



2026/1875

7.8.2026

DECYZJA KOMISJI (UE) 2026/1875

z dnia 17 grudnia 2025 r.

w sprawie pomocy państwa SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) wdrożonej przez Francję na rzecz francuskiego Państwowego Instytutu Profilaktycznych Badań Archeologicznych (INRAP)

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 8737)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W dniu 30 maja 2018 r. Komisja otrzymała skargę złożoną przez francuską spółkę Études et valorisations archéologiques („EVEHA” lub „skarżący”), w której zarzucono, że niektóre środki wprowadzone na rzecz francuskiego Państwowego Instytutu Profilaktycznych Badań Archeologicznych (Institut national de recherches archéologiques préventives – „INRAP”) stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- (2) Pismem z dnia 20 grudnia 2021 r. Komisja poinformowała francuskie władze o swojej decyzji o wszczęciu postępowania przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do tych środków („decyzja o wszczęciu postępowania”) ⁽¹⁾.
- (3) Decyzja o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ⁽²⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawiania uwag na temat środków w terminie jednego miesiąca od daty publikacji.
- (4) Francja przedstawiła swoje uwagi pismem z dnia 3 lutego 2022 r. W dniu 9 maja 2022 r. Komisja otrzymała także pisemne uwagi od EVEHA.
- (5) Pismem z dnia 16 maja 2022 r. Komisja przekazała Francji uwagi EVEHA dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania. Francja przekazała Komisji swoje uwagi pismem z dnia 23 czerwca 2022 r.
- (6) Po rozmowie konferencyjnej z Komisją, która odbyła się 7 lutego 2024 r., pismem z dnia 28 czerwca 2024 r. EVEHA odpowiedziała na wniosek Komisji o udzielenie wyjaśnień.
- (7) Pismem z dnia 28 stycznia 2025 r. EVEHA przesłała Komisji dodatkowe dokumenty na poparcie swoich uwag.
- (8) Pismem z dnia 28 lipca 2025 r. Komisja zwróciła się do władz francuskich o udzielenie dodatkowych wyjaśnień; informacje te przekazano 29 września 2025 r.

⁽¹⁾ Decyzja C(2021) 9729 final z dnia 20 grudnia 2021 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 135 z 25.3.2022, s. 40.

2. OPIS INRAP

- (9) INRAP został utworzony na mocy ustawy nr 2001-44 z dnia 17 stycznia 2001 r. o archeologii profilaktycznej („ustawa z 2001 r.”) i zastąpił Association pour les Fouilles archéologiques Nationales („AFAN”). INRAP jest autonomicznym organem administracji publicznej (*établissement public à caractère administratif*) podlegającym nadzorowi Ministerstwa Kultury oraz Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego, Badań Naukowych i Innowacji ⁽³⁾.

2.1. Działalność INRAP

- (10) INRAP prowadzi działalność w dziedzinie archeologii profilaktycznej ⁽⁴⁾. Jego zadania określono w art. L. 523-1 i R. 545-26 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

2.1.1. Pozakonkurencyjne zadania w ramach usługi publicznej

- (11) INRAP jest odpowiedzialny za przeprowadzanie profilaktycznych ocen archeologicznych ⁽⁵⁾. Są to działania wstępne mające miejsce przed realizacją projektów zagospodarowania terenu ⁽⁶⁾, które mogą mieć negatywny wpływ na dziedzictwo archeologiczne. Z wykorzystaniem badań, analiz lub prac w terenie działania te mają na celu zidentyfikowanie i opisanie wszelkich elementów dziedzictwa archeologicznego, które mogą być obecne na danym terenie, oraz przedstawienie ustaleń w sprawozdaniu ⁽⁷⁾. Sprawozdanie zawiera informacje naukowe, które umożliwiają państwu nakazanie odpowiednich środków zabezpieczających dziedzictwo (wykopiska, zmiany w projekcie zagospodarowania lub umieszczenie w wykazie obiektów zabytkowych).
- (12) W praktyce, gdy projekt zagospodarowania wiąże się z ryzykiem zniszczenia pozostałości archeologicznych, państwo nakazuje przeprowadzenie oceny, profilaktyczne wykopiska archeologiczne lub zastosowanie środka zapewniającego zachowanie dziedzictwa archeologicznego na miejscu (zmiana projektów zagospodarowania lub umieszczenie w wykazie obiektów zabytkowych).
- (13) Ocena jest zadaniem w ramach usługi publicznej finansowanym z dotacji na działalność wypłacanej na rzecz INRAP przez państwo w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 175 – „Dziedzictwo kulturowe”). Przed 2016 r. działanie to zasadniczo finansowano z części wpływów z opłaty z tytułu archeologii profilaktycznej (*redevance d'archéologie préventive* – „RAP”).
- (14) Od 2003 r. INRAP dzieli to działanie z publicznymi służbami archeologicznymi władz lokalnych lub regionalnych upoważnionymi przez państwo. Podział ocen między upoważnione władze lokalne lub regionalne a INRAP nie leży w gestii państwa, dewelopera ani INRAP. Jest to (zob. motyw 15 poniżej) niezależna decyzja władz lokalnych lub regionalnych upoważnionych do przeprowadzania ocen, podejmowana w ramach procedury ściśle

⁽³⁾ Zgodnie z art. R.545-24 kodeksu dziedzictwa kulturowego (*Code du patrimoine*).

⁽⁴⁾ Art. L.521-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego definiuje archeologię profilaktyczną w następujący sposób: „Archeologia profilaktyczna, która jest zadaniem w ramach usługi publicznej, stanowi integralną część archeologii. Podlega zasadom mającym zastosowanie do wszelkich badań naukowych. Jej celem jest zapewnienie, w rozsądnych ramach czasowych, wykrywania, zachowania lub ratowania, za pomocą badań naukowych, na lądzie lub pod wodą, obiektów dziedzictwa archeologicznego, na które wpływają lub mogą wpływać publiczne lub prywatne prace w zakresie zagospodarowania. Jej celem jest również interpretacja i rozpowszechnianie wyników tych prac”.

⁽⁵⁾ Zgodnie z art. L.523-1 i R.545-26 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

⁽⁶⁾ Projekty zagospodarowania terenu, które wymagają uprzedniej oceny archeologicznej, są wyznaczane przez prefekta regionalnego. Prefekt regionalny – lub, z upoważnienia, regionalna służba archeologiczna (*Service Régional de l'Archéologie*) przy regionalnych dyrekcjach ds. kultury (*directions régionales des affaires culturelles*) – może nakazać przeprowadzenie oceny, jeżeli dysponuje dowodami potwierdzającymi, że projekt zagospodarowania, do którego się odnosi, może mieć wpływ na elementy dziedzictwa archeologicznego. Zgodnie z art. R.523-4 kodeksu dziedzictwa kulturowego do prefekta regionalnego należy kierować: (i) projekty zagospodarowania podlegające zgłoszeniu lub zezwoleniu zgodnie z kodeksem urbanistycznym (*Code d'urbanisme*) (pozwolenie na budowę, pozwolenie na rozbiórkę, pozwolenie na zagospodarowanie, decyzja o utworzeniu publicznie wyznaczonych obszarów zagospodarowania (*zones d'aménagement concerté* – „ZAC”), w przypadku gdy realizuje się je na obszarach wyznaczonych jako obszary, które mogą podlegać ochronie archeologicznej (*zones de présomption de prescription archéologique*)); (ii) utworzenie ZAC i projektów mieszkaniowych o powierzchni większej niż trzy hektary; (iii) niektóre projekty wymagające uprzedniego zgłoszenia, takie jak wykopy ziemne, sadzenie drzew, usuwanie pniaków, tworzenie koryt wodnych lub kanałów itp.; (iv) prace w zakresie zagospodarowania i inżynierijne poprzedzone oceną oddziaływania zgodnie z kodeksem ochrony środowiska (*Code de l'environnement*); oraz (v) prace w budynkach umieszczonych w wykazie obiektów zabytkowych. Na obszarach innych niż wyznaczone jako obszary, które mogą podlegać ochronie archeologicznej, organy odpowiedzialne za wydawanie zezwoleń na zagospodarowanie mogą podjąć decyzję o skierowaniu projektów, które mogą mieć wpływ na elementy dziedzictwa archeologicznego, do prefekta regionalnego.

⁽⁷⁾ Art. R. 523-15 ust. 1 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

uregulowanej w kodeksie dziedzictwa kulturowego. Regionalna dyrekcja ds. kultury (*direction régionale des affaires culturelles*) ⁽⁸⁾ zwraca się najpierw do służb archeologicznych władz lokalnych lub regionalnych. Służby te mają 14 dni na podjęcie decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu danego zadania. W przypadku odmowy (lub braku przyjęcia) ocenę przeprowadza INRAP. INRAP przeprowadza około 80 % ocen nakazanych przez państwo, natomiast pozostałe 20 % przeprowadzają upoważnione służby archeologiczne władz lokalnych lub regionalnych ⁽⁹⁾.

- (15) Jeżeli wymagana jest ocena, można ją powierzyć służbie archeologicznej władz lokalnych lub regionalnych, należycie upoważnionej przez państwo zgodnie z art. L. 522-8 kodeksu dziedzictwa kulturowego lub, w razie jej braku, INRAP. Na dzień 31 grudnia 2024 r. odpowiednie upoważnienie posiadały 63 służby władz lokalnych lub regionalnych.
- (16) Upoważnienie umożliwia służbie władz lokalnych lub regionalnych przeprowadzenie wszystkich lub niektórych z nakazanych ocen. Zgodnie z art. L. 523-4 i R. 523-25 kodeksu dziedzictwa kulturowego władze lokalne lub regionalne mogą podjąć decyzję o:
- przeprowadzeniu profilaktycznej oceny archeologicznej w odniesieniu do projektu zagospodarowania realizowanego na ich terytorium; na dzień 31 grudnia 2024 r. zdecydowało się na to 51 służb władz lokalnych lub regionalnych, lub
 - przeprowadzaniu przez okres co najmniej trzech lat (art. R. 523-27 kodeksu dziedzictwa kulturowego) wszystkich ocen nakazanych w związku z projektami zagospodarowania realizowanymi na ich terytorium. Na dzień 31 grudnia 2024 r. zdecydowało się na to 12 służb władz lokalnych lub regionalnych.
- (17) W przypadku gdy państwo nakazuje przeprowadzenie oceny, procedura wyznaczenia podmiotu odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie jest następująca:
- jeżeli na terytorium, na którym planowane jest zagospodarowanie, istnieje upoważniona służba władz lokalnych lub regionalnych, która zdecydowała się na przeprowadzenie wszystkich ocen, ocena zostaje jej przypisana automatycznie,
 - jeżeli na terytorium, na którym planowane jest zagospodarowanie, istnieje jedna lub więcej upoważnionych służb władz lokalnych lub regionalnych, podmiotem odpowiedzialnym za przeprowadzenie oceny jest, w kolejności pierwszeństwa: gmina, następnie departament, a następnie region. Władze lokalne lub regionalne, powiadamiane zgodnie z kolejnością pierwszeństwa, informują państwo o swojej decyzji dotyczącej oceny w terminie 14 dni od otrzymania powiadomienia o ocenie. Jeżeli żadna upoważniona służba władz lokalnych lub regionalnych nie chce przeprowadzić oceny, przypisuje się ją do INRAP,
 - jeżeli na terytorium, na którym planuje się zagospodarowanie, nie ma upoważnionych służb lokalnych lub regionalnych, ocena jest automatycznie przypisywana do INRAP.
- (18) INRAP jest również odpowiedzialny za badania naukowe dotyczące profilaktycznych prac archeologicznych i rozpowszechnianie ich wyników. Przyczynia się to do nauczania, informowania społeczeństwa i wspierania archeologii ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. Działalność konkurencyjna związana z wykopaliskami archeologicznymi

- (19) INRAP prowadzi również profilaktyczne wykopaliska archeologiczne ⁽¹¹⁾. Wykopaliska te przeprowadza się przed realizacją projektów zagospodarowania terenu, które mogą uszkodzić pozostałości archeologiczne wykryte podczas ocen. W dniu 1 sierpnia 2003 r. na mocy ustawy nr 2003-707 Francja otworzyła rynek profilaktycznych wykopalisk archeologicznych na konkurencję.

⁽⁸⁾ Francuska regionalna dyrekcja ds. kultury jest zdecentralizowaną jednostką Ministerstwa Kultury obecną w każdym regionie.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie Martine Faure, posłanki, zlecone przez ministra kultury i komunikacji, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* „W kierunku zrównoważonej polityki publicznej w zakresie archeologii profilaktycznej”, maj 2015 r., dostępne pod adresem: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>.

⁽¹⁰⁾ Zgodnie z art. L.523-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. L.523-1 i R.545-26 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

- (20) Deweloperzy mogą obecnie wybrać jeden z następujących podmiotów w celu wykonania nakazu państwa: (i) INRAP, (ii) upoważnione służby archeologiczne władz lokalnych lub regionalnych lub (iii) wszelkie inne osoby podlegające prawu publicznemu lub prywatnemu, pod warunkiem że ich wiedza naukowa jest akredytowana przez państwo ⁽¹³⁾.

2.1.3. *Działalność „podmiotu ostatniej instancji” związana z wykopaliskami archeologicznymi*

- (21) Art. L 523-10 kodeksu dziedzictwa kulturowego stanowi, że „jeżeli żaden inny podmiot nie złożył wniosku o przeprowadzenie wykopalisk lub nie spełnia warunków ich przeprowadzenia, [INRAP] musi je wykonać na wniosek osoby planującej przeprowadzenie robót [...]”. Art. L 523-13 kodeksu dziedzictwa kulturowego stanowi ponadto, że „w przypadku gdy podmiot prowadzący wykopaliska zaprzestaje działalności lub cofnięto mu zatwierdzenie lub upoważnienie, [INRAP] kontynuuje wszelkie prace archeologiczne, których jeszcze nie zakończono [...]”.
- (22) Ten obowiązek nałożony na INRAP zapewnia ciągłość świadczenia usługi publicznej w zakresie archeologii profilaktycznej na całym terytorium kraju. Deweloper swobodnie wybiera podmiot zajmujący się archeologią profilaktyczną (INRAP, akredytowany podmiot prywatny lub upoważnioną służbę władz lokalnych lub regionalnych) i uzgadnia z nim cenę usługi.
- (23) Ten obowiązek działania w roli podmiotu ostatniej instancji wymaga, by INRAP utrzymywał swoją obecność na całym terytorium kraju oraz posiadał przez cały czas niezbędną wiedzę fachową i zasoby, aby realizować swoje zadania w terminach określonych prawem. Powoduje to zatem powstanie kosztu strukturalnego, którego nie można w pełni pokryć z wynagrodzenia, jakie otrzymuje INRAP, gdy działa jako podmiot ostatniej instancji.
- (24) W przypadku braku kandydata deweloper składa wniosek do INRAP wraz z nakazem przeprowadzenia wykopalisk wydanym przez państwo, do którego załącza się specyfikację istotnych warunków zamówienia, określającą warunki techniczne, których należy przestrzegać.
- (25) INRAP ma wówczas dwa miesiące na przesłanie deweloperowi projektu umowy, która określa warunki wykonania wykopalisk. Musi ona zawierać między innymi opis projektu naukowego, przewidywaną datę rozpoczęcia wykopalisk, czas ich trwania oraz cenę prac. Umowę podpisaną między deweloperem a INRAP należy przekazać prefektowi regionalnemu, który zezwala na wykopaliska lub nie zgadza się na nie, w zależności od tego, czy warunki umowy są zgodne z nakazem.
- (26) Cenę proponowaną przez INRAP należy ustalić na podstawie kryteriów mających zastosowanie do każdej działalności konkurencyjnej (zgodnie z zasadą rentowności). Kryteria te są ustalane decyzją prezesa INRAP zgodnie z zasadami określonymi przez jego radę zarządzającą.
- (27) Wszelkie spory między deweloperem a INRAP dotyczące warunków lub ceny rozstrzyga prefekt regionalny. Taki arbitraż ze strony państwa ma na celu zapewnienie gwarancji deweloperowi, który nie dysponuje wyborem podmiotu.
- (28) INRAP ma sześć miesięcy od daty wydania zezwolenia na wykopaliska przez prefekta regionalnego na rozpoczęcie prac. Jeżeli nie dotrzyma tego terminu lub jeżeli prace nie zostaną zakończone w ciągu 18 miesięcy od tej daty (z możliwością jednokrotnego przedłużenia na mocy decyzji prefekta regionalnego), nakaz przeprowadzenia wykopalisk wydany przez państwo uznaje się za nieważny.
- (29) Jeżeli podmiot prowadzący wykopaliska zaprzestaje działalności lub cofnięto mu zatwierdzenie lub upoważnienie przed zakończeniem wykopalisk, INRAP musi kontynuować nieukończone wykopaliska.
- (30) Biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac oraz warunki specyfikacji załączonej do wydanego przez państwo nakazu przeprowadzenia wykopalisk, INRAP musi sporządzić naukowy opis projektu w celu ukończenia prac.
- (31) Cenę zaproponowaną przez INRAP ustala się zgodnie z tymi samymi kryteriami, które mają zastosowanie w przypadku braku kandydata do przeprowadzenia wykopalisk (zob. motyw 26).

⁽¹³⁾ Art. L.523-8 kodeksu dziedzictwa kulturowego.

- (32) W przypadku osiągnięcia porozumienia umowa zawarta między deweloperem a INRAP określa cenę i terminy przeprowadzenia wykopalisk. Umowę podpisaną między deweloperem a INRAP należy przekazać prefektowi regionalnemu, który zezwala na wykopaliska lub nie zgadza się na nie, w zależności od tego, czy warunki umowy są zgodne z nakazem.
- (33) W przypadku braku porozumienia między deweloperem a INRAP co do ceny lub terminów strona zgłaszająca zastrzeżenia kieruje sprawę do prefekta, który ustala cenę lub terminy na takich samych warunkach jak w przypadku braku pierwotnego kandydata do przeprowadzenia wykopalisk (zob. motyw 27).

2.1.4. Podsumowanie działalności INRAP

- (34) INRAP powierzono zatem zadania, w odniesieniu do których nie konkuruje on z podmiotami prywatnymi akredytowanymi przez państwo (działalność „pozakonkurencyjna” lub w ramach „usługi publicznej”). Zadania te obejmują profilaktyczne oceny archeologiczne, badania naukowe dotyczące profilaktycznych prac archeologicznych, rozpowszechnianie wyników, działania edukacyjne, informowanie społeczeństwa i wspieranie archeologii. Z kolei INRAP konkuruje z podmiotami akredytowanymi przez państwo w dziedzinie profilaktycznych wykopalisk archeologicznych („działalność konkurencyjna”). W ramach tej działalności konkurencyjnej INRAP podlega obowiązkowi świadczenia usługi publicznej, który wymaga od niego przeprowadzania wykopalisk na wnioski dewelopera i pod nadzorem państwa, gdy nie ma innego podmiotu zdolnego do wykonania nakazu.

2.2. Źródła finansowania INRAP

- (35) Art. L 524-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego stanowi, że „[INRAP] jest finansowany z: [...] b) dotacji od państwa lub jakiegokolwiek innej osoby publicznej lub prywatnej; c) wynagrodzenia za prowadzone przez niego prace wykopaliskowe”.
- (36) Za działalność pozakonkurencyjną w latach 2008–2021, tj. w okresie objętym skargą, INRAP otrzymał następujące finansowanie publiczne:
- a) do dnia 31 grudnia 2015 r. – część wpływów z opłaty z tytułu archeologii profilaktycznej (RAP) ⁽¹³⁾;
 - b) dotacje ze środków budżetowych ⁽¹⁴⁾;
 - c) od dnia 1 stycznia 2016 r. – dotację na działalność wypłacaną przez Ministerstwo Kultury w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 175) ⁽¹⁵⁾;
 - d) dotację na działalność wypłacaną przez Ministerstwo Kultury w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 186 – „Badania kulturowe i kultura badawcza”, od 2021 r. włączony do programu 361 „Przekazywanie wiedzy i demokratyzacja kultury”) ⁽¹⁶⁾;
 - e) różne dotacje od francuskich lub niefrancuskich podmiotów publicznych innych niż właściwe ministerstwa ⁽¹⁷⁾.
- (37) Kwoty tych źródeł finansowania określa się corocznie w ustawie budżetowej.

⁽¹³⁾ Do dnia 31 grudnia 2015 r. opłatę RAP pobierano jak podatek, ale przydzielano ją bezpośrednio Narodowemu Funduszowi Archeologii Profilaktycznej (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) oraz podmiotom zajmującym się oceną (INRAP i władze lokalne lub regionalne), aby umożliwić im realizację zadań w zakresie oceny i badań naukowych. Zgodnie z art. L. 524-2 kodeksu dziedzictwa kulturowego opłata RAP jest należna od każdej osoby, w tym od współwłaścicieli, planującej wykonać prace, które mają wpływ na podglebie i które: a) podlegają obowiązkowi uzyskania zezwolenia lub uprzedniego zgłoszenia zgodnie z kodeksem urbanistycznym; b) wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z kodeksem ochrony środowiska; lub c) w przypadku prac obejmujących wykopy ziemne, wymagają uprzedniego zgłoszenia administracyjnego zgodnie z warunkami określonymi w dekrete Rady Stanu. Jeżeli prace są podzielone, należy uwzględnić powierzchnię przewidzianą w ogólnym programie prac.

⁽¹⁴⁾ Aby zrehabilitować brak wpływów z opłat RAP, państwo wielokrotnie wypłacało INRAP dodatkowe dotacje ze środków budżetowych na realizację zadań w zakresie oceny i badań naukowych.

⁽¹⁵⁾ W dniu 1 stycznia 2016 r. dotacja ta zastąpiła bezpośredni pobór przez INRAP opłaty RAP, która od tego czasu jest wypłacana do budżetu ogólnego państwa.

⁽¹⁶⁾ Dotacja ta przyczynia się do finansowania zadań INRAP w zakresie badań naukowych i upowszechniania treści kulturowych.

⁽¹⁷⁾ Dotacje te wypłacano na konkretne działania pozakonkurencyjne, w szczególności na podstawie zaproszeń do składania projektów, i obejmowały marginalne kwoty.

- (38) Po tej dacie, po przyjęciu ustawy budżetowej nr 2015-1785 na 2016 r. z dnia 29 grudnia 2015 r., która uchyliła lit. a) wspomnianego art. L. 524-1, działalność pozakonkurencyjną INRAP finansowano zasadniczo z dotacji na działalność wypłacanej przez państwo w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 175 – „Dziedzictwo kulturowe”). Od tego czasu opłata RAP jest wpłacana do budżetu ogólnego państwa. Odpowiada ona obecnie definicji podatku.
- (39) Całkowita kwota finansowania publicznego przyznanego INRAP na działalność pozakonkurencyjną w latach 2008–2021 wyniosła [900–1300] (*) mln EUR ⁽¹⁸⁾.
- (40) Ponadto w latach 2008–2021 INRAP otrzymywał od 2015 r. dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych w związku z jego działalnością jako podmiotu ostatniej instancji w zakresie wykopalisk archeologicznych. Dotacje te wyniosły 22,69 mln EUR w latach 2015–2018 ⁽¹⁹⁾. W latach 2019–2021 kwota ta wyniosła 21,72 mln EUR (7,24 mln EUR rocznie). W 2019 r. INRAP zdecydował jednak o przeznaczeniu całości finansowania publicznego otrzymanego od państwa, w tym dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, na swoją ściśle pozakonkurencyjną działalność, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi wobec organu ochrony konkurencji. W związku z tym od 2019 r. z żadnej dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych nie finansowano działalności INRAP polegającej na wykopaliskach profilaktycznych.
- (41) Parlament co roku przyjmuje roczną dotację na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych w ramach ustawy budżetowej. Zapisano ją w środkach budżetowych programu 175 – „Dziedzictwo kulturowe”. Jest to zatem forma zryczałtowanego finansowania z góry, a nie zwrot lub rekompensata wypłacona po zdarzeniu z tytułu kosztów poniesionych przez INRAP.
- (42) Dotację tę ustanowiono ze względu na znaczne zmniejszanie się rynku wykopalisk od 2012 r., po którym to roku przychody INRAP spadły o [38–52] % w latach 2013–2017. Podczas gdy do 2014 r. INRAP był w stanie pokrywać koszty wynikające z obowiązku podejmowania działań jako podmiot ostatniej instancji dzięki nadwyżkom wynikającym z jego działalności konkurencyjnej, od 2015 r. nie było już to możliwe z powodu zmniejszania się rynku. W związku z tym począwszy od 2015 r. zdecydowano się na wypłacanie dotacji, w szczególności na pokrycie niektórych dodatkowych kosztów wynikających z tego obowiązku.
- (43) W latach 2015–2018 dotacja na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych wypłacona na rzecz INRAP odnosiła się w szczególności do następujących dodatkowych kosztów wynikających z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na rynku wykopalisk:
- **obecność na całym terytorium:** INRAP musi prowadzić sieć 54 biur obejmującą całe terytorium, podczas gdy główny podmiot prywatny prowadzący wykopaliska na całym terytorium Francji, który nie podlega takiemu obowiązkowi, posiada jedynie 16 biur. 38 dodatkowych biur generuje dodatkowe koszty pod względem czynszu, opłat i utrzymania,
 - **zdolność do podejmowania interwencji w każdej chwili i we wszystkich środowiskach:** INRAP musi zatrudniać na stałe około 60 specjalistów (archeozoologów, palinologów itp.). Obowiązek ten pociąga za sobą koszty marginalne w związku z wynagrodzeniem i opłatami,
 - **plan rozwiązania problemu pracy o niepewnym charakterze:** na podstawie porozumienia politycznego między ministrem kultury a związkami zawodowymi INRAP przyjął plan rozwiązania problemu pracy o niepewnym charakterze w latach 2014–2016 w drodze zatrudnienia na podstawie umów na czas nieokreślony 210 pracowników już zatrudnionych w INRAP na podstawie umów na czas określony w kontekście bardzo gwałtownego zmniejszenia się rynku wykopalisk,
 - **dodatkowe koszty podatkowe:** dodatkowe koszty podatkowe są związane z regionalnym podatkiem od działalności gospodarczej (*Contribution Économique Territoriale – CET*), na który składa się podatek od nieruchomości przedsiębiorstw (*Cotisation Foncière des Entreprises – CFE*) oraz podatek od wartości dodanej przedsiębiorstw (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises – CVAE*):
 - podatek od nieruchomości przedsiębiorstw: dodatkowe koszty generowane przez 38 dodatkowych biur, które prowadzi INRAP, automatycznie powodują podwyższenie podatku od nieruchomości przedsiębiorstw. Należy zauważyć, że regionalny podatek od działalności gospodarczej jest w całości przypisany do sektora konkurencyjnego,

(*) Tajemnica handlowa.

