

Domeinnaam is nummer in ballingschap

[Friso de Jong en Jeroen Veldhuis](#)

Is een domeinnaam een nummer? Sinds de behandeling van de telecommunicatiewet wordt die vraag gesteld. Volgens Friso de Jong en Jeroen Veldhuis is er geen twijfel mogelijk: het is een nummer. En wie gaat de domeinnamen en telecommunicatienummers in de nabije toekomst uitgeven? De SIDN, de Opta, een nieuwe organisatie? Het gevolg moet in ieder geval zijn: meer controle en rechtszekerheid.

Tot een aantal jaar terug konden we gemakkelijk een functioneel onderscheid maken tussen domeinnamen en allerlei nummers. Maar, dit onderscheid is door allerlei technische ontwikkelingen zoals naambellen en Voice over IP aan het verwateren. Inmiddels is er een hevige discussie gaande over de vraag of een domeinnaam niet moet worden aangemerkt als een nummer. Als dit de uitkomst is van de discussie, dan heeft dit verstrekkende gevolgen, zowel voor het gehele traject van uitgifte en overdracht van domeinnamen, als voor de positie en het optreden van de Stichting Internet Domeinnaamregistratie Nederland (SIDN). Misschien dat dan een regeling tot stand zal komen die voldoet aan de grondwet en eisen van rechtszekerheid. Reden genoeg om de hoofdrolspelers de domeinnamen en telecommunicatienummers eens tegen het licht te houden en met elkaar te vergelijken.

Is een domeinnaam een nummer of niet? Het ontstaan van deze discussie heeft alles te maken met de SIDN, de instantie die domeinnamen uitgeeft. De SIDN is in Nederland de enige partij die domeinnamen binnen het.nldomein mag uitgeven en is daardoor een monopolist. De SIDN weet dat en steekt dat ook niet onder stoelen of banken. Dit heeft tot gevolg dat de rechtsbescherming van zowel degene die een domeinnaam registreert (de registrant), als de internetserviceprovider, maar ook van degene die klaagt over de geldigheid van een registratie van een domeinnaam, is uitgehold. De recente aanpassingen van de reglementen zijn daarvan een goed voorbeeld. De houding van de SIDN wordt geïllustreerd door het voorstel (van een jurist) om artikel 16 van de grondwet aan te passen: "Niemand kan tegen zijn wil worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, tenzij het domeinnamen betreft."

Kortom, door het recente monopolistische optreden van de SIDN is de rechtsbescherming bij domeinconflicten tussen wal en schip geraakt. Hierdoor is een discussie over de vraag of een domeinnaam niet als een nummer zou kunnen worden aangemerkt broodnodig. Deze discussie is al bij de behandeling van de wet die alles van doen heeft met telefoonnummers, de telecommunicatiewet, begonnen. Het centrale begrip nummer is omschreven als: cijfers, letters of andere symbolen, al dan niet in combinatie, die bestemd zijn voor toegang tot of identificatie van onder meer gebruikers of diensten. Is een combinatie van letters en mogelijk cijfers niet nodig om uiteindelijk als gebruiker toegang te krijgen? Is het daarnaast niet deze combinatie die het mogelijk maakt om toegang te krijgen tot diensten van degene die zijn website heeft gepubliceerd? Alleen al uit de omschrijving van het centrale begrip nummer, kan gemakkelijk de conclusie worden getrokken dat een domeinnaam een nummer is; eigenlijk zouden we moeten spreken van een domeinnummer.

Ruim

Maar daarmee is de kous nog niet af. De minister heeft in de toelichting bij de telecommunicatiewet expliciet weergegeven dat het begrip nummer ruim moet worden opgevat. Hierdoor vallen, volgens de minister, ook activeringscodes, zoals *21 voor de dienst doorschakelen en het gebruik van namen voor bepaalde diensten, onder het begrip nummer. De omschrijving 'het gebruik van namen voor bepaalde diensten' laat al weinig te raden over; toch heeft de minister gemeend dit uit te moeten leggen. Gedacht moet worden aan namen en adressen voor elektronische postdiensten op basis van internetprotocollen en dergelijke. En alsof dit nog niet genoeg is, vermeldt de toelichting dat er, in 1997, nog geen beleidsvoornemens bestonden om deze diensten te regelen, maar als er wel een beleidsbehoefte op deze gebieden zou ontstaan, dan biedt de wettelijke definitie daarvoor de ruimte.

De minister is verderop in de telecommunicatiewet, in het hoofdstuk nummerbeleid en nummerbeheer, nog duidelijker geweest. Zo wordt er gezegd dat nummers die nog niet zijn opgenomen in een nummerplan of nog niet zijn opgenomen in een besluit van de minister om nummers toe te wijzen, niet

kunnen worden toegewezen. De minister stelt dan dat dit alleen maar betekent dat de minister het (nog) niet tot zijn taak heeft gerekend om deze nummers te beheren. De minister stelt tot slot dat dit onder meer geldt voor activiteiten waarvoor naar eigen inzicht nummers mogen worden gebruikt, zoals nu nog geldt voor internetadresseringen (lees: domeinnamen).

