

Domeinnamen zijn geen nummers!

Wolter Wefers Bettink en Karsten Gilhuis

Wolter Wefers Bettink en Karsten Gilhuis zijn advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam en adviseur van de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

In zijn artikel "Domeinnamen zijn nummers!" (*Mediaforum* 2000-11/12) beweert N.A.N.M. van Eijk met grote stelligheid dat een domeinnaam onder het begrip "nummer" in de Telecommunicatiewet valt. Die wet is volgens van Eijk dan ook van toepassing op de uitgifte van domeinnamen. Hij constateert 'fundamentele verschillen' tussen de uitgifte van telefoonnummers (door OPTA) en domeinnamen door de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN). Concrete verschillen worden niet genoemd en er wordt gesuggereerd dat de rechtsbescherming van de aanvrager van een domeinnaam minder is dan die van de aanvrager van een telefoonnummer. Van Eijk's belangrijkste grief lijkt echter te zijn dat het niet aangaat dat 'bepaalde nummers' door een bestuursorgaan worden uitgegeven en andere 'nummers' door een private stichting. Hij beveelt dan ook aan dat op grond van de Telecommunicatiewet de uitgifte van domeinnamen wordt ondergebracht bij OPTA.

Waar hadden we dit eerder gehoord? Natuurlijk: op het congres dat SIDN op 11 oktober jl. organiseerde over zelfregulering van domeinnamen. Spreker: Van Eijk. Maar ook bij andere gelegenheden heeft Van Eijk die boom opgezet, zonder dat daar tot nu toe veel tegenin is gebracht.¹ Het wordt dan ook tijd om de wortels van zijn betoog nader te onderzoeken.

Van Eijk baseert zijn betoog louter op wetssystematische argumenten die bovendien onjuist zijn. Hij verwijst daarbij naar de definitie van 'nummer' in artikel 1.1 sub t van de Telecommunicatiewet en de memorie van Toelichting daarbij. Van Eijk meent in de MvT te kunnen lezen dat de wetgever zich de bevoegdheid tot regulering van domeinnamen heeft voorbehouden. De definitie van 'nummer' refereert echter in het geheel niet aan domeinnamen, terwijl de verwijzingen in de Memorie van Toelichting obscuur en summier zijn.² Veelzeggender is nog dat in het debat over de Telecommunicatiewet in het Parlement - dat plaatsvond in voorjaar 1998 - in het geheel geen inhoudelijke discussie over domeinnamen heeft plaatsgevonden.

¹ N.A.N.M. van Eijk, *Toekenning van servicenummers met alfanumerieke betekenis*, ITeR no. 15 (1999). Westenbrink, die meent dat de wetgever middels de Telecommunicatiewet de bevoegdheid over de uitgifte van domeinnamen heeft opgeëist, plaatst 'een vraagteken' bij de bevoegdheid daartoe, Babiche Westenbrink, *De merken- en handelsnaamrechtelijke aspecten van het Domain Name System*, ITeR no. 15 (1999), p. 393, n. 251.

² *Kamerstukken II*, 1996/1997, nr. 3, p. 74-75 en p. 86.

Artikel 1.1 sub t van de Telecommunicatiewet definieert een nummer als "cijfers, letters, of andere symbolen, al dan niet in combinatie, die bestemd zijn voor toegang tot of identificatie van gebruikers, netwerkexploitanten, diensten, netwerkaansluitingen of andere netwerkelementen".

Zoals uit de Memorie van Toelichting bij de Telecommunicatiewet blijkt heeft de wetgever met deze definitie willen aansluiten bij ITU-aanbeveling E-161 "Arrangements of digits, letters and symbols on telephones and other devices that can be used for gaining access to a telephone network". De richtlijn is in 1995 uitgevaardigd om te komen tot standaardisering van de indeling van telefoontoestellen met toetsen, mobiele telefoons en faxapparaten. De aanbeveling geeft de positie aan van cijfers, symbolen (* en #) en letters op dergelijke apparatuur. Met domeinnamen heeft de aanbeveling dus niets te maken.

Nu de wetgever met de definitie van nummer blijkens de Toelichting heeft willen aansluiten bij aanbeveling E-161 ziet die definitie dus niet (mede) op domeinnamen, maar op nummers, symbolen en letters die voorkomen op telefoontoestellen. Op zuiver taalkundige gronden zou een domeinnaam wellicht onder de wet kunnen worden gebracht. Maar deze bedoeling blijkt noch uit de wet, noch uit de wetsgeschiedenis.

Op welgeteld twee plaatsen in de Memorie van Toelichting staat, in de context van de bevoegdheid van de Minister om nummerplannen vast te stellen, een verwijzing die volgens Van Eijk ziet op domeinnamen. Een schamele oogst, wanneer men de omvangrijke wetsgeschiedenis van de Telecommunicatiewet in zijn totaliteit beziet. Bovendien zijn beide referenties op zijn zachtst gezegd cryptisch, mede omdat nergens expliciet wordt gerefereerd aan domeinnamen.³

Daarbij is ook Van Eijk van mening dat hoofdstuk 4 van de Telecommunicatiewet, dat van toepassing is op nummerplannen, "niet is geschreven met domeinnamen in gedachten". Weliswaar vervolgt hij door te stellen dat het er niet op lijkt "dat dit onderdeel van de wet bepalingen bevat die volstrekt niet toepasbaar zijn op domeinnamen", maar dat is iets geheel anders dan dat daarmee aan de Minister de bevoegdheid tot uitgifte van domeinnamen zou zijn gegeven.