⁽¹⁸⁾ Źródło: Władze francuskie.

⁽¹⁹⁾ Tamże.

- podatek od wartości dodanej przedsiębiorstw: INRAP był zobowiązany do zapłaty podatku od wartości dodanej przedsiębiorstw w wysokości 1,5 % wartości dodanej dla celów podatkowych. W związku z tym, że zwiększono dotację na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, podstawa opodatkowania była odpowiednio wyższa, co spowodowało dodatkowe koszty, które można przypisać sektorowi konkurencyjnemu. Od 2019 r. dotację przypisuje się sektorowi niekonkurencyjnemu, co zneutralizowało jej wpływ na wartość dodaną, a tym samym na kwotę podatku od wartości dodanej przedsiębiorstw.
- (44) W latach 2008–2021 INRAP korzystał również z ulgi podatkowej na badania naukowe (*crédit d'impôt recherche* – „CIR”) ⁽²⁰⁾. Ulgę podatkową na badania naukowe wypłacano począwszy od 2016 r. za lata od 2013 r. Kwota ulgi podatkowej na badania naukowe przyznanej na lata 2013–2021 wynosi [55–75] mln EUR ⁽²¹⁾.
- (45) Ponadto INRAP otrzymał od Ministerstwa Kultury zastrzyk kapitałowy w wysokości [20–25] mln EUR w ciągu trzech kolejnych lat obrotowych (2015, 2016 i 2017), aby umożliwić mu obsługę długu zaciągniętego w momencie utworzenia z Agence France Trésor (AFT) ⁽²²⁾.
- (46) Zgodnie ze sprawozdaniem z działalności INRAP za 2020 r. ⁽²³⁾ w dniu 31 grudnia 2020 r. INRAP posiadał: 2 286 pracowników, 175 mln EUR przychodów w 2020 r. i dochód netto w wysokości 6,4 mln EUR.

2.3. Obecność INRAP na rynku profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych

- (47) INRAP jest obecny w regionach Owernia-Rodan-Alpy, Burgundia-Franche-Comté, Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée i Nowa Akwitania oraz na terytoriach zamorskich.

Mapa 1

Obecność INRAP we Francji na dzień 1 stycznia 2024 r.



Źródło: Sprawozdanie z działalności INRAP za 2023 r.

⁽²⁰⁾ Ulga podatkowa na badania naukowe jest środkiem wspierającym działalność badawczą i rozwojową, w ramach którego poniesione wydatki można odliczyć od podatku dochodowego od osób prawnych pod pewnymi warunkami i w zakresie, który zależy od kwot inwestycji.

⁽²¹⁾ Źródło: Władze francuskie. Władze francuskie konsekwentnie utrzymują, że ulga podatkowa na badania naukowe jest środkiem nieselektywnym wspierającym działalność badawczą i rozwojową, a nie, ich zdaniem, pomocą państwa.

⁽²²⁾ Źródło: Władze francuskie.

⁽²³⁾ Sprawozdanie z działalności INRAP za 2020 r.: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) Aby osiągnąć cele wyznaczone przez ustawodawcę w zakresie spójności i sprawnego funkcjonowania usługi publicznej, jaką stanowi archeologia profilaktyczna (art. L. 522-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego), Ministerstwo Kultury musi przeprowadzić inwentaryzację rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych. W tym celu opiera się na regularnym przepływie informacji z państwowych służb archeologicznych na temat wszystkich umów zawartych między podmiotami a deweloperami, którymi służby te dysponują zgodnie z art. R 523-45 kodeksu dziedzictwa kulturowego.
- (49) Inwentaryzacja rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych musi obejmować liczbę zatwierdzonych wykopalisk oraz szacunkowe kwoty umów zawartych między deweloperami a podmiotami.

Tabela 1

Rozkład liczby zatwierdzonych wykopalisk archeologicznych we Francji w latach 2009–2024

Rok	INRAP		Inne podmioty		Ogółem
	Liczba zatwierdzonych profilaktycznych wykopalisk archeologicznych	%	Liczba zatwierdzonych profilaktycznych wykopalisk archeologicznych	%	
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
Ogółem	[3 600–4 000]	[38–53] %	[3 300–3 700]	[40–50] %	7 300

- (50) Z publicznie dostępnych informacji za lata 2009–2024 wyraźnie wynika, że INRAP zajmuje znaczącą pozycję na rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych i przeprowadza średnio [38–53] % zatwierdzonych wykopalisk profilaktycznych ⁽²⁴⁾, w porównaniu z [40–50] % prowadzonych przez inne podmioty we Francji ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Liczbą odniesienia jest liczba zatwierdzonych wykopalisk, ponieważ zazwyczaj przedmiotem nakazu jest większa liczba wykopalisk, które jednak nigdy nie są zatwierdzane ani przeprowadzane.

⁽²⁵⁾ Źródła: Ministerstwo Kultury, dane liczbowe dotyczące archeologii profilaktycznej (stan na dzień 1 kwietnia 2025 r.) oraz sprawozdania z działalności INRAP.

Tabela 2

Udział w rynku wykopalisk według wartości w latach 2009–2024

Rok	INRAP		Inne podmioty		Ogółem
	Przewidywane koszty wykopalisk (w mln EUR)	%	Przewidywane koszty wykopalisk (w mln EUR)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ogółem	[...]	[52–61] %	[...]	[41–49] %	[...]

- (51) W latach 2009–2024 udział INRAP w rynku profilaktycznych wykopalisk wynosił średnio [52–61] % w porównaniu z [41–49] % w przypadku innych podmiotów (upoważnionych służb władz lokalnych lub regionalnych oraz podmiotów prywatnych) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Władze francuskie uważają, że różnica ta wynika z efektu wielkości i efektu ceny: efektu wielkości, ponieważ w ujęciu średnim INRAP prowadzi większą liczbę prac rocznie niż jego konkurenci; oraz efektu ceny, ponieważ ceny sprzedaży w przeliczeniu na hektar oferowane corocznie przez INRAP w latach 2009–2024 były prawie zawsze wyższe niż ceny innych podmiotów i średnio o [...] % wyższe niż średnia krajowa [...] EUR w przypadku INRAP w porównaniu z [...] EUR w przypadku wszystkich innych podmiotów).

3. FORMALNE POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE

3.1. Opis środków objętych formalnym postępowaniem wyjaśniającym

- (52) Skarga wniesiona przez EVEHA dotyczy (i) potencjalnego subsydiowania skrośnego między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną INRAP oraz (ii) dotacji na pokrycie kosztów świadczenia przez INRAP usług publicznych.

3.1.1. Potencjalne subsydiowanie skrośne między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną INRAP.

- (53) Jak wskazano w motywie 29 decyzji o wszczęciu postępowania, EVEHA twierdzi, że INRAP nie zapewnia odpowiedniego rozdziału rachunkowości między działalnością pozakonkurencyjną a działalnością konkurencyjną.
- (54) Po pierwsze, w odniesieniu do lat 2008–2018, które odpowiadają części okresu objętego wstępną analizą tych środków przez Komisję, przed wdrożeniem nowego rozdziału rachunkowości w INRAP ⁽²⁷⁾:

- w swojej decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że od 2013 r. wielokrotnie zgłaszano potrzebę udoskonalenia rachunkowości zarządczej w INRAP. W związku z tym pierwszy prezes francuskiego Trybunału Obrachunkowego wskazał w nocy nr 67181 z dnia 6 czerwca 2013 r. skierowanej do ministra kultury i komunikacji oraz ministra szkolnictwa wyższego i badań naukowych, że „istnieje pilna potrzeba podjęcia szeregu działań w celu zapewnienia uczciwej konkurencji i zachowania jakości naukowej prac wykopaliskowych”. W szczególności odniesiono się do potrzeby „[udoskonalenia] metody rachunkowości zarządczej stosowanej obecnie przez INRAP”. Ponadto w rocznym sprawozdaniu publicznym Trybunału Obrachunkowego za 2016 r. minister finansów i rachunków publicznych oraz sekretarz stanu ds. budżetu przyznali, że „w INRAP nie wprowadzono jeszcze w pełni rachunkowości zarządczej”,
- ponadto, jak wspomniała EVEHA ⁽²⁸⁾ i jak zauważyła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania, w decyzji z dnia 1 czerwca 2017 r. ⁽²⁹⁾ francuski organ ochrony konkurencji wskazał, że rachunkowość zarządcza INRAP nie gwarantuje niepodważalnego i wiarygodnego rozdziału rachunkowości i rozdziału finansowego między działalnością pozakonkurencyjną i konkurencyjną INRAP ⁽³⁰⁾. Dodał on, że „nie można zatem wykluczyć istnienia ryzyka subsydiowania skrośnego między działalnością [nastawioną na zysk i non-profit], które może prowadzić do stosowania praktyk cenowych mogących stanowić praktyki rażącego zaniżania cen lub wywoływać efekt wypierania” ⁽³¹⁾. Organ ochrony konkurencji zauważył, że „od 2013 r. przychody przypisane przez INRAP do działalności nastawionej na zysk były niższe niż koszty przypisane do takiej samej działalności nastawionej na zysk, mimo że jej udział w ogólnej działalności INRAP wykazywał odwrotną tendencję, co sugeruje, że ogólną działalność INRAP napędza głównie jego działalność non-profit (biorąc pod uwagę, że ogólna działalność INRAP jest sumą jego działalności nastawionej na zysk i non-profit)” ⁽³²⁾. Organ ochrony konkurencji zaakceptował zatem zobowiązania podjęte przez INRAP dotyczące wprowadzenia „systemu rachunkowości zarządczej, który umożliwiłby nie tylko zapewnienie ścisłego (niepodważalnego i wiarygodnego) rozdziału rachunkowości i rozdziału finansowego między jego działalnością non-profit a działalnością nastawioną na zysk, ale również zapewnienie identyfikowalności zasobów przeznaczonych na każde z jego zadań w celu uniknięcia wszelkiego ryzyka subsydiowania skrośnego” ⁽³³⁾ oraz nadał im charakter obowiązkowy.

- (55) Po drugie, jeżeli chodzi o okres po dniu 1 stycznia 2018 r., Komisja zauważa w decyzji o wszczęciu postępowania, że zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w kontekście decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r. INRAP wprowadził system rachunkowości zarządczej, który umożliwił dokładniejszą identyfikację przychodów i kosztów związanych, odpowiednio, z działalnością konkurencyjną i pozakonkurencyjną.

⁽²⁷⁾ Zob. motyw 35 decyzji o wszczęciu postępowania. Od dnia 1 stycznia 2018 r. INRAP stosuje nowy system rachunkowości zarządczej, aby umożliwić jaśniejszą identyfikację przychodów i kosztów związanych odpowiednio z działalnością konkurencyjną i pozakonkurencyjną.

⁽²⁸⁾ Zob. motyw 42 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁹⁾ Decyzja 17-D-09 z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie praktyk wprowadzonych przez Państwowy Instytut Profilaktycznych Badań Archeologicznych w dziedzinie archeologii profilaktycznej.

⁽³⁰⁾ Pkt 132–137 decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r.

⁽³¹⁾ Pkt 149 decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r.

⁽³²⁾ Pkt 147 decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r.

⁽³³⁾ Zob. streszczenie decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r. EVEHA twierdzi, że w momencie wniesienia skargi nie przestrzegano tych zobowiązań. EVEHA wskazuje, że w dniu 6 lutego 2018 r. zwróciła się do organu ochrony konkurencji w sprawie INRAP z powodu niewykonania tych zobowiązań na podstawie art. L. 464-2 ust. 2 kodeksu spółek handlowych (*Code de commerce*).

- (56) Jak zauważyła jednak Komisja, wydaje się, iż niezależny audytor upoważniony do sprawdzenia, audytu i certyfikacji nowego systemu rachunkowości zarządczej INRAP uznał w swoim stwierdzeniu o zgodności za 2018 r., że nadal można udoskonalić rachunkowość zarządczą INRAP. Poświadczając, że rachunkowość zarządcza INRAP „spełniała ogólne zasady rachunkowości”, „była zgodna z zasadą rozdziału rachunkowości” i „nie ujawniła subsydiowania skrośnego”, audytor zauważył, że „metodykę alokacji kosztów pośrednich należy dalej rozwijać i udoskonalać w przyszłości”.
- (57) Wreszcie w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zauważyła, że w stwierdzeniu o zgodności za 2020 r. nie odniesiono się już do potrzeby dalszego rozwijania i doskonalenia metodyki alokacji kosztów pośrednich. Stwierdzono w nim, że „rachunkowość zarządcza w obecnej formie nie wykazuje [...] żadnego subsydiowania skrośnego”. Komisja zauważyła jednak, że pomimo tej poprawy audytor nie wykluczył wyraźnie ryzyka subsydiowania skrośnego ⁽³⁴⁾.

3.1.2. Dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych

- (58) Dotacje przyznane na działalność konkurencyjną INRAP wynoszą 22,69 mln EUR w okresie objętym skargą. Dotacje te przyznano w latach 2015–2018.

3.2. Decyzja o wszczęciu postępowania

- (59) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości dotyczące ewentualnego istnienia subsydiowania skrośnego między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną INRAP, które może stanowić pomoc państwa niezgodną z prawem (zob. motyw 74 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (60) Ponadto Komisja stwierdziła, że dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. motywy 48–65 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (61) Komisja nie była również przekonana twierdzeniem władz francuskich, że dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych wchodzą w zakres programu ramowego SA.42681, wdrażanego zgodnie z art. 53 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych ⁽³⁵⁾ („GBER”) ⁽³⁶⁾, i jako takie są zgodne z rynkiem wewnętrznym (zob. motyw 78 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (62) Komisja wskazała, że ze względu na brak wiarygodnego rozdziału rachunkowości między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną nie można było dokładnie określić kwoty pomocy na działalność konkurencyjną (objętą dotacjami na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych) i w związku z tym nie można było zagwarantować, że pomoc jest proporcjonalna w rozumieniu art. 53 ust. 7 GBER.
- (63) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wskazała, że władze francuskie zaprzeczyły istnieniu subsydiowania skrośnego z korzyścią dla działalności konkurencyjnej INRAP. Komisja zauważyła również, że Francja nie przedstawiła żadnych dowodów, aby ustalić zgodność pomocy wynikającej z potencjalnego subsydiowania skrośnego z rynkiem wewnętrznym. W związku z tym Komisja wyraziła również wątpliwości co do zgodności środka z rynkiem wewnętrznym (i) w przypadku uznania go za pomoc państwa.
- (64) Ponadto w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja rozważała łączne zbadanie zgodności obu środków z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE (zob. motywy 82–100 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (65) Komisja wskazała, że zgodnie z jej zrozumieniem właściwych przepisów francuskich archeologia profilaktyczna i cała działalność INRAP wydają się przyczyniać do wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz że w każdym razie do Francji należy określenie, które projekty lub działania wchodzą w zakres wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, ponieważ Komisja jest uprawniona jedynie do zbadania, czy nie wystąpił oczywisty błąd w ocenie (zob. motywy 86 i 87 decyzji o wszczęciu postępowania).

⁽³⁴⁾ Zob. motywy 42–44 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁵⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

⁽³⁶⁾ Zob. motyw 18 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (66) Biorąc pod uwagę, że całość finansowania publicznego przyznanego INRAP wydaje się mieć na celu wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, w decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wskazała na możliwość, że finansowanie to można uznać za konieczne, właściwe i proporcjonalne oraz niezmiennie warunki wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (67) W tym względzie Komisja przedstawiła na wstępie szereg okoliczności faktycznych, z których można było wywnioskować, że finansowanie przyznanego INRAP było konieczne, właściwe i proporcjonalne do celów wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego oraz że nie zmieniało warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (68) Komisja zastanawiała się jednak, czy analizę zgodności z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE można przeprowadzać bez konieczności podjęcia wcześniejszej decyzji w sprawie uznania rozpatrywanych środków za pomoc państwa ⁽³⁷⁾.
- (69) W rezultacie, biorąc pod uwagę wątpliwości, które uniemożliwiły ostateczne wykluczenie istnienia pomocy państwa na rzecz INRAP lub ustalenie z całą pewnością jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, Komisja postanowiła wsząć formalne postępowanie wyjaśniające, aby umożliwić zainteresowanym stronom przedstawienie uwag w tym względzie i wyciągnięcie wniosków dotyczących środków kwestionowanych przez EVEHA.

4. UWAGI EVEHA

- (70) Jedynie EVEHA przedstawiła Komisji uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania.
- (71) W odniesieniu do istnienia pomocy państwa na rzecz INRAP EVEHA podnosi, po pierwsze, że zgadza się z analizą Komisji dotyczącą wniosku, zgodnie z którym dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych – które są przeznaczone na działalność otwartą na konkurencję – stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (72) Po drugie, EVEHA podtrzymuje stanowisko zaprezentowane w skardze do Komisji, zgodnie z którym sam fakt, że (i) INRAP prowadzi zarówno działalność konkurencyjną, jak i pozakonkurencyjną oraz że (ii) INRAP nie wprowadził wystarczająco wiarygodnego systemu rachunkowości zarządczej, aby zapewnić ścisłe rozdzielanie tych dwóch rodzajów działalności, wystarcza do stwierdzenia istnienia pomocy państwa na rzecz działalności konkurencyjnej INRAP.
- (73) W odniesieniu do podniesionej przez Komisję możliwej zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym – w przypadku uznania finansowania na rzecz INRAP za pomoc – na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, EVEHA podnosi, po pierwsze, że podejście, na które powołuje się Komisja, polegające na analizie finansowania przyznanego INRAP bez rozróżnienia między finansowaną działalnością (konkurencyjną/pozakonkurencyjną), jest błędne pod względem prawnym, a po drugie, że nie ma ono zastosowania w niniejszej sprawie.

4.1. Podejście zaproponowane przez Komisję stanowi naruszenie prawa

- (74) EVEHA uważa przede wszystkim, że nie jest możliwa ocena całości finansowania przyznanego INRAP bez rozróżnienia części tego finansowania przeznaczonej na każdy rodzaj działalności INRAP. EVEHA podnosi następujące argumenty:
- ocena zgodności środka z rynkiem wewnętrznym zakłada jego uprzednią kwalifikację jako pomocy państwa;
 - środki można uznać za pomoc państwa jedynie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności i w świetle każdego właściwego rynku;
 - zasady pomocy państwa uniemożliwiają Komisji wspólną analizę całości finansowania przyznanego INRAP; oraz
 - analiza jej praktyki decyzyjnej potwierdza, że Komisja nie może, poza szczególnymi okolicznościami, przyjąć podejścia „globalnego”, takiego jak to przewidziane w motywach 82 i nast. decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽³⁷⁾ Zob. motyw 100 decyzji o wszczęciu postępowania.

- (75) Po pierwsze, EVEHA wyjaśnia, że analiza zgodności środka pomocy z rynkiem wewnętrznym wymaga oceny, w kolejności, czy środek ten należy uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a jeśli tak, to czy jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym, czy to na podstawie art. 107 ust. 2 TFUE, czy też na podstawie art. 107 ust. 3 TFUE.
- (76) Po drugie, EVEHA uważa, że uznanie środka za pomoc państwa wymaga zbadania szeregu kryteriów, w tym tego, czy dana działalność ma charakter gospodarczy i czy istnieje ryzyko zakłócenia konkurencji w związku ze środkiem.
- (77) EVEHA powołuje się na wyrok Trybunału w sprawie *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, w którym wskazano, że „[w] celu stwierdzenia, czy sporna działalność jest działalnością »przedsiębiorstwa« w rozumieniu prawa Unii dotyczącego konkurencji, należy ustalić, jaki jest rodzaj tej działalności, gdyż kwalifikację danej działalności jako »działalności gospodarczej« należy badać dla każdego rodzaju działalności wykonywanej przez daną jednostkę”⁽³⁸⁾.
- (78) EVEHA wywodzi z tego, że w przypadku przedsiębiorstwa, które, tak jak INRAP, prowadzi różne rodzaje działalności, orzecznictwo wymaga uprzedniego określenia (i) działalności tego przedsiębiorstwa o charakterze gospodarczym i działalności, która nie ma charakteru gospodarczego, oraz (ii) właściwego rynku lub właściwych rynków, na które finansowanie przyznane przedsiębiorstwu może wywierać wpływ.
- (79) Po trzecie, jeśli chodzi o wspólną analizę finansowania całej działalności INRAP, zdaniem EVEHA podejście przewidziane przez Komisję można było zastosować jedynie pod warunkiem, że całość finansowania przyznanego INRAP można było zakwalifikować jako pomoc państwa.
- (80) EVEHA twierdzi jednak, że w niniejszej sprawie warunku tego nie spełniono, ponieważ z jednej strony władze francuskie uważają, że niektóre rodzaje działalności INRAP nie mają charakteru gospodarczego (co wyklucza zakwalifikowanie ich finansowania jako pomocy państwa), a z drugiej strony działalność INRAP, nawet gdyby w całości miała charakter gospodarczy (jak twierdzi EVEHA), jest prowadzona częściowo na rynkach, które nie są otwarte na konkurencję i na których w związku z tym nie można stwierdzić zakłócenia konkurencji (co również wyklucza zakwalifikowanie jej finansowania jako pomocy państwa).
- (81) EVEHA wskazuje ponadto, że uznanie finansowania za pomoc państwa, co stanowi warunek wstępny oceny jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, zakłada również weryfikację istnienia zakłócenia konkurencji (oprócz weryfikacji gospodarczego charakteru finansowanej działalności). Zdaniem EVEHA oceny tej można dokonać wyłącznie na poziomie każdego właściwego rynku. W niniejszej sprawie i niezależnie od monopolistycznego charakteru niektórych rodzajów działalności INRAP Komisja nie może, zdaniem EVEHA, ocenić zgodności pomocy, jaką otrzymał INRAP, z rynkiem wewnętrznym w całości bez uprzedniego ustalenia, na który rynek (wykopaliska archeologiczne, oceny itp.) pomoc ta mogłaby wywierać wpływ.
- (82) Po czwarte, EVEHA podnosi, że zgodnie z jej analizą decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa⁽³⁹⁾, gdy Komisja ocenia zgodność ogółu środków z rynkiem wewnętrznym, jest ona co do zasady zobowiązana do identyfikacji każdego środka, a następnie do zbadania w odniesieniu do każdego środka z osobna, czy stanowi on pomoc państwa i czy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.
- (83) EVEHA wywodzi z przykładów, do których odnosi się w swoich uwagach, że z wyjątkiem sytuacji, gdy kilka środków jest „nierozdzielnie związanych”, Komisja Europejska nigdy nie ocenia „wspólnie” całości finansowania na rzecz przedsiębiorstwa, w szczególności gdy przedsiębiorstwo to prowadzi kilka rodzajów działalności, a finansowanie przybiera kilka różnych form.

⁽³⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2017 r., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:2017:496, pkt 51.

⁽³⁹⁾ Tytułem przykładu EVEHA powołuje się na decyzję Komisji (UE) 2020/1412 z dnia 2 marca 2020 r. w sprawie środków SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) wdrożonych przez Włochy na rzecz przedsiębiorstwa Tirrenia di Navigazione i jego nabywcy, przedsiębiorstwa Compagnia Italiana di Navigazione (Dz.U. L 332 z 12.10.2020, s. 45); decyzję Komisji (UE) 2021/1428 z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) wdrożonej przez Rumunię na rzecz międzynarodowego portu lotniczego w Timișoara – Wizz Air (Dz.U. L 308 z 1.9.2021, s. 1); decyzję Komisji 2007/613/WE z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie pomocy państwa C 1/06 (ex NN 103/05) przyznanej przez Hiszpanię przedsiębiorstwu Chupa Chups (Dz.U. L 244 z 19.9.2007, s. 20).

4.2. Art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie ma zastosowania do rozpatrywanych środków

- (84) EVEHA uważa, że rozpatrywane środki nie wchodzą w zakres stosowania art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.
- (85) W tym względzie EVEHA podnosi, że:
- a) art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie można wykorzystywać do uzasadnienia subsydiowania skrośnego, które jest z natury niezgodne z rynkiem wewnętrznym;
 - b) art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie można stosować do zatwierdzania ogólnych dotacji w dziedzinie kultury; oraz
 - c) władze francuskie nigdy nie powołały się w niniejszej sprawie na art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.
- (86) Po pierwsze, EVEHA podkreśla, że jej skarga dotyczy głównie kwestii subsydiowania skrośnego. Wobec braku rozdziału rachunkowości między poszczególnymi rodzajami działalności INRAP nie można wykluczyć, że dotacje przyznane INRAP z tytułu jego działalności pozakonkurencyjnej przewyższają potrzeby związane z tą działalnością, a także pośrednio finansują działalność konkurencyjną INRAP.
- (87) EVEHA podnosi, że art. 107 TFUE uzależnia możliwość przyznania przez państwo członkowskie dotacji przedsiębiorstwu prowadzącemu zarówno działalność konkurencyjną, jak i pozakonkurencyjną od tego, czy dane przedsiębiorstwo wdraża ścisły rozdział rachunkowości, który zapewnia brak subsydiowania skrośnego tych dwóch rodzajów działalności ⁽⁴⁰⁾.
- (88) W swoich uwagach EVEHA utrzymuje, że orzecznictwo wprowadza ogólny zakaz wszelkich form subsydiowania skrośnego, od którego żaden system zgodności nie może stanowić odstępstwa.
- (89) Skarżący podkreśla, że orzecznictwo to ma również zastosowanie do sektora kultury, i odnosi się do „siatki analitycznej” ⁽⁴¹⁾ Komisji służącej do oceny stosowania art. 107 TFUE do finansowania infrastruktury, która obejmuje kulturę i określa: „Jeżeli infrastruktura jest użytkowana zarówno do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i niegospodarczej (na przykład organizacja konferencji i imprez komercyjnych w muzeach i ośrodkach kultury), finansowanie publiczne jej budowy będzie wchodziło w zakres zasad pomocy państwa wyłącznie w odniesieniu do finansowania publicznego pokrywającego koszty związane z działalnością gospodarczą. W takich sytuacjach państwo członkowskie musi zadbać o to, aby finansowanie publiczne działalności niegospodarczej nie było wykorzystywane do subsydiowania skrośnego działalności gospodarczej. Można to w szczególności zapewnić przez ograniczenie finansowania publicznego do kosztów netto (w tym kosztu kapitału) działalności niegospodarczej, które należy wyodrębnić w oparciu o wyraźny rozdział rachunkowości ⁽⁴²⁾”.
- (90) EVEHA stwierdza, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie można wykorzystywać do uzasadnienia subsydiowania skrośnego, ponieważ jest ono z natury zakazane w prawie Unii.
- (91) Po drugie, EVEHA twierdzi, że odstępstwo przewidziane w art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE uzasadnia pomoc wyłącznie na finansowanie konkretnych projektów kulturalnych, takich jak wypożyczanie dzieł sztuki między muzeami, plany digitalizacji dzieł kinematograficznych będących przedmiotem dziedzictwa kulturowego lub wspieranie produkcji kinowej i audiowizualnej. Nie można go wykorzystać na przykład do uzasadnienia ogólnych dotacji w dziedzinie kultury (np. finansowanie telewizji publicznej).

