

Vurdering av høringsinnspill til veileder om nummeropplysningstjenester

Sak 2407404

13. oktober 2025

Innhold

Om dette dokument	3
1 Veilederens innledning	3
2 Kort om personvernregelverket	3
3 Hvilke krav stilles til tilbydere av offentlig telefontjeneste?	4
3.1 Plikt til å stille nummeropplysningsinformasjon til rådighet	4
3.2 Hva er nummeropplysningsinformasjon?	5
3.3 Hvordan skal nummeropplysningsinformasjon overføres?	6
3.4 Hva er «kostnadsorienterte priser»?	6
3.5 Hva betyr det at informasjonen skal «nyttes i nummeropplysningsvirksomhet»?	7
3.5.1 Søkekriterier	7
3.5.2 Tjenesten må være rettet mot allmennheten.....	8
3.5.3 Hvilken type virksomhet er ikke omfattet?	9
3.5.4 Enkeltsøk og masseforespørsler	10
3.5.5 API.....	11
3.5.6 Vask av lister	11
3.5.7 Blandet virksomhet	11
3.5.8 Pakkeløsninger	11
3.6 Plikt til å informere sluttbruker	12
4 Hvilke krav stilles til tilbyder av opplysningssystem/tjenester?	12
4.1 Nkoms forslag.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.1.1 Bruk av nummeropplysningsinformasjon	12
4.2 Krav til opplysningssystem	12
5 Sluttbrukers reservasjons- og kontrolladgang	12
6 Bransjens standardavtale	12

Om dette dokument

Dette dokument oppsummerer høringssvarene til Nasjonal kommunikasjonsmyndighets (Nkom) høring om veileder om nummeropplysningstjenester. Veilederen var på høring i perioden 27. august 2024 til 10. oktober 2024, og det kom inn 8 svar.

Medlemmer av Arbeidsgruppe Nummer og Bransjeforum for Nummeropplysning var invitert til å svare på høringen. Høringssvarene er tilgjengelige på Nkoms hjemmeside.

Det kom inn innspill fra følgende aktører:

- Telia Norge AS
- Dun & Bradstreet Norge AS
- Opplysningen 1881 AS
- Front AS
- Byndle AS (tidl. Fjelltopp Media)
- Data Factory AS
- Lyse Tele AS
- Telenor Norge AS

I dette dokument gjennomgås hovedtrekkene i forslag til veileder med oppsummering av høringsinnspillene og Nkoms vurderinger. Nkom har hensyntatt flere av innspillene.

I etterkant av høringen har det dessuten blitt implementert et nytt ekomregelverk. Veilederen er derfor i sin helhet oppdatert slik at den er i tråd med gjeldende lov- og forskriftsverk. Videre er veilederen forenklet noe i antall underkapitler og nivåer for å gjøre den mer leservennlig.

1 Veilederens innledning

Veilederens introduksjon og innledning redegjør for bakgrunnen for veilederen og hovedtemaet den søker å belyse. Videre omtales høringsprosessen og forbehold for fremtidig utvikling. Det gis anvisning på hovedbestemmelsene i ny lov og forskrift.

2 Kort om personvernregelverket

Forslag til veileder

Forslaget redegjør kort for relevant personvernregelverk.

Lyse Tele AS kommenterer referansen til EU-domstolens avgjørelser i C-129/21 og savner ytterligere redegjørelse utover en ren henvisning med forbehold.

Opplysningen 1881 AS viser til at personvern hensyn ikke gjelder for virksomhetsdata.

Nkoms vurdering

Nkom vurderer at kapittelet kan utvides noe. Nkom er enig i Lyse Tele AS sitt innspill og har gitt en noe mer beskrivende forklaring på dommens mulige betydning.

Nkom finner å kunne hensynta Opplysningen 1881 AS kommentar om virksomhetsopplysninger.

Nkom nevner presiseringer i forarbeidene om at for bruk utenfor offentlig tilgjengelige nummeropplysningstjenester, krever særskilt rettslig grunnlag eller samtykke.

