

COMMISSIE

BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 22 november 2006

betreffende de door Frankrijk toegekende staatssteun ten gunste van het Laboratoire national de métrologie et d'essais (C24/2005)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2006) 5477)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

(2007/217/EG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 88, lid 2, eerste alinea,

Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name op artikel 62, lid 1, onder a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ⁽¹⁾ te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Door een klacht van een concurrent heeft de Commissie kennis gekregen van het feit dat Frankrijk aan het Laboratoire national de métrologie et d'essais (het nationale laboratorium voor metrologie en keuringen, hierna „LNE” genoemd) ⁽²⁾ staatssteun zou hebben toegekend.
- (2) Bij brieven van 3 september 2003, 11 februari 2004 en 7 juni 2004 heeft de Commissie de Franse autoriteiten verzocht inlichtingen te verstrekken over de financiële bijstand van de overheid ten voordele van LNE. Bij brieven van 7 november 2003, 5 april 2004 en 6 augustus 2004 heeft de Franse overheid inlichtingen verstrekt.
- (3) Bij schrijven van 5 juli 2005 heeft de Commissie Frankrijk in kennis gesteld van haar besluit om ten aanzien

van bepaalde maatregelen de procedure van artikel 88, lid 2, van het EG-Verdrag in te leiden. Bij brieven van 4 november 2005 en 19 april 2006 heeft Frankrijk de in het besluit tot inleiding van procedure gevraagde gegevens verstrekt.

- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ⁽³⁾ bekendgemaakt. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betrokken steunmaatregel kenbaar te maken.
- (5) De Commissie heeft van de belanghebbenden opmerkingen ter zake ontvangen. Zij heeft deze voor een reactie aan Frankrijk doorgezonden en heeft op 1 maart 2006 diens opmerkingen ontvangen.
- (6) Op 6 juni 2006 heeft de Commissie aan Frankrijk aanvullende vragen toegezonden. De antwoorden van de Franse autoriteiten werden op 2 augustus 2006 verstuurd en dezelfde dag door de Commissie geregistreerd.

2. GEDETAILLEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGELEN

2.1. De begunstigde onderneming

Statuut en activiteiten

- (7) Het Laboratoire national d'essais werd in 1901 opgericht binnen het Conservatoire National des Arts et Métiers als overheidsinstelling onder de controle van het ministerie van Onderwijs. In 1978 verwierf LNE het statuut van

⁽¹⁾ PB C 263 van 22.10.2005, blz. 22.

⁽²⁾ LNE is een acroniem voor het Laboratoire national de métrologie et d'essais, dat is opgericht bij het decreet van 25 januari 2005, naar aanleiding van de integratie van het Bureau national de métrologie in het Laboratoire national d'essais.

⁽³⁾ Zie voetnoot 1.

openbare onderneming met een industrieel en commercieel karakter (EPIC) op grond van de wet nr. 78-23 van 10 januari 1978 met betrekking tot de bescherming en voorlichting van de consumenten van producten en diensten. Op grond hiervan werd het Laboratoire national d'essais belast met het uitvoeren van studie- en onderzoeksopdrachten, consultancydiensten, expertise- en controlewerkzaamheden en het verlenen van technische bijstand met het oog op de bescherming en de voorlichting van de consumenten of ter verbetering van de productkwaliteit. Tevens werd aan het Laboratoire national d'essais de toestemming verleend om voor rekening van en op verzoek van de ministeries keuringsmethoden te bestuderen die noodzakelijk zijn voor het opstellen van reglementen en normen, kwalificatiecertificaten op te stellen en namens de overheid de relaties te onderhouden met de internationale organisaties die op de desbetreffende werkterreinen actief zijn. In 2005 werd het Laboratoire national d'essais met een aanvullende opdracht belast: de sturing van de nationale wetenschappelijke metrologie (opdracht die vroeger aan de instelling van algemeen belang, het zogeheten Bureau national de métrologie, hierna „BNM” genoemd, was toevertrouwd) en werd het omgevormd tot het Laboratoire national de métrologie et d'essais.

- (8) Naast haar dienstverlening aan de overheidsdiensten biedt het LNE aan ondernemingen een brede waaier van diensten aan die het verstrekt in alle fasen van de levenscyclus van producten, met haar vier kernactiviteiten: metingen, keuringen, certificatie en opleiding. Het LNE beschikt over middelen waarmee het op talrijke werkterreinen standaard of op maat gesneden testprogramma's uitvoert⁽⁴⁾. De klanten van LNE zijn industriële ondernemingen, distributiebedrijven, openbare instellingen, consumentenorganisaties, gerechtsdeskundigen en rechterlijke instanties, verzekeringsondernemingen en overheidsdiensten⁽⁵⁾.
- (9) Bij de uitvoering van overheidsopdrachten en bij het verrichten van diensten ten behoeve van derden maakt het LNE gelijktijdig gebruik van gebouwen en uitrusting.
- (10) Het LNE is actief bij internationale en Europese organisaties, zoals het Europees Comité voor normalisatie (CEN), de European Federation of National Associations of Measurement, Testing and Analytical Laboratories (EUROLAB), de Europese Organisatie voor keuring en certificatie (EOTC) en het International Laboratory Accreditation Committee (ILAC).
- (11) Bij het LNE zijn 700 personeelsleden werkzaam, die in 30 multidisciplinaire teams zijn onderverdeeld. Verder beschikt het LNE over 50 000 m² laboratoriumruimte, waarvan 10 000 m² in Parijs en 45 000 m² in Trappes.
- (12) Het LNE heeft vertegenwoordigingen in Azië (LNE-Asia in Hongkong⁽⁶⁾) en in de Verenigde Staten (dochteronderneming G-Med North America in Washington). Deze activiteiten blijven evenwel kleinschalig.

⁽⁴⁾ Bijvoorbeeld de metrologie en de instrumentatie, materialen, consumptieproducten, gezondheid en medische hulpmiddelen, industriële uitrusting en industriële componenten, logistiek en verpakkingen, energie en milieu.

⁽⁵⁾ Bron: www.lne.fr

⁽⁶⁾ In 2001 heeft het LNE LNA-Asia opgericht, een joint venture tussen het LNE en de CMA-Testing and Certification Laboratories.

- (13) In 2005 bedroegen de opbrengsten 65 miljoen euro en de winst 0,7 miljoen euro.

Doelstellingenovereenkomsten

- (14) Sedert 1997 is het aan het LNE toevertrouwde mandaat vastgelegd in doelstellingenovereenkomsten die voor een periode van vier jaar tussen de Franse overheden en de instelling worden afgesloten. De eerste doelstellingenovereenkomst gold voor de periode 1997-2001, de tweede voor de periode 2001-2004. De derde overeenkomst is afgesloten voor de periode 2005-2008.
- (15) In deze overeenkomsten komen onder meer volgende opdrachten aan de orde: opdrachten als nationaal metrologisch laboratorium, opdrachten als onderzoekinstelling, opdrachten voor het verlenen van technische bijstand aan de overheid alsmede opdrachten inzake de „begeleiding van ondernemingen” bij keuringen en verklaringen van overeenstemming.

De middelen van het LNE

- (16) Het besluit nr. 78-280 van 10 maart 1978 betreffende het LNE bepaalt dat „de middelen van de instelling onder andere het volgende omvatten: [...] subsidies van de staat, de lokale besturen, overheidsinstellingen en alle mogelijke openbare of particuliere organen [...]”⁽⁷⁾. Op deze rechtsgrondslag werden tot nu toe aan het LNE exploitatie- en investeringssubsidies⁽⁸⁾ verleend.