⁽⁴⁰⁾ Zob. przypis 39.

⁽⁴¹⁾ Komisja Europejska, „Siatka analityczna dotycząca infrastruktury w zakresie kultury, dziedzictwa i ochrony przyrody”, pkt 10 (dostępna pod adresem: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Tłumaczenie na język francuski.

- (92) Zdaniem EVEHA zasadę tę wyjaśniają: (i) fakt, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE stanowi wyjątek od art. 107 ust. 1 TFUE, który, podobnie jak każdy wyjątek, należy interpretować w sposób ścisły, oraz (ii) przesłanki materialne, które należy spełnić, aby art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE miał zastosowanie (w szczególności przesłanki konieczności i proporcjonalności).
- (93) Ponadto EVEHA opiera swoją argumentację na analizie praktyki decyzyjnej Komisji, z której wynika, że w przypadku gdy środki uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE mają na celu wspieranie sektora lub działalności w ujęciu ogólnym (co jest rzadkością), nie są one zastrzeżone dla jednego podmiotu, lecz mają zastosowanie do wszystkich podmiotów przyczyniających się do rozwoju sektora.
- (94) Skarżący stwierdza zatem, że wbrew temu, co proponuje Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania, art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie można stosować, aby uznać całe finansowanie przedsiębiorstwa publicznego za zgodne z rynkiem wewnętrznym wyłącznie z tego powodu, że działa ono w sektorze kultury.
- (95) Wreszcie, tytułem żądania ewentualnego, EVEHA wskazuje, że według jej wiedzy władze francuskie, mimo że są odpowiedzialne za zgłoszenie środków pomocy przyznanych INRAP, a zatem co do zasady za wykazanie zgodności tych środków z rynkiem wewnętrznym, w żadnym momencie nie powołały się na art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE (w szczególności w uwagach przedstawionych w styczniu i październiku 2019 r.), aby wykazać zgodność tych środków pomocy z rynkiem wewnętrznym.
- (96) Zdaniem EVEHA fakt, że władze francuskie nigdy nie zgłosiły żadnego środka finansowania na rzecz INRAP i nigdy nie powołały się na art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE (w tym w korespondencji z Komisją po złożeniu skargi przez EVEHA), stanowi niezwykle wyraźną wskazówkę, że uzasadnienie to nie jest skuteczne w niniejszej sprawie.

4.3. Warunków określonych w art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie spełniono w niniejszej sprawie

- (97) Ponadto w swoich uwagach EVEHA wyjaśnia, że nawet gdyby możliwe było podejście do ustalenia zgodności środków z rynkiem wewnętrznym, o którym Komisja wspomniała w decyzji o wszczęciu postępowania, warunki wymagane do zastosowania art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie zostałyby w żadnym wypadku spełnione.

4.3.1. Pomoc przyznana INRAP nie jest konieczna

- (98) Przede wszystkim EVEHA wnioskuje z wyjaśnień Komisji zawartych w decyzji o wszczęciu postępowania (motywy 91 i 92), że konieczność finansowania przyznanego INRAP jest związana wyłącznie ze szczególnymi obowiązkami świadczenia usługi publicznej nałożonymi na INRAP przez państwo francuskie.
- (99) EVEHA twierdzi, że argument ten jest niedopuszczalny.
- (100) Po pierwsze, EVEHA podkreśla, że pomoc państwa przyznaną w formie rekompensaty kosztów usług publicznych należy oceniać wyłącznie w świetle art. 106 ust. 2 TFUE i przepisów przyjętych przez Komisję na tej podstawie, a nie w świetle art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.
- (101) Powołując się na „szczególną pozycję” INRAP (tj. nałożone na niego obowiązki świadczenia usługi publicznej) w celu uzasadnienia konieczności pomocy, Komisja mogła co najwyżej wykazać jedynie konieczność finansowania przyznanego INRAP jako rekompensaty kosztów usług publicznych, a nie ze względu na wspieranie kultury i dziedzictwa kulturowego.
- (102) Po drugie, EVEHA twierdzi w każdym wypadku, że żaden z obowiązków nałożonych na INRAP, o których mowa w motywach 91 i 92 decyzji o wszczęciu postępowania, nie uzasadnia jakiegokolwiek rekompensaty.
- (103) Zdaniem EVEHA dotyczy to w szczególności obowiązku przejęcia przez INRAP prac wykopaliskowych, w odniesieniu do których nie zgłosił się żaden kandydat lub w odniesieniu do których wybrany podmiot nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań. EVEHA twierdzi, że takie usługi – w przypadku których EVEHA nie kwestionuje ciążącego na INRAP obowiązku ich świadczenia – są płatne po cenach, które podlegają swobodnemu ustalaniu (z zastrzeżeniem arbitrażu państwowego w przypadku braku porozumienia między stronami). Ponieważ usługi te należy opłacać „w standardowy sposób”, żaden z obowiązków nałożonych na INRAP nie może uzasadniać jakiegokolwiek rekompensaty.

4.3.2. *Metoda oceny proporcjonalności pomocy określona w decyzji o wszczęciu postępowania jest niewłaściwa*

- (104) Według EVEHA pomoc państwa można uznać za proporcjonalną tylko wtedy, gdy „takiego samego wyniku nie można osiągnąć przy mniejszej pomocy i mniejszym zakłóceniu konkurencji”. Wynika z tego, że w przypadku gdy pomoc przekracza konieczne minimum, jej beneficjent czerpie nadzwyczajne korzyści mogące niepotrzebnie zakłócić konkurencję, w związku z czym pomocy nie można uznać za zgodną ze wspólnym rynkiem.
- (105) EVEHA wnioskuje z tego, że pomoc wypłacaną podmiotowi można uznać za proporcjonalną jedynie pod warunkiem, że jej kwota jest ograniczona do ściśle wymaganego minimum oraz że uzgodnienia dotyczące jej wypłaty lub wykorzystania opracowano w taki sposób, aby w możliwie największym stopniu ograniczyć wszelkie zakłócenia konkurencji.
- (106) Zdaniem EVEHA przesłanek tych nie spełniono w niniejszej sprawie.
- (107) EVEHA zauważa, po pierwsze, że wykazanie dokonane przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania opiera się wyłącznie na krótkim punkcie i tabeli wyszczególniającej „stawki marży operacyjnej” INRAP dla wszystkich rodzajów działalności rozpatrywanych łącznie, co (i) nie ma sensu z ekonomicznego i księgowego punktu widzenia oraz (ii) jest w każdym wypadku niewystarczające do wykazania proporcjonalności pomocy.
- (108) EVEHA uważa również, że wobec braku rachunkowości zarządczej umożliwiającej prawidłowe przypisanie przychodów i kosztów do różnych rodzajów działalności INRAP, nie można – z definicji – spełnić kryterium proporcjonalności, ponieważ pomocy nie wdraża się w warunkach minimalizujących wszelkie zakłócenia konkurencji.

4.3.3. *Nie wykazano odpowiedniości środków*

- (109) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania EVEHA stwierdza, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym, w jaki sposób inne środki, które byłyby potencjalnie mniej szkodliwe dla konkurencji, nie pozwoliłyby zaradzić (domniemanemu) brakowi rentowności INRAP, wynikającemu ze szczególnych ograniczeń nałożonych na ten podmiot.
- (110) EVEHA uważa, że ograniczenie środków finansowania publicznego do tego, co jest absolutnie konieczne, na podstawie rachunkowości zarządczej, która umożliwia prawidłowe przypisanie przychodów i kosztów INRAP do różnych rodzajów działalności, wystarcza, aby ograniczyć potencjalnie szkodliwy wpływ finansowania publicznego otrzymanego przez INRAP na konkurencję. Zdaniem EVEHA sam ten fakt wystarczy, aby wykazać, że pomoc, z której skorzystał INRAP od momentu jego utworzenia, nie jest właściwa pod względem sposobu, w jaki ją wdrożono.

4.3.4. *Przedmiotowe finansowanie wywiera wyraźny wpływ na warunki wymiany handlowej i konkurencji*

- (111) Wreszcie EVEHA kwestionuje wyjaśnienia, jakie przedstawiła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którymi rozpatrywana pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (112) Po pierwsze, EVEHA kwestionuje założenie Komisji, zgodnie z którym stawki stosowane przez INRAP nie stanowią praktyki rażącego zaniżania cen ani nie wywołują efektu wypierania, które to założenie opiera się na porównaniu średniej ceny za hektar stosowanej przez INRAP z ceną stosowaną przez jego konkurentów.
- (113) Według EVEHA metoda ta zawiera trzy błędy statystyczne:
- a) po pierwsze, metoda ta nie uwzględnia szczególnej pozycji INRAP na rynku. Jako operator zasiedziały (i główny uczestnik rynku) INRAP zazwyczaj interweniuje w najbardziej zaawansowane i wielkoskalowe projekty, do których nie zawsze mają dostęp mniejsze podmioty nieposiadające niezbędnych zasobów;
 - b) po drugie, metoda ta nie uwzględnia faktu, że część działalności INRAP dotyczy terenów, które INRAP musiał przejąć jako podmiot ostatniej instancji i w odniesieniu do których mógł on ustalać ceny bez żadnej presji konkurencyjnej;
 - c) wreszcie po trzecie, EVEHA uważa, że pojęcie „ceny za hektar”, do którego odnosi się decyzja o wszczęciu postępowania, nie ma znaczenia dla analizy polityki cenowej poszczególnych podmiotów działających na rynku wykopalisk. Kosztów wykopalisk archeologicznych nie można oceniać wyłącznie na podstawie powierzchni terenu, lecz należy również wziąć pod uwagę złożoność wykopalisk, ochronę pozostałości oraz ograniczenia techniczne i naukowe określone w specyfikacji (w szczególności pod względem zasobów ludzkich – osobodni).

- (114) Ponadto w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego EVEHA przedstawiła cztery wyroki wydane przez sądy administracyjne (*Tribunaux administratifs*) w Caen i Amiens⁽⁴³⁾ w latach 2022–2024, unieważniające postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na profilaktyczne wykopaliska archeologiczne, które doprowadziły do wyboru INRAP ze szkodą dla EVEHA. W tych czterech wyrokach sąd administracyjny – choć nie stwierdził istnienia praktyki rażącego zaniżania cen – unieważnił postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na fakt, że instytucja zamawiająca nie podjęła niezbędnych kroków w celu zapewnienia, aby oferty INRAP, które były korzystniejsze niż oferty EVEHA, nie opierały się na korzyściach wynikających z zasobów przydzielonych INRAP na zadania w ramach usługi publicznej.
- (115) EVEHA podnosi również, że wykazanie dokonane przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania jest obciążone dwoma błędami metodologicznymi:
- a) po pierwsze, EVEHA zauważa, że decyzja o wszczęciu postępowania, choć rzekomo „waży” pozytywne skutki pomocy otrzymanej przez INRAP z jej negatywnymi skutkami, w żadnym momencie nie określa jej skutków pod względem ilościowym;
 - b) po drugie, EVEHA zauważa, że w decyzji o wszczęciu postępowania analizę ograniczono wyłącznie do praktyk cenowych INRAP, bez uwzględnienia licznych innych przewag konkurencyjnych, jakimi dysponuje (takich jak uprzywilejowany dostęp do informacji uzyskany w wyniku działań w zakresie oceny) ze względu na swój status lub finansowanie publiczne, z którego korzysta.
- (116) Zdaniem EVEHA Komisja powinna również uwzględnić takie korzyści w swojej analizie zgodności finansowania przyznanego INRAP z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 TFUE.

5. UWAGI FRANCJI

- (117) Władze francuskie przekazały swoje uwagi na temat decyzji o wszczęciu postępowania pismem z dnia 3 lutego 2022 r. oraz na temat uwag EVEHA dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania pismem z dnia 23 czerwca 2022 r.
- (118) Na wstępie władze francuskie zwracają uwagę na znaczenie sektora kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego we Francji oraz na kluczową rolę INRAP w tym sektorze.
- (119) W szczególności władze francuskie przedstawiły następujące wyjaśnienia.

5.1. Wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego we Francji

- (120) W celu wdrożenia do prawa krajowego europejskiej konwencji z Valletty z dnia 16 stycznia 1992 r.⁽⁴⁴⁾ („konwencja z Valletty”) Francja przyjęła w 2001 r. ustawę wprowadzającą usystematyzowane ramy archeologii profilaktycznej, w których istotną rolę odgrywa INRAP. Głównym celem tych ram jest zapewnienie ochrony i badania dziedzictwa archeologicznego, na które wywierają lub mogą wywierać wpływ prace w zakresie zagospodarowania, dzięki zintegrowaniu odpowiednich wymogów dotyczących badań naukowych, zachowania dziedzictwa kulturowego oraz rozwoju gospodarczego i społecznego.
- (121) Realizując cel polegający na wspieraniu zachowania dziedzictwa archeologicznego, ustawa z 2001 r. umożliwiła uniknięcie zniszczenia wyjątkowego dziedzictwa Francji, którego długa historia od czasów prehistorycznych charakteryzowała się ciągłą, rozległą geograficznie i zagęszczoną obecnością człowieka. Jego struktura opierała się na utworzeniu organu administracji publicznej.
- (122) W ten sposób utworzono INRAP i objęto go nadzorem Ministerstwa Kultury oraz Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego, Badań Naukowych i Innowacji; przejął on prawa i obowiązki AFAN.

⁽⁴³⁾ Sąd Administracyjny w Amiens, 2 czerwca 2022 r., EVEHA/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, nr 2000766; Sąd Administracyjny w Caen, 23 grudnia 2022 r., EVEHA/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, nr 2202744; Sąd Administracyjny w Caen, 23 maja 2024 r., EVEHA/Communauté urbaine de Caen, nr 2201752; Sąd Administracyjny w Caen, 27 maja 2024 r., EVEHA/Communauté communes Argentan, nr 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Rada Europy, Europejska konwencja o ochronie dziedzictwa archeologicznego (zmieniona), Valletta, 16 stycznia 1992 r., Seria Traktatów Rady Europy nr 143.

- (123) Konwencja z Valletty, której sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, stanowi, że „potrzeba ochrony dziedzictwa archeologicznego powinna znaleźć odzwierciedlenie w planach zagospodarowania przestrzennego oraz w kierunkach rozwoju kultury” i zobowiązuje państwa-strony „do utworzenia, za pomocą środków właściwych dla danego państwa, systemu prawnego do ochrony dziedzictwa archeologicznego”. Zobowiązuje również państwa do „zagwarantowania naukowej rzetelności archeologicznych prac badawczych” oraz do „zwiększenia materialnych środków dla ratownictwa archeologicznego”.
- (124) INRAP odgrywa ważną rolę w łańcuchu operacyjnym archeologii profilaktycznej, prowadząc, w ramach powierzonych mu zadań, pozakonkurencyjną i konkurencyjną działalność związaną z badaniem, zachowaniem i wspieraniem dziedzictwa archeologicznego.
- (125) Jego działalność pozakonkurencyjna polega głównie na przeprowadzaniu ocen w celu wykrycia i zachowania pozostałości, które mogą ulec zniszczeniu w wyniku projektów zagospodarowania. INRAP przyczynia się również do upowszechniania treści kulturowych i wspierania archeologii oraz dzielenia się wiedzą ze środowiskiem naukowym.
- (126) INRAP prowadzi również działalność gospodarczą na rynku profilaktycznych wykopalisk. Wykopaliska należy przeprowadzać w celu zabezpieczenia pozostałości archeologicznych, które wykryto podczas ocen przeprowadzanych przed realizacją projektów zagospodarowania. Od 2003 r. ustawa przewiduje, że deweloperzy mogą zwracać się do podmiotów publicznych (INRAP i służb archeologicznych władz lokalnych lub regionalnych) lub prywatnych o przeprowadzenie prac wykopaliskowych.
- (127) Ustawodawca zdecydował się zobowiązać INRAP do prowadzenia wykopalisk, w odniesieniu do których nie zgłosił się żaden inny podmiot lub w odniesieniu do których podmiot nie wykonał zobowiązań, na całym terytorium Francji, względem wszystkich okresów archeologicznych i we wszystkich lokalizacjach. W przypadku braku kandydata do przeprowadzenia wykopalisk (lub kandydata spełniającego warunki przeprowadzenia wykopalisk) lub w przypadku gdy podmiot zajmujący się archeologią profilaktyczną zaprzestaje działalności lub w trakcie wykopalisk cofnięto mu akredytację lub upoważnienie, INRAP jest zobowiązany do przeprowadzenia lub kontynuowania wykopalisk. INRAP jest zatem zobowiązany do zaradzenia brakom lub uchybieniom innych podmiotów.
- (128) W pierwszym przypadku, jeżeli żaden podmiot zajmujący się archeologią profilaktyczną nie złoży oferty na przeprowadzenie wykopalisk lub żaden podmiot nie spełnia warunków ich przeprowadzenia, INRAP jest zobowiązany do przeprowadzenia wykopalisk na wniosek dewelopera. Deweloper musi złożyć wniosek do INRAP wraz z nakazem przeprowadzenia wykopalisk wydanym przez państwo, do którego załączona jest specyfikacja naukowa. INRAP ma wówczas dwa miesiące na przesłanie deweloperowi projektu umowy, która określa warunki wykonania wykopalisk. Musi ona zawierać opis projektu naukowego, przewidywaną datę rozpoczęcia wykopalisk, czas ich trwania oraz proponowaną cenę za wykonanie prac. Umowę podpisaną między deweloperem a INRAP deweloper musi przekazać prefektowi regionalnemu. Prefekt regionalny zatwierdza następnie wykopaliska lub odmawia ich zatwierdzenia, jeżeli umowa nie pozwala na wykonanie nakazu przeprowadzenia wykopalisk. Cena za wykonanie prac proponowana przez INRAP musi zostać ustalona przez INRAP zgodnie z tymi samymi kryteriami co w przypadku każdej działalności konkurencyjnej. Kryteria te należy ustanowić decyzją szefa INRAP zgodnie z zasadami określonymi przez jego radę zarządzającą. Wszelkie spory między deweloperem a INRAP dotyczące warunków lub finansowania wykopalisk należy rozstrzygać decyzją prefekta regionalnego. Ta procedura arbitrażu ze strony państwa ma na celu zapewnienie gwarancji deweloperom, którzy nie dysponują wyborem podmiotu. Od daty wydania zezwolenia na wykopaliska przez prefekta regionalnego INRAP ma sześć miesięcy na rozpoczęcie prac. Jeżeli nie dotrzyma tego terminu lub jeżeli prace nie zostaną zakończone w ciągu 18 miesięcy od tej daty (z możliwością jednokrotnego przedłużenia na mocy decyzji prefekta regionalnego), nakaz przeprowadzenia wykopalisk wydany przez państwo uznaje się za nieważny.
- (129) W drugim przypadku, jeżeli podmiot zajmujący się archeologią profilaktyczną zaprzestaje działalności lub cofnięto mu akredytację lub upoważnienie przed zakończeniem wykopalisk, INRAP jest zobowiązany do kontynuowania wykopalisk. Biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac oraz warunki specyfikacji załączonej do wydanego przez państwo nakazu przeprowadzenia wykopalisk, INRAP musi sporządzić naukowy opis projektu w celu ukończenia prac.
- (130) Cenę za wykonanie prac proponowaną przez INRAP należy ustalić na podstawie tych samych kryteriów co w pierwszym przypadku (zob. motyw 128 powyżej).
- (131) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie podkreślają znaczenie zachowania dziedzictwa archeologicznego, które jest ważną częścią dziedzictwa Europy, tak aby można je było przekazać przyszłym pokoleniom.

- (132) Argumentują one, że znaczenie to jest zapisane w art. 167 ust. 1 TFUE, który stanowi, że „Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego”. Odnoszą się także do art. 167 ust. 4, który stanowi, że „Unia uwzględni aspekty kulturalne w swoim działaniu na podstawie innych postanowień Traktatów, zwłaszcza w celu poszanowania i popierania różnorodności jej kultur”.
- (133) Władze francuskie wyjaśniają, że archeologia służy nadrzędnym względem interesu publicznego związanym z zachowaniem narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, realizacją celów polityki kulturalnej oraz ochroną środowiska naturalnego i środowiska miejskiego. Dziedzictwo historyczne i artystyczne, po odkryciu, może również korzystać z ochrony narodowych dóbr kultury w rozumieniu art. 36 TFUE.
- (134) Ponadto władze francuskie utrzymują, że francuski model archeologii profilaktycznej, który wypełnia zobowiązania wynikające z konwencji z Valletty, dowiódł swojej skuteczności, gdyż zapewnia odpowiednią równowagę między potrzebą ochrony dziedzictwa kulturowego w całym jego bogactwie a realizacją projektów zagospodarowania. W ostatnich latach dokonano zatem poważnych odkryć, o czym świadczą wykopaliska o wyjątkowym znaczeniu przeprowadzone niedawno przez INRAP w Lavau (w departamencie Aube) w grobowcu księcia celtyckiego (V w. p.n.e.) lub przez akredytowaną firmę prowadzącą prace wykopaliskowe Archeodunum SAS w Sainte-Colombe (w departamencie Rodanu) w osadzie galijsko-rzymskiej (I–IV w. n.e.).
- (135) Władze francuskie wyjaśniają również, że INRAP regularnie upowszechnia rezultaty wykopalisk w publikacjach naukowych lub popularnych, a także na wystawach, takich jak wystawa zorganizowana w Muzeum Nauki i Przemysłu w Paryżu (*Cité des sciences et de l'industrie*) poświęcona mieszkańcom środkowej i północnej Galii w III–I w. p.n.e.

5.2. Finansowanie INRAP zgodnie z zasadami pomocy państwa

- (136) W swoich uwagach władze francuskie podkreślają, że Komisja w swoim zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy⁽⁴⁵⁾ przyznaje, że „[k]ultura jest wyrazem tożsamości, wartości i znaczeń odzwierciedlających i kształtujących społeczeństwa Unii. Obszar kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego obejmuje szeroką gamę celów i działań, m.in. [...] stanowiska archeologiczne [...]. Biorąc pod uwagę ich szczególny charakter, niektóre działania związane z kulturą, zachowaniem dziedzictwa kulturowego i ochroną przyrody mogą być organizowane w sposób niekomercyjny i nie mieć charakteru gospodarczego. Ich finansowanie ze środków publicznych nie musi więc stanowić pomocy państwa. Ponadto wiele wydarzeń kulturalnych lub działań służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego jest obiektywnie niezastępowalnych [...] a zatem wyklucza istnienie rzeczywistego rynku. Zdaniem Komisji takie działania również należy uznać za pozbawione charakteru gospodarczego”.
- (137) Ponadto władze francuskie opierają się na wyjaśnieniach Komisji zawartych w zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa, stwierdzając, że zasady pomocy państwa mają zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy beneficjentem środka jest „przedsiębiorstwo”, że „zatem zakwalifikowanie określonego podmiotu jako przedsiębiorstwa zależy całkowicie od charakteru jego działalności” oraz że „[p]odmiot prowadzący jednocześnie działalność gospodarczą i działalność o charakterze niegospodarczym powinien być traktowany jako przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej”.
- (138) Na tej podstawie władze francuskie twierdzą, że w celu dokonania oceny środków kwestionowanych przez EVEHA należy najpierw dokonać rozróżnienia między sytuacjami, w których INRAP prowadzi działalność gospodarczą, a sytuacjami, w których prowadzi działalność niegospodarczą.

5.2.1. Niegospodarcza działalność INRAP

- (139) Władze francuskie podkreślają, że większość finansowania publicznego przyznanego INRAP przeznacza się na realizację zadań o charakterze niegospodarczym wykonywanych w interesie ogólnym (oceny, badania naukowe i upowszechnianie wyników).
- (140) Według władz francuskich głównym zadaniem INRAP o charakterze niegospodarczym jest przeprowadzanie ocen, które stanowią podstawę archeologii profilaktycznej.

⁽⁴⁵⁾ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1).

