



2026/1875

7.8.2026

**DECIZIA (UE) 2026/1875 A COMISIEI**

**din 17 decembrie 2025**

**privind ajutorul de stat SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) pus în aplicare de Franța pentru Institutul național francez pentru cercetări arheologice preventive (INRAP)**

[notificată cu numărul C(2025) 8737]

(Numai textul în limba franceză este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în temeiul dispozițiilor menționate anterior,

întrucât:

**1. PROCEDURĂ**

- (1) La 30 mai 2018, Comisia a primit o plângere depusă de societatea franceză *Études et valorisations archéologiques* (denumită în continuare „EVEHA” sau „reclamanta”), în care se susținea că anumite măsuri luate în beneficiul Institutului național francez pentru cercetări arheologice preventive (*Institut national de recherches archéologiques préventives* – „INRAP”) constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”), ajutor care este incompatibil cu piața internă.
- (2) Prin scrisoarea din 20 decembrie 2021, Comisia a informat autoritățile franceze cu privire la decizia sa de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 108 alineatul (2) din TFUE în ceea ce privește măsurile în cauză (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii”) <sup>(1)</sup>.
- (3) Decizia de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* <sup>(2)</sup>. Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la măsuri în termen de o lună de la data publicării.
- (4) Franța și-a prezentat observațiile la 3 februarie 2022. La 9 mai 2022, Comisia a primit observații scrise și din partea EVEHA.
- (5) Prin scrisoarea din 16 mai 2022, Comisia a transmis Franței observațiile EVEHA cu privire la decizia de inițiere a procedurii. Franța a transmis Comisiei observațiile sale prin scrisoarea din 23 iunie 2022.
- (6) În urma unei conferințe telefonice organizate împreună cu Comisia la 7 februarie 2024, EVEHA a răspuns la o solicitare de clarificări din partea Comisiei prin scrisoarea din 28 iunie 2024.
- (7) Prin scrisoarea din 28 ianuarie 2025, EVEHA a trimis Comisiei documente suplimentare în sprijinul observațiilor sale.
- (8) Prin scrisoarea din 28 iulie 2025, Comisia a solicitat clarificări suplimentare din partea autorităților franceze; acestea au fost furnizate la 29 septembrie 2025.

<sup>(1)</sup> Decizia C(2021) 9729 final din 20 decembrie 2021.

<sup>(2)</sup> JO C 135, 25.3.2022, p. 40.

## 2. DESCRIEREA INRAP

- (9) INRAP a fost înființat prin Legea nr. 2001-44 din 17 ianuarie 2001 privind arheologia preventivă (denumită în continuare „Legea din 2001”), fiind succesorul *Association pour les Fouilles archéologiques Nationales* (denumită în continuare „AFAN”). INRAP este un organism administrativ public autonom (*établissement public à caractère administratif*) aflat sub supravegherea Ministerului Culturii și a Ministerului Învățământului Superior, Cercetării și Inovării <sup>(3)</sup>.

### 2.1. Activitățile INRAP

- (10) INRAP își desfășoară activitatea în domeniul arheologiei preventive <sup>(4)</sup>. Sarcinile sale sunt prevăzute la articolele L. 523-1 și R. 545-26 din Codul patrimoniului.

#### 2.1.1. Sarcini de serviciu public neconcurențiale

- (11) INRAP este responsabil de efectuarea evaluărilor arheologice preventive <sup>(5)</sup>. Acestea sunt operațiuni preliminare care au loc înainte de proiectele de amenajare a teritoriului <sup>(6)</sup> care ar putea afecta patrimoniul arheologic în mod negativ. Prin studii, cercetări sau lucrări pe teren, aceste operațiuni urmăresc să identifice și să descrie orice elemente ale patrimoniului arheologic care ar putea fi prezente în cadrul sitului și să prezinte constatările în cadrul unui raport <sup>(7)</sup>. Raportul conține informații științifice care permit statului să dispună măsuri adecvate de protecție a patrimoniului (săpături, modificări ale proiectului de amenajare sau includerea pe listă ca monument istoric).
- (12) În practică, atunci când un proiect de amenajare prezintă un risc de distrugere a vestigiilor arheologice, statul dispune o evaluare, o săpătură arheologică preventivă sau o măsură pentru a asigura conservarea patrimoniului arheologic *in situ* (modificarea proiectelor de amenajare sau includerea pe listă ca monumente istorice).
- (13) Activitatea de evaluare este o sarcină de serviciu public finanțată printr-o subvenție de funcționare plătită INRAP de către stat sub formă de credite bugetare prevăzute în Legea bugetului (Programul 175 – „Patrimoniu”). Înainte de 2016, această activitate era finanțată în principal din veniturile provenite din taxa pentru cercetare arheologică preventivă (*redevance d'archéologie préventive* – denumită în continuare „RAP”).
- (14) Din 2003, această activitate a INRAP este partajată cu departamentele publice de arheologie ale autorităților locale sau regionale autorizate de stat. Repartizarea evaluărilor între autoritățile locale sau regionale autorizate și INRAP nu este de competența statului, a dezvoltatorului sau a INRAP. Aceasta este (a se vedea considerentul 15 de mai jos) decizia independentă a autorităților locale sau regionale autorizate să efectueze evaluări, luată printr-o procedură

<sup>(3)</sup> În conformitate cu articolul R.545-24 din Codul patrimoniului (*Code du patrimoine*).

<sup>(4)</sup> Articolul L.521-1 din Codul patrimoniului definește arheologia preventivă după cum urmează: „Arheologia preventivă, care este o sarcină de serviciu public, face parte integrantă din arheologie. Aceasta este reglementată de principiile aplicabile oricărei cercetări științifice. Obiectivul său este de a asigura, într-un termen rezonabil, descoperirea, conservarea sau salvarea prin intermediul studiilor științifice, de pe uscat sau din apă, a obiectelor de patrimoniu arheologic afectate sau care ar putea fi afectate de lucrări publice sau private de amenajare. De asemenea, are ca obiectiv interpretarea și diseminarea rezultatelor acestei activități”.

<sup>(5)</sup> În conformitate cu articolele L.523-1 și R.545-26 din Codul patrimoniului.

<sup>(6)</sup> Proiectele de amenajare a teritoriului care necesită o evaluare arheologică prealabilă sunt desemnate de prefectul regional. Prefectul regional – sau, prin delegare, departamentul regional de arheologie (*Service Régional de l'Archéologie*) din cadrul direcțiilor regionale pentru afaceri culturale (*directions régionales des affaires culturelles*) – poate dispune o evaluare în cazul în care are la dispoziție dovezi că un proiect de amenajare care îi este prezentat ar putea afecta elemente de patrimoniu arheologic. În temeiul articolului R.523-4 din Codul patrimoniului, următoarele vor fi transmise prefectului regional: (i) proiecte de amenajare care fac obiectul unei declarații sau al unei autorizații în temeiul Codului de urbanism (*Code d'urbanisme*) [autorizație de urbanism, autorizație de demolare, autorizație de amenajare, decizie de creare a unor zone de amenajare desemnate public (*zones d'aménagement concerté* – denumite în continuare „ZAC”)], atunci când sunt realizate în zone desemnate ca fiind de natură să facă obiectul unei protecții arheologice (*zone de présomption de prescription archéologique*); (ii) crearea de ZAC și de proiecte de locuințe cu o suprafață mai mare de trei hectare; (iii) anumite proiecte care fac obiectul unei declarații prealabile, cum ar fi excavarea solului, plantarea de arbori, îndepărtarea buturugilor, crearea de conducte sau canale de apă etc.; (iv) lucrări de amenajare și inginerie precedate de un studiu de impact în conformitate cu Codul de mediu (*Code de l'environnement*) și (v) lucrări la clădiri clasificate drept monumente istorice. În alte zone decât cele desemnate ca fiind de natură să facă obiectul protecției arheologice, autoritățile responsabile cu autorizarea amenajărilor pot decide să transmită prefectului regional proiectele care ar putea afecta elemente de patrimoniu arheologic.

<sup>(7)</sup> Articolul R. 523-15 alineatul (1) din Codul patrimoniului.

strict reglementată de Codul patrimoniului. Direcția regională pentru cultură (*direction régionale des affaires culturelles*) <sup>(8)</sup> invită mai întâi departamentele de arheologie ale autorităților locale sau regionale. Aceste departamente au la dispoziție 14 zile pentru a decide dacă acceptă sau nu sarcina. În cazul în care refuză (sau nu acceptă), evaluarea este efectuată de INRAP. INRAP efectuează aproximativ 80 % din evaluările dispuse de stat, în timp ce restul de 20 % sunt efectuate de departamentele de arheologie autorizate ale autorităților locale sau regionale <sup>(9)</sup>.

- (15) În cazul în care este necesară o evaluare, aceasta poate fi încredințată unui departament de arheologie al unei autorități locale sau regionale, autorizat în mod corespunzător de stat în conformitate cu articolul L. 522-8 din Codul patrimoniului, sau, în lipsa acestuia, INRAP. La 31 decembrie 2024, 63 de departamente ale autorităților locale sau regionale dețineau autorizația relevantă.
- (16) Autorizația împuternicește departamentul autorității locale sau regionale să efectueze toate sau unele dintre evaluările dispuse. În conformitate cu articolele L. 523-4 și R. 523-25 din Codul patrimoniului, o autoritate locală sau regională poate decide:
- să efectueze o evaluare arheologică preventivă în legătură cu un proiect de amenajare desfășurat pe teritoriul său; la 31 decembrie 2024, 51 de departamente ale autorităților locale sau regionale optaseră pentru această opțiune; fie
  - să efectueze, pentru o perioadă minimă de trei ani (articolul R. 523-27 din Codul patrimoniului), toate evaluările dispuse în legătură cu proiectele de amenajare realizate pe teritoriul său. La 31 decembrie 2024, 12 departamente ale autorităților locale sau regionale optaseră pentru această opțiune.
- (17) Atunci când statul dispune o evaluare, procedura de desemnare a operatorului responsabil cu efectuarea acesteia este următoarea:
- În cazul în care pe teritoriul pe care este planificată amenajarea există un departament autorizat al autorității locale sau regionale care a ales să efectueze toate evaluările, evaluarea îi este atribuită în mod automat.
  - În cazul în care există unul sau mai multe departamente autorizate ale autorităților locale sau regionale pe teritoriul pe care este planificată amenajarea, operatorul responsabil este, respectând ordinea de prioritate: comuna, apoi departamentul, apoi regiunea. Autoritatea locală sau regională, notificată cu respectarea ordinii de prioritate, informează statul cu privire la decizia sa privind evaluarea în termen de 14 zile de la primirea notificării de evaluare. În cazul în care niciun departament autorizat al unei autorități locale sau regionale nu dorește să efectueze evaluarea, aceasta este atribuită INRAP.
  - În cazul în care nu există nicio autoritate locală sau regională autorizată pe teritoriul pe care este planificată amenajarea, evaluarea este atribuită în mod automat INRAP.
- (18) INRAP este, de asemenea, responsabil de studiul științific al operațiunilor de arheologie preventivă și de diseminarea rezultatelor acestora. Institutul contribuie la activitățile de instruire și de informare în domeniul arheologiei, precum și la promovarea acesteia <sup>(10)</sup>.

#### 2.1.2. Activități concurențiale legate de săpăturile arheologice

- (19) INRAP efectuează, de asemenea, săpături arheologice preventive <sup>(11)</sup>. Aceste săpături sunt efectuate înaintea proiectelor de amenajare a teritoriului care ar putea aduce prejudicii vestigiilor arheologice descoperite în timpul evaluărilor. La 1 august 2003, Franța a deschis concurenței piața săpăturilor arheologice preventive prin Legea nr. 2003-707.

<sup>(8)</sup> În Franța, o direcție regională pentru cultură este un departament descentralizat al Ministerului Culturii în fiecare regiune.

<sup>(9)</sup> Raportul lui Martine Faure, deputat, comandat de ministrul culturii și comunicării, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* (Către o politică publică echilibrată în domeniul arheologiei preventive), mai 2015, disponibil la adresa: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>.

<sup>(10)</sup> În conformitate cu articolul L.523-1 din Codul patrimoniului.

<sup>(11)</sup> În conformitate cu articolele L.523-1 și R.545-26 din Codul patrimoniului.

- (20) Dezvoltatorii pot alege în prezent unul dintre următorii operatori pentru a pune în aplicare o dispoziție a statului: (i) INRAP, (ii) departamentele autorizate de arheologie ale autorităților locale sau regionale sau (iii) orice altă persoană de drept public sau privat, cu condiția ca expertiza lor științifică să fie acreditată de stat <sup>(13)</sup>.

2.1.3. *Activități în calitate de „operator de ultimă instanță” legate de săpăturile arheologice*

- (21) Articolul L 523-10 din Codul patrimoniului prevede că, „[i]n cazul în care niciun alt operator nu a aplicat sau nu îndeplinește condițiile pentru efectuarea săpăturilor, [INRAP] trebuie să le efectueze la cererea persoanei care intenționează să efectueze lucrările [...]”. Articolul L 523-13 din Codul patrimoniului prevede totodată că, „[i]n cazul în care operatorul responsabil de săpături își încetează activitatea sau în cazul în care îi este retrasă aprobarea sau autorizația, [INRAP] continuă toate operațiunile arheologice încă nefinalizate [...]”.
- (22) Această obligație impusă INRAP asigură continuitatea serviciului public de arheologie preventivă pe întreg teritoriul național. Dezvoltatorul alege în mod liber operatorul în domeniul arheologiei preventive (INRAP, organism privat acreditat sau departament autorizat al unei autorități locale sau regionale) și convine împreună cu acesta asupra prețului serviciului.
- (23) Această obligație de a acționa în calitate de operator de ultimă instanță impune INRAP să mențină o prezență pe întreg teritoriul național și să dispună, în orice moment, de expertiza și resursele necesare pentru a-și îndeplini sarcinile în termenele prevăzute de lege. Astfel, este generat un cost structural care nu poate fi acoperit integral de remunerația primită de INRAP atunci când acționează în calitate de operator de ultimă instanță.
- (24) În lipsa unui candidat, dezvoltatorul depune cererea la INRAP, împreună cu dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat, la care este anexat un caiet de sarcini, precizând modalitățile tehnice care trebuie respectate.
- (25) INRAP are apoi la dispoziție două luni pentru a transmite dezvoltatorului un proiect de contract prin care sunt stabilite condițiile de realizare a lucrărilor de săpătură. Acesta trebuie să cuprindă, printre altele, descrierea proiectului științific, data provizorie de începere a lucrărilor de săpătură, durata acestora și prețul operațiunii. Contractul semnat între dezvoltator și INRAP trebuie trimis prefectului regional care autorizează sau interzice lucrările de săpături, în funcție de conformitatea sau neconformitatea clauzelor contractului cu respectiva dispoziție.
- (26) Prețul propus de INRAP trebuie stabilit pe baza criteriilor care se aplică oricărei activități concurențiale (în conformitate cu principiul profitabilității). Aceste criterii sunt stabilite prin decizia șefului INRAP, în conformitate cu modalitățile prevăzute de consiliul său de conducere.
- (27) Orice dezacord între dezvoltator și INRAP privind clauzele sau prețul este soluționat de prefectul regional. Această procedură de arbitraj desfășurată de stat este menită să ofere o garanție dezvoltatorului, care nu are posibilitatea de a alege operatorul.
- (28) INRAP are la dispoziție șase luni de la data eliberării autorizației de începere a lucrărilor de săpături de către prefectul regional pentru a iniția operațiunea. În cazul în care nu respectă acest termen sau în cazul în care operațiunea nu este finalizată în termen de 18 luni de la data respectivă (poate fi prelungită o singură dată prin decizia prefectului regional), dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat este considerată caducă.
- (29) În cazul în care un operator responsabil de săpături își încetează activitatea sau i se retrage aprobarea sau autorizația înainte de finalizarea săpăturilor, INRAP trebuie să continue lucrările nefinalizate.
- (30) Ținând seama de progresele înregistrate la nivelul operațiunii și de condițiile din caietul de sarcini anexat la dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat, INRAP trebuie să întocmească o descriere a proiectului științific pentru finalizarea operațiunii.
- (31) Prețul propus de INRAP este stabilit în conformitate cu aceleași criterii care se aplică în lipsa unui candidat pentru executarea săpăturilor (a se vedea considerentul 26).

<sup>(13)</sup> Articolul L.523-8 din Codul patrimoniului.

- (32) În cazul unui acord, un contract încheiat între dezvoltator și INRAP stabilește prețul și termenele pentru executarea săpăturilor. Contractul semnat între dezvoltator și INRAP trebuie trimis prefectului regional care autorizează sau interzice lucrările de săpături, în funcție de conformitatea sau neconformitatea clauzelor contractului cu respectiva dispoziție.
- (33) În cazul unui dezacord între dezvoltator și INRAP cu privire la preț și/sau termene, partea care invocă problema o aduce în atenția prefectului, care stabilește prețul și/sau termenele în aceleași condiții ca în lipsa unui candidat inițial pentru executarea săpăturilor (a se vedea considerentul 27).

#### 2.1.4. Rezumatul activităților INRAP

- (34) Astfel, INRAP îi revin sarcini pentru care nu concurează cu operatori privați acreditați de stat (activități „neconcurențiale” sau „de serviciu public”). Aceste sarcini sunt evaluările arheologice preventive, exploatarea științifică a operațiunilor de arheologie preventivă, diseminarea rezultatelor, activitățile educaționale, informarea publicului și promovarea arheologiei. În schimb, INRAP se află în concurență cu operatorii acreditați de stat în domeniul săpăturilor arheologice preventive (denumite în continuare „activități concurențiale”). În cadrul acestor activități concurențiale, INRAP este supus unei obligații de serviciu public care îi impune să efectueze săpături, la cererea dezvoltatorului și sub controlul statului, atunci când nu există niciun alt operator capabil să execute dispoziția.

#### 2.2. Cum este finanțat INRAP

- (35) Articolul L 524-1 din Codul patrimoniului prevede că „[INRAP] este finanțat prin: [...] (b) subvenții din partea statului sau a oricărei alte persoane publice sau private; (c) remunerația pentru activitățile de săpături pe care le desfășoară”.
- (36) Pentru activitățile sale necurențiale din perioada 2008-2021, respectiv perioada care face obiectul plângerii, INRAP a primit următoarea finanțare publică:
- (a) până la 31 decembrie 2015, o parte din veniturile provenite din taxa pentru cercetare arheologică preventivă (RAP) <sup>(13)</sup>;
  - (b) subvenții din credite bugetare <sup>(14)</sup>;
  - (c) de la 1 ianuarie 2016, un grant de funcționare plătit de Ministerul Culturii sub formă de credite bugetare, astfel cum prevede Legea bugetului (programul 175) <sup>(15)</sup>;
  - (d) un grant de funcționare plătit de Ministerul Culturii sub formă de credite bugetare prevăzute în Legea bugetului (Programul 186 – „Cercetare culturală și cultură științifică”, integrat din 2021 în Programul 361 „Transmiterea cunoștințelor și democratizarea culturii”) <sup>(16)</sup>;
  - (e) diverse subvenții din partea unor entități publice din Franța sau din altă țară, altele decât ministerele de resort <sup>(17)</sup>.
- (37) Cuanumurile acestor surse de finanțare sunt stabilite anual în Legea bugetului.

<sup>(13)</sup> Până la 31 decembrie 2015, RAP a fost percepută ca o taxă, dar a fost alocată direct Fondului național de arheologie preventivă (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) și operatorilor de evaluare (INRAP și autoritățile locale sau regionale) pentru a le permite să își îndeplinească sarcinile de evaluare și cercetare. În conformitate cu articolul L. 524-2 din Codul patrimoniului, RAP este datorată de orice persoană, inclusiv coproprietari, care intenționează să efectueze lucrări care afectează subsolul și care (a) fac obiectul unei autorizații sau al unei declarații prealabile în temeiul Codului urbanismului; (b) necesită o evaluare a impactului în conformitate cu Codul mediului; sau (c) în cazul lucrărilor de excavare a solului, fac obiectul unei declarații administrative prealabile în conformitate cu condițiile stabilite într-un decret al Consiliului de Stat. În cazul în care lucrările sunt fracționate, suprafața de teren care trebuie avută în vedere este cea prevăzută în programul general de lucru.

<sup>(14)</sup> Pentru a compensa lipsa veniturilor din RAP, statul a plătit în mod repetat INRAP subvenții suplimentare din creditele bugetare pentru a acoperi îndeplinirea sarcinilor sale de evaluare și cercetare.

<sup>(15)</sup> La 1 ianuarie 2016, acest grant a înlocuit colectarea directă a RAP de către INRAP, care, de atunci, a fost vărsată la bugetul general al statului.

<sup>(16)</sup> Acest grant contribuie la finanțarea sarcinilor de cercetare și diseminare culturală ce revin INRAP.

<sup>(17)</sup> Aceste subvenții au fost plătite pentru operațiuni specifice necurențiale, în special pe baza unor cereri de proiecte, și au implicat sume marginale.

- (38) După această dată, ca urmare a adoptării Legii bugetului nr. 2015-1785 pentru anul 2016 din 29 decembrie 2015, care a abrogat litera (a) a articolului L. 524-1 menționat anterior, activitățile neconcurențiale ale INRAP au fost finanțate în esență printr-un grant de funcționare care i-a fost plătit de stat sub formă de credite bugetare prevăzute de Legea bugetului (Programul 175 – „Patrimoniul”). De atunci, RAP a fost vărsată la bugetul general al statului. În prezent, aceasta corespunde definiției unui impozit.
- (39) Valoarea totală a finanțării publice acordate INRAP pentru activitățile sale neconcurențiale în perioada 2008-2021 a fost de [900-1 300] (\*) milioane EUR <sup>(18)</sup>.
- (40) În plus, în perioada 2008-2021, începând cu anul 2015, INRAP a primit subvenții pentru cheltuielile de serviciu public aferente activităților sale desfășurate în calitate de operator de ultimă instanță pentru săpături arheologice. Cuantumul acestor subvenții s-a ridicat la 22,69 milioane EUR pentru perioada 2015-2018 <sup>(19)</sup>. Pentru perioada 2019-2021, cuantumul a fost de 21,72 milioane EUR (7,24 milioane EUR pe an). Cu toate acestea, în 2019, INRAP a ales să aloce toate fondurile publice primite de la stat, inclusiv subvenția pentru cheltuielile de serviciu public, activităților sale strict neconcurențiale, în conformitate cu angajamentele asumate față de autoritatea în domeniul concurenței. În consecință, începând din 2019, nicio subvenție pentru cheltuielile de serviciu public nu a finanțat activitățile de săpături preventive ale INRAP.
- (41) Subvenția anuală pentru cheltuielile de serviciu public este adoptată în fiecare an de parlament ca parte a Legii bugetului. Aceasta este înscrisă în creditele bugetare ale programului 175 – „Patrimoniul”. Prin urmare, este vorba despre o formă de finanțare forfetară în avans, iar nu despre o rambursare sau o compensație plătită după eveniment pentru costurile suportate de INRAP.
- (42) Această subvenție a fost stabilită ca urmare a contractiei semnificative a pieței săpăturilor începând din 2012, după care veniturile INRAP au scăzut cu [38-52] % între 2013 și 2017. În timp ce, până în 2014, INRAP a fost în măsură să acopere costurile care decurg din obligația sa de a interveni în calitate de operator de ultimă instanță datorită excedentelor rezultate din activitățile sale concurențiale, începând din 2015, contractia pieței nu i-a mai permis să acționeze în acest sens. Prin urmare, s-a decis plata subvențiilor începând cu anul 2015 în mod specific pentru anumite costuri suplimentare generate de obligația respectivă.
- (43) În perioada 2015-2018, subvenția pentru cheltuielile de serviciu public plătită INRAP a fost destinată în mod specific următoarelor costuri suplimentare generate de obligațiile impuse de legiuitor pe piața săpăturilor:
- **Prezența pe întreg teritoriul:** INRAP trebuie să exploateze o rețea de 54 de sedii pentru a acoperi întregul teritoriu, în timp ce principalul operator privat care efectuează săpături pe întreg teritoriul francez, care nu este supus unei astfel de obligații, dispune de doar 16 sedii. Cele 38 de sedii suplimentare generează costuri adiționale în ceea ce privește chiria, taxele și întreținerea.
  - **Capacitatea de a interveni în orice moment și în toate mediile:** INRAP trebuie să angajeze pe perioadă nedeterminată aproximativ 60 de specialiști (arheozoologi, palinologi etc.). Această obligație impune costuri marginale pentru remunerație și taxe.
  - **Planul de combatere a locurilor de muncă precare:** pe baza unui acord politic încheiat între ministrul culturii și sindicate, INRAP a adoptat un plan de combatere a locurilor de muncă precare în perioada 2014-2016, prin recrutarea cu contracte cu durată nedeterminată a 210 membri ai personalului care lucrau deja în cadrul INRAP pe bază de contract cu durată determinată, în contextul unei contractii foarte accentuate a pieței săpăturilor.
  - **Costuri fiscale suplimentare:** costurile fiscale suplimentare sunt legate de impozitul pe profit la nivel regional (*Contribution Économique Territoriale – CET*), care este constituit din impozitul pe bunurile imobile ale întreprinderilor (*Cotisation Foncière des Entreprises – CFE*) și contribuția la valoarea adăugată a întreprinderilor (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises – CVAE*).
  - **Impozitul pe bunurile imobile ale întreprinderilor:** costurile suplimentare generate de cele 38 de sedii suplimentare administrate de INRAP determină automat o creștere a impozitului pe bunurile imobile ale întreprinderilor. Trebuie remarcat faptul că impozitul pe profit la nivel regional este atribuit în întregime sectorului concurențial.

(\*) Informații confidențiale.

<sup>(18)</sup> Sursă: autoritățile franceze.

<sup>(19)</sup> Ibidem.

- Contribuția la valoarea adăugată a întreprinderilor: INRAP datora contribuția la valoarea adăugată a întreprinderilor la o rată de 1,5 % din valoarea adăugată în scopuri fiscale. Întrucât subvenția pentru cheltuielile de serviciu public le-a majorat pe acestea din urmă, baza de impozitare a fost, în consecință, mai ridicată, generând un cost suplimentar imputabil sectorului concurențial. Din 2019, subvenția a fost alocată sectorului neconcurențial, ceea ce a avut ca efect neutralizarea impactului său asupra valorii adăugate și, prin urmare, asupra cuantumului contribuției la valoarea adăugată a întreprinderii.

