



Datum van
inontvangstneming

:

07/02/2023

Zaak C-728/22

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:

24 november 2022

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 november 2022

Verzoekende partijen:

Associazione Nazionale Italiana Bingo - Anib

Play Game Srl

Verwerende partijen:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep dat is ingesteld tegen een uitspraak van de TAR Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) waarbij het beroep dat enkele exploitanten van weddenschapsactiviteiten (bingoactiviteiten) hebben ingesteld, is verworpen. Dit beroep strekte tot nietigverklaring van een bestuurlijke maatregel waarbij ter uitvoering van een wettelijke bepaling een maandelijkse vergoeding is opgelegd aan die exploitanten, wier concessies zijn verlopen en die thans onder de regeling van de „technische verlenging” vallen in afwachting van een nieuwe aanbesteding waarbij de concessies door de Staat opnieuw worden gegund.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Op grond van artikel 267, tweede alinea, VWEU wordt verzocht om de uitlegging van enkele bepalingen van Unierecht inzake de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting, en met name van richtlijn 2014/23/EU, evenals van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, teneinde vast te stellen of die bepalingen in de weg staan aan een nationale regeling op grond waarvan verlopen concessies voor de uitoefening van bingoactiviteiten opnieuw moeten worden gegund door middel van een nieuwe aanbestedingsprocedure die openstaat voor alle ondernemers in deze sector (en die aanvankelijk zou plaatsvinden in 2014, vervolgens is uitgesteld en tot op heden niet is gehouden), terwijl de uitgaande concessiehouders in de tussentijd verplicht onder de regeling van de „technische verlenging” vallen en als voorwaarde om aan de nieuwe aanbesteding te kunnen deelnemen aan de Staat een maandelijkse vergoeding moeten afdragen, die diverse malen is verhoogd, zonder dat de overheid de betreffende vergoeding kan schorsen of verlagen teneinde rekening te houden met de verslechterde financiële situatie van de betrokken concessiehouders als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Prejudiciële vragen

[1]. „Moeten richtlijn 2014/23/EU betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, alsmede de uit het Verdrag af te leiden algemene beginselen en meer bepaald de artikelen 15, 16, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en de artikelen 8, 49, 56, 12, 145 en 151 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing zijn op concessies voor de exploitatie van het bingospel die in 2000 door middel van een selectieprocedure zijn gegund, daarna zijn verlopen en vervolgens herhaaldelijk zijn verlengd op grond van wettelijke bepalingen die in werking zijn getreden na de inwerkingtreding van de richtlijn en na het verstrijken van de omzettingstermijn ervan?”

[2]. „Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: verzet richtlijn 2014/23/EU zich tegen een uitlegging of toepassing van nationale wettelijke bepalingen, of toepassingspraktijken op basis van die bepalingen, op grond waarvan de overheid geen discretionaire bevoegdheid heeft om op verzoek van de betrokkenen een bestuursrechtelijke procedure in te leiden tot wijziging van de omstandigheden voor de uitoefening van de concessies, al dan niet door middel van de uitschrijving van een nieuwe gunningsprocedure afhankelijk van de vraag of hernieuwde onderhandelingen over het overeengekomen evenwicht als een wezenlijke wijziging worden beschouwd, indien zich niet aan de partijen toe te schrijven, onvoorziene en onvoorzienbare omstandigheden voordoen die van wezenlijke invloed zijn op de normale omstandigheden met betrekking tot het operationeel risico, zolang die omstandigheden voortduren en zolang als nodig is

voor het eventuele herstel van de oorspronkelijke omstandigheden voor de uitoefening van de concessies?”

