke være godkendt af ICANN, da det bør være et dansk anliggende, hvem der kan sælge geografiske domæner med tilknytning til Danmark.
3. En klage over et domænenavn, under et geografisk domæne med tilknytning til Danmark, bør blive varetaget af et nationalt klagenævn.

DIFO finder, at disse forhold kan gælde, uden at Erhvervsstyrelsen skal føre et egentligt tilsyn med endnu et domæne.

Såfremt ovenstående giver anledning til spørgsmål eller ønske om yderligere uddybning stiller både DK Hostmaster og DIFO gerne op til et møde eller skriftlige besvarelser.

Med venlig hilsen



Lise Fuhr
Direktør i DIFO



Per Kølle
Adm. direktør i DK Hostmaster