- (44) În perioada 2008-2021, INRAP a beneficiat, de asemenea, de creditul fiscal pentru activitățile de cercetare (*crédit d'impôt recherche* – „CIR”) <sup>(20)</sup>. Creditul fiscal pentru activitățile de cercetare a fost plătit începând cu anul 2016 pentru perioada de după 2013. Valoarea creditului fiscal pentru activitățile de cercetare acordat pentru anii 2013-2021 este de [55-75] de milioane EUR <sup>(21)</sup>.
- (45) În cele din urmă, INRAP a primit o injecție de capital în valoare de [20-25] de milioane EUR din partea Ministerului Culturii pe parcursul a trei exerciții financiare succesive (2015, 2016 și 2017) pentru a-i permite să își onoreze datoria contractată la înființarea sa în cadrul Agence France Trésor (AFT) <sup>(22)</sup>.
- (46) Potrivit raportului de activitate al INRAP pentru anul 2020 <sup>(23)</sup>, la 31 decembrie 2020, institutul dispunea de: 2 286 de membri ai personalului, venituri în valoare de 175 de milioane EUR în 2020 și un venit net de 6,4 milioane EUR.

### 2.3. Prezența INRAP pe piața săpăturilor arheologice preventive

- (47) INRAP este prezent în regiunile Auvergne – Rhône-Alpes, Bourgogne – Franche-Comté, Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée și Nouvelle-Aquitaine, precum și în teritoriile de peste mări.

Harta 1

#### Prezența INRAP în Franța la 1 ianuarie 2024



Sursă: Raportul de activitate al INRAP pentru anul 2023.

<sup>(20)</sup> Creditul fiscal pentru activitățile de cercetare constituie o măsură de sprijinire a activităților de cercetare și dezvoltare (C&D) pentru care cheltuielile suportate pot fi deduse din impozitul pe profit în anumite condiții și într-o măsură care depinde de valoarea investițiilor.

<sup>(21)</sup> Sursă: autoritățile franceze. Autoritățile franceze au susținut în mod constant că, în ceea ce privește creditul fiscal pentru activitățile de cercetare, aceasta este o măsură neselectivă de sprijinire a activităților de cercetare și dezvoltare și, în opinia lor, nu constituie un ajutor de stat.

<sup>(22)</sup> Sursă: autoritățile franceze.

<sup>(23)</sup> Raportul de activitate al INRAP pentru anul 2020: inrap\_ra2020\_vexe-bd\_1.pdf.

- (48) Pentru a îndeplini obiectivele stabilite de legiuitor în ceea ce privește coerența și buna funcționare a serviciului public de arheologie preventivă (articolul L. 522-1 din Codul patrimoniului), Ministerul Culturii trebuie să efectueze un inventar al pieței săpăturilor arheologice preventive. În acest scop, se bazează pe un flux regulat de informații furnizate de departamentele de arheologie ale statului cu privire la toate contractele încheiate între operatori și dezvoltatori pe care departamentele le au la dispoziție în conformitate cu articolul R 523-45 din Codul patrimoniului.
- (49) Acest inventar al pieței săpăturilor arheologice preventive trebuie să includă numărul de săpături autorizate și valorile estimate ale contractelor încheiate între dezvoltatori și operatori.

Tabelul 1

**Repartizarea numărului de săpături arheologice autorizate în Franța în perioada 2009-2024**

| Anul  | INRAP                                                 |           | Alți operatori                                        |           | Total |
|-------|-------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------|-----------|-------|
|       | Numărul de săpături arheologice preventive autorizate | %         | Numărul de săpături arheologice preventive autorizate | %         |       |
| 2009  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 368   |
| 2010  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 457   |
| 2011  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 448   |
| 2012  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 525   |
| 2013  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 490   |
| 2014  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 457   |
| 2015  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 447   |
| 2016  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 458   |
| 2017  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 431   |
| 2018  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 478   |
| 2019  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 460   |
| 2020  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 413   |
| 2021  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 442   |
| 2022  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 462   |
| 2023  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 496   |
| 2024  | [...]                                                 | [...]     | [...]                                                 | [...]     | 468   |
| Total | [3 600-4 000]                                         | [38-53] % | [3 300-3 700]                                         | [40-50] % | 7 300 |

- (50) Din informațiile publice disponibile pentru perioada 2009-2024 reiese în mod clar faptul că INRAP ocupă o poziție semnificativă pe piața săpăturilor arheologice preventive și efectuează în medie [38-53] % din săpăturile preventive autorizate <sup>(24)</sup>, în comparație cu [40-50] % efectuate de alți operatori în Franța <sup>(25)</sup>.

<sup>(24)</sup> Numărul de referință este numărul de săpături autorizate, întrucât, de regulă, săpăturile sunt dispuse într-un număr mai mare, însă nu sunt niciodată autorizate sau efectuate.

<sup>(25)</sup> Surse: Ministerul Culturii, Date numerice privind arheologia preventivă (actualizate la 1 aprilie 2025) și rapoarte de activitate INRAP.

Tabelul 2

**Distribuția cotei de piață a săpăturilor în funcție de valoare în perioada 2009-2024**

| Anul  | INRAP                                              |           | Alți operatori                                     |           | Total |
|-------|----------------------------------------------------|-----------|----------------------------------------------------|-----------|-------|
|       | Costuri de excavare preconizate (milioane de euro) | %         | Costuri de excavare preconizate (milioane de euro) | %         |       |
| 2009  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2010  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2011  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2012  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2013  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2014  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2015  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2016  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2017  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2018  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2019  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2020  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2021  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2022  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2023  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| 2024  | [...]                                              | [...]     | [...]                                              | [...]     | [...] |
| Total | [...]                                              | [52-61] % | [...]                                              | [41-49] % | [...] |

- (51) În perioada 2009-2024, cota INRAP în funcție de valoare pe piața săpăturilor preventive a fost, în medie, de [52-61] %, comparativ cu [41-49] % pentru alți operatori (departamente autorizate ale autorităților locale sau regionale și operatori privați) <sup>(26)</sup>.

<sup>(26)</sup> Autoritățile franceze consideră că această diferență se datorează unui efect asupra volumului și unui efect asupra prețului: un efect asupra volumului, deoarece, în medie, INRAP desfășoară un număr mai mare de operațiuni pe an decât concurenții săi și un efect asupra prețului, deoarece prețurile de vânzare pe hectar oferite anual de INRAP în perioada 2009-2024 au fost aproape întotdeauna mai mari decât cele ale altor operatori și, în medie, cu [...] % mai mari decât media națională ([...] EUR pentru INRAP, comparativ cu [...] EUR pentru toți ceilalți operatori).

### 3. PROCEDURA OFICIALĂ DE INVESTIGARE

#### 3.1. Descrierea măsurilor care fac obiectul procedurii oficiale de investigare

- (52) Plângerea depusă de EVEHA se referă la (i) potențiala subvenționare încrucișată între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale ale INRAP și (ii) subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public ale INRAP.

##### 3.1.1. Subvenționare încrucișată potențială între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale ale INRAP

- (53) Astfel cum se indică în considerentul 29 din decizia de inițiere a procedurii, EVEHA susține că INRAP nu efectuează o separare contabilă adecvată între activitățile sale neconcurențiale și cele concurențiale.

- (54) În primul rând, în ceea ce privește perioada 2008-2018, care corespunde unei părți din perioada vizată de examinarea preliminară a acestor măsuri de către Comisie, înainte de punerea în aplicare a noii separări contabile a INRAP <sup>(27)</sup>:

— Comisia a constatat în decizia sa de inițiere a procedurii că necesitatea de a îmbunătăți contabilitatea analitică a INRAP a fost invocată în mai multe rânduri începând din 2013. Astfel, prim-președintele Curții de Conturi franceze a indicat în nota nr. 67181 din 6 iunie 2013 adresată ministrului culturii și comunicațiilor și ministrului învățământului superior și cercetării că „mai multe acțiuni erau [aparent] necesare de urgență pentru a asigura o concurență loială și pentru a menține calitatea științifică a operațiunilor de săpături”. În special, s-a făcut referire la necesitatea de a „[îmbunătăți] metoda de contabilitate analitică utilizată în prezent de INRAP”. În plus, în raportul public anual pe 2016 al Curții de Conturi, astfel cum au declarat ministrul finanțelor și conturilor publice și secretarul de stat pentru buget, „contabilitatea analitică nu a fost încă pe deplin introdusă în INRAP”.

— În continuare, astfel cum a menționat EVEHA <sup>(28)</sup> și astfel cum a constatat Comisia în decizia de inițiere a procedurii, în decizia sa din 1 iunie 2017 <sup>(29)</sup>, autoritatea franceză în domeniul concurenței a subliniat că, în ceea ce privește contabilitatea analitică a INRAP, aceasta nu garantează o contabilitate și o separare financiară clare și fiabile între activitățile neconcurențiale și cele concurențiale ale INRAP <sup>(30)</sup>. Autoritatea a adăugat că „nu se poate exclude, așadar, existența unui risc de subvenționare încrucișată între activitățile sale [fără scop lucrativ și cu scop lucrativ], de natură să conducă la aplicarea unor practici tarifare ce pot constitui prețuri de ruinare sau pot produce un efect de excludere <sup>(31)</sup>. Autoritatea în domeniul concurenței a constatat „că, începând cu anul 2013, veniturile alocate de INRAP activităților sale cu scop lucrativ au fost mai mici decât costurile alocate aceluiași activități cu scop lucrativ, în pofida faptului că ponderea lor din activitatea globală a INRAP a urmat tendința inversă, ceea ce sugerează că activitatea globală a INRAP este determinată în principal de activitățile sale fără scop lucrativ (având în vedere că activitatea globală a INRAP este suma activităților sale cu scop lucrativ și fără scop lucrativ)” <sup>(32)</sup>. Astfel, autoritatea în domeniul concurenței a acceptat angajamentele asumate de INRAP cu privire la introducerea unui „sistem de contabilitate analitică ce ar permite nu numai asigurarea unei separări contabile și financiare stricte (clară și fiabilă) între activitățile sale fără scop lucrativ și cele cu scop lucrativ, ci și asigurarea trasabilității resurselor alocate fiecăreia dintre sarcinile sale pentru a preveni orice risc de subvenționare încrucișată” <sup>(33)</sup> și le-a conferit caracter obligatoriu.

- (55) În al doilea rând, în ceea ce privește perioada ulterioară datei de 1 ianuarie 2018, Comisia constată în decizia sa de inițiere a procedurii că, în conformitate cu angajamentele asumate în contextul deciziei autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017, INRAP a instituit un sistem de contabilitate analitică ce a permis o identificare mai precisă a veniturilor și a costurilor aferente activităților concurențiale și, respectiv, neconcurențiale.

<sup>(27)</sup> A se vedea considerentul 35 din decizia de inițiere a procedurii. Începând cu 1 ianuarie 2018, INRAP utilizează un nou sistem de contabilitate analitică pentru a permite identificarea mai clară a veniturilor și a costurilor legate de activitățile concurențiale și, respectiv, neconcurențiale.

<sup>(28)</sup> A se vedea considerentul 42 din decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(29)</sup> Decizia 17-D-09 din 1 iunie 2017 privind practicile puse în aplicare de Institutul național pentru cercetări arheologice preventive în domeniul arheologiei preventive.

<sup>(30)</sup> Punctele 132-137 din decizia autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017.

<sup>(31)</sup> Punctul 149 din decizia autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017.

<sup>(32)</sup> Punctul 147 din decizia autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017.

<sup>(33)</sup> A se vedea rezumatul deciziei autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017. EVEHA susține că aceste angajamente nu erau respectate la momentul depunerii plângerii. EVEHA arată că, la 6 februarie 2018, a sesizat autoritatea în domeniul concurenței cu privire la nerespectarea de către INRAP a angajamentelor în cauză, în temeiul articolului L. 464-2(2) din Codul comercial (*Code de commerce*).

- (56) Cu toate acestea, Comisia a constatat că auditorul independent mandatat să verifice, să auditeze și să certifice noul sistem de contabilitate analitică al INRAP considera, după câte se pare, în declarația sa de conformitate pentru anul 2018, că exista posibilitatea îmbunătățirii în continuare a contabilității analitice a INRAP. Deși certifică faptul că INRAP operează un sistem de contabilitate analitică ce „respectă principiile contabile generale”, „respectă principiul separării contabile” și „nu dezvăluie nicio subvenționare încrucișată”, auditorul a constatat că „metodologia de alocare a cheltuielilor indirecte va trebui dezvoltată și îmbunătățită în continuare în viitor”.
- (57) În cele din urmă, Comisia a constatat în decizia sa de inițiere a procedurii că declarația de conformitate din 2020 nu mai făcea referire la necesitatea de a dezvolta și de a îmbunătăți în continuare metodologia de alocare a cheltuielilor indirecte. Potrivit acesteia, „conturile analitice în forma lor actuală nu indică [...] nicio subvenționare încrucișată”. Cu toate acestea, Comisia a constatat că, în pofida acestei îmbunătățiri, auditorul nu a exclus în mod explicit riscul de subvenționare încrucișată <sup>(34)</sup>.

### 3.1.2. Subvenții pentru cheltuielile de serviciu public

- (58) Subvențiile acordate pentru activitățile concurențiale ale INRAP se ridică la 22,69 milioane EUR în perioada care face obiectul plângerii. Aceste subvenții au fost acordate în perioada 2015-2018.

### 3.2. Decizia de inițiere a procedurii

- (59) În decizia de inițiere a procedurii, Comisia și-a exprimat îndoielile cu privire la posibila existență a unei subvenții încrucișate între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale ale INRAP, care ar putea constitui ajutor ilegal de stat (a se vedea considerentul 74 din decizia de inițiere a procedurii).
- (60) În plus, Comisia a concluzionat că subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (a se vedea considerentele 48-65 din decizia de inițiere a procedurii).
- (61) De asemenea, Comisia nu a fost convinsă de afirmația autorităților franceze potrivit căreia subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public intră sub incidența schemei cadru SA.42681, pusă în aplicare în conformitate cu articolul 53 din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare <sup>(35)</sup> („RGECA”) <sup>(36)</sup> și, ca atare, sunt compatibile cu piața internă (a se vedea considerentul 78 din decizia de inițiere a procedurii).
- (62) Comisia a subliniat că, în lipsa unei separări contabile fiabile între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale, valoarea ajutorului pentru activitățile concurențiale (care intră sub incidența subvențiilor pentru cheltuielile de serviciu public) nu putea fi stabilită cu precizie și că, prin urmare, nu se putea garanta că ajutorul era proporțional în sensul articolului 53 alineatul (7) din RGECA.
- (63) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a subliniat că autoritățile franceze au negat existența unei subvenții încrucișate în beneficiul activităților concurențiale ale INRAP. Comisia a constatat totodată că Franța nu a furnizat niciun element de probă pentru a stabili compatibilitatea ajutorului care rezultă dintr-o potențială subvenție încrucișată. În consecință, Comisia și-a exprimat, de asemenea, îndoielile cu privire la compatibilitatea măsurii (i) în cazul în care aceasta ar fi considerată ajutor de stat.
- (64) În plus, în decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia a avut în vedere examinarea compatibilității celor două măsuri în comun în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE (a se vedea considerentele 82-100 din decizia de inițiere a procedurii).
- (65) Comisia a afirmat că, potrivit înțelegerii sale cu privire la legislația franceză relevantă, arheologia preventivă și toate activitățile INRAP par să contribuie la promovarea culturii și a conservării patrimoniului și că, în orice caz, este de competența Franței să stabilească proiectele sau activitățile care intră sub incidența promovării culturii și a conservării patrimoniului, întrucât Comisia are exclusiv competența de a analiza existența unei erori vădite de apreciere (a se vedea considerentele 86 și 87 din decizia de inițiere a procedurii).

<sup>(34)</sup> A se vedea considerentele 42-44 din decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(35)</sup> Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al Comisiei din 17 iunie 2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat (JO L 187, 26.6.2014, p. 1).

<sup>(36)</sup> A se vedea considerentul 18 din decizia de inițiere a procedurii.

- (66) Având în vedere că finanțarea publică acordată INRAP pare să fie destinată integral promovării culturii și conservării patrimoniului, în decizia de inițiere a procedurii, Comisia a menționat posibilitatea ca aceasta să fie considerată necesară, adecvată și proporțională și să nu modifice în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență într-o măsură care contravine interesului comun.
- (67) În această privință, Comisia a prezentat, cu titlu preliminar, o serie de fapte pe baza cărora se putea concluziona că finanțarea acordată INRAP a fost necesară, adecvată și proporțională cu obiectivele de promovare a culturii și a conservării patrimoniului și nu a modificat în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență într-o măsură care contravine interesului comun.
- (68) Cu toate acestea, Comisia a ridicat problema efectuării unei analize a compatibilității în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE fără a fi necesară o decizie prealabilă cu privire la calificarea măsurilor în cauză drept ajutoare de stat <sup>(37)</sup>.
- (69) În consecință, având în vedere existența unor îndoeli care au făcut imposibilă excluderea definitivă a existenței unui ajutor de stat în favoarea INRAP sau stabilirea a certitudine a compatibilității acestuia cu piața internă, Comisia a decis să inițieze o procedură oficială de investigare pentru a oferi părților interesate posibilitatea de a-și prezenta observațiile în această privință și de a ajunge la o concluzie cu privire la măsurile contestate de EVEHA.

#### 4. OBSERVAȚIILE PREZENTATE DE EVEHA

- (70) Numai EVEHA a prezentat Comisiei observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii.
- (71) În ceea ce privește existența unui ajutor de stat în favoarea INRAP, EVEHA susține, în primul rând, că este de acord cu analiza Comisiei privind constatarea potrivit căreia subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public – care vizează activități deschise concurenței – constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (72) În al doilea rând, EVEHA reiterează poziția prezentată în plângerea sa potrivit căreia simplul fapt că (i) INRAP desfășoară atât activități concurențiale, cât și activități neconcurențiale și că (ii) INRAP nu a instituit un sistem de contabilitate analitică suficient de fiabil pentru a se asigura că aceste două activități sunt menținute strict separate este suficient pentru a stabili existența unui ajutor de stat în favoarea activităților concurențiale ale INRAP.
- (73) În ceea ce privește posibilitatea invocată de Comisie ca ajutorul să fie compatibil – în cazul în care finanțarea INRAP ar fi calificată drept ajutor – în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, EVEHA susține, pe de o parte, că abordarea menționată de Comisie, care constă în analiza finanțării acordate INRAP fără a face distincție între activitățile finanțate (concurențiale/neconcurențiale), constituie o eroare de drept și, pe de altă parte, că aceasta este inaplicabilă în speță.

##### 4.1. Abordarea propusă de Comisie este afectată de o eroare de drept

- (74) EVEHA consideră, în primul rând, că nu este posibilă evaluarea întregii finanțări acordate INRAP fără a diferenția cota din respectiva finanțare alocată fiecărui tip de activitate desfășurată de INRAP. EVEHA invocă următoarele argumente:
- (a) evaluarea compatibilității unei măsuri presupune calificarea prealabilă a acesteia drept ajutor de stat;
  - (b) măsurile pot fi calificate drept ajutoare de stat numai pentru fiecare activitate în parte și în funcție de fiecare piață relevantă;
  - (c) normele privind ajutoarele de stat nu permit Comisiei să analizeze în comun toate finanțările acordate INRAP și
  - (d) o analiză a practicii sale decizionale confirmă faptul că, exceptând anumite împrejurări speciale, Comisia nu poate adopta o abordare „globală” precum cea avută în vedere în considerentul 82 și următoarele din decizia de inițiere a procedurii.

<sup>(37)</sup> A se vedea considerentul 100 din decizia de inițiere a procedurii.

- (75) În primul rând, EVEHA explică faptul că, pentru a analiza compatibilitatea unei măsuri de ajutor, trebuie să se evalueze, în ordine, dacă măsura ar trebui calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și, în caz afirmativ, dacă aceasta este compatibilă cu piața internă, fie în temeiul articolului 107 alineatul (2) din TFUE, fie în temeiul articolului 107 alineatul (3) din TFUE.
- (76) În al doilea rând, potrivit EVEHA, calificarea drept ajutor de stat necesită o examinare a mai multor criterii, inclusiv dacă activitățile în cauză sunt sau nu de natură economică și dacă există sau nu un risc de denaturare a concurenței legat de măsură.
- (77) EVEHA face trimitere la Hotărârea Curții în cauza Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, care prevede că „[p]entru a determina dacă activitățile în cauză sunt cele ale unei «întreprinderi», în sensul dreptului Uniunii în domeniul concurenței, trebuie stabilită natura acestor activități, calificarea drept «activitate economică» trebuind să fie examinată pentru fiecare dintre diferitele activități desfășurate de aceeași entitate dată” <sup>(38)</sup>.
- (78) EVEHA deduce de aici că, în cazul unei unități care, precum INRAP, desfășoară tipuri diferite de activități, jurisprudența impune identificarea prealabilă (i) a activităților unității în cauză care sunt de natură economică și a celor care, dimpotrivă, nu sunt de natură economică și (ii) a pieței sau a piețelor relevante care pot fi afectate de finanțarea acordată unității.
- (79) În al treilea rând, în ceea ce privește analiza comună a finanțării tuturor activităților INRAP, potrivit EVEHA, abordarea avută în vedere de Comisie ar putea fi urmată numai cu condiția ca întreaga finanțare acordată INRAP să poată fi calificată drept ajutor de stat.
- (80) Cu toate acestea, EVEHA susține că, în cazul de față, această condiție nu este îndeplinită, întrucât, pe de o parte, autoritățile franceze consideră că unele dintre activitățile INRAP nu sunt de natură economică (ceea ce exclude calificarea finanțării lor drept ajutor de stat) și, pe de altă parte, activitățile INRAP, chiar dacă ar fi toate de natură economică (astfel cum susține EVEHA), sunt desfășurate parțial pe piețe care nu sunt deschise concurenței și pe care, prin urmare, nu se poate constata nicio denaturare a concurenței (ceea ce, din nou, exclude calificarea finanțării lor drept ajutor de stat).
- (81) De asemenea, potrivit celor indicate în continuare de EVEHA, calificarea finanțării drept ajutor de stat, care este o condiție prealabilă pentru evaluarea compatibilității acesteia, presupune, de asemenea, verificarea existenței unei denaturări a concurenței (pe lângă verificarea naturii economice a activităților finanțate). Potrivit EVEHA, această evaluare poate fi efectuată numai la nivelul fiecărei piețe relevante. În cazul de față și independent de caracterul monopolist al unora dintre activitățile INRAP, potrivit EVEHA, Comisia nu poate evalua compatibilitatea ajutorului primit de INRAP în ansamblul său fără a stabili în prealabil piața (șăpături arheologice, evaluări etc.) pe care acest ajutor ar putea avea un efect.
- (82) În al patrulea rând, EVEHA susține că, în conformitate cu analiza deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat <sup>(39)</sup>, atunci când Comisia evaluează compatibilitatea unui set de măsuri, aceasta este, în principiu, obligată să identifice fiecare măsură și apoi să analizeze, pentru fiecare măsură în parte, dacă aceasta constituie ajutor de stat și dacă este compatibilă cu piața internă.
- (83) EVEHA deduce din exemplele la care face referire în observațiile sale că, exceptând cazul în care mai multe măsuri sunt „legate în mod indisolubil”, Comisia Europeană nu evaluează niciodată „în comun” întreaga finanțare pentru o întreprindere, în special în cazul în care întreprinderea respectivă desfășoară mai multe tipuri de activități, iar finanțarea ia o serie de forme diferite.

<sup>(38)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punctul 51.

<sup>(39)</sup> Cu titlu ilustrativ, EVEHA face trimitere la Decizia (UE) 2020/1412 a Comisiei din 2 martie 2020 privind măsurile SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) puse în aplicare de Italia pentru Tirrenia di Navigazione și achizitorul acesteia, Compagnia Italiana di Navigazione (JO L 332, 12.10.2020, p. 45); Decizia (UE) 2021/1428 a Comisiei din 24 februarie 2020 privind ajutorul de stat SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) pus în aplicare de România pentru Aeroportul Internațional Timișoara – Wizz Air (JO L 308, 1.9.2021, p. 1) și Decizia 2007/613/CE a Comisiei din 10 mai 2007 privind ajutorul de stat C 1/06 (ex NN 103/05) acordat de Spania în favoarea Chupa Chups (JO L 244, 19.9.2007, p. 20).

**4.2. Articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu se aplică măsurilor în cauză**

- (84) EVEHA consideră că măsurile în cauză nu intră în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE.
- (85) În această privință, EVEHA susține că:
- (a) articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu poate fi utilizat pentru a justifica subvenționarea încrucișată, care este în mod inerent incompatibilă cu piața internă;
  - (b) articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu poate fi utilizat pentru a valida subvențiile generale în domeniul cultural și
  - (c) articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu a fost niciodată invocat de autoritățile franceze în cazul de față.
- (86) În primul rând, EVEHA subliniază că plângerea sa se referă în principal la chestiunea subvenționării încrucișate. În lipsa unei separări contabile între diversele activități ale INRAP, nu se poate exclude ca subvențiile acordate INRAP pentru activitățile sale neconcurențiale să depășească nevoile legate de aceste activități și, de asemenea, să finanțeze în mod indirect activitățile concurențiale ale INRAP.
- (87) EVEHA susține că articolul 107 din TFUE prevede posibilitatea ca un stat membru să acorde subvenții unei întreprinderi care desfășoară atât activități concurențiale, cât și activități neconcurențiale, cu condiția ca întreprinderea în cauză să pună în aplicare o separare strictă a conturilor care să garanteze că nu există subvenționare încrucișată a acestor două tipuri de activități <sup>(40)</sup>.
- (88) În observațiile sale, EVEHA susține că jurisprudența prevede interdicția generală a oricărei forme de subvenționare încrucișată de la care niciun sistem de compatibilitate nu poate deroga.
- (89) Reclamanta insistă asupra faptului că această jurisprudență se aplică și sectorului cultural și face trimitere la „grila analitică” <sup>(41)</sup> a Comisiei pentru evaluarea aplicării articolului 107 din TFUE în cazul finanțării infrastructurii, una dintre acestea vizând cultura și specificând: „În cazul în care infrastructura culturală este utilizată pentru activități atât economice, cât și neeconomice (de exemplu, organizarea de conferințe și evenimente comerciale în muzee sau centre culturale), finanțarea publică a acestora va intra sub incidența normelor privind ajutoarele de stat numai în măsura în care aceasta se referă la costurile legate de activitățile economice în cauză. În astfel de cazuri, statele membre trebuie să se asigure că finanțarea publică acordată pentru activitățile neeconomice nu poate fi utilizată pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice ale entității. Acest lucru poate fi asigurat în special prin limitarea finanțării publice la costul net (inclusiv costul capitalului) al activităților neeconomice, care trebuie identificat pe baza unei separări clare a conturilor <sup>(42)</sup>”.
- (90) EVEHA concluzionează că articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu poate fi utilizat pentru a justifica subvenționarea încrucișată, deoarece aceasta este interzisă în mod inerent în dreptul Uniunii.
- (91) În al doilea rând, EVEHA susține că derogarea prevăzută la articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE justifică ajutorul numai pentru finanțarea unor proiecte culturale specifice, cum ar fi împrumutul de opere între muzee, planurile de digitalizare a operelor cinematografice de patrimoniu sau sprijinul pentru producția cinematografică și audiovizuală. Acesta nu poate fi utilizat, de exemplu, pentru a justifica subvențiile generale în domeniul cultural (de exemplu, finanțarea televiziunii publice).

