

Vergaderjaar 1999–2000

25 880

Wetgeving voor de elektronische snelweg

Nr. 11

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft bij brief van 19 mei 2000 een aantal vragen voorgelegd aan de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Grote Steden- en Integratiebeleid over het Nederlandse digitale bestel. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft deze vragen beantwoord bij brief van 24 mei 2000. Beide brieven zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O. P. G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), De Swart (VVD). Plv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD), Nicolai (VVD).

Aan de:

- minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid

In haar procedurevergadering van 11 mei jl. heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesproken over het Nederlands digitale bestel. Een onmisbare bouwsteen vormt de beschikking van burgers, bedrijven, Staat en andere overheden over een domeinnaam waarmee zij zich kenbaar maken.

Alle overheden dienen de beschikking te hebben over websites met een eigen domeinnaam.

Veel namen van overheden en openbare lichamen zijn echter al geclaimd door derden. Naar de mening van de commissie dient er een oplossing gevonden te worden voor de instanties wier naam is weggekocht. De commissie legt u in het kader de volgende vragen voor:

1. Welke stappen kunnen ondernomen worden indien de domeinnamen niet kunnen worden teruggekocht?
2. Moet de toeëigening van domeinnamen door derden van overheden en openbare lichamen worden geblokkeerd?
3. Kunt u een notitie aan de commissie sturen over de plaats van domeinnamen in het Nederlandse digitale bestel?
4. Wilt u de gemeenten die nog niet over een internetsite beschikken met spoed wijzen op het belang daarvan (en van een domeinnaam) in verband met hun toekomstig functioneren?
5. Bent u bereid het verschijnsel domeinnaam door middel van wetgeving een plaats te geven als wettig communicatie- en identificatiemiddel in het bestuursrecht?
6. Is het mogelijk het gebruik van namen door derden van openbare lichamen, overheden, bestuurders en leden van de volksvertegenwoordiging voor oneigenlijke doeleinden (bijvoorbeeld pornosites) ongedaan te maken?
7. Bent u bereid door middel van wet- of regelgeving ook burgers en individuen het recht te geven op eigendom en gebruik van een domeinnaam? Wilt u onderzoeken of dat kan worden geregeld door domeinnamen als persoonsgegevens toe te voegen aan de gegevens in het bevolkingsregister?

De commissie ziet uw antwoorden graag zo spoedig mogelijk tegemoet.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Coenen

Den Haag, 26 juni 2000

1. Inleiding

Bij brief van 19 mei 2000 heeft u aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en aan mij een aantal vragen gesteld over domeinnamen voor overheidsorganisaties. Eerstgenoemde heeft de beantwoording van deze vragen aan mij overgedragen.

In uw brief stelt u dat alle overheden de beschikking dienen te hebben over websites met een eigen domeinnaam, maar dat veel namen van overheden en openbare lichamen echter al door derden zijn geclaimd. Naar de mening van uw commissie dient er een oplossing te worden gevonden voor de instanties wier naam is weggekocht.

Alvorens op de concrete vragen in te gaan die u heeft gesteld, wil ik eerst in algemene zin enkele opmerkingen maken over de bereikbaarheid van overheidsorganisaties op Internet en de rol van domeinnamen hierbij.

Overheidsorganisaties hebben er belang bij dat zij op het internet onder een herkenbare domeinnaam zijn te vinden. Internetgebruikers hebben er belang bij dat een Internetdomein in de naam waarvan zij een overheidsorganisatie herkennen, ook daadwerkelijk onder de verantwoordelijkheid van die overheidsorganisatie valt. Het is daarom aantrekkelijk als een één op één relatie tussen overheidsorganisaties en hun domeinnamen zou kunnen worden gerealiseerd. In de praktijk zijn er echter enkele complicaties:

- domeinnamen zijn niet altijd eenduidig af te leiden uit organisatienamen;
- organisatienamen (en hun afkortingen) zijn niet altijd uniek;
- domeinnamen kunnen door derden zijn gereserveerd;
- domeinnamen kunnen binnen veel topleveldomeinen worden aangevraagd.

