

**Zaak C-339/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

31 mei 2021

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

11 mei 2021

**Verzoekende partijen:**

Colt Technology Services SpA

Wind Tre SpA

Telecom Italia SpA

Vodafone Italia SpA

**Verwerende partijen:**

Ministero della Giustizia

Ministero dello Sviluppo Economico

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Procura Generale della Repubblica (presso la Corte d'appello di Reggio Calabria)

Procura della Repubblica di Cagliari

Procura della Repubblica (presso il Tribunale di Roma)

Procura della Repubblica (presso il Tribunale di Locri)

## **Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen de vonnissen van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) tot verwerping van de door verzoeksters ingediende beroepen tegen het interministerieel besluit van 28 december 2017 waarbij, ter uitvoering van artikel 96 van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 259 van 2003 (wet op de elektronische communicatie), de voorschriften en de criteria zijn vastgesteld voor de aan telecomexploitanten verschuldigde vergoeding voor het aftappen van communicatiestromen.

## **Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Het voorwerp van de prejudiciële verwijzing is de nationale regeling waarin is bepaald dat de bevoegde ministers voor telecomexploitanten voor de aftapactiviteiten die zij verplicht hebben verricht op grond van verzoeken van rechterlijke autoriteiten, een tarief kunnen vaststellen dat niet in overeenstemming is met het beginsel van volledige kostenvergoeding. Deze regeling is mogelijk in strijd met de Unierechtelijke beginselen van non-discriminatie, bescherming van de mededinging, vrijheid van vestiging, vrijheid van ondernemerschap en evenredigheid van het bestuurlijke optreden. De verwijzende rechter verzoekt om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU.

## **Prejudiciële vraag**

„Staan de artikelen 18, 26, 49, 54 en 55 VWEU, de artikelen 3 en 13 van richtlijn 2018/1972/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 en de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in de weg aan een nationale regeling die bij het delegeren aan het bestuursorgaan van de taak, de vergoeding vast te stellen die aan telecomexploitanten moet worden toegekend voor het verplicht aftappen van communicatiestromen in opdracht van rechterlijke autoriteiten, niet voorschrijft dat het beginsel van volledige vergoeding van de kosten die de exploitanten in verband met deze activiteiten daadwerkelijk hebben gemaakt en naar behoren hebben gestaafd in acht wordt genomen, en daarnaast het bestuursorgaan ertoe verplicht een kostenbesparing ten opzichte van de eerder geldende criteria voor de berekening van de vergoeding te verwezenlijken?”

## **Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen**

Artikelen 18, 26, 49, 54 en 55 VWEU.

Artikelen 3 en 13, alsmede bijlage I bij richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie.

Artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

Decreto interministeriale (interministerieel besluit) van 28 december 2017, vastgesteld door de Ministro della Giustizia (Minister van Justitie) en de Ministro dello Sviluppo Economico (Minister van Economische Ontwikkeling), in overleg met de Ministro dell'Economia e delle Finanze (Minister van Economische zaken en Financiën) - Aanpassing van de kosten voor de in artikel 96 van decreto legislativo nr. 259 van 2003 vermelde verplichte prestaties.

Artikel 28 van decreto legislativo nr. 259 van 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche; wetboek elektronische communicatie; hierna: „CCE”):

*„Artikel 28 – Voorwaarden die aan de algemene machtiging en de gebruiksrechten voor radiofrequenties en voor nummers kunnen worden verbonden*

*1. De algemene machtiging voor het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de gebruiksrechten voor radiofrequenties en voor nummers kunnen alleen aan de respectievelijk in de delen A, B en C van bijlage nr. 1 genoemde voorwaarden worden onderworpen. Deze voorwaarden moeten niet-discriminerend, evenredig en transparant zijn en, in het geval van gebruiksrechten voor radiofrequenties, in overeenstemming met artikel 14 CCE. Aan de algemene machtiging is altijd voorwaarde nr. 11 van deel A van bijlage nr. 1 verbonden.”*