(miljoen EUR)

	Exploitatie- subsidies	Investerings- subsidies
2005	14,7	6,9
2004	13,8	6,1
2003	13,0	5,5
2002	13,6	4,6
2001	12,6	4,6
2000	11,2	4,6
1999	10,8	4,4
1998	10,9	4,1
1997	10,9	4,2
1996	10,4	4,2
1995	10,7	4,1
1994	11,0	4,0
1993	10,6	3,8

⁽⁷⁾ Dit besluit werd gewijzigd bij de besluiten nr. 2005-49 van 25 januari 2005 en nr. 2005-436 van 9 mei 2005, met name met betrekking tot de financiële en boekhoudkundige regeling en het toezicht op het LNE. Het LNE blijft evenwel over dezelfde middelen beschikken.

⁽⁸⁾ Het betreft de samenvoeging van de bedragen die betrekking hebben op de overeenkomst voor metrologie en de exploitatiesubsidies van de resultatenrekening.

- (17) Volgens de Franse autoriteiten werden de exploitatie- en investeringssubsidies verleend door het ministerie voor Industrie en het BNM „als tegenprestatie voor de openbaardienstverplichtingen” van het LNE. Zij bestaan in hoofdzaak uit subsidies die de kosten voor de uitvoering van deze opdrachten dienen te dekken. De rechtsgrondslag van deze subsidies is de begrotingswet die elk jaar door het Franse parlement wordt aangenomen.
- (18) Onder de investeringssubsidies bevinden zich subsidies voor de bouw van twee laboratoriumcomplexen die op grond van hun vestigingsplaats „Trappes 3” en „Trappes 4” worden genoemd. Deze subsidies werden toegekend door de ministeries van Industrie en Milieu, het BNM, de regio Île-de-France en de Conseil général van Yvelines.
- (19) Het LNE heeft ook inkomsten uit zijn commerciële activiteiten. Tijdens de onderzochte periode bedroeg de omzet van de marktactiviteiten steeds meer dan 50 % van de totale inkomsten van het LNE. In 2005 maakten de marktactiviteiten 63 % van de totale omzet uit.

2.2. De relevante markten

- (20) Het LNE is actief op de markten voor dienstverlening op het gebied van keuringen, metrologie, certificatie, calibratie, opleiding, onderzoek en ontwikkeling. Het LNE verstrekt bovenvermelde diensten in de volgende bedrijfstakken: consumptieproducten; medische producten en gezondheidsproducten; materialen, verpakkingsmateriaal en producten voor de bouwsector en industriële producten.
- (21) In de Commissie staan deze markten open voor de concurrentie. Het LNE concurreert met name met andere instellingen op de markt voor de certificatie die door de Europese richtlijnen wordt opgelegd alsook met duizenden instellingen voor conformiteitsevaluatie, aangezien het LNE gemachtigd is nationale standaarden toe te kennen die door de autoriteiten van andere lidstaten (bijvoorbeeld het Duitse merk GS) zijn opgesteld.

2.3. Beschrijving van de redenen voor de inleiding van de procedure

- (22) Na afloop van haar voorlopig onderzoek heeft de Commissie vastgesteld dat het in deze fase niet mogelijk was om duidelijk op te maken of een aantal van de aan het LNE toevertrouwde opdrachten konden worden beschouwd als diensten van algemeen belang en om te beslissen of de desbetreffende activiteiten wel of niet van commerciële aard waren.
- (23) De Commissie uitte dus twijfel over de motivering van het bedrag van de aan het LNE toegekende exploitatie- en investeringssubsidies ter compensatie van de kosten van zijn niet-economische activiteiten of investeringsprojecten

of de kosten die voortvloeien uit de uitvoering van een overheidsopdracht. Aangezien de activiteiten van verschillende aard boekhoudkundig niet zijn gescheiden en bovendien niet precies kunnen worden afgebakend, zou het LNE over een deel van de openbare subsidies kunnen beschikken voor de uitvoering van zijn commerciële activiteiten. Dit zou neerkomen op een kruissubsidiëring van deze activiteiten en staatssteun vormen in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag.

- (24) De Commissie is van mening dat het voordeel van een kruissubsidiëring ten gunste van de commerciële activiteiten het LNE zou hebben begunstigd bij het uitvoeren van zijn commerciële activiteiten op Europees niveau. Het handelsverkeer tussen de lidstaten zou dus ongunstig kunnen zijn beïnvloed.
- (25) De steun zou moeten worden beschouwd als onrechtmatige steun in de zin van artikel 1, onder f), van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁽⁹⁾.
- (26) De uitzonderingen op deze onverenigbaarheid van artikel 87, leden 2 en 3, van het EG-Verdrag zouden in onderhavig geval niet van toepassing zijn.
- (27) Wat artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag betreft, dit is niet van toepassing op economische activiteiten in het kader van een opdracht van algemeen belang die voor rekening van de staat wordt uitgevoerd. Na een eerste onderzoek van het dossier was de Commissie evenwel van mening dat uit de gegevens waarover zij in deze fase beschikte, niet bleek dat de opdrachten waarmee het LNE in het kader van de doelstellingenovereenkomst was belast als opdrachten van onvoorwaardelijk economische aard konden worden beschouwd. Evenmin leek het dat de door het LNE in een concurrerende omgeving gepresteerde diensten het voorwerp uitmaakten van een duidelijk afgebakende taak van algemeen belang. Bijgevolg was de Commissie van oordeel dat in deze fase artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag niet kon worden ingeroepen ten gunste van de verenigbaarheid van de desbetreffende maatregelen.

3. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDEN

- (28) Drie belanghebbende partijen hebben in het kader van de procedure opmerkingen gemaakt:
- de onderneming Emitech, bij schrijven van 14 november 2005,
 - het laboratorium Intertek Testing Services (France), bij schrijven van 21 november 2005,
 - de laboratoria Pourquery Analyses industrielles, bij schrijven van 21 november 2005.

⁽⁹⁾ PB L 83 van 27.3.1999, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1791/2006 (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 1).