3 Hvilke krav stilles til tilbydere av offentlig telefontjeneste?

3.1 Plikt til å stille nummeropplysningsinformasjon til rådighet

Forslag til veileder

Forslag til veileder bekreftet hovedprinsippet om at det er tilbyder som er ansvarlig for å vurdere hvilken informasjon som gis ut, hvem den gis til og hvordan det skjer.

Høringskommentarer

Telenor ønsker en tydeligere konkretisering av hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg i vurderingen av om en nummeropplysningsaktør driver med aktiviteter som går utover det sjekklisten¹ dekker. Det vil også være nyttig med en avklaring om hvor ofte ekomtilbydere må vurdere om en virksomhet fortsatt driver med nummeropplysningsvirksomhet. Telenor understreker at ekomtilbyderne har begrensede muligheter til å gjennomføre kontroll av nummeropplysningsaktører.

Lyse Tele ønsker også noe mer spesifisering på hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg, herunder om det er tilstrekkelig at tilbyder av nummeropplysningstjenesten svarer på sjekklisten. Videre om det er nødvendig med revisjon og oppdatering av sjekklisten og en ny vurdering med definerte intervaller av hver enkelt tilbyder av nummeropplysningstjenester, eller om det er tilstrekkelig å avtale at ved endringer skal ekomtilbyder informeres?

¹ Sjekkliste betyr i dette tilfelle sjekkliste som følger som vedlegg til standardavtale for utlevering av nummeropplysningsinformasjon.

Nkoms vurdering

Kapittelet er oppdatert med henvisninger til den nye bestemmelsen i lovens § 12-5 og med det nye pliktsubjektet, som er «Tilbyder av nummerbasert person-til-person-kommunikasjonstjeneste». Det er også tatt med en henvisning til ekomlovens formålsbestemmelse.

Det ikke kommet inn innspill som gir grunn til å vurdere endring i hovedprinsippet om tilbyders ansvar og undersøkelsesplikt. Høringskommentarene dreier seg om rekkevidden av undersøkelsesplikten, ikke selve prinsippet.

Nkom presiserer at tilbyder har en aktiv undersøkelsesplikt og må foreta en selvstendig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Tilbyder må foreta en grundig sjekk ved første utlevering, men også følge med på aktøren, slik at denne ikke endrer status som nummeropplysningsvirksomhet. Både veilederen og standardavtalens sjekkliste vil kunne gi støtte til vurderingen av undersøkelsesplikten rekkevidde. Det må imidlertid alltid vurderes konkret om besvarelsen av sjekklisten gir tilstrekkelig informasjon til å konkludere, eller om det må innhentes ytterligere opplysninger. Ved behov bør avtale og sjekkliste oppdateres.

3.2 Hva er nummeropplysningsinformasjon?

Forslag til veileder

Forslag til veileder gjennomgikk elementene som inngikk i nummeropplysningsinformasjon opplistet i tidligere ekomforskrift § 6-3. I § 6-3 var fødselsdato nevnt som en informasjon som skulle overføres, men dette ble tatt ut i ny § 9-3.

Høringskommentarer

Opplysningen 1881 anfører at en fjerning av fødselsdato vil ha svært uheldige konsekvenser for opplysningstjenestenes mulighet for å sikre en effektiv og treffsikker opplysningstjeneste. Det påpekes at dersom endringen skulle tre i kraft, inviteres Nkom til å diskutere alternative løsninger.

Data Factory understreker at det at fødselsdato er fjernet fra oversikten er uheldig ut fra formålet om å sikre nødvendig kvalitet på opplysningene, noe som igjen kan føre til en dårligere tjeneste for både allmenheten og kunder.

Dun & Bradstreet understreker at de er sterkt uenige i denne endringen da det vil føre til svekket evne til identifisering av personer og som følge av det «en dramatisk endring i kvalitet på dataen.»