Bijlage nr. 1 bevat *„de volledige lijst van voorwaarden die kunnen worden verbonden aan algemene machtigingen (deel A), rechten om radiofrequenties te gebruiken (deel B) en rechten om nummers te gebruiken (deel C) als bedoeld in artikel 28, lid 1, en artikel 33, lid 1, CCE”*; Deel A van de bijlage vermeldt de *„voorwaarden voor algemene machtigingen”*, waaronder die in punt 11, te weten *„ervoor zorgen dat de prestaties voor justitiële doeleinden als bedoeld in artikel 96 CCE vanaf het begin van de activiteit worden verricht”*.

### **Artikel 96 CCE**

*“Art. 96 - Verplichte prestaties*

*1. De exploitanten zijn verplicht tot het verrichten van prestaties voor justitiële doeleinden naar aanleiding van verzoeken van de bevoegde rechterlijke autoriteiten tot het aftappen van telecommunicatie of gegevensverstrekking; de termijnen en de methoden worden met de voornoemde autoriteiten overeengekomen tot het in lid 2 bedoelde besluit zal zijn goedgekeurd.*

2. Met het oog op de vaststelling van de jaarlijkse forfaitaire vergoeding voor de in lid 1 bedoelde verplichte prestaties worden bij besluit van de Ministro della Giustizia en de Ministro dello Sviluppo Economico, in overleg met de Ministro dell'Economia e delle Finanze, dat vóór 31 december 2017 moet worden vastgesteld, de tarieven herzien in de lijst bedoeld in het besluit van de Ministro delle comunicazioni (Minister van Communicatie) van 26 april 2001, gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale (staatsblad) nr. 104 van 7 mei 2001. In het besluit:

a) worden de soorten verplichte prestaties geregeld en de tarieven daarvoor aldus vastgesteld – rekening houdend met de ontwikkeling van de kosten en de diensten – dat een kostenbesparing van ten minste 50 procent ten opzichte van de toegepaste tarieven wordt verwezenlijkt. Bij de tarieven zijn de kosten inbegrepen voor alle diensten die daarvoor tegelijkertijd door elk netwerk-ID zijn geactiveerd of gebruikt;

b) wordt vastgesteld welke (rechts)personen de verplichte aftapactiviteiten moeten uitvoeren, ook onder de dienstverleners wier infrastructuren toegang tot het netwerk of de distributie van gegevens of communicatie mogelijk maken, en degenen die op om het even welke grond elektronische communicatiediensten of applicaties leveren, ook indien deze te gebruiken zijn via netwerken voor toegang of verkeer die niet hun eigendom zijn;

c) zijn de verplichtingen vastgesteld van degenen die de verplichte prestaties moeten verrichten en de wijze waarop deze worden verricht, waaronder de verplichting dat eenvormige geautomatiseerde procedures in acht worden genomen bij de verzending en het beheer van mededelingen van administratieve aard, ook met betrekking tot de aan de betaling van die prestaties voorafgaande fasen.

3. Bij niet-nakoming van de verplichtingen die zijn vastgesteld in het in lid 2 bedoelde besluit, is artikel 32, leden 2, 3, 4, 5 en 6 van toepassing.

4. Tot het in lid 2 bedoelde besluit zal zijn vastgesteld wordt informatie betreffende het telefoonverkeer kosteloos vrijgegeven. Op andere dan de in de eerste volzin bedoelde prestaties voor justitiële doeleinden blijft de prijslijst van toepassing die is vastgesteld bij besluit van de Ministro delle comunicazioni van 26 april 2001, gepubliceerd in Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nr. 104 van 7 mei 2001.

5. Voor de verrichting van de in lid 2 bedoelde prestaties zijn de exploitanten verplicht met elkaar te onderhandelen over de wijze van interconnectie, teneinde de verrichting en de interoperabiliteit van deze prestaties te garanderen. Het ministerie kan zo nodig op eigen initiatief optreden of, indien de exploitanten geen overeenstemming bereiken, op verzoek van een van hen".

## Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Bij afzonderlijke verzoekschriften hebben de telecomexploitanten Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA en Vodafone Italia SpA bij de TAR Lazio beroep ingesteld tegen het interministerieel besluit van 28 december 2017, dat is vastgesteld door de Ministro della Giustizia en de Ministro dello Sviluppo Economico, in overleg met de Ministro dell'Economia e delle Finanze, waarin, ter uitvoering van artikel 96 CCE, de voorschriften en de criteria zijn neergelegd voor de aan telecomexploitanten verschuldigde vergoeding voor de interceptie van communicatiestromen.
- 2 Deze telecomexploitanten hebben aangevoerd dat de vergoeding veel lager is (zelfs 90 %) dan die van de eerdere regeling, die teruggaat op het ministerieel besluit van 26 april 2001, en wel dermate dat niet eens de kosten voor de uitvoering van de aftapactiviteiten worden gedekt. Vodafone Italia SpA heeft eveneens verzocht om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 3 De TAR Lazio heeft alle grieven van de verzoekende partijen afgewezen, door te oordelen dat geen bewijs was geleverd voor hun stelling dat de bij het besluit vastgestelde tarieven niet toereikend zijn om de door de exploitanten bij de aftapactiviteiten gemaakte kosten te dekken. Daarom heeft die rechter geoordeeld dat niet was voldaan aan de voorwaarden om dit vraagstuk aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.
- 4 De voornoemde telecomexploitanten hebben hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, en daarbij de reeds in eerste aanleg geformuleerde grieven en vorderingen opnieuw ingediend.
- 5 Op 23 maart 2020 heeft de Consiglio di Stato een beslissing vastgesteld waarbij ter uitvoering van de in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verwijzingsplicht het Hof van Justitie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de stelling van Vodafone Italia SpA betreffende de mogelijke strijdigheid van de Italiaanse regeling met het Unierecht.
- 6 Bij beslissing van 26 november 2020 heeft het Hof van Justitie het verzoek om een prejudiciële beslissing „*kennelijk niet-ontvankelijk*” verklaard, en daarbij uitdrukkelijk vermeld dat de Consiglio di Stato het recht heeft „*een nieuw verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen dat alle gegevens bevat die het Hof in staat zullen stellen om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vraag*”.
- 7 Na de hervatting van het hoofdgeding hebben verzoekende partijen een nieuw verzoek om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie geformuleerd.
- 8 De Consiglio di Stato heeft opnieuw een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU ingediend.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 9 Verzoeksters voeren aan dat artikel 96 van decreto legislativo nr. 259 van 2003, voor zover daarin is bepaald dat de bevoegde ministers voor telecomexploitanten voor de uitvoering van verplichte aftapactiviteiten een tarief kunnen vaststellen dat niet gebaseerd is op het beginsel van volledige kostenvergoeding, in strijd is met het Unierecht, aangezien die bepaling:
- telecomexploitanten ertoe verplicht de door de rechterlijke autoriteit bevolen aftapactiviteiten te verrichten, en in geval van niet-nakoming voorziet in zware administratieve sancties die zelfs zo ver kunnen gaan dat de machtiging wordt ingetrokken;
  - voorschrijft dat de tarieven die voor het verrichten van aftapactiviteiten aan de exploitanten moeten worden betaald middels een administratieve procedure aldus worden vastgesteld dat „*een kostenbesparing van ten minste 50 procent ten opzichte van de [tot dan toe] toegepaste tarieven wordt verwezenlijkt*”, waardoor de exploitanten niet alleen geen winst kunnen maken, maar zelfs niet de kosten daarvoor kunnen dekken, aangezien voor de verrichting van de betrokken diensten specifieke investeringen vereist zijn en personeel moet worden ingezet dat anders niet nodig was.
- 10 Dit kan worden aangemerkt als:
- a) discriminatie naar omvang, aangezien kleinere ondernemingen verhoudingsgewijs minder worden gestraft dan grotere exploitanten als de verzoekende vennootschappen;
  - b) discriminatie op grond van nationaliteit, aangezien niet in Italië gevestigde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van in Italië gevestigde exploitanten als de verzoekende vennootschappen;
  - c) verstoring van de mededinging met gevolgen op continentaal niveau, aangezien de vestiging van buitenlandse ondernemingen op de Italiaanse markt en, meer in het algemeen, de toegang van nieuwe exploitanten tot die markt structureel minder aantrekkelijk zouden worden omdat de in de betrokken Italiaanse wettelijke regeling vastgestelde aftapactiviteiten niet rendabel zijn;
  - d) een grote rem op de ondernemerscapaciteiten van particuliere exploitanten die volstrekt onevenredig is aan het te bereiken doel van algemeen belang.
- 11 Verzoeksters voeren in essentie aan dat het intrinsiek onrendabele karakter van aftapactiviteiten op grond van de betrokken Italiaanse wettelijke regeling:
- a) naar verhouding zwaarder drukt op grotere exploitanten, die juist omdat zij een groter aantal gebruikers onder contract hebben, een grotere kans hebben dat rechterlijke autoriteiten verzoeken tot het aftappen van telecommunicatie bij hen indienen, waardoor het onrendabele karakter van die activiteit exponentieel is;