Opvallend is in dit verband ook dat in de nota's "Wetgeving voor de elektronische Snelweg"⁴ en "Netwerken in de Delta"⁵ ruim aandacht wordt gegeven aan de domeinnaamregistratie, maar niet (expliciet) gewag wordt gemaakt van een eventuele

³ In plaats van domeinnamen wordt gesproken over "namen en adressen voor elektronische postdiensten" en "internetadresseringen". (Zie *Kamerstukken II, 1996-1997*, nr. 3, p. 75 (toelichting definitie nummer): "Het begrip nummer moet in samenhang worden gezien met een bepaalde bestemming binnen de telecommunicatie. Door deze doelen ruim te omschrijven wordt nu ook een juridisch kader geschapen voor het op hoofdstuk 4 berustende nummerbeleid en nummerbeheer. Mede eronder vallen activeringscodes voor aanvullende diensten zoals bijvoorbeeld *21 voor de dienst doorschakelen, het gebruik van namen voor bepaalde diensten (bijvoorbeeld namen en adressen voor elektronische postdiensten, op basis van Internetprotocollen of volgens ITU-T aanbeveling X.400, en dergelijke), zonder overigens daarmee te zeggen dat erop al deze gebieden al concrete beleidsvoornemens zijn" en *Kamerstukken II, 1996-1997*, nr. 3, p. 86 (toelichting artikel 4.2 Tw): "Slechts de nummers die in een nummerplan of in een ministeriële aanwijzing zijn opgenomen zijn voor toewijzing vatbaar. Ten aanzien van nummers die niet in een van deze besluiten zijn opgenomen, betekent dit dat de minister het (nog) niet tot zijn taak rekent terzake nummers te beheren. Het gaat dan om activiteiten waarvoor in beginsel naar eigen inzicht nummers mogen worden gebruikt zoals bijvoorbeeld thans voor Internetadresseringen."

⁴ *Kamerstukken II, 1997-1998*, 25.880, nrs. 1-2.

⁵ *Kamerstukken II, 1999-2000*, 26.643, nr. 6

bevoegdheid van de overheid om op grond van de Telecommunicatiewet de uitgifte van domeinnamen te regelen.

Als het al in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen de domeinnaam onder de Telecommunicatiewet te laten vallen is dit dermate cryptisch in het wetsvoorstel opgenomen, dat de Kamer zich daarvan onvoldoende bewust is geweest. Anders lijkt het ook niet te verklaren dat in het kader van de invoering van de Telecommunicatiewet geen enkele discussie over domeinnamen heeft plaatsgevonden. Het is dus hoogst onzeker dat de wetgever met het aannemen van de Telecommunicatiewet de Minister ook de bevoegdheid heeft gegeven de uitgifte van domeinnamen te regelen.

Dat zou betekenen dat er een wetswijziging nodig is alvorens de Minister die bevoegdheid kan uitoefenen. Ook uit democratisch oogpunt lijkt dat de enige juiste weg, zodat het parlement zich alsnog expliciet over de wenselijkheid daarvan zal kunnen uitspreken.

In een tijd waarin de overheid, getuige de MDW-operatie, vooral taken afstoot zijn er tenslotte meer dan wetssystematische argumenten nodig om te rechtvaardigen dat de uitgifte van domeinnamen wordt weggehaald bij een goed functionerend particulier initiatief. Temeer omdat die overheid zelf bij herhaling onomwonden heeft gesteld dat het de voorkeur verdient dat de uitgifte van domeinnamen door zelfregulering plaatsvindt.⁶ Wie, zoals onlangs nog CDA Kamerlid Wijn, verkondigt dat er, al jarenlang 'een chaos' is bij de domeinnaamuitgifte, is ofwel slecht geïnformeerd, of probeert bewust de publieke opinie tegen SIDN te beïnvloeden door een onjuist beeld te creëren van de wijze waarop SIDN haar werk verricht (of beide).⁷

Ook dat vraagt om een parlementaire discussie.

⁶ Zie onder meer *Kamerstukken II*, 1997-1998, 25.880, nrs. 1-2, p. 10, p. 152-153 en 1998-1999, 25.880, nr. 8, p. 17. De regering heeft aangekondigd in januari 2000 de resultaten bekend te maken van de toetsing van het werk van SIDN aan bepaalde zelfreguleringscriteria.

⁷ NRC Handelsblad 1 december 2000. Zie ook *Parlement: SIDN verwaarloost maatschappelijk belang*, WebWereldNieuws 1 december 2000, www.webwereld.nl. Ook bij de introductie van de mogelijkheid als natuurlijk persoon domeinnamen te registreren bij SIDN suggereerde Wijn dat er een chaos zou ontstaan en dat deze daarom moest worden uitgesteld. Minister van Boxtel voelde hier niets voor en inderdaad is de introductie van de particuliere domeinnaam zonder problemen verlopen; www.volkskrant.nl 9 november 2000.