<sup>(40)</sup> A se vedea nota de subsol 39.

<sup>(41)</sup> Comisia Europeană, „Grila analitică de infrastructură pentru cultură, patrimoniu și conservarea naturii”, punctul 10 (disponibil la adresa: [https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5\\_en?filename=notion\\_of\\_aid\\_grid\\_culture\\_en.pdf](https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf)).

<sup>(42)</sup> Traducere în limba franceză: „Si les infrastructures culturelles sont utilisées à la fois pour des activités économiques et non économiques (par exemple, l'organisation de conférences et de manifestations commerciales dans des musées ou des centres culturels), leur financement public ne relèvera des règles en matière d'aides d'État que dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques en question. Dans de tels cas, les États membres doivent veiller à ce que le financement public prévu pour les activités non économiques ne puisse pas être utilisé pour subventionner de manière croisée les activités économiques de l'entité. Cela peut notamment être assuré en limitant le financement public au coût net (y compris le coût du capital) des activités non économiques, à déterminer sur la base d'une séparation comptable claire.”

- (92) Potrivit EVEHA, această regulă se explică prin (i) faptul că articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE constituie o excepție de la articolul 107 alineatul (1) din TFUE care, la fel ca orice excepție, trebuie interpretată în mod strict și (ii) condițiile de fond care trebuie îndeplinite pentru ca articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE să se aplice (în special condițiile de necesitate și proporționalitate).
- (93) În plus, EVEHA își întemeiază argumentele pe analiza sa privind practica decizională a Comisiei, care arată că, în cazul în care măsurile declarate compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE sunt destinate să sprijine un sector sau o activitate în general (ceea ce se întâmplă rar), acestea nu sunt rezervate unui singur operator, ci se aplică tuturor operatorilor care contribuie la dezvoltarea sectorului.
- (94) Prin urmare, reclamanta concluzionează că, spre deosebire de cele propuse de Comisie în decizia sa de inițiere a procedurii, articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu poate fi utilizat pentru a declara că întreaga finanțare pentru o instituție publică este compatibilă cu piața internă numai pe motiv că aceasta își desfășoară activitatea în sectorul cultural.
- (95) În sfârșit, cu titlu subsidiar, EVEHA subliniază că, după cunoștința sa, autoritățile franceze, deși sunt responsabile de notificarea măsurilor de ajutor acordate INRAP și, prin urmare, în principiu, de demonstrarea compatibilității acestor măsuri, acestea nu s-au întemeiat în niciun moment pe articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE (în special în observațiile prezentate în ianuarie și octombrie 2019) pentru a demonstra compatibilitatea respectivelor măsuri de ajutor.
- (96) Potrivit EVEHA, faptul că autoritățile franceze nu au notificat în nicio situație vreo măsură de finanțare pentru INRAP și nu au invocat nicidecum articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE (inclusiv în cadrul schimburilor efectuate cu Comisia după depunerea plângerii de către EVEHA) este un indiciu extrem de puternic al faptului că această justificare nu este eficace în cazul de față.

#### 4.3. **Condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu sunt îndeplinite în cazul de față**

- (97) În cele din urmă, în observațiile sale, EVEHA explică faptul că, deși abordarea pentru stabilirea compatibilității măsurilor menționate de Comisie în decizia de inițiere a procedurii ar fi posibilă, condițiile necesare pentru aplicarea articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu ar fi, în orice caz, îndeplinite.

##### 4.3.1. *Ajutorul acordat INRAP nu este necesar*

- (98) În primul rând, EVEHA înțelege din explicațiile Comisiei furnizate în decizia sa de inițiere a procedurii (considerentele 91 și 92) că necesitatea finanțării acordate INRAP este legată exclusiv de obligațiile specifice de serviciu public impuse INRAP de către statul francez.
- (99) EVEHA susține că acest argument nu este admisibil.
- (100) În primul rând, EVEHA subliniază că ajutorul de stat acordat sub formă de compensație pentru cheltuielile de serviciu public trebuie evaluat exclusiv în lumina articolului 106 alineatul (2) din TFUE și a normelor adoptate de Comisie pe această bază și nu în lumina articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE.
- (101) Făcând referire la „poziția specială” a INRAP (și anume obligațiile de serviciu public care îi sunt impuse) pentru a justifica necesitatea ajutorului, Comisia ar putea demonstra, cel mult, numai necesitatea finanțării acordate INRAP drept compensație pentru cheltuielile de serviciu public și nu în virtutea promovării culturii și a patrimoniului.
- (102) În al doilea rând, EVEHA susține, în orice caz, că niciuna dintre obligațiile impuse INRAP și menționate în considerentele 91 și 92 din decizia de inițiere a procedurii nu justifică vreo compensație.
- (103) Potrivit EVEHA, acest lucru este valabil în special pentru obligația INRAP de a prelua operațiunile de săpături pentru care nu s-a prezentat niciun candidat sau în raport cu care operatorul selectat nu își îndeplinește obligațiile. EVEHA susține că astfel de servicii – pentru care EVEHA nu pune în discuție obligația INRAP de a le furniza – trebuie să fie plătite la prețuri care urmează să fie stabilite în mod liber (sub rezerva arbitrajului de stat în caz de dezacord între părți). Întrucât aceste servicii trebuie plătite „în mod normal”, niciuna dintre obligațiile impuse INRAP nu poate justifica vreo compensație.

4.3.2. *Metoda prevăzută în decizia de inițiere a procedurii pentru evaluarea proporționalității ajutorului este inadecvată*

- (104) Potrivit EVEHA, ajutorul de stat poate fi considerat proporțional numai „în cazul în care același rezultat nu poate fi obținut cu un quantum mai mic al ajutorului și cu mai puține denaturări”. Rezultă că, atunci când ajutorul depășește minimul necesar, beneficiarul său beneficiază de un profit excepțional care poate denatura în mod inutil concurența și, prin urmare, ajutorul nu poate fi considerat compatibil cu piața comună.
- (105) EVEHA deduce de aici că ajutorul plătit unui operator poate fi considerat proporțional numai cu condiția ca valoarea sa să fie limitată la minimul strict necesar și ca modalitățile de plată sau de utilizare a acestuia să fi fost concepute astfel încât să limiteze pe cât posibil orice denaturare a concurenței.
- (106) În opinia EVEHA, aceste condiții nu sunt îndeplinite în cazul de față.
- (107) EVEHA constată, în primul rând, că demonstrația Comisiei din decizia sa de inițiere a procedurii se bazează exclusiv pe un paragraf scurt și pe un tabel care detaliază „ratele marjei operaționale” a INRAP pentru toate activitățile luate împreună, care (i) este lipsită de sens din punct de vedere economic și contabil și (ii) în orice caz, este insuficientă pentru a demonstra proporționalitatea ajutorului.
- (108) EVEHA consideră totodată că, în absența unei contabilități analitice care să permită alocarea corectă a veniturilor și a costurilor către diferitele activități ale INRAP, criteriul proporționalității nu poate fi îndeplinit – prin definiție – deoarece ajutorul nu este pus în aplicare în condiții care să reducă la minimum orice denaturare a concurenței.

4.3.3. *Caracterul adecvat al măsurilor nu este demonstrat*

- (109) În observațiile sale cu privire la decizia de inițiere a procedurii, potrivit EVEHA, Comisia nu a demonstrat la nivelul standardelor juridice aplicabile modul în care alte măsuri care pot fi mai puțin dăunătoare pentru concurență nu ar fi permis remediarea lipsei (presupuse) de profitabilitate a INRAP ca urmare a constrângerilor specifice impuse acesteia.
- (110) EVEHA consideră că limitarea măsurilor de finanțare publică la ceea ce este strict necesar, stabilită pe baza contabilității analitice care permite alocarea corectă a veniturilor și costurilor INRAP pentru diferitele sale activități, este suficientă pentru a limita efectele potențial dăunătoare ale finanțării publice primite de INRAP asupra concurenței. În opinia EVEHA, acest fapt în sine este suficient pentru a demonstra că ajutorul de care a beneficiat INRAP de la crearea sa nu este adecvat în modul în care a fost pus în aplicare.

4.3.4. *Condițiile comerciale și de concurență sunt în mod clar afectate de finanțarea în cauză*

- (111) În cele din urmă, EVEHA contestă explicațiile prezentate de Comisie în decizia sa de inițiere a procedurii, potrivit căreia ajutorul în cauză nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență într-o măsură care contravine interesului comun.
- (112) În primul rând, EVEHA contestă ipoteza Comisiei potrivit căreia tarifele practicate de INRAP nu constituie prețuri de ruinare și nici nu produc un efect de excludere, care se bazează pe o comparație între prețul mediu pe hectar practicat de INRAP și prețul practicat de concurenții săi.
- (113) Potrivit EVEHA, această metodă conține trei erori statistice:
- (a) În primul rând, această metodă nu ține seama de poziția specială a INRAP pe piață. În calitate de operator tradițional (și de principal actor de pe piață), INRAP intervine, de regulă, în proiectele cele mai sofisticate și la scară largă, la care operatorii mai mici, fără resursele necesare, nu au întotdeauna acces.
  - (b) În al doilea rând, această metodă nu ține seama de faptul că o parte din activitatea INRAP privește situri pe care a trebuit să le preia în calitate de operator de ultimă instanță și pentru care a fost în măsură să își stabilească prețurile fără nicio presiune concurențială.
  - (c) În al treilea și ultimul rând, EVEHA consideră că noțiunea de „preț pe hectar” la care face referire decizia de inițiere a procedurii nu este relevantă pentru analiza politiciei de stabilire a prețurilor practicate de diverși operatori prezenți pe piața săpăturilor. Costul unei săpături arheologice nu poate fi evaluat doar în funcție de suprafață, ci trebuie să țină seama și de complexitatea săpăturii, de conservarea vestigiilor și de constrângerile de natură tehnică și științifică prevăzute în caietul de sarcini (în special în ceea ce privește resursele umane – zile-om).

- (114) În plus, în contextul procedurii oficiale de investigare, EVEHA a prezentat patru hotărâri pronunțate de instanțele administrative (*Tribunaux administratifs*) din Caen și Amiens <sup>(43)</sup> în perioada 2022-2024, care au invalidat procedurile de achiziții publice pentru săpături arheologice preventive, ceea ce a dus la selectarea INRAP în defavoarea EVEHA. În aceste patru hotărâri, Tribunalul Administrativ – deși nu a constatat existența unor prețuri de ruinare – a anulat procedurile de achiziții publice pe motiv că autoritatea contractantă nu luase măsurile necesare pentru a se asigura că ofertele INRAP, mai avantajoase decât ofertele EVEHA, nu erau consecința unui avantaj rezultat din resursele alocate INRAP pentru îndeplinirea sarcinilor sale de serviciu public.
- (115) EVEHA susține, de asemenea, că demonstrația Comisiei din decizia sa de inițiere a procedurii este afectată de două erori metodologice.
- (a) În primul rând, EVEHA constată că decizia de inițiere a procedurii, deși urmărește să „evalueze” efectele pozitive ale ajutorului primit de INRAP în raport cu efectele sale negative, nu cuantifică în niciun moment efectele acestuia.
- (b) În al doilea rând, EVEHA constată că decizia de inițiere a procedurii își limitează analiza doar la practicile INRAP de stabilire a prețurilor, fără a ține seama de numeroasele alte avantaje concurențiale de care dispune (cum ar fi accesul privilegiat la informațiile obținute prin activitățile sale de evaluare) datorită statutului său și/sau finanțării publice de care se bucură.
- (116) Potrivit EVEHA, astfel de avantaje ar trebui, de asemenea, să fie luate în considerare de către Comisie în cadrul analizei efectuate, în temeiul articolului 107 din TFUE, în ceea ce privește compatibilitatea finanțării acordate INRAP.

## 5. OBSERVAȚIILE DIN PARTEA FRANȚEI

- (117) Prin scrisoarea din 3 februarie 2022, autoritățile franceze și-au transmis observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii, iar prin scrisoarea din 23 iunie 2022, cu privire la observațiile EVEHA referitoare la decizia de inițiere a procedurii.
- (118) Cu titlu introductiv, autoritățile franceze subliniază importanța sectorului culturii și conservării patrimoniului în Franța, precum și rolul central al INRAP în acest sector.
- (119) În special, autoritățile franceze au furnizat următoarele explicații.

### 5.1. Promovarea culturii și conservării patrimoniului în Franța

- (120) Pentru a transpune Convenția europeană de la Valletta din 16 ianuarie 1992 <sup>(44)</sup> (denumită în continuare „Convenția de la Valletta”) în legislația națională, Franța a adoptat în 2001 o lege care instituie un cadru structurat pentru arheologia preventivă, în care INRAP joacă un rol major. Principalul obiectiv al acestui cadru este de a asigura protecția și studierea patrimoniului arheologic afectat sau care ar putea fi afectat de lucrările de amenajare, prin integrarea cerințelor respective în materie de cercetare științifică, de conservare a patrimoniului și de dezvoltare economică și socială.
- (121) Urmărind obiectivul de a promova conservarea patrimoniului arheologic, legea din 2001 a permis prevenirea distrugerii patrimoniului excepțional al Franței, având o istorie îndelungată caracterizată de prezența umană permanentă, extinsă din punct de vedere geografic și densă încă din vremuri preistorice. Aceasta a fost structurată în jurul înființării unui organism administrativ public.
- (122) Acesta este modul în care INRAP a fost creat și plasat sub supravegherea Ministerului Culturii și a Ministerului Învățământului Superior, Cercetării și Inovării; institutul a preluat drepturile și obligațiile AFAN.

<sup>(43)</sup> Tribunalul Administrativ din Amiens, 2 iunie 2022, EVEHA/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, nr. 2000766; Tribunalul Administrativ din Caen, 23 decembrie 2022, EVEHA/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, nr. 2202744; Tribunalul Administrativ din Caen, 23 mai 2024, EVEHA/Communauté urbaine de Caen, nr. 2201752; Tribunalul Administrativ din Caen, 27 mai 2024, EVEHA/Communauté communes Argentan, nr. 2201719.

<sup>(44)</sup> Consiliul European, Convenția europeană pentru protecția patrimoniului arheologic (revizuită), Valletta, 16 ianuarie 1992, Seria Tratatelor Consiliului European nr. 143.

- (123) Convenția de la Valetta, la care toate statele membre ale Uniunii Europene sunt semnatare, prevede „necesitatea de a integra preocupările de protecție a patrimoniului arheologic în politicile de amenajare urbană și rurală și de dezvoltare culturală” și impune statelor părți „[să se angajeze] să pună în aplicare, potrivit modalităților specifice fiecărui stat, un regim juridic de protecție a patrimoniului arheologic”. Aceasta impune totodată statelor „garantarea semnificației științifice a operațiunilor de cercetare arheologică”, precum și să „sporească mijloacele materiale la dispoziția arheologiei preventive”.
- (124) INRAP joacă un rol major în lanțul operațional al arheologiei preventive, desfășurând, prin misiunile care i-au fost încredințate, activități neconcurențiale și concurențiale legate de studierea, conservarea și promovarea patrimoniului arheologic.
- (125) Activitatea sa neconcurențială implică în principal efectuarea de evaluări pentru a descoperi și a conserva vestigiile care ar putea fi distruse de proiectele de amenajare. INRAP contribuie, de asemenea, la diseminarea culturală și la promovarea arheologiei, precum și la schimbul de cunoștințe cu comunitatea științifică.
- (126) INRAP desfășoară totodată activități economice pe piața săpăturilor preventive. Trebuie efectuate săpături pentru a proteja vestigiile arheologice descoperite în timpul evaluărilor efectuate înaintea proiectelor de amenajare. Începând din 2003, legea prevede că dezvoltatorii pot solicita operatorilor publici (INRAP și departamentele arheologice ale autorităților locale sau regionale) sau operatorilor privați să efectueze operațiuni de săpături.
- (127) Legiuitorul a ales să solicite INRAP să efectueze săpături pentru care nu se prezintă niciun alt operator sau în raport cu care un operator nu își îndeplinește obligațiile, pe întreg teritoriul francez, pentru toate perioadele arheologice și în toate locațiile. În absența unui candidat pentru efectuarea unei săpături (sau a unui candidat care îndeplinește condițiile pentru efectuarea săpăturii) sau în cazul în care un operator în domeniul arheologiei preventive își încetează activitatea sau i se retrage acreditarea sau autorizația în cursul unei săpături, INRAP este obligat să efectueze săpătura sau să o continue. Prin urmare, INRAP este obligat să compenseze deficiențele altor operatori sau neîndeplinirea obligațiilor de către aceștia.
- (128) În primul caz, în care niciun operator în domeniul arheologiei preventive nu depune o ofertă pentru efectuarea unei săpături sau niciun operator nu îndeplinește condițiile pentru efectuarea acesteia, INRAP este obligat să efectueze săpătura la cererea dezvoltatorului. Dezvoltatorul trebuie să depună cererea la INRAP, împreună cu dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat, la care este anexată specificația științifică. INRAP are apoi la dispoziție două luni pentru a transmite dezvoltatorului un proiect de contract prin care sunt stabilite condițiile de realizare a lucrărilor de săpătură. Acesta trebuie să cuprindă descrierea proiectului științific, data provizorie de începere a lucrărilor de săpătură, durata acestora și propunerea de preț pentru efectuarea operațiunii. Contractul semnat între dezvoltator și INRAP trebuie transmis prefectului regional de către dezvoltator. Ulterior, prefectul regional autorizează sau interzice lucrările de săpături, în cazul în care contractul nu permite executarea dispoziției de începere a lucrărilor de săpături. Prețul operațiunii propus de INRAP trebuie stabilit de INRAP pe baza aceluiași criterii aplicabile în cazul oricărei activități concurențiale. Aceste criterii trebuie definite prin decizia șefului INRAP, în conformitate cu modalitățile prevăzute de consiliul său de conducere. Orice dezacord între dezvoltator și INRAP cu privire la condițiile sau finanțarea săpăturilor trebuie soluționat prin decizia prefectului regional. Această procedură de arbitraj desfășurată de stat este menită să ofere o garanție dezvoltatorilor, care nu au posibilitatea de a alege operatorul. De la data eliberării autorizației de începere a lucrărilor de săpături de către prefectul regional, INRAP are la dispoziție șase luni pentru a iniția operațiunea. În cazul în care nu respectă acest termen sau în cazul în care operațiunea nu este finalizată în termen de 18 luni de la data respectivă (poate fi prelungită o singură dată prin decizia prefectului regional), dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat este considerată caducă.
- (129) În al doilea caz, în situația în care un operator în domeniul arheologiei preventive își încetează activitatea sau i se retrage acreditarea sau autorizația înainte de finalizarea săpăturilor, INRAP este obligat să continue lucrările de săpături. Ținând seama de progresele înregistrate la nivelul operațiunii și de condițiile din caietul de sarcini anexat la dispoziția de începere a lucrărilor de săpături emisă de stat, INRAP trebuie să întocmească o descriere a proiectului științific pentru finalizarea operațiunii.
- (130) Prețul operațiunii propus de INRAP trebuie stabilit pe baza aceluiași criterii aplicabile în primul caz (a se vedea considerentul 128 de mai sus).
- (131) În observațiile lor cu privire la decizia de inițiere a procedurii, autoritățile franceze subliniază importanța conservării patrimoniului arheologic, care constituie o parte importantă a patrimoniului european, astfel încât acesta să poată fi transmis generațiilor viitoare.

- (132) Potrivit lor, această importanță este consacrată la articolul 167 alineatul (1) din TFUE, care prevede că „Uniunea contribuie la înflorirea culturilor statelor membre, respectând diversitatea națională și regională a acestora și punând în evidență, în același timp, moștenirea culturală comună”. Autoritățile fac trimitere și la articolul 167 alineatul (4), care prevede că „[i]n acțiunile întreprinse în temeiul celorlalte dispoziții ale tratatelor, Uniunea ține seama de aspectele culturale, în special pentru a respecta și a promova diversitatea culturilor sale”.
- (133) Autoritățile franceze explică faptul că arheologia răspunde unor cerințe imperative de interes general legate de conservarea patrimoniului național cu valoare istorică și artistică, de urmărirea unor obiective de politică culturală și de protecția mediului și a mediului urban. Odată descoperit, patrimoniul cu valoare istorică și artistică poate beneficia, de asemenea, de protecția bunurilor de patrimoniu național în sensul articolului 36 din TFUE.
- (134) În cele din urmă, autoritățile franceze susțin că modelul francez de arheologie preventivă, care îndeplinește obligațiile prevăzute de Convenția de la Valletta, și-a dovedit eficacitatea prin asigurarea unui echilibru adecvat între necesitatea de a proteja patrimoniul în toată bogăția sa și punerea în aplicare a proiectelor de amenajare. Astfel, în ultimii ani au fost făcute descoperiri majore, după cum o demonstrează săpăturile de importanță majoră efectuate recent de INRAP în Lavau (în departamentul Aube) la nivelul mormântului unui prinț celtic (secolul 5 î.Hr.) sau de firma acreditată de săpături Archeodunum SAS în Sainte-Colombe (în departamentul Rhône) la nivelul unei așezări galo-romane (secolele 1-4 d.Hr.).
- (135) Autoritățile franceze explică, de asemenea, că rezultatele săpăturilor sunt promovate în mod regulat de INRAP în publicații științifice sau generale, precum și în cadrul expozițiilor, cum ar fi expoziția organizată la Muzeul Științei și Industriei din Paris (*Cité des sciences et de l'industrie*), dedicată locuitorilor din Galia centrală și de nord din perioada cuprinsă între secolele 3 și 1 î.Hr.

## 5.2. Finanțarea INRAP în temeiul normelor privind ajutoarele de stat

- (136) În observațiile formulate, autoritățile franceze subliniază că, în comunicarea sa privind noțiunea de ajutor <sup>(45)</sup>, Comisia precizează: „[c]ultura este un vehicul de identități, de valori și de sensuri care oglindesc și modelează societățile Uniunii. Domeniul culturii și al conservării patrimoniului acoperă o gamă largă de obiective și activități, printre care: [...] situri arheologice [...] Ținând seama de caracterul special al acestora, anumite activități legate de cultură și de conservarea patrimoniului și a naturii pot fi organizate într-un mod necomercial, neavând astfel un caracter economic. Finanțarea publică a acestora ar putea, prin urmare, să nu constituie ajutor de stat. În plus, multe activități culturale sau de conservare a patrimoniului sunt nesubstituibile în mod obiectiv [...] și, prin urmare, exclud existența unei piețe reale. În opinia Comisiei, astfel de activități ar putea fi calificate, de asemenea, ca neavând un caracter economic”.
- (137) În plus, autoritățile franceze se bazează pe explicațiile Comisiei furnizate în Comunicarea privind noțiunea de ajutor de stat pentru a susține că normele privind ajutoarele de stat se aplică numai în cazul în care beneficiarul unei măsuri este o „întreprindere”, „[i]ncadrarea unei anumite entități în categoria întreprinderilor depinde astfel, în totalitate, de natura activităților sale”, iar „[o] entitate care desfășoară atât activități economice, cât și activități neeconomice trebuie considerată ca fiind o întreprindere numai în ceea ce privește prima categorie de activități”.
- (138) Pe această bază, autoritățile franceze susțin că, pentru a evalua măsurile contestate de EVEHA, trebuie să se facă mai întâi o distincție între situațiile în care INRAP desfășoară activități economice și situațiile în care acesta desfășoară activități neeconomice.

### 5.2.1. Activitățile neeconomice desfășurate de INRAP

- (139) Autoritățile franceze subliniază că cea mai mare parte a finanțării publice acordate INRAP este destinată să acopere misiuni neeconomice de interes general (evaluări, cercetare și promovare).
- (140) Potrivit autorităților franceze, principală misiune neeconomică a INRAP este de a efectua evaluări, care reprezintă piatra de temelie a arheologiei preventive.

<sup>(45)</sup> Comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 262, 19.7.2016, p. 1).