- (29) In de overwegingen 30 tot en met 32 worden deze vaak gelijklopende opmerkingen samengevat en per thema bijeengebracht.
- (30) In de eerste plaats zou de openbaredienstverleningstaak waarmee het LNE is belast, niet duidelijk zijn afgebakend. Bijgevolg zou het voor de concurrenten van het LNE onmogelijk zijn het onderscheid te maken tussen eventuele openbaredienstverplichtingen en commerciële activiteiten. Bovendien zouden zij geen enkel middel hebben om op een objectieve en transparante wijze na te gaan of het LNE de door de overheid verleende subsidies louter en alleen voor openbaredienstverplichtingen gebruikt. Bijvoorbeeld voor de uitbreiding van de laboratoria in Trappes, waar commerciële activiteiten zijn ondergebracht, zouden territoriale overheden subsidies hebben verleend. Voorts zou het LNE bepaalde opdrachten, zoals het vertegenwoordigen van de overheid bij internationale organen (INTERTEK wijst bijvoorbeeld op zijn deelname aan de commissies van AFNOR en CEN, zonder hiervoor enige vergoeding van de overheid te ontvangen). Bovendien zou de desbetreffende steun zonder voorafgaande aanmelding aan het LNE zijn toegekend. Deze steun zou dus onrechtmatig en bijgevolg nietig zijn.
- (31) In de tweede plaats zou het LNE dankzij zijn statuut van overheidsbedrijf beschikken over een aantal selectieve voordelen, zoals de zelfverzekering en meer in het algemeen de vrijstelling van verzekeringspremies, een specifieke regeling op het vlak van het arbeidsrecht, in het bijzonder met betrekking tot de pensioenen en de werkloosheidsverzekering, het recht om documenten met het opschrift en het logo van de Franse Republiek te gebruiken, het uitspelen van een officieel imago als officieel laboratorium, de feitelijke erkenning in het kader van het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling en de kosteloze archivering. Bovendien zou het LNE door de douaneadministratie worden bevoordeeld; zij zou van de diensten van het LNE gebruikmaken of ondernemingen verplichten een beroep te doen op de diensten van het LNE, waarbij elk ander laboratorium zou worden uitgesloten.
- (32) Ten derde zou de mededinging, in het bijzonder op internationaal vlak, door de overheidssubsidies worden vervalst. Het LNE zou overigens over talrijke buitenlandse vestigingen beschikken.
- 4. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK**
- (33) Bij twee brieven van 4 november 2005 en 19 april 2006 heeft Frankrijk de Commissie in kennis gesteld van zijn opmerkingen met betrekking tot het besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure inzake de aan het LNE verleende financiële bijstand. Voorts heeft Frankrijk aanvullende informatie verstrekt met de wijze waarop de activiteiten van het LNE worden geboekt.
- (34) In eerste instantie wijst Frankrijk erop dat de criteria zijn vervuld die worden vermeld in artikel 4, onder a) en b), van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni 1980 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen lidstaten en openbare bedrijven⁽¹⁰⁾. Hierdoor is het LNE vrijgesteld van de verplichting om een afzonderlijke boekhouding op te stellen en ter beschikking te houden.
- (35) De Franse autoriteiten wijzen er evenwel op dat het LNE sinds 1990 over een analytische boekhouding beschikt. In 2005 werd deze boekhouding herzien om in overeenstemming te zijn met de doelstellingenovereenkomst tussen de overheid en het LNE. Door dit systeem kan een volledige gescheiden boekhouding worden gevoerd tussen de commerciële en openbare activiteiten en kan in het bijzonder de rendabiliteit van de door het LNE verrichte commerciële activiteiten worden aangetoond, die dus niet wordt beïnvloed door de jaarlijkse subsidie die aan het LNE wordt toegekend en die voor de openbaredienstverplichtingen is bestemd.
- (36) De gebruikte methode is deze van de volledige kosten: de organisatiestructuur van het LNE bestaat uit onderzoekcentra die direct of indirect meewerken aan de verschillende opdrachten en activiteiten van het LNE. De toewijzing van de taken en producten verloopt zo zorgvuldig mogelijk:
- er zijn een tachtigtal operationele secties of belangrijke onderzoekscentra met een personeelsbezetting van ongeveer 500 medewerkers;
 - de functionele secties en de kostencentra vertegenwoordigen een veertigtal ondersteunende centra, met een personeelsbezetting van 200 medewerkers.
- (37) De door de personeelsleden van het LNE gepresteerde arbeidstijd wordt in rapportagesoftware ingebracht. Naar gelang de aard van de activiteit gaat het om directe (operationele secties) of indirecte (operationele en functionele secties) uren, waarbij de kosten van de ondersteunende centra (functionele centra en kostencentra) de algemene vaste kosten vormen.
- (38) De kosten van de ondersteunende centra worden vervolgens opgesplitst tussen de belangrijke onderzoekscentra op basis van verscheidene factoren of verdeelsleutels (personeelsbezetting, loonsom, aantal betrekkingen van informaticus, kantooroppervlakte, kwaliteit van de temperatuur- en klimaatregeling).
- (39) Vervolgens worden de volledige kosten van de belangrijke onderzoekscentra opgevoerd bij de activiteiten op basis van twee kostenfactoren:
- de directe arbeidsuren, die door elke medewerker werden ingebracht;
 - het gebruik van de uitrusting.

Afzonderlijke rekeningen

- (34) In eerste instantie wijst Frankrijk erop dat de criteria zijn vervuld die worden vermeld in artikel 4, onder a) en b), van Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie van 25 juni

⁽¹⁰⁾ PB L 195 van 29.7.1980, blz. 35. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2005/81/EG (PB L 312 van 29.11.2005, blz. 47).

- (40) Deze tweede factor heeft tot doel de afschrijvings- en infrastructuurkosten op een billijke wijze te bestemmen voor de activiteiten van het LNE (de indirecte kosten van de eenheden voor onderhoud, werkplaatsen, gebouwen-beheer vormen de infrastructuurkosten).
- (41) Op het niveau van een belangrijk onderzoekscentrum (gemiddelde operationele sectie van 6 personen) wordt een capaciteitsbenutting berekend voor elke sector door de capaciteitsbenutting af te wegen tegen de waarde van het materiaal. De afschrijvings- en infrastructuurkosten, die direct verband houden met de uitrustingen, kunnen dan naar rato van de capaciteitsbenutting worden geboekt bij elk van de commerciële en openbare sectoren.
- (42) De indirecte kosten en de andere algemene kosten van het onderzoekscentrum worden toegewezen aan de commerciële of openbare activiteiten naar rato van de verkening van de directe arbeidsuren van de personeelsleden van de sectie.
- (43) In 2005 kon op basis van de daadwerkelijke capaciteitsbenutting van de uitrusting in de commerciële en de openbare sector een individuele opsplitsing worden gemaakt van de infrastructuur- en afschrijvingskosten van de uitrusting naar rato van de benutting. De som van deze individuele opsplitsingen levert als resultaat het totaalcijfer voor 2005 op.
- (44) Voor de periode 1993-2004 kon deze individuele opsplitsing niet worden toegepast. Er is dan gekozen om een beroep te doen op een algemene indicator van de capaciteitsbenutting. Deze algemene indicator vloeit voort uit de afweging van de individuele capaciteitsbenutting van de uitrusting met de waarde van deze uitrusting. De waarde van deze indicator voor 2005 bedroeg 44 % voor de commerciële sector en 56 % voor de openbare sector. De capaciteitsbenutting werd team per team berekend voor de belangrijkste toestellen van het LNE met een aankoopwaarde van minimum 7 500 euro, hetzij bijna 1 200 uitrustingsstukken, die in waarde 70 % van alle materiaal en uitrusting van het LNE vertegenwoordigden.
- (45) Frankrijk gebruikt evenwel bij de berekening van de opsplitsing van de kosten, en dus bij de raming van de resultaten van de openbare en commerciële sector, een meer voorzichtige verdeelsleutel van 50/50, in plaats van de verhouding 56/44. Dit komt overeen met een veiligheidsmarge van ongeveer 10 % (in feite 6 punten op 56).
- (46) De gebouwen zijn niet opgenomen in de bovenvermelde steekproef maar de capaciteitsbenutting in de analytische boekhouding wijst op een verdeling van twee derde voor de openbare sector en een derde voor de commerciële sector.
- (47) De rekeningen van het LNE met betrekking tot de periode 1993-2004 konden dus opnieuw worden opgesteld overeenkomstig het verzoek van de Commissie om de vaste algemene productiekosten hetzij aan de commerciële sector, hetzij aan de openbare sector toe te wijzen, terwijl zij in de boekhouding als „gemengde” uitgaven werden beschouwd. De in aanmerking genomen

methode steunt op een beginsel dat in de internationale boekhoudnorm IAS2 werd ontwikkeld, op basis waarvan de vaste algemene productiekosten moeten worden toegewezen aan de productiekosten op basis van de normale capaciteit van de productie-installaties.

Dienst van algemeen economisch belang

- (48) In de tweede plaats wijst Frankrijk op de activiteiten die verband houden met de openbardienstverplichtingen die aan het LNE zijn toevertrouwd en merkt Frankrijk op dat het LNE een EPIC is die het specialiteitsbeginsel dient na te leven, dat geldt voor elke openbare instelling die specifiek werd opgericht voor het beheer van een openbare dienst. Op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie⁽¹¹⁾ voert Frankrijk vervolgens aan dat de openbardienstverplichtingen van het LNE taken van algemeen economisch belang zijn, waarbij het LNE middelen inzet die niet zouden worden gebruikt indien het LNE uitsluitend met zijn commercieel belang zou rekening houden. De in de doelstellingenovereenkomst 2005/2008 opgenomen taken hebben dus een duidelijk economisch en specifiek karakter. Ten slotte wordt in de rechtspraak⁽¹²⁾ enerzijds erop gewezen dat de ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast, met die taak zijn belast door een handeling van de overheid, waarin de inhoud van de verplichtingen inzake een dienst van algemeen belang nauwkeurig wordt omschreven en anderzijds dat de Commissie de omschrijving van die diensten door een lidstaat enkel in geval van een kennelijke fout ter discussie kan stellen. Frankrijk is dus van oordeel dat de EPIC's per definitie voldoen aan bovenvermelde criteria.