Nkoms vurdering

Nkom forholder seg til at endring i forskrift er gjennomført. Nye regler innebærer at fødselsdato ikke er en del av den nummeropplysningsinformasjon som skal overføres til nummeropplysningsvirksomheter som tilbyr offentlig tilgjengelige nummeropplysningstjenester.

Veilederen er oppdatert med informasjon om den nye plikten til ikke å overføre informasjon om mindreårige.

3.3 Hvordan skal nummeropplysningsinformasjon overføres?**Forslag til veileder**

Forslaget til veileder utdyper hvordan overføringen skal skje.

Nkoms vurdering

Denne delen av forslaget avstedkom ikke materielle kommentarer og er i det vesentlige videreført, med unntak av oppdatert hjemmelshenvisning og ved at lovens bestemmelse § 12-5 annet ledd også er sitert.

3.4 Hva er «kostnadsorienterte priser»?**Forslag til veileder**

Forslaget baserte seg på ordlyden i tidligere ekomlov § 6-3 og tidligere uttalelser fra Nkom. Samtidig fremhevet forslaget til veileder at det har vært betydelige endringer i kravene til systemer, personvern og sikkerhet siden 2003 og at det er naturlig at kostnadene reflekterer utviklingen.

Høringskommentarer

Flere av innspillene, herunder fra **Byndle AS** og **Front Invest AS** refererte seg naturlig nok til tidligere bestemmelse i § 6-3 om kostnader knyttet til selve overføringen.

Byndle AS anfører at prinsippene for prising av tjenestene må klargjøres på en bedre måte. Det anføres at produktet eller tjenestens enhetskostnad må kunne dokumenteres og fremlegges på forespørsel. Videre må det fastsettes hva som er en rimelig avkastning. Det må presiseres nærmere hva som regnes som «de kostnadene som med rimelighet kan tilskrives produktet eller tjenesten, enten direkte eller indirekte, basert på en årsakssammenheng».

Nkoms vurdering

Bestemmelsen er klargjort i nytt regelverk og veilederen må reflektere dette. Det er foretatt justeringer i veilederen på denne bakgrunn.

Formuleringen om at mottaker skal dekke kostnadene ved «selve overføringen» er opphevet i ny ekomforskrift § 9-3. Det vil altså kunne påhvile kostander forbundet med å stille til rådighet nummeropplysningsinformasjon, som ikke kun gjelder selve overføringen.

Veilederen redegjør for at det siden ikrafttredelsen av ekomloven i 2003, har vært betydelige endringer i kravene til systemer og personvern og sikkerhet. Spesielt har innholdet og ressursbruken knyttet til overføring av nummeropplysningsinformasjon endret seg betydelig. Det er naturlig at kostnadene reflekterer denne utviklingen.

Når det gjelder «rimelig avkastning» så følger dette av generelle beregningsprinsipper for kostnadsorientering. Nkom fastsetter årlig et avkastningskrav (WACC) som gir uttrykk for et rimelig krav til avkastning på investert kapital og anvendes i prisregulering i markedene for elektronisk kommunikasjon. Kravet er beregnet basert på felles europeisk metode. Nkom legger til grunn at dette avkastningskravet benyttes ved beregning av kostnadsorientert pris for overføring av nummeropplysningsinformasjon. Det er gitt en noe bredere beskrivelse av dette enn i høringsforslaget.

3.5 Hva betyr det at informasjonen skal «nyttes i nummeropplysningsvirksomhet»?

Forslag til veileder

Veilederen baserte seg på tidligere ekomforskrift § 6-3 som fikk en annen utforming i ny ekomlov § 12-5.

Forslag til veileder omtalte relevante momenter i underkapitler om søkekriterier, innretning mot allmennheten, negativ avgrensning, enkeltsøk og masseforespørsler, API, vask av lister, blandet virksomhet og pakkeløsninger.

Nkoms vurdering

Nkom har endret overskriften til «Hva ligger i begrepet 'nummeropplysningstjenester'». Endringen er gjort for å reflektere begrepsbruken i lov og forskrift bedre. Det vises til blant annet ekomloven § 12-5 første ledd, som fastslår nummeropplysningsinformasjon skal meldes til «nummeropplysningsvirksomhet som tilbyr offentlig tilgjengelige nummeropplysningstjenester».