b) naar verhouding zwaarder drukt op in Italië gevestigde exploitanten, aangezien buitenlandse exploitanten als gevolg van de verlaging van de roamingtarieven goedkopere diensten kunnen aanbieden aan Italiaanse klanten die buitenlandse simkaarten kopen. In het bijzonder kunnen dergelijke exploitanten:

b1) de algehele onrendabele gevolgen van aftapactiviteiten beperken dankzij de omzet die zij behalen met klanten in het land van vestiging; of

b2) deze onrendabele gevolgen zelfs helemaal uitsluiten, in gevallen waarin simkaarten in het land van vestiging kunnen worden gekocht zonder dat eerst de identiteit hoeft te worden vastgesteld, zodat het voor de Italiaanse rechterlijke autoriteit, die de simkaart niet aan een specifieke naam kan koppelen, in de praktijk onmogelijk wordt om telefoontaps te bevelen;

c) de toegang tot de Italiaanse markt structureel en ten onrechte bemoeilijkt voor buitenlandse exploitanten die zich op deze markt willen vestigen en, meer in het algemeen, voor exploitanten die deze markt ex novo willen betreden, en tegelijkertijd „stroomafwaarts” waarschijnlijk een verhoging van de tarieven voor de eindgebruikers tot gevolg heeft (aangezien de exploitanten de kosten van de met verlies verrichte aftapactiviteiten moeten dekken);

d) tot gevolg heeft dat de kosten van een prestatie van openbaar belang nagenoeg volledig worden afgewenteld op particuliere entiteiten die met winst oogmerk actief zijn op een concurrerende markt, hetgeen in strijd is met de vrijheid van ondernemerschap, een grondrecht in de Europese Unie.

12 Volgens verzoekende partijen is de enige met het Unierecht verenigbare tarifieringsmethode daarentegen de methode die voorziet in de volledige dekking van de kosten die de telecomexploitanten daadwerkelijk hebben gemaakt met betrekking tot aftapactiviteiten in opdracht van rechterlijke autoriteiten.

13 De verwerende partijen stellen daarentegen dat de grieven van verzoekende partijen ongegrond zijn, aangezien het volgende niet kan worden vergoed:

- de kosten in verband met het gebruik van technische apparatuur en de toepassing van uitvoeringstechnieken die vanuit technologisch oogpunt niet meer te rechtvaardigen zijn;

- de kosten die voortvloeien uit het gebruik van apparatuur die reeds noodzakelijk is om de normale commerciële dienst aan de gebruikers te verlenen (bijvoorbeeld distributie-infrastructuren);

- de kosten voor de opname van die kosten in de jaarrekening, aangezien dat beheerskosten van de onderneming zijn en geen kostenposten die strikt verband houden met de dienst.