Ontstentenis van staatssteun en ontstentenis van kruis-subsidiëring.

- (49) Ten derde vormt de aan het LNE uitgekeerde compensatie voor zijn openbardienstverplichtingen volgens Frankrijk geen verboden staatssteun. Aan elk van de vier voorwaarden van het Altmark-arrest⁽¹³⁾ is met name voldaan. Voorts blijkt uit het onderzoek dat de bepalingen van de communautaire kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst⁽¹⁴⁾ (hierna „de kaderregeling” genoemd) zouden zijn nageleefd. Subsidiair voert Frankrijk aan dat elke sanctie ten aanzien van Frankrijk zou indruisen tegen Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend⁽¹⁵⁾. In artikel 2, lid 1, onder a), van deze beschikking wordt namelijk vastgesteld op welke voorwaarden — waaraan het LNE voldoet — zulke compensaties als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt moeten worden beschouwd.

⁽¹¹⁾ In het bijzonder het arrest van 11 april 1989, zaak 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen en Silver line Reisebuero GmbH tegen Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. v., Jurispr. 1989, blz. 803.

⁽¹²⁾ Arrest van 15 juni 2005, zaak T-17/02, Olsen/Commissie, Jurispr. 2005, blz. II-2031, punten 186 e.v. en 216.

⁽¹³⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans en Regieringuspräsidium Magdeburg, Jurispr. 2000, blz. I-7747.

⁽¹⁴⁾ PB C 297 van 29.11.2005, blz. 4.

⁽¹⁵⁾ PB L 312 van 29.11.2005, blz. 67.

- (50) Met de door de territoriale overheden en de staat verleende subsidies voor de laboratoria in Trappes werden de middelen gefinancierd die noodzakelijk waren om de aan het LNE toevertrouwde openbardienstverplichtingen te kunnen uitvoeren.
- (51) Op basis van een onderzoek van de betrokken markten wil Frankrijk bovendien aantonen dat er op het ogenblik van de indiening geen sprake was van onrechtmatige kruissubsidiëring, waardoor het LNE in de betrokken commerciële sectoren afbraakprijzen zou kunnen hanteren.
- (52) Ten slotte voert Frankrijk aan het LNE geen aanzienlijk marktaandeel heeft, aangezien het marktaandeel van het LNE op nationaal vlak op 4,2 % en op Europees vlak op 1 % wordt geraamd.

Andere punten

- (53) Ten vierde voert Frankrijk aan dat de aan het MKB van Île-de-France verleende commerciële korting in overeenstemming is met een door de Commissie in 1989 goedgekeurde steunregeling⁽¹⁶⁾, waartoe elk laboratorium, dus ook de eisers, kon toetreden. Het bedrag van de door de regio Île de France verleende subsidies bedraagt sedert 1995 61 000 euro. De reële begunstigen van deze subsidies zijn de desbetreffende KMO's. Voorts heeft Frankrijk geen spoor gevonden van een vermeende subsidie van het Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) aan het LNE.
- (54) Ten vijfde merkt Frankrijk op dat voor het uitvoeren van keuringen de algemene directie van de douane en de indirecte belastingen (DGDDI) een beroep doet op haar eigen laboratoria of deze van de algemene directie van de mededinging, het verbruik en de fraudebestrijding (DGCCRF), wanneer deze beschikken over een specifieke technische deskundigheid (bijvoorbeeld een groot aantal keuringen van speelgoed wordt door een laboratorium van de douane uitgevoerd). Is dit niet het geval, dan doet de DGDDI een beroep op externe laboratoria waaronder met name het LNE. De keuze van laboratorium hangt af van de deskundigheid van het laboratorium met betrekking tot de toepassing van de betrokken regelgeving. De DGDDI kan aldus een beroep doen op het Institut national de recherche et de sécurité voor veiligheidsmaskers of op het Centre scientifique et technique du bâtiment voor producten voor de bouwsector.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGELEN

- (55) Deze procedure heeft betrekking op de jaarlijkse exploitatie- en investeringsubsidies die in de periode 1993-2005 door de overheid aan het LNE werden verleend.

5.1. De vraag of de maatregelen staatsteun vormen

De openbardienstverplichtingen van het LNE zijn economische activiteiten

- (56) De mededingingsregels zijn niet van toepassing op niet-economische activiteiten. Derhalve dient eerst te worden

nagegaan of de activiteiten van het LNE in de openbare sector⁽¹⁷⁾ wel of niet een economisch karakter hebben.

- (57) Onder economische activiteit wordt verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt⁽¹⁸⁾. In zijn conclusies met betrekking tot zaak C-222/04 is de advocaat-generaal Jacobs van oordeel dat het bij de beoordeling of een activiteit een economisch karakter heeft, van essentieel belang is of die activiteit althans in beginsel door een particuliere onderneming kan worden uitgeoefend met het oog op het maken van winst.
- (58) In deze context is de Commissie van oordeel dat de studie- en onderzoeksopdrachten, consultancydiensten, expertise- en controlewerkzaamheden en het verlenen van technische bijstand met het oog op de bescherming en de voorlichting van de consumenten of ter verbetering van de productkwaliteit, die door het LNE in het kader van zijn opdracht van algemeen belang worden uitgevoerd, overeenstemmen met een aanbod van diensten op de desbetreffende markten en dat deze diensten in beginsel door een particuliere onderneming met het oog op het maken van winst zouden kunnen worden verleend. De door de overheid aan het LNE toevertrouwde opdrachten hebben dus een economisch karakter⁽¹⁹⁾.

Criteria waaraan moet worden voldaan om een overheidsmaatregel als staatssteun te kunnen beschouwen

- (59) Luidens artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag vormt een maatregel staatssteun indien aan de volgende vier voorwaarden is voldaan: 1. het moet gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd; 2. de maatregel moet de begunstigde ervan een voordeel verlenen; 3. de maatregel moet door begunstiging van bepaalde ondernemingen de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en 4. de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

Staatsmiddelen

- (60) De begrotingsmiddelen van de overheid zijn duidelijk staatsmiddelen.
- (61) Vooraleer de instelling van algemeen belang „Bureau national de métrologie” in 2005 in het LNE werd geïntegreerd, viel deze onder overheidstoezicht⁽²⁰⁾. De middelen van het LNE die verband houden met de contracten van het BNM zijn dus staatsmiddelen.

⁽¹⁷⁾ De marktactiviteiten zijn vanzelfsprekend economische activiteiten in de zin van de rechtspraak.

⁽¹⁸⁾ Arrest van 10 januari 2006, zaak C-222/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a., Jurispr. 2006, blz. I-289.

⁽¹⁹⁾ Onder voorbehoud van hetgeen in punt 5.4 van deze beschikking is uiteengezet.

⁽²⁰⁾ Het BNM was een instelling van algemeen belang waarvan enerzijds de Franse staat, vertegenwoordigd door het ministerie van Industrie en het ministerie voor Onderzoek en Nieuwe Technologieën, en anderzijds overheidsorganen zoals het Commissariat à l'énergie atomique, le Conservatoire national des arts et métiers, het LNE et het Observatoire de Paris deel van uitmaakten. Deze verschafte de nodige financiële middelen aan het BNM.

⁽¹⁶⁾ Steunmaatregel NN 6/89, regionale centra voor innovatie en technologieoverdracht. Brief aan de Franse autoriteiten SEC(1989) 814 van 23 mei 1989.

(62) De steun die door regionale en lokale lichamen van de lidstaten — ongeacht hun statuut en benaming — wordt toegekend, dient op zijn verenigbaarheid met artikel 87 van het EG-Verdrag te worden onderzocht ⁽²¹⁾. De door de Conseil régional d'Île de France en de Conseil général van Yvelines toegekende subsidies zijn dus staatsmiddelen.