- (141) Celem ocen jest wykrycie i sklasyfikowanie pozostałości obecnych w ziemi za pomocą odpowiednich narzędzi technicznych, niezależnie od miejsca, czasu i rodzaju planowanych prac w zakresie zagospodarowania, aby sprawdzić, czy prace te mogą uszkodzić elementy dziedzictwa archeologicznego. Sprawozdania sporządzone w związku z tymi pracami zawierają informacje naukowe, które umożliwiają państwu wydanie uzasadnionych nakazów w sprawie środków ochrony dziedzictwa kulturowego, jakie uzna za stosowne (wykopaliska, zmiany w projekcie zagospodarowania lub umieszczenie w wykazie obiektów zabytkowych).
- (142) Władze francuskie wyjaśniają, że kolejnym zadaniem INRAP jest wkład w upowszechnianie treści kulturowych i wspieranie archeologii oraz w dzielenie się wiedzą ze środowiskiem naukowym, co wchodzi w zakres działań wyłączonych z zasad pomocy państwa, jak wskazano w pkt 31 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa.
- (143) W związku z tym władze francuskie twierdzą, że wyżej wspomnianą działalność, która jest działalnością w interesie ogólnym prowadzoną z wykorzystaniem finansowania publicznego (która w latach 2008–2021 wyniosła [900–1 300] mln EUR), należy uznać za działalność niegospodarczą.
- (144) Według władz francuskich działalność tę należy zatem uznać za nieobjętą zakresem art. 107 ust. 1 TFUE.

5.2.2. Działalność gospodarcza INRAP jako podmiotu ostatniej instancji

- (145) Władze francuskie wyjaśniają, że oprócz działalności o charakterze niegospodarczym finansowanej ze środków publicznych INRAP prowadzi również profilaktyczne wykopaliska archeologiczne jako podmiot ostatniej instancji, które w latach 2008–2021 finansowano prawie wyłącznie z przychodów generowanych przez INRAP na rynku wykopalisk, przy czym dotacje publiczne (tj. dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych) stanowiły jedynie [...] % przychodów INRAP z tej działalności.
- (146) Władze francuskie wyjaśniają, że celem tych dotacji na profilaktyczne wykopaliska archeologiczne jest pomoc INRAP w pokryciu kosztów związanych z interesem ogólnym wynikających z prawa, aby zapewnić prawidłowe przeprowadzenie wykopalisk profilaktycznych w każdych okolicznościach, w sposób, który nie szkodzi rynkowi zagospodarowania i budownictwa.
- (147) Zgodnie z wyjaśnieniami, jakie przedstawiły władze francuskie, INRAP jest zobowiązany do:
- posiadania wiedzy fachowej obejmującej wszystkie okresy archeologiczne i konteksty geomorfologiczne;
 - prowadzenia wykopalisk, jeżeli w ramach zaproszeń do składania ofert ogłoszonych przez deweloperów nie złożono żadnych ofert; oraz
 - przejęcia prac na danym terenie w przypadku niewykonania zobowiązania przez podmiot w trakcie prac.
- (148) Aby zilustrować znaczenie tych prac i potrzebę ich finansowania za pomocą dotacji, władze francuskie przytaczają następujące dane:

Tabela 3

Dodatkowe koszty wynikające z działalności INRAP jako podmiotu ostatniej instancji w latach 2008–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	OGÓŁEM
Dodatkowe koszty związane z obiektami	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dodatkowe koszty związane ze specjalistami	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dodatkowe koszty związane z rozwiązaniem problemu pracy o niepewnym charakterze	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	OGÓŁEM
Dodatkowe koszty związane z podatkiem od nieruchomości przedsiębiorstw	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dodatkowe koszty związane z podatkiem od wartości dodanej przedsiębiorstw	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dodatkowe koszty marginalne do sfinansowania ogółem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dotacja na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	-	-	-	22 692 000
Różnica między kosztami INRAP a dotacją	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	- [...]

- (149) Władze francuskie wyjaśniają, że w latach 2015–2017 roczna kwota dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych faktycznie przydzielona sektorowi gospodarki pozostawała poniżej kosztów marginalnych, jakie ponosił INRAP. W 2018 r., w którym uruchomiono nowy system rachunkowości zarządczej (wdrożony od dnia 1 stycznia 2018 r.), koszty marginalne ponoszone przez INRAP były niższe niż kwota rocznej dotacji. Według władz francuskich różnicę tę można częściowo wytłumaczyć zmniejszeniem kosztów marginalnych związanych z wieloma obiektami, które wynika z krótkoterminowego skutku spowodowanego wprowadzeniem nowego systemu rachunkowości zarządczej i długoterminowego skutku kontroli kosztów generowanych przez te obiekty. W tym kontekście władze francuskie twierdzą, że dotacja na 2018 r. nie pokrywa całej różnicy między skumulowaną kwotą dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych a całkowitymi kosztami dodatkowymi wygenerowanymi w latach 2015–2018, które wynoszą [...] mln EUR. W latach 2019–2021 koszty marginalne w wysokości [...] mln EUR wynikające z ograniczeń nałożonych na INRAP na rynku wykopaliisk pokryto niemal wyłącznie z zasobów własnych INRAP.
- (150) Chociaż władze francuskie przyznają, że finansowanie to można uznać za pomoc państwa, kwestionują wątpliwości, jakie wyraziła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania co do potencjalnej niezgodności tej pomocy z przepisami art. 53 GBER.
- (151) Władze francuskie utrzymują, że wspomniane wyżej finansowanie spełnia wymogi art. 53 GBER, który wyłącza między innymi pomoc operacyjną na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego w wysokości poniżej 50 mln EUR przed 2017 r., 75 mln EUR w latach 2017–2023 i 82,5 mln EUR po 2023 r. dla jednego przedsiębiorstwa rocznie z obowiązku zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE (art. 4 ust. 1 lit. z) GBER).
- (152) Władze francuskie twierdzą, że w okresie badanym w związku ze skargą dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych wyniosły 22,69 mln EUR, które wypłacono w latach 2015–2018 ⁽⁴⁶⁾, tj. znacznie poniżej wyżej wymienionych progów.

⁽⁴⁶⁾ W latach 2019–2021 kwota ta wyniosła 21,72 mln EUR (7,24 mln EUR rocznie). W 2019 r. INRAP zdecydował jednak o przeznaczeniu całości finansowania publicznego przekazanego przez państwo, w tym dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, na swoją ściśle niegospodarczą działalność, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi wobec organu ochrony konkurencji. W związku z tym od 2019 r. z żadnej dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych nie finansowano działalności INRAP polegającej na wykopaliskach profilaktycznych.

- (153) Władze francuskie wyjaśniają, że działalność INRAP podlega art. 53 ust. 2 GBER, a w szczególności jego lit. b), w której wymieniono „materialne zasoby dziedzictwa kulturowego, w tym wszelkie formy ruchomego i nieruchomego dziedzictwa kulturowego, obiekty archeologiczne, pomniki, obiekty i budynki historyczne; dziedzictwo naturalne związane z dziedzictwem kulturowym lub jeśli zostały formalnie uznane za dziedzictwo kulturowe lub naturalne przez właściwe organy publiczne państwa członkowskiego”.
- (154) Według władz francuskich dotacje zakwestionowane w skardze finansują koszty kwalifikowalne na podstawie art. 53 ust. 5 lit. d), e) i f) GBER (koszty wynajmu i wyposażenia obiektów na całym terytorium kraju, koszty personelu wynikające z konieczności uwzględnienia przez INRAP wszystkich dziedzin nauki i dysponowania stałymi zespołami naukowymi, aby zapewnić zdolność INRAP do podejmowania interwencji w dowolnym miejscu na terytorium i w dowolnym środowisku (plan rozwiązania problemu pracy o niepewnym charakterze)).
- (155) Władze francuskie zauważają, że w motywie 78 decyzji o wszczęciu postępowania Komisja stwierdza, iż „nie można wykluczyć, że pomoc przyznana na podstawie art. 53 GBER finansuje INRAP ponad to, co jest konieczne do osiągnięcia rozsądnego zysku”.
- (156) Biorąc jednak pod uwagę odnośne kwoty, uważają, że przyznane dotacje są zgodne z wymogami dotyczącymi intensywności i proporcjonalności określonymi w art. 53 ust. 7, co umożliwi osiągnięcie rozsądnego zysku.
- (157) Po pierwsze (zob. tabela 3) pomoc operacyjna przyznana w formie dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych nie była wystarczająca do pokrycia wszystkich dodatkowych kosztów wygenerowanych w latach 2015–2018, które wyniosły [...] mln EUR. Tym bardziej odnosi się to do lat 2015–2021, biorąc pod uwagę, że od 2019 r. zaprzestano księgowania dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych na działalność INRAP jako podmiotu ostatniej instancji, podczas gdy dodatkowe koszty wyniosły [7,03–28,8] mln EUR. Po drugie, w odniesieniu do wszelkiej działalności polegającej na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych (w tym działalności w charakterze podmiotu ostatniej instancji) saldo między zasobami a wydatkami wynosi [...] mln EUR (poziom nadwyżki operacyjnej brutto, po uwzględnieniu ulgi podatkowej na badania i rozwój (*crédit d’impôt-recherche* – CIR)) w latach obrotowych 2008–2021 (zob. tabela 5 poniżej), co stanowi marżę operacyjną w wysokości około [2,8–4,6] %, a tym samym rozsądny zysk. Kwoty tej pomocy określono na podstawie racjonalnych prognoz kosztów związanych z obowiązkami nałożonymi na INRAP w kodeksie dziedzictwa kulturowego w odniesieniu do wykopalisk, tj. dziedziny działalności obejmującej całe terytorium, zasobów ludzkich posiadających kwalifikacje w zakresie wszystkich okresów archeologicznych, wszystkich lokalizacji i środowisk oraz interwencji w przypadku braku kandydatów lub niewykonania zobowiązań przez pierwotny podmiot.
- (158) Ponieważ władze francuskie uważają, że spełniono warunki stosowania rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do działalności, kosztów kwalifikowalnych i intensywności pomocy, w interesie pewności prawa dotacje objęto programem ramowym SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3. Rozdział rachunkowości INRAP

- (159) Na wstępie władze francuskie wskazują na istnienie i sytuację rozdziału rachunkowości INRAP, który stopniowo wzmacniano i dopracowywano.

5.3.1. Okres 2008–2017

- (160) W szczególności w odniesieniu do lat 2008–2017 władze francuskie wyjaśniają, że INRAP prowadził rozdzielną księgowość dla działalności niegospodarczej, którą finansowało Ministerstwo Kultury, oraz dla działalności gospodarczej.
- (161) Przed dniem 1 stycznia 2018 r. rachunki INRAP opierały się na następujących zasadach przydziału:
- Etap 1:** przydzielanie kosztów bezpośrednich do obszarów działalności i jednostek organizacyjnych. INRAP początkowo przydzielał wszystkie koszty bezpośrednie do ich obszaru działalności (wykopaliska, oceny, badania naukowe, promowanie itp.) i jednostki organizacyjnej (dyrekcje centrali, dyrekcje międzyregionalne lub ośrodki badań archeologicznych). Wykorzystanie usług wsparcia (logistyka, IT, szkolenia itp.) oraz koszty ogólne przypisywano do kosztów pośrednich i kosztów strukturalnych.

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

Etap 2: przypisywanie kosztów bezpośrednich do działań i sektorów. Działania przypisywano do sektora – w przypadku wykopalisk i doradztwa eksperckiego do sektora konkurencyjnego.

Sektor konkurencyjny	Sektor niekonkurencyjny	Sektor mieszany
Koszty wykopalisk, ustawa z 2003 r.	Koszty oceny, ustawa z 2003 r.	Koszty pośrednie
Koszty doradztwa eksperckiego i szkoleń	Koszty oceny, ustawa z 2001 r.*	Koszty strukturalne
	Koszty wykopalisk, ustawa z 2001 r.*	Podatki
	Koszty upowszechniania wyników	
	Koszty badań naukowych	
	Koszty związane z wykopaliskami planowanymi przez INRAP**	

Etap 3: przydzielanie (pośrednich) kosztów związanych z sektorem mieszanym (konkurencyjnym i niekonkurencyjnym). Etap ten obejmował przydział kosztów związanych z sektorem mieszanym. INRAP przydzielał pośrednie koszty operacyjne do wszystkich działań archeologicznych, które koszty te wspierały, na podstawie liczby osobodni przeznaczonych na każde działanie. Wspólne koszty ogólne, które stanowiły koszty wspólne dla sektorów konkurencyjnego i niekonkurencyjnego, podzielono na podstawie liczby osobodni według działalności i sektora. Koszty podatkowe również przydzielano zgodnie ze szczegółowymi zasadami:

- 100 % regionalnego podatku od działalności gospodarczej (CET) przydzielano do sektora nastawionego na zysk,
- ulgę podatkową na badania i rozwój (CIR) przydzielano na działalność w zakresie „wykopalisk”,
- podatek od wynagrodzeń w całości przydzielano do sektora niekonkurencyjnego.

Etap 4: przydział przychodów. Przychody bezpośrednie początkowo przydzielano do ich obszaru działalności i jednostki organizacyjnej. Dotacje przydzielano w następujący sposób:

- 100 % dotacji na działalność („zapisane w budżecie opłaty RAP”) przydzielano do działalności pozakonkurencyjnej,
- 100 % dotacji na badania naukowe przydzielano do działalności „badawczej”,
- dotację na działalność w całości przydzielano do sektora niekonkurencyjnego,
- dotację na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych przydzielano do sektora konkurencyjnego.

- (162) Władze francuskie podkreślają, że ten system rachunkowości dopracowano w świetle otrzymanych porad i zaleceń.
- (163) W odpowiedzi na zarzuty EVEHA ujęte w skardze oraz na wyjaśnienia Komisji zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie stwierdzają, że cele INRAP i umowa o wykonanie zadań na lata 2011–2013, sporządzona między INRAP a jego właściwymi ministerstwami i rozszerzona na 2014 r., wskazywały, że INRAP prowadził już „rachunkowość zarządczą, która umożliwia rozróżnienie i podział kosztów między sektorem non-profit i sektorem nastawionym na zysk oraz kierowanie działaniami wzdłuż głównych osi: oceny, wykopaliska, badania naukowe, upowszechnianie wyników i działania międzynarodowe”.
- (164) W tym względzie władze francuskie podkreślają, że w nocy nr 67181 z dnia 6 czerwca 2013 r. wydanej przez pierwszego prezesa Trybunału Obrachunkowego ministrowi kultury i komunikacji oraz ministrowi szkolnictwa wyższego i badań naukowych, obejmującej lata 2002–2011, na którą powołuje się już skarżący, potwierdzono istnienie rachunkowości zarządczej, chociaż podkreślono potrzebę jej udoskonalenia ⁽⁴⁸⁾.
- (165) Władze francuskie twierdzą również, że w nawiązaniu do sprawozdania Trybunału Obrachunkowego za 2013 r. cele i umowa o wykonanie zadań INRAP na lata 2015–2017, rozszerzona na 2018 r., odnosiły się do faktu, że INRAP „od kilku lat pracował nad rozwinięciem rachunkowości zarządczej w celu poprawy jakości informacji na temat swoich cen zakupu oraz ich struktury i zmiennych składników”.

⁽⁴⁸⁾ W memorandum wskazano na „niedociągnięcia w bieżącej rachunkowości zarządczej”.

- (166) Władze francuskie wyjaśniają, że INRAP podjął kroki w celu poprawy jakości swojego budżetu, rachunkowości i zarządzania analitycznego w ramach dogłębnego procesu kontroli wewnętrznej. Według władz francuskich INRAP koncentruje się na wzmocnieniu swojego systemu za pomocą zaktualizowanych, zatwierdzonych i wzajemnie spójnych narzędzi kierowania poszczególnymi procesami. Ramy kontroli wewnętrznej, mapowanie ryzyka i plany działania co roku przedkłada się radzie zarządzającej do dyskusji.
- (167) Władze francuskie twierdzą, że Trybunał Obrachunkowy musiał być przekonany o staraniach INRAP na rzecz poprawy jego systemu zarządzania, ponieważ w sprawozdaniu rocznym za 2016 r. stwierdza on, w odniesieniu do polityki archeologicznej INRAP, że „w dziedzinie finansów udoskonalono rachunkowość zarządzającą instytutu oraz prawie ukończono wdrożenie systemu informacyjnego do zarządzania poszczególnymi aspektami działań w zakresie oceny i wykopalisk (planowanie zasobów, zarządzanie budżetem, monitorowanie poświęconego czasu). Narzędzia te pozwolą na obiektywne odróżnienie wydatków związanych z działalnością instytutu w ramach usługi publicznej, finansowanej z funduszy publicznych, od kosztów jego działalności nastawionej na zysk (przede wszystkim wykopalisk), tak aby nie zakłócać konkurencji z innymi podmiotami. Wynikająca z tego lepsza wiedza na temat kosztów i dochodu netto w odniesieniu do każdego rodzaju działalności również stanowi ważny czynnik poprawy zarządzania instytutem. Stopniowo wprowadzano również wewnętrzne procesy kontroli rachunkowej i budżetowej”⁽⁴⁹⁾.
- (168) Władze francuskie wyjaśniają również, że wbrew twierdzeniom EVEHA w decyzji z 2017 r.⁽⁵⁰⁾ organ ochrony konkurencji nie stwierdził, że INRAP naruszył prawo konkurencji, w związku z czym nie nałożył kary. Ponadto władze francuskie argumentują, że organ ochrony konkurencji nie stwierdził braku właściwego rozdziału rachunkowości między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną INRAP, a jedynie zauważył, że system można udoskonalić⁽⁵¹⁾.
- (169) Podsumowując, władze francuskie twierdzą, że w latach 2008–2017 INRAP posiadał system rachunkowości zarządczej, który ulepszono za pomocą poszczególnych środków wprowadzonych od 2013 r. zgodnie z ramami regulacyjnymi ustanowionymi dekretem nr 2012-1246 z dnia 7 listopada 2012 r. w sprawie zarządzania budżetem i rachunkowości publicznej.

5.3.2. Okres po 2018 r.

- (170) Od dnia 1 stycznia 2018 r. INRAP wprowadził nowy model rachunkowości zarządczej, aby zapewnić jeszcze bardziej rygorystyczny i bardziej wiarygodny rozdział rachunkowości między działalnością non-profit (usługa publiczna o charakterze niegospodarczym) a działalnością nastawioną na zysk (sektor gospodarki otwarty na konkurencję) w oparciu o podejście oparte na kosztach marginalnych.

Etap 1: przydzielanie kosztów bezpośrednich do obszarów działalności i jednostek organizacyjnych. INRAP początkowo przydziela wszystkie koszty bezpośrednie do ich obszaru działalności (wykopaliska, oceny, badania naukowe, upowszechnianie wyników itp.) i jednostki organizacyjnej (dyrekcje centrali, dyrekcje międzyregionalne lub ośrodki badań archeologicznych). Wykorzystanie usług wsparcia (logistyka, IT, szkolenia itp.) oraz koszty ogólne przypisuje się do kosztów pośrednich i kosztów strukturalnych.

Etap 2: działania przypisuje się do sektorów (konkurencyjnego i niekonkurencyjnego). Działania przypisuje się do sektora:

Sektor gospodarki otwarty na konkurencję	Sektor niegospodarczy	Nieprzypisane do żadnego z sektorów
Koszty wykopalisk, ustawa z 2003 r.	Koszty oceny, ustawa z 2003 r.	Koszty pośrednie
Koszty doradztwa eksperckiego i szkoleń	Koszty oceny, ustawa z 2001 r.*	Koszty strukturalne
	Koszty wykopalisk, ustawa z 2001 r.*	Podatki
	Koszty upowszechniania wyników	
	Koszty badań naukowych	
	Koszty związane z wykopaliskami planowanymi przez INRAP**	

⁽⁴⁹⁾ Sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2016 r., s. 566.

⁽⁵⁰⁾ Zob. przypis 29.

⁽⁵¹⁾ Organ ochrony konkurencji wspomina o braku „w pełni zadowalających narzędzi księgowych” i utrzymujących się „niedociągnięciach” w rachunkowości zarządczej INRAP.

Etap 3: przetwarzanie kosztów funkcji wsparcia i kosztów ogólnych. Etap ten, na którym przetwarza się koszty pośrednie i koszty ogólne, obejmuje dwa kroki:

- po pierwsze, INRAP przydziela pośrednie koszty operacyjne do wszystkich działań archeologicznych, które koszty te wspierały, na podstawie liczby osobodni przeznaczonych na każde działanie,
- w ramach drugiego kroku dokonuje przydziału wspólnych kosztów ogólnych, w tym kosztów centrali i centralnych funkcji wsparcia, które są wspólne dla sektora konkurencyjnego i niekonkurencyjnego. Przydziela się je w oparciu o podejście oparte na kosztach marginalnych, przy użyciu specjalnego klucza podziałowego. Koszty ogólne, których nie można bezpośrednio przypisać, dzieli się według współczynnika wynoszącego [...] % w przypadku sektora gospodarki otwartego na konkurencję i [...] % w przypadku sektora niegospodarczego. Współczynnik ten oblicza się, łącząc dwa kryteria: kryterium zewnętrzne oparte na wartości odniesienia 12 konkurentów prywatnych oraz kryterium wewnętrzne dotyczące działań wspierających. Współczynnik [...] % jest średnią tych dwóch scenariuszy i skutkuje przydziałem, który podlega kontroli w świetle zasady kosztów marginalnych,
- koszty podatkowe również przydziela się zgodnie ze szczegółowymi zasadami:
 - 100 % regionalnego podatku od działalności gospodarczej (CET) przydziela się do sektora konkurencyjnego,
 - ulgę podatkową na badania i rozwój (CIR) przydziela się na działalność w zakresie „wykopalisk”,
 - podatek od wynagrodzeń w całości przydziela się do sektora niekonkurencyjnego.

Etap 4: przydział przychodów. Przychody bezpośrednie początkowo przydziela się do ich obszaru działalności i jednostki organizacyjnej. Dotacje przydziela się w następujący sposób:

- od 2019 r. wszystkie dotacje na działalność przydziela się do sektora niekonkurencyjnego,
- 100 % dotacji na badania naukowe przydziela się do działalności „badawczej”.

- (171) W odniesieniu do tego okresu władze francuskie podkreślają, że firma rachunkowa, której powierzono zadanie niezależnego audytora w ramach umowy dotyczącej „Audytu modelu rachunkowości zarządczej, kalkulacji kosztów i certyfikacji” INRAP, oświadcza w swoim stwierdzeniu o zgodności za 2018 r., że rachunkowość zarządcza INRAP „jest zgodna z zasadą rozdziału rachunkowości” i „nie wykazuje istnienia subsydiowania skrośnego”.
- (172) Władze francuskie podkreślają, że audytor stwierdził również, iż „metodykę alokacji kosztów pośrednich należy dalej rozwijać i udoskonalać w przyszłości”. Ponadto władze francuskie wyjaśniają, że w stwierdzeniu o zgodności za 2019 r. audytor nie ponowił tego wniosku o bardziej szczegółową metodykę alokacji kosztów pośrednich, co świadczy o tym, że metodykę tę udoskonolono do tego czasu i że wdrożono zalecenie audytora.
- (173) Według władz francuskich w odniesieniu do 2020 r. audytor ponownie stwierdził, że „rachunkowość zarządcza INRAP jest zgodna z rachunkami ogólnymi i obejmuje wszystkie koszty w nich ujęte oraz jest zgodna z zasadą rozdziału rachunkowości”, że „rachunkowość zarządcza INRAP jest zgodna z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości” oraz że „obecna prezentacja rachunkowości zarządczej INRAP nie wskazuje na istnienie subsydiowania skrośnego”.
- (174) Ponadto władze francuskie twierdzą, że rachunkowość zarządcza, którą wprowadzono w 2018 r. w ramach zobowiązań podjętych na rzecz organu ochrony konkurencji, ujawnia przychody i koszty działalności niegospodarczej i gospodarczej INRAP zgodnie z metodą i kluczami podziałowymi zalecanymi przez niezależną firmę konsultingową, których zasadę musiał zaakceptować organ ochrony konkurencji, ponieważ do tej pory nie podważył on wywiązania się przez INRAP z podjętych zobowiązań.
- (175) Władze francuskie podkreślają, że zgodnie z zasadą rozdziału rachunkowości koszty związane z działalnością INRAP określa się za pomocą bezpośredniej alokacji kosztów operacyjnych i pośredniej alokacji kosztów strukturalnych na podstawie specjalnych kluczy podziałowych, których spójność i znaczenie zapewniają ilościowy związek przyczynowy z jednostkami pracy.

- (176) Zdaniem władz francuskich rachunkowość zarządcza INRAP pozwala zatem na dokładne określenie pełnych kosztów związanych z każdym rodzajem działalności INRAP, w tym z działalnością w sektorze niegospodarczym.
- (177) Władze francuskie kwestionują zarzut skarżącego, przywołany przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, zgodnie z którym metoda rachunkowości zarządczej INRAP jest stronnicza.
- (178) Wyjaśniają one, że oprócz powiązania między rachunkowością zarządczą a kwotą dotacji publicznych, są zaskoczone nieuzasadnionym twierdzeniem o rzekomo nadmiernie wysokim poziomie dotacji publicznych. Ministerstwo Kultury szacuje kwotę tych dotacji w świetle potrzeb operacyjnych i budżetowych wynikających z misji publicznej INRAP. Preliminarz ten przedkłada się następnie parlamentowi, który przyjmuje go w formie środków budżetowych zapisanych w ustawie budżetowej. Dotacje na działalność wypłacone sektorowi niegospodarczemu INRAP utrzymywały się na stabilnym poziomie (z wyłączeniem wsparcia związanego z COVID-19) w latach obrotowych 2018, 2019 i 2020.
- (179) Zdaniem władz francuskich zarzut skarżącego jest tym bardziej błędny, jako że w odniesieniu do tych trzech lat obrotowych dotacje te okazały się niewystarczające do pokrycia wszystkich kosztów generowanych przez działalność tego sektora, ponieważ zobowiązania pokrywano z przychodów sektora konkurencyjnego⁽⁵²⁾.
- (180) Ponadto władze francuskie twierdzą, że Trybunał Obrachunkowy, który jest niezależnym trybunałem, ma za zadanie osądzać, kontrolować i oceniać rachunki publiczne zgodnie z obowiązującymi standardami krajowymi i europejskimi, w tym dotyczącymi rachunkowości zarządczej (zob. dekret z 2012 r., o którym mowa w motywie 169 powyżej).
- (181) Trybunał Obrachunkowy nie wszczął jednak postępowania przeciwko INRAP. Wręcz przeciwnie, jak wspomniano powyżej, w swoim sprawozdaniu rocznym za 2016 r. Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę na udoskonalenie systemu zarządzania budżetem INRAP.
- (182) Ponadto władze francuskie wskazują, że w 2020 r. komórka kontroli ryzyka wewnętrznego Ministerstwa Kultury (MCIMR) z zadowoleniem przyjęła starania podjęte przez INRAP, aby utrzymać i udoskonalić swoje podejście do kontroli wewnętrznej. Podobnie w 2021 r. Generalna Służba Audytu Gospodarczego i Finansowego (*Contrôle Général Économique et Financier* – CGEfi), która pełni funkcje kontrolne, audytowe i doradcze pod zwierzchnictwem ministra gospodarki i finansów, w szczególności zgodnie z dekretem nr 2017-510 z dnia 7 kwietnia 2017 r. i dekretem nr 2012-1246 z dnia 7 listopada 2012 r., stwierdziła, że wdrożenie przez INRAP wewnętrznej kontroli budżetowej i księgowej mającej na celu zagwarantowanie jakości sporządzonych rozliczeń było skuteczne, i zwróciła uwagę na wysoki standard mechanizmów kontroli wewnętrznej INRAP.
- (183) W związku z powyższym władze francuskie twierdzą, że INRAP, który już przed 2018 r. spełniał prawne i regulacyjne standardy rachunkowości, nadal wzmacniał i dopracowywał istniejący system rachunkowości zarządczej w celu spełnienia rosnących wymogów, w tym wymogów nałożonych przez organ ochrony konkurencji w 2018 r., oraz w celu jak najdokładniejszego odróżnienia wydatków i przychodów związanych z jego działalnością w ramach usługi publicznej, finansowaną z funduszy publicznych, od wydatków i przychodów związanych z działalnością konkurencyjną, o czym świadczą opinie audytorów.