- 14 Met betrekking tot de personeelskosten kunnen alleen de kosten worden vergoed die forfaitair worden vastgesteld op basis van het aantal dagen in het jaar dat telefoontaps zijn verricht en de gemiddelde duur van afzonderlijke telefoontaps.
- 15 In wezen is het bij wet vastgestelde doel van een kostenbesparing van 50 % ten opzichte van de vroegere situatie vooral het gevolg van de technologische ontwikkeling. Bovendien zijn op de kosten die door de speciale werkgroep van het Ministero della Giustizia op inductieve wijze, „rekening houdend met de ontwikkeling” van de huidige technologie, zijn berekend „kortingen” toegepast om het door de nationale wetgever opgelegde minimumniveau van kostenbesparing te verwezenlijken („50 procent ten opzichte van de eerder toegepaste tarieven”).

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 16 De verwijzende rechter merkt op dat volgens het afgeleide Unierecht (artikel 13 van richtlijn 2018/1972/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 en bijlage I daarbij) aan de algemene machtiging voor het aanbieden van communicatiediensten bij nationaal recht de voorwaarde kan worden verbonden dat de door de rechterlijke autoriteit bevolen telefoontaps worden uitgevoerd.
- 17 In dit verband geldt voor alle voorwaarden uitsluitend de beperking die in algemene termen in voornoemd artikel 13 is neergelegd, namelijk dat zij „niet-discriminerend, evenredig en transparant” zijn.
- 18 Het afgeleide Unierecht dat op dit gebied van toepassing is, vereist derhalve niet uitdrukkelijk dat het nationale recht voorziet in volledige vergoeding van de kosten die de telecomexploitant heeft gemaakt in verband met de aftapactiviteiten die hij in opdracht van de rechterlijke autoriteiten verricht.
- 19 Dat volgens het Unierecht alle kosten – dat wil zeggen alle kosten die de telecomexploitanten daadwerkelijk hebben gemaakt door het verrichten van aftapactiviteiten – moeten worden vergoed volgt naar mening van verzoeksters impliciet maar ondubbelzinnig uit:
  - lezing van de „algemene doelstellingen” van richtlijn 2018/1972/EU, met name het „bevorderen van de mededinging”, de „ontwikkeling van de interne markt”, het „bevorderen van convergerende voorwaarden voor investeringen”, „non-discriminatie” (zie artikel 3 daarvan);
  - een systematische lezing van het primaire Unierecht en, meer in het bijzonder, uit de eenvormige en wederzijdse inachtneming van de in de Verdragen verankerde algemene beginselen van non-discriminatie, bescherming van de mededinging, vrijheid van vestiging, vrijheid van ondernemerschap en evenredigheid van het bestuurlijke optreden.