(63) Bijgevolg zijn alle maatregelen in kwestie met staatsmiddelen gefinancierd.

Voordeel voor de begunstigde

(64) Maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken, en die daardoor met een subsidie overeenkomen, vormen voordelen in de zin van artikel 87, lid 1, EG-Verdrag ⁽²²⁾.

(65) De exploitatie- en investeringssubsidies verlichten de lasten die normaliter op het budget van het LNE drukken. Bijgevolg zijn deze subsidies een voordeel ten gunste van het LNE.

Door begunstiging van bepaalde ondernemingen de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen

(66) In artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag wordt bepaald dat steunmaatregelen die „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen, dus selectieve steunmaatregelen, verboden zijn.

(67) Aangezien het LNE de enige begunstigde is van de maatregelen waarop deze procedure betrekking heeft, is duidelijk voldaan aan de selectiviteitsvoorwaarde.

(68) Welnu, bedrijfssteun, dat wil zeggen steunmaatregelen die bedoeld zijn om een onderneming te bevrijden van de kosten die zij normaliter in het kader van haar lopend beheer of van haar normale activiteiten had moeten dragen, vervalst in beginsel de concurrentievoorwaarden ⁽²³⁾.

(69) Bijgevolg kunnen de maatregelen in kwestie, die het LNE begunstigen, de mededinging vervalsen.

Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

(70) De Commissie stelt vast dat op de markten in kwestie intracommunautair handelsverkeer plaatsvindt. Het LNE behaalde in 2005 een omzet binnen de Europese Unie van 4 miljoen euro (Frankrijk niet meegerekend) en van 2,35 miljoen euro buiten de Europese Unie. Volgens Frankrijk had het LNE in 2000 13 % van zijn omzet buiten Frankrijk geboekt, waarvan 9 % in de Europese Unie en 4 % daarbuiten.

(71) Om na te gaan of aan de voorwaarde inzake de ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer is voldaan, heeft de Commissie trouwens niet vast te stellen of

sprake is van een werkelijke beïnvloeding van de handel tussen lidstaten en een daadwerkelijke vervalsing van de mededinging; zij dient enkel te onderzoeken of die steunmaatregelen dat handelsverkeer ongunstig kunnen beïnvloeden en de mededinging kunnen vervalsen.

(72) In dit verband volstaat het vast te stellen dat de markten waarop het LNE actief is, een grensoverschrijdende dimensie hebben en dat het LNE concurreert met in andere lidstaten gevestigde ondernemingen en met Franse ondernemingen die op internationaal niveau op deze markten actief zijn. In dit verband luidden de conclusies van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg dat elke vorm van steunverlening aan een onderneming die haar activiteiten op de communautaire markt uitoefent, aanleiding dreigt te geven tot concurrentievervalsingen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden ⁽²⁴⁾.

(73) De beweringen van Frankrijk dat het handelsverkeer niet zou worden beïnvloed wegens de geringe marktaandeelen van het LNE zouden dus niet in aanmerking kunnen worden genomen, temeer daar de toegekende bedragen verre van gering waren.

(74) De maatregelen in kwestie bemoeilijken de commerciële activiteiten van communautaire ondernemingen ⁽²⁵⁾, die in Frankrijk activiteiten zouden wensen te ontwikkelen. Zonder de overheidssteun zouden de activiteiten van het LNE beperkter van omvang zijn, waardoor de omzet van de concurrenten van het LNE zou kunnen aangroeien.

(75) Aangezien de maatregelen in kwestie de positie van het LNE versterken ten aanzien van andere ondernemingen die in het intracommunautaire handelsverkeer het LNE beconcurreren, kan ervan worden uitgegaan dat zij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de mededinging tussen deze concurrenten dreigen te vervalsen.

Compensatie van openbaardienstverplichtingen — rechtspraak (het Altmark-arrest)

(76) In juli 2003 heeft het Hof van Justitie in het Altmark-arrest ⁽²⁶⁾ verklaard dat wanneer een overheidsmaatregel te beschouwen is als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaardienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel ontvangen en voormelde maatregel dus niet tot gevolg heeft dat deze ondernemingen vergeleken met ondernemingen die met hen concurreren in een gunstiger mededingingspositie worden geplaatst, een dergelijke maatregel niet binnen de werkingssfeer van artikel 87, lid 1, van het Verdrag valt. Hiertoe moet aan elk van de vier in het arrest vermelde voorwaarden zijn voldaan.

⁽²¹⁾ Arrest van 14 oktober 1987, zaak 248/84, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 4013, punt 17.

⁽²²⁾ Arrest van 19 september 2000, zaak C-156/98, Duitsland/Commissie, Jurispr. 2000, blz. I-6857, punt 30 en aangehaalde rechtspraak.

⁽²³⁾ Arrest van 16 september 2004, zaak T-274/01, Valmont, Jurispr. 2004, blz. II-3145, punt 44 en aangehaalde rechtspraak.

⁽²⁴⁾ Arrest van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris/Commissie, Jurispr. 1980, blz. 2671, punten 11 en 12 en arrest van 30 april 1998, zaak T-214/95, Vlaams Gewest/Commissie, Jurispr. 1998, blz. II-717, punten 48 tot 50.

⁽²⁵⁾ Zowel nationale ondernemingen als internationale groepen (Bureau Veritas, Intertek) behoren tot de concurrenten van het LNE.

⁽²⁶⁾ Arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, Altmark Trans en Regieringspräsidium Magdeburg, Jurispr. 2000, blz. I-7747, punt 87.

- (77) Frankrijk is van mening dat de aan het LNE verleende compensaties voor zijn openbaredienstverplichtingen geen verboden staatssteun zijn, aangezien zou zijn voldaan aan elk van de vier voorwaarden die door het Hof van Justitie in dit verband waren vastgesteld.
- (78) De Commissie is het daarmee niet eens.
- (79) Wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet is gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, waarbij de kandidaat kan worden geselecteerd die deze diensten tegen de laagste kosten voor de gemeenschap kan leveren, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten en een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen, aldus de vierde in het Altmark-arrest opgenomen voorwaarde.
- (80) In zijn argumentatie om aan te tonen dat de in de vorige overweging vermelde voorwaarde werd nageleefd, beperkt Frankrijk zich ertoe op te merken dat in de analyse van de kosten die een gemiddelde onderneming zou moeten dragen, rekening moet worden gehouden met de brede waaier van de aan het LNE toevertrouwde openbaredienstverplichtingen, die betrekking hebben op zowel normatieve toepassingen als fundamenteel onderzoek in uiteenlopende sectoren (metrologie, gezondheidszorg, milieu, industrie, consumentengoederen, producten voor de bouwsector en verpakkingsproducten).
- (81) Frankrijk heeft evenwel geen enkele kostenanalyse verstrekt van een „een gemiddelde, goed beheerde onderneming”. Voorts wordt niet toegelicht waarom het onmogelijk zou zijn het LNE met een dergelijke gemiddelde onderneming te vergelijken.
- (82) De Commissie is niet in staat ex nihilo het door de communautaire rechtspraak vereiste vergelijkingselement op te stellen.
- (83) Bijgevolg is de Commissie van oordeel dat niet is voldaan aan het vierde in het Altmark-arrest vermelde criterium.
- (84) Deze beoordeling wordt geenszins gewijzigd door de abstracte verwijzing van Frankrijk naar de punten 13 tot 17 van de kaderregeling.

Conclusie

- (85) Op grond van bovenstaande overwegingen is de Commissie van oordeel dat de begrotingstoe wijzingen en de

door territoriale overheden toegekende subsidies steun vormen in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag.