- (141) Scopul evaluărilor este de a descoperi și de a clasifica vestigiile prezente în sol prin intermediul unor instrumente tehnice adecvate, indiferent de locul, perioada și tipul lucrărilor de amenajare planificate, pentru a verifica dacă lucrările sunt de natură să aducă atingere unor elemente ale patrimoniului arheologic. Rapoartele întocmite în legătură cu aceste operațiuni conțin informații științifice care permit statului să emită ordonanțe motivate pentru măsurile de protecție a patrimoniului pe care le consideră adecvate (săpături, modificări ale proiectului de amenajare sau includerea pe listă ca monumente istorice).
- (142) Autoritățile franceze explică faptul că o altă misiune a INRAP va contribui la diseminarea culturală și la promovarea arheologiei, precum și la schimbul de cunoștințe cu comunitatea științifică, ce intră în sfera activităților excluse din domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat, astfel cum se indică la punctul 31 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat.
- (143) În consecință, autoritățile franceze susțin că activitățile menționate anterior, care sunt activități de interes general desfășurate cu finanțare publică (în valoare de [900-1 300] de milioane EUR în perioada 2008-2021), trebuie considerate activități neeconomice.
- (144) Potrivit autorităților franceze, aceste activități ar trebui, prin urmare, să fie considerate ca fiind în afara domeniului de aplicare al articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

#### 5.2.2. Activitățile economice desfășurate de INRAP în calitate de operator de ultimă instanță

- (145) Autoritățile franceze explică faptul că, pe lângă activitățile sale neeconomice finanțate din fonduri publice, INRAP efectuează, în calitate de operator de ultimă instanță, și săpături arheologice preventive care, în perioada 2008-2021, au fost finanțate aproape exclusiv din veniturile generate de INRAP pe piața săpăturilor, subvențiile publice (și anume subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public) reprezentând doar [...] % din veniturile colectate de INRAP din aceste activități.
- (146) Autoritățile franceze explică faptul că obiectivul acestor subvenții pentru săpăturile arheologice preventive este de a ajuta INRAP să facă față costurilor de interes general care îi sunt impuse prin lege, pentru a se asigura că săpăturile preventive sunt efectuate în mod corespunzător în toate circumstanțele, astfel încât piața amenajărilor și a construcțiilor să nu fie afectată.
- (147) Potrivit explicațiilor furnizate de autoritățile franceze, INRAP îi revin următoarele obligații:
- (a) să posede expertiză care să acopere toate perioadele arheologice și contextele geomorfologice;
  - (b) să efectueze săpături în cazul în care nu sunt depuse oferte în cadrul procedurilor de licitație lansate de dezvoltatori și
  - (c) să preia conducerea unui sit în cazul în care un operator nu își îndeplinește obligațiile în timpul unei operațiuni.
- (148) Pentru a ilustra importanța acestor operațiuni și necesitatea de a le finanța prin subvenții, autoritățile franceze prezintă următoarele date:

Tabelul 3

#### Costuri suplimentare generate de activitățile INRAP în calitate de operator de ultimă instanță în perioada 2008-2021

|                                                                             | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | TOTAL |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Costuri suplimentare legate de sedii</b>                                 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Costuri suplimentare legate de specialiști</b>                           | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Costuri suplimentare legate de combaterea locurilor de muncă precare</b> | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |

|                                                                                           | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019  | 2020  | 2021  | TOTAL      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|-------|------------|
| <b>Costuri suplimentare legate de impozitul pe bunurile imobile ale întreprinderilor</b>  | [...]     | [...]     | [...]     | [...]     | [...] | [...] | [...] | [...]      |
| <b>Costuri suplimentare legate de contribuția la valoarea adăugată a întreprinderilor</b> | [...]     | [...]     | [...]     | [...]     | [...] | [...] | [...] | [...]      |
| <b>Totalul costurilor marginale suplimentare care urmează să fie finanțate</b>            | [...]     | [...]     | [...]     | [...]     | [...] | [...] | [...] | [...]      |
| <b>Subvenții pentru cheltuielile de serviciu public</b>                                   | 3 850 000 | 5 800 000 | 5 800 000 | 7 242 000 | -     | -     | -     | 22 692 000 |
| <b>Diferența dintre costurile INRAP și subvenție</b>                                      | [...]     | [...]     | [...]     | [...]     | [...] | [...] | [...] | - [...]    |

- (149) Autoritățile franceze explică faptul că, pentru perioada 2015-2017, valoarea anuală a subvenției pentru cheltuielile de serviciu public alocate efectiv sectorului economic s-a menținut la un nivel inferior costurilor marginale suportate de INRAP. Pentru 2018, anul în care a intrat în funcțiune noul sistem de contabilitate analitică (pus în aplicare începând cu 1 ianuarie 2018), costurile marginale suportate de INRAP au ajuns să fie mai mici decât valoarea subvenției anuale. Potrivit autorităților franceze, această diferență se explică în parte prin reducerea costurilor marginale legate de spațiile multiple, care rezultă dintr-un efect pe termen scurt cauzat de introducerea noului sistem de contabilitate analitică și din efectul pe termen lung al controlului costurilor generate de spații. În acest context, autoritățile franceze susțin că subvenția pentru 2018 nu acoperă întreaga diferență dintre valoarea cumulată a subvenției pentru cheltuielile de serviciu public și costurile suplimentare totale generate în perioada 2015-2018, care se ridică la [...] milioane EUR. În perioada 2019-2021, costurile marginale în cuantum de [...] milioane EUR generate de constrângerile impuse INRAP pe piața săpăturilor au fost acoperite aproape exclusiv din resursele proprii ale INRAP.
- (150) Deși acceptă că această finanțare poate fi calificată drept ajutor de stat, autoritățile franceze contestă îndoilele exprimate de Comisie în decizia sa de inițiere a procedurii cu privire la posibila incompatibilitate a acestui ajutor cu dispozițiile articolului 53 din RGECA.
- (151) Autoritățile franceze susțin că finanțarea menționată mai sus îndeplinește cerințele articolului 53 din RGECA, care exceptează, printre altele, ajutoarele de exploatare pentru cultură și pentru conservarea patrimoniului sub 50 de milioane EUR înainte de 2017, 75 de milioane EUR din 2017 până în 2023 și 82,5 milioane EUR după 2023, pe întreprindere, pe an, de la obligația de notificare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) din TFUE [articolul 4 alineatul (1) litera (z) din RGECA].
- (152) Autoritățile franceze susțin că, în perioada examinată în cadrul plângerii, subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public s-au ridicat la 22,69 milioane EUR plătite între 2015 și 2018 <sup>(46)</sup>, adică un cuantum cu mult sub pragurile menționate mai sus.

<sup>(46)</sup> Pentru perioada 2019-2021, cuantumul a fost de 21,72 milioane EUR (7,24 milioane EUR pe an). Cu toate acestea, în 2019, INRAP a ales să aloce toate fondurile publice furnizate de stat, inclusiv subvenția pentru cheltuielile de serviciu public, activităților sale strict neeconomice, în conformitate cu angajamentele asumate față de autoritatea în domeniul concurenței. Astfel, din 2019, nicio subvenție pentru cheltuielile de serviciu public nu a finanțat activitățile INRAP de săpături preventive.

- (153) Autoritățile franceze explică faptul că activitățile INRAP intră sub incidența articolului 53 alineatul (2) din RGECA, cu precădere litera (b), care enumeră „patrimoniul material, inclusiv toate formele mobile și imobile de patrimoniu cultural, precum și siturile arheologice, monumentele, siturile și clădirile istorice; patrimoniul natural legat de patrimoniul cultural sau dacă este recunoscut în mod oficial ca patrimoniu cultural sau natural de către autoritățile competente ale unui stat membru”.
- (154) Potrivit autorităților franceze, subvențiile contestate în plângere finanțează costuri eligibile în temeiul articolului 53 alineatul (5) literele (d), (e) și (f) din RGECA [costuri de închiriere și echipare a spațiilor pe întreg teritoriul național, costuri aferente personalului care rezultă din necesitatea ca INRAP să acopere toate domeniile științifice și să aibă la dispoziție echipe științifice permanente pentru a se asigura că are capacitatea de a interveni oriunde pe teritoriu și în orice mediu (plan de combatere a locurilor de muncă precare)].
- (155) Autoritățile franceze constată că, în considerentul 78 din decizia de inițiere a procedurii, Comisia afirmă că „nu este exclus ca ajutorul acordat în temeiul articolului 53 din RGECA să asigure INRAP o finanțare care ar depăși limitele unui beneficiu rezonabil”.
- (156) Cu toate acestea, având în vedere sumele implicate, autoritățile consideră că subvențiile acordate respectă cerințele de intensitate și proporționalitate prevăzute la articolul 53 alineatul (7), care permit un profit rezonabil.
- (157) În primul rând (a se vedea tabelul 3), ajutorul de exploatare acordat sub forma subvenției pentru cheltuielile de serviciu public nu a fost suficient pentru a acoperi toate cheltuielile suplimentare generate în perioada 2015-2018, care s-au ridicat la [...] milioane EUR. Acest aspect este cu atât mai adevărat pentru perioada 2015-2021, având în vedere că subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public au încetat să mai fie contabilizate pentru activitățile INRAP în calitate de operator de ultimă instanță începând din 2019, în timp ce costurile suplimentare s-au ridicat la [7,03-28,8] milioane EUR. În al doilea rând, pentru toate activitățile de săpături arheologice preventive (inclusiv activitățile în calitate de operator de ultimă instanță), echilibrul dintre resurse și cheltuieli se ridică la [...] milioane EUR [nivelul excedentului brut de exploatare, după contabilizarea creditului fiscal pentru cercetare și dezvoltare (*crédit d'impôt-recherche* – CIR)] în exercițiile financiare 2008-2021 (a se vedea tabelul 5), ceea ce reprezintă o marjă de exploatare de aproximativ [2,8-4,6] % și, prin urmare, un profit rezonabil. Cuantumul acestor ajutoare au fost stabilite pe baza unor previziuni rezonabile ale costurilor generate de obligațiile impuse INRAP prin Codul patrimoniului în ceea ce privește săpăturile, și anume un domeniu de activitate care acoperă întregul teritoriu, resursele umane calificate să acopere toate perioadele arheologice, toate locațiile și mediile, precum și intervențiile în cazul absenței candidaților sau al neîndeplinirii obligațiilor de către operatorul inițial.
- (158) Întrucât autoritățile franceze consideră că au fost îndeplinite condițiile de aplicare a regulamentului, în special în ceea ce privește activitățile, costurile eligibile și intensitatea ajutorului, din motive de securitate juridică, subvențiile au fost plasate sub regimul schemei cadru SA.42681 <sup>(47)</sup>.

### 5.3. Separarea contabilă la nivelul INRAP

- (159) Cu titlu introductiv, autoritățile franceze subliniază existența și situația separării contabile la nivelul INRAP, care a fost consolidată și perfecționată treptat.

#### 5.3.1. Perioada 2008-2017

- (160) În mod specific pentru perioada 2008-2017, autoritățile franceze explică faptul că INRAP a ținut o evidență contabilă separată pentru activitățile sale neeconomice, care au fost finanțate de Ministerul Culturii, precum și pentru activitățile sale economice.
- (161) Înainte de 1 ianuarie 2018, conturile INRAP se bazau pe următoarele principii de alocare:

**Etapa 1:** Cheltuielile directe au fost alocate domeniilor de activitate și unităților organizaționale. Inițial, INRAP a alocat toate cheltuielile directe domeniului său de activitate (săpături, evaluări, cercetare, promovare etc.) și unității organizaționale (direcții ale sediului central, direcții interregionale sau centre de cercetare arheologică). Consumul de servicii de asistență (logistică, IT, formare etc.) și cheltuielile generale au fost alocate cheltuielilor indirecte și costurilor structurale.

<sup>(47)</sup> SA.42681 – Régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine.

**Etapa 2:** Cheltuielile directe au fost alocate activităților și sectoarelor. Activitățile au fost atribuite unui sector – în cazul săpăturilor și al activităților de consultanță de specialitate, sectorului concurențial.

| Sectorul concurențial                                     | Sectorul neconcurențial                             | Sectorul mixt       |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|---------------------|
| Costuri aferente săpăturilor, Legea din 2003              | Costuri de evaluare, Legea din 2003                 | Costuri indirecte   |
| Costuri aferente consultanței de specialitate și formării | Costuri de evaluare, Legea din 2001*                | Costuri structurale |
|                                                           | Costuri aferente săpăturilor, Legea din 2001*       | Impozite            |
|                                                           | Costuri de promovare                                |                     |
|                                                           | Costuri de cercetare                                |                     |
|                                                           | Costuri aferente săpăturilor planificate de INRAP** |                     |

**Etapa 3:** Au fost alocate cheltuieli (indirecte) legate de sectorul mixt (concurențial și neconcurențial). Această etapă a implicat alocarea cheltuielilor aferente sectorului mixt. INRAP a alocat cheltuielile indirecte de exploatare tuturor activităților arheologice pe care le-a sprijinit pe baza numărului de zile-om dedicate pentru fiecare activitate. Cheltuielile generale comune, care constituiau costuri comune sectoarelor concurențiale și neconcurențiale, au fost defalcate în funcție de numărul de zile-om pe activitate și pe sector. Costurile fiscale au fost, de asemenea, alocate în conformitate cu norme specifice:

- 100 % din impozitul pe profit la nivel regional (CET) a fost alocat sectorului cu scop lucrativ.
- Creditul fiscal pentru cercetare și dezvoltare (CIR) a fost alocat activității de „săpături”.
- Impozitul pe numărul de salariați a fost alocat integral sectorului neconcurențial.

**Etapa 4:** Alocarea veniturilor. Veniturile directe au fost alocate inițial domeniului lor de activitate și unității organizaționale. Subvențiile au fost alocate după cum urmează:

- 100 % din grantul de funcționare („RAP bugetată”) a fost alocat activităților neconcurențiale.
- 100 % din subvenția pentru cercetare a fost alocată activității de „cercetare”.
- Grantul de funcționare a fost alocat sectorului neconcurențial.
- Subvenția pentru cheltuielile de serviciu public a fost alocată sectorului concurențial.

- (162) Autoritățile franceze subliniază că acest sistem contabil a fost adaptat în funcție de avizele și recomandările primite.
- (163) Ca răspuns la afirmațiile EVEHA din plângerea sa și la explicațiile Comisiei din decizia sa de inițiere a procedurii, autoritățile franceze susțin că obiectivele INRAP și contractul de performanță pentru perioada 2011-2013, elaborat între INRAP și ministerele sale de resort și extins pentru a acoperi anul 2014, au afirmat că INRAP dispunea deja de o „contabilitate analitică ce permite distincția și repartizarea costurilor între sectorul fără scop lucrativ și cel cu scop lucrativ și orientarea activităților de-a lungul principalelor axe: evaluări, săpături, cercetare, promovare și acțiune internațională”.
- (164) În această privință, autoritățile franceze subliniază că nota nr. 67181 din 6 iunie 2013, adresată de prim-președintele Curții de Conturi ministrului culturii și comunicațiilor și ministrului învățământului superior și cercetării și care acoperă perioada 2002-2011, citată deja de reclamantă, recunoaște existența contabilității analitice, subliniind însă necesitatea îmbunătățirii acesteia <sup>(48)</sup>.
- (165) Autoritățile franceze susțin totodată că, în urma raportului Curții de Conturi din 2013, obiectivele INRAP și contractul de performanță pentru perioada 2015-2017, extins pentru a acoperi anul 2018, se refereau la faptul că acesta „a fost angajat timp de mai mulți ani în elaborarea contabilității analitice, în vederea îmbunătățirii calității informațiilor privind prețurile sale de cost, precum și structura și componentele variabile ale acestora”.

<sup>(48)</sup> Nota menționa „deficiențe în contabilitatea costurilor curente”.

- (166) Autoritățile franceze explică faptul că INRAP a luat măsuri pentru a îmbunătăți calitatea gestiunii sale bugetare, contabile și analitice printr-o procedură riguroasă de audit intern. Potrivit autorităților franceze, INRAP se concentrează pe consolidarea sistemului său prin intermediul unor instrumente actualizate, validate și reciproc coerente pentru coordonarea diferitelor proceduri. Cadrul de control intern, cartografierea riscurilor și planurile de acțiune sunt prezentate anual consiliului de conducere spre dezbateri.
- (167) Potrivit autorităților franceze, Curtea de Conturi ar fi trebuit să fie convinsă de eforturile depuse de INRAP pentru a-și îmbunătăți sistemul de gestionare, întrucât, în raportul său anual din 2016, aceasta afirmă, în ceea ce privește politica INRAP în domeniul arheologiei, că „[î]n domeniul financiar, contabilitatea analitică a institutului a fost îmbunătățită, iar implementarea sistemului informatic pentru gestionarea diferitelor aspecte ale operațiunilor de evaluare și săpături (planificarea resurselor, gestionarea bugetului, monitorizarea timpului consacrat) este aproape finalizată. Aceste instrumente vor permite diferențierea, din motive obiective, a cheltuielilor legate de activitățile de serviciu public ale institutului, finanțate din fonduri publice, de costul activităților sale cu scop lucrativ (în principal săpături), pentru a nu denatura concurența cu alți operatori. O mai bună cunoaștere a costurilor și a venitului net pentru fiecare activitate reprezintă, de asemenea, o pârghie importantă pentru îmbunătățirea gestionării la nivelul institutului. Procedurile de contabilitate internă și de control bugetar au fost, de asemenea, instituite treptat”<sup>(49)</sup>.
- (168) Autoritățile franceze explică, de asemenea, că, în ciuda afirmațiilor EVEHA, în decizia sa din 2017<sup>(50)</sup>, autoritatea în domeniul concurenței nu a constatat că INRAP a încălcat dreptul concurenței și, prin urmare, nu a impus o sancțiune. În plus, autoritățile franceze susțin că autoritatea în domeniul concurenței nu a constatat lipsa unei separări adecvate a conturilor între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale ale INRAP, ci s-a limitat să constate că sistemul ar putea fi îmbunătățit<sup>(51)</sup>.
- (169) În concluzie, autoritățile franceze susțin că, în perioada 2008-2017, INRAP dispunea de un sistem de contabilitate analitică îmbunătățit prin diferitele acțiuni întreprinse începând cu anul 2013, cu respectarea cadrului de reglementare stabilit prin Decretul nr. 2012-1246 din 7 noiembrie 2012 privind gestiunea bugetară și contabilitatea publică.

### 5.3.2. Perioada de după 2018

- (170) Începând cu 1 ianuarie 2018, INRAP a introdus un nou model de contabilitate analitică pentru a asigura o separare contabilă și mai strictă și mai fiabilă între activitățile sale fără scop lucrativ (serviciu public fără caracter economic) și activitățile sale cu scop lucrativ (sector economic deschis concurenței), pe baza unei abordări a costurilor marginale.

**Etapa 1:** Cheltuielile directe sunt alocate domeniilor de activitate și unităților organizaționale. Inițial, INRAP alocă toate cheltuielile directe domeniului său de activitate (săpături, evaluări, cercetare, promovare etc.) și unității organizaționale (direcții ale sediului central, direcții interregionale sau centre de cercetare arheologică). Consumul de servicii de asistență (logistică, IT, formare etc.) și cheltuielile generale sunt alocate cheltuielilor indirecte și costurilor structurale.

**Etapa 2:** Activitățile sunt alocate pe sectoare (concurențiale și neconcurențiale). Activitățile sunt alocate unui sector:

| Sectorul economic deschis concurenței                     | Sectorul neeconomic                                 | Nu se alocă niciunui sector |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------|
| Costuri aferente săpăturilor, Legea din 2003              | Costuri de evaluare, Legea din 2003                 | Costuri indirecte           |
| Costuri aferente consultanței de specialitate și formării | Costuri de evaluare, Legea din 2001*                | Costuri structurale         |
|                                                           | Costuri aferente săpăturilor, Legea din 2001*       | Impozite                    |
|                                                           | Costuri de promovare                                |                             |
|                                                           | Costuri de cercetare                                |                             |
|                                                           | Costuri aferente săpăturilor planificate de INRAP** |                             |

<sup>(49)</sup> Raportul anual pe 2016 al Curții de Conturi, p. 566.

<sup>(50)</sup> A se vedea nota de subsol 29.

<sup>(51)</sup> Autoritatea în domeniul concurenței menționează lipsa unor „instrumente contabile pe deplin satisfăcătoare” și „deficiențele” rămase în contabilitatea analitică a INRAP.

**Etapa 3:** Sunt prelucrate costurile funcțiilor de sprijin și cheltuielile generale. Această etapă, în care sunt prelucrate cheltuielile indirecte și cheltuielile generale, implică doi pași:

- În primul rând, INRAP alocă cheltuielile indirecte de exploatare tuturor activităților arheologice pe care le sprijină pe baza numărului de zile-om dedicate pentru fiecare activitate.
- În al doilea rând, acesta alocă apoi cheltuielile generale comune, inclusiv cele corespunzătoare sediului central și funcțiilor centrale de asistență, care reprezintă costuri comune sectoarelor concurențiale și neconcurențiale. Acestea sunt alocate pe baza abordării costurilor marginale, utilizând o cheie de repartizare specifică. Cheltuielile generale care nu pot fi alocate direct sunt defalcate în funcție de un raport de [...] % pentru sectorul economic deschis concurenței și de [...] % pentru sectorul neeconomic. Acest raport se calculează prin combinarea a două criterii: un criteriu extern bazat pe o valoare de referință de 12 concurenți privați și un criteriu intern privind activitățile de sprijin. Raportul de [...] % este media acestor două scenarii, ceea ce conduce la o alocare ce se impune a fi examinată în lumina principiului costurilor marginale.
- Costurile fiscale sunt, de asemenea, alocate în conformitate cu norme specifice:
  - 100 % din impozitul pe profit la nivel regional (CET) este alocat sectorului concurențial.
  - Creditul fiscal pentru cercetare și dezvoltare (CIR) este alocat activității de „săpături”.
  - Impozitul pe numărul de salariați este alocat integral sectorului neconcurențial.

**Etapa 4:** Alocarea veniturilor. Veniturile directe sunt alocate inițial domeniului lor de activitate și unității organizaționale. Subvențiile sunt alocate după cum urmează:

- Începând din 2019, toate granturile de funcționare sunt alocate sectorului neconcurențial.
- 100 % din subvenția pentru cercetare este alocată activității de „cercetare”.

- (171) În ceea ce privește această perioadă, autoritățile franceze subliniază că firma de contabilitate mandatată în calitate de auditor independent în cadrul contractului INRAP „Audit al modelului de contabilitate analitică, de stabilire a costurilor și de certificare” precizează, în declarația sa de conformitate pentru anul 2018, că, în ceea ce privește contabilitatea analitică a INRAP, aceasta „respectă principiul separării contabile” și „nu indică existența unei subvenționări încrucișate”.
- (172) Autoritățile franceze subliniază că auditorul a afirmat totodată că „în viitor, metodologia de alocare a cheltuielilor indirecte va trebui dezvoltată și îmbunătățită în continuare”. În plus, autoritățile franceze explică faptul că, în declarația sa de conformitate pentru anul 2019, auditorul nu a reiterat această solicitare privind o metodologie mai detaliată de alocare a cheltuielilor indirecte, ceea ce dovedește că metodologia a fost îmbunătățită între timp și că recomandarea auditorului a fost pusă în aplicare.
- (173) Potrivit autorităților franceze, pentru anul 2020, auditorul a concluzionat din nou după cum urmează: „contabilitatea analitică a INRAP este conformă cu contabilitatea generală și include toate costurile înregistrate în aceasta și respectă principiul separării contabile”, „contabilitatea analitică a INRAP este conformă cu principiile contabile generale”, iar „prezentarea curentă a contabilității analitice a INRAP nu indică existența unei subvenționări încrucișate”.
- (174) În plus, potrivit autorităților franceze, contabilitatea analitică instituită în 2018 în cadrul angajamentelor asumate față de autoritatea în domeniul concurenței evidențiază veniturile și costurile activităților neeconomice și economice ale INRAP potrivit unei metode și unor chei de repartizare recomandate de o societate de consultanță independentă, al căror principiu trebuie să fi fost acceptat de autoritatea în domeniul concurenței, întrucât aceasta nu a pus până în prezent sub semnul întrebării respectarea de către INRAP a angajamentelor asumate.
- (175) Autoritățile franceze subliniază că, în conformitate cu principiul separării contabile, costurile legate de activitățile INRAP sunt determinate prin alocarea directă a costurilor operațiunilor și prin alocarea indirectă a costurilor structurale, pe baza unor chei de repartizare specifice, a căror coerență și relevanță asigură o relație de cauzalitate cantitativă cu unitățile de lucru.

- (176) Potrivit autorităților franceze, contabilitatea analitică a INRAP permite astfel să se stabilească cu precizie totalitatea costurilor legate de fiecare dintre activitățile INRAP, inclusiv cele din sectorul neeconomic.
- (177) Autoritățile franceze contestă afirmația reclamantei, menționată de Comisie în decizia sa de inițiere a procedurii, potrivit căreia metoda de contabilitate analitică a INRAP este părtinitoare.
- (178) Acestea explică faptul că, pe lângă legătura stabilită între contabilitatea analitică și valoarea subvențiilor publice, sunt surprinse de afirmația nefondată potrivit căreia nivelul subvențiilor publice ar fi excesiv de ridicat. Valoarea acestor subvenții este estimată de Ministerul Culturii în funcție de nevoile operaționale și bugetare care decurg din misiunea de serviciu public a INRAP. Această estimare este apoi prezentată Parlamentului, care o adoptă sub formă de credite bugetare înscrise într-o lege a bugetului. Granturile de funcționare plătite sectorului neeconomic al INRAP au fost menținute la un nivel stabil (excluzând sprijinul legat de COVID-19) în exercițiile financiare 2018, 2019 și 2020.
- (179) Potrivit autorităților franceze, afirmația reclamantului este cu atât mai eronată cu cât, pentru aceste trei exerciții financiare, subvențiile respective s-au dovedit insuficiente pentru a acoperi toate costurile generate de activitățile din acest sector, datorile fiind acoperite din veniturile sectorului concurențial <sup>(52)</sup>.
- (180) În plus, potrivit celor susținute de autoritățile franceze, Curtea de Conturi, care este o instanță independentă, are competența de a aprecia, de a audita și de a evalua conturile publice în conformitate cu standardele naționale și europene în vigoare, inclusiv cu cele referitoare la contabilitatea analitică (a se vedea Decretul din 2012 menționat în considerentul 169 de mai sus).
- (181) Curtea de Conturi nu a inițiat însă nicio procedură împotriva INRAP. Dimpotrivă, astfel cum s-a menționat mai sus, în raportul său anual pe 2016, Curtea de Conturi a subliniat îmbunătățirea sistemului de gestiune bugetară al INRAP.
- (182) În plus, autoritățile franceze subliniază că, în 2020, funcția de control intern al riscurilor din cadrul Ministerului Culturii (MCIMR) a salutat eforturile depuse de INRAP în scopul de a-și menține și îmbunătăți abordarea în materie de audit intern. În aceeași ordine de idei, în 2021, Serviciul general de audit economic și financiar (*Contrôle Général Économique et Financier* – CGEFI), care exercită funcții de control, de audit și de consiliere sub autoritatea ministrului economiei și finanțelor, în conformitate în special cu Decretul nr. 2017-510 din 7 aprilie 2017 și cu Decretul nr. 2012-1246 din 7 noiembrie 2012, a constatat că punerea în aplicare de către INRAP a controlului bugetar și contabil intern menit să garanteze calitatea conturilor întocmite era eficace și a luat act de standardul ridicat al mecanismelor de audit intern ale INRAP.
- (183) Pe baza celor de mai sus, autoritățile franceze susțin că INRAP, care respecta deja normele juridice și de reglementare în materie de contabilitate înainte de 2018, a continuat să consolideze și să perfecționeze sistemul existent de contabilitate analitică pentru a răspunde cerințelor în creștere, inclusiv celor impuse de autoritatea în domeniul concurenței în 2018, precum și pentru a distinge cât mai exact posibil cheltuielile și veniturile legate de activitățile sale de serviciu public, finanțate din fonduri publice, de cele legate de activitățile concurențiale, astfel cum reiese din declarațiile auditorilor.

