



## Besluit

### Besluit op handhavingsverzoek Dataprovider B.V.

Ons kenmerk : ACM/UIT/553666  
Zaaknummer : ACM/21/049853  
Datum : 19 april 2021

Muzenstraat 41 [www.acm.nl](http://www.acm.nl)  
2511 WB Den Haag 070 722 20 00

## 1. Inleiding

1. Op 30 december 2020 ontving de Autoriteit Consument en Markt ("ACM") een handhavingsverzoek van Dataprovider B.V. ("Dataprovider").
2. Dataprovider houdt zich, naast andere activiteiten, bezig met het onderzoeken en indexeren van websites op het internet. Dataprovider zet gegevens van deze websites om in een gestructureerde zoekmachine, die zij aanbiedt aan bedrijven en organisaties. Zij kunnen de informatie van Dataprovider gebruiken om inbreuken op hun merk vast te stellen, maar bijvoorbeeld ook voor marktonderzoek. Dataprovider verzoekt de ACM om op grond van artikel 56 van de Mededingingswet ("Mw") op te treden tegen de Stichting Internet Domeinregistratie Nederland ("SIDN").
3. Blijkens haar statuten en inschrijving in het handelsregister, houdt SIDN zich bezig met de registratie van .nl domeinnamen en het beheer van het .nl domein alsmede het ten behoeve van de "internetgemeenschap" ontwikkelen en in stand houden van diensten en producten op het gebied van digitale registratie en/of *resolving* in netwerken. Ook biedt SIDN een zogenoemde Domeinnaambewakingservice ("DBS") aan. Deze dienst is gericht op merkhouders of organisaties die merkhouders bijstaan. Afnemers van de dienst ontvangen een bestand met potentieel inbreukmakende domeinnamen op het internet, al dan niet voorzien van meer gegevens.
4. De ACM duidt de hierboven beschreven diensten van Dataprovider en de DBS van SIDN hierna aan als "online merkbeschermingsdiensten".
5. De ACM gaat hierna achtereenvolgens in op:
  - de inhoud van het handhavingsverzoek;
  - de procedure;
  - de bevindingen;
  - het besluit.

## 2. Inhoud van het handhavingsverzoek

6. Het handhavingsverzoek heeft betrekking op de actuele en complete lijst van .nl domeinnamen, de zogenoemde zonefile van het .nl domein (".nl zonefile"), waarover alleen SIDN beschikt. SIDN beschikt hierover, omdat zij de *registry* vormt van het .nl domein en daarom moet beschikken over het geheel aan actuele domeinnamen op het betreffende domein. Volgens Dataprovider weigert SIDN haar de .nl zonefile te verstrekken.
7. Volgens Dataprovider is door de weigering van SIDN haar de .nl zonefile te verstrekken, sprake van oneerlijke concurrentie. SIDN houdt zich niet alleen bezig met de registratie van .nl domeinnamen (en daarnaast met *internetgovernance* en veiligheid), maar ook met commerciële dienstverlening. Met de genoemde DBS biedt SIDN een dienst aan die vergelijkbaar is aan en concurreert met de dienst die Dataprovider aanbiedt. Een belangrijk verschil, aldus Dataprovider, is dat SIDN hierbij gebruik maakt van haar exclusieve toegang tot de .nl zonefile.

8. Volgens Dataprovider maakt SIDN misbruik van haar economische machtspositie in de zin van artikel 24 van de Mededingingswet ("Mw") en artikel 102 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("VWEU"), door haar te weigeren de .nl zonefile te verstrekken. Dataprovider verzoekt de ACM de verenigbaarheid te onderzoeken van bedoelde weigering van SIDN, met het verbod op het maken van misbruik van een economische machtspositie.

### 3. Procedure

9. Naar aanleiding van het handhavingsverzoek van Dataprovider is de ACM een initieel inhoudelijk onderzoek gestart.
10. Dataprovider heeft haar schriftelijke verzoek mondeling aan de ACM toegelicht en heeft nadere documenten aan de ACM verstrekt.
11. De ACM heeft daarnaast informatie ingewonnen bij SIDN, het ministerie van EZK en een onafhankelijke deskundige op het gebied van de organisatie en inrichting van het internet. De ACM heeft tevens openbare bronnen geraadpleegd, waaronder de websites van Dataprovider, SIDN en de Rijksoverheid, evenals artikelen in (online) vakbladen en kranten.
12. De ACM heeft regelmatig contact gehad met Dataprovider over de afhandeling van haar verzoek.