5.2. Onrechtmatigheid van de steunmaatregelen

- (86) De Commissie is van oordeel dat het irrelevant voor deze procedure dat het decreet van 1978 voorziet in een financieringsregeling. Dit decreet is namelijk heel algemeen en de besluiten met betrekking tot het bedrag van de door de staat en het BNM aan het LNE verleende subsidies werden jaarlijks genomen, waarbij de motivering en de voorwaarden van jaar tot jaar heel verschillend konden zijn. De jaarlijkse exploitatie- en investerings-subsidies die aan het LNE worden toegekend, vormen dus nieuwe individuele steunmaatregelen.
- (87) Deze steunmaatregelen werden ten uitvoer gelegd zonder dat zij vooraf bij de Commissie waren aangemeld. Zij zijn dus onrechtmatig.

5.3. De maatregelen op hun verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt getoetst

5.3.1. De uitzonderingsregelingen van artikel 87

- (88) De afwijkingen van artikel 87, lid 2, van het EG-Verdrag met betrekking tot steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers, steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen en andere buitengewone gebeurtenissen en steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland zijn voor deze zaak duidelijk niet relevant.
- (89) Wat de afwijkingen van artikel 87, lid 3, van het EG-Verdrag betreft, stelt de Commissie vast dat de desbetreffende steunmaatregelen niet tot doel hebben de economische ontwikkeling te bevorderen van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en dat zij geen Europees project vormen en dat zij er niet toe strekken een ernstige verstoring in de Franse economie op te heffen. Evenmin zijn zij bedoeld om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. Wat de afwijking van artikel 87, lid 3, onder c), van het EG-Verdrag betreft, is de Commissie van oordeel dat de twijfels die zij bij de inleiding van de procedure had uitgedrukt, niet zijn weggenomen: de desbetreffende steunmaatregelen hebben niet tot doel de ontwikkeling van bepaalde regionale economieën of bepaalde vormen van economische bedrijvigheid te vergemakkelijken.
- (90) In dit verband wordt opgemerkt dat noch de Franse autoriteiten, noch de betrokken partijen tijdens de administratieve procedure de afwijkingen van artikel 87, leden 2 en 3, hebben aangevoerd. Frankrijk was met name van oordeel dat de bepalingen van artikel 87 niet van toepassing zouden zijn, omdat de onderzochte maatregelen niet zouden leiden tot concurrentievervalsing en het handelsverkeer tussen de lidstaten niet zouden beïnvloeden.

5.3.2. Artikel 86, lid 2

(91) In artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag is bepaald dat ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het Verdrag vallen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

(92) Overeenkomstig punt 26 van de kaderregeling past de Commissie voor niet-aangemelde steun de regels van deze kaderregeling toe wanneer de steun is toegekend na 29 november 2005 en de ten tijde van de toekenning van de steun geldende regels in alle andere gevallen.

(93) Deze procedure heeft betrekking op steun die vóór 29 november 2005 werd verleend.

(94) Bijgevolg dient de mededeling van de Commissie over de diensten van algemeen belang in Europa ⁽²⁷⁾ te worden toegepast, die op het ogenblik van de toekenning van de steun van kracht was. Indien de mededingingsregels van toepassing zijn op steun in de vorm van compensatie voor openbare dienstverlening, wordt op grond van deze mededeling de beoordeling van de verenigbaarheid gebaseerd op drie beginselen, te weten:

— neutraliteit ten opzichte van de publiek- of privaatrechtelijke positie van ondernemingen;

— het recht van lidstaten om te definiëren wat diensten van algemeen belang zijn, waarbij wordt gecontroleerd op duidelijke fouten;

— proportionaliteit, die inhoudt dat de beperkingen ten aanzien van mededinging en de vrijheden van de interne markt niet verder gaan dan wat voor een effectieve tenuitvoerlegging van de taak noodzakelijk is.

Neutraliteit

(95) De naleving van het neutraliteitsbeginsel levert in deze zaak geen problemen op.

Taak van algemeen economisch belang

(96) Wat de kwalificatie van de openbare diensttaak van het LNE als taak van algemeen economisch belang betreft, dient de Commissie het economische karakter van de desbetreffende activiteit te beoordelen en te controleren of de lidstaat geen duidelijke beoordelingsfout heeft begaan door deze te beschouwen als taak van algemeen economisch belang.

(97) Er werd reeds vastgesteld dat de activiteiten van het LNE in de openbare sector economische activiteiten zijn.

(98) Wat de kwalificatie van algemeen belang betreft, beschikken de lidstaten in de gebieden die niet specifiek onder de communautaire regelgeving vallen, over een ruime beoordelingsbevoegdheid en kunnen ze door de Commissie alleen worden gecontroleerd op duidelijke beoordelingsfouten.

(99) In deze zaak is de Commissie van oordeel dat de definitie van openbare dienstverplichtingen van het LNE, zoals deze blijkt uit de oprichtingstekst van 1978 en de in 2005 aangebrachte toevoegingen, voldoende duidelijk ⁽²⁸⁾ is en dat er bijgevolg geen sprake kan zijn van een duidelijke beoordelingsfout door de Franse autoriteiten. Bovendien moet het beheer van een dienst van algemeen economisch belang aan de hiermee belaste ondernemingen door middel van een overheidsbesluit zijn opgelegd. In dit geval zijn de wet nr. 78-23 van 10 januari 1978 en de decreten van 2005 officiële overheidsbesluiten. Bovendien worden vanaf 1997 de taken van het LNE in de door de overheid medeondertekende doelstellingenovereenkomsten precies en uitvoerig omschreven.

(100) Deze conclusie wordt niet ontkracht door de opmerkingen van de belanghebbenden, die in hoofdzaak erop wijzen dat het voor de concurrenten van het LNE onmogelijk zou zijn om de grens tussen zijn eventuele openbare dienstverplichtingen en zijn commerciële activiteiten af te bakenen. Zij verwijzen in de praktijk naar de eis van de scheiding van de boekhouding tussen de activiteiten die vallen onder de hierboven omschreven dienst van algemeen economisch belang en de commerciële activiteiten om elke, niet met het EG-Verdrag verenigbare kruissubsidiëring te voorkomen. Deze laatste punten worden hierna onderzocht.

Proportionaliteit

(101) Proportionaliteit krachtens artikel 86, lid 2, houdt in dat de middelen die worden gebruikt voor het vervullen van de taak van algemeen belang niet zullen leiden tot onnodige verstoring van het handelsverkeer. In het bijzonder dient erop te worden toegezien dat de beperkingen van de regels van het EG-Verdrag niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om de daadwerkelijke vervulling van de taak te garanderen. De verlening van de dienst van algemeen economisch belang moet gegarandeerd zijn en de onderneming waaraan deze taak wordt toevertrouwd, moet in staat zijn de specifieke lasten en de netto extra kosten te dragen die daaruit voortvloeien.

(102) De Commissie is van mening dat de desbetreffende steunmaatregelen in de lijn liggen van de taak van algemeen belang van het LNE.

⁽²⁷⁾ PB C 17 van 19.1.2001, blz. 4.

⁽²⁸⁾ De desbetreffende opdrachten worden in afdeling 2 uitvoerig toegelicht.

(103) In dit geval wordt het proportionaliteitsbeginsel nageleefd indien de door de overheid uitgekeerde jaarlijkse compensatie de extra nettokosten van het LNE voor de uitoefening van de dienst van algemeen economisch belang niet overschrijdt. Dit zal worden nagegaan indien — bij een correcte verrekening in de analytische boekhouding van de producten en taken in de openbare en commerciële sectoren — het resultaat van de openbare sector met inbegrip van alle subsidies van het boekjaar negatief of nul is of leidt tot een redelijke winst, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de activiteiten en de sector waarin het LNE actief is.

Validering van de analytische boekhoudmethode van het LNE

(104) De Commissie heeft de analytische boekhoudmethode van het LNE onderzocht om na te gaan of met deze methode alle producten en taken die betrekking hebben op de dienst van algemeen economisch belang voor de periode 1993-2005 daadwerkelijk konden worden vastgelegd ⁽²⁹⁾.