- 20 De verwijzende rechter is van oordeel dat noch het ter zake geldende afgeleide Unierecht, noch de door verzoeksters aangevoerde algemene beginselen van de Verdragen eisen dat de daadwerkelijk door de exploitanten gemaakte (en naar behoren gestaafe) kosten voor het verrichten van aftapactiviteiten volledig worden gedekt, en dat zij zich dus niet verzetten tegen een nationale regeling die niet voorziet in een dergelijke volledige vergoeding en die daarnaast aan de administratieve herziening van de aan de exploitanten te betalen tarieven de voorwaarde verbindt dat een „kostenbesparing” wordt verwezenlijkt.
- 21 Immers,
- a) om te beginnen schrijft richtlijn 2018/1972/EU de lidstaten niet uitdrukkelijk voor dat zij de exploitanten een volledige kostenvergoeding toekennen, zodat kan worden gesteld dat impliciet is bedoeld de lidstaten op dit punt vrij te laten.
  - b) bovendien biedt deze richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om telecomexploitanten voor te schrijven dat zij rechtmatig door de rechterlijke autoriteit bevolen aftapactiviteiten verrichten: aangezien deze activiteiten bij wet worden voorgeschreven voor primaire, hogere en dwingende doeleinden van openbaar belang, kunnen daaraan slechts in beperkte mate financiële beperkingen worden gesteld, en dit geldt zeker indien deze beperkingen worden vastgesteld ten behoeve van particulieren die, na een machtiging te hebben verkregen, actief zijn op gereguleerde markten;
  - c) meer in het algemeen geldt weliswaar dat de voorwaarden die aan de algemene machtiging voor het verrichten van telecommunicatiediensten kunnen worden verbonden, waaronder de verplichting aftapactiviteiten te verrichten, volgens het afgeleide Unierecht „niet-discriminerend, evenredig en transparant” moeten zijn, maar tevens is het zo dat de tarieven die bij decreto legislativo nr. 259/2003 in het algemeen voor de uitvoering van aftapactiviteiten zijn vastgesteld:
    - c1) volstrekt gelijk zijn voor alle exploitanten, groot en klein, nationaal en buitenlands, die diensten aanbieden in Italië, zodat er geen technisch-juridische beperking wordt gesteld aan de vrije mededinging en de toegang tot de markt, en er evenmin sprake is van directe of indirecte discriminatie op grond van bedrijfsomvang of nationaliteit (de tarieven zijn dus „niet-discriminerend”);
    - c2) door de het overheidsorgaan moeten worden berekend „rekening houdend met de ontwikkeling van de kosten”; deze diensten, die onontbeerlijk zijn voor het nastreven van algemene doelen van primair openbaar belang, kunnen daarentegen uitsluitend worden verricht door telecomexploitanten (de tarieven zijn dus over het geheel genomen „evenredig”);
    - c3) openbaar en voor iedereen toegankelijk zijn, aangezien zij zijn vervat in een formele administratieve maatregel (de tarieven zijn dus „transparant”);
  - d) juridisch gezien wordt de terugbetaling niet noodzakelijkerwijs en uitsluitend vastgesteld aan de hand van de werkelijk en concreet gemaakte kosten, maar ook

op grond van de hypothetische kosten die rusten op een model-exploitant die de beste technologische en organisatorische oplossingen toepast die beschikbaar zijn op basis van de kennis op dat moment; bovendien is de telecomexploitant op grond van de geldende Unierechtelijke en nationale regelgeving verplicht om in te stemmen met het verrichten van aftapactiviteiten, en dus – juridisch gezien – enerzijds verplicht (in het algemeen belang) om een organisatiestructuur op te zetten waarmee het aftappen zo vlot, doeltreffend en efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd, en anderzijds verplicht (in zijn eigen belang) om de kosten daarvan zoveel mogelijk te beperken;

e) tot slot geldt vanuit een systematische optiek die is gebaseerd op de waarden, dat het primaire Unierecht (zie artikel 4, lid 2, VEU; artikel 4, lid 2, onder j), VWEU; artikel 72 VWEU; artikel 82 VWEU; artikel 84 VWEU) direct of indirect erkent dat structureel meer gewicht wordt toegekend aan bepaalde essentiële openbare belangen van de lidstaten, waaronder de vervolging van strafbare feiten, waarvoor het afluisteren van gesprekken nuttig en vaak noodzakelijk is: aangezien het afluisteren alleen mogelijk is met de medewerking van de telecomexploitanten, hoeft de lidstaat louter te voorzien in een duidelijke regeling die eenvormig is voor alle op de nationale markt actieve exploitanten en die de uitvoering van een dergelijke activiteit in financieel opzicht redelijkerwijs aanvaardbaar kan maken.