5.4. **Brak subsydiowania skrośnego i zgodność kwestionowanych środków z rynkiem wewnętrznym**

5.4.1. *Argumenty Francji dotyczące braku subsydiowania skrośnego*

- (184) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie wyjaśniają, że zgodnie z zasadami dotyczącymi ciężaru dowodu w dziedzinie pomocy państwa obowiązek udowodnienia istnienia pomocy należy do Komisji Europejskiej.
- (185) Zdaniem władz francuskich Sąd Unii Europejskiej wyjaśnił, że dowody obciążające i uzasadnienie decyzji Komisji muszą pozwalać „zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli”⁽⁵³⁾. Wyjaśniają również, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, iż Komisja musi zapewnić, że „informacje, którymi dysponuje, nawet jeśli są niepełne i fragmentaryczne, stanowią [...] wystarczającą podstawę dla stwierdzenia”⁽⁵⁴⁾, że udzielono pomocy.

⁽⁵²⁾ Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze francuskie działalność niegospodarcza INRAP przyniosła stratę w wysokości 1,88 mln EUR w latach 2018–2020.

⁽⁵³⁾ Wyrok Sądu z dnia 14 lipca 2016 r., Republika Federalna Niemiec/Komisja Europejska, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, pkt 59.

⁽⁵⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 2009 r., Komisja Wspólnot Europejskich/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, pkt 56.

- (186) Według władz francuskich, jeśli chodzi o wykazanie istnienia subsydiowania skrośnego, Sąd wyjaśnił, że nie można wykluczyć, iż „wobec braku odrębnego systemu księgowania dla każdej z dziedzin działalności gospodarczej istniało ryzyko subsydiowania krzyżowego [...], czego zbadanie również należy do sądu krajowego” ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Zdaniem władz francuskich, biorąc jednak pod uwagę fakt, że INRAP rzeczywiście posiadał system rachunkowości zarządczej dla swojej działalności konkurencyjnej i pozakonkurencyjnej – nawet jeśli, jak przyznały same władze francuskie, system ten był niedoskonały – nie można ustalić związku przyczynowego między istniejącą, lecz niedoskonałą rachunkowością zarządczą a istnieniem subsydiowania skrośnego.
- (188) W związku z tym władze francuskie twierdzą, że fakt, iż Trybunał Obrachunkowy lub organ ochrony konkurencji wskazały, że istnieje możliwość udoskonalenia rachunkowości zarządczej INRAP, w żaden sposób nie stanowi dowodu na subsydiowanie skrośne.
- (189) W tym względzie podkreślają one, że Sąd orzekł, iż „wbrew temu, co twierdzą skarżący, okoliczność, że Komisja wezwała rząd francuski do zapewnienia w przyszłości udoskonalenia systemu rachunkowości La Poste, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że wydając [sporną] decyzję, Komisja uznała istnienie subsydiowania skrośnego” ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1. Zgodność finansowania na podstawie art. 53 GBER

- (190) W swoich uwagach dotyczących decyzji o wszczęciu postępowania władze francuskie wyjaśniają, że cel, jakim jest zachowanie dziedzictwa kulturowego, mógł doprowadzić do przyznania pomocy państwa na rzecz INRAP – choć w odniesieniu do niewielkiej części kosztów jego działalności konkurencyjnej.
- (191) Władze francuskie twierdzą jednak, że wbrew uwagom przedstawionym przez EVEHA w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania nie muszą wykazywać ścisłej i niezbędnej rekompensaty kosztów usług publicznych w rozumieniu decyzji w sprawie UOIG ⁽⁵⁷⁾.
- (192) Władze francuskie, przyjmując, że finansowanie przyznane na działalność konkurencyjną INRAP można uznać za pomoc państwa, zadeklarowały je na podstawie art. 53 GBER, a w szczególności na podstawie programu ramowego SA.42681 przyjętego w celu wykonania art. 53 GBER.
- (193) W tym względzie władze francuskie podkreślają, że art. 53 GBER stanowi, że pomoc na zachowanie dziedzictwa kulturowego jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Władze francuskie argumentują, że art. 53 ust. 2 lit. b) GBER obejmuje „materialne zasoby dziedzictwa kulturowego, w tym wszelkie formy ruchomego i nieruchomego dziedzictwa kulturowego, obiekty archeologiczne, pomniki, obiekty i budynki historyczne; dziedzictwo naturalne związane z dziedzictwem kulturowym lub jeśli zostały formalnie uznane za dziedzictwo kulturowe lub naturalne przez właściwe organy publiczne państwa członkowskiego”.
- (194) Ponadto wyjaśniają one, że art. 53 ust. 3 GBER stanowi, iż „[p]omoc może przybrać formę” konkretnie „b) pomocy operacyjnej”, którą to zasadę wydaje się podważać EVEHA w swoich uwagach.
- (195) Według władz francuskich, jeśli chodzi o koszty kwalifikowalne, pomoc wypłacona INRAP jako pomoc operacyjna wchodzi głównie w zakres art. 53 ust. 5 lit. d), e) i f) GBER. Dokładniej rzecz ujmując, umożliwiła ona finansowanie kosztów wynajmu i wyposażenia obiektów niezbędnych do prowadzenia wykopalisk archeologicznych na całym terytorium kraju oraz kosztów personelu w celu zapewnienia dostępności wszystkich specjalizacji naukowych i stałych zespołów, aby zagwarantować zdolność operacyjną na całym terytorium i we wszystkich środowiskach.

⁽⁵⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 czerwca 2010 r., Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, pkt 50.

⁽⁵⁶⁾ Wyrok Sądu z dnia 25 marca 1998 r., FFSA i in./Komisja, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, pkt 193.

⁽⁵⁷⁾ Decyzja Komisji 2012/12/UE z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3).

- (196) Władze francuskie argumentują zatem, że wbrew temu, co twierdzi EVEHA w swoich uwagach, art. 53 GBER i program ramowy SA.42681 stanowią wystarczającą podstawę prawną do finansowania kosztów operacyjnych INRAP, ponieważ, jak się wydaje, pozostałe warunki są spełnione.
- (197) Ponadto władze francuskie podkreślają, że przyznana pomoc spełnia warunki intensywności określone w art. 53 ust. 6 i 7 GBER, które przewidują możliwość uwzględnienia przez beneficjenta rozsądnego zysku. Według władz francuskich nie można kwestionować rozsądnego zysku, biorąc pod uwagę niską marżę operacyjną INRAP⁽⁵⁸⁾ (w świetle jego przychodów) w wysokości [0,5–2,0] %, której „bardzo ograniczony” charakter Komisja odnotowała w motywie 93 decyzji o wszczęciu postępowania.

5.4.1.2. Zgodność finansowania z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE

- (198) Tytułem żądania ewentualnego władze francuskie wyjaśniają, że niezależnie od możliwości zastosowania programu ramowego SA.42681, który jest objęty wyłączeniem na podstawie art. 53 GBER, uwagi Komisji zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania dotyczące potencjalnej zgodności pomocy przyznanej INRAP z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) są odpowiednio uzasadnione.
- (199) Władze francuskie wyjaśniają, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE stanowi, iż pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile pomoc ta nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (200) Władze francuskie zauważają, że określenie, które projekty i działania odnoszą się do wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, jest zadaniem państw członkowskich.
- (201) Wyjaśniają one, że niezależnie od skali lub kontekstu wszelkie prace, jakie prowadzi INRAP, zarówno w dziedzinie niegospodarczej, jak i gospodarczej, przyczyniają się, w terenie i na kolejnych etapach badań, do zachowania dziedzictwa archeologicznego i do osiągnięcia celów polityki kulturalnej, w tym dzięki ogólnemu poszerzaniu wiedzy naukowej, a także do ochrony, a tym samym wspierania dziedzictwa archeologicznego.
- (202) Twierdzą one, że finansowanie, bez którego INRAP nie byłby w stanie wykonywać swoich zadań, ma w całości na celu wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego.
- (203) Utrzymują one, że finansowanie jest konieczne, aby INRAP mógł realizować swoje zadania w zakresie ochrony, wspierania i zachowania dziedzictwa archeologicznego. Jest ono również właściwe i proporcjonalne. Bez tego finansowania INRAP – który jest zobowiązany do prowadzenia wykopalisk jako podmiot ostatniej instancji – nie byłby w stanie samodzielnie ponieść kosztów związanych z tymi zobowiązaniami wyłącznie na podstawie przychodów, jakie generuje jego działalność polegająca na wykopaliskach archeologicznych. Wynika z tego, że w przypadku braku tego finansowania część zadań INRAP w zakresie ochrony, wspierania i zachowania dziedzictwa archeologicznego nie miałaby trwałego charakteru w perspektywie długoterminowej.
- (204) Finansowanie przyznane INRAP odpowiada jak najściślej jego potrzebom budżetowym, finansowym i operacyjnym. Przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego władze francuskie twierdziły, że marża operacyjna (oparta na przychodach INRAP) w latach 2008–2020 była bardzo ograniczona i wynosiła jedynie [0,5–2,0] %, co daje saldo w wysokości [...] mln EUR. Według władz francuskich INRAP nie jest zatem „nadmernie finansowany” z funduszy publicznych w celu prowadzenia całej swojej działalności.
- (205) W toku formalnego postępowania wyjaśniającego władze francuskie przedstawiły również, w odniesieniu do lat 2008–2021, szczegółowe dane dotyczące przychodów i wydatków związanych z działalnością gospodarczą i niegospodarczą INRAP:

⁽⁵⁸⁾ Marżę operacyjną oblicza się w następujący sposób: marża operacyjna = (przychody – koszty)/przychody.

Tabela 4

Przychody i wydatki w sektorze niegospodarczym INRAP w latach 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	OGÓŁEM
FINANSOWANIE PUBLICZNE NA RZECZ SEKTORA NIEGOSPODARCZEGO															
Przypisany podatek (RAP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Działalność niegospodarcza INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dotacja na działalność z Ministerstwa Kultury	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Działalność niegospodarcza INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dotacje, inne podmioty publiczne	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Konkretne projekty INRAP w zakresie badań naukowych i upowszechniania	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Łączne finansowanie	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
WYDATKI SEKTORA NIEGOSPODARCZEGO															
Oceny	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Prace w 2001 r.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Badania naukowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Upowszechnianie wyników	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ośrodki ds. badań naukowych i ochrony	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Łączne wydatki	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo w sektorze niekonkurencyjnym:												[...]			

Tabela 5

Przychody i wydatki w sektorze gospodarki INRAP w latach 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	OGÓŁEM
PRZYCHODY SEKTORA GOSPODARKI															
Wykopaliska, ustawa z 2003 r.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wykopaliska przeprowadzone przez AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Usługi naukowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Doradztwo eksperckie i szkolenia	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Dotacja na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych	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
Łączne przychody sektora konkurencyjnego	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
WYDATKI SEKTORA GOSPODARKI															
Wykopaliska, ustawa z 2003 r.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Wykopaliska przeprowadzone przez AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Usługi naukowe	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Doradztwo eksperckie i szkolenia	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Razem	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ulga podatkowa na badania naukowe (CIR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Łączne wydatki po uwzględnieniu CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Saldo w sektorze konkurencyjnym:												[...]			

- (206) Z informacji przekazanych przez władze francuskie wynika również, że saldo (rozumiane jako różnica między przychodami a wydatkami) sektora gospodarki INRAP w latach 2008–2021 wynosi około [...] mln EUR, co daje marżę operacyjną w wysokości [2,8–4,6] % w całym okresie.
- (207) Ponadto władze francuskie wyjaśniają, że finansowanie działalności INRAP nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (208) Według władz francuskich ma ono bardzo ograniczony wpływ na wymianę handlową, tym bardziej że ze względu na swój charakter dotyczy zadań i usług o charakterze głównie krajowym oraz zadań generujących koszty usług publicznych. Ewentualne negatywne skutki dla rynku są niezwykle ograniczone, o czym świadczą ceny stosowane przez INRAP na rynku wykopalisk, które według władz francuskich, wbrew zarzutom skarżącego, nie zmieniają warunków wymiany handlowej ani nie prowadzą do stosowania praktyki rażącego zaniżania cen, ani też nie wywołują efektu wypierania, tym bardziej że są one średnio wyższe w badanym okresie niż ceny stosowane przez inne podmioty w dziedzinie archeologii profilaktycznej. W tym względzie władze francuskie twierdzą, że INRAP, w kontekście swojej działalności konkurencyjnej, zwraca uwagę na to, by wszelkie zyski, które mogą wynikać z wszelkich prac, pozostały rozsądne. Wyjaśniają one, że w następstwie decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r. INRAP wprowadził narzędzie do obliczania swoich marż w odniesieniu do poszczególnych prac przed złożeniem ofert w ramach zamówień na roboty wykopaliskowe. Narzędzie to umożliwia standaryzację metodyki, jednocześnie zapewniając, aby INRAP automatycznie generował zysk. W związku z tym w odniesieniu do każdej z prac INRAP zapewnia, aby prognozowana marża netto uwzględniała wszystkie koszty w całości. Według władz francuskich wynika z tego, że INRAP nigdy nie byłby w stanie stosować praktyki rażącego zaniżania cen.

- (209) Ponadto, jeśli chodzi o wkład w realizację celu leżącego we wspólnym interesie, zdaniem władz francuskich nie ulega wątpliwości, że pozytywne skutki znacznie przeważają nad ewentualnymi negatywnymi skutkami, ponieważ chodzi o realizację uzasadnionego celu leżącego w interesie ogólnym, a mianowicie zachowania dziedzictwa archeologicznego, środki na potrzeby którego określają państwa członkowskie i którego znaczenie uznano również w TFUE, na przykład w jego art. 36 w odniesieniu do narodowych dóbr kultury o wartości archeologicznej.
- (210) Wreszcie władze francuskie stwierdzają, że w odniesieniu do finansowania przyznanego INRAP spełnione są wszystkie kryteria zgodności z rynkiem wewnętrznym określone w art. 107 ust. 3 lit. d).

6. OCENA ROZPATRYWANYCH ŚRODKÓW

6.1. Określenie rozpatrywanych środków

- (211) Dwa rozpatrywane środki, a mianowicie (i) potencjalne subsydiowanie skrośne między działalnością niegospodarczą INRAP a jego działalnością gospodarczą oraz (ii) dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, opisano w sekcjach 3.1.1 i 3.1.2 niniejszej decyzji.
- (212) Po wszczęciu postępowania Komisja nie otrzymała od EVEHA ani Francji żadnych uwag kwestionujących określenie tych środków.
- (213) W związku z tym Komisja przeprowadziła następującą analizę.

6.2. Istnienie pomocy państwa

- (214) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (215) W związku z powyższym, aby uznać środek za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być spełnione następujące kryteria o charakterze kumulatywnym:
- a) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych;
 - b) środek musi być selektywny i przynosić korzyści przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność gospodarczą;
 - c) środek musi przynosić korzyść gospodarczą; oraz
 - d) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (216) Ponieważ kryteria te mają charakter kumulatywny, w przypadku braku spełnienia jednego z nich środka nie można uznać za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.1. *Dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych w związku z profilaktycznymi wykopalskami archeologicznymi*

6.2.1.1. Pojęcie przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej

- (217) Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania⁽⁵⁹⁾. A zatem zakwalifikowanie określonego podmiotu jako przedsiębiorstwa zależy całkowicie od charakteru jego działalności. Trybunał Sprawiedliwości utrzymuje, że wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na rynku stanowi działalność gospodarczą⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74.

⁽⁶⁰⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja/Włochy, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 r., Komisja/Włochy, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 75.

- (218) Jak wskazano w motywach 19–21, rynek profilaktycznych wykopalisk archeologicznych otwarto na konkurencję ustawą nr 2003-707 z dnia 1 sierpnia 2003 r. Zgodnie z art. L.523-8 kodeksu dziedzictwa kulturowego deweloperzy mogą wybrać jeden z następujących podmiotów w celu wykonania nakazu państwa: (i) INRAP, (ii) lokalną lub regionalną służbę archeologiczną lub (iii) jakikolwiek inny podmiot publiczny lub prywatny, pod warunkiem że państwo akredytowało jego wiedzę naukową.
- (219) Komisja zauważa, że INRAP oferuje odpłatne usługi na nieregulowanym rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych, aby umożliwić deweloperom przestrzeganie nakazów rządowych przed realizacją projektów zagospodarowania terenu ⁽⁶¹⁾.
- (220) Działalność INRAP polegająca na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych stanowi zatem działalność gospodarczą. Ta kwalifikacja działalności gospodarczej została faktycznie uznana zarówno przez organ ochrony konkurencji w decyzji z dnia 1 czerwca 2017 r. ⁽⁶²⁾, jak i przez jego poprzednika (komisję ds. konkurencji, *Conseil de la Concurrence*) w opinii z dnia 19 maja 1998 r. dotyczącej AFAN, poprzednika INRAP ⁽⁶³⁾.
- (221) Nie ulega zatem wątpliwości, że na rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych INRAP rzeczywiście stanowi przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (222) Władze francuskie nie kwestionują tego wniosku, do którego Komisja doszła już w decyzji o wszczęciu postępowania.

6.2.1.2. Wykorzystanie zasobów państwowych i możliwości przypisania środków państwu

- (223) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wyłącznie środki przyznane przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa. Przyznanie korzyści bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych i możliwości przypisania takiego środka państwu stanowią dwa odrębne i kumulatywne warunki istnienia pomocy państwa ⁽⁶⁴⁾.
- (224) Po pierwsze, w odniesieniu do kryterium dotyczącego możliwości przypisania państwu, należy zauważyć, że finansowanie INRAP jest przewidziane w art. L. 524-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego ⁽⁶⁵⁾. Ponadto dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych przyznaje Ministerstwo Kultury.
- (225) Nie ulega zatem wątpliwości, że środek można przypisać państwu.
- (226) Po drugie, jeśli chodzi o kryterium zasobów państwowych, należy przypomnieć, że zasoby państwowe obejmują wszystkie zasoby sektora publicznego ⁽⁶⁶⁾. Przekazanie zasobów państwowych może przybierać wiele form, np. dotacji bezpośrednich, kredytów i pożyczek, gwarancji, objęcia udziałów w kapitale przedsiębiorstw i świadczeń w naturze ⁽⁶⁷⁾. Dotacje bezpośrednie przyznawane przez podmiot publiczny stanowią ze względu na swój charakter zasoby państwowe.
- (227) W związku z tym przedmiotowy środek dotyczący potencjalnej pomocy na rzecz sektora konkurencyjnego można przypisać państwu francuskiemu i przyznaje się go przy użyciu zasobów państwowych.
- (228) Władze francuskie również nie kwestionują tego wniosku, do którego Komisja doszła już w decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁶¹⁾ W związku z tym zob. motyw 19–20 niniejszej decyzji.

⁽⁶²⁾ Zob. pkt 57 decyzji organu ochrony konkurencji z dnia 1 czerwca 2017 r.: „[...] profilaktyczne wykopaliska archeologiczne, których cele i procedury różnią się od innych etapów procesu archeologicznego, stanowią [...] działalność gospodarczą szczegółowo zdefiniowaną i określoną w ustawie z 2003 r.”.

⁽⁶³⁾ Opinia nr 98-A-07 komisji ds. konkurencji z dnia 19 maja 1998 r. dotycząca wniosku o wydanie opinii w sprawie stosowania przepisów zarówno krajowego, jak i unijnego prawa konkurencji do działalności polegającej na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych: „prowadzenie profilaktycznych wykopalisk archeologicznych stanowi działalność gospodarczą”.

⁽⁶⁴⁾ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 24; wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r., Deutsche Bahn AG/Komisja, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, pkt 103.

⁽⁶⁵⁾ Zob. motyw 35 niniejszej decyzji.

⁽⁶⁶⁾ Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r., Air France/Komisja, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, pkt 56.

⁽⁶⁷⁾ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 262 z 19.7.2016, s. 1), pkt 51.

6.2.1.3. Selektyność środka

- (229) Aby środek można było uznać za pomoc państwa, musi on być selektywny, tzn. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (230) Jedynie INRAP otrzymał dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, chociaż inne przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE prowadzą działalność w tym samym sektorze co INRAP. Ponieważ jest to pomoc indywidualna, zakłada się, że ma ona charakter selektywny⁽⁶⁸⁾. INRAP jest jedynym podmiotem otrzymującym takie dotacje. Środek jest zatem selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Władze francuskie również nie kwestionują tego wniosku, do którego Komisja doszła już w decyzji o wszczęciu postępowania.

6.2.1.4. Istnienie korzyści gospodarczej

- (231) Korzyść gospodarcza w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez ingerencji państwa⁽⁶⁹⁾. Zarówno przyznanie pozytywnych korzyści gospodarczych, jak i zwolnienie z obciążeń gospodarczych⁽⁷⁰⁾ może stanowić korzyść. Ten drugi przypadek stanowi szeroką kategorię, która obejmuje wszelkie zmniejszenia kosztów obciążających zwykle budżet przedsiębiorstwa⁽⁷¹⁾.
- (232) Aby ocenić, czy istnieje korzyść, należy porównać sytuację finansową przedsiębiorstwa po przyznaniu środka z jego sytuacją finansową, która miałaby miejsce, jeżeli nie wdrożono by środka⁽⁷²⁾. Ponieważ znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, nieistotne jest to, czy korzyść ma charakter obowiązkowy dla przedsiębiorstwa w tym sensie, że nie mogło ono jej uniknąć ani odmówić jej przyjęcia⁽⁷³⁾.
- (233) Koszty powstałe wskutek nałożenia przez państwo obowiązków regulacyjnych można z zasady uznać za związane z nieodłącznymi kosztami działalności gospodarczej, a zatem wszelkie rekompensaty tych kosztów stanowią korzyść dla przedsiębiorstwa⁽⁷⁴⁾. Oznacza to, że istnienie korzyści nie jest z zasady wykluczone przez fakt, iż korzyść nie wykracza poza rekompensatę kosztów wynikających z nałożenia obowiązku regulacyjnego. To samo ma zastosowanie do zwolnienia z kosztów, których przedsiębiorstwo nie ponosiłoby, gdyby ze środka przyznawanego przez państwo nie wynikała żadna zachęta, ponieważ w przypadku braku takiej zachęty opracowałoby inną strukturę swojej działalności.
- (234) W przedmiotowej sprawie środek polega na corocznej dotacji w celu zrekompensowania INRAP strat, jakie ponosi w wyniku obowiązków nałożonych na niego w roli podmiotu ostatniej instancji w odniesieniu do profilaktycznych wykopaliisk archeologicznych. W związku z tym rekompensata tych kosztów zasadniczo przynosi INRAP korzyść gospodarczą.
- (235) Korzyść gospodarcza wynika z faktu, że INRAP jest zwolniony z niektórych obciążeń gospodarczych, które obciążałyby jego budżet, i czerpie korzyści z przychodów finansowych, których nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych. Władze francuskie również nie kwestionują tego wniosku, do którego Komisja doszła już w decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁶⁸⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, pkt 60.

⁽⁶⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1996 r., SFEI i in., C-39/94, ECLI: EU:C:1996:285, pkt 60; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 kwietnia 1999 r., Hiszpania/Komisja, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽⁷⁰⁾ Na przykład korzyści podatkowe lub obniżki składek na ubezpieczenia społeczne.

⁽⁷¹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1994 r., Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, pkt 13; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 września 2000 r., Niemcy/Komisja, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, pkt 25; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 maja 1999 r., Włochy/Komisja, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, pkt 15; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 marca 2005 r., Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, pkt 36.

⁽⁷²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 lipca 1974 r., Włochy/Komisja, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, pkt 13.

⁽⁷³⁾ Decyzja Komisji 2004/339/WE z dnia 15 października 2003 r. w sprawie środków wdrożonych przez Włochy na rzecz RAI SpA (Dz.U. L 119 z 23.4.2004, s. 1), motywy 69; opinia rzecznika generalnego Fennelly'ego z dnia 26 listopada 1998 r., Francja/Komisja, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, pkt 26.

⁽⁷⁴⁾ Wyrok Sądu z dnia 25 marca 2015 r., Belgia/Komisja, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, pkt 74–78.

