

van de bestaande tekst van het richtlijnvoorstel, maar de nationale regelingen op het gebied van de elektronische handel volledig te harmoniseren.

- Een derde optie is dat het richtlijnvoorstel op meer punten dan thans het geval is daadwerkelijke harmonisatie tot stand brengt zonder tot een volledige harmonisatie te komen. Op deze wijze ontstaat meer duidelijkheid omtrent wat lidstaten wel en niet mogen.

Concluderend ben ik van mening dat het doel van het richtlijnvoorstel positief moet worden beoordeeld, maar niet de manier waarop dit in het richt-

lijnvoorstel is vastgelegd. Het richtlijnvoorstel roept zoveel vragen op dat het in de huidige vorm niet aanvaardbaar is. Ofwel het richtlijnvoorstel moet zodanig verbeterd worden dat de verhouding tussen (1) onderlinge erkenning van nationale regelingen, (2) het van toepassing blijven van een aantal bestaande richtlijnen en (3) harmonisatie op een aantal deelreinen helder en werkbaar wordt. Ofwel wordt gekozen voor harmonisatie van de nationale regelingen op het gebied van de elektronische handel, ofwel voor een verdergaande harmonisatie dan waarvan sprake is in het richtlijnvoorstel, met behoud van een beperkter gedeelte van nationale regelingen die onderling erkend worden.

Overheidsaanbestedingen

II Uitvoering besluiten EU

De concessie in het aanbestedingsrecht

Mr. R.D. Luteijn

De concessie is in het aanbestedingsrecht een bijzonder fenomeen. De regeling inzake concessies oogt versnipperd en weinig consistent. Voorts is de vraag of het ten aanzien van concessies afwijkende regime – ten opzichte van de ‘gewone’ opdracht – gerechtvaardigd is. Betoogd wordt dat toepassing van (de fundamentele voorschriften als vervat in) de aanbestedingsrichtlijnen op de uitgifte van concessies wenselijk is, een en ander mede in het licht van een recent verschenen ontwerpdocument van de Europese Commissie.¹

Begripsomschrijving

Uitsluitend de richtlijn werken (93/37/EEG, zoals gewijzigd bij 97/52/EG) bevat een definitie van de concessie. Deze definitie houdt in dat het gaat om een overeenkomst tussen een aanbestedende dienst en een aannemer, die betrekking heeft op (het ontwerp en) de uitvoering van een ‘openbaar werk’ waarbij de door de aanbestedende dienst te verrichten tegenprestatie bestaat uit hetzij (de verlening van) het recht dit werk te exploiteren, dan wel dit recht gepaard gaande met een prijs.

De richtlijnen leveringen en diensten (93/36/EEG respectievelijk 92/50/EEG, zoals gewijzigd bij 97/52/EG) alsmede de richtlijn nutssectoren (93/38/EEG zoals gewijzigd bij 98/4/EG) bevatten terzake geen definitie. Wel heeft de Europese Commissie in een voorstel tot wijziging van de richtlijn diensten de concessie voor openbare diensten als volgt gedefinieerd: ‘[...] een overeenkomst

*gesloten tussen een aanbestedende dienst en een andere instantie naar keuze van de aanbestedende dienst, waarbij de aanbestedende dienst het verlenen van een tot zijn bevoegdheid behorende dienst ten behoeve van het publiek aan deze instantie overdraagt en deze laatste aanvaardt deze activiteit op zich te nemen tegenover het recht van exploitatie van de dienst of tegenover dit recht en tegen betaling.*²

Voorts heeft advocaat-generaal La Pergola terzake van de (openbare) dienstenconcessie in zijn conclusie in de ARA-zaak³ een aantal criteria geformuleerd. Op diens conclusie wordt hierna teruggekommen.

Ook de Europese Commissie heeft zich in eerdergenoemd ontwerpdocument over dit begrip gebogen en sluit zich in essentie aan bij genoemde definities. Belangrijk kenmerk van een concessie is naar het oordeel van de Commissie de omstandigheid dat de concessiehouder economisch (exploitatie)risico draagt. Deze voorwaarde staat niet expliciet in voornoemde definities. De Commissie is van oordeel dat indien het economisch risico niet bij de concessiehouder berust doch bij de concessieverlener, geen sprake is van een concessie doch van een ‘normale’ overheidsopdracht. Als een concessie kan, volgens de Commissie, niet worden aangemerkt een (rechts)handeling waarbij aan een derde diensten worden opgedragen die samenhangen met de uitoefening van het openbaar gezag. Het voorbeeld dat daartoe wordt aangehaald betreft de dienstverlening door notarissen.