De minister weet zelfs wat de gevolgen zouden zijn als domeinnamen onder een nummerplan komen te vallen. Dan moeten ze worden uitgegeven door dezelfde instantie waarmee voormalig monopolist KPN ook zo'n moeite heeft: de Opta. Dit en wat we hierboven hebben beschreven staat nota bene ook allemaal in een recente nota waarin de werkwijze van de SIDN wordt getoetst. Niettemin is er een kamp dat stellig blijft betogen dat een domeinnaam geen nummer is in de zin van de telecommunicatiewet. De kern van het verweer komt erop neer dat de definitie van een nummer in de telecommunicatiewet is afgeleid van aanbeveling E161 van de International Telecommunication Union. In deze aanbeveling zou het begrip nummer zich volgens hen beperken tot telefoonnetwerken en niets van doen hebben met domeinnamen. De aanbeveling is echter geen wettelijke regeling, de telecommunicatiewet wel. De toelichting daarop en de nota toetsing werkwijze SIDN laten niets aan duidelijkheid te wensen over.

Ontwikkelingen

Degeen die blijven volhouden dat een domeinnaam geen nummer is, worden bovendien ingehaald door allerlei technologische ontwikkelingen. VoIP is daarvan een goed voorbeeld. Dit houdt kort gezegd in dat door middel van een IPadres wordt getelefoneerd. Daarmee wordt een telefoonnummer in feite een IPnummer, net zoals een domeinnaam. Het nieuwe internetprotocol, versie 6, moet de daarmee gepaard gaande capaciteitsproblemen oplossen. Inmiddels zijn internationale standaardisatieorganisaties van mening dat hiervoor een nummerplan moet worden gemaakt. Ze gaan zelfs zover dat gewone telefonie (circuitgeschakelde netwerken) en IPtelefonie (pakketgeschakelde netwerken) in een nummerplan moeten komen. Hieruit leiden we af dat als domeinnamen als IP-adressen kunnen worden aangemerkt, ze ook als nummer kunnen worden aangemerkt. Een recente, belangrijke internationale technologische ontwikkeling is Enum. Dit maakt het mogelijk dat het intikken van iemands telefoonnummer op de adresregel voldoende kan zijn om het mailtje in de juiste elektronische postbus te laten aankomen. Hetzelfde geldt voor het intypen van een telefoonnummer om een website te vinden. En andersom.

Om dit mogelijk te maken is internetprotocol RFC 2916 in het leven geroepen. Dit protocol maakt een koppeling tussen het bestaande telefoonnummersysteem en een internetadressering binnen de nieuwe domeinnaamzone e164.arpa. Het bevestigt maar weer eens dat de ooit zo functionele scheiding volledig gaat verdwijnen. En datzelfde geldt voor de argumenten dat een domeinnaam geen nummer is.

Hierboven hebben we een domeinnaam als een nummer aangeduid. Eigenlijk zouden we zo langzamerhand moeten spreken over een domeinnummer of beter gezegd over een nummer in ballingschap. En het is tijd dat de domeinnaam een status krijgt die hem toekomt en die bovendien recht doet aan het stelsel van rechtsbescherming zoals we dat hier in Nederland kennen. Om dat te bereiken, kan uit een aantal scenario's worden gekozen.

Burgerlijk recht

Het eerste scenario is dat zowel domeinnamen als telefoonnummers beheerst worden door het burgerlijke recht. Zo zou de SIDN zowel domeinnamen als telefoonnummers kunnen gaan uitgeven. De uitgifte van telefoonnummers gebeurt dan op basis van een overeenkomst tussen de SIDN en de aanvrager van een nummer. Wat dan het voordeel voor de Opta is, verlichting van de werkdruk, is het nadeel voor de SIDN aangezien deze naast domeinnamen ook telefoonnummers moet uitgeven.

Een andere optie binnen dit scenario is het oprichten van een volledig nieuwe organisatie die beide nummers gaat uitgeven. Het eerste nadeel van deze optie is dat de SIDN geen domeinnamen meer kan uitgeven en er sprake kan zijn van vernietiging van kapitaal en knowhow. Deze nadelen kunnen worden ondervangen door de nieuwe organisatie het personeel van de SIDN over te laten nemen. Het tweede nadeel is doorslaggevend. De nieuwe organisatie zal haar plaats moeten zien te vinden binnen het overheidsapparaat wat ongetwijfeld gepaard zal gaan met de nodige opstartproblemen en kinderziektes. Aangezien de SIDN al de nodige kennis, expertise en ervaring in huis heeft, is dit dus

geen aannemelijke optie.