Deze problemen leiden ertoe dat de domeinnaam als navigatie-instrument op het internet zijn beperkingen kent en dat er verschillende gidsdiensten tot ontwikkeling komen om daarvoor een oplossing te bieden. In de volgende paragrafen ga ik hier nader op in.

2. Verband tussen organisatiernaam en domeinnaam

Domeinnamen zijn adressen op het internet, vergelijkbaar met telefoonnummers bij telefonie. Namen hebben het voordeel boven cijferreeksen dat zij makkelijker te onthouden zijn. Organisaties die een domeinnaam kiezen, geven vaak de voorkeur aan een korte term die verband houdt met de naam van de organisatie. Een dergelijke naam is niet alleen makkelijk te onthouden en snel te typen, maar ook bestaat er een goede kans dat een gebruiker die de domeinnaam niet kent via «trial and error» binnen enkele pogingen de juiste domeinnaam raadt. De «onthoudbaarheid», de «raadbaarheid» en de beknoptheid van een domeinnaam bepalen de kwaliteit van dit internetadres voor een organisatie.

Het kiezen van een domeinnaam vergt niet zelden een keuze uit meerdere mogelijkheden, waarbij het er met name om gaat of en hoe een organisatiernaam wordt afgekort. Ook speelt een rol dat niet elk teken in een domeinnaam is toegelaten. Zo mag een spatie niet voorkomen en moet daarom worden vervangen door een streepje of bijvoorbeeld door het aan elkaar schrijven van woorden. Voor een instelling als de Hoge Raad der Nederlanden zijn dan meerdere domeinnamen denkbaar, bijvoorbeeld:

hoge-raad-der-nederlanden.nl

hogeraaddernederlanden.nl
hoge-raad.nl
hogeraad.nl
hrn.nl
hr.nl

Organisatienamen en domeinnamen zijn dus niet zonder meer identiek. Daarnaast zijn organisatienamen niet altijd uniek. Zo bestaan de provincies Groningen en Utrecht naast de gemeenten Groningen en Utrecht. De naam van een gemeente correspondeert altijd met een plaatsnaam. Plaatsnamen komen vaak ook voor als familienaam en (mede daardoor) als bedrijfsnaam. Een geografische naam als Rijnland is de naam van een Waterschap, een Kamer van Koophandel, een ziekenhuis en een energiebedrijf.

Met name als een overheidsorganisatie wordt afgekort tot een combinatie van twee of drie letters, is de kans groot dat er ook andere bedrijven en instellingen zijn die een zelfde afkorting gebruiken. Zo kan www.rvs.nl een afkorting zijn van Raad van State, maar het is ook denkbaar dat er andere instellingen of bedrijven zijn wier naam de afkorting RVS oplevert. Het komt dus regelmatig voor dat meerdere organisaties met recht en reden aanspraak kunnen maken op dezelfde domeinnaam.

3. Reserveren door derden van domeinnamen die naar overheidsorganisaties verwijzen

Met betrekking tot de «.nl» domeinnamen geldt dat deze namen worden uitgegeven door de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN). Omdat domeinnamen overeenkomstig het reglement van deze stichting in principe worden toegekend aan degene die een naam het eerst aanvraagt, is het mogelijk dat een door een overheidsorganisatie gewenste domeinnaam niet meer beschikbaar is. De naam kan in handen zijn van een organisatie waarvan de naam of afkorting overeenkomt met die van de overheidsorganisatie. Ook is het mogelijk dat de naam gereserveerd is door een bedrijf dat handelt in domeinnamen.

Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de domeinnamen die verwijzen naar gemeenten en provincies en andere domeinnamen. Het reglement van de SIDN bepaalt dat registratie van domeinnamen kan worden geweigerd indien een domeinnaam een Nederlandse gemeente- of provincienaam omvat, tenzij de aanvraag is ingediend door de desbetreffende gemeente of provincie. Op grond hiervan heeft de SIDN domeinnamen als amsterdam.nl (volgens het formaat «plaatsnaam».nl) ten behoeve van gemeenten geblokkeerd. Omdat de Stichting in het verleden niet over een (juiste) lijst van deze namen beschikte, is in een vijftientigtal gevallen een gemeentenaam als domeinnaam in particuliere handen gekomen. Alle andere namen van gemeenten zijn inmiddels geregistreerd door de betreffende gemeente of door de VNG.

Domeinnamen die op andere wijze een gemeente- of provincienaam omvatten, zoals gemeenteamsterdam.nl zijn door SIDN wel t.b.v. particuliere organisaties geregistreerd.

Beemster.nl is een voorbeeld van een domeinnaam die volgens het beleid van de SIDN ten behoeve van de gemeente Beemster geblokkeerd had moeten worden, maar die bij vergissing aan een particulier bedrijf is toegekend. De gemeente Beemster heeft op basis van het reglement van de SIDN bezwaar aangetekend tegen deze toekenning. De gemeente heeft aangekondigd de rechter te zullen inschakelen wanneer haar bezwaar door de SIDN niet ontvankelijk wordt verklaard. Afgewacht moet worden of deze weg succesvol is.

Meer in het algemeen geldt dat er in beginsel geen recht bestaat op een domeinnaam. Indien een domeinnaam samenvalt met een merknaam of een handelsnaam zijn er mogelijkheden voor de rechthebbende om zich te verzetten tegen het gebruik door een derde van die merk- of handelsnaam als domeinnaam. Een overheidsorganisatie zal vaak geen recht hebben op de naam waaronder de organisatie bekend staat. Onder omstandigheden kan het gebruik van een naam van een overheidsorganisatie door een derde in combinatie met een vorm van misleiding van het publiek onrechtmatig zijn tegenover de betreffende overheidsorganisatie. Daarnaast kent het reglement van de SIDN het artikel 11 lid 1, waarin ondermeer bepaald wordt dat de stichting het recht heeft de houder het gebruik van een domeinnaam te ontzeggen en de inschrijving van een domeinnaam door te halen indien deze domeinnaam een algemene aanduiding bevat of inhoudt die, gelet op de hoedanigheid van de aanvrager, misleidend is. Het is echter het huidige beleid van de stichting om van deze mogelijk alleen gebruik te maken in het geval dat het gebruik van een domeinnaam door de rechter onrechtmatig is geoordeeld.

Overheidsorganisaties dienen dus goed op te letten en zo nodig meerdere domeinnamen aan te vragen om te tegen te gaan dat derden hier gebruik van maken. Overigens kan ook een alert beleid inzake het aanvragen van domeinnamen niet voorkomen dat ook buiten de overheid domeinnamen worden geregistreerd die verwijzen naar overheidsorganisaties. Het aantal topleveldomeinnamen (als .nl, .com, .org, .net, .int) en het aantal mogelijke varianten waarin een naam in een domeinnaam kan worden omgezet is zo groot, dat het onbegonnen werk is om alle denkbare domeinnamen voor de overheid te reserveren.

4. De rol van gidsdiensten als www.overheid.nl

De groei van het aantal domeinnamen, de schaarste aan voor de hand liggende domeinnamen en de (mede daardoor ontstane) tendens om Nederlandse websites een domeinnaam te geven buiten het toplevel .nl, maakt het raden en onthouden van domeinnamen als navigatiemethode op het Internet steeds minder toereikend.

De ontwikkeling van gidsdiensten (directory services) op Internet voorziet in de behoefte om op een betere manier de weg te kunnen vinden op het world wide web. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om portal-websites die internetsites ontsluiten. De verwachting is dat met de verdere ontwikkeling van dergelijke gidsdiensten het belang van Internetdomeinnamen kan afnemen.