(105) In 2005 berust de analytische boekhouding van het LNE op een boeking van alle kosten die is gebaseerd op een exacte inventarisering van alle verrichte activiteiten door middel van een aanzienlijk aantal operationele (80) en functionele (ongeveer 40) secties.

(106) De opbrengsten van de commerciële sector van het LNE zijn samengesteld uit de omzet van de geleverde prestaties en van andere producten, inclusief bijvoorbeeld de aangerekende terbeschikkingstelling van personeel, de aan de klanten aangerekende transportkosten en de opnamen van reserves voor onvoorziene uitgaven.

(107) In de opbrengsten van de openbare sector zijn volgende posten opgenomen: de omzet „studies”, het contract metrologie (ex-BNM), diverse inkomsten (bijvoorbeeld afkomstig van de internationale technische samenwerking), de exploitatiesubsidies en het gedeelte van de investeringssubsidies dat naar de winst-en-verliesrekening wordt overgemaakt.

(108) Het gedeelte van de investeringssubsidies die naar de winst-en-verliesrekening worden overgemaakt, bevat de door de territoriale overheden uitgekeerde investeringssubsidies. De desbetreffende subsidies, die hebben bijgedragen tot de financiering van de middelen die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de aan het LNE toevertrouwde openbardienstverplichtingen, zijn opgenomen in het onderzoek van het bedrag van de aan het LNE toevertrouwde compensatie voor de kosten van de taken van algemeen economisch belang. De opsplitsing van de afschrijvingen op de gebouwen tussen de openbare sector (twee derden) en de commerciële sector (een derde) stemt overeen met de toewijzingen van de gebouwen „Trappes 3” en „Trappes 4”.

⁽²⁹⁾ In het kader van deze procedure is het niet noodzakelijk om na te gaan of het LNE een afzonderlijke boekhouding heeft opgesteld en opening van zaken heeft gegeven over de beschikbaarstellingen van openbare middelen overeenkomstig Richtlijn 80/723/EEG van de Commissie. Een eventuele inbreuk op deze richtlijn zou geen invloed hebben op de verenigbaarheid van de desbetreffende steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt.

(109) De uitgaven zijn op dezelfde wijze opgesplitst tussen de commerciële en openbare sectoren. Zij kunnen hoofdzakelijk worden opgesplitst tussen rechtstreekse arbeidskosten, aankopen/toelevering/rechtstreekse lasten, rechtstreekse exploitatiekosten, indirecte kosten, algemene kosten, infrastructuur en afschrijvingen.

(110) Wat meer in het bijzonder de afschrijvings- en infrastructuurkosten betreft voor uitrusting die zowel in de commerciële als de openbare sector wordt gebruikt, steunt de boekhoudkundige verwerking op algemeen aanvaarde methoden, afhankelijk van de capaciteitsbenutting van deze uitrusting.

(111) De Commissie is van mening dat de uitgevoerde steekproef, die 70 % van de waarde van het materiaal en uitrusting van het LNE vertegenwoordigt en die als basis dient voor de berekening van de verdeelsleutel 44/56, bevredigend is. Bovendien kan de toepassing van deze algemene verdeelsleutel op de duurste uitrusting worden uitgebreid naar minder dure uitrusting, die de zware uitrusting aanvult.

(112) Bovendien is de verdeelsleutel 44/56 aanvaardbaar voor de gehele onderzochte periode, want de activiteiten in de commerciële sector vertonen een opwaartse tendens ⁽³⁰⁾. Het is dus redelijk ervan uit te gaan dat de in 2005 vastgestelde capaciteitsbenutting van de uitrusting in de openbare sector een minimum vormt voor de periode 1993-2004.

(113) Voorts is de Commissie van oordeel dat de door de Franse autoriteiten gehanteerde veiligheidsmarge van 10 % bij hun bewerkingen met betrekking tot de periode 1993-2004 tot gevolg heeft dat de aan de openbare sector toegerekende lasten niet worden overschat en dat dus geen eventueel buitensporige subsidies worden gerechtvaardigd. De benadering van de Franse autoriteiten is dus voorzichtig.

(114) Hieruit concludeert de Commissie enerzijds dat de analytische boekhouding van het LNE in overeenstemming is met de doorgaans aanvaarde standaarden en geen noemenswaardige specificiteiten vertoont en anderzijds dat de uitgevoerde bewerkingen voor het opstellen van de rekeningen per sector ⁽³¹⁾ voor de periode 1993-2004 aanvaardbaar zijn ⁽³²⁾.

⁽³⁰⁾ De commerciële sector vertegenwoordigt de volgende percentages in de omzet van het LNE:
2005 — 71 %, 2004 — 70 %, 2003 — 69 %, 2002 — 66 %, 2001 — 66 %, 2000 — 66 %, 1999 — 64 %, 1998 — 65 %, 1997 — 61 %, 1996 — 60 %, 1995 — 58 %, 1994 — 60 %, 1993 — 62 %.

⁽³¹⁾ De uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op de in de inleiding van de procedure vermelde „gemengde” sector werden opgesplitst tussen de openbare en commerciële sector volgens de in de vorige overwegingen uiteengezette methode.

⁽³²⁾ Het Gerecht van eerste aanleg heeft ingestemd met de mogelijkheid dat de Commissie bij ontstentenis van een beschikbare analytische boekhouding zich baseert op een analytische reconstructie van de kosten, die achteraf op basis van de retropolatiemethode tot stand wordt gebracht (zie arrest van 7 juni 2006, zaak T-613/97, Union française de l'express (UFEX), Jurispr. 2006, blz. II-01531, in het bijzonder punt 137).

Geen overcompensatie

- (115) De jaarlijkse resultaten van de openbare sector, met inbegrip van de openbare subsidies, zoals vastgesteld door de analytische boekhouding van het LNE, zijn de volgende:

(duizend EUR)

	Resultaat openbare sector	Resultaat/omzet openbare sector (*)
2005	(1 414)	(8,4 %)
2004	(851)	(5,1 %)
2003	(321)	(2,2 %)
2002	204	1,3 %
2001	(186)	(1,3 %)
2000	(856)	(6,2 %)
1999	65	0,5 %
1998	(459)	(3,5 %)
1997	271	2,0 %
1996	(223)	(1,7 %)
1995	56	0,4 %
1994	178	1,3 %
1993	(41)	(0,3 %)

(*) In de omzet van de openbare sector is het gedeelte van de investeringssubsidies niet opgenomen dat naar de winst-en-verliesrekening werd overgemaakt.

- (116) Sedert 1993 vertonen de resultaten van de openbare sector, dus de activiteiten die onder de dienst van algemeen economisch belang vallen, meestal een tekort ondanks de toekenning van de desbetreffende steunmaatregelen. Een overschot is nooit hoger dan 2 % van de omzet in de openbare sector. Het gewogen resultaat voor de periode 1993-2005 is een verlies van 1,9 %.

- (117) Zulke — meestal negatieve — resultaten zijn vanzelfsprekend lager dan hetgeen kan worden beschouwd als een redelijke winst voor een eventuele vergelijkbare particuliere onderneming.

- (118) Daarbij komt nog dat de Commissie een uitvoerig onderzoek heeft gevoerd naar de resultaten en het omzetcijfer van het LNE en drie belanghebbenden, die activiteiten hebben die vergelijkbaar zijn met deze van het LNE voor de periode 1998-2005⁽³³⁾. Hieruit blijkt dat de verhouding „nettoresultaat ten aanzien van omzet” lager was voor het LNE (– 3,2 % voor de activiteiten van het LNE in de openbare sector en 0,6 % voor alle activiteiten van het LNE) dan voor de belanghebbenden, met een

verhouding tussen 0 en 4 %. Hieruit blijkt dat de door het LNE gerealiseerde winsten in de openbare sector als redelijke winsten kunnen worden beschouwd.