3.5.1 Søkekriterier

Forslag til veileder

Veilederen gjennomgår søkekriteriene slik de kommer frem av § 9-3 åttende ledd. Bestemmelsen krever samtykke fra den registrerte dersom nummeropplysningstjenesten skal brukes til andre søk enn søk etter informasjon på grunnlag av brukerens navn, adresse, nummer og adresse for tjeneste.

Det er derfor ikke slik at nummeropplysningsinformasjon fritt kan benyttes til søk og koblinger mot andre kilder.

Høringskommentarer

Opplysningen 1881 AS viser til at veiledningen om at søk og koblinger til andre kilder ikke kan benyttes fritt uten sluttbrukers samtykke, ikke kan gjelde for virksomhetsopplysninger, fordi personvern hensyn ikke gjør seg tilsvarende gjeldende her, samt at søk og koblinger innenfor virksomhetsopplysninger kan sikre sluttbruker riktig informasjon fordi firmanavn eller firmaadresser kan ha ulike kilder.

Nkoms vurdering

Bestemmelsen er begrunnet i personvern hensyn og Nkom er enig med Opplysningen 1881 AS at det kan presiseres at begrensningen ikke gjelder virksomheter. Veilederen presiserer at hva gjelder virksomhetsopplysninger vil begrensninger som følge av personvern hensyn ikke gjelde, dersom dette følger av ordinære personvernregler.

3.5.2 Tjenesten må være rettet mot allmennheten

Forslag til veileder

Forslaget åpnet opp for at det ville være mulig å tilby et innloggingsbasert API for enkeltoppslag, såfremt dette blir tilbudt i tillegg til **en gratis**, offentlig tilgjengelig tjeneste.

Nummeropplysningstjenester må være åpne og fritt tilgjengelige å bruke av alle, uten at det inngås individuelt fremforhandlede avtaler. Tjenesten må være offentlig tilgjengelig, dvs. gi søkemuligheter for alle på nett. Tjenestene må være egnet til å fremme alle-til-alle-kommunikasjon i den forstand at allmennheten kan bruke tjenesten til å søke opp juridiske eller fysiske personer som man ønsker å nå gjennom elektronisk kommunikasjon. Dersom virksomheten kun består i å besvare forespørsler fra en lukket krets, er ikke dette nummeropplysning i henhold til ekomloven og -forskriften.

Hvorvidt en tjeneste er rettet mot allmennheten vil bero på en konkret vurdering. I den forbindelse vil det være av betydning hvordan tjenesten blir markedsført, det vil si hva det informeres om og hvem informasjonen retter seg mot. Informasjon om tjenesten, herunder standard avtalevilkår for bruk, skal være tilgjengelig for alle. Tjenesten skal være lett å ta i bruk, og det må ikke være tale om en tjeneste som tilbys utelukkende for utad rent formelt å fremstå som en nummeropplysningstjeneste.²

² Brev fra Post- og teletilsynet 06.01.06 og 04.10.06.

Høringskommentarer

Opplysningen 1881 AS anfører at Nkom indikerer at en nummeropplysningstjeneste, for å være offentlig tilgjengelig, må være gratis. Høringsinstansen er uenig i dette og ber Nkom revurdere disse formuleringene. Det anføres at et krav om at opplysningstjenestene må være gratis mangler hjemmel i lov og vil ha inngripende konsekvenser for opplysningstjenestene. Det anføres at «offentlig tilgjengelig» ikke stenger for betalingsløsninger. Nummeropplysning på tale og SMS har alltid vært basert på brukerbetaling.

Nkoms vurdering

Nkom er i hovedsak enig med Opplysningen 1881 AS på dette punkt. Det sentrale er hvorvidt tjenestene er offentlig tilgjengelige og rettet mot allmennheten. Det er ikke hjemmel i lov til å innfortolke et krav om at deler av tjenesten må være gratis.