[3]. „Verzet richtlijn 89/665/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU, zich tegen een uitlegging of toepassing van nationale bepalingen, of toepassingspraktijken op basis van die bepalingen, op grond waarvan de wetgever of de overheid aan de deelname aan de procedure voor de hernieuwde gunning van spelconcessies de voorwaarde kan verbinden dat de concessiehouder deelneemt aan de regeling van de technische verlenging, zelfs indien de mogelijkheid is uitgesloten dat opnieuw wordt onderhandeld over de omstandigheden voor de uitoefening van de concessie teneinde het evenwicht daarvan te herstellen, als gevolg van niet aan de partijen toe te schrijven, onvoorziene en onvoorzienbare omstandigheden die van wezenlijke invloed zijn op de normale omstandigheden met betrekking tot het operationeel risico, zolang die omstandigheden voortduren en zolang als nodig is voor het eventuele herstel van de oorspronkelijke omstandigheden voor de uitoefening van de concessies?”

[4]. „Staan in ieder geval de artikelen 49 en 56 VWEU en de beginselen van rechtszekerheid en effectieve rechterlijke bescherming alsmede het beginsel van gewettigd vertrouwen in de weg aan een uitlegging of toepassing van nationale wettelijke bepalingen, of toepassingspraktijken op basis van die bepalingen, op grond waarvan de overheid geen discretionaire bevoegdheid heeft om op verzoek van de betrokkenen een bestuursrechtelijke procedure in te leiden tot wijziging van de omstandigheden voor de uitoefening van de concessies, al dan niet door middel van de uitschrijving van een nieuwe gunningsprocedure afhankelijk van de vraag of hernieuwde onderhandelingen over het overeengekomen evenwicht als een wezenlijke wijziging worden beschouwd, indien zich niet aan de partijen toe te schrijven, onvoorziene en onvoorzienbare omstandigheden voordoen die van wezenlijke invloed zijn op de normale omstandigheden met betrekking tot het operationeel risico, zolang die omstandigheden voortduren en zolang als nodig is voor het eventuele herstel van de oorspronkelijke omstandigheden voor de uitoefening van de concessies?”

[5]. „Staan de artikelen 49 en 56 VWEU en de beginselen van rechtszekerheid en effectieve rechterlijke bescherming alsmede het beginsel van gewettigd vertrouwen in de weg aan een uitlegging of toepassing van nationale bepalingen, of toepassingspraktijken op basis van die bepalingen, op grond waarvan de wetgever of de overheid aan de deelname aan de procedure voor de hernieuwde gunning van spelconcessies de voorwaarde kan verbinden dat de concessiehouder deelneemt aan de regeling van de technische verlenging, zelfs indien de mogelijkheid is uitgesloten dat opnieuw wordt onderhandeld over de omstandigheden voor de uitoefening van de concessie teneinde het evenwicht daarvan te herstellen, als gevolg van niet aan de partijen toe te schrijven, onvoorziene en onvoorzienbare omstandigheden die van wezenlijke invloed zijn op de normale omstandigheden met betrekking tot het operationeel risico, zolang die omstandigheden voortduren en zolang als nodig is voor het eventuele herstel van de oorspronkelijke omstandigheden voor de uitoefening van de concessies?”

[6]. „Staan meer in het algemeen de artikelen 49 en 56 VWEU en de beginselen van rechtszekerheid en effectieve rechterlijke bescherming alsmede het beginsel van gewettigd vertrouwen in de weg aan een nationale regeling, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die bepaalt dat exploitanten van bingohallen maandelijks een vergoeding voor de technische verlenging moeten betalen waarvan in de oorspronkelijke concessiedocumenten geen sprake was en waarvan de hoogte gelijk is voor alle soorten exploitanten, en die hoogte bovendien van tijd tot tijd door de wetgever is gewijzigd zonder dat enig verband met de kenmerken en de voortgang van de afzonderlijke concessieovereenkomst is aangetoond?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten

Artikel 49 VWEU – vrijheid van vestiging binnen de Europese Unie

Artikel 56 VWEU – vrijheid van dienstverrichting

Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

Artikelen 15, 16, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)

Artikel 3 VEU

Artikelen 8, 12, 145 en 151 VWEU.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Artikel 1, leden 636-638, van legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014”) [wet nr. 147 van 27 december 2013 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat (Stabiliteitswet 2014; hierna: „wet nr. 147/2013”)], zoals gewijzigd en aangevuld, in het bijzonder bij legge 28 dicembre 2015, n. 208 (wet nr. 208 van 28 december 2015; hierna: „wet nr. 208/2015”) en bij legge 27 dicembre 2017, n. 205 (wet nr. 205 van 27 december 2017; hierna: „wet nr. 205/2017”).