- (119) Hieruit concludeert de Commissie dat het LNE sedert 1993 geen overcompensatie heeft gekregen voor de kosten van de diensten van algemeen economisch belang. De aan het LNE in de periode 1993-2005 uitgekeerde compensaties voor de openbare dienst vormen dus met het artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag verenigbare steunmaatregelen.

- (120) Hieruit volgt dat het bestaan van kruissubsidies ten voordele van het LNE⁽³⁴⁾ voor diens activiteiten in de commerciële sector niet hoeft te worden nagegaan.

5.4. Niet-commerciële karakter van bepaalde activiteiten van het LNE in de openbare sector

- (121) Er wordt opgemerkt dat indien bepaalde — overigens beperkte — activiteiten van het LNE in de openbare sector moeten worden beschouwd als niet-commercieel⁽³⁵⁾ en met overheidsstaken kunnen worden gelijkgesteld, ook dient te worden nagegaan of de door de overheid uitgekeerde compensaties de nettokosten voor de uitvoering van deze taken niet overschrijden⁽³⁶⁾.

- (122) Dit onderzoek werd met name reeds uitgevoerd in de overwegingen 115 tot 120 en hieruit blijkt dat er geen reden is om zich tegen de desbetreffende compensaties te verzetten. Uit het onderzoek vloeit in elk geval voort dat de financiering van deze activiteiten geen staatssteun vormt.

5.5. Opmerkingen van derden

- (123) In de opmerkingen die in het kader van deze procedure werden gemaakt, hebben bepaalde concurrenten verwezen naar andere steun waarvoor het LNE in aanmerking zou zijn gekomen. Deze maatregelen zijn in deze procedure niet aan de orde gekomen. Rekening houdend met de antwoorden van de Franse autoriteiten is de Commissie evenwel van mening dat zij voldoende is geïnformeerd om hierover een standpunt in te nemen.

⁽³⁴⁾ Na onderzoek van de door de banken aan het LNE toegekende ontlendingsvoorwaarden blijkt dat zelfs indien de garantie die voortvloeit uit het statuut van openbare onderneming met een industrieel en commercieel karakter een voordeel aan het LNE zou verlenen voor de activiteiten in de openbare sector, de waarde van dit voordeel zeer beperkt zou blijven en het de minimis-bedrag zou benaderen, en dus niet tot gevolg zou hebben dat de proportionaliteits-toetsen die in de overwegingen 101 tot 103 werden uitgevoerd naar aanleiding van de compensaties voor de openbare dienst, in het gedrang zouden komen.

⁽³⁵⁾ Dit zou in het bijzonder het geval kunnen zijn voor de fundamenteel onderzoek op het vlak van metrologie.

⁽³⁶⁾ Zie in dit verband Beschikking 2001/46/EG van de Commissie van 26 juli 2000 betreffende de door Duitsland ten uitvoer gelegde steunmaatregelen en staatssteun ten gunste van het SICAN-concern en zijn projectpartners (PL L 18 van 19.1.2001, blz. 18), in het bijzonder de overwegingen 87 tot 92.

⁽³³⁾ Wat de Laboratoires Pourquery betreft, zijn alleen gegevens beschikbaar tot 2004.

- (124) Het totale bedrag van de door de regio Île-de-France aan het LNE uitgekeerde subsidies voor de financiering van de door het LNE aan het MKB van deze regio verleende commerciële korting, bedroeg in 2003 61 000 euro. Voor zover deze subsidies kunnen worden beschouwd als steun aan het LNE (en niet aan de KMO's als klanten van het LNE) en dat zij geen onderdeel vormen van een bestaande steunregeling (zie overweging 54) voldoen zij aan de voorwaarden van artikel 2 van Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun⁽³⁷⁾. De Commissie zou zich hiertegen niet kunnen verzetten.
- (125) Voorts stelt de Commissie vast dat het ADEME geen enkele steun aan het LNE heeft verleend.
- (126) Noch het vermeende gebruik van de officiële logo's van de Franse Republiek door het LNE, noch de mate waarin het deelneemt aan de werkzaamheden van internationale organen lijken in dit verband relevant. Het logo van het LNE verschilt van het officiële logo dat alleen door de openbare autoriteiten mag worden gebruikt. Wat de vertegenwoordiging van de overheid in bepaalde Europese en internationale instanties (werkgroepen van de International Organization of Legal Metrology (OIML) en de European Cooperation in Legal Metrology (WELMEC)), kan het voordeel dat deze vertegenwoordiging het LNE op het vlak van imago zou opleveren, niet als een steunmaatregel worden beschouwd.
- (127) Van de vermeende voordelen die zouden voortvloeien uit de zelfverzekering, een specifieke regeling op het vlak van het arbeidsrecht voor de werknemers of de kosteloze archivering, is in de praktijk geen sprake. De verzekeringspolissen van het LNE, waarvan de verzekeringspremie in 2004 overigens meer dan 300 000 euro bedroeg, stemmen over met de polissen die door particuliere ondernemingen werden afgesloten. De werknemers van het LNE hebben geen specifiek statuut, zoals dat van de ambtenaren. Zowel voor de werkloosheidsverzekering als voor hun pensioenrechten vallen zij onder het gemeen recht. Ten slotte geniet het LNE geen kosteloze archivering. De directe kosten voor archivering bedroegen in 2005 daarentegen 80 000 euro.
- (128) De feitelijke erkenning van het LNE in het kader van het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling vormt geen steunmaatregel in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag, met name omdat deze feitelijke erkenningen geen overheidsmiddelen met zich brengt. Zij vloeit voort uit het feit dat een ad hoc evaluatie heeft plaatsgevonden met betrekking tot de onderzoekers van het LNE in het kader van openbaardienstverplichtingen van het LNE inzake onderzoek. Bij de inkomsten en uitgaven van het LNE wordt overigens rekening gehouden met het belastingkrediet voor onderzoek en ontwikkeling.

- (129) Wat de eventuele steun van de douane aan het LNE betreft, wordt dit niet ondersteund door exacte informatie. Het blijkt dat de DGDDI een beroep doet op haar eigen laboratoria, op deze van het DGCCRF of op externe laboratoria waaronder het LNE, het Institut national de recherche et de sécurité of het Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) voor producten voor de bouwsector.

6. CONCLUSIES

- (130) Onder voorbehoud van hetgeen in afdeling 5.4 is uiteengezet, vormen de compensaties voor de openbare dienst in de vorm van begrotingsmiddelen van de overheid en van het BNM alsook de subsidies van de territoriale overheden die tussen 1993 en 2005 aan het LNE zijn verleend, staatssteun.
- (131) De Commissie stelt vast dat Frankrijk de genoemde steunmaatregelen in strijd met het bepaalde in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag op onrechtmatige wijze ten uitvoer heeft gelegd.
- (132) Deze steunmaatregelen zijn evenwel verenigbaar met artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag.
- (133) Deze beschikking heeft geen betrekking op de overheidswaarborg waarvoor de commerciële activiteiten van het LNE in aanmerking zouden kunnen komen als gevolg van het statuut van EPIC van de instelling. Dit aspect, dat aanleiding heeft gegeven tot een voorstel voor passende maatregelen overeenkomstig artikel 88, lid 1, van het EG-Verdrag⁽³⁸⁾ zal in latere beschikkingen aan de orde komen.

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

De compensaties voor de openbare dienst die Frankrijk onrechtmatig in de periode 1993-2005 ten voordele van het Laboratoire national de métrologie ten uitvoer heeft gelegd, vormen steunmaatregelen die verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.

Artikel 2

Deze beschikking is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 22 november 2006.

Voor de Commissie

Neelie KROES

Lid van de Commissie

⁽³⁷⁾ PB L 10 van 13.1.2001, blz. 30.

⁽³⁸⁾ Steunmaatregel E24/2004 en schrijven van 5 juli 2005.