Nummeropplysningsvirksomhet har endret seg fra å hovedsakelig bli tilbudt over telefon og firesifret nummer til nå å også tilbys over internett. Nummeropplysning over firesifret nummer regnes som en fellesfakturert tjeneste hvor bruker faktureres for tjenesten på telefonregningen i ettetid. En slik tjeneste vil være offentlig tilgjengelig, men også underlagt sluttbrukerbetaling.

En internettbasert nummeropplysningstjeneste skal også være offentlig tilgjengelig. Den skal være åpen for alle og uten å kreve individuelt fremforhandlede avtaler. Forespørrende sluttbrukere skal på en enkel måte kunne forespørre tjenesten. Nkom presiserer altså at «offentlig tilgjengelig» ikke stenger for betalingsløsninger, men innebærer at tjenesten skal være offentlig tilgjengelig for sluttbrukere som på en enkel og rask måte kan gjøre forespørsler mot tjenesten.

Dette underbygges også av nummeropplysningstjenestenes funksjon som en tilrettelegger for alle-til-alle kommunikasjon.

En offentlig lett tilgjengelig tjeneste er også en forutsetning for at sluttbruker skal kunne kontrollere sine egne opplysninger.

Nkom presiserer også at nummeropplysningstjenester *både* må være offentlig tilgjengelige, *og* rettet mot allmennheten.

3.5.3 Hvilken type virksomhet er ikke omfattet?

Forslag til veileder

Forslaget viser til den negative avgrensningen av begrepet «nummeropplysningsvirksomhet» som fremgikk av tidligere ekomforskrift § 6-3, og som nå fremgår av § 12-5 annet ledd.

Høringskommentarer

Telenor anfører at det er behov for en tydeligere veiledning av om oppbygging av ringelister som brukes til spørreundersøkelser, meningsmålinger osv. omfattes av samme avgrensing som produksjon av ringelister for salg og markedsføring.

Nkoms vurdering

Veilederen er oppdatert med ny bestemmelse. Ordet «offentlig» er inntatt sammenlignet med tidligere ekomforskrift § 6-3.

Tidligere ekomforskriften § 6-3 første ledd annet punktum lød:

«verdiøkende virksomhet i egen eller andres salgs- og markedsføringsøyemed til annen bruk enn nummeropplysning».

Ekomloven § 12-5 annet ledd lyder:

«verdiøkende virksomhet i egen eller andres salgs- og markedsføringsøyemed til annen bruk enn offentlig nummeropplysningstjeneste».

Nkom finner at oppbygging av ringelister for spørreundersøkelser og markedsundersøkelser omfattes av den negative avgrensingen all den tid slike ringelister går direkte inn i produksjon av en salgbar tjeneste.

3.5.4 Enkeltsøk og masseforespørsler

Forslag til veileder

Forslaget gjennomgår grensedragningen mellom enkeltsøk om masseforespørsler og viser til tidligere uttalelser fra Nkom.

Det har tradisjonelt blitt trukket et skille mellom enkeltforespørsler og masseforespørsler, og om informasjonen gis ut til ren kvalitetssikring av eksisterende opplysninger og databaser, eller til oppbygging av nye (kunde)databaser.³

Høringskommentarer

Opplysningen 1881 AS ønsker at Nkom trekker opp skillet mellom enkelt- og massesøk tydeligere. Instansen viser til at et åpent enkeltsøk i enkelte tilfeller kan gi flere svar. Videre at:

³ Brev fra Post- og teletilsynet 6. januar 2006, 14. februar 2006 og 24. februar 2006.

«Nkom bør dessuten tydeliggjøre at masseforespørsler som sådan ikke er forbudt. Som beskrevet i tidligere veiledning, kan masseforespørsler gjøres for oppdatering av opplysninger i eksisterende kundeforhold mv, i motsetning til for salgs- og markedsføringsøyemed.»