Het voornaamste algemene bezwaar van de civielrechtelijke scenario's ligt in het maatschappelijke en commerciële belang van een goede ordening van nummers en domeinnamen. Sinds de introductie van de telefonie zijn telefoonnummers steeds belangrijker geworden. De liberalisering van de telecommunicatiemarkt en de introductie van het naambellen hebben duidelijk gemaakt dat het belang van (mooie) nummers steeds groter is geworden. Voor domeinnamen geldt hetzelfde: door de explosieve groei van internet is het voor bedrijven steeds belangrijker geworden om een mooie domeinnaam te hebben. Het hebben van een mooi nummer of een mooie domeinnaam maakt dat het gebruikt kan worden als ingang naar de diensten en/of producten van de onderneming. Voor de liberalisering van de telecommunicatiemarkt en voor het ontstaan van voldoende mededinging op die markt is de verdeling van nummers erg belangrijk. Het is naar onze mening niet de taak van een commerciële organisatie om nummers en domeinnamen toe te kennen en te gaan verdelen, daarvoor is het belang van een goede verdeling en dito rechtsbescherming te groot.

Bestuursrecht

Het tweede scenario plaatst zowel het telefoonnummer als de domeinnaam onder het bestuursrecht. De minister van Verkeer en Waterstaat moet, om dit te bereiken, een nummerplan voor domeinnamen opstellen aangezien slechts nummers die in een nummerplan zijn opgenomen voor toewijzing vatbaar zijn. Zodra domeinnamen onder de werking van de telecommunicatiewet zijn gebracht, krijgt de Opta de bevoegdheid domeinnamen uit te geven. De regels voor 'gewone' nummerplannen gaan dan ook gelden voor het 'domeinnaamnummerplan'. Dit plan wordt dan een voor beroep vatbaar besluit, de toekenning van een domeinnaam in deze situatie heeft het karakter van het verlenen van een vergunning en de uitgifte van domeinnamen moet dan voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht. Dit laatste heeft onder meer als consequentie dat het voor een belanghebbende mogelijk is om zijn zienswijze naar voren te brengen voordat de Opta een besluit neemt tot het al dan niet verstrekken van de aangevraagde domeinnaam. Daarnaast heeft de Opta de mogelijkheid om de aanvrager van de domeinnaam te horen voordat zij een domeinnaamaanvraag geheel of gedeeltelijk afwijst. Dit zijn grote nadelen.

Een ander groot nadeel is dat er binnen zes weken na bekendmaking van het besluit tot toekenning van de domeinnaam een bezwaar of beroepschrift moet worden ingediend, voordat men beroep kan doen op de bestuursrechter, als men dit al wil. Hierdoor wordt de Opta overbelast door de extra taak die zij heeft gekregen. Dit complex van nadelen vloeit voort uit het ontbreken van preventieve controle bij de uitgifte van domeinnamen. Het kan worden ondervangen door de recentelijk ingestelde arbitrageprocedure van de SIDN voor te schrijven (uiteraard wel zo dat het in overeenstemming is met de Grondwet).

Een tweede optie binnen het bestuursrechtelijke scenario kan het probleem van eventuele overbelasting van de Opta ondervangen. De Opta kan de uitgifte van domeinnamen mandateren aan de SIDN. Dit betekent dat de SIDN in naam en onder verantwoordelijkheid van de Opta besluiten kan nemen (lees: domeinnamen gaat uitgeven en beheren). De SIDN lijkt de aangewezen persoon om de bevoegdheid tot beheer en uitgifte van de Opta in handen te krijgen, aangezien deze organisatie al enige jaren 'staat' en volledig is ingericht op het uitgeven en beheren van domeinnamen. Indien de SIDN hiermee instemt, behoudt zij ook haar bestaansrecht. Voordelen van deze constructie zijn onder meer dat de Opta niet extra belast wordt, de overheid aanwijzingen kan geven aan de SIDN en daarmee haar invloed behoudt, de overheid de bevoegdheid om zelf domeinnamen uit te geven aan zichzelf houdt (zij kan het mandaat intrekken), de expertise van de SIDN niet verloren gaat en de SIDN niet van organisatievorm hoeft te veranderen.

Een derde optie is, tot slot, de oprichting van een geheel nieuwe organisatie die de uitgifte van alle nummers voor haar rekening neemt. Dit zal bij voorkeur een bestuursorgaan zijn, zodat de overheid een vinger aan de pols kan blijven houden en indien nodig aanwijzingen kan geven. De Opta zal in een dergelijk geval worden ontheven van haar taak om nummers uit te geven. Daartegen hebben we dezelfde bezwaren als bij deze optie binnen het civielrechtelijke scenario.

Door zelfregulering is de domeinnaam een nummer in ballingschap geworden. Toch blijkt uit de telecommunicatiewet en de nota toetsing SIDN dat een domeinnaam een nummer is. Diverse technologische ontwikkelingen bevestigen deze gedachtegang. Het wordt hoog tijd dat de

domeinnaam een duidelijke plaats krijgt binnen het bestuurs- en telecommunicatierecht.

Mr. Friso de Jong is advocaat bij Hoge van den Broek advocaten & notarissen (f.dejong@hogeandenbroek.nl). Mr. Jeroen Veldhuis is afgestudeerd jurist. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Citeertitel: F.W. de Jong & J.M. Veldhuis, "Domeinnaam is een nummer in ballingschap, *AutomatiseringGids* 2003-14, p. 17.