- (236) W swoich uwagach władze francuskie twierdzą, że rekompensata kosztów usług publicznych nie stanowi rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu wyroku w sprawie Altmark, lecz raczej pomoc operacyjną podlegającą art. 53 GBER. Zgodnie z tym rozumowaniem władze francuskie przyznają w sposób dorozumiany, że dotacja na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych przynosi INRAP korzyść gospodarczą (GBER obejmuje jedynie pomoc państwa).
- (237) Jak wskazała Komisja w swojej decyzji o wszczęciu postępowania, w przypadku dotacji przyznanych jako rekompensata kosztów usług publicznych korzyść gospodarczą można jednak, tytułem żądania alternatywnego i dla pełności wyводу, ocenić w świetle orzeczenia w sprawie Altmark⁽⁷⁵⁾. W wyroku tym stwierdzono, że przyznanie korzyści można wykluczyć w kontekście rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, jeżeli spełnione są łącznie cztery warunki:
- 1) przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem obowiązków świadczenia usługi publicznej i obowiązki te powinny być jasno określone;
 - 2) parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób;
 - 3) rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania obowiązków świadczenia usługi publicznej, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań;
 - 4) jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie obowiązków świadczenia usługi publicznej, nie został w danym przypadku dokonany w ramach postępowania o udzielenie zamówienia, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań.
- (238) Ze względu na kumulatywny charakter warunków określonych w wyroku w sprawie Altmark wystarczy brak spełnienia jednego z warunków, aby rekompensata stanowiła pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (239) Bez uszczerbku dla analizy pozostałych warunków należy stwierdzić, że nie spełniono co najmniej czwartego kryterium, ponieważ zadania INRAP nie zostały mu powierzone w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i nie ma dowodów na to, że kwota rekompensaty odpowiada kosztom prawidłowo zarządzanego przedsiębiorstwa.
- (240) Komisja stwierdza zatem, że dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych przynoszą INRAP korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.1.5. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

- (241) Uznaje się, że środek przyznany przez państwo stanowi zakłócenie lub grozi zakłóceniem konkurencji w przypadku, gdy powoduje on wzmocnienie pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje⁽⁷⁶⁾.
- (242) Ze względów praktycznych zasadniczo uznaje się istnienie zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli państwo przyzna korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze liberalizowanym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja⁽⁷⁷⁾.
- (243) Jak wskazano w motywach 19–21, rynek profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych otwarto na konkurencję ustawą nr 2003-707 z dnia 1 sierpnia 2003 r. W związku z tym każda korzyść finansowa przyznana INRAP w kontekście jego działalności gospodarczej (np. przyznanie dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych) może wzmocnić jego pozycję konkurencyjną w stosunku do innych podmiotów zajmujących się archeologią profilaktyczną, przynajmniej od dnia 1 sierpnia 2003 r.

⁽⁷⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, pkt 87–95.

⁽⁷⁶⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11; wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta, sprawy połączone T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

⁽⁷⁷⁾ Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta, sprawy połączone T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, pkt 141–147; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (244) Jeśli chodzi o kryterium wpływu na wymianę handlową, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową ⁽⁷⁸⁾.
- (245) Ustawa nr 2003/707 z dnia 1 sierpnia 2003 r. umożliwiła wejście na francuski rynek podmiotom z innych państw członkowskich. W związku z tym korzyść finansowa, z której korzysta INRAP w związku z przyznaniem mu pomocy w sektorze konkurencyjnym w formie dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, może utrudnić tym podmiotom wejście na rynek i wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Władze francuskie podobnie nie kwestionują tego wniosku, do którego Komisja doszła już w decyzji o wszczęciu postępowania.

6.2.1.6. Wniosek dotyczący zakwalifikowania dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych jako pomocy

- (246) W ramach formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja nie otrzymała żadnych uwag, które zmieniałyby jej ocenę, zgodnie z którą dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych należy uznać za pomoc państwa.
- (247) W związku z wszystkimi powyższymi kwestiami Komisja stwierdza, że dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych stanowią pomoc państwa na rzecz INRAP.

6.2.2. *Potencjalne subsydiowanie skrośne między działalnością pozakonkurencyjną INRAP dotowaną przez państwo a jego działalnością konkurencyjną*

6.2.2.1. Rozdział rachunkowości INRAP

- (248) Jak wyjaśniła EVEHA (zob. motyw 86), potencjalne subsydiowanie skrośne między działalnością niegospodarczą INRAP a jego działalnością gospodarczą stanowi sedno skargi.
- (249) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła szczegółowe wątpliwości dotyczące braku rozdziału rachunkowości, który wykluczałby subsydiowanie skrośne między „pozakonkurencyjną” działalnością INRAP a jego „konkurencyjną” działalnością. Nie doszła jednak do ostatecznego wniosku co do takiego braku rozdziału, a tym samym co do tego, czy istniała możliwość przyznania w taki sposób pomocy państwa na rzecz INRAP.
- (250) Biorąc pod uwagę trudności w ustaleniu adekwatności systemu rachunkowości zarządczej wprowadzonego przez INRAP, Komisja w swojej decyzji o wszczęciu postępowania nie zajęła ostatecznego stanowiska w sprawie istnienia pomocy państwa wynikającej z potencjalnego subsydiowania skrośnego, lecz zauważyła, że w każdym razie będzie mogła dokonać oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- (251) W swoich uwagach przedstawionych w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania EVEHA twierdzi jednak (zob. motywy 75 i nast.), że Komisja nie może zająć stanowiska w sprawie zgodności środka z rynkiem wewnętrznym, dopóki nie ustali najpierw, czy środek ten stanowi pomoc państwa. Stanowisko to potwierdził Trybunał w niedawnym wyroku wydanym w sprawie Vattenfall ⁽⁷⁹⁾.
- (252) Przed podjęciem decyzji w sprawie ewentualnej zgodności takiej pomocy wynikającej z potencjalnego subsydiowania skrośnego z rynkiem wewnętrznym Komisja musi zatem najpierw ustalić, czy ma miejsce pomoc państwa.
- (253) W trakcie formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja otrzymała w tym zakresie uwagi od EVEHA (zob. motyw 72), w których spółka ponownie wyraziła swoją opinię, że w latach 2008–2021 nie istniał wiarygodny rozdział rachunkowości.
- (254) Podobnie Komisja otrzymała od władz francuskich argumenty (zob. sekcja 5.3), zgodnie z którymi w latach 2008–2018 INRAP posiadał już system rachunkowości zarządczej, choć system ten można było „udoskonalić” (zob. motyw 164), oraz że INRAP był zaangażowany od 2015 r. „w ustanawianie rachunkowości zarządczej w celu poprawy jakości informacji na temat swoich cen zakupu oraz ich struktury i zmiennych składników” (zob. motyw 165). Władze francuskie przytaczają również decyzję organu ochrony konkurencji z 2017 r. ⁽⁸⁰⁾, w której nie stwierdzono „braku” odpowiedniego rozdziału rachunkowości między działalnością konkurencyjną a pozakonkurencyjną, ale zauważono, że „system można udoskonalić”. Ponadto władze francuskie wskazują, że

⁽⁷⁸⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 65; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in., sprawy połączone C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 76.

⁽⁷⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja/Niderlandy, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, pkt 35.

⁽⁸⁰⁾ Zob. przypis 29.

przynajmniej po 2018 r. rachunkowość zarządcza INRAP pozwalała wykluczyć subsydiowanie skrośne dzięki wzmocnieniu tego systemu w poprzednich latach (zob. motyw 170). Ustaliła to firma rachunkowa, której powierzono zadanie niezależnego audytora, w szczególności w latach 2018–2020 (zob. motywy 170–173).

- (255) Oprócz tych rozważań Komisja wskazuje, że w toku formalnego postępowania wyjaśniającego zapoznała się z opinią biegłego z dnia 18 grudnia 2023 r., zleconą przez *Tribunal de Commerce de Paris* (Sąd Gospodarczy w Paryżu) w ramach skargi wniesionej przez EVEHA przeciwko INRAP (w dniu 31 grudnia 2018 r.) w celu uzyskania odszkodowania za szkodę poniesioną w wyniku zarzucanych praktyk antykonkurencyjnych ze strony INRAP.
- (256) Sama opinia biegłego opiera się na audycie przeprowadzonym wcześniej przez niezależnego audytora, o którym mowa w motywie 254. Wniosek biegłego jest następujący:

„Podsumowując, po przeprowadzeniu wszystkich kontroli, które uznaliśmy za stosowne, możemy potwierdzić, że dane zawarte w wiadomości INRAP z dnia 1 lipca 2021 r. pochodzą z jego systemu rachunkowości zarządczej, który jest zgodny z rachunkami ogólnymi.

Z powodów przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu i podsumowanych powyżej jesteśmy w stanie zatwierdzić dane liczbowe dotyczące obrotu (podział na sektor nastawiony na zysk i sektor non-profit) [pogrubienie dodane przez biegłego].

Nie jesteśmy jednak w stanie zatwierdzić danych dotyczących kosztów (procentowy podział kosztów bezpośrednich i pośrednich dla każdego z dwóch sektorów działalności), ponieważ nie istnieje metodyka alokacji niektórych kosztów pośrednich poparta wystarczająco obiektywnymi i solidnymi kryteriami [pogrubienie dodane przez biegłego].

Nie oznacza to samo w sobie, że dane dostarczone przez INRAP dotyczące alokacji kosztów pośrednich są siłą rzeczy błędne. Oznacza to, że w obecnej sytuacji główny klucz podziałowy stosowany do podziału tych kosztów między dwa sektory działalności (sektor nastawiony na zysk i sektor non-profit) nie jest wystarczająco uzasadniony, aby umożliwić zatwierdzenie, zwłaszcza że klucz podziałowy wykorzystywany przez INRAP odbiega od praktyki powszechnie stosowanej w porównywalnych sektorach gospodarki” [podkreślenie Komisji].

- (257) Komisja zauważa, że aby finansowanie działalności niegospodarczej nie wchodziło w zakres zasad pomocy państwa, dane państwo członkowskie musi zapewnić, aby tego finansowania w żadnych okolicznościach nie można było wykorzystywać do subsydiowania skrośnego lub pośredniego subsydiowania innych rodzajów działalności gospodarczej.
- (258) Komisja zauważa również, że subsydiowaniu skrośnemu można zapobiec przez prowadzenie odrębnej rachunkowości i przypisywanie kosztów i przychodów w odpowiedni sposób oraz zapewnienie, aby w innej działalności nie wykorzystywano żadnego finansowania publicznego ⁽⁸¹⁾.
- (259) Z powyższych informacji wynika jednak, że pomimo wielu lat kontroli, zarówno przed Komisją, jak i przed organami lub sądami krajowymi, żaden niezależny audytor nie był w stanie ustalić, czy klucze podziałowe stosowane do podziału kosztów poniesionych przez INRAP między dwa sektory działalności (gospodarczy i niegospodarczy) są wystarczająco uzasadnione, aby wykluczyć wszelkie ryzyko subsydiowania skrośnego.
- (260) W związku z tym, o ile Komisja zgadza się z argumentami Francji dotyczącymi istnienia systemu rachunkowości zarządczej wprowadzonego przez INRAP oraz starań władz francuskich na rzecz jego udoskonalenia (w tym na przyszłość), o tyle jednak Komisja pozostaje zobowiązana, po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, do oceny istnienia pomocy państwa w formie subsydiowania skrośnego na rzecz INRAP.
- (261) W związku z tym to na podstawie tego ustalenia Komisja oceni, czy spełnione są wszystkie warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.2.2. Pojęcie przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej

- (262) Jak wskazano w motywie 217, zakwalifikowanie określonego podmiotu jako przedsiębiorstwa zależy całkowicie od charakteru jego działalności. Trybunał Sprawiedliwości utrzymuje, że wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na rynku stanowi działalność gospodarczą.

⁽⁸¹⁾ Zob. pkt 212 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa.

- (263) W przedmiotowej sprawie potencjalne subsydiowanie skrócone, na które powołuje się EVEHA, rzekomo wynika z finansowania publicznego przyznanego przez państwo francuskie na rzecz „niekonkurencyjnego” sektora INRAP.
- (264) Konieczne jest zatem określenie charakteru działań objętych tym finansowaniem, a mianowicie działań obejmujących profilaktyczne oceny archeologiczne, sporządzanie sprawozdań i rozpowszechnianie uzyskanej wiedzy (zob. sekcja 2.1.1).
- (265) Jak wyjaśniły władze francuskie, działalność w zakresie oceny jest usługą publiczną świadczoną w interesie ogólnym, za którą deweloper nie płaci podmiotowi.
- (266) Faktycznie, jak wyjaśniono poniżej, nie istnieje rzeczywisty rynek dla tej działalności. Działalność w zakresie oceny jest ściśle powiązana z funkcjami publicznymi państwa związanymi z zagospodarowaniem terenu, które mają na celu ochronę dziedzictwa archeologicznego.
- (267) INRAP finansuje swoją działalność w zakresie oceny z dotacji na działalność wypłacanej przez państwo. Działalność ta jest usługą publiczną świadczoną w interesie ogólnym, której celem jest zachowanie dziedzictwa archeologicznego. Jej celem jest „zidentyfikowanie i opisanie, z wykorzystaniem badań, analiz lub prac w terenie, wszelkich elementów dziedzictwa archeologicznego, które mogą być obecne na danym terenie, oraz przedstawienie ustaleń w sprawozdaniu” (art. R. 523-15 ust. 1 kodeksu dziedzictwa kulturowego).
- (268) Prace związane z oceną kończą się przygotowaniem sprawozdania przedkładanego państwu. Sprawozdanie stanowi integralną część oceny i prezentuje jej ustalenia. Sprawozdania sporządzają INRAP i właściwe upoważnione służby władz lokalnych lub regionalnych. Zawierają one informacje naukowe, które umożliwiają państwu nakazanie deweloperom zastosowania odpowiednich środków ochrony dziedzictwa (profilaktyczne wykopaliska archeologiczne, zmiany w projekcie zagospodarowania lub umieszczenie w wykazie obiektów zabytkowych).
- (269) Działalność tę ściśle reguluje państwo; nakazuje i zatwierdza ono oceny oraz monitoruje ich realizację, które to zadanie powierza się upoważnionej służbie władz lokalnych lub regionalnych bądź INRAP. Deweloperzy nie wybierają, kto przeprowadzi ocenę. Proces wyznaczania ściśle określają przepisy prawa: upoważnione służby władz lokalnych lub regionalnych przeprowadzają ocenę w pierwszej kolejności; jeżeli nie są w stanie tego zrobić, ocenę przeprowadza INRAP.
- (270) Sprawozdanie z oceny stanowi naukowe dane archeologiczne, dokument administracyjny i zapis publiczny. W związku z tym archeolodzy prowadzący badania mogą je bez ograniczeń wykorzystywać do badań naukowych niezwiązanych z zagospodarowaniem terenu.
- (271) Działania badawcze (prowadzenie projektów badawczych, redagowanie artykułów, udział w sympozjach naukowych itp.) oraz inicjatywy mające na celu rozpowszechnianie wyników badań archeologicznych (pomoc w organizowaniu wystaw itp.) INRAP prowadzi niezależnie od swojej działalności w zakresie archeologii profilaktycznej. Są one w całości finansowane z dotacji na działalność INRAP i nie odpłacają ich osoby trzecie.
- (272) Działalność w zakresie profilaktycznych ocen archeologicznych nie jest zatem działalnością gospodarczą ani konkurencyjną, biorąc pod uwagę sposób, w jaki jest ona zarządzana i organizowana przez państwo:
- 1) po pierwsze, nie istnieje rynek usług profilaktycznych ocen archeologicznych, ponieważ państwo postanowiło powierzyć tę usługę wyłącznie INRAP lub władzom lokalnym lub regionalnym;
 - 2) po drugie, działalność ta wchodzi w zakres wykonywania prerogatyw władzy publicznej w rozumieniu pkt 17 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa: „Art. 107 ust. 1 Traktatu nie ma zastosowania, jeżeli państwo działa, »sprawując władzę publiczną« lub jeżeli podmioty publiczne działają »w charakterze organów publicznych«”⁽⁸²⁾. Działalność w zakresie profilaktycznych ocen archeologicznych jest nierozdzielnie związana z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej w odniesieniu do sposobu, w jaki państwo zamierza zarządzać zagospodarowaniem przestrzennym oraz zachowywać swoje dziedzictwo archeologiczne i historyczne. W tym względzie celem działalności w zakresie profilaktycznych

⁽⁸²⁾ W tym samym punkcie zawiadomienia Komisji określono, że „[m]ożna uznać, że dany podmiot działa, sprawując władzę publiczną, jeżeli przedmiotowa działalność stanowi część zasadniczych funkcji państwa, lub jeżeli jest ona powiązana z tymi funkcjami przez swój charakter, swoje cele i zasady, którym podlega. Zasadniczo działalność, która nieodłącznie stanowi część prerogatyw władzy publicznej i jest wykonywana przez państwo, nie stanowi działalności gospodarczej, chyba że dane państwo członkowskie zdecydowało się na wprowadzenie mechanizmów rynkowych”.

ocen archeologicznych jest jasne ustalenie, czy na danym terenie znajdują się ślady wcześniejszej obecności człowieka, przy użyciu odpowiedniego sprzętu i w oparciu o wysoce specjalistyczną wiedzę naukową. To zadanie analityczne jest konieczne do zachowania dziedzictwa archeologicznego i służy realizacji celu leżącego w interesie publicznym, który nie ma wymiaru gospodarczego. Jest to działalność w zakresie ochrony dziedzictwa archeologicznego, której nie można oddzielić od „działalności badawczej [...] mającej na celu powiększanie zasobów wiedzy i lepsze zrozumienie” oraz „rozpowszechniania wyników badań” w rozumieniu pkt 31 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa;

- 3) wreszcie, biorąc pod uwagę szczególny charakter i rolę profilaktycznych ocen archeologicznych, które przeprowadza się w sposób znormalizowany w całym kraju, oraz biorąc pod uwagę brak rzeczywistego rynku dla tego rodzaju usług, działalność w zakresie oceny wydaje się niezastępowalna w rozumieniu pkt 36 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa ⁽⁸³⁾.
- (273) W związku z tym nie chodzi tu o działalność polegającą na oferowaniu towarów i usług na danym rynku. Te zadania kulturalne i naukowe, które służą realizacji celu non-profit leżącego w interesie publicznym, mają zatem charakter niegospodarczy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (274) Ponadto zgodnie z pkt 34 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa, „[b]iorąc pod uwagę ich szczególny charakter, niektóre działania związane z kulturą, zachowaniem dziedzictwa kulturowego i ochroną przyrody mogą być organizowane w sposób niekomercyjny i nie mieć charakteru gospodarczego”, co wydaje się mieć miejsce w przypadku działalności INRAP w zakresie oceny.
- (275) Ponadto pkt 37 zawiadomienia Komisji stanowi, że „[w] przypadku gdy jednostka prowadzi działalność kulturalną lub działania służące zachowaniu dziedzictwa kulturowego, przy czym niektóre z nich są działalnością niegospodarczą, jak opisano w pkt 34 i 36, a niektóre są działalnością gospodarczą, otrzymywane przez nią finansowanie publiczne będzie podlegało zasadom pomocy państwa wyłącznie w zakresie, w jakim pokrywa koszty związane z działalnością gospodarczą”.
- (276) Ponieważ w przedmiotowej sprawie finansowanie publiczne związane z działalnością w zakresie oceny nie obejmuje działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja uważa, że co do zasady należy je wyłączyć z zakresu stosowania zasad pomocy państwa.
- (277) Ten sam wniosek odnosi się do działań związanych z badaniami naukowymi i upowszechnianiem ich wyników, ponieważ stanowią one część „działalności badawczej [...] mającej na celu powiększanie zasobów wiedzy i lepsze zrozumienie” oraz „rozpowszechniania wyników badań” w rozumieniu pkt 31 zawiadomienia Komisji.
- (278) Na tej podstawie Komisja uważa, że działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem nie wchodzi w zakres zasad pomocy państwa.
- (279) Ewentualne subsydiowanie skróśne między działalnością niegospodarczą prowadzoną przez INRAP, która co do zasady nie jest objęta zakresem stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, a jego działalnością gospodarczą miałoby jednak wpływ na rynek profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych w zakresie, w jakim umożliwiłoby INRAP uzyskanie wsparcia ze strony państwa francuskiego, które można byłoby wykorzystać na rynku profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych.
- (280) Jak wskazano w motywach 217–221, nie ulega wątpliwości, że na rynku profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych INRAP stanowi przedsiębiorstwo prowadzące działalność gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (281) W związku z tym, w świetle analizy przeprowadzonej przez Komisję w motywach 248–261 powyżej oraz jej wniosku, że nie ma gwarancji wiarygodnego rozdziału rachunkowości, który wykluczałby subsydiowanie skróśne, Komisja stwierdza, że część finansowania publicznego na działalność niegospodarczą INRAP przynosi korzyść przedsiębiorstwu w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ finansowanie to można wykorzystać na wykopaliska archeologiczne.

⁽⁸³⁾ Pkt 36 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa: „Ponadto wiele wydarzeń kulturalnych lub działań służących zachowaniu dziedzictwa kulturowego jest obiektywnie niezastępowalnych (np. utrzymywanie archiwów publicznych z unikalnymi dokumentami), a zatem wyklucza istnienie rzeczywistego rynku. Zdaniem Komisji takie działania również należy uznać za pozbawione charakteru gospodarczego”.

6.2.2.3. Wykorzystanie zasobów państwowych i możliwość przypisania środków państwu

- (282) Wszelkie potencjalne subsydiowanie skróśne INRAP w latach 2008–2021 obejmowałoby część następującego finansowania publicznego przyznanego na działalność niegospodarczą INRAP (zob. motyw 36):
- a) do dnia 31 grudnia 2015 r. – część wpływów z opłaty z tytułu archeologii profilaktycznej (RAP);
 - b) dotacje ze środków budżetowych;
 - c) od dnia 1 stycznia 2016 r. – dotację na działalność wypłacaną przez Ministerstwo Kultury w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 175) ⁽⁸⁴⁾;
 - d) dotację na działalność wypłacaną przez Ministerstwo Kultury w formie środków budżetowych przewidzianych w ustawie budżetowej (program 186) ⁽⁸⁵⁾;
 - e) różne dotacje od podmiotów publicznych innych niż właściwe ministerstwa, zarówno francuskich, jak i innych ⁽⁸⁶⁾.
- (283) Po pierwsze, Komisja zauważa, jak wskazano w motywie 224, że finansowanie INRAP przewidziano w art. L. 524-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego ⁽⁸⁷⁾ oraz że finansowanie jest przyznawane przez państwo francuskie lub podmioty publiczne.
- (284) Po drugie, Komisja uważa, że finansowanie, o którym mowa powyżej (motyw 282), stanowi zasoby państwowe. Władze francuskie wskazały, że opłata RAP funkcjonowała, przynajmniej do dnia 31 grudnia 2015 r., jako podatek przeznaczony bezpośrednio na rzecz: (i) Narodowego Funduszu Archeologii Profilaktycznej (zwanego dalej „FNAP”); oraz (ii) podmiotów zajmujących się oceną (INRAP i władze lokalne lub regionalne). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podatek ustanowiony i przypisany odbiorcom (w niniejszej sprawie FNAP i podmiotom zajmującym się oceną) w sposób wiążący na mocy przepisów krajowych ⁽⁸⁸⁾ stanowi zasoby państwowe.
- (285) Ponadto, jak wskazano w motywie 226 niniejszej decyzji, dotacje przyznawane przez podmiot publiczny (Ministerstwo Kultury lub inny podmiot publiczny) są z natury zasobami państwowymi.

6.2.2.4. Selektowność środka

- (286) Aby środek można było uznać za pomoc państwa, musi on być selektywny, tzn. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (287) Kwestia subsydiowania skróśnego między działalnością niegospodarczą INRAP a jego działalnością gospodarczą dotyczy wyłącznie INRAP, mimo że inne przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE prowadzą działalność w tym samym sektorze gospodarczym i konkurencyjnym co INRAP.
- (288) Ponieważ jest to pomoc indywidualna, zakłada się, że ma ona charakter selektywny ⁽⁸⁹⁾. INRAP jest jedynym odbiorcą finansowania i nie można wykluczyć, że finansowanie przynosi korzyść jego działalności gospodarczej.
- (289) Środek jest zatem selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

⁽⁸⁴⁾ Władze francuskie wskazały, że z dniem 1 stycznia 2016 r. dotacja ta zastąpiła bezpośredni pobór przez INRAP opłaty RAP, która od tego czasu jest wpłacana do budżetu ogólnego państwa.

⁽⁸⁵⁾ Władze francuskie wskazały, że dotacja ta przyczyniła się do finansowania zadań INRAP w zakresie badań naukowych i upowszechniania treści kulturowych.

⁽⁸⁶⁾ Władze francuskie oświadczyły, że dotacje te wypłacano na prowadzenie ukierunkowanych, pozakonkurencyjnych działań, w szczególności na podstawie zaproszeń do składania wniosków, na stosunkowo niewielkie kwoty.

⁽⁸⁷⁾ Zob. motyw 35.

⁽⁸⁸⁾ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 marca 1977 r., Steinike i Weinlig/Niemcy, C-78/76, pkt 21–22.

⁽⁸⁹⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 czerwca 2015 r., Komisja/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, pkt 60.