Nkoms vurdering

Nkom er enig i at masseforespørsler ikke i seg selv er i strid med regelverket og denne tydeliggjøringen tas inn i veilederen.

Konkretiseringen om flere med samme navn og oppdatering av eksisterende oppføringer er tatt inn.

3.5.5 API

I veilederen gir Nkom enkelte føringer for bruk av API. Dette kapittelet avstedkom ikke innspill, ut over innspillet fra **Opplysningen 1881 AS** og begrepet «gratis» som er behandlet ovenfor.

Nkom gjør derfor ingen endringer i veiledningen, med unntak av at begrepet «nummeropplysningsvirksomhet» er erstattet med «nummeropplysningstjenester» for å gjenspeile ordlyden i lov og forskrift (sml. pkt. 3.5 ovenfor).

3.5.6 Vask av lister

Dette kapittelet avstedkom ikke konkrete innspill. Kapittelet er uendret.

3.5.7 Blandet virksomhet

Forslag til veileder

Forslaget til veileder belyser momenter som må hensyntas dersom man i samme selskap både har nummeropplysningstjenester og verdiøkende tjenester for salg og markedsføring, og hvor viktig det er med tette skott mellom de ulike delene av virksomheten.

Høringskommentarer

Byndle AS peker på at det ikke må settes som vilkår at nummeropplysningsvirksomheten må opprette eget selskap for slik virksomhet.

Nkoms vurdering

Selv om det er underforstått i forslaget er Nkom enig med Byndle AS at det ikke kreves to selskap og at dette kan konkretiseres i veilederen.

3.5.8 Pakkeløsninger

Dette kapittel avstedkom ikke konkrete innspill. Kapittelet er uendret, med unntak for oppdatering av henvisningene til ekomloven.

3.6 Plikt til å informere sluttbruker

Dette kapittel avstedkom ikke konkrete innspill. Kapittelet er uendret, med unntak for oppdatering av ordlyd og henvisninger til ekomforskriften.

4 Hvilke krav stilles til tilbyder av opplysningssystem/tjenester?

4.1 Bruk av nummeropplysningsinformasjon

Veilederen viser til at kravene til behandlingen i dette kapitlet vil henge nært sammen med kapitler over. Høringsinnspill knyttet til kostnader og virksomhetsopplysninger er behandlet ovenfor. Teksten er oppdatert med henvisninger til nytt regelverk. Begrepet «nummeropplysningsvirksomhet» er erstattet med «nummeropplysningstjenester» for å gjenspeile ordlyden i lov og forskrift (sml. pkt. 3.5 ovenfor)

4.2 Krav til opplysningssystem

Dette kapittel avstedkom ikke konkrete innspill. Kapittelet er uendret, med unntak for oppdatering av henvisninger til ekomforskriften og enkelte språklige justeringer.

5 Sluttbrukers reservasjons- og kontrolladgang

Dette kapittel avstedkom ikke konkrete innspill.

Nkom har tilføyd en beskrivelse av opt-out og opt-in prinsippene, og tatt inn en kommentar om at en endring av dagens løsning for opt-out krever regelverksendring. I tillegg er henvisninger til ekomforskriften oppdaterte, og det er gjort enkelte språklige justeringer.

6 Bransjens standardavtale

Forslaget til veileder

Forslaget gjennomgår historikken bak standardavtalen og sjekklisten samt veiledning på forståelsen av pkt. 9 i sjekklisten.

Høringskommentarer

Lyse Tele AS peker på at standardavtalen og sjekklisten gir god informasjon, men at den krever fortsatt tolkning og skjønn, særlig på hvor langt undersøkelsesplikten strekker seg.

Nkoms vurdering

Standardavtalen vil ikke kunne uttømmende behandle alle problemstillinger ved utleveringsprosessen. Standardavtalen er et dynamisk dokument som vil kunne endres i tråd med utvikling og nytt regelverk.

Nkom besørger formidling til bransjen vedr. oppdatering av bransjens standardavtale slik at den er i tråd med det nye ekomregelverket.

Nkom vil også oppdatere nkom.no