Artikel 165 van decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 (wetsbesluit nr. 50 van 18 april 2016; hierna: „wetboek inzake overheidsopdrachten”).

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 In Italië is de organisatie van het bingospel voorbehouden aan de Staat, die voor het eerst bij decreet nr. 29 van de minister van Financiën van 31 januari 2000 heeft bepaald dat de betreffende spelactiviteiten mochten worden uitgeoefend

door de houders van door middel van een selectieprocedure gegunde concessies. De Staat heeft het beheer van deze sector toevertrouwd aan de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agentschap voor douane en monopolies, Italië; hierna: „ADM”).

- 2 Aanvankelijk was de looptijd van de concessies bepaald op zes jaar (waarna de concessies slechts eenmaal konden worden verlengd), en hoefde geen vergoeding aan de Staat te worden betaald. Er gold geen tegenprestatie omdat de door de exploitanten uitgeoefende activiteit de Staat sowieso een rechtstreeks economisch voordeel opleverde, namelijk de zogenoemde „prelievo erariale” (overheidsheffing) op de door de concessiehouders behaalde opbrengsten uit de verkoop van bingokaarten.
- 3 Ter verzekering van de eerbiediging van het Europese beginsel van mededinging bij de gunning van nieuwe concessies of de hernieuwde gunning van verlopen concessies heeft de Italiaanse wetgever besloten – nadat hij de einddata van de meeste concessies die waren verlopen of die in 2013 en 2014 zouden verlopen, op elkaar had afgestemd – om één enkele aanbestedingsprocedure te organiseren die openstond voor alle ondernemers in deze sector. Die procedure zou aanvankelijk vóór 31 december 2014 plaatsvinden. De wetgever heeft bepaald dat de uitgaande concessiehouders (dat wil zeggen de concessiehouders wier concessie zou verlopen) in de tussentijd onder de regeling van de „technische verlenging” zouden vallen, waarbij zij een vergoeding van 2 800 EUR per maand aan de Staat moesten betalen, en dat dit een voorwaarde vormde om te kunnen deelnemen aan de toekomstige aanbesteding. Aldus is het beginsel van concessies onder bezwarende titel ingevoerd (artikel 1, leden 636-638, van wet nr. 147/2013).
- 4 Nadat de oorspronkelijke termijn voor de aanbesteding was verstreken, heeft de wetgever in 2015 die termijn uitgesteld tot 31 december 2016 en de regeling van de technische verlenging uitgebreid naar de concessies die in 2015 en 2016 zouden verlopen. Tegelijkertijd heeft hij de maandelijkse vergoeding verhoogd naar 5 000 EUR en bepaald dat speelhallen niet mochten worden verplaatst gedurende de gehele duur van de technische verlenging (wet nr. 209/2015).
- 5 Nadat de termijn voor de aanbesteding opnieuw was verstreken, heeft de wetgever in 2017 die termijn uitgesteld tot 30 september 2018 en de regeling van de technische verlenging uitgebreid naar de concessies die in 2017 en 2018 zouden verlopen. Tegelijkertijd heeft hij de maandelijkse vergoeding verhoogd naar 7 500 EUR (wet nr. 205/2017).
- 6 Via latere regelgeving heeft de wetgever de regeling van de technische verlenging verder verlengd tot en met 2023, heeft hij de betaling van de vergoeding in de loop van 2020 geschorst toen ondernemingen vanwege de COVID-19-pandemie gesloten waren, heeft hij uitstel van betaling verleend voor de verschuldigde bedragen en tot slot als datum voor de uitschrijving van de nieuwe aanbesteding 31 maart 2023 vastgesteld. Tot op heden is die aanbesteding niet uitgeschreven.

- 7 Verzoeksters bieden krachtens verlopen concessies spel- en weddenschapsactiviteiten aan op het gebied van het bingospel en vallen onder de regeling van de technische verlenging. Daar zij van mening zijn dat zij zich in een bijzonder moeilijke financiële situatie bevinden – zowel vanwege de gevolgen van de COVID-19-pandemie als door de toepassing van de hierboven uiteengezette wetgeving waarbij onder andere het beginsel van concessies onder bezwarende titel is ingevoerd en de verplichting tot betaling van een maandelijkse vergoeding is opgelegd – hebben zij bij de ADM een verzoek ingediend tot onmiddellijke schorsing van de genoemde vergoeding zolang het oorspronkelijke financieel-economische evenwicht niet is hersteld, alsmede een verzoek om in elk geval de verschuldigde vergoedingen aan te passen op basis van hun feitelijke draagkracht.
- 8 In het bijzonder hebben verzoeksters de ADM verzocht om de bovengenoemde wettelijke bepalingen buiten toepassing te laten aangezien zij in strijd zijn met de artikelen 15, 16, 20 en 21 van het Handvest, met artikel 3 VEU en met de artikelen 8, 49, 56, 12, 145 en 151 VWEU.
- 9 Bij mededeling van 18 november 2020 heeft de ADM het verzoek afgewezen met als reden dat het de effecten van een wettelijke bepaling niet kan wijzigen middels een bestuurlijke maatregel.
- 10 Tegen die afwijzing hebben verzoeksters eerst beroep ingesteld bij de TAR Lazio die dat beroep heeft verworpen, mede gelet op arrest nr. 49/2021 van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië), die bepaalde twijfels over de grondwettigheid van wet nr. 205/2017 ongegrond had verklaard.
- 11 Daarna hebben zij hoger beroep bij de verwijzende rechter ingesteld. Verzoeksters voeren in het bijzonder aan dat de wettelijke bepalingen die de ADM in het bestreden besluit ten uitvoer heeft gelegd, zowel vanuit het oogpunt van het nationale constitutionele recht als vanuit dat van het Unierecht onrechtmatig zijn.
- 12 Zij voeren aan dat het feit dat de vergoeding voor de technische verlenging in de wet is opgenomen geen rechtvaardiging kan vormen voor een praktijk waarbij de ADM geen discretionaire bevoegdheid heeft om bestuurshandelingen vast te stellen die erop gericht zijn de financieel-economische omstandigheden bij de uitoefening van de concessies weer in evenwicht te brengen, wanneer daaraan door onvoorziene gebeurtenissen afbreuk wordt gedaan. In dit verband zouden de maatregelen die tijdens de sluiting van de speelhallen vanwege de COVID-19-pandemie door de wetgever zijn ingevoerd om de betaling van die vergoeding tijdelijk te schorsen onvoldoende zijn, omdat de betalingsverplichting niet is opgeheven maar slechts is uitgesteld en omdat er na de heropening aanzienlijk minder activiteit bleek te zijn, terwijl de beheerkosten wel zijn gestegen.
- 13 Voorts zou er sprake zijn van een inbreuk op artikel 165 van het wetboek inzake overheidsopdrachten (waarbij artikel 43 van richtlijn 2014/23/EU in de Italiaanse rechtsorde is omgezet), daar niet opnieuw is onderhandeld over het economisch evenwicht van de concessie, die weliswaar naar haar aard impliceert dat het