### 4. Bevindingen

#### Feiten

13. Uit het initiële onderzoek van de ACM blijkt, dat SIDN inderdaad weigert Dataprovider de .nl zonefile te verstrekken. SIDN is van oordeel dat haar weigering geen overtreding van bovenvermelde artikelen oplevert. SIDN heeft de ACM laten weten een dergelijk verzoek niet te hebben ontvangen van andere ondernemingen dan Dataprovider. SIDN heeft wel verzoeken ontvangen van universiteiten om de .nl zonefile te krijgen, om er wetenschappelijk onderzoek mee te doen. Volgens SIDN verschaft zij in dergelijke gevallen de .nl zonefile onder strikte geheimhoudingsvoorwaarden. SIDN heeft toegelicht aan de ACM dat zij haar .nl zonefile als zodanig niet wenst te openbaren of te verstrekken aan derden, omdat dit misbruik van het internet, zoals spammedrag, zou kunnen bevorderen.
14. Het internet bestaat uit verschillende zogenoemde "top level domeinen" (hierna ook "TLDs" of "domeinen"). Elk TLD heeft een beheerder, een zogenoemde *registry*. Er bestaan wereldwijd, enerzijds, zogenoemde *generic TLDs* ("gTLDs"), zoals het .com en het .org domein en, anderzijds, zogenoemde *country code TLDs* ("ccTLDs"), zoals in de Europese Unie het .nl, .fr of .de domein voor de Nederlandse, Franse respectievelijk Duitse internetdomeinen. SIDN is zoals eerder vermeld de *registry* voor het .nl domein.
15. De .nl zonefile is in essentie de lijst met alle actuele domeinnamen met de extensie .nl die op enig moment actief zijn. SIDN stelt dat zij de .nl zonefile ieder half uur "publiceert" opdat alle actueel geregistreerde domeinnamen op het internet zijn te raadplegen. Deze "publicatie" moet onderscheiden worden van een openbaarmaking van de gehele actuele lijst als zodanig. De actuele .nl zonefile kan men niet als zodanig van de *nameserver* van SIDN kopiëren. Aangezien

het internet openbaar is, kan een ieder wel via een browser zien of bepaalde domeinnamen al dan niet actief zijn.

16. De *registry* van de gTLD van het .com domein, stelt de zonefile van dat domein wereldwijd vrij beschikbaar aan derden.<sup>1</sup> Echter, de ruime meerderheid van de *registries* van ccTLDs in de Europese Unie, doen dat niet.
17. Aanbieders van online merkbeschermingsdiensten, waaronder Dataprovider en SIDN, maken voor de productie van hun diensten gebruik van voor hen beschikbare data. Als aanbieders dat wensen kunnen zij hierbij bijvoorbeeld gebruik maken van beschikbare zonefiles (zoals die van het .com domein) maar daarnaast kunnen zij overige (online) beschikbare informatie gebruiken.
18. Ten behoeve van de productie van haar online merkbeschermingsdienst, doorzoekt Dataprovider, via zogenoemd crawlen, op geautomatiseerde wijze het internet op actieve domeinnamen. Dataprovider beperkt zich hierbij niet tot domeinnamen van het .nl domein, maar verricht bedoelde activiteit in beginsel onbeperkt door het internet als geheel. Hierbij maakt Dataprovider gebruik van verwijzingen tussen websites via links. Dataprovider stelt dat deze wijze van doorzoeking van het internet haar geen compleet beeld geeft van alle actuele, actieve websites van bepaalde domeinen, zoals het .nl domein, omdat het geheel van verwijzingen tussen websites als het ware “eilandjes” op het internet over laat, die voor haar niet kenbaar zijn. Dataprovider stelt belang te hechten aan het beschikken over de gehele actuele .nl zonefile, omdat dit haar een compleet en actueel beeld zou geven van alle actieve websites op enig moment op dat internetdomein.
19. SIDN kan bij de productie van haar online merkbeschermingsdienst, in aanvulling op het openbare internet en andere beschikbare data, ook gebruik maken van de .nl zonefile.

#### Juridisch kader

20. Om een overtreding van artikel 24 Mw en/of artikel 102 VWEU vast te stellen, is allereerst vereist dat de betrokken onderneming een economische machtspositie heeft. Hiervan is sprake als een onderneming zich in belangrijke mate onafhankelijk kan gedragen van haar concurrenten, haar afnemers en uiteindelijk de consument. Verder is vereist dat het gedrag van deze onderneming is aan te merken als misbruik.<sup>2</sup>
21. Bij het beoordelen of een leveringsweigering misbruik van een economische machtspositie vormt, geldt het uitgangspunt dat iedere onderneming, ongeacht of zij een economische machtspositie heeft, het recht heeft haar handelspartners te kiezen en vrij is om over haar eigendom te beschikken. De ACM onderzoekt daarom zorgvuldig de mogelijkheid om op te treden op grond van het mededingingsrecht ingeval de toepassing van artikel 24 Mw en/of artikel 102 VWEU erin kan resulteren dat een onderneming met een economische machtspositie een leveringsverplichting krijgt opgelegd.
22. Bij een leveringsweigering kunnen mededingingsproblemen rijzen, als de onderneming met een economische machtspositie, op een zogenoemde stroomafwaartse markt concurreert met de

<sup>1</sup> Van het domein .com zijn 140 miljoen domeinnamen geregistreerd. Voor .de is dit 15 miljoen. Het domein .nl staat op plaats 5 of 6 in de wereld.