Ten einde websites van overheidsorganisaties beter toegankelijk te maken en om websites waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid draagt te kunnen onderscheiden van andere websites, is in september vorig jaar de portal-website www.overheid.nl van start gegaan. Deze website bevat systematisch geordende verwijzingen naar meer dan 1000 overheidswebsites. De functionaliteit van www.overheid.nl, dat thans ruim 5000 bezoekers per dag telt, zal verder worden uitgebreid en verbeterd. Daarnaast heb ik ook de mogelijkheid overwogen om te komen tot een speciaal domein op internet voor overheidsorganisaties, vergelijkbaar met het internetdomein .gov. Het topleveldomein .gov komt voor Nederlandse overheidsorganisaties niet in aanmerking, omdat dit beheerd wordt door de Amerikaanse overheid die dit exclusief voor Amerikaanse overheidsinstellingen gebruikt. Daarom heb ik gekozen voor de secondlevel domeinnaam [overheid.nl](http://www.overheid.nl).

Overheidsorganisaties die dit wensen kunnen hun website nu reeds toegankelijk laten maken onder de domeinnaam «organisatiennaam of afkorting».overheid.nl. Ik streef ernaar om in de loop van dit jaar alle

overheidswebsites op deze wijze toegankelijk te maken. Zodoende ontstaat ook voor overheidsorganisaties waarvoor de meest voor de handliggende domeinnaam niet meer beschikbaar is, de mogelijkheid om toch met gebruikmaking van deze naam toegankelijk te zijn.

5. Antwoorden op de gestelde vragen

1

Welke stappen kunnen ondernomen worden indien de domeinnamen niet kunnen worden teruggekocht?

Deze vraag is hierboven reeds beantwoord.

2

Moet de toeëigening van domeinnamen door derden van overheden en openbare lichamen worden geblokkeerd?

Zoals hiervoor is uiteengezet, kan lang niet altijd worden gesproken van een domeinnaam die moet worden gekarakteriseerd als «de domeinnaam» van een overheidsorganisatie. Namen en afkortingen behoeven niet altijd uniek en eenduidig te zijn. Niettemin zijn er natuurlijk veel domeinnamen die zozeer overeenkomen met de naam van een overheidsorganisatie dat er, indien die domeinnaam door een particuliere organisatie wordt gereserveerd, overeenkomstig de vraagstelling kan worden gesproken van het toeëigenen van een naam van een overheidsorganisatie door derden.

Deze praktijk, die ondermeer wordt toegepast door handelaren in domeinnamen, dient te worden gezien in het kader van de toetsing van het stelsel van zelfregulering voor het toewijzen van adressen en domeinnamen (aangekondigd in de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg», kamerstukken II 1997/98, 25 580, nr. 2, p. 204). Deze toetsing vindt de komende maanden plaats onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

Voorshands ben ik van mening dat het wenselijk is dat de SIDN op verzoek van benadeelde (overheids)organisaties actief gebruik gaat maken van de mogelijkheid die haar reglement biedt om de houder het gebruik van een domeinnaam te ontzeggen en de inschrijving van een domeinnaam door te halen indien deze, gelet op de hoedanigheid van de aanvrager, misleidend is.

Met het oog hierop heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens mij in een brief aan de SIDN laten weten dat het gewenst is dat deze bepaling in het reglement, bij de door deze Stichting voorgenomen herziening van het reglement, gehandhaafd blijft. Ik zal over dit vraagstuk nader overleg voeren met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat.

3

Kunt u een notitie aan de commissie sturen over de plaats van domeinnamen in het Nederlandse digitale bestel?

Ik ben in het kader van de door u gestelde vragen reeds wat dieper ingegaan op de betekenis van domeinnamen voor de toegankelijkheid van de overheid. Het geven van een meer algemene beschouwing over de plaats van domeinnamen in het Nederlandse digitale bestel behoort tot het beleidsverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Ik heb haar van uw opmerkingen in kennis gesteld.

4

Wilt u de gemeenten die nog niet over een internetsite beschikken met spoed wijzen op het belang daarvan (en van een domeinnaam) in verband met hun toekomstig functioneren?