Kern van alle omschrijvingen is dat een aanbestedende dienst een (doorgaans) private partij het recht verleent – eventueel gepaard gaande met een betaling door de aanbestedende dienst – een publieke taak (‘dienstenconcessie’) althans een publiek werk (‘werkenconcessie’) (voor eigen rekening en risico) uit te oefenen, althans te exploiteren.

Gegeven dat uitsluitend de richtlijn werken

1 'Draft Commission Interpretative communication on concessions under Community law on public contracts', 24 februari 1999, Pb. EG 1999, C-94/4.

2 Voorstel van de Europese Commissie ten aanzien van artikel 1 sub h, COM(90) 372, p. 54.

3 Conclusie A-G La Pergola, C-360/96 (ARA) 19 februari 1998.

4 Zie echter S. Arrow-smith, 'The Law of Public and Utilities Procurement', p. 366, die – evenals de Commissie in het genoemde ontwerpdocument – stelt dat het HvJ EG (diensten) concessiecontracten onder het toepassingsgebied van de richtlijn zou kunnen brengen door middel van een extensieve interpretatie van het begrip 'overheidsopdracht voor dienstverlening' als vervat in artikel 1.1 richtlijn diensten.

5 Vgl. het voorbeeld uit Overheidsopdrachten en communautaire financiering, p. 48 en 49, waarbij de overheid een perceel grond verkoopt aan een private partij, daaraan een bouwplicht koppelt en na het gereed zijn van de bouw, het perceel inclusief opstal terugkoopt.

6 Vgl. onder andere mr. E.H. Pijnacker Hordijk / mr. G.W. van de Bend, 'Aanbestedingsrecht', (2e druk) p. 71 en 72, daarbij refererend aan een niet gepubliceerde uitspraak van de Pres. Rb. Den Haag die de verkoop van een campingterrein met de verplichting om daarop een zomerhuisjespark aan te leggen niet als een concessie voor een openbaar werk kwalificeerde.

7 Zie over de aanbesteding van vervoerconcessies, zeer uitgebreid, de Implementatienota 'Marktwerking in het regionaal openbaar vervoer', Kamerstukken II, 1996-1997, 25 088, alsmede wetsvoorstel Kamerstukken II, 1998-1999, 26 456. Zie in het bijzonder artikel 40 en 44 ontwerp Wet Personenvervoer 2000. Waarschijnlijk toepassing van de richtlijn diensten volgt uit de toelichting op de wet. De aanbestedingsverplichting is overigens niet van toepassing op personenvervoer per spoor, gelet op artikel 1 lid 4 van de wet.

8 HvJ EG 10 november 1998, zaak C-360/96 (Ara). Over deze zaak is – onder andere in dit tijdschrift – reeds veel geschreven.

voorschriften terzake van concessies bevat, behoeven (de uitgiftes van) andere concessies niet aanbesteed te worden.⁴

Concessies voor openbare werken

Het begrip 'openbaar werk' is niet nader gedefinieerd in de richtlijn werken. Ik meen dat het dient te gaan om werken die naar hun aard voor gebruik door het publiek ontstaan en waar het publiek een vergoeding voor betaalt. Tolbruggen, toltunnels, tolwegen en dergelijke zijn klassieke voorbeelden. Daar mogen inmiddels ook de publieke parkeergarage, de sportaccommodatie en (mijns inziens) het zwembad toe worden gerekend.

Openbare voorzieningen als musea, culturele centra, schouwburgen en dergelijke zijn mijns inziens ook openbare werken in voornoemde zin. Een private partij zou deze voorzieningen kunnen exploiteren door onder andere entree te heffen. Bovendien mag men aannemen dat deze voorzieningen er zijn ten behoeve van het publiek, althans in het algemeen belang.

De bouw en exploitatie van een stadhuis, een politiebureau, een brandweerkazerne en dergelijke door een private partij kan men mijns inziens niet als een concessie aanmerken. Niet valt in te zien op welke wijze de private partij terzake van het publiek enige vergoeding zou kunnen innen; uitsluitend lijkt hij inkomsten te kunnen verwerven door het stadhuis, het bureau, de kazerne te verhuren aan de overheid en in dat geval zal sprake zijn van een 'overheidsopdracht voor de uitvoering van werken' als bedoeld in artikel 1.1 richtlijn werken, meer in het bijzonder van '[...] het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk [...]': door het sluiten van een huurovereenkomst draagt de overheid – indirect – de kosten van de bouw.⁵ Uitsluitend indien reeds sprake was van (koop of huur van) een bestaand gebouw, geldt geen aanbestedingsplicht voor de overheid.

Een laatste voorbeeld: de opdracht van een overheidsinstantie aan een private partij om een terrein af te graven, daar een recreatieplas inclusief voorzieningen aan te leggen, waarna de private partij een en ander voor publieke recreatiedoeleinden mag exploiteren (al dan niet gepaard gaande met een vergoeding van overheidswege) door entree, parkeergeld en dergelijke te heffen, dient mijns inziens ook als een concessie voor een openbaar werk te worden aangemerkt.

Wat naar alle waarschijnlijkheid niet als concessie kan worden aangemerkt, is de verkoop van een perceel grond voor een zakelijke prijs met daaraan gekoppeld de verplichting voor de koper om op dat perceel onroerend goed te realiseren dat bestemd is voor de vrije markt.⁶ Indien de prijs niet zakelijk is, zal de transactie zich mogelijk laten kwalificeren als een 'overheidsopdracht voor de uitvoering van een werk' als bedoeld in artikel 1.1 van de richtlijn werken. Indien hetgeen door de private partij gerealiseerd

moet worden een publieke functie heeft, zal de transactie zich vermoedelijk laten kwalificeren als een concessie voor een openbaar werk, omdat met de koop van het perceel en de bouwplicht de private partij ook (impliciet) het exploitatierisico op zich zal hebben genomen.

Dienstenconcessies

Voorbeeld van een (openbare) dienstenconcessie is de vervoersconcessie. Eenvoudige conclusie zou dus zijn dat vervoersconcessies nimmer aanbesteed hoeven te worden ware het niet dat in de nieuwe (nog niet van kracht zijnde) Wet Personenvervoer 2000 een verplichting wordt opgelegd aan overheden om vervoersconcessies aan te besteden met – naar alle waarschijnlijkheid – inachtneming van de in de richtlijn diensten vervatte procedurevoorschriften en reeds in de huidige situatie vervoersconcessies worden aanbesteed.⁷

Advocaat-generaal La Pergola onderzocht in zijn conclusie in de ARA-zaak⁸ of de door de gemeenten aan ARA NV verstrekte opdracht mogelijk als dienstenconcessie diende te worden aangemerkt en oordeelde dat dit niet het geval was. De A-G somt een drietal voorwaarden op waaraan moet zijn voldaan wil sprake zijn van een concessie voor openbare diensten. Eerste voorwaarde is dat, anders dan het geval is bij de 'klassieke' overheidsopdracht, de ontvanger van de dienst niet de aanbestedende dienst zelf is, doch een derde, doorgaans het publiek. Tweede voorwaarde betreft de omstandigheid dat de betreffende dienst een algemeen belang dient doordat deze institutioneel gezien door een overheidsinstantie zou moeten worden uitgevoerd. Derde voorwaarde betreft de omstandigheid dat de ontvanger van de dienst – lees: het publiek – een vergoeding aan de concessiehouder betaalt, met als gevolg dat de concessiehouder het economisch risico op zich heeft genomen. In de ARA-zaak werd volgens de A-G niet voldaan aan de laatste voorwaarde: de door de gemeenten aan ARA NV te betalen vergoeding was zodanig dat de begroting van ARA NV immer sluitend zou zijn. Dat neemt uiteraard niet weg dat indien de verzelfstandiging van de afvalinzamelingsdienst anders wordt gestructureerd, wel sprake zou kunnen zijn van een dienstenconcessie.

Andere voorbeelden van – mogelijk – te concessioneren diensten zijn telecomdiensten, postbezorging, gezondheids(zorg)diensten en onderwijs(diensten). Ook het management annex exploitatie van hiervoor genoemde – en reeds bestaande – 'openbare werken' als een sportaccommodatie, zwembad, schouwburg en dergelijke zou men als een dienstenconcessie kunnen kwalificeren.

Concessies voor leveringen

Concessies voor leveringen zijn binnen de aanbestedingsregelgeving een onbekend fenomeen. Mede in

9 Vgl. E.H. Pijnacker, Hordijk/G.W. van de Bend, t.a.p., p. 73, waaruit overigens volgt dat terzake wel enige controverse bestaat.

10 Van belang is wel dat in een dergelijk geval de aanbestedende dienst de richtlijn nutssectoren uiteraard mag, althans moet toepassen. Voorstelbaar is dat in dergelijke gevallen soms de Staat (bijvoorbeeld in geval van de HSL; zie daartoe p. 28 van het 'Prequalification Document', HSL-Zuid, februari 1999), soms de NS opdrachtgever zal zijn, waar bij de vraag rijst of de Staat in dergelijke gevallen de richtlijn nutssectoren mag althans moet toepassen. NS vallen onmiskenbaar onder de richtlijn nutssectoren.

11 Het betreft hier de alom bekende en gehanteerde door de Rijksoverheid (Projectgroep Overheidsopdrachten, EZ) uitgegeven brochures terzake van de richtlijnen werken, leveringen, diensten en nutssectoren. De in dit artikel aangehaalde passage staat in de inleiding van de brochure Richtlijn Werken onder het kopje 'De concessie voor openbare werken'.

acht genomen de omstandigheid dat (openbare) dienstenconcessies ingevolge de huidige richtlijn diensten niet behoeven te worden aanbesteed, is het dan ook merkwaardig te constateren dat in artikel 2 richtlijn leveringen is bepaald dat een aanbestedende dienst aan degene aan wie hij een (openbare) dienstenconcessie heeft verleend, deze concessiehouder dient te verplichten om in geval van het verstrekken van opdrachten tot leveringen niet te zullen discrimineren naar nationaliteit. In de literatuur wordt als voorbeeld genoemd het door een gemeente aan een particuliere onderneming verleend recht om vuilniszakken op de markt te brengen waarin het huisvuil aan de gemeentelijke inzameldienst dient te worden aangeboden.

Concessies en de richtlijn nutssectoren

In de richtlijn nutssectoren ontbreekt evenzeer iedere bepaling omtrent concessies, hetgeen leidt tot de stelling dat geen aanbestedingsverplichting geldt indien krachtens de richtlijn nutssectoren aangemerkte aanbestedende diensten concessies verlenen.⁹ Dat leidt er toe dat opdrachten tot de bouw en aanleg van spoorwegen c.a., waarbij de bouwer – ongetwijfeld een consortium – tevens het recht krijgt de door hem aangelegde spoorwegen c.a. te exploiteren, niet aanbesteed hoeven te worden.¹⁰

Procedurele voorschriften

Indien sprake is van een concessie brengt dat met zich mee dat (de concessieverlening) in het geheel niet aanbesteed hoeft te worden, tenzij sprake is van een concessie voor een openbaar werk. In dat geval gelden voor de aanbestedende overheid vervolgens echter aanmerkelijk minder procedurele voorschriften dan indien sprake zou zijn van een 'normale' opdracht in welk geval – in beginsel – de strak gereglementeerde openbare of niet-openbare procedure gevolgd zou moeten worden.

Te beluisteren valt overigens ook dat (de uitgifte van) een (werken)concessie in het geheel niet aanbesteed hoeft te worden. Dat wordt veroorzaakt door een in de dagelijkse praktijk veel gebruikte door de Rijksoverheid uitgegeven brochure, waarin het volgende staat: *'Het verlenen van de concessie zelf wordt niet bestreken door de richtlijn'*.¹¹ Een aantal artikelen van de richtlijn werken dat betrekking heeft op de publicatie of bekendmaking van het voornemen een concessie uit te geven, dient in acht genomen te worden. Weliswaar worden de artikelen over (onder andere) selectie- en gunningcriteria niet (rechtstreeks) van toepassing verklaard, doch dat neemt niet weg dat de concessieverlenende overheidsinstantie terzake wel criteria zal moeten vaststellen, gezien de wijze waarop het te hanteren publicatiemodel is samengesteld. Een en ander betekent dat de concessieverlening niet zomaar 'uit de hand' kan geschieden maar ten minste volgens een of andere

objectieve methode dient plaats te vinden.

De concessiehouder zelf dient eveneens enige voorschriften uit de richtlijn werken in acht te nemen. Indien de concessiehouder niet zelf een aanbestedende dienst is, dient de concessiehouder bij de verstrekking van opdrachten tot het uitvoeren van werken die de drempelwaarde van ruim f 11.000.000 te boven gaan, een aantal publicatievoorschriften in acht te nemen. De artikelen die betrekking hebben op de selectie- en gunningcriteria worden ook in dit geval niet rechtstreeks van toepassing verklaard, doch ook in dit geval volgt uit het te hanteren publicatiemodel dat de concessiehouder wel degelijk selectie- en gunningcriteria dient vast te stellen en derhalve toch via een objectieve methode tot zijn keuze dient te komen. Deze verplichting geldt uitsluitend indien het gaat om opdrachten die bij derden geplaatst worden. Opdrachten die binnen het (concessiehoudende) consortium of bij een groepsmaatschappij worden geplaatst, hoeven niet te worden aanbesteed. Bovendien geldt deze verplichting alleen ten aanzien van opdrachten tot het verrichten van werken; niet ten aanzien van diensten of leveringen.

Indien de concessiehouder zelf eveneens wordt gekwalificeerd als een aanbestedende dienst geldt het hiervoor genoemde 'verlichte' regime niet. Alsdan gelden de 'normale' procedureregels en voorschriften.

Conclusie

De regeling terzake van concessies in de aanbestedingsrichtlijnen oogt versnipperd en niet consistent. Uitsluitend terzake van (de uitgifte van) concessies voor openbare werken gelden enige procedurevoorschriften. Met betrekking tot de selectie en gunning zijn geen nadere voorschriften gesteld. Dat doet de vraag rijzen welke (spel)regels gelden. Dat niet naar nationaliteit gediscrimineerd mag worden, lijkt gegeven en de aanbestedende overheid zal zich aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – mede omvattend het zo fundamentele gelijkheidsbeginsel – moeten houden. Verder lijkt de aanbestedende overheid veel speelruimte te hebben. Een dergelijke situatie is weinig wenselijk, met name voor de inschrijvende partijen die zich, indien zij zich ten onrechte gepasseerd voelen bij een aanbesteding, bijzonder veel moeite moeten getroosten om hun gelijk te krijgen bij rechterlijke instanties.

Het voorgaande klemmt temeer nu het onderscheid tussen een concessie en een 'normale' opdracht heel relatief kan zijn, met name indien de aanbestedende overheid de private exploitant (substantiële) aanvullende vergoedingen dient te verstrekken.

Toekomst

De Europese Commissie meent dat op termijn een aanbestedingsverplichting voor concessies dient te

geldend: in een bekendmaking laat zij weten een kader te zullen scheppen voor de aanbesteding van concessies,¹² welke bekendmaking is gevolgd door het op 24 februari 1999 gepubliceerde ontwerpdocument. Ook bij gebreke van expliciete regelgeving op het gebied van (de aanbesteding van) concessies, acht de Europese Commissie een aantal bepalingen en beginselen als vervat in het EG-Verdrag overigens reeds onder de huidige omstandigheden van toepassing: het verbod tot discriminatie naar nationaliteit, de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer, het gelijkheids-, het transparantie- en het proportionaliteitsbeginsel alsmede het beginsel van wederzijdse erkenning. Uit toepassing van deze bepalingen en beginselen kan echter niet afgeleid worden dat reeds op grond van het 'commune' EG-recht een algemene verplichting zou bestaan voor overheden om concessies uitsluitend via een voor iedereen toegankelijke aanbestedingsprocedure te gunnen. Reden waarom aan regelgeving op dit gebied behoefte blijft bestaan.

Tot slot

Indien het tot een aanbestedingsplicht van concessies komt, dient men zich te realiseren dat Nederlandse regelgeving de concessieverlening onder omstandigheden kan bemoeilijken of mogelijk zelfs kan frustreren. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan situaties waarbij met de (diensten)concessieverlening tevens activa en personeel overgaan naar de (private) concessiehouder. Toepasselijkheid van bijvoorbeeld de Wet op de ondernemingsraden, de Mededingingswet en artikel 7:662 BW e.v. (het 'oude' 1639aa) kan bepaald niet worden uitgesloten. Het is onmogelijk om thans dieper op dit onderwerp in te gaan, doch dat er fricties kunnen ontstaan tussen enerzijds de (toekomstige) verplichting concessies aan te besteden en anderzijds nationale wetgeving, lijkt gegeven.

Staatssteun

I Besluiten EU

Commissie geeft haar visie op de verhouding tussen steunmaatregelen en belastingmaatregelen

Mr.drs. K-J. Visser

1 Zie o.a. de Beschikkingen nr. 92/389/EEG van 25 juli 1990, Pb. EG 1990, L 207/47 (fiscale stimuleringsfaciliteiten chemische sector), nr. 96/369/EG van 13 maart 1996, Pb. EG 1996, L 146/42 (fiscale steunmaatregel Duitse luchtvaartmaatschappijen) en recentelijk nr. 98/476/EG van 21 januari 1998, Pb. EG 1998, L 212/50 (West-Berlijns investeringsregime) en HvJ EG zaak T-67/94 (Ladbroke/Commissie), Jur. 1998, p. II-0001.

2 Conclusies van de Raad (Ecofin) van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid, Pb. EG 1998, C 2/1, hierna aangeduid met 'gedragscode'.

3 Mededeling van de Commissie over de toepassing van de regels betreffende de steunmaatregelen van de staten op maatregelen op het gebied van de directe belastingen op ondernemingen.

Het is in recente beschikkingen van de Commissie en jurisprudentie van het Hof duidelijk geworden dat begunstigende regelingen binnen een belastingstelsel van een lidstaat ook kunnen worden bestreken door artikel 87 lid 1 EG-Verdrag (ex artikel 92 lid 1 EG-Verdrag).¹ Zoals al aangekondigd in de gedragscode², heeft de Commissie haar zienswijze op de verhouding tussen begunstigend belastingregime en artikel 87 EG-Verdrag (ex artikel 92 EG-Verdrag) nader uitgewerkt in een mededeling³. Deze mededeling wordt in dit artikel besproken en van commentaar voorzien.

Inleiding

In de mededeling beperkt de Commissie zich tot de directe belastingen. In de mededeling stelt de Commissie dat deze geen directe band hebben met de gedragscode⁴, en dat derhalve de regimes op de niet officieel gepubliceerde, maar inmiddels wel officieus in omloop zijnde lijst van belastingregimes van de lidstaten die op basis van de gedragscode nader worden onderzocht⁵, niet per definitie

gekwalificeerd kunnen worden als steunmaatregelen. Voor de toepassing van artikel 87 EG-Verdrag (ex artikel 92 EG-Verdrag) op deze regimes is dus een nieuw onderzoek noodzakelijk, waarbij uiteraard de uitkomsten van het thans lopende onderzoek in het kader van de gedragscode een belangrijke rol zal spelen; deze resultaten kunnen, gezien de criteria in de gedragscode op basis waarvan het onderzoek wordt verricht, belangrijke aanwijzingen bevatten of een regime zich ook laat kwalificeren als verboden steunmaatregel.

In dit artikel wordt de mededeling aan de hand van de belangrijkste elementen van het communautair regime voor Staatssteun besproken en van commentaar voorzien. Onderstaand wordt een begunstigend fiscaal regime ook aangeduid met de term fiscale maatregel. Waar noodzakelijk zal de relatie met de gedragscode ter sprake komen.

Steunmaatregel

De kern van artikel 87 EG-Verdrag (ex artikel 92 EG-Verdrag), het begrip steunmaatregel, is niet in het EG-Verdrag gedefinieerd en wordt ook in de mededeling niet nader uitgewerkt. In de mededeling gaat de Commissie wel nader in op het onderscheid algemene maatregelen versus steunmaatregelen. De Commissie merkt op dat fiscale maatregelen waarvan alle op het grondgebied van een lidstaat werkzame ondernemingen kunnen profiteren, algemene maatregelen en dus geen steunmaatregelen zijn, mits alle ondernemingen op voet van gelijkheid daarvan kunnen profiteren en de werking van die