operationeel risico wordt overgedragen aan de concessiehouder die het merendeel van de verkoopopbrengsten van diensten op de markt ontvangt, maar niet de mogelijkheid uitsluit dat onder bepaalde voorwaarden rekening wordt gehouden met de gevolgen van uitzonderlijke exploitatieomstandigheden en dat de lopende concessieovereenkomst wordt gewijzigd.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter stelt allereerst dat van de twee door verzoeksters uiteengezette mogelijke verwijzingen – te weten verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna ook: „Hof”) of naar de Corte costituzionale – de eerste prevaleert, aangezien het Hof de rechterlijke instantie in hoogste ressort is en de uitlegging van het Unierecht van belang is voor de beslechting van het geding.
- 15 **In de eerste plaats** merkt de verwijzende rechter op dat uit de door verzoeksters aangevoerde elementen genoegzaam blijkt dat de omstandigheden waaronder de concessies worden uitgeoefend, met name de beheersbaarheid van de exploitatiekosten, als gevolg van de COVID-19-pandemie ernstig blijken te zijn verslechterd, terwijl de Corte costituzionale in arrest nr. 49/2021, waarop de TAR Lazio zich heeft gebaseerd, is uitgegaan van cijfers uit 2019 ofwel van vóór de gezondheidscrisis.
- 16 Hoewel de activiteiten konden worden voortgezet doordat de speelhallen (geleidelijk vanaf mei 2021) zijn heropend en de verplichting tot betaling van de vergoeding tijdelijk is geschorst en de verschuldigde bedragen in termijnen konden worden voldaan (maar niet op nul zijn gesteld), zijn die maatregelen op zich niet voldoende geweest voor een verbetering van de situatie van de concessiehouders van het bingospel die onder de regeling van de technische verlenging vallen.
- 17 **In de tweede plaats** geeft de verwijzende rechter aan dat richtlijn 2014/23/EU moet kunnen worden toegepast, aangezien de concessies in kwestie zijn gegund via een aanbestedingsprocedure in 2000, vervolgens zijn verlopen en herhaaldelijk zijn verlengd op grond van wettelijke bepalingen waarvan de laatste dateert van 2017. In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar de rechtspraak van het Hof waarin is geoordeeld dat hoewel „*de voor concessieovereenkomsten geldende Uniewetgeving in beginsel die [is] welke van kracht is op het tijdstip waarop de aanbestedende instantie kiest welk type procedure zij zal volgen*” en „*de bepalingen van een richtlijn waarvan de omzettingstermijn na dat tijdstip is verstreken*” niet van toepassing zijn, het een feit blijft dat „*de wetgeving van de Unie waaraan die wijziging moet worden getoetst, die is welke van kracht was op de datum van die wijziging. Het Hof heeft in dit opzicht verduidelijkt dat het feit dat de oorspronkelijke concessieovereenkomst is gesloten vóór de vaststelling van de Unievoorschriften ter zake niet van belang is*” (arrest van het Hof van