6.2.2.5. Istnienie korzyści gospodarczej

- (290) Korzyść gospodarcza w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez ingerencji państwa. Zarówno przyznanie pozytywnych korzyści gospodarczych, jak i zwolnienie z obciążeń gospodarczych może stanowić korzyść. Ten drugi przypadek stanowi szeroką kategorię, która obejmuje wszelkie zmniejszenia kosztów obciążających zwykle budżet przedsiębiorstwa.
- (291) Po pierwsze, Komisja zauważa, że brak jakiejkolwiek gwarancji braku subsydiowania skrośnego działalności gospodarczej INRAP z części finansowania państwowego, które wymieniono w motywie 282, oznacza, że nie można wykluczyć możliwości zwolnienia INRAP z nieodłącznych kosztów prowadzenia przez niego działalności gospodarczej.
- (292) Po drugie, Komisja odsyła do swojej oceny zawartej w motywach 237–240 dotyczącej niestosowania orzeczenia w sprawie Altmark do dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych i uważa, że orzeczenie to również nie ma zastosowania do tego środka.
- (293) Ponieważ INRAP odnosi korzyść gospodarczą, której nie uzyskałby w normalnych warunkach rynkowych, a jego sytuacja finansowa uległa poprawie w wyniku ingerencji państwa lub ingerencji ze strony innych podmiotów publicznych, należy stwierdzić, że INRAP odnosi korzyść gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.2.2.6. Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową

- (294) Uznaje się, że środek przyznany przez państwo stanowi zakłócenie lub grozi zakłóceniem konkurencji w przypadku, gdy powoduje on poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje.
- (295) Ze względów praktycznych zasadniczo uznaje się istnienie zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli państwo przyzna korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze liberalizowanym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja.
- (296) Jak wskazano w motywach 19–21 niniejszej decyzji, rynek profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych otwarto na konkurencję ustawą nr 2003-707 z dnia 1 sierpnia 2003 r. W związku z tym każda korzyść przyznana INRAP w sektorze konkurencyjnym (w szczególności w ramach subsydiowania skrośnego z finansowania uzyskanego na działalność niegospodarczą) mogłaby wzmocnić jego pozycję konkurencyjną w porównaniu z innymi podmiotami zajmującymi się archeologią profilaktyczną.
- (297) Jeśli chodzi o kryterium wpływu na wymianę handlową, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest konieczne stwierdzenie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi, lecz jedynie zbadanie, czy pomoc może mieć wpływ na tę wymianę handlową.
- (298) Ustawa nr 2003/707 z dnia 1 sierpnia 2003 r. umożliwiła wejście na francuski rynek podmiotom z innych państw członkowskich. W związku z tym korzyść finansowa dla INRAP, skutkująca pomocą na rzecz jego sektora konkurencyjnego w formie subsydiowania skrośnego, może utrudnić tym podmiotom wejście na rynek i wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- (299) Komisja uważa zatem, że należy uznać, iż środek może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.2.2.7. Wniosek dotyczący zakwalifikowania jako pomocy ze względu na niemożność zagwarantowania braku subsydiowania skrośnego w systemie rachunkowości zarządczej INRAP

- (300) Na podstawie powyższych wyjaśnień Komisja uważa, że w następstwie formalnego postępowania wyjaśniającego nie otrzymała żadnych rozstrzygających dowodów, które pozwoliłyby jej ostatecznie wykluczyć istnienie subsydiowania skrośnego. W sprawozdaniach księgowych sporządzonych przez niezależnych audytorów, w szczególności w najnowszym sprawozdaniu z dnia 18 grudnia 2023 r., o którym mowa powyżej (zob. motywy 255 i 256), podkreślono fakt, że nie istnieje metodyka alokacji niektórych kosztów pośrednich poparta wystarczająco obiektywnymi i solidnymi kryteriami. W związku z tym w sprawozdaniach nie zatwierdza się głównego klucza podziałowego stosowanego do alokacji kosztów, jakie ponosi INRAP w związku ze swoją działalnością gospodarczą i niegospodarczą.

- (301) Ponieważ (i) główny klucz podziałowy, który jest jedynym sposobem uniknięcia subsydiowania skrośnego, nie został zatwierdzony przez niezależnych audytorów pomimo przeprowadzenia szeregu audytów, oraz (ii) wszystkie warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE zostały spełnione, Komisja stwierdza, że część finansowania publicznego otrzymanego przez INRAP w związku z jego działalnością niegospodarczą stanowi pomoc państwa w rozumieniu tego artykułu, ponieważ można ją wykorzystywać w związku z jego działalnością gospodarczą na rynku profilaktycznych wykopaliisk archeologicznych.

6.3. Niezgodność rozpatrywanych środków z prawem

- (302) Komisja zauważa, że władze francuskie przyznały już dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych⁽⁹⁰⁾, a także finansowanie, które można byłoby potencjalnie wykorzystać do subsydiowania skrośnego działalności gospodarczej INRAP.
- (303) Ponieważ władze francuskie nie zgłosiły tych środków przed ich wdrożeniem, nie wywiązały się z obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 3 TFUE, a pomoc państwa przyznana INRAP jest niezgodna z prawem.

6.4. Zgodność rozpatrywanych środków z rynkiem wewnętrznym

- (304) Władze francuskie utrzymują, że rozpatrywane koszty świadczenia usług publicznych są objęte programem ramowym SA.42681 (przyjętym na podstawie art. 53 GBER) (zob. motywy 192–197).
- (305) Biorąc jednak pod uwagę swój wniosek, że rozdział rachunkowości nie był wiarygodny i niepodważalny (zob. sekcja 6.2.2.1), Komisja uważa, że co najmniej jeden z warunków określonych w art. 53 GBER nie został spełniony. Art. 53 ust. 7 GBER stanowi, że „[...] kwota pomocy nie przekracza poziomu, który jest konieczny, by pokryć straty operacyjne i rozsądny zysk w odnośnym okresie. Powyższe należy zapewnić na zasadzie *ex ante*, na podstawie rozsądnych prognoz, lub przy zastosowaniu mechanizmu wycofania”. Biorąc pod uwagę brak niepodważalnego i wiarygodnego rozdziału rachunkowości między działalnością gospodarczą i niegospodarczą, niemożliwe byłoby dokładne określenie tych kosztów i przychodów w odniesieniu do wykopaliisk archeologicznych, zwłaszcza w przypadkach, w których INRAP działa jako podmiot ostatniej instancji. W szczególności art. 53 ust. 5 GBER stanowi, że w przypadku pomocy operacyjnej koszty kwalifikowalne obejmują „koszty operacyjne bezpośrednio związane z projektem”, „koszty personelu pracującego na rzecz [...] projektu” oraz „koszty usług doradczych i wspierających świadczonych przez konsultantów zewnętrznych i usługodawców”. W przedmiotowej sprawie nie jest możliwe określenie z wyprzedzeniem projektów, w ramach których INRAP będzie działał jako podmiot ostatniej instancji, a niektóre koszty związane z tą konkretną działalnością (zob. tabela 3 poniżej), takie jak dodatkowe koszty eksploatacji obiektów, nie są związane z konkretnymi projektami, gdyż stanowią stałe koszty strukturalne.
- (306) W związku z tym Komisja uważa, że chociaż władze francuskie przytaczają tę podstawę prawną jako powód uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym, nie ma ona w przedmiotowej sprawie zastosowania.
- (307) W związku z tym należy zbadać, czy finansowanie, jakie otrzymał INRAP, podlega jednemu z warunków określonych w art. 107 ust. 3 TFUE. Pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli Komisja uzna, że podlega ona jednemu z warunków wymienionych w art. 107 ust. 3 TFUE⁽⁹¹⁾.
- (308) Art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE przewiduje, że pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (309) Ponieważ środki kwestionowane przez EVEHA wchodzą – zarówno w odniesieniu do dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, jak i potencjalnego subsydiowania skrośnego – w zakres finansowania publicznego działalności polegającej na wykopaliiskach archeologicznych, stanowią one w całości finansowanie działalności gospodarczej związanej ze wspieraniem treści kulturowych i zachowaniem dziedzictwa kulturowego. W związku z tym zgodność obu środków z rynkiem wewnętrznym należy zbadać na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d).

⁽⁹⁰⁾ Z powodów przedstawionych w motywie 305 poniżej Komisja uważa, że przedmiotowa pomoc nie podlega wyłączeniom, takim jak GBER, a zatem jest niezgodna z prawem w rozumieniu art. 108 ust. 3 TFUE.

⁽⁹¹⁾ Wyłączenia określone w art. 107 ust. 3 TFUE dotyczą: a) pomocy przeznaczonej na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu niektórych regionów; b) pomocy przeznaczonej na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego; c) pomocy przeznaczonej na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych; d) pomocy przeznaczonej na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego; oraz e) innej pomocy określonej decyzją Rady.

- (310) Władze francuskie powołały się na tę podstawę prawną, aby stwierdzić, że oba środki są zgodne z rynkiem wewnętrznym (zob. motyw 199–210).
- (311) Władze francuskie wyjaśniły w szczególności, że wszelkie prace prowadzone przez INRAP w sektorze gospodarki przyczyniały się do zachowania dziedzictwa archeologicznego i osiągnięcia celów polityki kulturalnej, w szczególności przez ochronę i wspieranie dziedzictwa archeologicznego (zob. motyw 201) we Francji.
- (312) Wyjaśniły one również w szczególności, że w odniesieniu do wykopalisk archeologicznych, w przypadku których INRAP działał jako podmiot ostatniej instancji, nie byłby on w stanie wykonywać swoich zadań, gdyby nie finansowanie kwestionowane przez EVEHA. Władze francuskie argumentowały, że ogólnym celem finansowania otrzymanego przez INRAP było wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego (zob. motyw 202).
- (313) Wreszcie stwierdziły one, że finansowanie przyznane INRAP ograniczało się do pokrycia jego potrzeb budżetowych, finansowych i operacyjnych, ponieważ marża operacyjna INRAP na lata 2008–2020 była bardzo ograniczona i wynosiła jedynie [0,5–2] %, co daje saldo w wysokości [...] mln EUR (zob. motyw 204), oraz że finansowanie nie mogło zmienić warunków wymiany handlowej i konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem (zob. motyw 207 i 208).
- (314) W swoich uwagach przedstawionych w odpowiedzi na decyzję o wszczęciu postępowania EVEHA natomiast utrzymywała, że takie podejście do oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym nie było uzasadnione pod względem prawnym (zob. sekcje 4.1 i 4.2).

6.4.1. *W przedmiocie możliwości łącznego zbadania zgodności rozpatrywanych środków z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE*

- (315) Przed przystąpieniem do analizy zgodności rozpatrywanych środków z rynkiem wewnętrznym Komisja musi zbadać argumenty EVEHA, aby ustalić, czy są one zasadne, a jeśli tak, to czy wspólna ocena zgodności z rynkiem wewnętrznym przewidziana w decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE ostatecznie nie miałaby zastosowania.

6.4.1.1. *Argumenty EVEHA dotyczące braku możliwości zastosowania wspólnego podejścia*

- (316) EVEHA twierdzi, że przed przeprowadzeniem oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym środek należy najpierw zaklasyfikować jako pomoc państwa (zob. motyw 74–75), że klasyfikacji tej należy dokonać w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działalności z uwzględnieniem każdego właściwego rynku (zob. motyw 76–78) oraz że ponieważ władze utrzymują, iż niektóre rodzaje działalności prowadzonej przez INRAP mają charakter niegospodarczy, nie jest możliwe zaklasyfikowanie całego finansowania jako pomocy państwa (zob. motyw 79–81). Ponadto EVEHA twierdzi, że zgodnie z jej własną analizą decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa Komisja jest co do zasady zobowiązana, podczas oceny zgodności ogółu środków z rynkiem wewnętrznym, do zidentyfikowania i zbadania kolejno każdego środka, aby ustalić, czy stanowi on pomoc państwa i jest zgodny z rynkiem wewnętrznym (zob. motyw 82).

6.4.1.2. *Analiza przeprowadzona przez Komisję w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez EVEHA*

- (317) Po pierwsze, biorąc pod uwagę fakt, że z powodów przedstawionych w sekcji 6.2 rozpatrywane środki należy uznać za pomoc państwa, pierwszy argument podniesiony przez EVEHA (zob. motyw 316) jest w praktyce bezskuteczny.
- (318) Po drugie, ponieważ zarówno dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, jak i ewentualne subsydiowanie skróśne obejmują działalność polegającą na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych, która stanowi jedną i tę samą działalność (niezależnie od sposobu finansowania) oraz jeden właściwy rynek, argumentacja przedstawiona w tym względzie jest również bezskuteczna.
- (319) Po trzecie, niezależnie od faktu, że znaczną część finansowania otrzymanego przez INRAP przeznacza się na działalność niegospodarczą (zob. motyw 262–278), pomoc państwa zidentyfikowana przez Komisję (zob. sekcja 6.2) ma na celu wspieranie wyłącznie działalności polegającej na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych, której charakter gospodarczy nie jest kwestionowany. Z tego samego powodu argument podniesiony przez EVEHA jest zatem bezskuteczny.

- (320) Wreszcie w odniesieniu do argumentu dotyczącego rzekomego obowiązku Komisji (lub jej praktyki decyzyjnej) w zakresie identyfikacji każdego środka pomocy, a następnie zbadania kolejno każdego z nich, aby ustalić, czy należy go uznać za pomoc państwa i czy jest on zgodny z rynkiem wewnętrznym, Komisja zauważa, że zidentyfikowała środki pomocy oddzielnie (dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych i potencjalne subsydiowanie skrośne) i doszła do wniosku, że dotyczyły one tej samej działalności gospodarczej – a mianowicie działalności INRAP polegającej na profilaktycznych wykopaliskach archeologicznych – oraz że działalność tę można uznać za działalność kulturalną, gdyż przyczynia się ona do zachowania dziedzictwa kulturowego. W związku z tym Komisja ponownie uznaje, że argument przedstawiony przez EVEHA jest bezskuteczny.

6.4.1.3. Argumenty EVEHA dotyczące braku możliwości zastosowania art. 107 ust. 3 lit. d)

- (321) Po pierwsze, EVEHA podnosi w swoich uwagach, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie ma zastosowania do rozpatrywanych środków, ponieważ zarówno utrwalone orzecznictwo, jak i praktyka decyzyjna Komisji prowadzą do „ściśłego ogólnego zakazu” wszelkich form subsydiowania skrośnego (zob. motywy 86–89).
- (322) Po drugie, EVEHA twierdzi, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE należy stosować ściśle i nie ma on zastosowania do „ogólnych” dotacji w dziedzinie kultury (zob. motywy 91 i 92). Ponadto EVEHA twierdzi, że art. 107 ust. 3 lit. d) nie może obejmować pomocy przeznaczonej dla jednego podmiotu, a jedynie pomoc przyznaną grupie podmiotów przyczyniających się do rozwoju sektora (zob. motywy 93).
- (323) Po trzecie, EVEHA twierdzi, że art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE w sposób oczywisty nie ma zastosowania do rozpatrywanych środków, ponieważ władze francuskie nigdy nie powołały się na niego jako na podstawę uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

6.4.1.4. Analiza przeprowadzona przez Komisję w odpowiedzi na argumenty przedstawione przez EVEHA

- (324) Po pierwsze, wbrew twierdzeniom EVEHA, subsydiowanie skrośne między działalnością niegospodarczą a gospodarczą prowadzi jedynie do sytuacji, w której finansowanie, które w przeciwnym razie nie wchodziłoby w zakres art. 107 ust. 1 TFUE (ponieważ wspiera głównie działalność niegospodarczą – zob. motywy 262–278), klasyfikuje się jako pomoc państwa w rozumieniu tego artykułu, jeżeli finansowanie to można wykorzystać na działalność gospodarczą (w tym przypadku wykopaliska archeologiczne).
- (325) Podczas gdy art. 107 ust. 1 TFUE ustanawia ogólną zasadę zakazu pomocy państwa, ust. 2 i 3 tego artykułu pozwalają na uznanie takiej pomocy pod pewnymi warunkami za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Fakt, że finansowanie można byłoby potencjalnie wykorzystać do subsydiowania skrośnego, nie ma szczególnego wpływu na możliwość zastosowania art. 107 TFUE, a finansowanie należy analizować jako pomoc na działalność polegającą na wykopaliskach archeologicznych, aby ocenić jego zgodność z rynkiem wewnętrznym.
- (326) Po drugie, zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (327) Wobec braku szczegółowych wytycznych dotyczących pomocy na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego Komisja jest zobowiązana do oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym środków, które opracowano z myślą o wspieraniu tych celów, bezpośrednio na podstawie Traktatu.
- (328) W związku z tym, aby pomoc państwa można było uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, musi ona spełniać dwie przesłanki, z których pierwsza wskazuje, że musi ona mieć na celu wspieranie kultury lub zachowanie dziedzictwa kulturowego, a druga, wyrażona w sposób negatywny, że nie może ona zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.
- (329) W związku z tym Komisja stwierdza, że wbrew twierdzeniom EVEHA, nie istnieje wymóg, zgodnie z którym pomoc musi być przeznaczona na konkretny projekt kulturalny, aby można było ją uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.

(330) Ponadto, pod warunkiem że pomoc spełnia dwa powyższe wymogi, Komisja stwierdza, że nie ma przekonującego powodu, aby wykluczyć zgodność z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE tylko dlatego, że pomoc przynosi korzyść jednemu podmiotowi, a nie grupie podmiotów działających w tym samym sektorze. Art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE nie wyklucza pomocy indywidualnej, a Komisja zauważa, że EVEHA nie powołuje się w tym względzie na żadne orzecznictwo ani praktykę decyzyjną Komisji.

(331) Po trzecie, Komisja zauważa, że z jednej strony do niej należy ocena zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, niezależnie od tego, jak państwo członkowskie zakwalifikowało dany środek. Z drugiej strony Komisja zauważa, że w ramach formalnego postępowania wyjaśniającego władze francuskie wytłumaczyły, że ich zdaniem rozpatrywane środki są zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, i przedstawiły uzasadnienie swojej opinii (zob. motywy 199–210). W związku z tym nie można przyjąć argumentu EVEHA.

6.4.1.5. Wniosek dotyczący możliwości zastosowania art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE do wszystkich rozpatrywanych środków pomocy

(332) W świetle powyższych rozważań Komisja stwierdza, że pomimo zasadniczego sprzeciwu EVEHA wobec oceny zgodności z rynkiem wewnętrznym zaproponowanej przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, żaden z argumentów EVEHA nie daje podstaw do uznania, że podejście to nie ma zastosowania do rozpatrywanych środków.

6.4.2. *Zgodność rozpatrywanych środków z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE*

(333) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE pomoc przeznaczoną na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile pomoc ta nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

(334) W związku z tym, aby wchodziła w zakres tego artykułu, pomoc (i) musi być przeznaczona na wspieranie kultury lub zachowanie dziedzictwa kulturowego oraz (ii) nie może zmieniać warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

6.4.2.1. Wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego

(335) Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE, aby pomoc można było uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, musi wspierać kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego.

(336) W tym względzie Komisja zauważa, że to do państw członkowskich należy określenie, które projekty i działania wchodzą w zakres wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego. Komisja posiada jedynie uprawnienia dyskrecyjne w celu ustalenia, czy dane państwo członkowskie popełniło oczywiste błędy w ocenie.

6.4.2.1.1. Określenie działalności kulturalnej wspieranej w ramach pomocy

(337) Po pierwsze, Komisja zauważa, że zgodnie z art. L.523-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego INRAP powierzono między innymi zadanie prowadzenia profilaktycznych wykopalsk archeologicznych ⁽⁹³⁾, w tym jako podmiot ostatniej instancji, jeżeli żaden inny podmiot nie chce lub nie jest w stanie świadczyć tej usługi.

(338) Z art. L.523-1 wynika zatem jednoznacznie, że finansowanie, jakie otrzymuje INRAP w kontekście działalności polegającej na wykopalskach archeologicznych, w tym finansowanie stanowiące rozpatrywane środki pomocy państwa, ma na celu wspieranie i zachowanie francuskiego dziedzictwa archeologicznego.

(339) Ponadto art. L.521-1 kodeksu dziedzictwa kulturowego wyraźnie stanowi, że działalność związana z archeologią profilaktyczną ma na celu zachowanie dziedzictwa (archeologicznego), co stanowi jeden z warunków wymienionych w art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.

⁽⁹³⁾ Zob. motyw 10.

6.4.2.1.2. Wykazanie, czy pomoc faktycznie służy wspieraniu kultury i zachowaniu dziedzictwa kulturowego

- (340) Jak wyjaśniły władze francuskie podczas formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. sekcje 5.2.1 i 5.2.2), celem i skutkiem finansowania otrzymanego przez INRAP w kontekście jego działalności gospodarczej (tj. w dziedzinie profilaktycznych wykopalisk archeologicznych) jest wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego.
- (341) Po pierwsze, Komisja zauważa, że część finansowania publicznego, jakie otrzymał INRAP (dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych), umożliwia INRAP wywiązanie się z obowiązków prawnych i pokrycie (jedynie) części kosztów związanych z interesem ogólnym wynikających z prawa, aby zapewnić prawidłowe przeprowadzenie wykopalisk profilaktycznych w każdych okolicznościach w sposób, który nie szkodzi rynkowi zagospodarowania i budownictwa.
- (342) INRAP jest zobowiązany do: (i) posiadania wiedzy fachowej obejmującej wszystkie okresy archeologiczne i konteksty geomorfologiczne; (ii) prowadzenia wykopalisk, jeżeli w ramach zaproszeń do składania ofert ogłoszonych przez deweloperów nie złożono żadnych ofert; (iii) przejęcia prac na danym wykopalisku w przypadku niewykonania zobowiązania przez podmiot w trakcie prac, które to zadania władze francuskie, wykonując swoje prerogatywy władzy publicznej, uznały za istotne dla wspierania zachowania dziedzictwa kulturowego.
- (343) Po drugie, podobnie jak inne podmioty publiczne i prywatne, INRAP jest zaangażowany we wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa za pośrednictwem prawnie nakazanych wykopalisk archeologicznych (oprócz obowiązków spoczywających na nim jako na podmiocie ostatniej instancji) w celu zachowania francuskiego dziedzictwa archeologicznego. Ponieważ potencjalne subsydiowanie skrośne wynikające z finansowania publicznego byłoby siłą rzeczy wykorzystywane na rynku wykopalisk archeologicznych, również przyczyniłoby się ono do wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego.
- (344) Wykopaliska archeologiczne stanowią integralną część polityki zachowania dziedzictwa kulturowego realizowanej przez Francję. W porównaniu z działaniami w zakresie oceny i badań naukowych (które są działaniami wyższego szczebla mającymi na celu wykrycie ewentualnych obiektów stanowiących integralną część dziedzictwa archeologicznego Francji) wykopaliska archeologiczne mają przede wszystkim na celu zachowanie tego dziedzictwa, ponieważ umożliwiają jego konkretną identyfikację i ochronę, zanim zaistnieje jakiejkolwiek prawdopodobieństwo jego modyfikacji w wyniku robót budowlanych. Fakt, że do przeprowadzenia takich wykopalisk potrzebna jest akredytacja rządowa, świadczy o ich znaczeniu dla państwa francuskiego. Akredytacji udziela państwo (Ministerstwo Kultury i Ministerstwo Badań Naukowych) po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Badań Archeologicznych (CNRA). Gwarantuje to, że akredytowane podmioty archeologiczne posiadają wymaganą wiedzę naukową i zdolność operacyjną, a akredytacja zawiera szczegółowe informacje na temat okresów archeologicznych, w odniesieniu do których organizacja posiada akredytację (paleolityczny, neolityczny, epoka miedzi, brązu i żelaza, epoka klasyczna, epoka średniowiecza, epoka nowożytna, epoka współczesna).

6.4.2.1.3. Ocena zgodności pomocy lub działalności z obowiązującym prawodawstwem europejskim

- (345) Przede wszystkim Komisja zauważa, że zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE możliwe jest dopuszczenie pomocy państwa na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, stanowiącej odstępstwo od ogólnej zasady zakazu pomocy państwa.
- (346) Komisja zauważa również, że cele wspierania kultury i zachowania dziedzictwa są wyraźnie zapisane w art. 167 TFUE, który brzmi następująco: „Unia przyczynia się do rozkwitu kultur państw członkowskich, w poszanowaniu ich różnorodności narodowej i regionalnej, równocześnie podkreślając znaczenie wspólnego dziedzictwa kulturowego” oraz „[d]ziałanie Unii zmierza do zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi oraz, jeśli to niezbędne, do wspierania i uzupełniania ich działań w następujących dziedzinach: pogłębiania wiedzy oraz upowszechniania treści kulturowych i historii narodów europejskich, zachowania i ochrony dziedzictwa kulturowego o znaczeniu europejskim [...]”.
- (347) Ponadto Komisja zauważa, że w toku formalnego postępowania wyjaśniającego strony nie wskazały na żadne naruszenia mającego zastosowanie prawa Unii.
- (348) W związku z tym Komisja nie ma powodu, aby wątpić, że środki i działania, na które uzyskano pomoc, są zgodne z obowiązującymi przepisami UE.

6.4.2.2. Pomoc nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem

6.4.2.2.1. Określenie rynków, na które wpływa pomoc

- (349) W świetle wyjaśnień przedstawionych w motywach 47, 48 i 218–222 rynkiem, na który wpływa pomoc zakwestionowana przez EVEHA, jest rynek profilaktycznych wykopalisk archeologicznych. Rynek ten jest otwarty na konkurencję, a działalność na nim prowadzą INRAP i inne podmioty prywatne, takie jak EVEHA.

6.4.2.2.2. Określenie pozytywnych skutków pomocy

- (350) Pomoc przyznana INRAP wywiera szereg pozytywnych skutków w zakresie wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego.
- (351) Przede wszystkim fakt, że INRAP podejmuje interwencje na wszystkich etapach procesu zachowania dziedzictwa archeologicznego (od oceny po wykopaliska i upowszechnianie wyników), odróżnia go zasadniczo od podmiotów działających wyłącznie na rynku wykopalisk archeologicznych.
- (352) Ponadto Komisja zauważa, że w szczególności na rynku wykopalisk archeologicznych INRAP podlega szczególnym zobowiązaniom, a mianowicie: a) prowadzi wykopaliska, jeżeli w ramach zaproszeń do składania ofert ogłoszonych przez deweloperów nie złożono żadnych ofert⁽⁹³⁾; b) przejmuje prace na danym terenie w przypadku niewykonania zobowiązania przez podmiot w trakcie prac⁽⁹⁴⁾. W tym celu INRAP posiada wiedzę fachową obejmującą cały kraj, wszystkie okresy archeologiczne i wszystkie konteksty geomorfologiczne.
- (353) W związku z tym działalność INRAP na rynku nie zawsze opiera się na podejściu ściśle zarobkowym (w szczególności gdy działa on jako podmiot ostatniej instancji i nie zawsze otrzymuje oczekiwane wynagrodzenie), a zatem wsparcie finansowe, które otrzymuje od państwa, jest niezbędne do wykonywania jego zadań.
- (354) Ponadto aspekt ten odróżnia INRAP od podmiotów prywatnych akredytowanych przez państwo, ponieważ mogą one wybrać, na podstawie swojej polityki handlowej i z myślą o zysku, obszar geograficzny, na którym podejmują interwencje, a także okresy i dziedziny archeologiczne, w których chcą rozwijać swoją wiedzę fachową.
- (355) W związku z tym dzięki otrzymywanej pomocy INRAP nie tylko może odgrywać kluczową rolę w zachowaniu dziedzictwa kulturowego we Francji, ale (na mocy jego obowiązków) jego obecność na rynku umożliwia również mniejszym prywatnym podmiotom rynkowym skupienie się na konkretnych projektach/działaniach bez konieczności ponoszenia obciążeń nałożonych na INRAP.