<sup>2</sup> De ACM baseert zich bij haar bevindingen mede op de Richtsnoeren betreffende de handwapingsprioriteiten van de Commissie bij de toepassing van artikel 82 van het EG-Verdrag op onrechtmatig uitsluitingsgedrag door ondernemingen met een machtspositie, Pb 2009/C 45/02, en de hierin vermelde en latere, hierop voortbouwende, jurisprudentie

afnemer aan wie zij weigert te leveren. De stroomafwaartse markt is de markt waarvoor de geweigerde input nodig is om een product te vervaardigen of een dienst te leveren. Het aanmerken van een leveringsweigering als misbruik, vereist dat de levering van de geweigerde input objectief onmisbaar is om daadwerkelijk op de stroomafwaartse markt te kunnen concurreren.<sup>3</sup> Als dit het geval is, zal een dergelijke weigering doorgaans de daadwerkelijke mededinging op de stroomafwaartse markt, onmiddellijk of na verloop van tijd, dreigen uit te schakelen. Het risico van een daadwerkelijke uitschakeling van de mededinging is over het algemeen groter naarmate het marktaandeel van de onderneming met een machtspositie, op de stroomafwaartse markt groter is. Ook is vereist dat voor de leveringsweigering geen objectieve rechtvaardiging bestaat.

#### Toepassing op de onderhavige feiten

23. Het is in de onderhavige zaak aannemelijk dat zowel Dataprovider als SIDN actief zijn op eenzelfde stroomafwaartse markt waarop zij hun online merkbeschermingsdiensten leveren. Dataprovider en SIDN behalen met hun diensten omzetten van vergelijkbare omvang. Naast Dataprovider en SIDN zijn er meerdere concurrenten actief op het gebied van deze diensten. Volgens Dataprovider bieden Corsearch.com, Clarivate (met o.a. MarkMonitor), IP Twins, Pellervo en React diensten aan die concurreren met haar eigen online merkbeschermingsdiensten.
24. Zoals hierboven uiteengezet beschikt van de aanbieders van online merkbeschermingsdiensten alleen SIDN over de .nl zonefile. Wel kunnen alle aanbieders, als zij dat wensen, beschikken over de zonefile van het .com domein, evenals over overige data waaronder alle publieke gegevens op het (gehele) internet.
25. Dataprovider heeft aan de ACM verklaard dat, ondanks dat het domein .nl in Nederland belangrijk is, het beschikken over de .nl zonefile voor haar niet noodzakelijk is om op de stroomafwaartse markt te kunnen opereren.
26. Los van de vraag of SIDN al dan niet over een economische machtspositie beschikt en los van de vraag of zij in dat geval mogelijk een objectieve rechtvaardiging heeft om de .nl zonefile als zodanig niet te verstrekken, lijkt het niet aannemelijk dat de toegang tot de .nl zonefile onontbeerlijk is voor de uitoefening van de activiteiten van Dataprovider en – in het verlengde hiervan – evenmin dat de onderhavige leveringsweigering leidt tot een uitsluiting van alle concurrentie op de markt waarop Dataprovider haar online merkbeschermingsdienst aanbiedt.
27. Gelet op het voorgaande is het niet aannemelijk dat de leveringsweigering van SIDN ten aanzien van de .nl zonefile, kwalificeert als misbruik in de zin van artikel 24 Mw en/of artikel 102 VWEU.
28. Dataprovider stelt zich op het standpunt dat zij het oneerlijk vindt dat SIDN haar exclusieve toegang tot de .nl zonefile kan uitbaten in het kader van haar commerciële activiteiten op de stroomafwaartse markt voor online merkbeschermingsdiensten. Hiermee beschikt SIDN volgens Dataprovider over een voordeel, niet alleen ten opzichte van Dataprovider, maar ten opzichte van alle andere aanbieders van dergelijke diensten.
29. Het feit dat SIDN exclusief beschikt over de .nl zonefile, blijkt echter niet een dusdanig voordeel op te leveren dat dit het aanzienlijke aantal concurrerende aanbieders van SIDN ervan weerhoudt op deze markt actief te zijn. In een dergelijke situatie staat het SIDN vrij om over haar eigendom te

<sup>3</sup> HvJ EU 25 maart 2021, *Slowak Telecom*, C-165/19 P, ECLI:EU:C:2021:239, punt 49, en daar aangehaalde rechtspraak.

beschikken en haar handelspartners te kiezen en is een vergaande maatregel als een leveringsverplichting niet aan de orde.

30. De ACM komt tot de conclusie dat haar verkennende onderzoek geen aanwijzingen heeft opgeleverd dat de weigering van SIDN om aan Dataprovider de .nl zonefile te verstrekken in strijd is met artikel 24 Mw en/of artikel 102 VWEU.

## 5. Besluit

31. De ACM wijst de aanvraag van Dataprovider B.V. tot het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 56, eerste lid, Mw af.

Datum:

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

mr. B. Schoenmakers  
Teammanager Directie Mededinging

*Als u belanghebbende bent, kunt u schriftelijk bezwaar maken tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde bezwaarschrift naar de Autoriteit Consument en Markt, Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH Den Haag. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. In uw bezwaarschrift kunt u de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter.*