2 september 2021, ██████████ C-721/19 en C-722/19, EU:C:2021:672, punten 24 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 18 Indien het Hof van oordeel is dat de richtlijn niet slechts wettelijke bepalingen nader tot elkaar heeft gebracht, maar juist een volledige harmonisatie tot stand heeft gebracht, moet een „*nationale regeling op een gebied dat [...] volledig is geharmoniseerd, [...] niet aan de bepalingen van het primaire recht maar aan die van deze harmonisatiemaatregel worden getoets*” (arrest van het Hof van 2 september 2021, ██████████ C-721/19 en C-722/19, EU:C:2021:672, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 19 De verwijzende rechter is van oordeel dat met name artikel 43 van richtlijn 2014/23/EU, gelezen in het licht van de definitie van „concessie” in artikel 5 en van de in de overwegingen 75 en 76 van die richtlijn genoemde beginselen, van toepassing is. Krachtens die bepaling zijn wijzigingen van bestaande concessies bij wijze van uitzondering mogelijk, in het bijzonder wanneer de oorspronkelijke overeenkomst daarin voorziet en de voortzetting van de concessieovereenkomst om economische of technische redenen niet haalbaar blijkt.
- 20 Die bepaling is in het nationale recht omgezet, meer bepaald door artikel 165 van het wetboek inzake overheidsopdrachten op grond waarvan, ter bewaring van het financieel-economische evenwicht van de concessie, de normale exploitatieomstandigheden behouden moeten blijven, gelet op het feit dat concessies uit de aard der zaak impliceren dat het operationeel risico wordt overgedragen aan de concessiehouder en zijn beloning erin bestaat dat hij het merendeel van de exploitatie-inkomsten ontvangt. Anders kan de concessie voorzien in verschillende correcties, ook in de vorm van overheidsbijdragen.
- 21 De verwijzende rechter heeft twijfels over de vraag of sprake is van verenigbaarheid met richtlijn 2014/23/EU van
 - a) enerzijds de door de ADM gegeven uitlegging van de Italiaanse wetgeving inzake concessies voor het bingospel, volgens welke de overheid niet bevoegd is om op verzoek van de betrokkenen maatregelen vast te stellen tot wijziging van de omstandigheden voor de uitoefening van de concessies, al dan niet door middel van de uitschrijving van een nieuwe aanbestedingsprocedure (afhankelijk van de vraag of hernieuwde onderhandelingen over het overeengekomen evenwicht als een „wezenlijke wijziging” worden beschouwd), indien zich onvoorziene en niet aan de partijen toe te schrijven omstandigheden voordoen die van wezenlijke invloed zijn op de normale omstandigheden met betrekking tot het operationeel risico;
 - b) anderzijds de nationale wetgeving over de technische verlenging van verlopen concessies in afwachting van de uitschrijving van een nieuwe aanbesteding, waarbij die verlenging en de mogelijkheid om aan de toekomstige aanbesteding deel te nemen afhankelijk zijn gesteld van de

betaling van een maandelijkse vergoeding die herhaaldelijk significant is verhoogd. Die vergoeding is bovendien in abstracto vastgesteld en zonder enige concrete beoordeling van de economische omstandigheden van elke afzonderlijke concessie, hetgeen tot gevolg kan hebben dat het algemene evenwicht van de concessie wordt aangetast.

- 22 **In de derde plaats** en tot slot verklaart de verwijzende rechter dat hij, mocht het Hof van oordeel zijn dat richtlijn 2014/23/EU niet van toepassing is, twijfels heeft over de vraag of de in het vorige punt aangehaalde nationale praktijk en bepalingen verenigbaar zijn met de algemene beginselen die zijn verankerd in de artikelen 15, 16, 20 en 21 van het Handvest, in artikel 3 VEU en in de artikelen 8, 49, 56, 12, 145 en 151 VWEU, en in het bijzonder met de beginselen van vrijheid van vestiging, vrijheid van dienstverrichting en bescherming van het gewettigd vertrouwen. In dit verband verwijst hij naar de uitlegging van die algemene beginselen door het Hof in het arrest van 2 september 2021 (█ C-721/19 en C-722/19, EU:C:2021:672).
- 23 Ook wanneer wordt aangenomen dat de invoering van de regeling van de technische verlenging van de betreffende concessies gerechtvaardigd is door de noodzaak om de einddata van de lopende concessies op elkaar af te stemmen met het oog op de bepalingen van het Unierecht op grond waarvan overheidsconcessies, nadat zij zijn verlopen, opnieuw moeten worden gegund door middel van aanbestedingsprocedures die openstaan voor concurrentie, lijkt die regeling in strijd met de artikelen 49 en 56 VWEU, aangezien zij voor de vrijheid van vestiging en voor de vrijheid van dienstverrichting beperkingen inhoudt die, door de wijze waarop zij concreet zijn gestructureerd en herhaald, twijfels doen rijzen over de vraag of zij daadwerkelijk noodzakelijk, passend en evenredig zijn en over het nut van het middel ten opzichte van de nagestreefde doelstelling.