6.4.2.2.3. Ograniczenie negatywnych skutków środka dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi

- (356) W poniższej sekcji Komisja ocenia aspekty, które pomagają ograniczyć negatywne skutki rozpatrywanego środka dla konkurencji i wymiany handlowej między państwami członkowskimi.
- (357) W tym względzie Komisja bierze pod uwagę następujące zasady:
- 1) istnienie potrzeby ingerencji państwa: środek pomocy państwa musi być ukierunkowany na sytuację, w której pomoc może spowodować istotną poprawę, jaka nie może nastąpić w wyniku działania rynku, np. poprzez usunięcie niedoskonałości rynku lub rozwiązanie problemu związanego ze sprawiedliwością lub spójnością;
 - 2) odpowiedniość środka pomocy: proponowany środek pomocy musi być właściwym instrumentem polityki do osiągnięcia jego celu;
 - 3) proporcjonalność pomocy: kwota pomocy i intensywność pomocy muszą być ograniczone do minimalnego poziomu niezbędnego do uruchomienia wkładu w działalność gospodarczą; oraz do minimalnego poziomu niezbędnego do zachęcenia zainteresowanych przedsiębiorstw do dokonania dodatkowych inwestycji lub prowadzenia dodatkowej działalności; oraz
 - 4) przejrzystość pomocy.

⁽⁹³⁾ Art. L. 523-10 kodeksu urbanistycznego i motyw 147 niniejszej decyzji.

⁽⁹⁴⁾ Art. L. 523-13 kodeksu urbanistycznego i motyw 147 niniejszej decyzji.

6.4.2.2.3.1. Potrzeba pomocy

- (358) Aby wykazać potrzebę pomocy, należy ustalić, że środki umożliwiają prowadzenie działań w zakresie wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, które w przeciwnym razie nie miałyby miejsca lub przynajmniej nie miałyby miejsca na tych samych warunkach.
- (359) Pomoc przyznana INRAP umożliwia mu wywiązanie się z jego szczególnych obowiązków wynikających z prawa francuskiego, w szczególności gdy INRAP działa jako podmiot ostatniej instancji w odniesieniu do profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych.
- (360) W związku z tym Komisja zauważa, że – jak wyjaśniły władze francuskie – obowiązki, jakim podlega INRAP na rynku wykopaliśk archeologicznych, nie są rentowne i generują znaczne straty w łącznej wysokości około [...]–[...] mln EUR rocznie (zob. motywy 148–149).
- (361) Ponadto Komisja zauważa, że pomoc państwa w formie dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych nie jest wystarczająca, aby pokryć dodatkowe koszty ponoszone przez INRAP (miało to miejsce na przykład w latach 2015–2021, gdy obowiązki te doprowadziły do deficytu w wysokości około [7–28] mln EUR pomimo otrzymanych dotacji publicznych). Sytuacja ta jest tym bardziej oczywista, jeśli weźmie się pod uwagę, że przed 2015 r. INRAP musiał finansować, samodzielnie i bez jakiegokolwiek pomocy publicznej, dodatkowe koszty, które musiał ponieść ze względu na swoje obowiązki jako podmiot ostatniej instancji. W latach 2008–2015 ⁽⁹⁵⁾ INRAP ponosił koszty tych działań wyłącznie na podstawie przychodów uzyskanych na rynku wykopaliśk archeologicznych, za które to koszty mógł potencjalnie otrzymać rekompensatę od państwa, jak miało to miejsce po 2015 r.
- (362) Z powyższego wynika, że bez finansowania (bezpośrednio za pomocą dotacji na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych lub w ramach potencjalnego subsydiowania skrośnego) INRAP nie byłby w stanie działać jako podmiot ostatniej instancji na rynku wykopaliśk archeologicznych.
- (363) Komisja uważa zatem, że finansowanie publiczne przeznaczone na wsparcie działalności INRAP polegającej na wykopaliskach archeologicznych jest niezbędne, aby osiągnąć cel realizowany przez władze francuskie, jakim jest zachowanie dziedzictwa kulturowego.

6.4.2.2.3.2. Odpowiedniość pomocy

- (364) Dany środek jest właściwym instrumentem polityki służącym wspieraniu działalności kulturalnej i zachowaniu dziedzictwa kulturowego, w przypadku gdy nie jest możliwe osiągnięcie tego samego rezultatu za pomocą innych, mniej zakłócających instrumentów polityki lub innych, mniej zakłócających rodzajów środków.
- (365) W kwestii odpowiedniości środków Komisja zauważa, że mają one formę dotacji od państwa, które umożliwiają INRAP prowadzenie działalności gospodarczej na rynku profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych, w szczególności gdy INRAP ponosi koszty, których nie ponosiłby, gdyby działał na zasadach czysto komercyjnych, jak inne podmioty prywatne działające na rynku.
- (366) Jak wyjaśniła Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania, inne, potencjalnie mniej zakłócające formy pomocy, takie jak zaliczki zwrotne lub formy pomocy oparte na instrumentach dłużnych lub kapitałowych (takie jak gwarancje państwowe, nabycie udziałów lub udzielenie pożyczek lub udostępnienie kapitału na korzystnych warunkach), najprawdopodobniej nie pozwoliłyby INRAP na wykonywanie jego obowiązków w takim samym stopniu.
- (367) Ponieważ celem pomocy jest, po pierwsze, umożliwienie INRAP realizacji jego zadań na zasadzie non-profit (i niegospodarczej), a po drugie, zaradzenie niedoskonałości rynku na rynku profilaktycznych wykopaliśk archeologicznych, utrzymanie rentowności INRAP nie byłoby możliwe, gdyby wykorzystano instrumenty inne niż dotacje bezpośrednie.
- (368) W świetle powyższego Komisja uważa, że rozpatrywane środki pomocy są właściwym instrumentem służącym wspieraniu kultury i zachowaniu francuskiego dziedzictwa kulturowego, obejmującym łańcuch działań skoncentrowanych na badaniu, zachowaniu i wspieraniu dziedzictwa archeologicznego.

⁽⁹⁵⁾ Art. L. 523-10 kodeksu dziedzictwa kulturowego, który nałożył ten obowiązek na INRAP, wszedł w życie w dniu 24 lutego 2004 r., tj. przed okresem objętym skargą.

6.4.2.2.3.3. Proporcjonalność pomocy

- (369) Pomoc uznaje się za proporcjonalną tylko wtedy, gdy takiej samej zmiany zachowania nie można byłoby wprowadzić przy mniejszej pomocy i mniejszym zakłóceniu konkurencji. Innymi słowy, kwota pomocy musi ograniczać się do minimum niezbędnego, aby zapewnić wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, umożliwiając prowadzenie działań objętych pomocą.
- (370) W świetle informacji przekazanych przez władze francuskie na podstawie rachunkowości i sprawozdań finansowych INRAP (których ogólnej wiarygodności – poza aspektami dotyczącymi kluczy podziałowych, które skłoniły Komisję do stwierdzenia, że środki stanowią pomoc – nie kwestionuje się w żadnej opinii biegłych, zob. motyw 256), Komisja stwierdza, że pomoc przyznana INRAP w rozpatrywanym okresie jest proporcjonalna do zamierzonych celów, tj. wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, oraz że charakter pomocy ogranicza wszelkie zakłócenia konkurencji, które może ona spowodować.
- (371) Po pierwsze, Komisja zauważa, że dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych, które przyznano dopiero od 2015 r., nie wystarczały do pokrycia kosztów wynikających z obowiązków w interesie ogólnym, jakie nałożono na INRAP ze względu na jego status podmiotu ostatniej instancji, który prowadzi działalność na całym terytorium Francji i jest w stanie objąć swoimi działaniami wszystkie okresy archeologiczne (zob. tabela 1 i tabela 3 powyżej). Ponadto Komisja uważa, że otrzymane finansowanie jest zdecydowanie niewystarczające, aby pokryć wszystkie koszty, jakie poniósł INRAP w latach 2008–2021 (lub faktycznie od 2004 r. ⁽⁹⁶⁾).
- (372) Z drugiej strony, jeżeli chodzi o proporcjonalność pomocy wynikającej z potencjalnego subsydiowania skrośnego, Komisja odnotowuje następujące kwestie.
- (373) Po pierwsze, z informacji przekazanych przez władze francuskie wynika, że INRAP prowadzi rachunkowość zarządczą zgodną z ogólnie przyjętymi zasadami rachunkowości, co umożliwia prawidłowe rozróżnienie między kosztami bezpośrednimi „działalności konkurencyjnej” a kosztami bezpośrednimi „działalności pozakonkurencyjnej” (zob. motywy 161–173). Na podstawie poszczególnych sprawozdań księgowych można było potwierdzić dane liczbowe dotyczące obrotu, a w szczególności podziału na sektor konkurencyjny i sektor niekonkurencyjny (zob. motyw 256).
- (374) Po drugie, informacje przekazane przez władze francuskie pokazują, że pomoc wynikająca z potencjalnego subsydiowania skrośnego wdrożonego przez INRAP byłaby ograniczona do niektórych kosztów pośrednich (kosztów sektora mieszanego). Nie podważając w sposób stanowczy i ostateczny zasadności podziału dokonanego przez INRAP, biegły rewident uważa, że klucze podziałowe tych kosztów nie opierają się na wystarczająco obiektywnych i solidnych kryteriach, chociaż stanowią one jedynie stosunkowo niewielką część całkowitych kosztów, jakie ponosi INRAP na rynku wykopalisk archeologicznych.
- (375) Po trzecie, z informacji, którymi dysponuje Komisja, wynika, że żaden z audytorów ani biegłych rewidentów, których poproszono o wyrażenie opinii na temat rachunkowości zarządczej INRAP, nie był w stanie jednoznacznie zidentyfikować żadnych dowodów, które potwierdzałyby przyznanie INRAP subsydiowania skrośnego, a tym bardziej określić kwoty takiego subsydiowania skrośnego. W związku z tym Komisja uznaje za niewiarygodne zarzuty EVEHA, według których INRAP otrzymuje tak dużą pomoc w drodze subsydiowania skrośnego, że może stosować praktykę rażącego zaniżania cen na rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych, a tym samym nadmiernie zakłócać ten rynek.
- (376) W odniesieniu do całości pomocy, jaką otrzymał INRAP ⁽⁹⁷⁾, Komisja zauważa, na podstawie informacji dostarczonych przez władze francuskie (zob. motyw 204), że marża operacyjna INRAP w latach 2008–2021 w odniesieniu do jego działalności gospodarczej wynosi [2,8–4,6] % (zob. tabela 5). Wydaje się to wykluczać możliwość zwiększenia rentowności INRAP w wyniku nadmiernej rekompensaty. Dla porównania Sąd Administracyjny w Caen w wyroku z dnia 23 maja 2024 r. (dołączonym do akt sprawy przez EVEHA ⁽⁹⁸⁾) zauważył, że w latach 2021 i 2022 EVEHA osiągnęła średni zysk netto w wysokości 6 %. Ponadto fakt, że INRAP wykazywał dodatnią marżę netto w tym okresie, świadczy jednocześnie o tym, że ceny, jakie stosował INRAP w ramach swojej działalności gospodarczej, przynosiły zysk, w związku z czym istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, iż stosowałby on praktykę rażącego zaniżania cen w wyniku subsydiowania skrośnego.

⁽⁹⁶⁾ Zob. przypis 95.

⁽⁹⁷⁾ Mianowicie dotacje na pokrycie kosztów świadczenia usług publicznych oraz pomoc wynikająca z potencjalnego subsydiowania skrośnego.

⁽⁹⁸⁾ Zob. motyw 114.

- (377) Ponadto z informacji przekazanych przez władze francuskie wynika, że w latach 2009–2024 INRAP przeprowadził [40–53] % wykopalisk archeologicznych we Francji (nieco ponad [3 600–4 000] wykopalisk), podczas gdy inne podmioty (akredytowane podmioty prywatne lub akredytowane władze lokalne) przeprowadziły [38–50] % wykopalisk w tym samym okresie (nieco ponad [3 300–3 700] wykopalisk). Pokazuje to, że rynek wykopalisk archeologicznych jest daleki od zamknięcia dla wszelkich podmiotów z wyjątkiem INRAP ze względu na ceny, które rzekomo jest w stanie naliczać w wyniku potencjalnego subsydiowania skrośnego swojej działalności (zob. tabela 1). Taki sam wniosek można wyciągnąć na podstawie udziału w rynku wykopalisk archeologicznych według wartości w latach 2009–2024; 43 % (ponad [0,9–1,3] mld EUR) całkowitej wartości przypadało na podmioty inne niż INRAP (upoważnione służby władz lokalnych lub regionalnych oraz podmioty prywatne) (zob. tabela 2).
- (378) Tendencja ta, zarówno pod względem liczby przeprowadzonych wykopalisk, jak i udziału INRAP w rynku (pod względem wartości), utrzymywała się na stałym poziomie przez cały okres objęty skargą. Na przestrzeni czasu można nawet zaobserwować tendencję spadkową⁽⁹⁹⁾, co mogłoby potwierdzać, że pomoc, jaką otrzymał INRAP, nie powoduje zakłócenia konkurencji.
- (379) Jeżeli chodzi o ceny stosowane przez INRAP, Komisja zauważa również, że w kontekście krajowych sporów prawnych dotyczących udzielania INRAP zamówień publicznych na wykopaliska archeologiczne sąd administracyjny stwierdził, że różnica między cenami proponowanymi przez INRAP a cenami konkurentów (w szczególności EVEHA) wynikała ze znacznych różnic pod względem zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych na te same prace (oraz że powodem tej różnicy nie było stosowanie przez INRAP znacznie niższych cen w wyniku subsydiowania skrośnego).

„Ponadto z dochodzenia, a w szczególności z analizy porównawczej szczegółowych cen stosowanych zarówno przez INRAP, jak i przez Éveha, przeprowadzonej przez wspólną jednostkę samorządu terytorialnego Poher (dokument objęty tajemnicą handlową i wyłączony z postępowania kontrydiktoryjnego), wynika, że spośród tych dwóch podmiotów INRAP stosuje niekiedy wyższe ceny jednostkowe za zasoby ludzkie, natomiast w przypadku gdy ceny INRAP są niższe, różnica jest jedynie nieznaczna, a ceny jednostkowe materiałów są mniej więcej takie same. W rzeczywistości analiza ta pokazuje, że różnica w cenie między tymi dwoma podmiotami wynika z wielkości zasobów, które każdy z nich przeznaczył na profilaktyczne prace wykopaliskowe, przy czym w przypadku Éveha liczba ta jest wyższa o prawie 35 %. W związku z tym różnica w cenie między dwiema ofertami nie wynika ze stosowania przez INRAP znacznie niższych cen; wynika raczej z różnicy w zasobach przeznaczonych przez każdego z dwóch oferentów. Z dokumentów wyłączonych z postępowania kontrydiktoryjnego wynika również, że INRAP w ramach rozpatrywanego zamówienia był w stanie oszacować swoją tymczasową marżę netto” (Sąd Administracyjny w Rennes, 27 marca 2024 r., EVEHA/Communauté de communes Poher communauté, nr 2401238);

„Wynika z tego, że w ofercie INRAP uwzględniono wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie w celu ustalenia ceny proponowanych usług oraz że – chociaż ceny usunięcia poziomu próchniczego gleby i wydobywania są podobne – cena w ofercie Éveha jest znacznie wyższa niż cena zaproponowana przez wybranego oferenta dla etapu badań ze względu na liczbę osób, które zamierzał on przydzielić do tego etapu prac, w szczególności do badań antropologicznych. Dokładniej rzecz ujmując, różnica w cenie między tymi dwiema ofertami nie wynika z różnicy wpływającej na ich koszty jednostkowe – w szczególności koszty jednostkowe personelu wskazane w ofercie INRAP są podobne do kosztów skarżącego lub od nich wyższe – lecz wynika z różnicy w zakresie proponowanych usług, w szczególności w odniesieniu do badań miejsc pochówku, na które skarżący zdecydował się zapobiegawczo przeznaczyć o wiele więcej zasobów ludzkich, chociaż nie zostało to docenione przez nabywcę. W tych okolicznościach cena zaproponowana przez INRAP, która była znacznie wyższa niż pierwotnie oszacowane koszty zamówienia, w przypadku porównywalnych poziomów usług nie wydawała się znacznie niższa niż ceny zaproponowane w ofertach przez innych oferentów, ani też nie wydawała się wyraźnie niedoszacowana w świetle wszystkich powiązanych kosztów. W związku z tym władze konurbacji nie były zobowiązane do zapewnienia, w drodze wniosku o zmianę o niezbędne dokumenty, aby przy ustalaniu tej ceny uwzględniono wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie instytutu w celu zapobieżenia ewentualnym zakłóceniom konkurencji. W konsekwencji należy oddalić zarzuty, zgodnie z którymi ofertę INRAP wybrano w wyniku nieprawidłowego postępowania, zakłóciła ona konkurencję i nie sporządzono jej w dobrej wierze” (Sąd Administracyjny w Bordeaux, 6 maja 2025 r., EVEHA/Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, nr 2205878).

⁽⁹⁹⁾ W latach 2009–2014 INRAP posiadał [54–63] % wartości rynku i przeprowadził [48–58] % wykopalisk, natomiast w latach 2015–2021 udział INRAP w wartości rynkowej zmniejszył się do [50–58] %, a liczba przeprowadzonych wykopalisk spadła do [46–53] %.

- (380) Komisja zauważa ponadto, że wyroki sądów administracyjnych, na które powołuje się EVEHA (zob. motyw 114), nie zmieniają powyższej analizy w zakresie, w jakim w wyrokach tych unieważniono udzielenie zamówień publicznych na podstawie zgodności z przepisami dotyczącymi zamówień publicznych (a nie w wyniku praktyki rażącego zaniżania cen lub subsydiowania skrośnego). W przytoczonych powyżej wyrokach (zob. motyw 379) Sąd Administracyjny w Bordeaux i Sąd Administracyjny w Rennes wykluczyły odpowiednio możliwość, że INRAP stosował znacznie niższe ceny i odzwierciedlał je w swoich ofertach, oraz stwierdziły, że oferty INRAP nie mogły zakłócać konkurencji. Wyroki przytoczone przez EVEHA ilustrują jedynie, że w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiednie instytucje zamawiające nie przeprowadziły kontroli ofert INRAP. Nie można zatem wykluczyć, że oferta INRAP nie zawierałaby żadnych nieprawidłowości, gdyby poddano ją kontroli.
- (381) Komisja stwierdza zatem, że średniej rentowności INRAP na poziomie [2,8–4,6] % (w porównaniu ze średnim zyskiem netto EVEHA wynoszącym około 6 % – zob. motyw 376) w latach 2008–2021 (zob. tabela 5) w odniesieniu do jego działalności gospodarczej (z której większość stanowią wykopaliska archeologiczne) nie można wytłumaczyć istotnym przekierowaniem dotacji publicznych na pokrycie rzekomej praktyki INRAP, która polega na składaniu ofert o niezwykle niskich cenach na rynku konkurencyjnym, co z kolei podważałoby proporcjonalność kwoty finansowania wypłaconej INRAP w tym samym okresie.
- (382) Z powyższego wynika, że nawet przy założeniu, iż działalność gospodarcza mogła podlegać subsydiowaniu skrośnemu, całkowita kwota pomocy otrzymanej przez INRAP pozwala mu jedynie na prowadzenie działalności w zakresie wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, zgodnie z zadaniami i kluczową rolą powierzoną mu przez państwo, w związku z czym pomoc ta jest ograniczona do tego, co jest absolutnie konieczne, aby umożliwić INRAP osiągnięcie celów zamierzonych przez władze francuskie.

6.4.2.2.3.4. Przejrzystość pomocy

- (383) W odniesieniu do kwestii przejrzystości dotyczących pomocy przyznanej na rzecz INRAP Komisja odnotowuje, że władze francuskie, uważając, iż pomoc może podlegać programowi ramowemu SA.42681 objętemu wyłączeniem (przyjętemu na podstawie art. 53 GBER), opublikowały kwotę pomocy publicznej w rejestrze służącym przejrzystości pomocy państwa⁽¹⁰⁰⁾ pod numerem referencyjnym SA.42681.
- (384) W związku z tym władze francuskie wywiązały się z obowiązku w zakresie przejrzystości w odniesieniu do przedmiotowej pomocy.
- (385) Komisja uważa jednak, że postępując w ten sposób, władze francuskie błędnie powiązały te kwoty pomocy z programem ramowym SA.42681 objętym wyłączeniem, który nie ma zastosowania do przedmiotowej pomocy (zob. motywy 304–306).
- (386) Komisja zwraca się zatem do władz francuskich o skorygowanie tego błędnego odniesienia, które nie ma wpływu na analizę przejrzystości pomocy dokonaną przez Komisję.

6.4.2.3. Zestawienie pozytywnych skutków pomocy z negatywnymi skutkami dla rynku wewnętrznego

- (387) Pomoc przyznana INRAP wywiera wiele pozytywnych skutków w zakresie wspierania kultury i dziedzictwa kulturowego.
- (388) Po pierwsze, w wyniku prac, które INRAP przeprowadził dzięki otrzymanemu finansowaniu publicznemu, dokonano istotnych odkryć. Jak wyjaśniły władze francuskie, francuski system organizacji archeologii, który obejmuje wsparcie i finansowanie INRAP, umożliwił w ostatnich latach dokonanie szeregu istotnych odkryć. Niedawne przykłady wyjątkowo ważnych wykopalisk obejmują wykopaliska przeprowadzone przez INRAP w Lavau (Aube, Francja) w grobowcu księcia celtyckiego (V w. p.n.e.) oraz wykopaliska przeprowadzone przez akredytowane przedsiębiorstwo Archeodunum SAS w Sainte-Colombe (Rodan, Francja) na terenie galijsko-rzymskim (I–IV w. n.e.) (zob. motyw 134).

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

- (389) Po drugie, wykopaliska prowadzone ze środków publicznych przyczyniają się do ogólnego rozwoju wiedzy naukowej, a tym samym do ochrony i wspierania dziedzictwa archeologicznego. Odkrycia poczynione podczas wykopalisk, które prowadzi się z wykorzystaniem finansowania publicznego, są faktycznie regularnie upowszechniane w publikacjach naukowych lub o bardziej ogólnym charakterze, a także na wystawach, takich jak wystawa zorganizowana w Cité des sciences et de l'industrie (Muzeum Nauki i Przemysłu w Paryżu) poświęcona mieszkańcom środkowej i północnej Galii w III-I w. p.n.e. (zob. motyw 135).
- (390) Niezależnie od powyższego zgłoszone środki mogą zakłócać konkurencję na rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych i wpływać na wewnątrzunijną wymianę handlową.
- (391) Komisja uważa jednak, że względna waga pozytywnych i negatywnych skutków pomocy dla konkurencji i wymiany handlowej pokazuje, że pozytywne skutki przeważają nad potencjalnymi negatywnymi skutkami.
- (392) Po pierwsze, rachunkowość i wyniki finansowe INRAP wskazują, że nie otrzymał on nadmiernej rekompensaty ze strony państwa za całą swoją działalność (niegospodarczą i gospodarczą).
- (393) Po drugie, jak zauważył francuski organ ochrony konkurencji w decyzji z 2017 r., chociaż nie można całkowicie wykluczyć wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi (zob. motywy 241–245 i 294–299), rynek profilaktycznych wykopalisk archeologicznych, na którym mogą wystąpić jakiekolwiek zakłócenia, ma „zakres krajowy”. Organ ochrony konkurencji wskazał, że poza wyjątkowymi okolicznościami podmioty zajmujące się archeologią profilaktyczną nie prowadzą działalności poza granicami kraju, biorąc pod uwagę lokalny/regionalny charakter konkretnych zagadnień naukowych, które pojawiają się w ramach większości wykopalisk. W związku z tym Komisja uważa, że negatywne skutki pomocy dla rynku wewnętrznego są bardzo ograniczone.
- (394) Ponadto na tym samym (krajowym) rynku wykopalisk archeologicznych z informacji, którymi dysponuje Komisja, jasno wynika, jak wyjaśniono w motywach 377–380, że wszelkie zakłócenia wynikające z dotacji publicznych, które otrzymał INRAP (i wykorzystał na prowadzone przez siebie wykopaliska), byłyby niezwykle ograniczone, biorąc pod uwagę z jednej strony znaczącą obecność podmiotów konkurujących z INRAP na rynku konkurencyjnym, a z drugiej strony spory prawne, w ramach których stwierdzono, że INRAP nie złożył ofert o niezwykle niskich cenach.
- (395) W związku z tym Komisja stwierdza, że chociaż nie można całkowicie wykluczyć potencjalnych negatywnych skutków dla konkurencji na rynku profilaktycznych wykopalisk archeologicznych, skutki te są niezwykle ograniczone i zrównoważone pozytywnymi skutkami pomocy w zakresie wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego we Francji.

6.4.2.4. Wniosek dotyczący zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE

- (396) W świetle powyższego Komisja uważa, że rozpatrywane środki przyczyniają się do wspierania kultury i zachowania dziedzictwa kulturowego, nie zmieniając warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem, a zatem są zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE.

7. WNIOSKI

- (397) Komisja stwierdza, że władze francuskie wdrożyły pomoc przyznaną na rzecz INRAP w sposób niezgodny z prawem i z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja uznaje jednak, że pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Pomoc państwa przyznana przez Francję na rzecz INRAP jest zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 grudnia 2025 r.

W imieniu Komisji
Teresa RIBERA
Wiceprzewodnicząca wykonawcza