#### 5.4. Absența subvenționării încrucișate și compatibilitatea măsurilor contestate

##### 5.4.1. Argumentele Franței în ceea ce privește absența subvenționării încrucișate

- (184) În observațiile lor cu privire la decizia de inițiere a procedurii, autoritățile franceze explică faptul că, în conformitate cu principiile referitoare la sarcina probei în materie de ajutoare de stat, sarcina de a dovedi existența unui ajutor revine Comisiei Europene.
- (185) Potrivit autorităților franceze, Tribunalul Uniunii Europene a precizat că mijloacele de probă incriminatoare și motivarea unei decizii a Comisiei trebuie „să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul” <sup>(53)</sup>. Acestea explică, de asemenea, că potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, Comisia trebuie „să se asigure că informațiile de care dispune, deși incomplete și fragmentare, constituie [...] un temei suficient pentru a ajunge la concluzia” <sup>(54)</sup> că ajutorul a fost acordat.

<sup>(52)</sup> Potrivit informațiilor furnizate de autoritățile franceze, activitățile neeconomice ale INRAP au generat o pierdere de 1,88 milioane EUR în perioada 2018-2020.

<sup>(53)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 14 iulie 2016, Republica Federală Germania/Comisia Europeană, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, punctul 59.

<sup>(54)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 2009, Comisia Comunităților Europene/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, punctul 56.

- (186) Potrivit autorităților franceze, în ceea ce privește dovedirea existenței unei subvenționări încrucișate, Curtea a precizat că nu se poate exclude faptul că, „în lipsa unei contabilizări separate pentru diferitele sale activități, a existat un risc de subvenții încrucișate [...], ceea ce revine, de asemenea, instanței de trimitere să verifice” <sup>(55)</sup>.
- (187) Cu toate acestea, potrivit autorităților franceze, având în vedere faptul că INRAP dispunea într-adevăr de un sistem de contabilitate analitică pentru activitățile sale concurențiale și neconcurențiale – chiar dacă, astfel cum au afirmat autoritățile franceze, acest sistem era imperfect –, nu se poate stabili o legătură de cauzalitate între contabilitatea analitică existentă, dar imperfectă, și existența subvenționării încrucișate.
- (188) Astfel, potrivit autorităților franceze, faptul că autoritatea în domeniul concurenței și Curtea de Conturi au subliniat posibilitatea de îmbunătățire a contabilității analitice a INRAP nu constituie nicidecum o dovadă a subvenționării încrucișate.
- (189) În această privință, autoritățile subliniază că Tribunalul a statuat astfel: „contrar celor susținute de reclamante, recomandarea Comisiei adresată guvernului francez de a se asigura că sistemul contabil al La Poste va fi îmbunătățit în viitor nu justifică deducerea faptului că, prin adoptarea deciziei [atacate], Comisia a recunoscut existența unei subvenții încrucișate” <sup>(56)</sup>.

#### 5.4.1.1. Compatibilitatea finanțării în temeiul articolului 53 din RGECA

- (190) În observațiile lor cu privire la decizia de inițiere a procedurii, autoritățile franceze explică faptul că este posibil ca obiectivul de conservare a patrimoniului să fi condus la acordarea unui ajutor de stat în favoarea INRAP – deși pentru o mică parte din costurile activităților sale concurențiale.
- (191) Cu toate acestea, autoritățile franceze susțin că, în ciuda observațiilor formulate de EVEHA ca răspuns la decizia de inițiere a procedurii, acestea nu trebuie să dovedească existența unei compensații stricte și necesare pentru costurile serviciilor publice în sensul deciziei SIEG <sup>(57)</sup>.
- (192) Considerând că finanțarea acordată pentru activitățile concurențiale ale INRAP putea fi calificată drept ajutor de stat, autoritățile franceze au declarat-o astfel în temeiul articolului 53 din RGECA și, mai precis, pe baza schemei-cadru SA.42681 adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 53 din RGECA.
- (193) În această privință, autoritățile franceze subliniază că articolul 53 din RGECA prevede că ajutoarele pentru conservarea patrimoniului sunt compatibile cu piața internă. Autoritățile franceze susțin că articolul 53 alineatul (2) litera (b) din RGECA acoperă „patrimoniul material, inclusiv toate formele mobile și imobile de patrimoniu cultural, precum și siturile arheologice, monumentele, siturile și clădirile istorice; patrimoniul natural legat de patrimoniul cultural sau dacă este recunoscut în mod oficial ca patrimoniu cultural sau natural de către autoritățile competente ale unui stat membru”.
- (194) În plus, acestea explică faptul că articolul 53 alineatul (3) din RGECA prevede că „[a]jutorul poate fi acordat sub formă de”, în special „(b) ajutoare de exploatare”, principiu care pare să fie pus sub semnul întrebării de EVEHA în observațiile sale.
- (195) Potrivit autorităților franceze, în ceea ce privește costurile eligibile, ajutoarele plătite INRAP ca ajutoare de exploatare intră în principal sub incidența articolului 53 alineatul (5) literele (d), (e) și (f) din RGECA. Mai precis, a făcut posibilă sprijinirea finanțării costurilor de închiriere și de amenajare a spațiilor necesare pentru efectuarea de săpături arheologice pe întreg teritoriul național, a costurilor aferente personalului pentru a asigura disponibilitatea tuturor specializărilor științifice și a echipelor permanente cu scopul de a asigura capacitatea operațională pe întreg teritoriul și în toate mediile.

<sup>(55)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 10 iunie 2010, *Fallimento Traghet del Mediterraneo*, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, punctul 50.

<sup>(56)</sup> Hotărârea Tribunalului din 25 martie 1998, *FFSA și alții/Comisia*, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, punctul 193.

<sup>(57)</sup> Decizia 2012/21/UE a Comisiei din 20 decembrie 2011 privind aplicarea articolului 106 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în cazul ajutoarelor de stat sub formă de compensații pentru obligația de serviciu public acordate anumitor întreprinderi cărora le-a fost încredințată prestarea unui serviciu de interes economic general (JO L 7, 11.1.2012, p. 3).

- (196) Astfel, autoritățile franceze susțin că, în ciuda celor susținute de EVEHA în observațiile sale, articolul 53 din RGECA și schema cadru SA.42681 constituie un temei juridic suficient pentru finanțarea costurilor de exploatare ale INRAP, întrucât celelalte condiții par a fi îndeplinite.
- (197) În plus, autoritățile franceze subliniază că ajutorul acordat respectă condițiile de intensitate prevăzute la articolul 53 alineatele (6) și (7) din RGECA, care prevede posibilitatea ca beneficiarul să ia în considerare un profit rezonabil. Potrivit autorităților franceze, profitul rezonabil nu poate fi contestat, având în vedere marja operațională scăzută a INRAP <sup>(58)</sup> (ținând seama de veniturile sale) de [0,5-2,0] %, al cărei caracter „foarte limitat” este menționat de Comisie în considerentul 93 din decizia de inițiere a procedurii.

#### 5.4.1.2. Compatibilitatea finanțării în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE

- (198) În subsidiar, autoritățile franceze explică faptul că, în pofida posibilei aplicabilități a schemei cadru SA.42681, care este exceptată în temeiul articolului 53 din RGECA, observațiile Comisiei, formulate în decizia sa de inițiere a procedurii, cu privire la potențiala compatibilitate a ajutorului acordat INRAP în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) sunt întemeiate.
- (199) Potrivit explicațiilor furnizate de autoritățile franceze, articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE prevede că ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului pot fi considerate compatibile cu piața internă în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență în Uniune într-o măsură care contravine interesului comun.
- (200) Autoritățile franceze precizează că statelor membre le revine sarcina de a stabili proiectele și activitățile legate de promovarea culturii și conservarea patrimoniului.
- (201) Acestea explică faptul că, indiferent de amploare sau de context, fiecare operațiune efectuată de INRAP, fie în domeniul neeconomic, fie în cel economic, contribuie, pe teren și în cursul fazelor succesive de studiu, la conservarea patrimoniului arheologic și la obiectivele de politică culturală, inclusiv prin îmbunătățirea în ansamblu a cunoștințelor științifice, precum și la protejarea și, prin urmare, la promovarea patrimoniului arheologic.
- (202) Autoritățile susțin că finanțarea, fără de care INRAP nu ar fi în măsură să își îndeplinească sarcinile, vizează în întregime promovarea culturii și a conservării patrimoniului.
- (203) Acestea susțin că finanțarea este necesară pentru ca INRAP să își îndeplinească misiunile de protejare, promovare și protejare a patrimoniului arheologic. Aceasta este totodată adecvată și proporțională. În lipsa acestei finanțări, INRAP – care are obligația de a efectua săpături în calitate de operator de ultimă instanță – nu ar fi în măsură să suporte pe cont propriu costurile inerente acestor obligații exclusiv pe baza veniturilor generate de activitățile desfășurate în domeniul săpăturilor arheologice. Prin urmare, în absența acestei finanțări, o parte din misiunile de protejare, promovare și salvagardare a patrimoniului arheologic urmărite de INRAP nu ar fi sustenabile pe termen lung.
- (204) Finanțarea acordată INRAP corespunde cât mai mult posibil nevoilor sale bugetare, financiare și operaționale. Înainte de inițierea procedurii oficiale de investigare, autoritățile franceze susținuseră că marja operațională (bazată pe veniturile INRAP) pentru perioada 2008-2020 era foarte limitată și se ridica la doar [0,5-2,0] %, adică un sold de [...] milioane EUR. Prin urmare, potrivit autorităților franceze, INRAP nu este „suprafinanțat” din fonduri publice pentru a-și desfășura toate activitățile.
- (205) În cursul procedurii oficiale de investigare, autoritățile franceze au furnizat, de asemenea, pentru perioada 2008-2021, date detaliate privind veniturile și cheltuielile aferente activităților economice și neeconomice ale INRAP:

<sup>(58)</sup> Marja operațională se calculează după cum urmează: Marja operațională = (Venituri – Costuri)/Venituri.

Tabelul 4

## Venituri și cheltuieli în sectorul neeconomic al INRAP în perioada 2008-2021

|                                                         | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | TOTAL |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>FINANȚAREA PUBLICĂ A SECTORULUI NEECONOMIC</b>       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Taxa alocată (RAP)                                      | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Activitatea neeconomică a INRAP                         | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Grant de funcționare din partea Ministerului Culturii   | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Activitatea neeconomică a INRAP                         | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Subvenții, alte organisme publice                       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Proiecte specifice de cercetare și diseminare ale INRAP | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Finanțare totală</b>                                 | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>CHELTUIELI PENTRU SECTORUL NEECONOMIC</b>            |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Evaluări                                                | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Operațiuni în 2001                                      | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Cercetare                                               | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Promovare                                               | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Centre de cercetare și conservare                       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Cheletuile totale</b>                                | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Sold în sectorul neconcurențial:</b>                 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | [...] |

Tabelul 5

## Venituri și cheltuieli în sectorul economic al INRAP în perioada 2008-2021

|                                                    | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | TOTAL |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>VENITURI ÎN SECTORUL ECONOMIC</b>               |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Săpături, Legea din 2003                           | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Săpături executate de AFAN                         | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Servicii științifice                               | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Consultanță de specialitate și formare             | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Subtotal</b>                                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Subvenții pentru cheltuielile de serviciu public   | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 3,85  | 5,80  | 5,80  | 7,24  | 0,00  | 0,00  | 0,00  | 22,69 |
| <b>Venituri totale în sectorul concurențial</b>    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>CHELTUIELI PENTRU SECTORUL ECONOMIC</b>         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Săpături, Legea din 2003                           | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Săpături executate de AFAN                         | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Servicii științifice                               | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Consultanță de specialitate și formare             | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Subtotal</b>                                    | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| Credit fiscal pentru activități de cercetare (CIR) | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Cheletuile totale după calcularea CIR</b>       | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] | [...] |
| <b>Sold în sectorul concurențial:</b>              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | [...] |

- (206) De asemenea, potrivit informațiilor furnizate de autoritățile franceze, soldul (înțeles ca diferența dintre venituri și cheltuieli) corespunzător sectorului economic al INRAP în perioada 2008-2021 este de aproximativ [...] milioane EUR, ceea ce reprezintă o marjă operațională de [2,8-4,6] % pentru întreaga perioadă.
- (207) În continuare, autoritățile franceze explică faptul că finanțarea activităților INRAP nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență într-o măsură care contravine interesului comun.
- (208) Potrivit autorităților franceze, finanțarea are un efect foarte limitat asupra schimburilor comerciale, cu atât mai mult cu cât, prin însăși natura sa, vizează misiuni și servicii eminamente naționale și misiuni care generează cheltuieli de serviciu public. Eventualele efecte negative asupra pieței sunt extrem de limitate, după cum o demonstrează prețurile practicate de INRAP pe piața săpăturilor, care, potrivit autorităților franceze și contrar afirmațiilor reclamantei, nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale, nu conduc la prețuri de ruinare și nu produc un efect de excludere, cu atât mai mult cu cât acestea sunt, în medie, mai ridicate în perioada examinată decât cele practicate de alți operatori din domeniul arheologiei preventive. În această privință, autoritățile franceze susțin că INRAP, în contextul activităților sale concurențiale, acordă atenție menținerii caracterului rezonabil al eventualelor profituri care ar putea rezulta din fiecare operațiune în parte. Acestea explică faptul că, în urma deciziei autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017, INRAP a introdus un instrument de calcul al marjelor sale operaționale înainte de a-și depune ofertele pentru contractele având ca obiect săpături. Acest instrument permite standardizarea metodologiei, asigurând în același timp faptul că INRAP generează în mod automat un profit. Astfel, pentru fiecare operațiune, INRAP se asigură că marja netă previzionată ia în considerare toate costurile în ansamblul lor. Potrivit autorităților franceze, rezultă că INRAP nu ar putea fi niciodată în măsură să practice prețuri de ruinare.

- (209) În plus, în ceea ce privește contribuția la obiectivul de interes comun, potrivit autorităților franceze, nu există nicio îndoială că efectele pozitive depășesc cu mult orice efect negativ potențial, întrucât este vorba despre urmărirea unui obiectiv legitim de interes general sub forma conservării patrimoniului arheologic, modalitățile în acest sens impunându-se a fi stabilite de statele membre și a cărei importanță este, de asemenea, recunoscută de TFUE, de exemplu la articolul 36 în ceea ce privește bunurile de patrimoniu național cu valoare arheologică.
- (210) În cele din urmă, autoritățile franceze concluzionează că toate criteriile de compatibilitate prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (d) sunt îndeplinite în ceea ce privește finanțarea acordată INRAP.

## 6. APRECIEREA MĂSURILOR ÎN CAUZĂ

### 6.1. Identificarea măsurilor în cauză

- (211) Cele două măsuri în cauză, și anume (i) potențiala subvenționare încrucișată între activitățile neeconomice ale INRAP și activitățile sale economice și (ii) subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public, sunt descrise în secțiunile 3.1.1 și 3.1.2 din prezenta decizie.
- (212) În urma inițierii procedurii, Comisia nu a primit nicio observație din partea EVEHA sau a Franței care să pună sub semnul întrebării identificarea acestor măsuri.
- (213) În consecință, Comisia a efectuat următoarea analiză.

### 6.2. Existența ajutorului de stat

- (214) În temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, „sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre”.
- (215) Rezultă că, pentru ca o măsură să fie considerată ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, trebuie îndeplinite următoarele criterii cumulative:
- (a) măsura trebuie să fie imputabilă statului și acordată prin intermediul resurselor de stat;
  - (b) măsura trebuie să fie selectivă și să aducă beneficii unei întreprinderi care desfășoară activități economice;
  - (c) măsura trebuie să confere un avantaj economic și
  - (d) măsura trebuie să denatureze concurența sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.
- (216) Întrucât aceste criterii sunt cumulative, dacă unul dintre ele nu este îndeplinit, măsura nu poate fi calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

#### 6.2.1. Subvenții pentru cheltuielile de serviciu public legate de săpăturile arheologice preventive

##### 6.2.1.1. Noțiunile de întreprindere și de activitate economică

- (217) Potrivit jurisprudenței constante, „noțiunea de întreprindere cuprinde orice entitate care exercită o activitate economică, independent de statutul juridic al acestei entități și de modul său de finanțare” <sup>(59)</sup>. Încadrarea unei anumite entități în categoria întreprinderilor depinde astfel, în totalitate, de natura activităților sale. Curtea de Justiție a susținut că „este considerată activitate economică orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață dată” <sup>(60)</sup>.

<sup>(59)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexate C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 74.

<sup>(60)</sup> A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 16 iunie 1987, Comisia/Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punctul 7; Hotărârea Curții de Justiție din 18 iunie 1998, Comisia/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punctul 36; Hotărârea Curții de Justiție din 12 septembrie 2000, Pavlov și alții, cauzele conexate C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punctul 75.

- (218) Astfel cum se menționează în considerentele 19-21, piața săpăturilor arheologice preventive a fost deschisă concurenței prin Legea nr. 2003-707 din 1 august 2003. În conformitate cu articolul L.523-8 din Codul patrimoniului, dezvoltatorii pot alege unul dintre următorii operatori pentru a pune în aplicare o dispoziție a statului: (i) INRAP, (ii) un departament de arheologie local sau regional sau (iii) orice altă entitate publică sau privată, cu condiția ca expertiza sa științifică să fie acreditată de stat.
- (219) Comisia constată că INRAP oferă servicii cu plată pe piața dereglementată a săpăturilor arheologice preventive, pentru a permite dezvoltatorilor să respecte dispozițiile guvernamentale înainte de a desfășura proiecte de amenajare a teritoriului <sup>(61)</sup>.
- (220) Activitățile de săpături arheologice preventive desfășurate de INRAP sunt, prin urmare, activități economice. Această calificare drept activitate economică a fost, în fapt, recunoscută atât de autoritatea în domeniul concurenței, în decizia sa din 1 iunie 2017 <sup>(62)</sup>, cât și de predecesorul său (Consiliul Concurenței, *Conseil de la Concurrence*), în avizul său din 19 mai 1998 privind AFAN, predecesorul INRAP <sup>(63)</sup>.
- (221) Astfel, nu există nicio îndoială că, pe piața săpăturilor arheologice preventive, INRAP constituie într-adevăr o întreprindere în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (222) Această concluzie, la care Comisia ajunsese deja în decizia sa de inițiere a procedurii, nu este contestată de autoritățile franceze.

#### 6.2.1.2. Utilizarea resurselor de stat și imputabilitatea măsurii față de stat

- (223) În conformitate cu articolul 107 alineatul (1) din TFUE, sunt de natură să constituie ajutoare de stat numai măsurile acordate de un stat membru sau prin intermediul resurselor de stat. Acordarea unui avantaj direct sau indirect prin intermediul resurselor de stat și imputabilitatea unei astfel de măsuri față de stat sunt două condiții distincte, ambele trebuind să fie îndeplinite pentru a se constata existența unui ajutor de stat <sup>(64)</sup>.
- (224) În primul rând, în ceea ce privește criteriul referitor la imputabilitatea față de stat, trebuie arătat că finanțarea INRAP este prevăzută la articolul L. 524-1 din Codul patrimoniului <sup>(65)</sup>. În plus, subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public sunt acordate de Ministerul Culturii.
- (225) Prin urmare, nu există nicio îndoială că măsura este imputabilă statului.
- (226) În al doilea rând, în ceea ce privește criteriul resurselor de stat, trebuie amintit că resursele de stat includ toate resursele sectorului public <sup>(66)</sup>. Transferul resurselor de stat poate lua multe forme, cum ar fi subvențiile directe, împrumuturile, garanțiile, investițiile directe în capitalul întreprinderilor și prestațiile în natură <sup>(67)</sup>. Subvențiile directe acordate de o entitate publică sunt, prin natura lor, resurse de stat.
- (227) Astfel, măsura în cauză referitoare la un potențial ajutor pentru sectorul concurențial este imputabilă statului francez și este acordată prin intermediul resurselor de stat.
- (228) Această concluzie, la care Comisia ajunsese deja în decizia sa de inițiere a procedurii, nu este, în mod similar, contestată de autoritățile franceze.

<sup>(61)</sup> În acest sens, a se vedea considerentele 19-20 din prezenta decizie.

<sup>(62)</sup> A se vedea punctul 57 din decizia autorității în domeniul concurenței din 1 iunie 2017. „[...] săpăturile arheologice preventive, ale căror obiective și proceduri diferă de celelalte etape ale procesului arheologic, constituie [...] o activitate economică definită și delimitată în mod specific de Legea din 2003”.

<sup>(63)</sup> Avizul nr. 98-A-07 al Consiliului Concurenței din 19 mai 1998 referitor la o cerere de aviz privind aplicarea atât a normelor dreptului concurenței la nivel național, cât și la nivelul Uniunii în cazul activităților de săpături arheologice preventive: „desfășurarea de săpături arheologice preventive reprezintă o activitate economică”.

<sup>(64)</sup> A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 16 mai 2002, Franța/Comisia (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punctul 24; Hotărârea Tribunalului din 5 aprilie 2006, Deutsche Bahn AG/Comisia, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punctul 103.

<sup>(65)</sup> A se vedea considerentul 35 din prezenta decizie.

<sup>(66)</sup> Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1996, Air France/Comisia, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punctul 56.

<sup>(67)</sup> Comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat astfel cum este menționată la articolul 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 262, 19.7.2016, p. 1), punctul 51.

## 6.2.1.3. Selectivitatea măsurii

- (229) Pentru a fi considerată ajutor de stat, o măsură trebuie să fie selectivă; cu alte cuvinte, trebuie să ducă la favorizarea „anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri” în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (230) Numai INRAP a primit subvenții pentru cheltuielile de serviciu public, deși alte întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE își desfășoară activitatea în același sector în care își desfășoară activitatea INRAP. Întrucât este vorba despre un ajutor individual, se presupune că acesta este selectiv (<sup>68</sup>). INRAP este singura entitate care primește aceste subvenții. Prin urmare, măsura este selectivă în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE. Această concluzie, la care Comisia ajunsese deja în decizia sa de inițiere a procedurii, nu este, în mod similar, contestată de autoritățile franceze.

## 6.2.1.4. Existența unui avantaj economic

- (231) Un avantaj economic în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE este orice beneficiu pe care o întreprindere nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, adică în absența intervenției statului (<sup>69</sup>). Atât acordarea de avantaje economice pozitive, cât și reducerea sarcinilor economice (<sup>70</sup>) pot constitui un avantaj. Aceasta din urmă este o categorie largă care cuprinde orice reducere a taxelor incluse în mod normal în bugetul unei întreprinderi (<sup>71</sup>).
- (232) Pentru a evalua dacă există sau nu un avantaj, situația financiară a întreprinderii în urma punerii în aplicare a măsurii ar trebui comparată cu situația financiară a acesteia în cazul în care măsura nu ar fi fost acordată (<sup>72</sup>). Având în vedere că doar efectul măsurii asupra întreprinderii contează, este nerelevant dacă avantajul este obligatoriu sau nu pentru întreprindere, în sensul că întreprinderea nu a putut evita sau refuza acordarea acestuia (<sup>73</sup>).
- (233) Costurile care decurg din obligații de reglementare impuse de stat pot, în principiu, să fie considerate ca având legătură cu costurile inerente ale activității economice, astfel încât orice compensație pentru costurile respective conferă un avantaj întreprinderii (<sup>74</sup>). Aceasta înseamnă că existența unui avantaj nu este exclusă, în principiu, prin faptul că avantajul nu depășește o compensație pentru un cost care rezultă din impunerea unei obligații de reglementare. Același lucru este valabil, de asemenea, în cazul scutirii de costurile pe care întreprinderea nu le-ar fi suportat în lipsa stimulentei acordate prin măsura de stat, deoarece în lipsa stimulentei aceasta și-ar fi structurat activitățile în mod diferit.
- (234) În cazul de față, măsura constă într-o subvenție anuală pentru a compensa INRAP pentru pierderile suferite ca urmare a obligațiilor care îi sunt impuse în calitate de operator de ultimă instanță pentru săpăturile arheologice preventive. În consecință, compensarea acestor costuri conferă INRAP, în principiu, un avantaj economic.
- (235) Avantajul economic rezultă din faptul că INRAP este scutită de anumite sarcini economice care ar fi fost suportate din bugetul său și beneficiază de venituri financiare pe care nu le-ar fi primit în condiții normale de piață. Această concluzie, la care Comisia ajunsese deja în decizia sa de inițiere a procedurii, nu este, în mod similar, contestată de autoritățile franceze.

(<sup>68</sup>) A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 4 iunie 2015, Comisia/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punctul 60.

(<sup>69</sup>) Hotărârea Curții de Justiție din 11 iulie 1996, SFEI și alții, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punctul 60; Hotărârea Curții de Justiție din 29 aprilie 1999, Spania/Comisia, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punctul 41.

(<sup>70</sup>) Cum ar fi, de exemplu, avantajele fiscale sau reducerile contribuțiilor la asigurările sociale.

(<sup>71</sup>) Hotărârea Curții de Justiție din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punctul 13; Hotărârea Curții de Justiție din 19 septembrie 2000, Germania/Comisia, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punctul 25; Hotărârea Curții de Justiție din 19 mai 1999, Italia/Comisia, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punctul 15; Hotărârea Curții de Justiție din 3 martie 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punctul 36.

(<sup>72</sup>) Hotărârea Curții de Justiție din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punctul 13.

(<sup>73</sup>) Decizia 2004/339/CE a Comisiei din 15 octombrie 2003 privind măsurile puse în aplicare de Italia pentru RAI SpA (JO L 119, 23.4.2004, p. 1), considerentul 69; concluziile avocatului general Fennelly din 26 noiembrie 1998, Franța/Comisia, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punctul 26.

(<sup>74</sup>) Hotărârea Tribunalului din 25 martie 2015, Belgia/Comisia, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punctele 74-78.

- (236) Astfel cum susțin autoritățile franceze în observațiile lor, compensația pentru cheltuielile de serviciu public nu constituie o compensație pentru obligația de serviciu public în sensul hotărârii pronunțate în cauza Altmark, ci mai degrabă un ajutor de exploatare care intră sub incidența articolului 53 din RGECA. Prin acest raționament, autoritățile franceze acceptă implicit că subvenția pentru cheltuielile de serviciu public conferă INRAP un avantaj economic (numai ajutoarele de stat sunt acoperite de RGECA).
- (237) Cu toate acestea, astfel cum a subliniat Comisia în decizia sa de inițiere a procedurii, în cazul subvențiilor acordate drept compensație pentru cheltuielile de serviciu public, avantajul economic ar putea, în subsidiar și din motive de exhaustivitate, să fie evaluat în lumina hotărârii pronunțate în cauza Altmark <sup>(75)</sup>. Această hotărâre a statuat că acordarea unui avantaj ar putea fi exclusă în contextul compensației pentru obligația de serviciu public dacă sunt îndeplinite patru condiții cumulative:
1. întreprinderea beneficiară trebuie să îndeplinească în mod efectiv obligații de serviciu public, iar aceste obligații trebuie să fie definite în mod clar;
  2. parametrii pe baza cărora se calculează compensația trebuie stabiliți în prealabil, în mod obiectiv și transparent;
  3. valoarea compensației nu poate să depășească necesarul pentru acoperirea integrală sau parțială a costurilor înregistrate prin executarea obligațiilor de serviciu public, luând în considerare veniturile aferente, precum și un profit rezonabil pentru îndeplinirea obligațiilor respective;
  4. în cazul în care alegerea întreprinderii pentru executarea obligațiilor de serviciu public nu este efectuată în cadrul unei proceduri de achiziții publice, nivelul compensației necesare a fost determinat pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere mijlocie, bine administrată și dotată în mod corespunzător cu mijloace de transport pentru a putea îndeplini cerințele de serviciu public impuse, le-ar fi suportat pentru a executa obligațiile respective, ținând seama de veniturile aferente, precum și de un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații.
- (238) Având în vedere caracterul cumulativ al condițiilor stabilite în hotărârea pronunțată în cauza Altmark, este suficient ca una dintre condiții să nu fie îndeplinită pentru ca respectiva compensație să constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (239) Fără a aduce atingere analizei celorlalte condiții, este clar că cel puțin al patrulea criteriu nu este respectat în măsura în care sarcinile INRAP nu i-au fost încredințate prin intermediul unei proceduri de achiziții publice și nu există nicio dovadă că valoarea compensației corespunde costurilor unei întreprinderi bine gestionate.
- (240) Prin urmare, Comisia concluzionează că subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public conferă INRAP un avantaj economic în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

#### 6.2.1.5. Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale

- (241) Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care este de natură să consolideze poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care concurează acesta <sup>(76)</sup>.
- (242) În practică, se consideră în general că există o denaturare a concurenței în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE atunci când statul acordă un avantaj financiar unei întreprinderi într-un sector liberalizat în care există sau ar putea exista concurență <sup>(77)</sup>.
- (243) Astfel cum se menționează în considerentele 19-21, piața săpăturilor arheologice preventive a fost deschisă concurenței prin Legea nr. 2003-707 din 1 august 2003. Prin urmare, orice avantaj financiar acordat INRAP în contextul activităților sale economice (cum ar fi acordarea de subvenții pentru cheltuielile de serviciu public) este de natură să consolideze poziția sa concurențială în raport cu alți operatori în domeniul arheologiei preventive, cel puțin începând cu 1 august 2003.

<sup>(75)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punctele 87-95.

<sup>(76)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 17 septembrie 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punctul 11; Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctul 80.

<sup>(77)</sup> Hotărârea Tribunalului din 15 iunie 2000, Alzetta, cauzele conexate T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, punctele 141-147; Hotărârea Curții de Justiție din 24 iulie 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(244) În ceea ce privește criteriul referitor la afectarea schimburilor comerciale, potrivit jurisprudenței constante, nu este necesar să se stabilească un efect real al ajutorului asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ci doar să se examineze dacă ajutorul este de natură să afecteze schimburile respective <sup>(78)</sup>.

(245) Legea nr. 2003/707 din 1 august 2003 a permis operatorilor din alte state membre să intre pe piața franceză. Prin urmare, avantajul financiar de care beneficiază INRAP ca urmare a acordării de ajutoare într-un sector concurențial sub formă de subvenții pentru cheltuielile de serviciu public este de natură să îngreuneze accesul pe piață al acestor operatori și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Această concluzie, la care Comisia ajunsese deja în decizia sa de inițiere a procedurii, nu este, în mod similar, contestată de autoritățile franceze.

#### 6.2.1.6. Concluzie privind calificarea subvențiilor pentru cheltuielile de serviciu public drept ajutoare

(246) În contextul procedurii oficiale de investigare, Comisia nu a primit nicio observație care să modifice aprecierea sa potrivit căreia subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public ar trebui calificate drept ajutoare de stat.

(247) În consecință, pentru toate motivele de mai sus, Comisia concluzionează că subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public constituie ajutor de stat în favoarea INRAP.

#### 6.2.2. Subvenționare încrucișată potențială între activitățile neconcurențiale ale INRAP subvenționate de stat și activitățile sale concurențiale

##### 6.2.2.1. Separarea contabilă la nivelul INRAP

(248) Astfel cum a explicat EVEHA (a se vedea considerentul 86), potențiala subvenționare încrucișată între activitățile neeconomice ale INRAP și activitățile sale economice constituie elementul central al plângerii.

(249) În decizia sa de inițiere a procedurii, Comisia și-a formulat în detaliu îndoielile cu privire la lipsa separării contabile, care ar exclude subvenționarea încrucișată între activitățile „neconcurențiale” ale INRAP și activitățile „concurențiale” ale acesteia. Cu toate acestea, Comisia nu a ajuns la o concluzie definitivă cu privire la o astfel de lipsă de separare și, prin urmare, cu privire la posibilitatea ca un ajutor de stat să fi fost acordat INRAP în acest mod.

(250) Având în vedere dificultățile de evaluare a caracterului adecvat al sistemului de contabilitate analitică instituit de INRAP, Comisia, în decizia sa de inițiere a procedurii, nu a adoptat o poziție definitivă cu privire la existența unui ajutor de stat care rezultă dintr-o potențială subvenționare încrucișată, dar a remarcat că ar fi posibil, în orice caz, ca aceasta să evalueze compatibilitatea cu piața internă.

(251) Cu toate acestea, în observațiile sale ca răspuns la decizia de inițiere a procedurii, EVEHA susține (a se vedea considerentul 75 și următoarele) că, în ceea ce privește Comisia, aceasta nu poate adopta o poziție cu privire la compatibilitatea unei măsuri până când nu stabilește mai întâi dacă măsura respectivă constituie ajutor de stat. Această poziție a fost confirmată de Curte într-o hotărâre recentă pronunțată în cauza Vattenfall <sup>(79)</sup>.

(252) Prin urmare, Comisia trebuie să stabilească mai întâi dacă există sau nu un ajutor de stat înainte de a lua o decizie cu privire la posibila compatibilitate a oricărui astfel de ajutor care rezultă dintr-o potențială subvenționare încrucișată.

(253) În cursul procedurii oficiale de investigare, Comisia a primit observații din partea EVEHA în acest sens (a se vedea considerentul 72), reiterându-și opinia potrivit căreia nu a existat o separare contabilă fiabilă între 2008 și 2021.

(254) De asemenea, Comisia a primit argumentele autorităților franceze (a se vedea secțiunea 5.3) potrivit cărora, între 2008 și 2018, INRAP dispunea deja de un sistem de contabilitate analitică, deși unul care putea fi „îmbunătățit” (a se vedea considerentul 164) și că INRAP se angajase încă dinainte de 2015 „să instituie contabilitatea analitică, în vederea îmbunătățirii calității informațiilor privind prețurile sale de cost, precum și structura și componentele variabile ale acestora” (a se vedea considerentul 165). Autoritățile franceze citează, de asemenea, o decizie a autorității în domeniul concurenței din 2017 <sup>(80)</sup>, care nu a constatat o „lipsă” a unei separări contabile adecvate între activitățile concurențiale și cele neconcurențiale, dar a constatat totuși că „sistemul ar putea fi îmbunătățit”. În sfârșit, autoritățile franceze arată că, cel puțin după 2018, contabilitatea analitică a INRAP era de natură să

<sup>(78)</sup> A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 14 ianuarie 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punctul 65; Hotărârea Curții de Justiție din 8 mai 2013, Libert și alții, cauzele conexate C-197/11 și C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punctul 76.

<sup>(79)</sup> Hotărârea Curții de Justiție din 13 iunie 2024, Comisia/Țările de Jos, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, punctul 35.

<sup>(80)</sup> A se vedea nota de subsol 29.

excludă subvenționarea încrucișată datorită consolidării sale în anii precedenți (a se vedea considerentul 170). Acest aspect a fost stabilit de o firmă de contabilitate mandată ca auditor independent în special între 2018 și 2020 (a se vedea considerentele 170-173).

- (255) În plus față de aceste considerații, Comisia precizează că, în cursul procedurii oficiale de investigare, a luat act de raportul de expertiză din 18 decembrie 2023, comandat de *Tribunal de Commerce de Paris* (Tribunalul Comercial din Paris) în cadrul unei acțiuni introduse de EVEHA împotriva INRAP (la 31 decembrie 2018) pentru repararea prejudiciului suferit ca urmare a presupuselor practici anticoncurențiale exercitate de INRAP.
- (256) Raportul de expertiză se bazează în sine pe auditul efectuat anterior de auditorul independent menționat în considerentul 254. Concluzia martorului expert este următoarea:

„În concluzie, după efectuarea tuturor verificărilor pe care le-am considerat adecvate, suntem în măsură să confirmăm că datele furnizate în comunicarea INRAP din 1 iulie 2021 sunt preluate din sistemul său de contabilitate analitică, aflat în concordanță cu contabilitatea generală.

**Din motivele expuse în prezentul raport și rezumate mai sus, suntem în măsură să validăm cifrele de afaceri (defalcare între sectorul cu scop lucrativ și cel fără scop lucrativ)** [caractere aldine adăugate de martorul expert].

**Cu toate acestea, nu suntem în măsură să validăm datele privind costurile (defalcare procentuală între costurile directe și indirecte pentru fiecare dintre cele două sectoare de activitate), deoarece nu există nicio metodologie de alocare a anumitor costuri indirecte susținută de criterii suficient de obiective și de solide** [caractere aldine adăugate de martorul expert].

Acest lucru nu înseamnă, în sine, că datele furnizate de INRAP cu privire la alocarea costurilor indirecte sunt în mod necesar incorecte. Aceasta înseamnă că, în situația actuală, principala cheie de repartizare utilizată pentru alocarea acestor costuri între cele două sectoare de activitate (cu și fără scop lucrativ) nu este suficient de justificată pentru a permite validarea, cu atât mai mult cu cât cheia de repartizare utilizată de INRAP se abate de la practica observată în general în sectoare economice comparabile.” [sublinierea Comisiei]

- (257) Comisia constată că, pentru ca finanțarea unei activități neeconomice să nu intre sub incidența normelor privind ajutoarele de stat, statul membru în cauză trebuie să se asigure că finanțarea nu poate fi utilizată în niciun caz pentru subvenționarea încrucișată sau indirectă a altor activități economice.
- (258) Comisia constată, de asemenea, că subvenționarea încrucișată poate fi împiedicată prin ținerea de evidențe contabile separate, alocarea costurilor și veniturilor într-un mod adecvat și garantarea faptului că finanțarea publică nu favorizează alte activități <sup>(81)</sup>.
- (259) Cu toate acestea, informațiile de mai sus arată că, în pofida verificărilor desfășurate de-a lungul anilor, atât în fața Comisiei, cât și în fața autorităților sau instanțelor naționale, niciun auditor independent nu a fost în măsură să stabilească faptul că cheia (cheile) de repartizare utilizată (utilizate) pentru alocarea costurilor suportate de INRAP între cele două sectoare de activitate (economic și neeconomic) este (sunt) suficient de justificată (justificate) pentru a exclude orice risc de subvenționare încrucișată.
- (260) Prin urmare, deși acceptă argumentele Franței privind existența unui sistem de contabilitate analitică pus în aplicare de INRAP și eforturile autorităților franceze de a-l îmbunătăți (inclusiv pentru acțiunile viitoare), nu este mai puțin adevărat că, la sfârșitul procedurii oficiale de investigare, Comisia este obligată să evalueze dacă există sau nu un ajutor de stat sub forma unei subvenționări încrucișate în favoarea INRAP.
- (261) Prin urmare, pe baza acestei constatări, Comisia va evalua dacă sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din TFUE.

#### 6.2.2.2. Noțiunile de întreprindere și de activitate economică

- (262) Astfel cum se indică în considerentul 217, încadrarea unei anumite entități în categoria întreprinderilor depinde în totalitate de natura activităților sale. Curtea de Justiție a susținut că „este considerată activitate economică orice activitate care constă în oferirea de bunuri sau de servicii pe o piață dată”.

<sup>(81)</sup> A se vedea punctul 212 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat.

- (263) În cazul de față, potențiala subvenționare încrucișată invocată de EVEHA ar rezulta din finanțarea publică acordată de statul francez sectorului „neconcurențial” al INRAP.
- (264) Prin urmare, este necesar să se definească natura activităților care fac obiectul acestei finanțări, și anume activitățile care implică evaluări în domeniul arheologiei preventive, întocmirea de rapoarte și diseminarea cunoștințelor rezultate (a se vedea secțiunea 2.1.1).
- (265) Astfel cum au explicat autoritățile franceze, activitatea de evaluare este un serviciu public de interes general pentru care dezvoltatorul nu îl plătește pe operator.
- (266) Într-adevăr, astfel cum se explică în continuare, nu există o piață reală pentru această activitate. Activitatea de evaluare este strâns legată de funcțiile publice ale statului legate de amenajarea teritoriului care vizează protejerea patrimoniului arheologic.
- (267) INRAP își finanțează activitatea de evaluare printr-o subvenție de funcționare plătită de stat. Această activitate reprezintă un serviciu public de interes general care vizează conservarea patrimoniului arheologic. Aceasta urmărește „să identifice și să descrie, prin studii, cercetări sau lucrări pe teren, orice elemente ale patrimoniului arheologic care ar putea fi prezente în cadrul sitului și să prezinte constatările în cadrul unui raport” [articolul R. 523-15 alineatul (1) din Codul patrimoniului].
- (268) Activitatea de evaluare se încheie cu întocmirea unui raport prezentat statului. Raportul face parte integrantă din evaluare și prezintă constatările acesteia. Rapoartele sunt întocmite de INRAP și de departamentele autorizate competente la nivelul autorităților locale sau regionale. Acestea conțin informații științifice care permit statului să recomande dezvoltatorilor să ia măsuri adecvate de protecție a patrimoniului (săpături arheologice preventive, modificări ale proiectului de amenajare sau includerea pe listă ca monument istoric).
- (269) Această activitate este strict reglementată de stat; acesta dispune și autorizează evaluările și monitorizează punerea lor în aplicare, care este încredințată unui departament autorizat la nivelul unei autorități locale sau regionale sau INRAP. Dezvoltatorii nu aleg entitatea care efectuează evaluarea. Procesul de desemnare este strict prevăzut de lege: departamentele autorizate la nivelul autorităților locale sau regionale sunt alese în primă instanță să efectueze evaluarea; în cazul în care nu sunt în măsură să facă acest lucru, evaluarea este efectuată de INRAP.
- (270) Raportul de evaluare constituie date științifice arheologice, un document administrativ și un registru public. Prin urmare, acesta poate fi utilizat de cercetătorii în domeniul arheologiei pentru studii științifice care nu au legătură cu amenajarea teritoriului, fără restricții.
- (271) INRAP întreprinde activități de cercetare (prin organizarea de proiecte de cercetare, redactarea de articole, participarea la simpozioane științifice etc.) și inițiative de promovare a descoperirilor arheologice (participarea la organizarea de expoziții etc.) în mod independent de activitatea desfășurată în domeniul arheologiei preventive. Acestea sunt finanțate integral din subvenția de funcționare a INRAP și nu sunt plătite de terți.
- (272) Prin urmare, activitatea de evaluare arheologică preventivă nu este o activitate economică sau concurențială, având în vedere modul în care este reglementată și organizată de stat:
1. În primul rând, nu există o piață pentru serviciile de evaluare arheologică preventivă, deoarece statul a decis să încredințeze acest serviciu exclusiv INRAP sau autorităților locale sau regionale.
  2. În al doilea rând, această activitate intră sub incidența exercitării prerogativelor de autoritate publică, în sensul punctului 17 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat: «Articolul 107 alineatul (1) din tratat nu se aplică atunci când statul acționează „prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică” sau în cazurile în care entitățile publice acționează „în calitatea lor de autorități publice”»<sup>(82)</sup>. Activitatea de evaluare arheologică preventivă este intrinsec legată de exercitarea prerogativelor de autoritate publică privind modul în care statul dorește să gestioneze amenajarea teritoriului și să conserve patrimoniul arheologic și istoric al acestuia. În acest sens, scopul activității de

<sup>(82)</sup> Același punct din Comunicarea Comisiei precizează că „[s]e poate considera că o entitate acționează prin exercitarea prerogativelor de autoritate publică în cazul în care activitatea respectivă face parte din funcțiile esențiale ale statului sau este legată de acele funcții, prin natura sa, prin obiectivul său și prin normele care se aplică în cazul acesteia. În general, activitățile care fac parte în mod intrinsec din prerogativele autorității oficiale și care sunt exercitate de stat nu constituie activități economice, cu excepția cazului în care statul membru în cauză a decis să introducă mecanisme de piață”.

evaluare arheologică preventivă este în mod clar de a stabili dacă un sit conține indicii ale prezenței omului din trecut utilizând echipamente adecvate și bazându-se pe cunoștințe științifice foarte specializate. Această sarcină de analiză este necesară pentru conservarea patrimoniului arheologic și urmărește un obiectiv de interes public care nu are nicio dimensiune economică. Aceasta este o activitate de protejare a patrimoniului arheologic care este inseparabilă de „cercetarea în vederea dobândirii unor cunoștințe mai vaste și a unei mai bune înțelegeri” și de „diseminarea rezultatelor cercetării” în sensul punctului 31 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat.

3. În cele din urmă, având în vedere natura specifică și rolul evaluărilor arheologice preventive care sunt efectuate în mod standardizat pe teritoriul țării și având în vedere absența unei piețe reale pentru acest tip de servicii, activitatea de evaluare pare să nu fie substituibilă în sensul punctului 36 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat <sup>(83)</sup>.
- (273) Prin urmare, nu este vorba aici despre o activitate care constă în oferirea de bunuri și servicii pe o piață dată. Aceste sarcini culturale și științifice care urmăresc un obiectiv de interes public fără scop lucrativ sunt, prin urmare, de natură neeconomică în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
  - (274) În plus, în conformitate cu punctul 34 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat, „[t]inând seama de caracterul special al acestora, anumite activități legate de cultură și de conservarea patrimoniului și a naturii pot fi organizate într-un mod necomercial, neavând astfel un caracter economic”, ceea ce pare să fie cazul activităților de evaluare ale INRAP.
  - (275) În plus, punctul 37 din Comunicarea Comisiei prevede că „[i]n cazurile în care o entitate desfășoară activități culturale sau de conservare a patrimoniului, dintre care unele sunt activități neeconomice, astfel cum sunt descrise la punctele 34 și 36 și unele sunt activități economice, finanțarea publică pe care o primește va intra sub incidența normelor privind ajutoarele de stat numai în măsura în care aceasta acoperă costurile legate de activitățile economice”.
  - (276) Întrucât, în cazul de față, finanțarea publică legată de activitățile de evaluare nu acoperă activitățile economice în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, Comisia consideră că aceasta ar trebui, în principiu, să fie exclusă din domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat.
  - (277) Aceeași concluzie se aplică activităților legate de cercetare și de promovarea rezultatelor, întrucât acestea constituie „cercetare în vederea dobândirii unor cunoștințe mai vaste și a unei mai bune înțelegeri” și „diseminarea rezultatelor cercetării” în sensul punctului 31 din Comunicarea Comisiei.
  - (278) Pe această bază, Comisia consideră că aceste activități nu constituie activități economice în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al normelor privind ajutoarele de stat.
  - (279) Cu toate acestea, orice subvenționare încrucișată între activitățile neeconomice ale INRAP – care, în principiu, nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) din TFUE – și activitățile sale economice ar avea un impact asupra pieței săpăturilor arheologice preventive, în măsura în care ar permite INRAP să primească sprijin din partea statului francez pe care l-ar putea utiliza pe piața săpăturilor arheologice preventive.
  - (280) Astfel cum se menționează în considerentele 217-221, nu există nicio îndoială că, pe piața săpăturilor arheologice preventive, INRAP constituie o întreprindere care desfășoară o activitate economică în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
  - (281) Prin urmare, având în vedere analiza Comisiei din considerentele 248-261 de mai sus și concluzia sa potrivit căreia nu există nicio garanție de separare contabilă fiabilă de natură să excludă subvenționarea încrucișată, Comisia concluzionează că o parte din finanțarea publică pentru activitățile neeconomice ale INRAP aduce beneficii unei întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, deoarece finanțarea respectivă ar putea fi utilizată pentru săpături arheologice.

<sup>(83)</sup> Punctul 36 din Comunicarea Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat: „În plus, multe activități culturale sau de conservare a patrimoniului sunt nesubstituibile în mod obiectiv (de exemplu, păstrarea arhivelor publice care dețin documente unice) și, prin urmare, exclud existența unei piețe reale. În opinia Comisiei, astfel de activități ar putea fi calificate, de asemenea, ca neavând un caracter economic.”

#### 6.2.2.3. Utilizarea resurselor de stat și imputabilitatea măsurii față de stat

- (282) Orice eventuală subvenționare încrucișată a INRAP în perioada 2008-2021 ar consta parțial în următoarea finanțare publică acordată pentru activitățile neeconomice ale INRAP (a se vedea considerentul 36):
- (a) până la 31 decembrie 2015, o parte din veniturile provenite din taxa pentru cercetare arheologică preventivă (RAP);
  - (b) subvenții din credite bugetare;
  - (c) de la 1 ianuarie 2016, o subvenție de funcționare plătită de Ministerul Culturii sub formă de credite bugetare, astfel cum prevede Legea bugetului (programul 175) <sup>(84)</sup>;
  - (d) o subvenție de funcționare plătită de Ministerul Culturii sub formă de credite bugetare, astfel cum prevede Legea bugetului (programul 186) <sup>(85)</sup>;
  - (e) diverse subvenții din partea unor entități publice, altele decât ministerele de resort, indiferent dacă sunt din Franța sau din altă țară <sup>(86)</sup>.
- (283) În primul rând, Comisia arată, astfel cum se indică în considerentul 224, că finanțarea INRAP este prevăzută la articolul L. 524-1 din Codul patrimoniului <sup>(87)</sup> și că finanțarea este acordată de statul francez sau de entități publice.
- (284) În al doilea rând, Comisia consideră că finanțarea menționată mai sus (considerentul 282) constituie resurse de stat. Autoritățile franceze au indicat că RAP a funcționat, cel puțin până la 31 decembrie 2015, ca un impozit alocat în beneficiul direct al următoarelor: (i) Fondul național de arheologie preventivă (denumit în continuare „FNAP”) și (ii) operatorii de evaluare (INRAP și autoritățile locale sau regionale). Potrivit unei jurisprudențe constante, o taxă care este stabilită și alocată beneficiarilor (în speță FNAP și operatorii de evaluare) în mod obligatoriu prin legislația națională <sup>(88)</sup> constituie o resursă de stat.
- (285) În plus, astfel cum se indică în considerentul 226 din prezenta decizie, subvențiile acordate de o entitate publică (Ministerul Culturii sau altă entitate publică) sunt, prin natura lor, resurse de stat.

#### 6.2.2.4. Selectivitatea măsurii

- (286) Pentru a fi considerată ajutor de stat, o măsură trebuie să fie selectivă; cu alte cuvinte, trebuie să ducă la favorizarea „anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri” în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.
- (287) Problema subvenționării încrucișate între activitățile neeconomice ale INRAP și activitățile sale economice privește numai INRAP, deși alte întreprinderi în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE își desfășoară activitatea în același sector economic și concurențial în care își desfășoară activitatea INRAP.
- (288) Întrucât este vorba despre un ajutor individual, se presupune că acesta este selectiv <sup>(89)</sup>. INRAP este singurul beneficiar al finanțării și nu se poate exclude faptul că finanțarea aduce beneficii activităților sale economice.
- (289) Prin urmare, măsura este selectivă în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

<sup>(84)</sup> Autoritățile franceze au indicat că, începând cu 1 ianuarie 2016, această subvenție a înlocuit colectarea directă a RAP de către INRAP, care, de atunci, a fost vărsată la bugetul general al statului.

<sup>(85)</sup> Autoritățile franceze au indicat că această subvenție a contribuit la finanțarea sarcinilor de cercetare și diseminare culturală ce revin INRAP.

<sup>(86)</sup> Autoritățile franceze au declarat că aceste subvenții au fost plătite pentru desfășurarea unor operațiuni țintite, neconcurențiale, în special prin intermediul unor cereri de propuneri, pentru sume relativ mici.

<sup>(87)</sup> A se vedea considerentul 35.

<sup>(88)</sup> A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții de Justiție din 22 martie 1977, Steinike & Weinlig/Germania, C-78/76, punctele 21-22.

<sup>(89)</sup> A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 4 iunie 2015, Comisia/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punctul 60.

## 6.2.2.5. Existența unui avantaj economic

- (290) Un avantaj economic în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE este orice beneficiu pe care o întreprindere nu l-ar fi putut obține în condiții normale de piață, adică în absența intervenției statului. Atât acordarea de beneficii economice pozitive, cât și reducerea sarcinilor economice pot constitui un avantaj. Aceasta din urmă este o categorie largă care cuprinde orice reducere a taxelor incluse în mod normal în bugetul unei întreprinderi.
- (291) În primul rând, Comisia constată că lipsa oricărei garanții privind absența subvenționării încrucișate a activităților economice ale INRAP printr-o parte din finanțarea de stat menționată în considerentul 282 înseamnă că nu poate fi exclusă posibilitatea ca INRAP să fie scutită de costurile inerente exercitării activităților sale economice.
- (292) În al doilea rând, Comisia face trimitere la evaluarea sa din considerentele 237-240 privind neaplicarea hotărârii pronunțate în cauza Altmark în cazul subvențiilor pentru cheltuielile de serviciu public și consideră că această hotărâre nu este aplicabilă nici în cazul acestei măsuri.
- (293) Întrucât INRAP beneficiază de un avantaj economic pe care nu l-ar fi primit în condiții normale de piață, iar situația sa financiară este îmbunătățită ca urmare a intervenției statului sau a intervenției altor entități publice, trebuie să se concluzioneze că INRAP beneficiază de un avantaj economic în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE.

## 6.2.2.6. Denaturarea concurenței și efectul asupra schimburilor comerciale

- (294) Se consideră că o măsură acordată de stat denaturează sau amenință să denatureze concurența în cazul în care este de natură să îmbunătățească poziția concurențială a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care concurează acesta.
- (295) În practică, se consideră în general că există o denaturare a concurenței în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE atunci când statul acordă un avantaj financiar unei întreprinderi într-un sector liberalizat în care există sau ar putea exista concurență.
- (296) Astfel cum se menționează în considerentele 19-21 din prezenta decizie, piața săpăturilor arheologice preventive a fost deschisă concurenței prin Legea nr. 2003-707 din 1 august 2003. În consecință, orice avantaj acordat INRAP în sectorul concurențial (în special prin subvenționarea încrucișată din fondurile primite pentru activități neeconomice) ar putea consolida poziția sa concurențială în raport cu alți operatori în domeniul arheologiei preventive.
- (297) În ceea ce privește criteriul referitor la afectarea schimburilor comerciale, potrivit jurisprudenței constante, nu este necesar să se stabilească un efect real al ajutorului asupra schimburilor comerciale dintre statele membre, ci doar să se examineze dacă ajutorul este de natură să afecteze schimburile respective.
- (298) Legea nr. 2003/707 din 1 august 2003 a permis operatorilor din alte state membre să intre pe piața franceză. Prin urmare, avantajul financiar de care beneficiază INRAP, care determină un ajutor pentru sectorul său concurențial sub formă de subvenții încrucișate, este de natură să îngreuneze accesul pe piață al acestor operatori și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.
- (299) În consecință, Comisia consideră că măsura trebuie considerată ca fiind de natură să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre.

## 6.2.2.7. Concluzie privind calificarea drept ajutor ca urmare a faptului că sistemul de contabilitate analitică al INRAP nu oferă nicio garanție privind absența subvenționării încrucișate

- (300) Pe baza explicațiilor de mai sus, Comisia consideră că, în urma procedurii oficiale de investigare, nu a primit niciun element de probă concludent care să îi permită să excludă definitiv existența subvenționării încrucișate. Rapoartele contabile întocmite de auditori independenți, în special cel mai recent raport din 18 decembrie 2023 menționat mai sus (a se vedea considerentele 255 și 256), subliniază faptul că nu există o metodologie de alocare a anumitor costuri indirecte susținută de criterii suficiente de obiective și de solide. Prin urmare, rapoartele nu validează principala cheie de repartizare utilizată pentru alocarea costurilor suportate de INRAP pentru activitățile sale economice și neeconomice.

- (301) Întrucât (i) cheia principală de repartizare a costurilor, care este singurul mijloc de excludere a subvenționării încrucișate, nu a fost validată de auditori independenți în pofida efectuării mai multor audituri și (ii) toate condițiile prevăzute la articolul 107 alineatul (1) din TFUE sunt îndeplinite, Comisia concluzionează că o parte din finanțarea publică primită de INRAP în legătură cu activitățile sale neeconomice constituie ajutor de stat în sensul articolului respectiv, deoarece poate fi utilizată în legătură cu activitățile sale economice pe piața săpăturilor arheologice preventive.

#### 6.3. Nelegalitatea măsurilor în cauză

- (302) Comisia constată că autoritățile franceze au acordat deja subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public<sup>(90)</sup>, precum și fondurile care ar putea fi utilizate pentru subvenționarea încrucișată a activităților economice ale INRAP.
- (303) Întrucât autoritățile franceze nu au notificat aceste măsuri înainte de a le pune în aplicare, acestea nu și-au îndeplinit obligația care le revine în temeiul articolului 108 alineatul (3) din TFUE, iar ajutorul de stat acordat INRAP este ilegal.

#### 6.4. Compatibilitatea măsurilor în cauză

- (304) Autoritățile franceze susțin că respectivele cheltuieli de serviciu public sunt acoperite de schema cadru SA.42681 (adoptată în temeiul articolului 53 din RGECA) (a se vedea considerentele 192-197).
- (305) Cu toate acestea, având în vedere concluzia sa potrivit căreia separarea contabilă nu a fost fiabilă și clară (a se vedea secțiunea 6.2.2.1), Comisia consideră că cel puțin una dintre condițiile prevăzute la articolul 53 din RGECA nu este îndeplinită. Articolul 53 alineatul (7) din RGECA prevede că „[...] valoarea ajutorului nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru acoperirea pierderilor din exploatare și a unui profit rezonabil pe durata perioadei relevante. Acest lucru se asigură *ex ante*, pe baza unor estimări rezonabile, sau prin intermediul unui mecanism de recuperare”. Având în vedere lipsa unei separări contabile clare și fiabile între activitățile economice și cele neeconomice, ar fi imposibil să se determine aceste costuri și venituri tocmai pentru activitățile de săpături arheologice, în special în cazurile în care INRAP acționează în calitate de operator de ultimă instanță. Mai precis, articolul 53 alineatul (5) din RGECA prevede că, în cazul ajutoarelor de exploatare, costurile eligibile includ „costurile de exploatare direct legate de proiectul [...]”, „costurile aferente personalului care lucrează pentru [...] un proiect” și „costurile serviciilor de consultanță și de sprijin furnizate de consultanți externi și de furnizori de servicii”. În cazul de față, nu este posibilă identificarea în prealabil a proiectelor pentru care INRAP va acționa în calitate de operator de ultimă instanță, iar unele dintre costurile legate de activitatea respectivă (a se vedea tabelul 3), cum ar fi costurile suplimentare de funcționare a spațiilor, nu sunt legate de proiecte specifice, deoarece sunt costuri structurale permanente.
- (306) În consecință, Comisia consideră că, deși este invocat de autoritățile franceze ca motiv pentru ca ajutorul să fie considerat compatibil, acest temei juridic nu este aplicabil în cazul de față.
- (307) Prin urmare, este necesar să se examineze dacă finanțarea primită de INRAP intră sub incidența vreunui dintre motivele prevăzute la articolul 107 alineatul (3) din TFUE. Ajutorul poate fi considerat compatibil cu piața internă în cazul în care Comisia consideră că acesta se încadrează în unul dintre motivele enumerate la articolul 107 alineatul (3) din TFUE<sup>(91)</sup>.
- (308) Articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE prevede că „pot fi considerate compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență în Uniune într-o măsură care contravine interesului comun”.
- (309) Întrucât măsurile contestate de EVEHA se încadrează – atât în ceea ce privește subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public, cât și eventualele subvenții încrucișate – în domeniul de aplicare al finanțării publice pentru activitățile de săpături arheologice, acestea constituie, în întregime, finanțarea activităților economice legate de promovarea culturii și a conservării patrimoniului. Prin urmare, compatibilitatea ambelor măsuri trebuie examinată în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d).

<sup>(90)</sup> Din motivele prezentate în considerentul 305 de mai jos, Comisia consideră că ajutorul în cauză nu face obiectul unui regim de exceptare precum RGECA și, prin urmare, este ilegal în sensul articolului 108 alineatul (3) din TFUE.

<sup>(91)</sup> Excepțiile prevăzute la articolul 107 alineatul (3) din TFUE se referă la: (a) ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a anumitor regiuni; (b) ajutoarele destinate să promoveze realizarea unui proiect important de interes european comun sau să remedieze perturbări grave ale economiei unui stat membru; (c) ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau a anumitor regiuni economice; (d) ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului; precum și (e) alte categorii de ajutoare stabilite prin decizie a Consiliului.

- (310) Autoritățile franceze au invocat acest temei juridic pentru a susține că cele două măsuri erau compatibile cu piața internă (a se vedea considerentele 199-210).
- (311) În special, autoritățile franceze au explicat că fiecare operațiune efectuată de INRAP în sectorul economic a contribuit la conservarea patrimoniului arheologic și la obiectivele de politică culturală, în special prin protejarea și promovarea patrimoniului arheologic (a se vedea considerentul 201) în Franța.
- (312) De asemenea, acestea au explicat în special că, în ceea ce privește săpăturile arheologice pentru care INRAP a acționat în calitate de operator de ultimă instanță, acesta nu ar fi în măsură să își îndeplinească sarcinile dacă nu ar beneficia de finanțarea contestată de EVEHA. Autoritățile franceze au susținut că întregul scop al finanțării primite de INRAP era promovarea culturii și a conservării patrimoniului (a se vedea considerentul 202).
- (313) În cele din urmă, acestea au afirmat că finanțarea acordată INRAP s-a limitat la acoperirea nevoilor sale bugetare, financiare și operaționale, în măsura în care marja operațională a INRAP pentru perioada 2008-2020 a fost foarte limitată și s-a ridicat la doar [0,5-2] %, ceea ce înseamnă un sold de [...] milioane EUR (a se vedea considerentul 204), iar finanțarea nu ar fi putut modifica în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență într-o măsură care contravine interesului comun (a se vedea considerentele 207 și 208).
- (314) În schimb, în observațiile prezentate ca răspuns la decizia de inițiere a procedurii, EVEHA a susținut că această abordare a evaluării compatibilității nu este solidă din punct de vedere juridic (a se vedea secțiunile 4.1 și 4.2).

6.4.1. *Cu privire la posibilitatea de a examina în comun compatibilitatea măsurilor în cauză în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE*

- (315) Înainte de a analiza compatibilitatea măsurilor în cauză, Comisia trebuie să examineze argumentele EVEHA pentru a stabili dacă acestea sunt întemeiate și, în caz afirmativ, dacă evaluarea compatibilității în comun avută în vedere în decizia de inițiere a procedurii în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu ar fi, în fond, aplicabilă.

6.4.1.1. *Argumentele EVEHA privind caracterul inaplicabil al unei abordări comune*

- (316) EVEHA susține că, înainte de efectuarea unei evaluări a compatibilității, o măsură trebuie mai întâi calificată drept ajutor de stat (a se vedea considerentele 74-75), că această calificare trebuie abordată pentru fiecare activitate în parte, analizând fiecare piață relevantă (a se vedea considerentele 76-78) și că, întrucât autoritățile susțin că unele dintre activitățile desfășurate de INRAP nu sunt de natură economică, nu este posibilă calificarea întregii finanțări drept ajutor de stat (a se vedea considerentele 79-81). În plus, EVEHA susține că, în conformitate cu propria analiză a deciziilor Comisiei privind ajutoarele de stat, Comisia este, în principiu, obligată, atunci când examinează compatibilitatea unui set de măsuri, să identifice și să examineze fiecare măsură în parte pentru a stabili dacă aceasta constituie ajutor de stat și dacă este compatibilă cu piața internă (a se vedea considerentul 82).

6.4.1.2. *Analiza Comisiei ca răspuns la argumentele prezentate de EVEHA*

- (317) În primul rând, având în vedere faptul că, din motivele prezentate în secțiunea 6.2, măsurile în cauză trebuie calificate drept ajutor de stat, primul argument invocat de EVEHA (a se vedea considerentul 316) este, din considerente practice, lipsit de efect.
- (318) În al doilea rând, întrucât atât subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public, cât și eventualele subvenții încrucișate acoperă activitățile de săpături arheologice preventive, care constituie una și aceeași activitate (indiferent de modul în care sunt finanțate) și o singură piață relevantă, argumentul invocat cu privire la acest aspect este, de asemenea, lipsit de efect.
- (319) În al treilea rând, indiferent de faptul că o pondere semnificativă a finanțării primite de INRAP este destinată unor activități neeconomice (a se vedea considerentele 262-278), ajutorul de stat identificat de Comisie (a se vedea secțiunea 6.2) este destinat să sprijine numai activitățile de săpături arheologice preventive, al căror caracter economic nu este contestat. Astfel, din același motiv, argumentul invocat de EVEHA este lipsit de efect.

- (320) În sfârșit, în ceea ce privește argumentul referitor la presupusa obligație a Comisiei (sau la practica sa decizională) de a identifica fiecare măsură de ajutor și de a le examina ulterior pe fiecare în parte pentru a stabili dacă măsura ar trebui calificată drept ajutor de stat și dacă este compatibilă cu piața internă, Comisia constată că a identificat măsurile de ajutor în mod separat (subvenții pentru cheltuielile de serviciu public și eventuale subvenții încrucișate) și a concluzionat că acestea vizau aceleași activități economice – și anume activitățile de săpături arheologice preventive ale INRAP – și că activitățile respective pot fi calificate drept culturale în măsura în care contribuie la conservarea patrimoniului. Astfel, Comisia consideră și de această dată că argumentul invocat de EVEHA este lipsit de efect.

#### 6.4.1.3. Argumentele EVEHA privind caracterul inaplicabil al articolului 107 alineatul (3) litera (d)

- (321) În primul rând, EVEHA susține în observațiile sale că articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu se aplică măsurilor în cauză, întrucât atât jurisprudența constantă, cât și practica decizională a Comisiei dau naștere unei „interdicții generale stricte” a oricărei forme de subvenționare încrucișată (a se vedea considerentele 86-89).
- (322) În al doilea rând, EVEHA susține că articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE trebuie aplicat în mod strict și nu se aplică subvențiilor „generale” din domeniul cultural (a se vedea considerentele 91 și 92). În plus, EVEHA susține că articolul 107 alineatul (3) litera (d) nu poate acoperi ajutorul alocat unui singur operator, ci numai ajutorul acordat unui grup de operatori care contribuie la dezvoltarea sectorului (a se vedea considerentul 93).
- (323) În al treilea rând, EVEHA susține că articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu este în mod vădit aplicabil măsurilor în cauză, întrucât autoritățile franceze nu au făcut niciodată trimitere la acesta ca temei pentru a solicita ca ajutorul să fie considerat compatibil.

#### 6.4.1.4. Analiza Comisiei ca răspuns la argumentele prezentate de EVEHA

- (324) În primul rând, contrar afirmațiilor EVEHA, subvenționarea încrucișată între activitățile neeconomice și cele economice conduce doar la o situație în care finanțarea care altfel nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 107 alineatul (1) din TFUE (în sensul că sprijină în principal activități neeconomice – a se vedea considerentele 262-278) este calificată drept ajutor de stat în sensul articolului respectiv dacă finanțarea respectivă poate fi utilizată pentru activități economice (în acest caz, săpături arheologice).
- (325) În timp ce articolul 107 alineatul (1) din TFUE stabilește principiul general conform căruia ajutoarele de stat sunt interzise, alineatele (2) și (3) ale aceluiași articol permit ca astfel de ajutoare să fie declarate compatibile cu piața internă în anumite condiții. Faptul că finanțarea ar putea fi utilizată pentru subvenționarea încrucișată nu are nicio incidență deosebită asupra aplicabilității articolului 107 din TFUE, iar finanțarea trebuie analizată ca ajutor pentru activități de săpături arheologice pentru a evalua compatibilitatea sa cu piața internă.
- (326) În al doilea rând, în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, pot fi considerate compatibile cu piața internă „ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului, în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență în Uniune într-o măsură care contravine interesului comun”.
- (327) În lipsa unor orientări specifice privind ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului, Comisia trebuie să evalueze compatibilitatea măsurilor destinate să promoveze aceste obiective direct pe baza tratatului.
- (328) Astfel, pentru ca un ajutor de stat să fie considerat compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, acesta trebuie să îndeplinească două condiții, prima fiind ca acesta să fie destinat să promoveze cultura sau conservarea patrimoniului, iar a doua, exprimată în termeni negativi, să nu modifice în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun.
- (329) Prin urmare, Comisia constată că, în ciuda afirmațiilor EVEHA, pentru ca ajutorul să fie considerat compatibil în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, nu există nicio cerință ca ajutorul să fie destinat unui anumit proiect cultural.

- (330) În plus, cu condiția ca ajutorul să îndeplinească cele două cerințe de mai sus, Comisia constată că nu există niciun motiv imperios pentru a exclude compatibilitatea în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE pentru simplul motiv că ajutorul aduce beneficii unui singur operator și nu unui grup de operatori care își desfășoară activitatea în același sector. Articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE nu exclude ajutorul individual, iar Comisia constată că EVEHA nu invocă nicio jurisprudență sau practică decizională a Comisiei în această privință.
- (331) În al treilea rând, Comisia constată că, pe de o parte, îi revine sarcina de a evalua compatibilitatea ajutorului de stat cu piața internă, indiferent de modul în care un stat membru a calificat o anumită măsură. Pe de altă parte, Comisia constată că, în cadrul procedurii oficiale de investigare, autoritățile franceze au explicat că, în opinia lor, măsurile în cauză sunt compatibile în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE și și-au motivat opinia (a se vedea considerentele 199-210). În consecință, argumentul EVEHA nu poate fi acceptat.

6.4.1.5. Concluzie cu privire la aplicabilitatea articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE în cazul tuturor măsurilor de ajutor în cauză

- (332) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia constată că, în pofida opoziției de principiu a EVEHA față de evaluarea compatibilității propusă de Comisie în decizia sa de inițiere a procedurii, în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, niciunul dintre argumentele EVEHA nu oferă motive pentru a considera că această abordare nu este aplicabilă măsurilor în cauză.

6.4.2. Compatibilitatea măsurilor în cauză în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE

- (333) În conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, „ajutoarele destinate să promoveze cultura și conservarea patrimoniului” pot fi considerate compatibile cu piața internă „în cazul în care acestea nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale și de concurență în Uniune într-o măsură care contravine interesului comun”.
- (334) Astfel, pentru a intra sub incidența respectivului articol, ajutoarele (i) trebuie să fie destinate să promoveze cultura sau conservarea patrimoniului și (ii) nu trebuie să modifice în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun.

6.4.2.1. Promovarea culturii și conservării patrimoniului

- (335) În conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, pentru ca ajutoarele să fie considerate compatibile, acestea trebuie să promoveze cultura și conservarea patrimoniului.
- (336) În acest sens, Comisia constată că statelor membre le revine sarcina de a stabili proiectele și activitățile care intră în domeniul de aplicare al promovării culturii și conservării patrimoniului. Comisia dispune doar de o marjă de apreciere pentru a stabili dacă statul membru în cauză a săvârșit erori vădite în evaluarea sa.

6.4.2.1.1. Identificarea activităților culturale sprijinite de ajutor

- (337) În primul rând, Comisia arată că, în conformitate cu articolul L.523-1 din Codul patrimoniului, INRAP este însărcinat, printre altele, să efectueze operațiuni de săpături arheologice preventive<sup>(92)</sup>, inclusiv în calitate de operator de ultimă instanță în cazul în care niciun alt operator nu dorește sau nu este în măsură să furnizeze acest serviciu.
- (338) Prin urmare, rezultă fără echivoc din articolul L.523-1 că finanțarea primită de INRAP în contextul activităților sale de săpături arheologice, inclusiv finanțarea care constituie măsurile de ajutor de stat în cauză, este destinată promovării și conservării patrimoniului arheologic francez.
- (339) În plus, articolul L.521-1 din Codul patrimoniului prevede în mod explicit că activitățile legate de arheologia preventivă sunt destinate conservării patrimoniului (arheologic), care constituie unul dintre motivele prevăzute la articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE.

<sup>(92)</sup> A se vedea considerentul 10.

## 6.4.2.1.2. Demonstrarea promovării efective de către ajutor a culturii și conservării patrimoniului

- (340) Astfel cum au explicat autoritățile franceze în cursul procedurii oficiale de investigare (a se vedea secțiunile 5.2.1 și 5.2.2), finanțarea primită de INRAP în cadrul activităților sale economice (și anume în domeniul săpăturilor arheologice preventive) are scopul și efectul de a promova cultura și conservarea patrimoniului.
- (341) În primul rând, Comisia constată că o parte din finanțarea publică primită de INRAP (subvenții pentru cheltuielile de serviciu public) permite INRAP să își respecte obligațiile legale și să acopere (doar) o parte din costurile de interes general care îi sunt impuse prin lege pentru a se asigura că săpăturile preventive sunt efectuate în mod corespunzător în toate circumstanțele, astfel încât piața amenajărilor și a construcțiilor să nu fie afectată.
- (342) INRAP trebuie: (i) să posede expertiză care să acopere toate perioadele arheologice și contextele geomorfologice; (ii) să efectueze săpături în cazul în care nu sunt depuse oferte în cadrul procedurilor de licitație lansate de dezvoltatori; (iii) să preia conducerea unui sit de săpături în cazul în care un operator nu își îndeplinește obligațiile în timpul unei operațiuni, acestea fiind sarcini pe care autoritățile franceze, în exercitarea competențelor lor publice, le-au considerat relevante pentru promovarea conservării patrimoniului.
- (343) În al doilea rând, la fel ca și alți operatori publici și privați, INRAP este implicat în promovarea culturii și conservării patrimoniului prin operațiuni de săpături arheologice dispuse prin lege (pe lângă obligațiile ce îi revin în calitate de operator de ultimă instanță) în vederea conservării patrimoniului arheologic francez. Întrucât orice eventuală subvenționare încrucișată care rezultă din finanțarea publică ar fi în mod necesar utilizată pe piața săpăturilor arheologice, aceasta ar avea totodată efectul de a contribui la promovarea culturii și conservării patrimoniului.
- (344) Săpăturile arheologice fac parte integrantă din politica de conservare a patrimoniului pusă în aplicare de Franța. Comparativ cu activitățile de evaluare și de cercetare (care sunt operațiuni în amonte pentru a identifica prezența oricăror lucrări potențiale care fac parte integrantă din patrimoniul arheologic francez), săpăturile arheologice se află în prima linie a conservării patrimoniului respectiv, dat fiind că fac posibilă identificarea și conservarea în mod specific a patrimoniului înainte de orice modificare ce ar putea surveni drept consecință a lucrărilor de construcții. Faptul că acreditarea guvernamentală este necesară pentru realizarea acestor săpături ilustrează importanța lor pentru statul francez. Acreditarea este acordată de stat (Ministerul Culturii și Ministerul Cercetării) după solicitarea avizului Consiliului Național pentru Cercetare Arheologică (CNCA). Acest fapt garantează că operatorii acreditați în domeniul arheologiei dispun de expertiza științifică și de capacitatea operațională necesare și detaliază perioadele arheologice pentru care a fost acreditată organizația (paleolitic, neolitic, epoca metalelor, epoca clasică, evul mediu, epoca modernă, epoca contemporană).

## 6.4.2.1.3. Evaluarea conformității ajutorului și/sau a activității cu legislația europeană aplicabilă

- (345) Mai întâi, Comisia ia act de faptul că, în conformitate cu articolul 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE, este posibilă autorizarea ajutoarelor de stat pentru promovarea culturii și a conservării patrimoniului, care derogă de la principiul general al interzicerii ajutoarelor de stat.
- (346) Comisia ia totodată act de faptul că obiectivele de promovare a culturii și conservării patrimoniului sunt consacrate în mod explicit la articolul 167 din TFUE, care prevede astfel: „Uniunea contribuie la înflorirea culturilor statelor membre, respectând diversitatea națională și regională a acestora și punând în evidență, în același timp, moștenirea culturală comună” și „[a]cțiunea Uniunii urmărește să încurajeze cooperarea dintre statele membre și, în cazul în care este necesar, să sprijine și să completeze acțiunea acestora în următoarele domenii: – îmbunătățirea cunoașterii și a diseminării culturii și istoriei popoarelor europene; – conservarea și protejarea patrimoniului cultural de importanță europeană [...]”.
- (347) În cele din urmă, Comisia constată că părțile nu au indicat nicio încălcare a dreptului Uniunii aplicabil în cursul procedurii oficiale de investigare.
- (348) Astfel, Comisia nu are niciun motiv să se îndoiască de faptul că măsurile și activitățile care beneficiază de ajutor respectă legislația aplicabilă la nivelul UE.

6.4.2.2. Ajutoarele nu modifică în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun

6.4.2.2.1. Identificarea piețelor afectate de ajutor

(349) Având în vedere explicațiile furnizate în considerentele 47, 48 și 218-222, piața afectată de ajutorul contestat de EVEHA este piața săpăturilor arheologice preventive. Această piață este deschisă concurenței, iar INRAP și alți operatori privați, cum ar fi EVEHA, își desfășoară activitatea în cadrul acesteia.

6.4.2.2.2. Identificarea efectelor pozitive ale ajutorului

(350) Ajutorul acordat INRAP are o serie de efecte pozitive în ceea ce privește promovarea culturii și conservării patrimoniului.

(351) În primul rând, faptul că INRAP intervine în toate etapele procesului de conservare a patrimoniului arheologic (de la evaluare la săpături și promovare) îl diferențiază, în sens larg, de operatorii care își desfășoară activitatea exclusiv pe piața săpăturilor arheologice.

(352) În plus, Comisia ia act de faptul că, în special pe piața săpăturilor arheologice, INRAP îi revin obligații specifice, și anume acesta trebuie: (a) să efectueze săpături în cazul în care nu sunt depuse oferte în cadrul procedurilor de licitație lansate de dezvoltatori <sup>(93)</sup>; (b) să preia conducerea unui sit în cazul în care un operator nu își îndeplinește obligațiile în timpul unei operațiuni <sup>(94)</sup>. În acest scop, INRAP dispune de expertiză care acoperă întreg teritoriul național, toate perioadele arheologice și toate contextele geomorfologice.

(353) În consecință, activitatea INRAP pe piață nu este întotdeauna ghidată de o abordare strict profitabilă (în special atunci când acționează în calitate de operator de ultimă instanță și nu obține întotdeauna remunerația preconizată), iar sprijinul financiar pe care îl primește de la stat este, prin urmare, necesar pentru îndeplinirea sarcinilor ce îi revin.

(354) În plus, acest aspect diferențiază INRAP de operatorii privați acreditați de stat, deoarece aceștia pot alege, pe baza politicilor lor comerciale și ținând seama de profit, zona lor geografică de intervenție, precum și perioadele arheologice și domeniile în care doresc să își dezvolte expertiza.

(355) Prin urmare, ajutorul primit de INRAP nu numai că îi permite să își îndeplinească rolul esențial în conservarea patrimoniului în Franța, dar (în virtutea obligațiilor sale) prezența sa pe piață permite, de asemenea, actorilor privați mai mici de pe piață să se concentreze asupra unor proiecte/activități specifice, fără a fi nevoiți să suporte sarcina impusă INRAP.

6.4.2.2.3. Limitarea efectelor negative ale măsurii asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre statele membre

(356) În secțiunea următoare, Comisia evaluează aspectele care contribuie la limitarea efectelor negative ale măsurii în cauză asupra concurenței și a schimburilor comerciale dintre statele membre.

(357) În acest sens, Comisia ia în considerare următoarele principii:

1. necesitatea intervenției statului: o măsură de ajutor de stat trebuie să vizeze o situație în care ajutorul poate aduce o îmbunătățire materială pe care piața nu o poate asigura pe cont propriu, de exemplu prin remedierea unei deficiențe a pieței sau abordarea unei probleme legate de echitate sau coeziune;
2. caracterul adecvat al măsurii de ajutor: măsura de ajutor propusă trebuie să constituie un instrument adecvat pentru atingerea obiectivului urmărit;
3. proporționalitatea ajutorului: quantumul ajutorului și intensitatea ajutorului trebuie să se limiteze la nivelul minim necesar pentru a beneficia de contribuția la o activitate economică, precum și la nivelul minim necesar pentru a stimula întreprinderea (întreprinderile) în cauză să efectueze investiții suplimentare sau să desfășoare o activitate suplimentară și
4. transparența ajutorului.

<sup>(93)</sup> Articolul L. 523-10 din Codul urbanismului și considerentul 147 din prezenta decizie.

<sup>(94)</sup> Articolul L. 523-13 din Codul urbanismului și considerentul 147 din prezenta decizie.

## 6.4.2.2.3.1. Necesitatea ajutorului

- (358) Pentru a demonstra necesitatea ajutorului, trebuie să se stabilească faptul că măsurile permit desfășurarea unor activități de promovare culturală și de conservare a patrimoniului care altfel nu ar fi avut loc sau, cel puțin, nu ar fi avut loc în aceleași condiții.
- (359) Ajutorul acordat INRAP îi permite să își îndeplinească obligațiile specifice care îi revin în temeiul legislației franceze, în special atunci când INRAP acționează în calitate de operator de ultimă instanță pentru săpăturile arheologice preventive.
- (360) În acest sens, Comisia constată că, astfel cum au explicat autoritățile franceze, obligațiile impuse INRAP pe piața săpăturilor arheologice nu sunt profitabile și generează pierderi semnificative în valoare totală de aproximativ [...] până la [...] milioane EUR pe an (a se vedea considerentele 148-149).
- (361) În plus, Comisia constată că ajutorul de stat acordat sub forma unei subvenții pentru cheltuielile de serviciu public nu este suficient pentru a acoperi costurile suplimentare suportate de INRAP (această situație este valabilă, de exemplu, pentru anii 2015-2021, când aceste obligații au generat un deficit de aproximativ [7-28] milioane EUR, în pofida subvențiilor publice primite). Acest fapt este cu atât mai evident cu cât se consideră că, înainte de 2015, INRAP a trebuit să finanțeze, pe cont propriu și în absența oricărui ajutor public, costurile suplimentare pe care a trebuit să le suporte în temeiul obligațiilor sale în calitate de operator de ultimă instanță. În perioada 2008-2015 <sup>(95)</sup>, INRAP a suportat costul acestor operațiuni exclusiv pe baza veniturilor sale generate pe piața săpăturilor arheologice, pentru care ar fi putut primi eventual compensații din partea statului, așa cum s-a întâmplat după 2015.
- (362) Rezultă că, în lipsa finanțării (fie direct prin subvenții pentru cheltuielile de serviciu public, fie prin subvenții încrucișate potențiale), INRAP nu ar fi putut acționa în calitate de operator de ultimă instanță pe piața săpăturilor arheologice.
- (363) Prin urmare, Comisia consideră că finanțarea publică destinată susținerii activităților de săpături arheologice ale INRAP este necesară pentru atingerea obiectivului urmărit de autoritățile franceze – conservarea patrimoniului.

## 6.4.2.2.3.2. Caracterul adecvat al ajutorului

- (364) O măsură este un instrument de politică adecvat pentru promovarea unei activități culturale și pentru conservarea patrimoniului atunci când nu este posibilă obținerea aceluiași rezultat prin alte instrumente de politică sau prin alte tipuri de măsuri care denaturează mai puțin concurența.
- (365) În ceea ce privește caracterul adecvat al măsurilor, Comisia ia act de faptul că acestea se prezintă sub forma unor subvenții din partea statului pentru a permite INRAP să își desfășoare activitățile economice pe piața săpăturilor arheologice preventive, în special în cazul în care INRAP suportă costuri pe care nu le-ar fi suportat dacă ar fi acționat pe baza unor considerente pur comerciale, la fel ca alți actori privați care își desfășoară activitatea pe piață.
- (366) Astfel cum a explicat Comisia în decizia sa de inițiere a procedurii, alte forme de ajutor cu un potențial mai redus de denaturare, cum ar fi avansurile rambursabile sau formele de ajutor bazate pe instrumente de datorie sau de capital (cum ar fi garanțiile de stat, achiziționarea de titluri de participare sau acordarea de împrumuturi sau de capital în condiții avantajoase), nu ar permite INRAP, după toate probabilitățile, să își îndeplinească sarcinile în aceeași măsură.
- (367) Întrucât ajutorul este destinat, pe de o parte, să permită INRAP să își îndeplinească sarcinile fără scop lucrativ (și fără scop economic) și, pe de altă parte, să remedieze o disfuncționalitate a pieței săpăturilor arheologice preventive, nu ar fi posibil să se asigure că INRAP își menține caracterul viabil dacă s-ar utiliza alte instrumente decât granturile directe.
- (368) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că măsurile de ajutor în cauză reprezintă un instrument adecvat pentru promovarea culturii și conservării patrimoniului francez, implicând un lanț de operațiuni axate pe studierea, conservarea și promovarea patrimoniului arheologic.

<sup>(95)</sup> Articolul L. 523-10 din Codul patrimoniului, care prevedea această obligație în sarcina INRAP, a intrat în vigoare la 24 februarie 2004, și anume înainte de perioada vizată de plângere.

## 6.4.2.2.3.3. Proportionalitatea ajutorului

- (369) Ajutorul este considerat proporțional numai în cazul în care aceeași schimbare de comportament nu ar putea fi realizată cu mai puțin ajutor și un grad mai mic de denaturare. Cu alte cuvinte, cuantumul ajutorului trebuie să se limiteze la minimul necesar pentru a asigura promovarea culturii și conservarea patrimoniului, permițând desfășurarea activităților vizate de ajutor.
- (370) Având în vedere informațiile furnizate de autoritățile franceze pe baza situațiilor contabile și financiare ale INRAP (a căror fiabilitate globală – pe lângă aspectele referitoare la cheile de repartizare a costurilor care au determinat Comisia să concluzioneze că măsurile constituie ajutor – nu este pusă la îndoială de niciun raport de expertiză, a se vedea considerentul 256), Comisia constată că ajutorul acordat INRAP în perioada în cauză este proporțional cu obiectivele urmărite, și anume promovarea culturii și conservării patrimoniului, iar natura ajutorului limitează orice denaturare a concurenței care ar putea fi cauzată de acesta.
- (371) Pe de o parte, Comisia observă că subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public, care au fost acordate abia începând din 2015, nu au fost suficiente pentru a acoperi costurile generate de obligațiile de interes general impuse INRAP în virtutea statutului său de operator de ultimă instanță care își desfășoară activitatea pe întreg teritoriul Franței și care este în măsură să acopere toate perioadele arheologice (a se vedea tabelul 1 și tabelul 3). În plus, Comisia consideră că finanțarea primită nu acoperă toate costurile suportate de INRAP în perioada 2008-2021 [sau chiar începând din 2004 <sup>(96)</sup>].
- (372) Pe de altă parte, referitor la proportionalitatea ajutorului care rezultă dintr-o potențială subvenționare încrucișată, Comisia remarcă următoarele aspecte.
- (373) În primul rând, potrivit informațiilor furnizate de autoritățile franceze, INRAP utilizează o contabilitate analitică ce respectă principiile contabile generale, făcând posibilă diferențierea corectă între costurile directe ale „activităților concurențiale” și cele ale „activităților neconcurențiale” (a se vedea considerentele 161-173). Pe baza diferitelor rapoarte contabile, a fost posibilă validarea cifrelor referitoare la cifra de afaceri și, în special, defalcarea între sectorul concurențial și sectorul neconcurențial (a se vedea considerentul 256).
- (374) În al doilea rând, potrivit informațiilor furnizate de autoritățile franceze, ajutorul care rezultă dintr-o eventuală subvenționare încrucișată pusă în aplicare de INRAP ar fi limitat la anumite cheltuieli indirecte (costuri sectoriale mixte). Fără a pune sub semnul întrebării în mod ferm și definitiv validitatea alocării efectuate de INRAP, expertul contabil consideră că, în ceea ce privește cheile de repartizare pentru costurile respective, acestea nu sunt susținute de criterii suficiente de obiective și de solide, deși reprezintă doar o pondere relativ redusă din costurile totale suportate de INRAP pe piața săpăturilor arheologice.
- (375) În al treilea rând, din informațiile aflate la dispoziția Comisiei reiese că niciunul dintre auditorii sau experții contabili care au fost invitați să își exprime opinia cu privire la contabilitatea analitică a INRAP nu a fost în măsură să identifice, fără echivoc, vreo dovadă a acordării de subvenții încrucișate în favoarea INRAP și cu atât mai puțin să cuantifice valoarea unei astfel de subvenții încrucișate. Prin urmare, Comisia consideră că afirmațiile EVEHA sunt neverosimile atunci când susține că INRAP primește ajutor prin subvenții încrucișate într-un asemenea quantum încât poate percepe prețuri de ruinare pe piața săpăturilor arheologice preventive și, astfel, poate denatura în mod nejustificat piața respectivă.
- (376) În ceea ce privește ajutoarele în ansamblu primite de INRAP <sup>(97)</sup>, Comisia constată, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile franceze (a se vedea considerentul 204), că marja operațională a INRAP în perioada 2008-2021 pentru activitățile sale economice se ridică la [2,8-4,6] % (a se vedea tabelul 5). Acest fapt pare să excludă posibilitatea ca INRAP să devină mai profitabil ca urmare a supracompensării. Cu titlu comparativ, Tribunalul Administrativ din Caen, în hotărârea pronunțată la 23 mai 2024 [adăugată la dosar de EVEHA <sup>(98)</sup>], a arătat că, pentru anii 2021 și 2022, EVEHA a realizat un profit net mediu de 6 %. În plus, faptul că INRAP înregistrează o marjă netă pozitivă în această perioadă demonstrează, în același timp, că prețurile practicate de INRAP în cadrul activităților sale economice erau generatoare de profit, ceea ce face mai puțin plauzibil faptul că acesta ar fi practicat prețuri de ruinare ca urmare a subvenționării încrucișate.

<sup>(96)</sup> A se vedea nota de subsol 95.

<sup>(97)</sup> Și anume subvențiile pentru cheltuielile de serviciu public și ajutorul din subvenții încrucișate potențiale.

<sup>(98)</sup> A se vedea considerentul 114.

- (377) În plus, potrivit informațiilor furnizate de autoritățile franceze, în perioada 2009-2024, [40-53] % din săpăturile arheologice din Franța au fost efectuate de INRAP (puțin peste [3 600-4 000] de săpături), în timp ce [38-50] % din săpăturile înregistrate în aceeași perioadă (puțin peste [3 300-3 700] de săpături) au fost efectuate de alți operatori (operatori privați acreditați sau autorități locale acreditate). Acest fapt demonstrează că piața săpăturilor arheologice este departe de a fi închisă pentru oricine, cu excepția INRAP, din cauza prețurilor pe care se presupune că este în măsură să le perceapă ca urmare a potențialei subvenționări încrucișate a activităților sale (a se vedea tabelul 1). Aceeași concluzie poate fi trasă din cota de piață în funcție de valoarea săpăturilor arheologice în perioada 2009-2024; 43 % (peste [0,9-1,3] miliarde EUR) din valoarea totală a fost constituită de alți operatori decât INRAP (departamente autorizate ale autorităților locale sau regionale și operatori privați) (a se vedea tabelul 2).
- (378) Această tendință, atât în ceea ce privește numărul de săpături efectuate, cât și cota de piață a INRAP (ca valoare), a rămas stabilă pe parcursul perioadei vizate de plângere. O tendință descendentă poate fi observată chiar și în timp <sup>(99)</sup>, ceea ce ar tinde să confirme că nu există nicio denaturare a concurenței care să decurgă din ajutorul primit de INRAP.
- (379) În ceea ce privește prețurile practicate de INRAP, Comisia constată totodată că, în contextul litigiilor interne referitoare la atribuirea către INRAP a contractelor de achiziții publice pentru săpături arheologice, instanța administrativă a constatat că diferența dintre prețurile propuse de INRAP și cele practicate de concurenții săi (în special EVEHA) se explică prin diferențele substanțiale în ceea ce privește resursele umane și materiale alocate aceleiași operațiuni (și că această diferență nu a fost cauzată de perceperea de către INRAP a unor prețuri semnificativ mai scăzute ca urmare a subvențiilor încrucișate).

„În plus, investigația, cu precădere analiza comparativă a prețurilor detaliate practicate atât de INRAP, cât și de Éveha, efectuată de autoritatea locală a comunei Poher (document care intră sub incidența secretului comercial și este exclus din procedura contradictorie), relevă faptul că, dintre cele două, INRAP percepe uneori prețuri unitare mai ridicate pentru resursele umane și că, atunci când prețurile practicate de INRAP sunt mai scăzute, diferența este neglijabilă, iar prețurile unitare ale materialelor sunt mai mult sau mai puțin identice. În fapt, această analiză arată că diferența de preț dintre cei doi operatori este determinată de cantitățile pe care fiecare le-a alocat operațiunilor de săpături preventive, Éveha înregistrând o cifră cu aproape 35 % mai mare. Astfel, diferența de preț dintre cele două oferte nu este rezultatul practicării de către INRAP a unor prețuri semnificativ mai scăzute; în schimb, aceasta rezultă din diferența dintre resursele alocate de fiecare dintre cei doi ofertanți. Documentele excluse din procedura contradictorie arată totodată că, în contextul contractului în cauză, INRAP a fost în măsură să își evalueze marja netă provizorie.” (Tribunalul Administrativ din Rennes, 27 martie 2024, EVEHA/Communauté de communes Poher communauté, nr. 2401238);

„Rezultă că oferta INRAP a luat în considerare toate costurile directe și indirecte pentru stabilirea prețului serviciilor propuse și că, deși prețurile pentru îndepărtarea stratului superficial al solului și pentru săpături sunt similare, prețul prevăzut în oferta Éveha este semnificativ mai mare decât cel al ofertantului câștigător pentru faza de studiu din cauza numărului de persoane pe care intenționa să le aloce acestei faze de lucrări, în special pentru studiile antropologice. Mai precis, diferența de preț dintre cele două oferte nu este rezultatul unei diferențe care afectează costurile lor unitare – în special, costurile unitare cu personalul menționate în oferta INRAP sunt similare sau mai ridicate decât cele ale reclamantei – ci rezultă mai degrabă din diferența în raport cu serviciile propuse, îndeosebi pentru studiul mormintelor, pentru care reclamanta a decis să aloce mult mai multe resurse umane ca măsură de precauție, deși acest aspect nu a fost apreciat de cumpărător. Având în vedere aceste circumstanțe, prețul propus de INRAP, care era semnificativ mai ridicat decât estimarea inițială a costului contractului, nu părea, pentru niveluri de servicii comparabile, să fie semnificativ mai scăzut decât prețurile de licitație propuse de alți ofertanți și nici nu părea să fie în mod vădit subevaluat în lumina tuturor costurilor implicate. Prin urmare, autoritatea aglomerației urbane nu era obligată să se asigure, solicitând documentele necesare, că toate costurile directe și indirecte ale Institutului au fost luate în considerare la stabilirea acestui preț, pentru a preveni orice denaturare a concurenței. În consecință, motivele invocate, potrivit cărora oferta INRAP a fost selectată în urma unei proceduri nelegale, că aceasta a denaturat concurența și nu a fost prezentată cu bună-credință, trebuie respinse.” (Tribunalul Administrativ din Bordeaux, 6 mai 2025, EVEHA/Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, nr. 2205878).

<sup>(99)</sup> În perioada 2009-2014, INRAP a deținut [54-63] % din valoarea de piață și a efectuat [48-58] % din săpături, în timp ce, în perioada 2015-2021, cota INRAP din valoarea de piață a scăzut la [50-58] %, iar numărul săpăturilor efectuate a scăzut la [46-53] %.

- (380) De asemenea, Comisia constată că hotărârile instanțelor administrative menționate de EVEHA (a se vedea considerentul 114) nu modifică analiza prezentată mai sus, în măsura în care hotărârile judecătorești au anulat atribuirea contractelor de achiziții publice din motive de conformitate cu normele privind achizițiile publice (și nu ca urmare a prețurilor de ruinare sau a subvenționării încrucișate). În hotărârile menționate mai sus (a se vedea considerentul 379), Tribunalul Administrativ din Bordeaux și, respectiv, Tribunalul Administrativ din Rennes au exclus posibilitatea ca INRAP să perceapă prețuri mult mai scăzute și să reflecte aceste prețuri în ofertele sale, constatând că ofertele INRAP nu erau de natură să denatureze concurența. În schimb, hotărârile prezentate de EVEHA nu fac decât să ilustreze faptul că, în cursul procedurii de achiziții publice, autoritățile contractante în cauză nu au efectuat verificări ale ofertelor INRAP. Prin urmare, nu se poate exclude faptul că oferta INRAP ar fi putut fi considerată lipsită de nereguli în cazul în care ar fi făcut obiectul verificării.
- (381) Astfel, Comisia concluzionează că profitabilitatea medie a INRAP de [2,8-4,6] % (în comparație cu profitul net mediu al EVEHA de aproximativ 6 % – a se vedea considerentul 376) în perioada 2008-2021 (a se vedea tabelul 5) pentru activitățile sale economice (cea mai mare parte constând în săpături arheologice) nu poate fi explicată printr-o deturnare pe scară largă a subvențiilor publice pentru a acoperi presupusa practică a INRAP de a depune oferte la prețuri neobișnuit de scăzute pe piața concurențială, ceea ce ar pune apoi sub semnul întrebării caracterul proporțional al cuantumului finanțării plătite INRAP în aceeași perioadă.
- (382) Din cele de mai sus rezultă că, în pofida eventualei subvenționări încrucișate a activităților economice, valoarea totală a ajutorului primit de INRAP nu îi permite decât să își desfășoare activitățile de promovare a culturii și de conservare a patrimoniului, în conformitate cu misiunile și cu rolul esențial care îi sunt conferite de stat, astfel încât ajutorul este limitat la ceea ce este strict necesar pentru a permite INRAP să atingă obiectivele urmărite de autoritățile franceze.

#### 6.4.2.2.3.4. Transparența ajutoarelor

- (383) În ceea ce privește considerentele de transparență referitoare la ajutorul acordat INRAP, Comisia constată că autoritățile franceze, considerând că ajutorul ar putea fi acoperit de schema-cadru exceptată SA.42681 (adoptată în temeiul articolului 53 din RGECA), au publicat valoarea ajutorului public în Registrul privind transparența ajutoarelor de stat <sup>(100)</sup>, sub numărul de referință SA.42681.
- (384) În consecință, autoritățile franceze și-au îndeplinit obligația de transparență în ceea ce privește ajutorul în cauză.
- (385) Cu toate acestea, Comisia consideră că, acționând astfel, autoritățile franceze au corelat în mod eronat aceste cuantumi ale ajutorului cu schema-cadru exceptată SA.42681, care nu se aplică ajutorului în cauză (a se vedea considerentele 304-306).
- (386) Prin urmare, Comisia invită autoritățile franceze să corecteze această referință eronată, care nu afectează analiza Comisiei privind transparența ajutorului.

#### 6.4.2.3. Evaluarea efectelor pozitive ale ajutorului în raport cu efectele negative asupra pieței interne

- (387) Ajutorul acordat INRAP are numeroase efecte pozitive în ceea ce privește promovarea culturii și a patrimoniului.
- (388) În primul rând, au fost făcute descoperiri majore ca urmare a activității desfășurate de INRAP datorită finanțării publice primite. Astfel cum au explicat autoritățile franceze, sistemul instituit de Franța în domeniul arheologiei, care include sprijinirea și finanțarea INRAP, a permis realizarea unei serii de descoperiri majore în ultimii ani. Printre exemplele recente de săpături de importanță majoră se numără cea efectuată de INRAP în Lavau (Aube, Franța) la nivelul mormântului unui prinț celtic (secolul 5 î.Hr.) și cea efectuată de întreprinderea acreditată Archeodunum SAS în Sainte-Colombe (Rhône, Franța) la nivelul unei așezări galo-romane (secolele 1-4 d.Hr.) (a se vedea considerentul 134).

<sup>(100)</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=ro>.

- (389) În al doilea rând, activitățile de săpături desfășurate cu finanțare publică contribuie la progresul general al cunoștințelor științifice și, prin urmare, la protejarea și promovarea patrimoniului arheologic. În fapt, constatările la care s-a ajuns în timpul săpăturilor efectuate cu ajutorul finanțării publice sunt promovate în mod regulat în publicații științifice sau cu caracter mai general, precum și în cadrul expozițiilor, cum ar fi expoziția organizată la Cité des sciences et de l'industrie (Muzeul Științei și Industriei din Paris), dedicată locuitorilor din Galia centrală și de nord din perioada cuprinsă între secolele 3 și 1 î.Hr. (a se vedea considerentul 135).
- (390) Cu toate acestea, măsurile notificate ar putea denatura concurența pe piața săpăturilor arheologice preventive și ar putea afecta comerțul în interiorul UE.
- (391) Cu toate acestea, Comisia consideră că ponderea relativă a efectelor pozitive și negative ale ajutorului asupra concurenței și a schimburilor comerciale este de așa natură încât efectele pozitive depășesc potențialele efecte negative.
- (392) În primul rând, potrivit rezultatelor contabile și financiare ale INRAP, acesta nu a fost supracompensat de stat pentru toate activitățile sale (cu sau fără caracter economic).
- (393) În al doilea rând, astfel cum a constatat autoritatea franceză în domeniul concurenței în decizia sa din 2017, deși nu poate fi exclus în totalitate un efect asupra comerțului dintre statele membre (a se vedea considerentele 241-245 și 294-299), piața săpăturilor arheologice preventive pe care ar putea surveni denaturări are „o arie de acoperire internă”. Autoritatea în domeniul concurenței a subliniat că, în afara unor circumstanțe excepționale, operatorii în domeniul arheologiei preventive nu își desfășoară activitatea dincolo de frontierele naționale, având în vedere caracterul local/regional al problemelor științifice specifice care apar în timpul majorității săpăturilor. Prin urmare, Comisia consideră că efectele negative ale ajutorului asupra pieței interne sunt extrem de limitate.
- (394) În plus, pe aceeași piață (internă) a săpăturilor arheologice, din informațiile de care dispune Comisia, astfel cum se explică în considerentele 377-380, reiese în mod clar că orice denaturare care decurge din subvențiile publice primite de INRAP (și utilizate pentru activitățile sale de săpături) ar fi extrem de limitată, având în vedere prezența semnificativă a operatorilor care concurează cu INRAP pe piața concurențială, pe de o parte, și litigiile care au concluzionat că INRAP nu a depus oferte la prețuri neobișnuit de scăzute, pe de altă parte.
- (395) Prin urmare, Comisia concluzionează că, deși nu este posibilă excluderea în totalitate a potențialelor efecte negative asupra concurenței pe piața săpăturilor arheologice preventive, aceste efecte sunt extrem de limitate și contrabalansate de efectele pozitive ale ajutorului în ceea ce privește promovarea culturii și conservării patrimoniului în Franța.

#### 6.4.2.4. Concluzie privind compatibilitatea ajutorului în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE

- (396) Având în vedere cele de mai sus, Comisia consideră că măsurile în cauză contribuie la promovarea culturii și a conservării patrimoniului fără a modifica în mod nefavorabil condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care contravine interesului comun și, prin urmare, sunt compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE.

## 7. CONCLUZIE

- (397) Comisia constată că autoritățile franceze au pus în aplicare în mod ilegal ajutorul acordat INRAP, încălcând articolul 108 alineatul (3) din TFUE. Cu toate acestea, Comisia consideră că ajutorul este compatibil cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (d) din TFUE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

### Articolul 1

Ajutorul de stat acordat de Franța în favoarea INRAP este compatibil cu piața internă.

*Articolul 2*

Prezenta decizie se adresează Republicii Franceze.

Adoptată la Bruxelles, 17 decembrie 2025.

*Pentru Comisie*  
Teresa RIBERA  
*Vicepreședintă executivă*

---