Bij verschillende gelegenheden heb ik de gemeenten (en andere overheidsorganisaties) aangeschreven en gewezen op het belang van een website, ondermeer bij de opening van de website www.overheid.nl en bij de introductie van de subsidieregeling voor structurele publicatie van bestuurlijke informatie op Internet. Overeenkomstig mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 22 februari jl. zijn op 8 maart alle overheidsorganisaties aangeschreven met het dringende advies om alle voor de organisatie relevante domeinnamen te laten registreren. De brief aan de gemeenten is daarbij, in overleg met mij, verzonden door de VNG. Ook in de toekomst zal ik gemeenten die nog niet over een website beschikken op het belang van Internet blijven wijzen.

5

Bent u bereid het verschijnsel domeinnaam door middel van wetgeving een plaats te geven als wettig communicatie- en identificatiemiddel in het bestuursrecht?

Ik begrijp uw vraag aldus dat u vraagt of ik bereid ben het verschijnsel domeinnaam wettelijk te regelen. Om te beginnen merk ik op dat er al een begin van wettelijke regeling is. Er is namelijk in de telecommunicatiewetgeving een mogelijkheid gecreëerd om indien gewenst tot regulering van domeinnamen over te kunnen gaan. Daartoe is de domeinnaam door middel van wetsduiding onder de werkingssfeer van de telecommunicatiewet gebracht. Ook op dit punt heb ik de Staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat, wiens primaire verantwoordelijkheid het betreft, over uw opmerkingen geïnformeerd.

6

Is het mogelijk het gebruik van namen door derden van openbare lichamen, overheden bestuurders en leden van volksvertegenwoordiging voor oneigenlijke doeleinden (bijvoorbeeld pornosites) ongedaan te maken?

In de huidige situatie zal van geval tot geval nagegaan moeten worden of het gebruik door derden van namen van openbare lichamen, overheden, bestuurders en leden van de volksvertegenwoordiging van dien aard is, dat dit gebruik als een onrechtmatige daad naar burgerlijk recht kan worden gekwalificeerd. In dat geval kan tegen dat gebruik een actie voor de burgerlijke rechter gevoerd worden. Niet elk gebruik voor oneigenlijke doeleinden zal echter als een onrechtmatige daad beschouwd kunnen worden. Dat zal o.a. afhangen van de aard van de naam van de overheidsorganisatie alsmede van de vraag of de betreffend overheidsorganisatie onder meer namen voorkomt. De Tweede Kamer bijvoorbeeld is op Internet bereikbaar onder de domeinnaam parlement.nl. De naam tweede-kamer.nl wordt hiervoor niet gebruikt. Het is de vraag of het gebruik van de domeinnaam tweedekamer.nl door derden onder alle omstandigheden door de rechter als onrechtmatig zal worden gekwalificeerd. Veel zal afhangen van de vraag of het gebruik door derden van een overheidsnaam welke niet door de betrokken overheidsorganisatie zelf wordt gebruikt in het concrete geval als misleiding van het publiek valt te kwalificeren. Via jurisprudentie zal over de mogelijkheden tot optreden in de door u bedoelde gevallen meer duidelijkheid verkregen moeten worden.

Bent u bereid door middel van wet- of regelgeving ook burgers en individuen het recht te geven op eigendom en gebruik van een domeinnaam? Wilt u onderzoeken of dat kan worden geregeld door domeinnamen als persoonsgegevens toe te voegen aan de gegevens in het bevolkingsregister?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de antwoorden die ik, deels mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, gegeven heb op kamervragen van het lid Cherribi en wijlen het lid Brood met betrekking tot bereikbaarheid van het kabinet en de rol van domeinnamen (met name de vragen vier en vijf), mij toegezonden met uw brief van 4 april 2000, nr. 299 000 9360, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, Aanhangsel van de Handelingen 1244.

In aanvulling hierop kan ik nog mededelen dat de algemene reglementswijziging die de SIDN thans voorbereidt, er naar verwachting toe leidt dat domeinregistratie voor particulieren in het vierde kwartaal van dit jaar mogelijk wordt.

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel