



2026/1875

7.8.2026

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2026/1875

af 17.12.2025

om statsstøtte SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) ydet af Frankrig til Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

(meddelt under nummer C(2025) 8737)

(Kun den franske udgave har retsgyldighed)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovennævnte artikler, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 30. maj 2018 modtog Kommissionen en klage indgivet af det franske selskab »Études et valorisations archéologiques« (»EVEHA« eller »klageren«) med påstand om, at visse foranstaltninger til fordel for Institut national de recherches archéologiques prévention (»INRAP«) udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«), som ville være uforenelig med det indre marked.
- (2) Ved brev af 20. december 2021 meddelte Kommissionen de franske myndigheder, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i TEUF med hensyn til foranstaltningerne (herefter »åbningsafgørelsen«) ⁽¹⁾.
- (3) Åbningsafgørelsen blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* ⁽²⁾. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsende deres bemærkninger senest en måned efter meddelelsen af beslutningen.
- (4) Frankrig fremsendte sine bemærkninger den 3. februar 2022. Kommissionen modtog også skriftlige bemærkninger fra EVEHA den 9. maj 2022.
- (5) Kommissionen videresendte ved skrivelse af 16. maj 2022 EVEHA's bemærkninger til åbningsafgørelsen til Frankrig. Ved skrivelse af 23. juni 2022 modtog Kommissionen bemærkninger fra Frankrig.
- (6) Efter et telefonmøde med Kommissionen den 7. februar 2024 besvarede EVEHA Kommissionens anmodning om oplysninger ved skrivelse af 28. juni 2024.
- (7) Ved skrivelse af 28. januar 2025 fremsendte EVEHA yderligere dokumenter til støtte for sine bemærkninger til Kommissionen.
- (8) Ved skrivelse af 28. juli 2025 anmodede Kommissionen de franske myndigheder om yderligere oplysninger. Oplysningerne blev fremsendt den 29. september 2025.

⁽¹⁾ Beslutning C(2021) 9729 final af 20. december 2021.

⁽²⁾ EUT C 135 af 25.3.2022, s. 40.

2. BESKRIVELSE AF INRAP

- (9) INRAP blev oprettet ved lov nr. 2001-44 af 17. januar 2001 om forebyggende arkæologi (herefter »loven af 2021«) og er trådt i stedet for Association pour les Fouilles archéologiques Nationales (herefter »AFAN«). INRAP er et offentligt administrativt organ under tilsyn af det franske kulturministerium og det franske ministerium for videregående uddannelse, forskning og innovation ⁽³⁾.

2.1. INRAP's aktiviteter

- (10) INRAP opererer inden for sektoren for forebyggende arkæologi ⁽⁴⁾. INRAP's opgaver er fastsat i artikel L. 523-1 og R. 545-26 i lov om natur- og kulturarv.

2.1.1. Offentlige tjenester uden for det konkurrenceprægede marked

- (11) INRAP har til opgave at udføre forebyggende arkæologiske undersøgelser ⁽⁵⁾. Dette omfatter aktiviteter, der går forud for anlægsarbejderne på området ⁽⁶⁾, og som kan skade den arkæologiske arv. Instituttet har til formål ved hjælp af undersøgelser, forundersøgelser eller markarbejde at identificere og gøre rede for den arkæologiske arv, der findes på stedet, og at fremlægge resultaterne i en rapport ⁽⁷⁾. Denne rapport indeholder videnskabelige oplysninger, som gør det muligt for staten at foreskrive passende foranstaltninger til beskyttelse af natur- og kulturarven (udgravninger, ændring af anlægsprojektet eller klassificering som et historisk monument).
- (12) Når et anlægsprojekt risikerer at ødelægge arkæologiske fund, foreskriver staten i praksis en undersøgelse, en forebyggende arkæologisk udgravning eller en foranstaltning, der sikrer bevarelsen af den arkæologiske arv på stedet (ændring af anlægsprojekter eller klassificering som historiske monumenter).
- (13) Undersøgelsesarbejdet er en offentlig tjeneste, der bl.a. finansieres ved et statsligt driftstilskud til INRAP i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 175 om natur- og kulturarv). Før 2016 blev dette arbejde i det væsentlige finansieret af en del af indtægterne fra gebyret for forebyggende arkæologi (redevance d'archéologie préventive, RAP).
- (14) Siden 2003 har INRAP's arbejde været delt med de kommunale arkæologiske offentlige tjenester som bemyndiget ved staten. Det tilkommer ikke staten, bygherren eller INRAP at træffe afgørelse om fordelingen af undersøgelsesarbejdet mellem de bemyndigede kommunale myndigheder og INRAP. Dette afhænger (se betragtning 15 nedenfor) af den frie positionering af de myndigheder, der er bemyndiget til at foretage undersøgelserne, i

⁽³⁾ I overensstemmelse med artikel R.545-24 i loven om natur- og kulturarv.

⁽⁴⁾ Artikel L.521-1 i lov om natur- og kulturarv definerer forebyggende arkæologi som en offentlig tjeneste, som indgår i den arkæologiske virksomhed. Denne tjeneste er underlagt de principper, der gælder for videnskabelig forskning af enhver art. Den skal sikre, at den arkæologiske arv, der er berørt eller kan blive berørt af de offentlige eller private arbejder, der udføres inden for rammerne af anlægsarbejder, detekteres, bevares eller beskyttes på land og under vand inden for passende frister ved hjælp af videnskabelige undersøgelser. Den har også til formål at fortolke og formidle de opnåede resultater.

⁽⁵⁾ I henhold til artikel L.523-1 og R.545-26 i lov om natur- og kulturarv.

⁽⁶⁾ Anlægsarbejderne på området, der kræver forudgående arkæologisk undersøgelse, udpeges af regionens præfekt. Regionens præfekt – eller ved delegation den regionale arkæologiske tjeneste under de regionale direktorater for kulturelle anliggender – kan indføre en undersøgelsesforpligtelse, hvis han eller hun har oplysninger, der tyder på, at et anlægsprojekt, som han eller hun har ansvaret for, sandsynligvis vil påvirke den arkæologiske arv. I henhold til artikel R. 523-4 i lov om natur- og kulturarv pålægges præfekten i regionen ansvaret for: i) anlægsprojekter, der skal anmeldes eller godkendes i henhold til lov om byplanlægning (opførelsestilladelse, nedrivningstilladelse, byggetilladelse, beslutning om etablering af forvaltningsområder med flere formål, når de gennemføres i områder, hvor der er formodning om, at der skal udføres arkæologiske undersøgelser, ii) etablering af forvaltningsområder med flere formål og udviklingsprojekter med et areal på mere end 3 hektar, iii) visse projekter, der skal anmeldes på forhånd, såsom skovrejsning, plantning af træer, fjernelse af stubbe, etablering af store vandbassiner eller kanaler osv., iv) anlægsprojekter og arbejder med forudgående konsekvensvurdering i henhold til miljøloven, v) arbejder på bygninger, der er klassificeret som historiske monumenter. Uden for områder, hvor der er formodning om, at der skal udføres arkæologiske undersøgelser, kan de myndigheder, der er ansvarlige for at godkende anlægsprojekter, beslutte at overdrage ansvaret for projekter, der kan påvirke den arkæologiske arv, til præfekten i regionen eller at gøre dette på dennes anmodning.

⁽⁷⁾ Artikel R. 523-15 1° i lov om natur- og kulturarv.

overensstemmelse med en procedure, der er strengt reguleret ved loven om natur- og kulturarv. Det regionale direktorat for kulturelle anliggender ⁽⁸⁾ anmoder først og fremmest de kommunale arkæologiske tjenester herom. Disse har 14 dage til at beslutte, om de vil påtage sig opgaven eller ej. Hvis tjenesten afviser (eller ikke accepterer) opgaven, overdrages undersøgelsesarbejdet til INRAP. INRAP udfører ca. 80 % af de undersøgelser, som staten bestiller, mens de resterende 20 % udføres af de bemyndigede kommunale arkæologiske tjenester ⁽⁹⁾.

- (15) Er der behov for en undersøgelse, kan den foretages af en kommunal arkæologisk tjeneste, der er bemyndiget hertil af staten i overensstemmelse med artikel L. 522-8 i lov om natur- og kulturarv, eller, hvis dette ikke er muligt, af INRAP. Pr. 31. december 2024 havde 63 kommunale tjenester en sådan bemyndigelse.
- (16) Bemyndigelsen giver de kommunale tjenester mulighed for at foretage alle eller nogle af de undersøgelser, der bestilles på deres område. I henhold til artikel L. 523-4 og R. 523-25 i lov om natur- og kulturarv kan myndigheden ved afgørelse truffet af det pågældende beslutningsorgan beslutte:
- enten at foretage en undersøgelse som led i den forebyggende arkæologi med henblik på det anlægsarbejde, der skal udføres på dens område. Pr. 31. december 2024 havde 51 kommunale tjenester valgt denne mulighed
 - eller i en periode på mindst tre år (artikel R. 523-27 i lov om natur- og kulturarv) at foretage alle de undersøgelser, der bestilles med henblik på det anlægsarbejde, der skal udføres på dens område. Pr. 31. december 2024 havde 12 kommunale tjenester valgt denne mulighed.
- (17) Efter statens bestilling af undersøgelsen er proceduren for udpegelse af den operatør, der er ansvarlig for at gennemføre undersøgelsen, derfor som følger:
- Hvis der i det område, der er berørt af anlægsarbejdet, findes en bemyndiget kommunal tjeneste, som har valgt at udføre alle undersøgelser, tildeles undersøgelsesarbejdet automatisk.
 - Hvis der i det område, der er berørt af anlægsarbejdet, findes flere bemyndigede kommunale tjenester, er den ansvarlige operatør i prioriteret rækkefølge: kommunen, departementet, regionen. Den pågældende kommunale myndighed (som udpeget efter den prioriterede rækkefølge) underretter staten om sin beslutning om, hvorvidt den vil påtage sig undersøgelsesopgaven, senest 14 dage efter modtagelse af undersøgelsesmeddelelsen. Er der ikke en bemyndiget kommunal tjeneste, der ønsker at foretage undersøgelsesarbejdet, overdrages opgaven til INRAP.
 - Hvis der ikke findes en bemyndiget kommunal tjeneste i det område, der er berørt af anlægsarbejdet, overdrages undersøgelsesarbejdet automatisk til INRAP.
- (18) INRAP varetager også forskningen på grundlag af de forebyggende arkæologiske tiltag og formidlingen af resultaterne heraf. Institutet står endvidere for undervisning, kulturel udbredelse og fremme af interessen for arkæologi ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. *Konkurrenceprægede aktiviteter i forbindelse med arkæologiske udgravninger*

- (19) INRAP foretager ligeledes forebyggende arkæologiske udgravninger ⁽¹¹⁾. Disse udgravninger foretages forud for anlægsarbejder på området, som kan skade de arkæologiske genstande, der er fundet under undersøgelsesarbejderne. Den 1. august 2003 åbnede Frankrig ved lov nr. 2003-707 markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger for konkurrence.

⁽⁸⁾ I Frankrig er et regionalt direktorat for kulturelle anliggender en decentraliseret afdeling under kulturministeriet i hver fransk region.

⁽⁹⁾ Rapport fra Martine Faure, medlem af det franske parlament, som udarbejdet efter bestilling fra ministeren for kultur og kommunikation, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive*, maj 2015 (tilgængelig her: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>).

⁽¹⁰⁾ I henhold til artikel L.523-1 i lov om natur- og kulturarv.

⁽¹¹⁾ I henhold til artikel L.523-1 og R.545-26 i lov om natur- og kulturarv.

- (20) Siden da har bygherren for at opfylde en statslig forpligtelse kunnet vælge en af følgende operatører: i) INRAP, ii) de bemyndigede kommunale arkæologiske tjenester eller iii) enhver anden offentligretlig eller privatretlig person, forudsat at dennes videnskabelige kompetence er sikret ved en tilladelse udstedt af staten ⁽¹³⁾.

2.1.3. *Aktiviteter som »operatør, når alle andre muligheder er udtømte«, i forbindelse med arkæologiske udgravninger*

- (21) I artikel L. 523-10 i lov om natur- og kulturarv hedder det, at når ingen anden aktør har ansøgt om eller opfylder betingelserne for at foretage udgravningerne, foretager INRAP disse på anmodning af bygherren. Artikel L. 523-13 i lov om natur- og kulturarv bestemmer ligeledes, at i tilfælde af ophør af udgravningsoperatørens virksomhed eller tilbagekaldelse af dennes tilladelse eller bemyndigelse overdrages videreførelsen af uafsluttede arkæologiske aktiviteter til INRAP.
- (22) Denne forpligtelse for INRAP gør det muligt at sikre kontinuiteten i den offentlige tjeneste med forebyggende arkæologi på hele det nationale område. Bygherren vælger operatøren inden for forebyggende arkæologiske undersøgelser efter eget valg (INRAP, et godkendt privat organ eller en bemyndiget kommunal tjeneste) og aftaler sammen med denne prisen for arbejdet.
- (23) Denne forpligtelse til at fungere som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, kræver, at INRAP opretholder en tilstedeværelse på hele det nationale område og til enhver tid har de nødvendige kompetencer og ressourcer til at udføre sine opgaver inden for de lovbestede frister. Den medfører således en strukturel omkostning, som ikke fuldt ud kan dækkes af det vederlag, som INRAP modtager, når det handler som operatør, når alle andre muligheder er udtømte.
- (24) Hvis der ikke er nogen ansøger til opgaven, sender bygherren sin anmodning til INRAP sammen med det påbud om udgravningsforpligtelse, der er udstedt af staten, hvortil der er vedlagt en opgavespecifikation med angivelse af de tekniske specifikationer, der skal følges.
- (25) INRAP har derefter to måneder til at sende bygherren et udkast til kontrakt, der fastsætter betingelserne for udførelsen af udgravningerne. Dette skal navnlig omfatte den videnskabelige interventionsplan, den foreløbige dato for påbegyndelse af udgravningerne, arbejdets varighed og prisen for arbejdet. Den kontrakt, der er indgået mellem bygherren og INRAP, sendes til præfekten i regionen, som godkender eller afviser udgravningen, alt efter om betingelserne i kontrakten gør det muligt at opfylde forpligtelsen eller ej.
- (26) Den af INRAP foreslåede pris fastsættes efter de samme kriterier som for enhver konkurrerende aktivitet (efter en rentabilitetslogik). Kriterierne fastsættes ved beslutning truffet af lederen af forretningsstedet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af dets bestyrelse.
- (27) I tilfælde af uenighed mellem bygherren og INRAP med hensyn til betingelserne for gennemførelsen eller prisen bilægges tvisten af præfekten i regionen. Denne statslige voldgiftsprocedure har til formål at give en garanti til bygherren, som ikke har mulighed for at vælge sin operatør.
- (28) Fra den dato, hvor præfekten i regionen udsteder en tilladelse til udgravning, har INRAP seks måneder til at iværksætte arbejdet. Hvis instituttet ikke overholder denne frist, eller hvis arbejdet ikke er afsluttet senest 18 måneder efter denne dato (kan forlænges én gang ved afgørelse truffet af regionens præfekt), anses den af staten fastsatte udgravningsforpligtelse for at være udløbet.
- (29) I tilfælde af ophør af udgravningsoperatørens virksomhed eller tilbagekaldelse af dennes tilladelse eller bemyndigelse, inden udgravningsarbejdet er afsluttet, er INRAP forpligtet til at videreføre det uafsluttede udgravningsarbejde.
- (30) INRAP udarbejder under hensyntagen til, hvor langt arbejdet er skredet frem, og til betingelserne i den opgavespecifikation, der er knyttet som bilag til den af staten fastsatte udgravningsforpligtelse, en videnskabelig interventionsplan med henblik på udførelse af arbejdet.
- (31) Den af INRAP foreslåede pris fastsættes efter de samme kriterier, som hvis der ikke var en ansøger til at stå for udgravningsarbejdet (se betragtning 26).

⁽¹³⁾ Artikel L.523-8 i lov om natur- og kulturarv.

- (32) Ved enighed skal prisen og fristerne for udgravningsarbejdet fastsættes i en kontrakt mellem bygherren og INRAP. Den kontrakt, der er indgået mellem bygherren og INRAP, sendes til præfekten i regionen, som godkender eller afviser udgravningen, alt efter om betingelserne i kontrakten gør det muligt at opfylde forpligtelsen eller ej.
- (33) Kan bygherren og INRAP ikke blive enige om prisen og/eller fristerne, henviser en af parterne sagen til præfekten i regionen, som fastsætter prisen og/eller fristerne på samme betingelser, som hvis der ikke var en ansøger til at stå for udgravningsarbejdet (se betragtning 27).

2.1.4. *Oversigt over INRAP's aktiviteter*

- (34) INRAP har således fået overdraget opgaver, som instituttet ikke udøver i konkurrence med private operatører, der er godkendt af staten (»ikkekonkurrenceprægede« aktiviteter eller »offentlig tjeneste«). Dette omfatter forebyggende arkæologiske undersøgelser, forskning på grundlag af de forebyggende arkæologiske tiltag, formidling af resultater, undervisning, kulturel udbredelse og fremme af interessen for arkæologi. På den anden side konkurrerer INRAP med operatører, der er godkendt af staten inden for området for forebyggende arkæologiske udgravninger (»konkurrenceprægede aktiviteter«). I forbindelse med disse konkurrenceprægede aktiviteter er INRAP underlagt en forpligtelse til offentlig tjeneste, som betyder, at instituttet skal foretage udgravninger efter anmodning fra bygherren og under statens kontrol, når der ikke findes en operatør, der er i stand til at opfylde forpligtelsen.

2.2. **Finansiering af INRAP**

- (35) I artikel L. 524-1 i lov om natur- og kulturarv er det fastsat, at finansieringen af INRAP navnlig hidrører fra: [...] b) tilskud fra staten eller enhver anden offentlig eller privat person, c) det vederlag, som instituttet modtager som modydelse for de udgravningsarbejder, som det udfører.
- (36) INRAP modtog følgende offentlige midler til udførelse af sine ikkekonkurrenceprægede aktiviteter i perioden 2008-2021, dvs. den periode, der er omfattet af klagen:
- a) indtil den 31. december 2015 en del af provenuet fra indtægterne fra gebyret for forebyggende arkæologi (RAP) ⁽¹³⁾
 - b) tilskud over budgetbevillinger ⁽¹⁴⁾
 - c) fra den 1. januar 2016 et driftstilskud udbetalt af kulturministeriet i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 175) ⁽¹⁵⁾
 - d) et driftstilskud udbetalt af kulturministeriet i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 186 om kulturel forskning og videnskabelig kultur, integreret i program 361 om overdragelse af viden og demokratisering af kultur siden 2021) ⁽¹⁶⁾
 - e) forskellige tilskud fra andre offentlige enheder end de franske eller ikkefranske fagministerier ⁽¹⁷⁾.
- (37) Størrelsen af denne finansiering fastsættes årligt i budgetloven.

⁽¹³⁾ Indtil den 31. december 2015 fungerede RAP som en skat, der blev direkte opkrævet inden for rammerne af den nationale fond for forebyggende arkæologi og til undersøgelsesoperatører (INRAP og kommunale myndigheder) for at sætte dem i stand til at udføre deres undersøgelses- og forskningsopgaver. I henhold til artikel L. 524-2 i lov om natur- og kulturarv skal RAP betales af personer, herunder medlemmer af joint ventures, som planlægger at udføre arbejder, der påvirker undergrunden, og som: a) er underlagt krav om forudgående tilladelse eller erklæring i henhold til lov om byplanlægning, b) eller er underlagt krav om en konsekvensvurdering i henhold til miljøloven, c) eller, i tilfælde af andre skovrejsningsarbejder, er underlagt krav om forudgående administrativ erklæring i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved dekret fra Conseil d'État (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager). I tilfælde af delt gennemførelse er det pågældende areal lig det areal, der er omfattet af det generelle arbejdsprogram.

⁽¹⁴⁾ For at afhjælpe den manglende indtægt fra RAP har staten gentagne gange ud over at yde tilskud over budgetbevillingerne udbetalt støtte til udførelsen af sine undersøgelses- og forskningsopgaver.

⁽¹⁵⁾ Dette tilskud erstattede fra den 1. januar 2016 INRAP's direkte opkrævning af RAP, som siden er blevet udbetalt via statens almindelige budget.

⁽¹⁶⁾ Dette tilskud bidrager til finansieringen af INRAP's forsknings- og kulturformidlingsopgaver.

⁽¹⁷⁾ Disse tilskud til marginalomkostninger blev udbetalt til gennemførelse af målrettede ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, navnlig på grundlag af princippet om indkaldelse af projekter.

- (38) I henhold til budgetloven for 2016 nr. 2015-1785 af 29. december 2015, der ophævede artikel L. 524-1, litra a), er INRAP's ikkekonkurrenceprægede aktiviteter efter denne dato i det væsentlige blevet finansieret ved hjælp af et driftstilskud, som staten har udbetalt til INRAP i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 175 om natur- og kulturarv). Siden da er RAP blevet udbetalt via statens almindelige budget. RAP opfylder kravene til en skat.
- (39) Den samlede offentlige finansiering, der blev ydet til INRAP's ikkekonkurrenceprægede aktiviteter i perioden 2008-2021, var på [900-1 300] mio. EUR (*) ⁽¹⁸⁾.
- (40) I perioden 2008-2021 modtog INRAP fra 2015 og fremefter desuden tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med sine aktiviteter som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, med ansvar for arkæologiske udgravninger. Disse tilskud beløber sig til 22,69 mio. EUR for perioden 2015-2018 ⁽¹⁹⁾. I perioden 2019-2021 er beløbet på 21,72 mio. EUR (7,24 mio. EUR om året). INRAP valgte imidlertid i 2019 at tildele hele statens offentlige finansiering, herunder tilskuddet til forpligtelser til offentlig tjeneste, til sine aktiviteter, der ikke var konkurrenceprægede, i overensstemmelse med de forpligtelser, der var indgået for konkurrencemyndigheden. Siden 2019 hidrører finansieringen af INRAP's forebyggende udgravningsaktiviteter ikke fra tilskud til offentlig tjeneste.
- (41) Det årlige tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste vedtages årligt af det franske parlament i henhold til budgetloven. Tilskuddet er opført under budgetbevillingerne knyttet til program 175 om natur- og kulturarv. Der er således tale om en forudgående finansiering efter fast takst og ikke en efterfølgende tilbagebetaling af eller kompensation for de afgifter, der er pålagt INRAP.
- (42) Dette tilskud blev fastsat på grund af den betydelige nedgang på udgravningsmarkedet fra 2012, hvor virksomhedens indtægter faldt med [38-52] % mellem 2013 og 2017. Selv om INRAP indtil 2014 kunne dække de omkostninger, der fulgte af dets forpligtelse til at agere som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, takket være de overskud, der fulgte af dets konkurrenceprægede aktiviteter, gjorde nedgangen på markedet dette umuligt fra 2015. Det blev derfor besluttet at udbetale tilskud fra 2015 og fremefter, der specifikt var rettet mod visse meromkostninger som følge af ovennævnte forpligtelser.
- (43) I perioden 2015-2018 skulle det tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste, der blev udbetalt til INRAP, specifikt dække følgende meromkostninger, der fulgte af de forpligtelser, som lovgiveren havde pålagt markedet for udgravning:
- **Tilstedeværelse på hele området:** INRAP skal opretholde et net bestående af 54 lokaliteter for at dække hele området, mens den primære private operatør, der opererer i hele området, og som ikke er underlagt en sådan forpligtelse, kun har ansvaret for 16. De 38 yderligere lokaliteter medfører meromkostninger til husleje, afgifter og bygge- og anlægsarbejder.
 - **Kompetence i alle interventionsperioder og -miljøer:** INRAP skal til enhver tid beskæftige ca. 60 specialister (arkæozoologer, palynologer osv.). Denne forpligtelse resulterer i mermarginalomkostninger til løn og bidrag forbundet hermed.
 - **Plan for imødegåelse af usikre ansættelsesforhold:** På grundlag af en politisk aftale mellem kulturministeren og fagforeningerne iværksatte INRAP mellem 2014 og 2016 en plan for imødegåelse af usikre ansættelsesforhold, der bestod i at give 210 personer, der var ansat i instituttet på en tidsbegrænset kontrakt, tidsubegrænsede kontrakter i en tid med en meget kraftig afmatning på markedet for udgravninger.
 - **Skatterelaterede meromkostninger:** De yderligere skatteomkostninger er knyttet til det territoriale økonomiske bidrag (*Contribution Économique Territoriale, CET*), som består af den lokale erhvervsskat for virksomheder (*Cotisation Foncière des Entreprises, CFE*) og skatten på virksomheders merværdi (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, CVAE*).
 - Den lokale erhvervsskat for virksomheder: De meromkostninger, der opstår som følge af de 38 yderligere steder, som INRAP har ansvaret for, fører automatisk til en stigning i denne skat. Det skal bemærkes, at denne lokale erhvervsskat udelukkende gør sig gældende for den konkurrenceprægede sektor.

(*) Omfattet af tavshedspligt.

⁽¹⁸⁾ Kilde: de franske myndigheder.

⁽¹⁹⁾ Ibid.

- Skatten på virksomheders merværdi: INRAP betalte 1,5 % af merværdien som en skat på virksomheders merværdi. Da tilskuddet til forpligtelser til offentlig tjeneste resulterede i en højere merværdi, var beskatningsgrundlaget højere, hvilket medførte en meromkostning, der kunne tilskrives den konkurrenceprægede sektor. Siden 2019 er der blevet udbetalt tilskud til den ikkekonkurrenceprægede sektor, hvilket har neutraliseret dens indvirkning på merværdien og dermed på skattens størrelse.
- (44) I perioden 2008-2021 nød INRAP også godt af skattefordelen ved forskning ⁽²⁰⁾. Denne skattefordel blev udbetalt fra 2016 for årene fra 2013 og fremefter. Skattefordelens størrelse for årene 2013-2021 lå på [55-75] mio. EUR ⁽²¹⁾.
- (45) Endelig modtog INRAP et egenkapitalindskud på [20-25] mio. EUR fra kulturministeriet over tre på hinanden følgende regnskabsår (2015, 2016 og 2017), således at instituttet kunne indfri den gæld til Agence France Trésor (AFT), det havde stiftet, da det blev oprettet ⁽²²⁾.
- (46) Ifølge INRAP's aktivitetsrapport for 2020 ⁽²³⁾ havde INRAP pr. 31. december 2020: 2 286 ansatte, en indtjening på 175 millioner euro i 2020 og et nettoresultat på 6,4 millioner euro.

2.3. INRAP's situation på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger

- (47) INRAP er til stede i Auvergne – Rhône-Alpes, Bourgogne – Franche-Comté, Centre – Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée, Nouvelle-Aquitaine og Outre-mer.

Kort 1

INRAP's lokaliteter i Frankrig den 1. januar 2024



Kilde: INRAP's aktivitetsrapport for 2023

⁽²⁰⁾ Skattefordelen ved forskning er en foranstaltning til støtte for forsknings- og udviklingsaktiviteter (F&U), for hvilke de afholdte udgifter er omfattet af et fradrag i selskabsskatten på visse betingelser, der fastsættes ud fra investeringsbeløbene.

⁽²¹⁾ Kilde: de franske myndigheder. De franske myndigheder forklarer konsekvent, at skattefordelen ved forskning er en ikke selektiv foranstaltning til støtte for forsknings- og udviklingsaktiviteter, som efter deres opfattelse ikke udgør statsstøtte.

⁽²²⁾ Kilde: de franske myndigheder.

⁽²³⁾ INRAP's aktivitetsrapport for 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) Med henblik på at opfylde de mål, som lovgiveren har fastsat vedrørende sammenhængen i og den korrekte funktion af den offentlige tjeneste for forebyggende arkæologi (artikel L. 522-1 i lov om natur- og kulturarv), udarbejder kulturministeriet en situationsrapport om markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger. Rapporten er baseret på en regelmæssig informationsstrøm fra statens arkæologiske tjenester vedrørende alle de kontrakter, der er indgået mellem operatører og bygherrer, hvis tjenester tilvejebringes i overensstemmelse med artikel R 523-45 i lov om natur- og kulturarv.
- (49) Denne situationsrapport om markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger skal navnlig omfatte antallet af tilladte udgravninger og de anslåede beløb for de kontrakter, der er indgået mellem bygherrerne og operatørerne.

Tabel 1

Fordeling af antallet af arkæologiske udgravninger som tilladt i Frankrig i perioden 2009-2024

År	INRAP		Andre operatører		I alt
	Antal tilladte forebyggende udgravninger	%	Antal tilladte forebyggende udgravninger	%	
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
I alt	[3 600-4 000]	[38-53] %	[3 300-3 700]	[40-50] %	7 300

- (50) Offentlige data for perioden 2009-2024 viser, at INRAP indtager en betydelig position på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, hvor instituttet i gennemsnit udfører [38-53] % af de tilladte forebyggende udgravninger ⁽²⁴⁾ sammenlignet med [40-50] % for andre operatører i Frankrig ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Referencestørrelsen er antallet af tilladte udgravninger, idet der som ofte bestilles et større antal udgravninger, som dog i sidste ende ikke tillades eller udføres.

⁽²⁵⁾ Kilder: Kulturministeriet, tal for forebyggende arkæologi (frem til den 1. april 2025) og INRAP's aktivitetsrapporter.

Tabel 2

Fordeling af værdien af udgravningskontrakterne mellem 2009 og 2024

År	INRAP		Andre operatører		I alt
	Anslåede udgravningsomkostninger (mio. EUR)	%	Anslåede udgravningsomkostninger (mio. EUR)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
I alt	[...]	[52-61] %	[...]	[41-49] %	[...]

- (51) I perioden 2009-2024 var INRAP's markedsandel i værdi på markedet for forebyggende udgravninger i gennemsnit [52-61] % sammenlignet med [41-49] % for andre operatører (bemyndigede kommunale tjenester og private operatører) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ For de franske myndigheder skyldes denne forskel en mængdeeffekt og en prisseffekt: Mængdeeffekten skyldes, at INRAP på årsbasis i gennemsnit gennemfører flere transaktioner end sine konkurrenter. Prisseffekten skyldes, at de af INRAP årlige salgspriser pr. hektar i perioden 2009-2024 næsten systematisk lå over andre operatørers priser og i gennemsnit er [...] % højere end det nationale gennemsnit ([...] EUR for INRAP sammenlignet med [...] EUR for operatørerne som helhed).

3. DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE

3.1. **Beskrivelse af de foranstaltninger, der er genstand for den formelle undersøgelses-procedure**

- (52) Klagen indgivet af EVEHA vedrører i) den potentielle krydssubsidiering mellem INRAP's konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter og ii) tilskuddene til INRAP's forpligtelser til offentlig tjeneste.

3.1.1. *Den potentielle krydssubsidiering mellem INRAP's ikkekonkurrenceprægede aktiviteter og instituttets konkurrenceprægede aktiviteter.*

- (53) Som anført i betragtning 29 i åbningsafgørelsen hævder EVEHA, at INRAP ikke i sine regnskaber skelner hensigtsmæssigt mellem sine ikkekonkurrenceprægede aktiviteter og sine konkurrenceprægede aktiviteter.

- (54) Dette vedrører navnlig perioden 2008-2018, som svarer til en del af den periode, der er omfattet af Kommissionens foreløbige undersøgelse af disse foranstaltninger, inden INRAP indførte en ny regnskabsmæssig sontring ⁽²⁷⁾:

— Kommissionen bemærkede i sin åbningsafgørelse, at behovet for at forbedre INRAP's omkostningsregnskab er blevet påpeget ved flere lejligheder siden 2013. I forbindelse med de foreløbige forholdsregler nr. 67181 af 6. juni 2013, som den franske revisionsrets retspræsident fremsendte til kultur- og kommunikationsministeren og ministeren for videregående uddannelse og forskning, blev det således præciseret, at det forekom tvingende nødvendigt at iværksætte flere foranstaltninger for at sikre overholdelsen af den frie konkurrence og bevare udgravningsaktiviteternes videnskabelige kvalitet. Der blev navnlig henvist til behovet for at forbedre den omkostningsregnskabsmetode, der i øjeblikket anvendes af INRAP. Desuden erkendte finansministeren og statssekretæren for budget i den årlige offentlige beretning for 2016 fra revisionsretten, at indførelsen af omkostningsregnskaber endnu ikke er afsluttet hos INRAP.

— Som anført af EVEHA ⁽²⁸⁾ og bemærket af Kommissionen i åbningsafgørelsen bemærkede konkurrencemyndigheden (»AdlC«) desuden i sin afgørelse af 1. juni 2017 ⁽²⁹⁾, at INRAP's omkostningsregnskab ikke var tilfredsstillende med hensyn til at sikre fuldt og pålideligt særskilte regnskaber og økonomier for henholdsvis INRAP's ikkekonkurrenceprægede aktiviteter og INRAP's konkurrenceprægede aktiviteter ⁽³⁰⁾. Det blev i afgørelsen tilføjet, at det derfor ikke kan udelukkes, at der er risiko for krydssubsidiering mellem de aktiviteter, som INRAP udøver (både aktiviteter uden gevinst for øje og med gevinst for øje), hvilket kan føre til anvendelse af priser, som kan udgøre underbudspriser, eller som kan have fordrejende virkninger ⁽³¹⁾. AdlC bemærkede, at de indtægter, som INRAP har henført til sine aktiviteter med gevinst for øje, har været lavere end de udgifter, der er henført til de samme aktiviteter med gevinst for øje siden 2013, mens forholdene vedrørende instituttets generelle virksomhed har ændret sig i den modsatte retning, hvilket tyder på, at INRAP's generelle virksomhed bygger på dets aktiviteter uden gevinst for øje (idet INRAP's generelle virksomhed består af summen af aktiviteterne med og uden gevinst for øje) ⁽³²⁾. AdlC havde således accepteret INRAP's tilsagn om at udarbejde et omkostningsregnskab, der ikke blot gør det muligt at sikre en streng regnskabsmæssig og økonomisk sontring (fuld og pålidelig) mellem instituttets aktiviteter uden gevinst for øje og instituttets aktiviteter med gevinst for øje, men også at sikre sporbareheden af de ressourcer, der er afsat til hver af dens opgaver, med henblik på at undgå enhver risiko for krydssubsidiering ⁽³³⁾, og havde gjort dette obligatorisk.

- (55) Hvad for det andet angår perioden efter den 1. januar 2018 bemærkede Kommissionen i sin åbningsafgørelse, at INRAP i overensstemmelse med de tilsagn, der blev givet i AdlC's afgørelse af 1. juni 2017, havde indført et omkostningsregnskab, der gjorde det muligt at foretage en mere detaljeret identifikation af indtægter og udgifter knyttet til henholdsvis konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter.

⁽²⁷⁾ Se punkt 35 i åbningsafgørelsen. Den 1. januar 2018 indførte INRAP et nyt omkostningsregnskab, der gør det muligt at identificere indtægter og udgifter knyttet til konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter mere præcist.

⁽²⁸⁾ Se betragtning 42 i åbningsafgørelsen.

⁽²⁹⁾ Afgørelse 17-D-09 af 1. juni 2017 om praksis gennemført af Institut national de recherches archéologiques préventives i sektoren for forebyggende arkæologi.

⁽³⁰⁾ Punkt 132-137 i AdlC's afgørelse af 1. juni 2017.

⁽³¹⁾ Punkt 149 i AdlC's afgørelse af 1. juni 2017.

⁽³²⁾ Punkt 147 i AdlC's afgørelse af 1. juni 2017.

⁽³³⁾ Se resumé af AdlC's afgørelse af 1. juni 2017. EVEHA hævder, at disse tilsagn ikke var blevet overholdt på tidspunktet for klagen. EVEHA anfører, at selskabet den 6. februar 2018 indbragte sagen for konkurrencemyndigheden på grund af manglende overholdelse af disse tilsagn på grundlag af handelslovens artikel L. 464-2, stk. 2.

- (56) Kommissionen bemærkede imidlertid, at den uafhængige revisor, der havde til opgave at kontrollere, verificere og attestere INRAP's nye omkostningsregnskab, i sin overensstemmelseserklæring for 2018 syntes at mene, at der ville kunne foretages forbedringer af INRAP's omkostningsregnskab. Selv om revisoren bekræftede, at INRAP's omkostningsregnskab er i overensstemmelse med de generelle regnskabsprincipper, overholder princippet om særskilte regnskaber, og at det ikke gør det muligt at identificere forekomsten af krydssubsidiering, bemærkede han, at metoden til fordeling af indirekte omkostninger vil skulle udvikles yderligere eller endda forbedres i fremtiden.
- (57) Endelig bemærkede Kommissionen i sin åbningsafgørelse, at overensstemmelseserklæringen fra 2020 ikke længere henviste til behovet for yderligere at udvikle eller endda forbedre metoden til fordeling af indirekte omkostninger. Det fremgik af denne erklæring, at den aktuelle fremlæggelse af omkostningsregnskabet ikke gør det muligt at fastslå, at der foreligger krydssubsidiering. Kommissionen bemærkede imidlertid, at revisoren på trods af denne forbedring ikke udtrykkeligt udelukkede risikoen for krydssubsidiering ⁽³⁴⁾.

3.1.2. Tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste

- (58) Tilskuddene til INRAP's konkurrenceprægede aktiviteter beløber sig til 22,69 mio. EUR i den periode, der er omfattet af klagen. Disse tilskud blev tildelt mellem 2015 og 2018.

3.2. Åbningsafgørelsen

- (59) I åbningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om, hvorvidt der var tale om krydssubsidiering mellem INRAP's konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, som kunne udgøre ulovlig statsstøtte (se betragtning 74 i åbningsafgørelsen).
- (60) Kommissionen har desuden fastslået, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF (se betragtning 48 til 65 i åbningsafgørelsen).
- (61) Kommissionen udtrykte også tvivl om de franske myndigheders holdning, idet de mener, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste falder ind under rammeordning SA.42681, der er gennemført i overensstemmelse med artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾, og derfor er forenelige med det indre marked (se betragtning 78 i åbningsafgørelsen).
- (62) Kommissionen påpegede, at i mangel af pålidelige særskilte regnskaber for henholdsvis konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter kunne støttebeløbet til konkurrenceprægede aktiviteter (omfattet af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste) ikke fastsættes præcist, og det kunne derfor ikke garanteres, at støtten var forholdsmæssig i henhold til artikel 53, stk. 7, i den generelle gruppefritagelsesforordning.
- (63) I sin åbningsafgørelse bemærkede Kommissionen, at de franske myndigheder udelukkede enhver krydssubsidiering til fordel for konkurrenceprægede aktiviteter. Den fandt også, at Frankrig ikke havde fremlagt dokumentation for, at den støtte, der var resultatet af en potentiel krydssubsidiering, var forenelig med det indre marked. Kommissionen havde derfor også rejst tvivl om, hvorvidt foranstaltning i) er forenelig med det indre marked, såfremt denne udgjorde statsstøtte.
- (64) Desuden påtænkte Kommissionen i sin åbningsafgørelse at undersøge, om de to foranstaltninger er forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF (se betragtning 82 til 100 i åbningsafgørelsen).
- (65) Kommissionen havde anført, at forebyggende arkæologi og alle INRAP-aktiviteter efter dens fortolkning af den franske lovgivningsmæssige ramme synes at bidrage til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, og at det under alle omstændigheder tilkom Frankrig at afgøre, hvilke projekter eller aktiviteter der var forbundet med fremme af kulturen eller bevarelse af kulturarven, idet Kommissionens skønsbeføjelse var begrænset til at undersøge, om der forelå et åbenbart urigtigt skøn (se betragtning 86 og 87 i åbningsafgørelsen).

⁽³⁴⁾ Se betragtning 42 til 44 i åbningsafgørelsen.

⁽³⁵⁾ Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26.6.2014, s. 1).

⁽³⁶⁾ Se betragtning 18 i åbningsafgørelsen.

- (66) For så vidt som al den offentlige finansiering, der blev ydet til INRAP, synes at have til formål at fremme kulturen og bevare kulturarven, satte Kommissionen således i åbningsafgørelsen spørgsmålstegn ved, om den kunne anses for nødvendig, hensigtsmæssig og forholdsmæssig, og om den ikke ville ændre samhandels- og konkurrencevilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (67) I denne henseende havde Kommissionen indledningsvis anført en række forhold, der gjorde det muligt at konkludere, at den finansiering, der var tildelt INRAP, var nødvendig, hensigtsmæssig og forholdsmæssig i forhold til målene om fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, og at den ikke ændrede samhandels- og konkurrencevilkårene på en måde, der stred mod den fælles interesse.
- (68) Kommissionen var imidlertid i tvivl om, hvorvidt der kunne foretages en forenelighedsanalyse i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), TEUF, uden først at skulle tage stilling til kvalificeringen af de omhandlede foranstaltninger som statsstøtte ⁽³⁷⁾.
- (69) I betragtning af at der forelå tvivl, som ikke gjorde det muligt definitivt at udelukke, at der forelå statsstøtte til fordel for INRAP, eller med sikkerhed at fastslå, at den var forenelig med det indre marked, besluttede Kommissionen derfor at indlede den formelle undersøgelsesprocedure for at give de interesserede parter mulighed for at fremsætte deres bemærkninger hertil og nå frem til en konklusion vedrørende de af EVEHA anfægtede foranstaltninger.

4. EVEHA'S BEMÆRKNINGER

- (70) Kun EVEHA fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen til Kommissionen.
- (71) Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger statsstøtte til fordel for INRAP, hævder EVEHA for det første, at selskabet er enig i Kommissionens analyse vedrørende konklusionen om, at tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste – som er rettet mod aktiviteter, der er åbne for konkurrence – udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF.
- (72) For det andet gentager EVEHA det standpunkt, som selskabet gav udtryk for i sin klage, hvorefter den blotte omstændighed, at i) INRAP både udøver konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, og at ii) INRAP ikke har indført et omkostningsregnskab, der er tilstrækkeligt pålideligt til at sikre, at disse to aktiviteter følger hovedprincippet om særskilte regnskaber, er tilstrækkelig til at fastslå, at der foreligger statsstøtte til fordel for INRAP's konkurrenceprægede aktiviteter.
- (73) Hvad angår Kommissionens antagelse om, at støtten eventuelt er forenelig med det indre marked – såfremt INRAP-finansieringsforanstaltningerne kvalificeres som forenelige – på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, gør EVEHA for det første gældende, at den tilgang, som Kommissionen har henvist til, og som består i at analysere den finansiering, der er ydet til INRAP, uden at sondre mellem de finansierede aktiviteter (konkurrenceprægede/ ikkekonkurrenceprægede), er behæftet med en retlig fejl, og for det andet, at den ikke kan anvendes i den foreliggende sag.

4.1. Den af Kommissionen foreslåede tilgang er behæftet med en retlig fejl

- (74) EVEHA er for det første af den opfattelse, at det ikke er muligt at foretage en samlet vurdering af hele den finansiering, der er tildelt INRAP, uden at forsøge at sondre mellem de midler, der tildeles hver type INRAP-aktivitet. EVEHA fremfører nedenstående argumenter.
- En vurdering af, om en foranstaltning er forenelig med det indre marked, kræver en undersøgelse af, om der er tale om statsstøtte.
 - Kvalificeringen som statsstøtte skal foretages for den enkelte aktivitet og på grundlag af hvert enkelt relevant marked.
 - I den foreliggende sag er statsstøttereglerne til hinder for, at Kommissionen foretager en samlet analyse af hele den finansiering, der er ydet til INRAP.
 - Analysen af beslutningspraksis bekræfter, at Kommissionen ikke – medmindre der foreligger særlige omstændigheder – kan anvende en »samlet« tilgang som den, der er omhandlet i betragtning 82 ff. i åbningsafgørelsen.

⁽³⁷⁾ Se betragtning 100 i åbningsafgørelsen.

- (75) For det første forklarer EVEHA, at analysen af en støtteforanstaltnings forenelighed således indebærer en successiv undersøgelse af kvalificeringen af denne foranstaltning som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF og derefter, om nødvendigt, af denne foranstaltnings forenelighed med det indre marked, enten på grundlag af artikel 107, stk. 2, i TEUF eller på grundlag af artikel 107, stk. 3, i TEUF.
- (76) For det andet mener EVEHA, at kvalificeringen som statsstøtte kræver en undersøgelse af flere kriterier, herunder om de pågældende aktiviteter er af økonomisk karakter, og om der er tale om eller risiko for konkurrenceforvridning i forbindelse med foranstaltningen.
- (77) EVEHA henviser til Domstolens dom i sagen *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, hvoraf det fremgår, at »[f]or at afgøre, om de pågældende aktiviteter er aktiviteter, der er udført af en »virksomhed« i EU-konkurrencerettens forstand, er det nødvendigt at se nærmere på arten af disse aktiviteter, idet kvalifikationen af »økonomisk aktivitet« skal foretages særskilt for hver enkelt af de forskellige aktiviteter, der udøves af en given enhed«⁽³⁸⁾.
- (78) EVEHA udleder heraf, at retspraksis, når der er tale om en enhed, der som INRAP udøver forskellige former for virksomhed, kræver en forudgående identifikation af i) denne enheds aktiviteter, der er af økonomisk karakter, og de aktiviteter, der ikke er af økonomisk karakter, og ii) det eller de relevante markeder, der kan blive berørt af den finansiering, der er tildelt enheden.
- (79) Hvad for det tredje angår den fælles analyse af finansieringen af alle INRAP's aktiviteter kan den af Kommissionen påtænkte tilgang ifølge EVEHA kun finde anvendelse på betingelse af, at hele den finansiering, der er ydet til INRAP, kan kvalificeres som statsstøtte.
- (80) EVEHA gør imidlertid gældende, at denne betingelse ikke er opfyldt i den foreliggende sag, for så vidt som for det første de franske myndigheder er af den opfattelse, at en del af INRAP's aktiviteter ikke er af økonomisk karakter (hvilket udelukker kvalificeringen som statsstøtte), og for det andet INRAP's aktiviteter, selv om de alle var af økonomisk karakter (som EVEHA har gjort gældende), delvist udføres på markeder, der ikke er åbne for konkurrence, og på hvilke der derfor ikke kan konstateres nogen konkurrenceforvridning (hvilket igen udelukker enhver kvalificering som statsstøtte).
- (81) EVEHA har ligeledes påpeget, at kvalificeringen som statsstøtte, som er en forudsætning for undersøgelsen af dens forenelighed med det indre marked, også forudsætter en kontrol (ud over de finansierede aktiviteter økonomiske karakter) af, at der foreligger en konkurrenceforvridning. Ifølge EVEHA kan denne undersøgelse kun foretages særskilt for hvert relevant marked. I den foreliggende sag og uanset den monopolistiske karakter af visse af INRAP's aktiviteter kan Kommissionen derfor ifølge EVEHA ikke foretage en samlet undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt den støtte, som INRAP har modtaget, er forenelig med det indre marked uden først at fastslå, på hvilket marked (f.eks. arkæologiske udgravninger, undersøgelser osv.) denne støtte kan have en virkning.
- (82) For det fjerde har EVEHA gjort gældende, at Kommissionen ifølge en analyse, som den har foretaget af Kommissionens afgørelser om statsstøtte⁽³⁹⁾, i princippet er forpligtet til i forbindelse med undersøgelsen af foreneligheden af en række foranstaltninger at identificere hver enkelt af dem og derefter for hver enkelt foranstaltning at undersøge, om de udgør statsstøtte, og om de er forenelige med det indre marked.
- (83) EVEHA udleder af de eksempler, som selskabet har henvist til i sit indlæg, at Kommissionen, medmindre flere foranstaltninger er »uløseligt forbundne«, aldrig vurderer hele finansieringen af en virksomhed som helhed, navnlig når denne virksomhed udøver flere typer aktiviteter, og denne finansiering antager flere forskellige former.

⁽³⁸⁾ Domstolens dom af 27. juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, præmis 51.

⁽³⁹⁾ EVEHA henviser som eksempel til Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1412 af 2. marts 2020 vedrørende foranstaltningerne SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) gennemført af Italien til fordel for Tirrenia di Navigazione og dets køber, Compagnia Italiana di Navigazione (EUT L 332, 12.10.2020, s. 45), Kommissionens afgørelse (EU) 2021/1428 af 24. februar 2020 om Rumæniens statsstøtte SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011) til Timisoara International Airport – Wizz Air (EUT L 308 af 1.9.2021, s. 1) og Kommissionens beslutning 2007/613/EF af 10. maj 2007 om Spaniens foranstaltninger C 1/06 (ex NN 103/05) til fordel for Chupa Chups (EUT L 244 af 19.9.2007, s. 20).

4.2. Artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF finder ikke anvendelse på de påklagede foranstaltninger

- (84) EVEHA er af den opfattelse, at de påklagede foranstaltninger ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.
- (85) I den forbindelse gør EVEHA følgende gældende:
- a) Artikel 107, stk. 3, i TEUF kan ikke anvendes til at begrunde krydssubsidiering, som i sagens natur ville være uforenelig med det indre marked.
 - b) Artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF kan ikke anvendes til at validere generelle tilskud på kulturområdet.
 - c) De franske myndigheder har aldrig påberåbt sig artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF i den foreliggende sag.
- (86) For det første minder EVEHA om, at selskabets klage hovedsagelig vedrører krydssubsidiering. Ifølge EVEHA kan det i mangel af særskilte regnskaber for INRAP's forskellige aktiviteter ikke udelukkes, at de tilskud, der er tildelt INRAP til dets ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, overstiger de behov, der er forbundet med disse aktiviteter, og også indirekte finansierer INRAP's konkurrenceprægede aktiviteter.
- (87) Klageren gør gældende, at artikel 107 i TEUF ville gøre en medlemsstats mulighed for at yde tilskud til en virksomhed, der udøver både konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, betinget af, at den pågældende virksomhed indfører særskilte regnskaber, der sikrer, at der ikke sker krydssubsidiering mellem disse to aktiviteter ⁽⁴⁰⁾.
- (88) EVEHA hævder i sit indlæg, at denne retspraksis fastsætter et absolut generelt forbud mod enhver form for krydssubsidiering, som ingen forenelighedsordning kan fravige.
- (89) Klageren insisterer på, at denne retspraksis også finder anvendelse på den kulturelle sektor, og henviser til Kommissionens analytiske skema ⁽⁴¹⁾ om anvendelsen af artikel 107 i TEUF på finansiering af infrastruktur, hvoraf den ene omhandler kulturområdet, og anfører: »If cultural infrastructure is used for both economic and non-economic activities (for example, the organization of conferences and commercial events in museums or culture centers), public funding thereof will fall under State aid rules only insofar as it covers the costs linked to the economic activities in question. In such cases, Member States have to ensure that the public funding provided for the non-economic activities cannot be used to cross-subsidize the entity's economic activities. This can notably be ensured by limiting the public funding to the net cost (including the cost of capital) of the non-economic activities, to be identified on a basis of a clear separation of accounts ⁽⁴²⁾«.
- (90) EVEHA konkluderer, at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF ikke kan anvendes til at begrunde krydssubsidiering, som i sagens natur er forbudt i henhold til EU-retten.
- (91) For det andet hævder EVEHA, at undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF kun giver mulighed for at begrunde støtte til finansiering af specifikke kulturprojekter såsom lån af værker mellem museer, planen om digitalisering af kinematografisk kulturarv og støtte til filmproduktion og produktion inden for den audiovisuelle sektor. Den kan f.eks. ikke bruges til at begrunde generelle tilskud på kulturområdet (f.eks. finansiering af offentlige tv-kanaler).

⁽⁴⁰⁾ Se fodnote 39.

⁽⁴¹⁾ Europa-Kommissionen, »Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation«, punkt 10 (tilgængelig her: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Dansk oversættelse: »Hvis kulturel infrastruktur anvendes til både økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter (f.eks. afholdelse af konferencer og kommercielle arrangementer på museer eller i kulturcentre), vil den offentlige finansiering heraf kun falde ind under statsstøttereglerne, i det omfang den dækker omkostningerne i forbindelse med de pågældende økonomiske aktiviteter. I sådanne tilfælde skal medlemsstaterne sikre, at offentlig finansiering, der ydes til ikkeøkonomiske aktiviteter, ikke kan anvendes til at krydssubsidiere enhedens økonomiske aktiviteter. Dette kan navnlig sikres ved at begrænse offentlig finansiering til nettoomkostningerne (herunder kapitalomkostninger) ved ikkeøkonomiske aktiviteter, som skal fastsættes på grundlag af klare særskilte regnskaber.«

- (92) Ifølge EVEHA forklares denne regel både i) ved den omstændighed, at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF udgør en undtagelse til artikel 107, stk. 1, i TEUF, der som enhver anden undtagelse skal fortolkes strengt, og ii) ved de materielle betingelser, der kræves, for at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF finder anvendelse (navnlig betingelserne om nødvendighed og proportionalitet).
- (93) EVEHA støtter sig desuden på sin analyse af Kommissionens beslutningspraksis, som viser, at foranstaltninger, der erklæres forenelige på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, når de har til formål at støtte en sektor eller en aktivitet generelt (hvilket er sjældent), ikke er forbeholdt en enkelt operatør, men tildeles en gruppe af operatører, der bidrager til udviklingen af sektoren.
- (94) Klageren konkluderer derfor, at i modsætning til, hvad Kommissionen har anført i sin åbningsafgørelse, kan artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF ikke anvendes til at erklære finansieringen af en offentlig institution i sin helhed forenelig med det indre marked alene med den begrundelse, at den opererer i den kulturelle sektor.
- (95) Endelig anfører EVEHA subsidiært, at så vidt det er selskabet bekendt, har de franske myndigheder, som ikke desto mindre er ansvarlige for at anmelde de støtteforanstaltninger, der er tildelt INRAP, og som i princippet er ansvarlige for at godtgøre, at disse foranstaltninger er forenelige med det indre marked, aldrig påberåbt sig artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF (navnlig i deres bemærkninger fra januar og oktober 2019) for at godtgøre, at disse støtteforanstaltninger er forenelige med det indre marked.
- (96) Ifølge EVEHA er den omstændighed, at de franske myndigheder aldrig har anmeldt nogen foranstaltning til finansiering af INRAP og aldrig har påberåbt sig artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF (herunder i deres udvekslinger med Kommissionen, efter at EVEHA indgav sin klage), et meget slående tegn på, at dette grundlag ikke gør sig gældende i den foreliggende sag.

4.3. **Betingelserne i artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF er ikke opfyldt i den foreliggende sag**

- (97) Endelig forklarer EVEHA i sine bemærkninger, at selv om den forenelighedstilgang, som Kommissionen henviste til i åbningsafgørelsen, sandsynligvis ville finde anvendelse, ville betingelserne for anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF under alle omstændigheder ikke være opfyldt.

4.3.1. *Støtten til INRAP er ikke nødvendig*

- (98) For det første forstår EVEHA ud fra Kommissionens forklaringer i åbningsafgørelsen (se betragtning 91 og 92 i åbningsafgørelsen), at behovet for den finansiering, der er ydet til INRAP, udelukkende er knyttet til de specifikke forpligtelser til offentlig tjeneste, som den franske stat har pålagt INRAP.
- (99) EVEHA hævder, at denne antagelse ikke kan gøres gældende.
- (100) På den ene side har EVEHA påpeget, at statsstøtte, der ydes i form af kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, udelukkende skal undersøges i lyset af artikel 106, stk. 2, i TEUF og de forskrifter, som Kommissionen har vedtaget på dette grundlag, og ikke i lyset af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.
- (101) Ved at henvise til INRAP's særlige situation som begrundelse for støttens nødvendighed (dvs. de forpligtelser til offentlig tjeneste, der er pålagt instituttet) kan Kommissionen derfor højst påvise nødvendigheden af den finansiering, der er ydet til INRAP som kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste og ikke med henblik på at fremme kulturen og kulturarven.
- (102) For det andet gør EVEHA under alle omstændigheder gældende, at ingen af de forpligtelser, der er pålagt INRAP, og som der henvises til i betragtning 91 og 92 i åbningsafgørelsen, berettiger en kompensation.
- (103) Dette er ifølge EVEHA navnlig tilfældet, for så vidt angår INRAP's forpligtelse til at overtage ansvaret for de udgravningsarbejder, som der ingen ansøgere fandtes til, eller som den valgte operatør ikke har udført. EVEHA hævder, at sådanne tjenester – idet EVEHA ikke anfægter INRAP's forpligtelse til at levere disse – leveres mod et vederlag, der skal fastsættes frit (med forbehold af statslig voldgift i tilfælde af uenighed mellem parterne). Da disse tjenester skal leveres mod et »normalt« vederlag, kan ingen af de forpligtelser, der er pålagt INRAP, begrunde en eventuel kompensation.

4.3.2. *Den metode, der blev anvendt i åbningsafgørelsen til at undersøge støttens proportionalitet, er irrelevant*

- (104) Ifølge EVEHA kan statsstøtte kun betragtes som forholdsmæssig, hvis det samme resultat ikke kan opnås med mindre støtte og mindre forbrejning. Når støtten overstiger det nødvendige minimum, vil støttemodtageren opnå en ekstraordinær fortjeneste, der kan forbrej konkurrencen unødigt, og støtten kan derfor ikke betragtes som forenelig med fællesmarkedet.
- (105) EVEHA udleder heraf, at støtte, der udbetales til en operatør, kun kan anses for at være forholdsmæssig på betingelse af, ikke blot at dens størrelse er begrænset til det strengt nødvendige minimum, men også at vilkårene for dens udbetaling eller anvendelse er udformet på en sådan måde, at eventuelle konkurrenceforbrejninger begrænses mest muligt.
- (106) Efter EVEHA's opfattelse er disse betingelser ikke opfyldt i den foreliggende sag.
- (107) For det første bemærker EVEHA, at Kommissionens påvisning i åbningsafgørelsen udelukkende er baseret på et kort afsnit og en tabel med detaljerede oplysninger om INRAP's »driftsmarginer«, idet alle aktiviteter er behandlet samlet, hvilket i) ikke giver nogen økonomisk og regnskabsmæssig mening og ii) under alle omstændigheder er utilstrækkeligt til at påvise støttens proportionalitet.
- (108) På den anden side mener EVEHA, at proportionalitetskriteriet i mangel af et omkostningsregnskab, der gør det muligt at foretage en korrekt fordeling af indtægter og udgifter mellem INRAP's forskellige aktiviteter, pr. definition ikke kan opfyldes, da støtteforanstaltningen ikke gennemføres på betingelser, der minimerer eventuelle konkurrenceforbrejninger.

4.3.3. *Foranstaltningernes hensigtsmæssighed er ikke påvist*

- (109) I sine bemærkninger til åbningsafgørelsen hævder EVEHA, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har påvist, hvordan andre foranstaltninger, som potentielt er mindre skadelige for konkurrencen, ikke ville have gjort det muligt at afhjælpe INRAP's (formodede) manglende rentabilitet på grund af de særlige begrænsninger, der er pålagt instituttet.
- (110) EVEHA mener, at en begrænsning af de offentlige finansieringsforanstaltninger til, hvad der er strengt nødvendigt – defineret på grundlag af omkostningsregnskaber, der gør det muligt at fordele INRAP's indtægter og udgifter korrekt mellem dets forskellige aktiviteter – vil være tilstrækkelig til at begrænse de potentielt skadelige virkninger for konkurrencen af den offentlige finansiering, som INRAP modtager. Ifølge EVEHA er denne konstatering tilstrækkelig til at godtgøre, at den støtte, som INRAP har modtaget siden sin oprettelse, ikke er hensigtsmæssig.

4.3.4. *Samhandels- og konkurrencevilkårene påvirkes klart af den pågældende finansiering*

- (111) Endelig bestrider EVEHA de forklaringer, som Kommissionen har givet i sin åbningsafgørelse, hvorefter det kan antages, at den pågældende støtte ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse.
- (112) For det første bestrider EVEHA Kommissionens antagelse om, at INRAP's priser hverken er underbudspriser eller tegn på en aggressiv prispolitik, idet der henvises til den gennemsnitspris pr. hektar, som INRAP anvender, og denne sammenlignes med konkurrenternes priser.
- (113) Ifølge EVEHA er der tre problemer forbundet med denne metode:
- For det første tager denne metode ikke hensyn til INRAP's særlige stilling på markedet. Som etableret operatør (og den vigtigste markedsaktør) inddrages INRAP typisk i de mest sofistikerede og større projekter, som mindre operatører, der ikke altid har de nødvendige ressourcer, ikke altid kan påtage sig.
 - For det andet tager denne metode ikke hensyn til den omstændighed, at en del af INRAP's aktiviteter vedrører byggepladser, som instituttet måtte overtage som operatør, når alle andre muligheder er udtømte. I den forbindelse kunne instituttet fastsætte sine priser uden noget konkurrencepres.
 - For det tredje er EVEHA endelig af den opfattelse, at begrebet »pris pr. hektar«, som der henvises til i åbningsafgørelsen, ikke er relevant for analysen af prispolitikken hos de forskellige operatører på udgravningsmarkedet. Omkostningerne ved en arkæologisk udgravning kan ikke vurderes alene på grundlag af arealet, men bør også tage hensyn til udgravningens kompleksitet, bevarelsen af fund og de tekniske og videnskabelige begrænsninger, der er fastsat i specifikationerne (navnlig med hensyn til menneskelige ressourcer – mand-dage).

- (114) Desuden har EVEHA inden for rammerne af den formelle undersøgelsesprocedure fremlagt fire domme afsagt af forvaltningsdomstolene i Caen og Amiens⁽⁴³⁾ mellem 2022 og 2024, hvor procedurerne for indgåelse af offentlige kontrakter om forebyggende arkæologiske udgravninger, som havde ført til udvælgelsen af INRAP til skade for EVEHA, blev erklæret ugyldige. I disse fire domme annullerede forvaltningsdomstolen – uden dog at fastslå, at der forelå underbudspriser – de offentlige udbudsprocedurer med den begrundelse, at den ordregivende myndighed ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at INRAP's bud, som var mere fordelagtige end EVEHA's bud, ikke opnåede en fordel som følge af de ressourcer eller midler, der var tildelt INRAP i forbindelse med instituttets offentlige funktion.
- (115) For det andet gør EVEHA gældende, at Kommissionens påvisning i åbningsafgørelsen er behæftet med to metodologiske fejl.
- For det første bemærker EVEHA, at selv om de positive virkninger af den støtte, som INRAP har modtaget, i åbningsafgørelsen holdes op imod de negative virkninger, kvantificeres dens virkninger ikke på nogen måde.
 - For det andet bemærker EVEHA, at åbningsafgørelsen begrænser sin analyse til INRAP's prispolitik uden at tage hensyn til de mange andre konkurrencemæssige fordele, som instituttet opnår (herunder privilegeret adgang til visse oplysninger som indhentet via undersøgelsesaktiviteterne), på grund af dets status og/eller den offentlige finansiering, som det nyder godt af.
- (116) Ifølge EVEHA bør Kommissionen også tage hensyn til sådanne fordele i sin analyse af foreneligheden af den finansiering, der er ydet til INRAP, i henhold til artikel 107 i TEUF.

5. BEMÆRKNINGER FRA FRANKRIG

- (117) De franske myndigheder fremsendte deres bemærkninger til åbningsskrivelsen ved skrivelse af 3. februar 2022 og til EVEHA's bemærkninger til åbningsafgørelsen ved skrivelse af 23. juni 2022.
- (118) Indledningsvis minder de franske myndigheder om betydningen af kultursektoren og sektoren for bevarelse af kulturarven i Frankrig samt den centrale plads, som INRAP indtager i denne sektor.
- (119) De franske myndigheder har navnlig givet nedenstående forklaringer.

5.1. Fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven i Frankrig

- (120) Med henblik på at gennemføre den europæiske Valletkonvention af 16. januar 1992⁽⁴⁴⁾ (»Valletkonventionen«) i national ret vedtog Frankrig loven af 2001, hvormed der blev indført et forebyggende arkæologisk system, hvori INRAP spiller en vigtig rolle, og som hovedsagelig har til formål at sikre beskyttelse og undersøgelse af den arkæologiske arv, der er berørt eller kan blive berørt af anlægsarbejder, ved at integrere de respektive krav til videnskabelig forskning, bevarelse af kulturarven og økonomisk og social udvikling.
- (121) Ved at forfølge målet om at fremme bevarelsen af den arkæologiske arv gjorde loven af 2001 det muligt at undgå ødelæggelsen af den enestående franske natur- og kulturarv i betragtning af de mange tidsperioder, der er omfattet, kontinuiteten i de menneskelige beboelsesfaser siden forhistorisk tid og fordelingen og den høje geografiske tæthed af disse beboelsesfaser. Loven omhandler oprettelsen af en offentlig forvaltningsinstitution.
- (122) Således blev INRAP oprettet under tilsyn af det franske kulturministerium og det franske ministerium for videregående uddannelse, forskning og innovation. Instituttet har overtaget AFAN's rettigheder og forpligtelser.

⁽⁴³⁾ Forvaltningsdomstolen i Amiens, den 2. juni 2022, *Eveha c/communauté d'agglomération du Beauvaisis*, nr. 2000766; forvaltningsdomstolen i Caen, den 23. december 2022, *Eveha c/e Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé*, nr. 2202744; forvaltningsdomstolen i Caen, den 23. maj 2024, *Eveha c/Communauté urbaine de Caen*, nr. 2201752; forvaltningsdomstolen i Caen, den 27. maj 2024, *Eveha c/Communauté communes Argentan*, nr. 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Europarådet, den europæiske konvention om beskyttelse af den arkæologiske arv (revideret), Valletta, den 16. januar 1992, ETS nr. 143.

- (123) Den europæiske Vallettakonvention, som alle Den Europæiske Unions medlemsstater er parter i, fastsætter, »at behovet for at beskytte den arkæologiske arv bør afspejles i by- og landplanlægning og kulturudviklingspolitik«, og opfordrer de deltagende stater til »med midler, der er passende for den pågældende stat, at indføre et juridisk system til beskyttelse af den arkæologiske arv«. Den forpligter også staterne til at garantere »den videnskabelige betydning af det arkæologiske forskningsarbejde« og »forøge de materielle ressourcer til redningsarkæologi«.
- (124) INRAP spiller en afgørende rolle i den operationelle kæde af forebyggende arkæologi ved gennem de opgaver, som instituttet varetager, at udføre ikkekonkurrenceprægede og konkurrenceprægede aktiviteter med henblik på at undersøge, bevare og fremme interessen for den arkæologiske arv.
- (125) Instituttets ikkekonkurrenceprægede aktivitet består hovedsagelig i at udføre undersøgelsesarbejder for at opdage og bevare fund, der ville kunne blive ødelagt som følge af anlægsprojekter. INRAP bidrager også til kulturel udbredelse og fremme af interessen for arkæologi og udveksling af viden med det videnskabelige samfund.
- (126) INRAP udfører endvidere økonomiske aktiviteter på markedet for forebyggende udgravninger. Der skal foretages en udgravning for at beskytte arkæologiske fund, der opdaget som led i undersøgelsesarbejdet forud for anlægsprojekter. Siden 2003 har det været fastsat i loven, at bygherren med henblik på at udføre dette arbejde kan henvende sig til offentlige operatører (INRAP og kommunale arkæologiske tjenester) eller private operatører.
- (127) Lovgiver pålagde INRAP at påtage sig forpligtelsen til at udføre udgravningsarbejder, hvor ingen anden operatør havde budt sig til, eller hvor disse arbejder ikke var blevet udført af en sådan operatør, for hele området, for alle tidsperioder og på alle steder. Er der ingen ansøgere til arbejdets udførelse (eller opfylder ingen af ansøgerne betingelserne for udgravningsarbejdet), eller ophører en operatørs virksomhed inden for forebyggende arkæologi, eller tilbagekaldes dennes tilladelse eller bemyndigelse under udgravningsarbejdet, er INRAP forpligtet til at foretage eller genoptage udgravningsarbejdet. INRAP får således overdraget ansvaret i tilfælde af andre operatørers mangler eller misligholdelse.
- (128) I det første tilfælde, hvor der ikke findes nogen operatør med aktiviteter inden for forebyggende arkæologi, der byder sig til eller opfylder betingelserne for arbejdet, er INRAP forpligtet til at udføre udgravningsarbejdet efter anmodning fra bygherren. Bygherren sender sin anmodning til INRAP sammen med det påbud om udgravningsforpligtelse, der er udstedt af staten, hvortil der er vedlagt en opgavespecifikation. INRAP har derefter to måneder til at sende bygherren et udkast til kontrakt, der indeholder betingelserne for udførelsen af udgravningerne. Dette skal navnlig omfatte den videnskabelige interventionsplan, den foreløbige dato for påbegyndelse af udgravningerne, arbejdets varighed og den foreslåede pris for arbejdet. Bygherren sender den kontrakt, der er indgået mellem bygherren og INRAP, til præfekten i regionen. Præfekten i regionen giver derefter tilladelse til udgravningen eller afviser udgravningstilladelsen, hvis udgravningsforpligtelsen ikke kan opfyldes som følge af kontrakten. Den af INRAP foreslåede pris for arbejdet fastsættes af instituttet efter de samme kriterier som for enhver konkurrerende aktivitet. Kriterierne fastsættes ved beslutning truffet af lederen af forretningsstedet i overensstemmelse med de regler, der er fastsat af dets bestyrelse. I tilfælde af uenighed mellem bygherren og INRAP med hensyn til betingelserne for gennemførelsen eller finansieringen af arbejdet bilægges tvisten ved afgørelse truffet af præfekten i regionen. Denne statslige voldgiftsprocedure har til formål at give en garanti til bygherren, som ikke har mulighed for at vælge sin operatør. Fra den dato, hvor præfekten i regionen udsteder en tilladelse til udgravning, har INRAP seks måneder til at iværksætte arbejdet. Hvis instituttet ikke overholder denne frist, eller hvis arbejdet ikke er afsluttet senest 18 måneder efter denne dato (kan forlænges én gang ved afgørelse truffet af regionens præfekt), anses den af staten fastsatte udgravningsforpligtelse for at være udløbet.
- (129) I det andet tilfælde, nemlig ophør af udgravningsoperatørens virksomhed eller tilbagekaldelse af dennes tilladelse eller bemyndigelse, inden udgravningsarbejdet er afsluttet, er INRAP forpligtet til at videreføre det uafsluttede udgravningsarbejde. INRAP udarbejder under hensyntagen til, hvor langt arbejdet er skredet frem, og til betingelserne i den opgavespecifikation, der er knyttet som bilag til den af staten fastsatte udgravningsforpligtelse, en videnskabelig interventionsplan med henblik på udførelse af arbejdet.
- (130) Den af INRAP foreslåede pris for arbejdet fastsættes på samme betingelser som i det første tilfælde (se betragtning 128 ovenfor).
- (131) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen understreger de franske myndigheder betydningen af at bevare den arkæologiske arv, som udgør en vigtig del af den europæiske natur- og kulturarv, for at kunne videregive den til de kommende generationer.

- (132) De hævder, at denne betydning er nedfældet i artikel 167, stk. 1, i TEUF, hvori det hedder, at »Unionen bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet den respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv.« De henviser ligeledes til denne artikels stk. 4, som lyder som følger: »Unionen tager hensyn til de kulturelle aspekter i sin indsats i henhold til andre bestemmelser i traktaterne, navnlig med henblik på at respektere og fremme sine kulturers mangfoldighed.«
- (133) De franske myndigheder forklarer, at arkæologi opfylder tvingende almene hensyn vedrørende bevarelsen af den nationale historiske og kunstneriske arv, forfølgelsen af kulturpolitiske mål samt beskyttelsen af miljøet og bymiljøet. Den nationale historiske og kunstneriske arv kan efter at være blevet opdaget også nyde godt af den beskyttelse af nationale skatte, der er nedfældet i artikel 36 i TEUF.
- (134) Endelig hævder de franske myndigheder, at den franske model for forebyggende arkæologi, der således opfylder forpligtelserne i Vallettakonventionen, har vist sig at være effektiv ved at sikre en god balance mellem behovet for at beskytte hele arvets rigdom og gennemførelsen af anlægsprojekter. Der er således blevet gjort store opdagelser i de senere år, hvilket fremgår af de udgravninger af særlig betydning som for nylig udført af INRAP i Lavau (Frankrig, Aube) på en keltisk fyrstegrav (fra det femte århundrede før Kristus) eller af det godkendte selskab Archeodunum SAS i Sainte-Colombe (Frankrig, Rhône) på et gallo-romersk sted (fra det første til fjerde århundrede efter Kristus).
- (135) De franske myndigheder forklarer også, at INRAP med jævne mellemrum fremmer interessen for resultaterne af udgravningerne gennem videnskabelige publikationer eller publikationer til den brede offentlighed eller gennem udstillinger som den, der arrangeres i *Cité des sciences et de l'industrie* (Paris) og omhandler indbyggerne i det centrale og nordlige Gallien mellem det tredje og første århundrede før Kristus.

5.2. Finansiering af INRAP i lyset af statsstøttere reglerne

- (136) De franske myndigheder påpeger i deres bemærkninger, at Kommissionen i sin meddelelse om begrebet statsstøtte⁽⁴⁵⁾ anerkender, at »[k]ultur er en bærer af identitet, værdier og betydning, der på én gang afspejler og former Unionens samfund. Kultur og bevarelse af kulturarv dækker et bredt spektrum af forskellige formål og aktiviteter, bl.a. [...] arkæologiske fundsteder [...]. Under hensyntagen til deres særlige karakter kan visse aktiviteter, som har at gøre med kultur, bevarelse af kulturarven og naturbeskyttelse, organiseres på en ikkekommerciel måde og således være ikkeøkonomiske. Det er derfor muligt, at offentlig finansiering af sådanne aktiviteter ikke udgør statsstøtte. Endvidere er mange aktiviteter vedrørende kultur og bevarelse af kulturarven objektivt set ikke substituerbare [...], og det er derfor udelukket, at der skulle findes et egentligt marked. Det er Kommissionens synspunkt, at disse aktiviteter også vil kunne anses for at være af ikkeøkonomisk karakter.«
- (137) Desuden henviser de franske myndigheder til Kommissionens forklaringer i meddelelsen om begrebet statsstøtte for at gøre gældende, at statsstøttere reglerne kun finder anvendelse, når modtageren af en foranstaltning er en »virksomhed«. »Hvorvidt en given enhed således skal betragtes som en virksomhed, vil udelukkende afhænge af, hvilke aktiviteter den udøver.« »En enhed, som både har økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter, anses kun for at være en virksomhed i forhold til de økonomiske aktiviteter.«
- (138) De franske myndigheder forklarer derfor, at der ved vurderingen af de foranstaltninger, som EVEHA har klaget over, først og fremmest bør skelnes mellem tilfælde, hvor INRAP udøver økonomiske aktiviteter, og tilfælde, hvor instituttet udøver ikkeøkonomiske aktiviteter.

5.2.1. INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter

- (139) De franske myndigheder minder om, at størstedelen af den offentlige støtte til INRAP skal dække ikkeøkonomiske opgaver af almen interesse (undersøgelser, forskning og fremme af interesse).
- (140) Ifølge de franske myndigheder er INRAP's vigtigste ikkeøkonomiske opgave gennemførelsen af undersøgelsesopgaver, som er hjørnestenen i den forebyggende arkæologi.

⁽⁴⁵⁾ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, (EUT C 262 af 19.7.2016, s. 1).

- (141) De har til formål at finde og gøre rede for arkæologiske levn i jorden ved hjælp af passende materielle midler, uanset placeringen, tidsperioden og det påtænkte anlægsarbejde, med henblik på at kontrollere, om sidstnævnte kan påvirke den arkæologiske arv eller ej. De rapporter, der udarbejdes i forbindelse med disse aktiviteter, indeholder videnskabelige oplysninger, som gør det muligt for staten på en begrundet måde at foreskrive passende foranstaltninger til beskyttelse af kulturarven (udgravninger, ændring af anlægsprojektet eller klassificering som historiske monumenter).
- (142) De franske myndigheder forklarer også, at INRAP tilmed udfører en opgave, der har til formål at bidrage til kulturel udbredelse og fremme af interessen for arkæologi og udveksling af viden med det videnskabelige samfund, hvilket falder ind under de aktiviteter, der er udelukket fra statsstøtteregele, som anført i punkt 31 i statsstøtteregele.
- (143) I lyset af ovenstående hævder de franske myndigheder, at ovennævnte aktiviteter, som er aktiviteter af almen interesse, der gennemføres ved hjælp af offentlig finansiering (på [900-1 300] mio. EUR i perioden 2008-2021), bør betragtes som ikkeøkonomiske aktiviteter.
- (144) Ifølge de franske myndigheder bør disse aktiviteter derfor anses for at falde uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF.

5.2.2. INRAP's økonomiske aktiviteter som operatør, når alle andre muligheder er udtømte

- (145) Samtidig med finansieringen af INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter forklarer de franske myndigheder, at INRAP også udfører forebyggende arkæologiske udgravninger som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, som i perioden 2008-2021 næsten udelukkende blev finansieret af INRAP's indtægter fra udgravningsmarkedet, idet offentlige tilskud (tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste) kun tegnede sig for [...] % af INRAP's indtægter fra disse aktiviteter.
- (146) De franske myndigheder forklarer, at formålet med disse tilskud til forebyggende arkæologiske udgravninger er at hjælpe INRAP med at opfylde de almennyttige forpligtelser, der påhviler instituttet i henhold til lovgivningen, med henblik på at sikre, at de forebyggende udgravninger under alle omstændigheder gennemføres korrekt, således at det ikke går ud over bygge- og anlægsmarkedet.
- (147) På grundlag af de franske myndigheders forklaringer er INRAP forpligtet til at:
- have kompetencer inden for alle tidsperioder og geomorfologiske forhold
 - foretage udgravninger, hvis der ikke findes nogen ansøgere til bygherrernes udbud
 - overtage en udgravning, i tilfælde af at en operatør misligholder sine forpligtelser i forbindelse med opgaven.
- (148) For at illustrere betydningen af disse opgaver og behovet for at finansiere dem gennem tilskud fremhæver de franske myndigheder følgende data:

Tabel 3

Meromkostninger i forbindelse med INRAP's aktiviteter som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, i perioden 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	I ALT
Meromkostninger lokalitet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Meromkostninger ekspertise	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Meromkostninger plan for imødegåelse af usikre beskæftigelsesforhold	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	I ALT
Meromkostninger lokal erhvervsskat for virksomheder	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Meromkostninger skat på virksomheders merværdi	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
SAMLEDE MERMARGINALOMKOSTNINGER, DER SKAL FINANSIERES	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	–	–	–	22 692 000
Forskel mellem INRAP's omkostninger og tilskuddet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	- [...]

- (149) De franske myndigheder forklarer, at det årlige tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste, der faktisk blev tildelt den økonomiske sektor, i perioden 2015-2017 forblev lavere end de marginalomkostninger, der blev afholdt af INRAP. For 2018, som var det år, hvor det nye omkostningsregnskabssystem trådte i kraft (indført fra den 1. januar 2018), var de mermarginalomkostninger, som virksomheden skulle afholde, i sidste ende lavere end det årlige tilskud. Ifølge de franske myndigheder kan denne forskel navnlig forklares ved reduktionen af mermarginalomkostningerne forbundet med etableringsudgifter som følge af en kortsigtet virkning af indførelsen af det nye omkostningsregnskab og en langsigtet virkning af kontrollen med forpligtelserne på lokaliteterne. Når dette er sagt, hævder de franske myndigheder, at tilskuddet for 2018 ikke gør det muligt at dække hele forskellen mellem det kumulerede tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste og de samlede meromkostninger i perioden 2015-2018, som beløber sig til [...] mio. EUR. I perioden 2019-2021 blev de [...] mio. EUR i mermarginalomkostninger som følge af de begrænsninger, der blev pålagt INRAP på udgravningsmarkedet, finansieret fuldt ud af instituttets egne midler.
- (150) Selv om de franske myndigheder anerkender, at denne finansiering kan kvalificeres som statsstøtte, bestrider de den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i sin åbningsafgørelse med hensyn til denne støttes eventuelle uforenelighed med bestemmelserne i artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning.
- (151) De franske myndigheder fastholder, at ovennævnte finansiering opfylder kravene i artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning, som bl.a. fritager driftsstøtte til kultur og bevarelse af kulturarven på under 50 mio. EUR før 2017, 75 mio. EUR fra 2017 til 2023 og derefter 82,5 mio. EUR pr. virksomhed pr. år fra anmeldelsespligten i artikel 108, stk. 3, i TEUF (artikel 4, stk. 1, litra z), i den generelle gruppefritagelsesforordning).
- (152) De franske myndigheder hævder, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste i den periode, hvor klagen blev behandlet, beløb sig til 22,69 mio. EUR, der blev udbetalt mellem 2015 og 2018⁽⁴⁶⁾, hvilket er et godt stykke under ovennævnte tærskler.

⁽⁴⁶⁾ I perioden 2019-2021 er beløbet på 21,72 mio. EUR (7,24 mio. EUR om året). INRAP valgte imidlertid i 2019 at tildele hele statens offentlige finansiering, herunder tilskuddet til forpligtelser til offentlig tjeneste, til sine aktiviteter, der ikke var økonomiske, i overensstemmelse med de forpligtelser, der var indgået for konkurrencemyndigheden. Siden 2019 hidrører finansieringen af INRAP's forebyggende udgravningsaktiviteter ikke fra tilskud til offentlig tjeneste.

- (153) De franske myndigheder har forklaret, at INRAP's aktiviteter svarer til de aktiviteter, der er opregnet i artikel 53, stk. 2, i den generelle gruppefritagelsesforordning, navnlig litra b), hvori der henvises til »materiel kulturarv, herunder alle former for flytbar og fast kulturarv og arkæologiske fundpladser, monumenter, steder og bygninger af historisk interesse, naturarv, der er direkte knyttet til kulturarv, eller som er formelt anerkendt som kultur- eller naturarv af en medlemsstats kompetente offentlige myndigheder«.
- (154) Ifølge de franske myndigheder finansierer de tilskud, som klagen omhandler, omkostninger, der er støtteberettigede i henhold til artikel 53, stk. 5, litra d), e) og f), i den generelle gruppefritagelsesforordning (omkostninger til leje og materialer på lokaliteterne på hele det nationale område, personaleomkostninger med henblik på at have alle videnskabelige specialer til rådighed i instituttet og have permanente hold af videnskabelige medarbejdere, der sikrer INRAP's operationelle kapacitet i hele landet og for alle typer interventionsmiljøer (plan for imødegåelse af usikre beskæftigelsesforhold)).
- (155) De franske myndigheder bemærker, at Kommissionen i betragtning 78 i åbningsafgørelsen anfører, at det ikke kan udelukkes, at den støtte, der ydes i henhold til artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning, finansierer støttemodtageren ud over den rimelige fortjeneste.
- (156) I betragtning af de pågældende beløb er de imidlertid ikke i tvivl om, at de tildelte tilskud opfylder betingelserne om intensitet og proportionalitet i artikel 53, stk. 7, som fastsætter, at der skal tages hensyn til en rimelig fortjeneste.
- (157) På den ene side (se Tableau 3) gjorde driftsstøtten i form af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste det ikke muligt at dække alle meromkostninger i perioden 2015-2018 på [...] mio. EUR. Dette gælder så meget desto mere i perioden 2015-2021, hvor tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste fra 2019 ophørte med at blive allokert til aktiviteter leveret af en operatør, der er blevet udpeget, når alle andre muligheder er udtømte, og de samlede meromkostninger beløb sig til [7,03-28,8] mio. EUR. For alle forebyggende arkæologiske udgravningsaktiviteter (herunder aktiviteter, der udføres af operatører, der er blevet udpeget, når alle andre muligheder er udtømte) beløber balancen mellem ressourcer og udgifter sig på den anden side til [...] mio. EUR (bruttodrifts-overskud efter tildeling af skattefordelen ved forskning) i de regnskabsår, der slutter i 2008-2021 (se Tableau 5 nedenfor), hvilket udgør en driftsmargin på ca. [2,8-4,6] % og dermed en rimelig fortjeneste. Størrelsen af denne støtte blev fastsat på grundlag af rimelige fremskrivninger for de omkostninger, der følger af de forpligtelser, som INRAP er pålagt ved den franske lov om natur- og kulturarv, for så vidt angår udgravninger, dvs. et aktivitetsområde i hele området, menneskelige ressourcer med kompetencer inden for alle tidsperioder, alle interventionssteder og -miljøer og interventioner i tilfælde af den oprindelige operatørs fravær eller misligholdelse.
- (158) Da de franske myndigheder mener, at betingelserne for anvendelse af forordningen er opfyldt, navnlig med hensyn til aktiviteter, støtteberettigede omkostninger og intensitet, er tilskuddene af hensyn til retssikkerheden omfattet af rammeordning SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3. INRAP's adskillelse af deres regnskaber

- (159) Indledningsvis minder de franske myndigheder om eksistensen af og rammerne for INRAP's adskillelse af deres regnskaber, som gradvist er blevet styrket og forbedret.

5.3.1. Perioden 2008-2017

- (160) Specifikt for perioden 2008-2017 forklarer de franske myndigheder, at INRAP fører særskilte regnskaber for henholdsvis sine ikkeøkonomiske aktiviteter, der finansieres af kulturministeriet, og sine økonomiske aktiviteter.
- (161) De franske myndigheder forklarer derfor, at INRAP's regnskaber før den 1. januar 2018 var baseret på nedenstående fordelingsprincipper.

Fase 1: allokering af direkte omkostninger til aktivitetsområder og organisatoriske enheder. INRAP allokere i første omgang alle direkte omkostninger til deres aktivitetsområde (udgravninger, undersøgelser, forskning, fremme af interesse osv.) og organisatoriske enhed (hovedkontorets ledelse, interregionale afdelinger og arkæologiske forskningscentre). Forbruget af støttetjenester (logistik, IT, uddannelse osv.) og strukturelle omkostninger henføres til indirekte forpligtelser og strukturelle forpligtelser.

⁽⁴⁷⁾ SA.42681 – Rammeordning fritaget for anmeldelse af støtte til kultur og bevarelse af kulturarv.

Fase 2: sammenkædning af direkte omkostninger med aktiviteter i sektorer. Aktiviteterne kædes sammen med en konkurrencepræget sektor inden for udgravning og ekspertbistand.

Konkurrencepræget sektor	Ikkekonkurrencepræget sektor	Blandet sektor
Udgifter til udgravninger lov fra 2003	Udgifter til diagnosticeringer lov fra 2003	Indirekte udgifter
Udgifter til konsulentbistand Uddannelse	Udgifter til diagnosticeringer lov fra 2001*	Strukturudgifter
	Udgifter til udgravninger lov fra 2001*	Beskatning
	Udgifter til fremme af interesse	
	Forskningsudgifter	
	Udgifter til programsatte udgravninger under INRAP-initiativet**	

Fase 3: fordeling af (indirekte) forpligtelser inden for den blandede sektor (konkurrencepræget og ikkekonkurrencepræget sektor). Denne fase vedrørte fordelingen af forpligtelser inden for den blandede sektor. INRAP fordelte de indirekte driftsmæssige forpligtelser mellem alle de arkæologiske aktiviteter, som forpligtelserne vedrørte, på grundlag af aktivitetens omfang i mand-dage. De fælles strukturelle omkostninger, som var fælles for den konkurrenceprægede og den ikkekonkurrenceprægede sektor, blev opdelt efter fordelingen af mand-dage efter aktivitet og sektor. Skatteomkostninger allokeres ligeledes efter specifikke regler:

- Det fulde territoriale økonomiske bidrag (100 %) blev henført til sektoren med gevinst for øje.
- Skattefordelen ved forskning blev henført til udgravningsaktiviteten.
- Lønafgiften blev fuldt ud henført til den ikkekonkurrenceprægede sektor.

Fase 4: allokering af indtægter. Direkte indtægter henføres i første omgang til det pågældende aktivitetsområde og den pågældende organisatoriske enhed. Tilskud fordeles som følger:

- Det fulde driftstilskud (100 %) (budgetteret gebyr for forebyggende arkæologi) tildeles den ikkekonkurrenceprægede aktivitet.
- Det fulde tilskud til forskning (100 %) tildeles forskningsaktiviteten.
- Driftstilskuddet tildeles den ikkekonkurrenceprægede sektor.
- Tilskuddet til forpligtelser til offentlig tjeneste tildeles den konkurrenceprægede sektor.

(162) De påpeger, at det har været muligt at finjustere disse regnskaber efter forskellige instrukser og anbefalinger.

(163) Som svar på EVEHA's påstande i klagen og på Kommissionens forklaringer i åbningsafgørelsen anfører de franske myndigheder, at der for perioden 2011-2013 blev indgået en resultatbaseret kontrakt mellem INRAP og de pågældende fagministerier (»Contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'INRAP 2011-2013«), som blev forlænget til 2014. Heri hed det, at INRAP allerede havde indført omkostningsregnskaber, der gør det muligt på den ene side at skelne mellem og fordele omkostningerne mellem sektorer med og uden gevinst for øje og på den anden side at inddelte aktiviteterne efter vigtige kendetegn: undersøgelser, udgravninger, forskning, fremme af interesse og internationale foranstaltninger.

(164) I denne forbindelse minder de franske myndigheder om, at den foreløbige forholdsregel nr. 67181 af 6. juni 2013, som den franske revisionsrets retspræsident fremsendte til kultur- og kommunikationsministeren og ministeren for videregående uddannelse og forskning for perioden 2002-2011, og som klageren allerede har henvist til, anerkender eksistensen af et omkostningsregnskab, selv om den understreger behovet for en forbedring heraf ⁽⁴⁸⁾.

(165) De franske myndigheder hævder også, at der i forlængelse af revisionsrettens beretning fra 2013 i den resultatbaserede kontrakt for perioden 2015-2017, som blev forlænget til 2018, henvises til, at det offentlige foretagende i flere år havde arbejdet på indførelsen af omkostningsregnskaber med henblik på at forbedre kvaliteten af oplysningerne om dets produktionsomkostninger, struktur og variable elementer.

⁽⁴⁸⁾ I den foreløbige forholdsregel omtales mangler i det aktuelle omkostningsregnskab.

- (166) De franske myndigheder har således anført, at INRAP har taget skridt til at forbedre kvaliteten af den budgetmæssige, regnskabsmæssige og analytiske forvaltning gennem en omfattende intern kontroltilgang. Ifølge de franske myndigheder har instituttet bestræbt sig på at styrke sit system ved hjælp af ajourførte, validerede og konsekvente styringsværktøjer. Det interne kontrolsystem, risikokortlægningen og handlingsplanerne forelægges således årligt bestyrelsen til drøftelse.
- (167) De franske myndigheder har endvidere henledt opmærksomheden på, at revisionsretten har noteret sig de skridt, INRAP har taget for at forbedre sit forvaltningssystem, fordi den i sin årsberetning for 2016 i forbindelse med henvisningen til INRAP's politik på arkælogiområdet anførte, at instituttets omkostningsregnskab er blevet forbedret på det økonomiske område, og der er sket gode fremskridt, hvad angår anvendelsen af informations-systemet til forvaltning af undersøgelses- og udgravningsaktiviteter i deres forskellige aspekter (ressourceplanlægning, budgetforvaltning, overvågning af tidsforbrug). Disse værktøjer skal gøre det muligt på et objektivt grundlag at sondre mellem udgifter til instituttets aktiviteter til offentlig tjeneste, der finansieres med offentlige midler, og udgifter til instituttets aktiviteter med gevinst for øje (hovedsagelig udgravninger) for ikke at fordreje konkurrencevilkårene i forhold til andre operatører. Dette skal sikre et bedre kendskab til omkostninger og nettoindtægter for hver aktivitet og udgør en vigtig løftestang for forbedring af instituttets forvaltning. Der er også gradvis blevet indført intern regnskabs- og budgetkontrol. ⁽⁴⁹⁾
- (168) Desuden forklarer de franske myndigheder, at AdIC i modsætning til, hvad EVEHA har hævdet, i sin beslutning fra 2017 ⁽⁵⁰⁾ ikke fastslog, at INRAP havde overtrådt konkurrencereglerne, og derfor blev der fra deres side ikke truffet en beslutning om pålæggelse af en sanktion. Desuden hævder de franske myndigheder, at AdIC ikke har konstateret manglende særskilte regnskaber for henholdsvis INRAP's konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, men blot har bemærket, at systemet kan forbedres ⁽⁵¹⁾.
- (169) Afslutningsvis anfører de franske myndigheder, at INRAP i perioden 2008-2017 førte et omkostningsregnskab, som blev forbedret som følge af de forskellige foranstaltninger, der er truffet siden 2013, samtidig med at instituttet overholdt de lovgivningsmæssige rammer, der er fastsat ved dekret nr. 2012-1246 af 7. november 2012 om budgetforvaltning og offentlige regnskaber.

5.3.2. *Perioden efter 2018*

- (170) Pr. 1. januar 2018 havde INRAP indført en ny omkostningsregnskabsmodel for at sikre en endnu strengere og mere pålidelig regnskabsmæssig og finansiell adskillelse mellem dets aktiviteter uden gevinst for øje (ikkeøkonomiske offentlige tjenester) og dets aktiviteter med gevinst for øje (økonomisk sektor, der er åben for konkurrence) baseret på meromkostningsmetoden.

Fase 1: allokering af direkte omkostninger til aktivitetsområder og organisatoriske enheder. INRAP allokerer i første omgang alle direkte omkostninger til deres aktivitetsområde (udgravninger, undersøgelser, forskning, fremme af interesse osv.) og organisatoriske enhed (hovedkontorets ledelse, interregionale afdelinger og arkæologiske forskningscentre). Forbruget af støttetjenester (logistik, IT, uddannelse osv.) og strukturelle omkostninger henføres til indirekte forpligtelser og strukturelle forpligtelser.

Fase 2: sammenkædning af aktiviteter med sektorer (den konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede sektor). Aktiviteterne kædes sammen med en sektor:

Økonomisk sektor, der er åben for konkurrence	Ikkeøkonomisk sektor	Kan ikke henføres til nogen sektor
Udgifter til udgravninger lov fra 2003	Udgifter til diagnosticeringer lov fra 2003	Indirekte udgifter
Udgifter til konsulentbistand	Udgifter til diagnosticeringer lov fra 2001*	Strukturudgifter
Uddannelse	Udgifter til udgravninger lov fra 2001*	Beskatning
	Udgifter til fremme af interesse	
	Forskningsudgifter	
	Udgifter til programsatte udgravninger under INRAP-initiativet**	

⁽⁴⁹⁾ Den franske revisionsrets årsberetning for 2016, s. 566.

⁽⁵⁰⁾ Se fodnote 29.

⁽⁵¹⁾ AdIC henviser til manglen på fuldt tilfredsstillende regnskabsværktøjer og de mangler, der fortsat er i INRAP's omkostningsregnskab.

Fase 3: behandling af forpligtelser til støttefunktioner og strukturelle omkostninger. Denne fase vedrører indirekte forpligtelser og strukturelle omkostninger og er opdelt i to trin:

- Som et første trin fordeler INRAP de indirekte driftsmæssige forpligtelser mellem alle de arkæologiske aktiviteter, som forpligtelserne vedrører, på grundlag af aktivitetens omfang i mand-dage.
- INRAP fordeler derefter de fælles strukturelle omkostninger, navnlig omkostningerne til hovedkontoret og de centrale støttefunktioner, som udgør fælles forpligtelser for henholdsvis den konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede sektor. Allokeringen er baseret på meromkostningsmetoden, hvor der bruges en specifik fordelingsnøgle. Strukturelle omkostninger, der ikke kan tildeles direkte, opdeles efter en sats på [...] % for den økonomiske sektor, der er åben for konkurrence, og [...] % for den ikkeøkonomiske sektor. Dette forhold blev beregnet ved at kombinere to kriterier: et eksternt kriterium baseret på et benchmark for 12 private konkurrenter og et internt kriterium for støtteaktiviteter. Andelen på [...] % er gennemsnittet af disse to scenarier, hvilket resulterer i en fordeling, der kan anvendes som begrundelse for meromkostninger.
- Skatteomkostninger allokeres ligeledes efter specifikke regler:
 - Det fulde territoriale økonomiske bidrag (100 %) blev henført til den konkurrenceprægede sektor.
 - Skattefordelen ved forskning blev henført til udgravningsaktiviteten.
 - Lønafgiften blev fuldt ud henført til den ikkekonkurrenceprægede sektor.

Fase 4: allokering af indtægter. Direkte indtægter henføres i første omgang til det pågældende aktivitetsområde og den pågældende organisatoriske enhed. Tilskud fordeles som følger:

- Siden 2019 er alle driftstilskud blevet tildelt den ikkekonkurrenceprægede sektor.
- Det fulde tilskud til forskning (100 %) tildeles forskningsaktiviteten.

- (171) For denne periode minder de franske myndigheder om, at revisionsfirmaet, der er udpeget som uafhængig revisor i henhold til INRAP-kontrakten for revision af modellen for omkostningsregnskaber, omkostningsberegning og attestering, i sin overensstemmelseserklæring for 2018 anfører, at INRAP's omkostningsregnskab overholder princippet om adskillelse af regnskaberne og ikke gør det muligt at fastslå, om der er tale om krydssubsidiering.
- (172) De franske myndigheder påpeger, at revisoren også anførte, at metoden til fordeling af indirekte omkostninger i fremtiden vil skulle udvikles yderligere eller endda forbedres. Desuden forklarer de franske myndigheder, at revisoren i sin overensstemmelseserklæring for 2019 ikke medtog denne anmodning om en mere detaljeret metode til fordeling af indirekte omkostninger, hvilket viser, at denne metode i mellemtiden var blevet forbedret, og at revisorens anbefaling var blevet fulgt.
- (173) Ifølge de franske myndigheder konkluderede revisoren igen for 2020, at INRAP's omkostningsregnskab er i overensstemmelse med de generelle regnskabsprincipper og omfatter alle omkostninger og overholder princippet om adskillelse af regnskaberne, at INRAP's omkostningsregnskab er i overensstemmelse med de generelle principper for det almindelige regnskab, og at den aktuelle opstilling af INRAP's omkostningsregnskab ikke gør det muligt at fastslå, om der er tale om krydssubsidiering.
- (174) Desuden anfører de franske myndigheder, at det omkostningsregnskab, der blev indført i 2018 i forbindelse med de tilsagn, der blev afgivet over for konkurrencemyndigheden, viser indtægter og forpligtelser i forbindelse med instituttets ikkeøkonomiske og økonomiske aktiviteter i henhold til en metode og fordelingsnøgler anbefalet af et uafhængigt konsulentfirma, hvis princip AdIC har accepteret, fordi sidstnævnte indtil videre ikke har udtrykt tvivl om overholdelsen af INRAP's tilsagn.
- (175) De franske myndigheder påpeger, at omkostningerne forbundet med INRAP's aktiviteter i overensstemmelse med princippet om adskillelse af regnskaberne bestemmes ved direkte fordeling af de driftsmæssige forpligtelser og indirekte fordeling af de strukturelle omkostninger på grundlag af specifikke fordelingsnøgler, hvis sammenhæng og relevans sikrer en kvantitativ årsagssammenhæng mellem arbejdsenhederne.

- (176) Ifølge de franske myndigheder gør INRAP's omkostningsregnskab det således muligt præcist at fastslå alle de omkostninger, der er forbundet med hver enkelt af INRAP's aktiviteter, navnlig omkostningerne i den ikkeøkonomiske sektor.
- (177) De franske myndigheder bestrider klagerens påstand, som Kommissionen henviste til i sin åbningsafgørelse, om, at instituttets omkostningsregnskabsmetode angiveligt er problematisk.
- (178) De forklarer, at de ud over forbindelsen mellem omkostningsregnskaber og størrelsen af offentlige subsidier er overraskede over den udokumenterede påstand om et angiveligt alt for højt niveau af offentlige tilskud. Størrelsen på sidstnævnte estimeres af kulturministeriet ud fra INRAP's operationelle og budgetmæssige behov, som anses for nødvendige for gennemførelsen af instituttets offentlige funktion. Støttebeløbet forelægges efterfølgende det franske parlament, som vedtager det, i form af budgetbevillinger opført i budgetloven. Driftstilskuddene udbetalt til INRAP's ikkeøkonomiske sektor blev holdt på et stabilt niveau (ekskl. covid-19-støtte) i de tre regnskabsår, der sluttede i 2018, 2019 og 2020.
- (179) Ifølge de franske myndigheder er klagerens påstand så meget desto mere fejlagtig, som disse tilskud for disse tre regnskabsår viste sig at være utilstrækkelige til at dække alle de omkostninger, der var forbundet med aktiviteterne i denne sektor, idet passiverne var blevet dækket af indtægterne i den konkurrenceprægede sektor ⁽⁵²⁾.
- (180) Desuden hævder de franske myndigheder, at revisionsretten, som er en uafhængig domstol, har til opgave at bedømme, revidere og evaluere offentlige regnskaber efter de gældende nationale og europæiske standarder, herunder dem, der vedrører omkostningsregnskaber (jf. dekretet fra 2012, der er nævnt i betragtning 169 ovenfor).
- (181) Revisionsretten indledte imidlertid ikke nogen procedure mod INRAP. Tværtimod fremhævede revisionsretten som nævnt ovenfor i sin årsberetning for 2016 forbedringen af INRAP's budgetforvaltningssystem.
- (182) De franske myndigheder påpeger desuden, at kulturministeriet i sin interne risikokontrol i 2020 glædede sig over INRAP's bestræbelser på at opretholde og fremme den interne kontroltilgang. I overensstemmelse hermed konstaterer det generelle økonomiske og finansielle tilsyn (*Contrôle Général Économique et Financier*, CGEfi), som udfører kontrol, revision og rådgivning under økonomi- og finansministerens myndighed, navnlig i henhold til dekret nr. 017-510 af 7. april 2017 og dekret nr. 2012-1246 af 7. november 2012, i 2021 den effektive gennemførelse i INRAP af den interne budget- og regnskabskontrol, der har til formål at sikre kvaliteten af de udarbejdede regnskaber, og det offentlige foretagendes interne kontrolsystems høje niveau.
- (183) På grundlag af ovenstående hævder de franske myndigheder, at INRAP, som opfyldte de standarder, der var fastsat i de ved lov og administrative forskrifter fastsatte standarder for regnskaber før 2018, løbende har styrket og forbedret det eksisterende omkostningsregnskabssystem for at opfylde de voksende krav, herunder AdIC's krav i 2018, og for så nøje som muligt at skelne mellem udgifter og indtægter i forbindelse med instituttets aktiviteter til offentlig tjeneste, der finansieres med offentlige midler, og udgifter og indtægter i forbindelse med konkurrenceprægede aktiviteter, således som det fremgår af revisorernes erklæringer.

5.4. Ingen krydssubsidiering og de påklagede foranstaltningers forenelighed

5.4.1. Frankrigs argumenter for, at der ikke er tale om krydssubsidiering

- (184) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen har de franske myndigheder forklaret, at det i overensstemmelse med de principper om bevisbyrde, der gælder for statsstøtte, påhviler Kommissionen at bevise, at der foreligger støtte.
- (185) Ifølge de franske myndigheder har Den Europæiske Unions Ret således præciseret, at de omstændigheder, der lægges parten til last, og begrundelsen for en afgørelse fra Kommissionen skal give de berørte parter »kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning«, således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret ⁽⁵³⁾. De har ligeledes anført, at det følger af Domstolens retspraksis, at Kommissionen i det mindste er »forpligtet til at sikre, at de oplysninger, den råder over, selv om de er ufuldstændige og fragmentariske, udgør et tilstrækkeligt grundlag for at konkludere« ⁽⁵⁴⁾, at der er tale om støtte.

⁽⁵²⁾ Ifølge oplysningerne fra de franske myndigheder medførte INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter et tab på 1,88 mio. EUR i perioden 2018-2020.

⁽⁵³⁾ Rettens dom af 14. juli 2016, *Forbundsrepublikken Tyskland mod Europa-Kommissionen*, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, præmis 59.

⁽⁵⁴⁾ Domstolens dom af 17. september 2009, *Kommissionen mod MTU Friedrichschafen GmbH*, C520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, præmis 56.

- (186) Ifølge de franske myndigheder præciserede Domstolen, når det drejer sig om at bevise, at der forelå krydssubsidiering, at det ikke kunne udelukkes, at »der ved manglende særskilt regnskab for virksomhedens forskellige aktiviteter har foreligget en risiko for krydssubventioner [...] hvilket det ligeledes tilkommer den forelæggende ret at undersøge«⁽⁵⁵⁾.
- (187) I betragtning af, at INRAP rent faktisk havde omkostningsregnskaber for henholdsvis sine konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, selv om disse regnskaber ifølge de franske myndigheder kunne forbedres, kan det ifølge de franske myndigheder ikke fastslås, at der er en årsagssammenhæng mellem det foreliggende omkostningsregnskab, der godt nok kunne forbedres, og eksistensen af en krydssubsidiering.
- (188) Ifølge de franske myndigheder udgør den omstændighed, at revisionsretten eller AdlC har påpeget, at INRAP's omkostningsregnskabsmetode kan forbedres, således på ingen måde et bevis for krydssubsidiering.
- (189) I den forbindelse gør de gældende, at Retten bemærker, »at der ikke kan gives sagsøgerne medhold i, at Kommissionen ved sin opfordring til den franske regering om, at denne drager omsorg for et forbedret regnskabssystem inden for postvæsenet i fremtiden, ved den anfægtede afgørelse må antages at have anerkendt, at der sker en krydssubsidiering«⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1. Finansierings forenelighed på grundlag af artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning

- (190) I deres bemærkninger til åbningsafgørelsen forklarer de franske myndigheder, at formålet om bevarelse af kulturarven kan have ført til, at der blev ydet statsstøtte til INRAP, om end for en lille del af omkostningerne ved konkurrenceprægede aktiviteter.
- (191) De franske myndigheder hævder imidlertid, at de i modsætning til de bemærkninger, som EVEHA fremsatte som svar på åbningsafgørelsen, ikke behøver at påvise den strenge og nødvendige kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste som omhandlet i afgørelsen om tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse⁽⁵⁷⁾.
- (192) Da de franske myndigheder var af den opfattelse, at den finansiering, der blev ydet til INRAP's konkurrenceprægede aktiviteter, kunne kvalificeres som statsstøtte, blev denne støtte angivet inden for rammerne af den generelle gruppefritagelsesforordnings artikel 53 og nærmere bestemt på grundlag af den rammeordning SA.42681, der blev vedtaget med henblik på gennemførelsen af den generelle gruppefritagelsesforordnings artikel 53.
- (193) I denne forbindelse har de franske myndigheder henvist til, at det i artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning er fastsat, at støtte til bevarelse af kulturarven er forenelig med det indre marked. I den foreliggende sag hævder de franske myndigheder, at artikel 53, stk. 2, litra b), i den generelle gruppefritagelsesforordning henviser til »materiel kulturarv, herunder alle former for flytbar og fast kulturarv og arkæologiske fundpladser, monumenter, steder og bygninger af historisk interesse, naturarv, der er direkte knyttet til kulturarv, eller som er formelt anerkendt som kultur- eller naturarv af en medlemsstats kompetente offentlige myndigheder«.
- (194) De har endvidere anført, at artikel 53, stk. 3, i den generelle gruppefritagelsesforordning bestemmer, at »[s]tøtten kan bestå i: b) driftsstøtte«, og at dette princip synes at blive draget i tvivl i EVEHA's skriftlige indlæg.
- (195) Med hensyn til de støtteberettigede omkostninger falder den støtte, der er udbetalt til INRAP som driftsstøtte, ifølge de franske myndigheder hovedsagelig ind under artikel 53, stk. 5, litra d), e) og f), i den generelle gruppefritagelsesforordning. Mere specifikt gjorde de det muligt at støtte finansieringen af omkostningerne til leje og materialer på lokaliteterne, idet disse var nødvendige for at foretage arkæologiske udgravninger på hele det nationale område, personaleomkostninger til at have alle videnskabelige specialer i virksomheden og til at have permanente hold af videnskabelige medarbejdere, der sikrer virksomhedens operationelle kapacitet i hele området og for alle typer miljøer.

⁽⁵⁵⁾ Domstolens dom af 10. juni 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, EU:C:2010:335, præmis 50.

⁽⁵⁶⁾ Rettens dom af 25. marts 1998, *FFSA mod Kommissionen*, C-174/97 P, EU:C:1998:130, præmis 193.

⁽⁵⁷⁾ Kommissionens afgørelse 2012/12/EU af 20. december 2011 om anvendelse af bestemmelserne i artikel 106, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på statsstøtte i form af kompensation for offentlig tjeneste ydet til visse virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, EUT L 7 af 11.1.2012, s. 3.

- (196) De franske myndigheder hævder således, at artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning og rammeordning SA.42681 i modsætning til, hvad EVEHA hævder i sine bemærkninger, udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for finansiering af INRAP's driftsomkostninger, idet de øvrige betingelser synes at være opfyldt.
- (197) De franske myndigheder understreger endvidere, at den ydede støtte er i overensstemmelse med de betingelser for støtteintensitet, der er fastsat i artikel 53, stk. 6 og 7, i den generelle gruppefritagelsesforordning, som giver den støttemodtagende struktur mulighed for at tage hensyn til en rimelig fortjeneste. Ifølge de franske myndigheder kan den rimelige fortjeneste ikke anfægtes i betragtning af INRAP's lave driftsmargin⁽⁵⁸⁾ (på grundlag af INRAP's indtægter) på [0,5-2] %, hvis meget begrænsede karakter Kommissionen bemærker i betragtning 93 i åbningsafgørelsen.

5.4.1.2. Finansierings forenelighed på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF

- (198) Subsidiært forklarer de franske myndigheder, at selv om rammeordning SA.42681 som fritaget på grundlag af artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning, eventuelt finder anvendelse, er Kommissionens bemærkninger i åbningsafgørelsen om den potentielle forenelighed af den støtte, der er ydet til INRAP på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), velbegrundede.
- (199) De franske myndigheder forklarer således, at det i artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF hedder, at støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven kan anføres som forenelig med TEUF, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser.
- (200) De franske myndigheder bemærker, at det er op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke projekter eller aktiviteter der vedrører fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven.
- (201) De forklarer endvidere, at hver opgave, som INRAP udfører på såvel det ikkeøkonomiske som det økonomiske område, uanset omfang eller sammenhæng, på selve området og gennem efterfølgende undersøgelsesfaser i første omgang bidrager til bevarelsen af den arkæologiske arv og til kulturpolitiske mål, navnlig gennem den generelle udvikling af den videnskabelige viden og dernæst til beskyttelsen og dermed styrkelsen af den arkæologiske arv.
- (202) De hævder, at den finansiering, uden hvilken INRAP ikke kunne udføre sine opgaver, i sig selv har til formål at fremme kulturen og bevare kulturarven.
- (203) De gør endvidere gældende, at denne finansiering er nødvendig for gennemførelsen af INRAP's opgaver, der har til formål at beskytte, fremme interessen for og bevare den arkæologiske arv. Derudover er den hensigtsmæssig og forholdsmæssig. Uden denne finansiering vil INRAP – som er forpligtet til at udføre udgravninger som en operatør, der er blevet udpeget, når alle andre muligheder er udtømte – ikke kunne bære de omkostninger, der er forbundet med disse forpligtelser, på grundlag af de indtægter, der genereres af dets arkæologiske udgravningsaktiviteter. Uden denne finansiering ville en del af INRAP's opgaver vedrørende beskyttelse, fremme af interesser for og bevarelse af den arkæologiske arv derfor ikke være bæredygtige på lang sigt.
- (204) Den finansiering, der ydes til INRAP, svarer bedst muligt til instituttets budgetmæssige, finansielle og operationelle behov. Før indledningen af den formelle undersøgelsesprocedure havde de franske myndigheder gjort gældende, at driftsmarginen (baseret på INRAP's indtægter) for 2008-2020 var meget begrænset og kun udgjorde [0,5-2] %, dvs. [...] mio. EUR. Ifølge de franske myndigheder er INRAP derfor ikke »overfinansieret« med offentlige midler med henblik på at udføre alle sine aktiviteter.
- (205) Under den formelle undersøgelsesprocedure fremlagde de franske myndigheder også for perioden 2008-2021 detaljerede oplysninger om indtægter og udgifter i forbindelse med INRAP's økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter:

⁽⁵⁸⁾ Driftsmarginen udtrykkes som: $\text{driftsmargin} = (\text{indtægter} - \text{omkostninger}) / \text{indtægter}$.

Tabel 4

Indtægter og udgifter inden for INRAP's ikkeøkonomiske sektor i perioden 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	ALT
OFFENTLIG FINANSIERING AF DEN IKKEØKONOMISKE SEKTOR															
Formålsbestemte afgifter (RAP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
INRAP's ikkeøkonomiske virksomhed	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Driftstilskud til kulturelle opgaver	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
INRAP's ikkeøkonomiske aktivitet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tilskud andre offentlige enheder	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
INRAP-specifikke forskningsprojekter og formidling	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finansiering i alt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
UDGIFTER I DEN IKKEØKONOMISKE SEKTOR															
Diagnostik	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Drift 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Forskning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fremme af interesse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samlede udgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Balance i den ikkekonkurrenceprægede sektor:															[...]

Tabel 5

Indtægter og udgifter inden for INRAP's økonomiske sektor i perioden 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	ALT
INDTÆGTER I DEN ØKONOMISKE SEKTOR															
Udgravninger lov fra 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
AFAN-udgravninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Videnskabelige tjenester	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rådgivning, ekspertise, uddannelse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subtotal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tilskud til	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
Indtægter i alt – konkurrencepræget sektor	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
UDGIFTER I DEN ØKONOMISKE SEKTOR															
Udgravninger lov fra 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
AFAN-udgravninger	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Videnskabelige tjenester	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rådgivning, ekspertise, uddannelse	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subtotal	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Skattefordel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samlede udgifter efter skattefordel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Balance i den konkurrenceprægede sektor:															[...]

- (206) Oplysningerne fra de franske myndigheder viser også, at balancen (forstået som forskellen mellem indtægter og udgifter) inden for INRAP's økonomiske sektor i perioden 2008-2021 ligger på ca. [...] mio. EUR, dvs. en driftsmargin på [2,8-4,6] % i hele perioden.
- (207) Desuden forklarer de franske myndigheder, at finansieringen af INRAP's aktiviteter heller ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.
- (208) Ifølge de franske myndigheder har den på den ene side meget begrænsede virkninger for samhandelen, så meget desto mere som den i sagens natur omfatter opgaver og tjenester, der i høj grad er nationale, og opgaver, der vedrører forpligtelser til offentlig tjeneste. De eventuelle negative virkninger på markedet synes at være mere end begrænsede, hvilket afspejles i INRAP's priser på udgravningsmarkedet, som ifølge de franske myndigheder ikke ændrer samhandelsvilkårene og endnu mindre kan betegnes som underbudspriser eller tegn på en aggressiv prispolitik, i modsætning til hvad klageren hævder, hvilket navnlig også underbygges af de gennemsnitligt højere priser i undersøgelsesperioden som opkrævet af andre operatører inden for forebyggende arkæologi. I den forbindelse hævder de franske myndigheder, at INRAP i forbindelse med sine konkurrenceprægede aktiviteter er opmærksom på, at den fortjeneste, der kan forventes for hver aktivitet, fortsat er rimelig. De forklarer således, at INRAP efter AdIC's afgørelse af 1. juni 2017 indførte et værktøj til beregning af sine margener pr. aktivitet, der blev anvendt forud for afgivelsen af bud i forbindelse med en udgravningskontrakt. Dette værktøj gør det muligt at systematisere metoden og samtidig sikre, at INRAP automatisk genererer et overskud. For hver aktivitet skal instituttet således sikre, at den forventede nettomargin omfatter alle omkostninger. Det følger heraf, at instituttet ifølge de franske myndigheder aldrig ville være i en situation, hvor det kunne fastsætte en underbudspris.

- (209) Hvad på den anden side angår bidraget til målet af fælles interesse er der ifølge de franske myndigheder ingen tvivl om, at de positive virkninger langt opvejer eventuelle negative virkninger med hensyn til forfølgelsen af et legitimt mål af almen interesse, nemlig bevarelsen af den arkæologiske arv, hvis midler henhører under medlemsstaternes kompetence, og hvis betydning også er anerkendt i TEUF, f.eks. i artikel 36 for så vidt angår nationale skatte af arkæologisk værdi.
- (210) Endelig konkluderer de franske myndigheder, at alle forenelighedskriterierne på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), vedrørende den finansiering, der er ydet til INRAP, er opfyldt.

6. VURDERING AF DE ANFÆGTEDE FORANSTALTNINGER

6.1. Identifikation af de anfægtede foranstaltninger

- (211) De to anfægtede foranstaltninger er beskrevet i afsnit 3.1.1 og 3.1.2 i denne afgørelse, nemlig i) den potentielle krydssubsidiering mellem INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter og dets økonomiske aktiviteter og ii) tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste.
- (212) I forbindelse med indledningen af proceduren modtog Kommissionen ingen bemærkninger fra EVEHA eller Frankrig, der rejste tvivl om identifikationen af disse foranstaltninger.
- (213) Kommissionen foretog derfor nedenstående analyse.

6.2. Forekomsten af statsstøtte

- (214) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er »statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.
- (215) Det følger heraf, at følgende kumulative kriterier skal være opfyldt, for at en foranstaltning kan betragtes som statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF:
- Støtten kan tilregnes staten og er finansieret gennem statsmidler.
 - Foranstaltningen skal være selektiv og begunstige en virksomhed med økonomiske aktiviteter.
 - Foranstaltningen skal give en økonomisk fordel.
 - Foranstaltningen fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen og påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (216) I betragtning af disse kriteriers kumulative karakter kan den påståede foranstaltning, hvis en af ovenstående kriterier ikke er opfyldt, ikke betragtes som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2.1. Tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste i forbindelse med forebyggende arkæologiske udgravningsaktiviteter

6.2.1.1. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (217) Ifølge fast retspraksis omfatter »begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde«⁽⁵⁹⁾. Hvorvidt en given enhed skal betragtes som en virksomhed eller ej, vil således udelukkende afhænge af, hvilke aktiviteter den udøver. Ifølge Domstolen er »enhver virksomhed, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked, en økonomisk virksomhed«⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Domstolens dom af 12. september 2000, *Pavlov m.fl.*, forenede sager C 180/98 til C 184/98, ECLI:EU:C:2000:428, præmis 74.

⁽⁶⁰⁾ Se Domstolens dom af 16. juni 1987, *Kommissionen mod Italien*, C 35/96, EU:C:1998:303, præmis 36, Domstolens dom af 12. september 2000, *Pavlov m.fl.*, forenede sager C 180/98 til C 184/98, ECLI:EU:C:2000:428, præmis 75.

- (218) Som anført i betragtning 19 til 21 blev markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger åbnet for konkurrence ved lov nr. 2003-707 af 1. august 2003. I henhold til artikel L.523-8 i lov om natur- og kulturarv kan bygherren med henblik på at opfylde statslige forpligtelser vælge en af følgende operatører: i) INRAP, ii) de kommunale arkæologiske tjenester eller iii) enhver anden offentligretlig eller privatretlig person, forudsat at dennes videnskabelige kompetence er sikret ved en tilladelse udstedt af staten.
- (219) Kommissionen bemærker således, at INRAP på det liberaliserede marked for forebyggende arkæologiske udgravninger tilbyder en tjeneste mod vederlag med henblik på at gøre det muligt for bygherren at opfylde statslige forpligtelser forud for anlægsarbejderne på området ⁽⁶¹⁾.
- (220) INRAP's forebyggende arkæologiske udgravningsaktiviteter udgør således økonomiske aktiviteter. Denne betegnelse som økonomisk aktivitet blev i øvrigt anerkendt såvel af AdLC i dennes afgørelse af 1. juni 2017 ⁽⁶²⁾ som af konkurrencerådet i dets udtalelse af 19. maj 1998 vedrørende AFAN (INRAP's forgænger) ⁽⁶³⁾.
- (221) Der er derfor ingen tvivl om, at INRAP på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger faktisk udgør en virksomhed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (222) Denne konklusion, som Kommissionen allerede nåede frem til i åbningsafgørelsen, er i øvrigt ikke blevet bestridt af de franske myndigheder.

6.2.1.2. Anvendelse af statsmidler og tilregning af foranstaltningen til staten

- (223) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF kan kun foranstaltninger, der ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler, udgøre statsstøtte. At der ydes en direkte eller indirekte fordel med statsmidler, og at en sådan foranstaltning kan tilregnes staten, er to forskellige og kumulative betingelser for, at der er tale om statsstøtte ⁽⁶⁴⁾.
- (224) Hvad for det første angår kriteriet om tilregning til staten, skal det bemærkes, at finansieringen af INRAP følger af artikel L. 524-1 i lov om natur- og kulturarv ⁽⁶⁵⁾. Desuden yder kulturministeriet tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste.
- (225) Der er derfor ingen tvivl om, at foranstaltningen kan tilregnes staten.
- (226) Hvad for det andet angår kriteriet om statsmidler skal det bemærkes, at statsmidler omfatter alle den offentlige sektors midler ⁽⁶⁶⁾. Overførsel af statsmidler kan antage mange former som f.eks. direkte tilskud, lån, garantier, direkte investeringer i virksomheder og naturalydelse ⁽⁶⁷⁾. Direkte tilskud, der ydes af en offentlig enhed, er i sagens natur statsmidler.
- (227) Den omhandlede foranstaltning, som udgør potentiel støtte til den konkurrenceprægede sektor, kan således tilregnes den franske stat og kan ydes ved hjælp af statsmidler.
- (228) Denne konklusion, som Kommissionen allerede nåede frem til i åbningsafgørelsen, er i øvrigt ikke blevet bestridt af de franske myndigheder.

⁽⁶¹⁾ Se betragtning 19 og 20 i nærværende afgørelse.

⁽⁶²⁾ Se punkt 57 i AdLC's afgørelse af 1. juni 2017: Forebyggende arkæologiske udgravninger, hvis formål og procedurer adskiller sig fra de øvrige led i den arkæologiske kæde, udgør en økonomisk aktivitet som omhandlet og afgrænset i loven af 2003.

⁽⁶³⁾ Konkurrencerådets udtalelse nr. 98-A-07 af 19. maj 1998 om en anmodning om udtalelse om anvendelsen af konkurrencereglerne på såvel nationale som fællesskabsretlige forebyggende arkæologiske udgravninger: Udførelse af forebyggende arkæologiske udgravninger udgør en økonomisk aktivitet.

⁽⁶⁴⁾ Se f.eks. Domstolens dom af 16. maj 2002, *Frankrig mod Kommissionen* (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 24; Rettens dom af 5. april 2006, *Deutsche Bahn mod Kommissionen*, T-351/02, EU:T:2006:104, præmis 103.

⁽⁶⁵⁾ Se betragtning 35 i denne afgørelse.

⁽⁶⁶⁾ Rettens dom af 12. december 1996, *Air France mod Kommissionen*, T 358/94, EU:T:1996:194, præmis 56.

⁽⁶⁷⁾ Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i TEUF (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1), punkt 101.

6.2.1.3. Foranstaltningens selektivitet

- (229) For at blive betegnet som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv, dvs. den skal begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (230) Tildelingen af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste vedrører kun INRAP, mens andre virksomheder som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er aktive i samme sektor som den, hvori INRAP opererer. I tilfælde af individuel støtte formodes foranstaltningen at være selektiv⁽⁶⁸⁾. INRAP er den eneste, der modtager disse tilskud. Foranstaltningen er således selektiv som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF. Denne konklusion, som Kommissionen allerede nåede frem til i åbningsafgørelsen, er i øvrigt ikke blevet bestridt af de franske myndigheder.

6.2.1.4. Forekomsten af en økonomisk fordel

- (231) En økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er en fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået under normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben⁽⁶⁹⁾. Både indrømmelsen af økonomiske fordele og fritagelsen for økonomiske forpligtelser⁽⁷⁰⁾ kan udgøre en fordel. Dette dækker over en bred kategori, der omfatter enhver lempelse af omkostninger, som normalt ville indgå i en virksomheds budget⁽⁷¹⁾.
- (232) For at vurdere, om der foreligger en fordel, skal virksomhedens finansielle situation efter gennemførelsen af en foranstaltning sammenlignes med, hvordan virksomhedens finansielle situation ville have set ud, hvis foranstaltningen ikke var blevet indført⁽⁷²⁾. Eftersom det kun er foranstaltningens indvirkning på virksomheden, der betyder noget, er det irrelevant, om fordelene er obligatorisk for virksomheden i og med, at den ikke kunne undgå eller give afkald på den⁽⁷³⁾.
- (233) Omkostninger affødt af retlige forpligtelser pålagt af staten kan i princippet anses for omkostninger, der er forbundet med økonomisk aktivitet, hvilket betyder, at kompensation herfor anses for at give virksomheden en fordel⁽⁷⁴⁾. Det betyder, at det i princippet ikke kan udelukkes, at der gives en fordel, fordi fordelene ikke overstiger en kompensation for en omkostning affødt af lovbestemt forpligtelse. Det samme gælder fritagelser for omkostninger, som virksomheden ikke ville have haft, hvis der ikke havde været noget incitament fra den statslige foranstaltning, fordi virksomheden uden dette incitament ville have struktureret sine aktiviteter anderledes.
- (234) I det foreliggende tilfælde består foranstaltningen i et årligt tilskud, der skal kompensere for de tab, som INRAP har lidt som følge af de forpligtelser, som instituttet er blevet pålagt i sin egenskab af operatør, når alle andre muligheder er udtømte, i forbindelse med forebyggende arkæologiske udgravninger. Kompensationen for disse omkostninger kan derfor helt generelt give INRAP en økonomisk fordel.
- (235) INRAP nyder godt af en fritagelse for visse økonomiske forpligtelser, hvilket omfatter en fordel for virksomhedens budget og de finansielle indtægter, som den ikke ville have modtaget under normale markedsvilkår. Denne konklusion, som Kommissionen allerede nåede frem til i åbningsafgørelsen, er i øvrigt ikke blevet bestridt af de franske myndigheder.

⁽⁶⁸⁾ Se Domstolens dom af 4. juni 2015, *Kommissionen mod MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362, præmis 60.

⁽⁶⁹⁾ Domstolens dom af 11. juli 1996, *SFEI m.fl.*, C 39/94, EU:C:1996:285, præmis 60; Domstolens dom af 29. april 1999, *Spanien mod Kommissionen*, C 342/96, EU:C:1999:210, præmis 41.

⁽⁷⁰⁾ Som f.eks. skattefordele eller nedsættelse af socialsikringsbidrag.

⁽⁷¹⁾ Domstolens dom af 15. marts 1994, *Banco Exterior de España*, C 387/92, EU:C:1994:100, præmis 13; Domstolens dom af 19. september 2000, *Tyskland mod Kommissionen*, C 156/98, EU:C:2000:467, præmis 25; Domstolens dom af 19. maj 1999, *Italien mod Kommissionen*, C 6/97, EU:C:1999:251, præmis 15; Domstolens dom af 3. marts 2005, *Heiser*, C 172/03, EU:C:2005:130, præmis 36.

⁽⁷²⁾ Domstolens dom af 2. juli 1974, *Italien mod Kommissionen*, 173/73, EU:C:1974:71, præmis 13.

⁽⁷³⁾ Kommissionens beslutning 2004/339/EF af 15. oktober 2003 om Italiens støtteforanstaltninger til fordel for RAI SpA, EUT L 119 af 23.4.2004, s. 1, betragtning 69; forslag til afgørelse fra generaladvokat Fennelly af 26. november 1998, *Frankrig mod Kommissionen*, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, præmis 26.

⁽⁷⁴⁾ Rettens dom af 25. marts 2015, *Belgien mod Kommissionen*, T 538/11, EU:T:2015:188, præmis 74 til 78.

- (236) I deres bemærkninger anfører de franske myndigheder, at kompensationen for forpligtelser til offentlig tjeneste ikke udgør kompensation for offentlig tjeneste som omhandlet i *Altmark*-dommen, men driftsstøtte som omhandlet i artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning. Med denne begrundelse accepterer de franske myndigheder implicit, at tilskuddet til forpligtelser til offentlig tjeneste giver INRAP en økonomisk fordel (kun statsstøtte er omfattet af den generelle gruppefritagelsesforordning).
- (237) Som Kommissionen imidlertid påpegede i sin åbningsafgørelse, kunne den økonomiske fordel i forbindelse med tilskud, der ydes som kompensation for forpligtelser til offentlig tjeneste, for fuldstændighedens skyld alternativt vurderes i lyset af *Altmark*-dommen ⁽⁷⁵⁾, ifølge hvilken tildeling af en fordel kan udelukkes i forbindelse med kompensation for offentlig tjeneste, hvis fire kumulative betingelser er opfyldt:
- 1) Den begunstigede virksomhed er faktisk blevet pålagt at opfylde forpligtelser til offentlig tjeneste, og disse forpligtelser er blevet klart defineret.
 - 2) De kriterier, der er grundlaget for beregningen af kompensationen, skal være fastlagt på forhånd på en objektiv og gennemsigtig måde.
 - 3) Kompensationen må ikke overstige, hvad der er nødvendigt for helt eller delvis at dække de udgifter, der er afholdt ved opfyldelsen af forpligtelserne til offentlig tjeneste, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
 - 4) Når udvælgelsen af den virksomhed, der skal overdrages en forpligtelse til offentlig tjeneste, ikke gennemføres inden for rammerne af en procedure for tildeling af offentlige kontrakter, skal størrelsen af den nødvendige kompensation for det fjerde fastlægges på grundlag af en analyse af de omkostninger, som en gennemsnitsvirksomhed, der er veldrevet og tilstrækkeligt udstyret med transportmidler til at kunne opfylde de stillede krav til den offentlige tjeneste, ville have ved at gennemføre forpligtelserne, idet der skal tages hensyn til de hermed forbundne indtægter og til en rimelig fortjeneste ved opfyldelsen af forpligtelserne.
- (238) På grund af den kumulative karakter af betingelserne i *Altmark*-dommen er det tilstrækkeligt, at en af betingelserne ikke er opfyldt, for at kompensationen for forpligtelser til offentlig tjeneste udgør statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (239) Med forbehold af analysen af de øvrige betingelser fremgår det, at i det mindste det fjerde kriterium ikke er opfyldt, for så vidt som INRAP's opgave ikke ved en offentlig udbudsprocedure er overdraget til INRAP, og at der ikke er noget, der sikrer, at kompensationsbeløbet svarer til en veldrevet virksomheds omkostninger.
- (240) Kommissionen konkluderer derfor, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste giver INRAP en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2.1.5. Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (241) En foranstaltning, der ydes af en medlemsstat, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med ⁽⁷⁶⁾.
- (242) I praksis betyder det, at konkurrencen jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF generelt anses for at blive fordrejet, så snart en stat tildeler en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence ⁽⁷⁷⁾.
- (243) Som anført i betragtning 19-21 blev markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger åbnet for konkurrence ved lov nr. 2003-707 af 1. august 2003. Enhver økonomisk fordel for INRAP i forbindelse med dets økonomiske aktiviteter (såsom tildeling af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste) vil derfor kunne styrke dets konkurrencemæssige stilling i forhold til andre operatører inden for forebyggende arkæologi, i hvert fald siden den 1. august 2003.

⁽⁷⁵⁾ Domstolens dom af 24. juli 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415, præmis 87 til 95.

⁽⁷⁶⁾ Domstolens dom af 17. september 1980, *Philip Morris*, 730/79, EU:C:1980:209, præmis 11; Rettens dom af 15. juni 2000, *Alzetta*, forenede sager T-298/97, T-312/97 osv., EU:T:2000:151, præmis 80.

⁽⁷⁷⁾ Rettens dom af 15. juni 2000, *Alzetta*, forenede sager T-298/97, T-312/97 osv., EU:T:2000:151, præmis 141 til 147; Domstolens dom af 24. juli 2003, *Altmark Trans*, C-280/00, EU:C:2003:415.

- (244) Hvad angår kriteriet om påvirkning af samhandelen fremgår det af fast retspraksis, at det ikke er nødvendigt at godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, men udelukkende at undersøge, om støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ⁽⁷⁸⁾.
- (245) Lov nr. 2003-707 af 1. august 2003 gav operatører fra andre medlemsstater adgang til det franske marked. Den økonomiske fordel for INRAP i form af støtte inden for en konkurrencepræget sektor i form af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste kan derfor gøre det vanskeligere for disse operatører at komme ind på markedet og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Denne konklusion, som Kommissionen allerede nåede frem til i åbningsafgørelsen, er i øvrigt ikke blevet bestridt af de franske myndigheder.

6.2.1.6. Konklusion vedrørende kvalificeringen af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste som støtte

- (246) I forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure modtog Kommissionen ingen bemærkninger, der kunne ændre ved dens analyse, som førte til, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste blev kvalificeret som statsstøtte.
- (247) Af alle ovennævnte grunde konkluderer Kommissionen derfor, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste udgør statsstøtte til INRAP.

6.2.2. *Potentiel krydssubsidiering mellem INRAP's ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, der støttes af staten, og dets konkurrenceprægede aktiviteter*

6.2.2.1. INRAP's adskillelse af deres regnskaber

- (248) Som forklaret af EVEHA (se betragtning 86) udgør den potentielle krydssubsidiering mellem INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter og dets økonomiske aktiviteter kernen i klagen.
- (249) I sin åbningsafgørelse udtrykte Kommissionen på udførlig vis tvivl om den manglende adskillelse af regnskaberne, hvorfor det ikke kunne udelukkes, at der fandt krydssubsidiering sted mellem INRAP's »ikkekonkurrenceprægede« aktiviteter og dets »konkurrenceprægede« aktiviteter, uden at fremsætte endelige konklusioner vedrørende en sådan mangel og dermed spørgsmålet om, hvorvidt der kunne være ydet statsstøtte til INRAP på denne måde.
- (250) I betragtning af vanskelighederne med at fastslå, om de omkostningsregnskaber, som INRAP havde indført, var hensigtsmæssige eller ej, traf Kommissionen i sin åbningsafgørelse ikke en endelig afgørelse om, hvorvidt der forelå statsstøtte som følge af en eventuel krydssubsidiering, samtidig med at den antog, at det under alle omstændigheder ville være muligt for Kommissionen at anslå deres forenelighed med det indre marked.
- (251) Ikke desto mindre anfører EVEHA i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen (se betragtning 75 ff.), at Kommissionen ikke kan tage stilling til en foranstaltnings forenelighed, før den først har fastslået, om den udgør statsstøtte. Dette synspunkt bekræftes i øvrigt af Domstolen i en nylig dom i Vattenfall-sagen ⁽⁷⁹⁾.
- (252) Det er derfor op til Kommissionen at afgøre, om der er tale om statsstøtte eller ej, inden den træffer afgørelse om en sådan støttes eventuelle forenelighed som følge af potentiel krydssubsidiering.
- (253) Under den formelle undersøgelsesprocedure modtog Kommissionen således bemærkninger fra EVEHA i denne henseende (se betragtning 72), som gentog, at regnskaberne for perioden mellem 2008 og 2021 ikke var blevet behørigt adskilt.
- (254) Inden for rammerne af samme procedure indhentede Kommissionen ligeledes de franske myndigheders argumenter (se afsnit 5.3) om, at INRAP i perioden 2008-2018 allerede havde indført omkostningsregnskaber, selv om der var behov for at »forbedre« dem (se betragtning 164), og at INRAP siden før 2015 havde arbejdet på indførelsen af omkostningsregnskaber med henblik på at forbedre kvaliteten af oplysningerne om dets produktionsomkostninger, struktur og variable elementer (se betragtning 165). De franske myndigheder støtter sig også på en afgørelse fra AdLC fra 2017 ⁽⁸⁰⁾, hvori den manglende opdeling af regnskaberne i henholdsvis konkurrenceprægede og ikkekonkurrenceprægede aktiviteter ikke blev nævnt, men hvori det ikke desto mindre blev bemærket, at systemet kunne forbedres. Endelig anfører de franske myndigheder, at INRAP's omkostnings-

⁽⁷⁸⁾ Se Domstolens dom af 14. januar 2015, *Eventech mod Parking Adjudicator*, C 518/13, EU:C:2015:9, præmis 65; Domstolens dom af 8. maj 2013, *Libert m.fl.*, forenede sager C 197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 76.

⁽⁷⁹⁾ Domstolens dom af 13. juni 2024, *Kommissionen mod Nederlandene*, C-40/23P, EU:C:2024:492, præmis 35.

⁽⁸⁰⁾ Se fodnote 29.

regnskab i hvert fald efter 2018, efter at det var blevet styrket i de foregående år, nu kunne udelukke krydssubsidiering (se betragtning 170), således som det navnlig blev fastslået af en statsautoriseret revisor som udpeget som uafhængig revisor mellem 2018 og 2020 (se betragtning 170-173).

- (255) Kommissionen har tilføjet, at den under den formelle undersøgelsesprocedure har taget hensyn til den sagkyndige erklæring af 18. december 2023, som handelsretten i Paris havde bestilt i forbindelse med et søgsmål, som EVEHA havde anlagt mod INRAP (den 31. december 2018) med påstand om erstatning for det tab, selskabet havde lidt som følge af INRAP's påståede konkurrencebegrænsende adfærd.
- (256) Denne sagkyndige erklæring er i sig selv baseret på den revision, der tidligere er foretaget af den uafhængige revisor, jf. betragtning 254. Den sagkyndiges konklusion er imidlertid, at

»det kan konkluderes, at det, efter at alle hensigtsmæssige kontroller er foretaget, kan bekræftes, at dataene i INRAP's meddelelse af 1. juli 2021 er taget fra INRAP's omkostningsregnskab, som er i overensstemmelse med de generelle regnskabsprincipper.

Af de årsager, der er forklaret i denne erklæring og sammenfattet ovenfor, var den sagkyndige i stand til at validere omsætningsdataene (opdelt mellem sektoren med gevinst for øje og sektoren uden gevinst for øje) (dette var i erklæringen blevet fremhævet af den sagkyndige).

På den anden side kunne den sagkyndige ikke validere omkostningsdataene (procentvis opdeling mellem direkte og indirekte omkostninger for hver af de to aktivitetssektorer) på grund af manglen på en metode til fordeling af visse indirekte omkostninger understøttet af tilstrækkeligt objektive og robuste kriterier (dette var i erklæringen blevet fremhævet af den sagkyndige).

Dette betyder imidlertid ikke, at de oplysninger, som INRAP har fremlagt vedrørende fordelingen af indirekte omkostninger, nødvendigvis er urigtige. Den vigtigste fordelingsnøgle, der anvendes til at fordele disse omkostninger mellem de to sektorer, nemlig sektoren med gevinst for øje og sektoren uden gevinst for øje, er på nuværende tidspunkt således ikke tilstrækkelig som grundlag for en sådan validering, navnlig da den fordelingsnøgle, som INRAP anvender, afviger fra den praksis, der generelt anvendes i sammenlignelige økonomiske sektorer. «(Kommissionens understregning)

- (257) Kommissionen minder om, at for at udelukke en finansiering af en ikkeøkonomisk aktivitet fra statsstøtteregele, er det op til den pågældende medlemsstat at sikre, at finansieringen under ingen omstændigheder kan anvendes til at krydssubsidiere eller indirekte subsidiere andre økonomiske aktiviteter.
- (258) Desuden minder Kommissionen om, at krydssubsidiering kan udelukkes ved at føre særskilte regnskaber, som fordeler omkostninger og indtægter hensigtsmæssigt, og ved at sikre, at offentlig finansiering ikke gavner andre aktiviteter ⁽⁸¹⁾.
- (259) Det fremgår imidlertid af ovenstående oplysninger, at ingen uafhængig revisor på trods af flere års sagsbehandling, både ved Kommissionen og ved de nationale myndigheder og domstole, var i stand til at sikre, at den eller de fordelingsnøgler, der blev anvendt til at fordele INRAP's omkostninger mellem den økonomiske og den ikkeøkonomiske sektor, kunne begrundes med tilstrækkelig bevisværdi til at udelukke enhver risiko for krydssubsidiering.
- (260) Selv om Kommissionen accepterer Frankrigs argumenter om, at INRAP har indført et omkostningsregnskab, og at de franske myndigheder har bestræbt sig på at forbedre dette regnskab (også for fremtiden), forholder det sig ikke desto mindre således, at Kommissionen ved afslutningen af den formelle undersøgelsesprocedure stadig er forpligtet til at vurdere, om der foreligger statsstøtte i form af krydssubsidiering til fordel for INRAP.
- (261) Kommissionen vil på baggrund af denne konstatering vurdere, om alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF er opfyldt.

6.2.2.2. Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet

- (262) Som anført i betragtning 217 afhænger klassificeringen af en bestemt enhed som en virksomhed derfor helt af arten af dens aktiviteter. Ifølge Domstolen er »enhver virksomhed, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked, en økonomisk virksomhed«.

⁽⁸¹⁾ Se punkt 212 i statsstøtteregele.

- (263) I den foreliggende sag stammer den potentielle krydssubsidiering, som EVEHA hævder, at der er tale om, fra offentlig finansiering ydet af den franske stat til INRAP's »ikkekonkurrenceprægede« sektor.
- (264) Det er derfor nødvendigt at definere arten af de aktiviteter, der er omfattet af denne finansiering, nemlig forebyggende arkæologiske undersøgelsesaktiviteter samt udarbejdelse af rapporter og udbredelse af ny viden (se afsnit 2.1.1).
- (265) Som forklaret af de franske myndigheder udgør undersøgelsesaktiviteten en offentlig opgave af almen interesse, for hvilken operatøren ikke modtager et vederlag fra bygherren.
- (266) Som forklaret nedenfor er der ikke noget reelt marked for denne aktivitet. Undersøgelsesaktiviteten er tæt forbundet med de statslige offentlige funktioner forbundet med anlægsarbejder på området med henblik på at beskytte den arkæologiske arv.
- (267) INRAP finansierer sin undersøgelsesaktivitet ved hjælp af et driftstilskud fra staten. Denne aktivitet er en offentlig opgave af almen interesse, der har til formål at bevare den arkæologiske arv ved gennem undersøgelser, forundersøgelser eller markarbejde at identificere og karakterisere arkæologisk arv, der måtte findes på stedet, og at fremlægge resultaterne i en rapport (artikel R. 1-523, stk. 15, i lov om natur- og kulturarv).
- (268) Denne aktivitet afsluttes med udarbejdelsen af en rapport til staten, som indgår som element i undersøgelsen, og som indeholder resultaterne heraf. Rapporterne, der er udarbejdet af INRAP og de bemyndigede kommunale tjenester, indeholder videnskabelige oplysninger, som gør det muligt for staten på en begrundet måde at foreskrive passende foranstaltninger til beskyttelse af kulturarven (udgravninger, ændring af anlægsprojektet eller klassificering som historiske monumenter).
- (269) Denne opgave er strengt reguleret af staten, som bestiller og godkender undersøgelsesarbejderne og overvåger gennemførelsen, som varetages af en bemyndiget kommunal tjeneste eller INRAP. I denne forbindelse vælger bygherren ikke den enhed, der skal udføre undersøgelsen. Udpegelsesprocessen er strengt fastsat ved lov: Det er fortrinsvis de bemyndigede kommunale tjenester, der skal udføre undersøgelsesarbejdet. Er dette ikke muligt, udføres det af INRAP.
- (270) Undersøgelsesrapporten består af arkæologiske videnskabelige data, et administrativt dokument og et offentligt arkiv. Den kan således anvendes af aktører inden for arkæologisk forskning til videnskabelige undersøgelser, der ikke er knyttet til anlægsarbejder. Det er gratis at gøre brug heraf.
- (271) Forskningsforanstaltninger (forskningsprojekter, udarbejdelse af artikler, deltagelse i videnskabelige symposier osv.) og fremme af interessen for arkæologiske resultater (deltagelse i tilrettelæggelse af udstillinger osv.) udvikles af INRAP uafhængigt af den forebyggende arkæologiske aktivitet. Disse finansieres fuldt ud via INRAP's driftstilskud og er ikke knyttet til vederlag fra tredjeparter.
- (272) Forebyggende arkæologiske undersøgelser udgør derfor ikke en økonomisk og konkurrencepræget aktivitet, henset til den måde, hvorpå denne aktivitet styres og organiseres af staten:
- 1) For det første findes der ikke et marked for forebyggende arkæologiske undersøgelsestjenester, da staten har besluttet at overdrage og forbeholde leveringen af denne tjeneste til INRAP eller til kommunale myndigheder.
 - 2) For det andet henhører denne aktivitet under udøvelsen af offentlig myndighed som omhandlet i statsstøtte-reglernes punkt 17: Traktatens artikel 107 finder ikke anvendelse, når staten optræder »som udøver af offentlig myndighed«, eller når offentlige enheder handler »i deres egenskab af offentlige myndigheder« ⁽⁸²⁾. Forebyggende arkæologiske undersøgelser er uløseligt forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed med hensyn til statens ønskede anlægsarbejder i området og samtidig bevarelsen af statens historiske arkæologiske arv. I denne henseende er det klart, at den forebyggende arkæologiske undersøgelse har til

⁽⁸²⁾ I samme punkt i statsstøttere reglerne hedder det som følger: »En enhed kan anses for at optræde som udøver af offentlig myndighed, når den pågældende aktivitet er et led i statens væsentlige opgaver eller er forbundet med disse opgaver som følge af sin art, sit formål og de regler, den er undergivet. Generelt gælder det, at medmindre den pågældende medlemsstat har besluttet at indføre markedsmekanismer, vil aktiviteter, der nødvendigvis indgår i offentlige myndigheders beføjelser, og som udøves af staten, ikke udgøre økonomiske aktiviteter.«

formål at afgøre, om der på et område er spor efter tidligere menneskelig beboelse ved hjælp af passende udstyr og meget specifik videnskabelig viden. Denne analyseopgave er nødvendig for bevarelsen af den arkæologiske arv og forfølger et mål af almen interesse, som ikke har nogen økonomisk dimension. Det svarer til en aktivitet til beskyttelse af arkæologisk arv, som er uadskillelig fra en forskningsaktivitet med henblik på større viden og bedre forståelse og en formidling af forskningsresultater som omhandlet i punkt 31 i statsstøttereglerne.

- 3) Endelig synes forebyggende arkæologiske undersøgelser, henset til den særlige karakter og rolle, som forebyggende arkæologiske undersøgelser, der foretages ensartet i hele området, har, og til, at der ikke findes et egentligt marked for denne type tjenester, ikke at være substituerbare i henhold til statsstøttereglernes punkt 36 ⁽⁸³⁾.

- (273) Der er desuden ikke tale om en aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenester på markedet. Denne kulturelle og videnskabelige opgave, der forfølger et mål af almen interesse uden gevinst for øje, er således ikke af økonomisk karakter som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (274) Det fremgår endvidere af statsstøttereglernes punkt 34, at under hensyntagen til deres særlige karakter kan visse aktiviteter, som har at gøre med kultur, bevarelse af kulturarven og naturbeskyttelse, organiseres på en ikkekommerciel måde og således være ikkeøkonomiske, hvilket synes at være tilfældet for INRAP's undersøgelsesaktiviteter.
- (275) I sager hvor en enhed udfører aktiviteter vedrørende kultur eller bevarelse af kulturarven, hvoraf nogle er ikkeøkonomiske som angivet i punkt 34 og 36, og nogle er økonomiske aktiviteter, vil den offentlige finansiering, enheden modtager, i henhold til punkt 37 i statsstøttereglerne kun være omfattet af statsstøttereglerne, i det omfang den dækker omkostninger ved de økonomiske aktiviteter.
- (276) Eftersom den offentlige finansiering i forbindelse med undersøgelsesaktiviteter i den foreliggende sag ikke vedrører økonomiske aktiviteter som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, mener Kommissionen, at den principielt bør udelukkes fra anvendelsesområdet for statsstøtte.
- (277) Den samme konklusion gælder for forskningsaktiviteter og aktiviteter til fremme af interessen for resultaterne, som også svarer til »forskning [...] med henblik på at få mere viden og bedre forståelse« og »formidling af forskningsresultater« som omhandlet i punkt 31 i statsstøttereglerne.
- (278) Som sådan finder Kommissionen, at de ikke udgør økonomiske aktiviteter som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for statsstøtte.
- (279) Enhver krydssubsidiering mellem INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter – der som udgangspunkt ville falde uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF – og dets økonomiske aktiviteter ville imidlertid have en indvirkning på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, for så vidt som den ville gøre det muligt for INRAP at modtage støtte fra den franske stat, som instituttet ville kunne anvende på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger.
- (280) Som anført i betragtning 217-221 er der imidlertid ingen tvivl om, at INRAP på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger faktisk udgør en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (281) I lyset af Kommissionens analyse i betragtning 248-261 ovenfor og dens konklusion vedrørende den manglende garanti for pålidelige adskilte regnskaber til udelukkelse af enhver krydssubsidiering konkluderer Kommissionen således, at en del af den offentlige finansiering af INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter begunstiger en virksomhed som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF, når denne finansiering anvendes inden for rammerne af arkæologiske udgravninger.

⁽⁸³⁾ Punkt 36 i statsstøttereglerne: »Endvidere er mange aktiviteter vedrørende kultur og bevarelse af kulturarven objektivt set ikke substituerbare (som f.eks. at føre offentlige arkiver, der indeholder enestående dokumenter), og det er derfor udelukket, at der skulle findes et egentligt marked. Det er Kommissionens synspunkt, at disse aktiviteter også vil kunne anses for at være af ikkeøkonomisk karakter.«

6.2.2.3. Anvendelse af statsmidler og tilregnelser af foranstaltningen til staten

- (282) Den potentielle krydssubsidiering af INRAP i perioden 2008-2021 vil bestå af en del af følgende offentlige finansiering af INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter (se betragtning 36):
- a) indtil den 31. december 2015 en del af provenuet fra gebyret for forebyggende arkæologi (RAP)
 - b) tilskud over budgetbevillinger
 - c) fra den 1. januar 2016 et driftstilskud udbetalt af kulturministeriet i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 175) ⁽⁸⁴⁾
 - d) et driftstilskud udbetalt af kulturministeriet i form af budgetbevillinger som opført i budgetloven (program 186) ⁽⁸⁵⁾
 - e) forskellige tilskud fra andre offentlige enheder end de franske eller ikkefranske fagministerier ⁽⁸⁶⁾.
- (283) For det første bemærker Kommissionen som anført i betragtning 224, at finansieringen af INRAP er fastsat i artikel L. 524-1 i den franske lov om natur- og kulturarv ⁽⁸⁷⁾, og at finansieringen ydes af den franske stat eller af offentlige enheder.
- (284) For det andet finder Kommissionen, at ovennævnte finansiering (betragtning 282) udgør statsmidler. De franske myndigheder har anført, at RAP – i hvert fald indtil den 31. december 2015 – fungerer som en skat, der blev direkte opkrævet til fordel for: i) den nationale fond for forebyggende arkæologi (*Fonds national pour l'archéologie préventive*, FNAP) og ii) undersøgelsesoperatører (INRAP og kommunale myndigheder). Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at en skat, som i henhold til den nationale lovgivning er indført og obligatorisk pålagt støttemodtagerne ⁽⁸⁸⁾ (i det foreliggende tilfælde FNAP og undersøgelsesoperatørerne), udgør statsmidler.
- (285) Som anført i betragtning 226 i denne afgørelse er de tilskud, der ydes af en offentlig enhed (kulturministeriet eller en anden offentlig enhed), i sagens natur statsmidler.

6.2.2.4. Foranstaltningens selektivitet

- (286) For at blive betegnet som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv, dvs. den skal begunstige »visse virksomheder eller visse produktioner«, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF.
- (287) Spørgsmålet om krydssubsidiering mellem INRAP's ikkeøkonomiske aktiviteter og dets økonomiske aktiviteter vedrører kun INRAP, mens andre virksomheder i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF er aktive i den samme økonomiske og konkurrenceprægede sektor som den, hvori INRAP opererer.
- (288) I tilfælde af individuel støtte formodes foranstaltningen at være selektiv ⁽⁸⁹⁾. INRAP er imidlertid den eneste, der modtager støtte, og det kan ikke udelukkes, at støtten gavner instituttets økonomiske aktiviteter.
- (289) Foranstaltningen er således selektiv som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

⁽⁸⁴⁾ De franske myndigheder har oplyst, at dette tilskud fra den 1. januar 2016 erstattede INRAP's direkte opkrævning af RAP, som siden er blevet udbetalt via statens almindelige budget.

⁽⁸⁵⁾ De franske myndigheder anførte, at dette tilskud bidrog til finansieringen af INRAP's forsknings- og kulturformidlingsopgaver.

⁽⁸⁶⁾ De franske myndigheder anførte, at disse tilskud til marginalomkostninger blev udbetalt til gennemførelse af målrettede ikkekonkurrenceprægede aktiviteter, navnlig på grundlag af princippet om indkaldelse af projekter.

⁽⁸⁷⁾ Se betragtning 35.

⁽⁸⁸⁾ Se f.eks. Domstolens dom af 22. marts 1977, *Steinike & Weinlig mod Tyskland*, C-78/76, præmis 21-22.

⁽⁸⁹⁾ Se Domstolens dom af 4. juni 2015, *Kommissionen mod MOL*, C-15/14 P, EU:C:2015:362, præmis 60.

6.2.2.5. Forekomsten af en økonomisk fordel

- (290) En fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF er en økonomisk fordel, som en virksomhed ikke kunne have opnået under normale markedsbetingelser, dvs. uden statslig indgriben. Både indrømmelsen af økonomiske fordele og fritagelsen for økonomiske forpligtelser kan udgøre en fordel. Dette dækker over en bred kategori, der omfatter enhver lempelse af omkostninger, som normalt ville indgå i en virksomheds budget.
- (291) På den ene side bemærker Kommissionen, at manglen på en garanti vedrørende udelukkelsen af enhver krydssubsidiering af økonomiske aktiviteter med en del af den statslige finansiering, der er opregnet i betragtning 282, ikke udelukker, at INRAP fritages for omkostninger, der er forbundet med udøvelsen af dets økonomiske aktiviteter.
- (292) På den anden side henviser Kommissionen til sin vurdering i betragtning 237-240 vedrørende den manglende anvendelse af *Altmark*-dommen på tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste og mener ligeledes, at *Altmark*-dommen heller ikke finder anvendelse på den foreliggende foranstaltning.
- (293) Eftersom INRAP ville få en økonomisk fordel, som det ikke ville have haft under normale markedsvilkår, og dets finansielle situation ville blive forbedret som følge af statslig indgriben eller andre offentlige enheders indgriben, må det antages, at INRAP opnår en økonomisk fordel som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF.

6.2.2.6. Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen

- (294) En foranstaltning, der ydes af en medlemsstat, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med.
- (295) I praksis betyder det, at konkurrencen jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF generelt anses for at blive fordrejet, så snart en stat tildeler en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence.
- (296) Som anført i betragtning 19-21 i denne afgørelse blev markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger åbnet for konkurrence ved lov nr. 2003-707 af 1. august 2003. Enhver fordel, der indrømmes INRAP inden for den konkurrenceprægede sektor (navnlig gennem krydssubsidiering fra finansiering af ikkeøkonomiske aktiviteter), vil derfor sandsynligvis styrke dets konkurrencemæssige stilling i forhold til andre operatører inden for forebyggende arkæologi.
- (297) Hvad angår kriteriet om påvirkning af samhandelen fremgår det af fast retspraksis, at det ikke er nødvendigt at godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, men udelukkende at undersøge, om støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (298) Lov nr. 2003-707 af 1. august 2003 gav operatører fra andre medlemsstater adgang til det franske marked. Den økonomiske fordel for INRAP i form af støtte inden for en konkurrencepræget sektor i form af krydssubsidiering kan derfor gøre det vanskeligere for disse operatører at komme ind på markedet og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.
- (299) Kommissionen finder derfor, at foranstaltningen må anses for at kunne fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.2.2.7. Konklusion vedrørende kvalificeringen som støtte på grund af den manglende garanti for, at krydssubsidiering kan udelukkes som følge af INRAP's omkostningsregnskaber

- (300) På grundlag af ovenstående forklaringer finder Kommissionen, at den efter den formelle undersøgelsesprocedure ikke har fået forelagt dokumentation, der klart og definitivt kan udelukke forekomsten af krydssubsidiering. De sagkyndige regnskabserklæringer, der er udarbejdet af uafhængige revisorer, navnlig den seneste af 18. december 2023, der er nævnt ovenfor (se betragtning 255 og 256), fremhæver manglen på en metode til fordeling af visse indirekte omkostninger, der understøttes af tilstrækkeligt objektive og solide kriterier, og validerer derfor ikke den vigtigste fordelingsnøgle, der anvendes til at fordele de omkostninger, som INRAP har afholdt i forbindelse med sine økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter.

- (301) Eftersom i) den vigtigste omkostningsfordelingsnøgle, som er den eneste, der kan udelukke enhver krydssubsidiering, ikke er blevet valideret af uafhængige revisorer på trods af gennemførelsen af flere revisioner, og eftersom ii) alle betingelserne i artikel 107, stk. 1, i TEUF ligeledes er opfyldt, konkluderer Kommissionen, at en del af den offentlige finansiering, som INRAP har modtaget i forbindelse med sine ikkeøkonomiske aktiviteter, udgør statsstøtte som omhandlet i denne artikel, for så vidt som den kan anvendes i forbindelse med selskabets økonomiske aktiviteter på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger.

6.3. Ulovligheden af de anfægtede foranstaltninger

- (302) Kommissionen bemærker, at de franske myndigheder allerede har ydet tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste ⁽⁹⁰⁾ og den finansiering, der kan anvendes som krydssubsidiering af INRAP's økonomiske aktiviteter.
- (303) Da de franske myndigheder ikke anmeldte disse foranstaltninger, før de blev gennemført, ser det ud til, at de ikke opfyldte deres forpligtelse i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF, og at statsstøtten til INRAP er ulovlig.

6.4. De anfægtede foranstaltningers forenelighed

- (304) De franske myndigheder fastholder, at de pågældende forpligtelser til offentlig tjeneste er omfattet af rammeordning SA.42681 (vedtaget på grundlag af artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning) (se betragtning 192-197).
- (305) I lyset af Kommissionens konklusion om manglen på pålidelige og fuldt adskilte regnskaber (se afsnit 6.2.2.1) finder Kommissionen imidlertid, at mindst én af betingelserne i artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning ikke er opfyldt. I henhold til artikel 53, stk. 7, i den generelle gruppefritagelsesforordning »må støttebeløbet højst dække driftsunderskuddene og en rimelig fortjeneste i den relevante periode. Det skal sikres, at dette loft overholdes enten forudgående på grundlag af rimelige fremskrivninger eller via en tilbagebetalingsmekanisme.« I mangel af fuldt adskilte og pålidelige regnskaber henholdsvis for økonomiske og ikkeøkonomiske aktiviteter ville disse omkostninger og indtægter være umulige at fastslå præcist for den arkæologiske udgravningsaktivitet, navnlig når INRAP fungerer som operatør, når alle andre muligheder er udtømte. Navnlig fastsættes det i artikel 53, stk. 5, i den generelle gruppefritagelsesforordning, at støtteberettigede omkostninger ved driftsstøtte er »driftsomkostninger, der er direkte knyttet til kulturprojektet eller -aktiviteten«, »omkostninger ved personale, der arbejder for [...] projektet« eller »omkostninger ved konsulent- og støttetjenester ydet af eksterne konsulenter og tjenesteudbydere, der afholdes i direkte tilknytning til projektet«. I den foreliggende sag er de projekter, for hvilke INRAP fungerer som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, imidlertid ikke identificerbare på forhånd, og nogle af de omkostninger, der er forbundet med denne aktivitet (se Tableau 3 nedenfor), herunder meromkostninger forbundet med etableringen, er ikke knyttet til specifikke projekter, men vedrører permanente strukturelle omkostninger.
- (306) Kommissionen finder derfor, at denne begrundelse for, at den omhandlede støtte skulle være forenelig med det indre marked, som de franske myndigheder har påberåbt sig, ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.
- (307) Det skal derfor undersøges, om den finansiering, som INRAP har modtaget, er omfattet af en af de grunde, der er opregnet i artikel 107, stk. 3, i TEUF. Støtte kan således betragtes som forenelig med det indre marked, hvis Kommissionen finder, at den falder ind under en af de grunde, der er anført i artikel 107, stk. 3, i TEUF ⁽⁹¹⁾.
- (308) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF kan støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven »være forenelig med det indre marked, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser«.
- (309) Da de af EVEHA anfægtede foranstaltninger – både hvad angår tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste og eventuel krydssubsidiering – henhører under offentlig finansiering af arkæologiske udgravningsaktiviteter, udgør de som helhed finansiering af økonomiske aktiviteter i forbindelse med fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven. Deres forenelighed skal derfor undersøges samlet på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d).

⁽⁹⁰⁾ Af de grunde, der er anført i betragtning 305 nedenfor, finder Kommissionen, at en sådan støtte ikke er omfattet af en fritagelsesramme såsom den generelle gruppefritagelsesforordning og derfor er ulovlig i henhold til artikel 108, stk. 3, i TEUF.

⁽⁹¹⁾ Undtagelserne i artikel 107, stk. 3, i TEUF vedrører: a) støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder i EU, b) støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, c) støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, d) støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven og e) støtte som fastsat ved en rådsafgørelse.

- (310) De franske myndigheder støttede de to foranstaltningers forenelighed med det indre marked på dette retsgrundlag (se betragtning 199-210).
- (311) De franske myndigheder forklarede navnlig, at hver aktivitet udført af INRAP på det økonomiske område bidrager til bevarelsen af den arkæologiske arv og til kulturpolitiske mål, navnlig gennem beskyttelse og fremme af interessen for den arkæologiske arv (se betragtning 201) i Frankrig.
- (312) De forklarede også navnlig, at INRAP ikke ville være i stand til at udføre sine opgaver uden den finansiering, som EVEHA havde anmeldt, i forbindelse med arkæologiske udgravninger, når INRAP fungerer som operatør, der er blevet udpeget, når alle andre muligheder er udtømte. Efter deres opfattelse har den finansiering, som INRAP modtager, derfor i sig selv til formål at fremme kulturen og bevare kulturarven (se betragtning 202).
- (313) Endelig forklarede de, at finansieringen til INRAP er begrænset til instituttets budgetmæssige, finansielle og operationelle behov, da INRAP's driftsmargin i perioden 2008-2020 er meget begrænset og kun beløber sig til [0,5-2] %, dvs. [...] mio. EUR (se betragtning 204), og ikke kan ændre handels- og konkurrencevilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse (se betragtning 207 og 208).
- (314) I modsætning hertil hævdede EVEHA i sine bemærkninger til åbningsafgørelsen, at der ikke er hjemmel til en sådan forenelighedsmetode (se afsnit 4.1 og 4.2).

6.4.1. *Muligheden for at foretage en samlet undersøgelse af de påtalte foranstaltningers forenelighed på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF*

- (315) Inden Kommissionen analyserer de påklagede foranstaltningers forenelighed, skal den undersøge EVEHA's argumenter for at fastslå, om de er velbegrundede, og i bekræftende fald, om den fælles forenelighedstilgang, der er omhandlet i åbningsafgørelsen på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, i sidste ende ikke finder anvendelse.

6.4.1.1. EVEHA's argumenter vedrørende uanvendeligheden af en fælles tilgang

- (316) EVEHA hævder, at analysen af en foranstaltningens forenelighed forudsætter, at den først klassificeres som statsstøtte (se betragtning 74-75), at klassificeringen som støtte kun kan foretages for den enkelte aktivitet i lyset af hvert relevant marked (se betragtning 76-78), og at eftersom myndighederne fastholder, at nogle af de aktiviteter, der udføres af INRAP, er ikkeøkonomiske, er det ikke muligt at klassificere hele finansieringen som statsstøtte (se betragtning 79-81). EVEHA hævder desuden, at Kommissionen ifølge en analyse, som den har foretaget af Kommissionens afgørelser om statsstøtte, i princippet er forpligtet til i forbindelse med undersøgelsen af foreneligheden af en række foranstaltninger at identificere hver enkelt af dem og derefter for hver enkelt foranstaltning at undersøge, om de udgør statsstøtte, og om de er forenelige med det indre marked (se betragtning 82).

6.4.1.2. Kommissionens analyse som svar på EVEHA's argumenter

- (317) For det første er EVEHA's første argument (se betragtning 316) af de grunde, der er anført i afsnit 6.2, faktisk blevet irrelevant, eftersom de påklagede foranstaltninger skal kvalificeres som statsstøtte.
- (318) For det andet er det argument, der er fremført i denne henseende, ligeledes irrelevant, henset til den omstændighed, at både tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste og eventuelle krydssubsidieringer vedrører forebyggende arkæologiske udgravningsaktiviteter, som udgør den samme aktivitet (uagtet finansieringen heraf) og et enkelt relevant marked.
- (319) For det tredje – og uanset at en stor del af den finansiering, som INRAP modtager, er rettet mod ikkeøkonomiske aktiviteter (se betragtning 262-278) – har den statsstøtte, som Kommissionen har identificeret (se afsnit 6.2), kun til formål at støtte forebyggende arkæologiske udgravninger, som ubestridt udgør økonomiske aktiviteter. Af samme grund er EVEHA's argument derfor irrelevant.

- (320) Hvad endelig angår argumentet om Kommissionens angivelige forpligtelse (eller dens beslutningspraksis) til at identificere hver enkelt støtteforanstaltning og derefter for hver enkelt foranstaltning at rejse tvivl om kvalificeringen af støtten som statsstøtte og dens forenelighed med det indre marked anfører Kommissionen, at den har identificeret støtteforanstaltningerne særskilt (tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste og eventuel krydssubsidiering) og konkluderet, at de var rettet mod de samme økonomiske aktiviteter – nemlig INRAP's forebyggende arkæologiske udgravningsaktiviteter – og at disse aktiviteter udgør aktiviteter, der kan kvalificeres som kulturelle, for så vidt som de bidrager til bevarelse af kulturarven. Kommissionen finder derfor igen, at EVEHA's argument er irrelevant.

6.4.1.3. EVEHA's argumenter om, at artikel 107, stk. 3, litra d), ikke finder anvendelse

- (321) For det første hævder EVEHA i sine bemærkninger, at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF ikke finder anvendelse på de påklagede foranstaltninger, da det følger af fast retspraksis og Kommissionens beslutningspraksis, at der gælder et generelt forbud mod enhver form for krydssubsidiering (se betragtning 86 til 89).
- (322) For det andet hævder EVEHA, at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF ville blive anvendt strengt og ikke finde anvendelse på »generelle« tilskud på kulturområdet (se betragtning 91 og 92). Desuden hævder EVEHA, at artikel 107, stk. 3, litra d), ikke kan omfatte støtte, der er forbeholdt en enkelt operatør, men kun støtte til en gruppe af operatører, der bidrager til udviklingen af sektoren (se betragtning 93).
- (323) For det tredje gør EVEHA gældende, at artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF tydeligvis ikke finder anvendelse på de påklagede foranstaltninger, eftersom dette grundlag for forenelighed aldrig er blevet påberåbt af de franske myndigheder.

6.4.1.4. Kommissionens analyse som svar på EVEHA's argumenter

- (324) For det første medfører forekomsten af krydssubsidiering mellem ikkeøkonomiske og økonomiske aktiviteter i modsætning til EVEHA's påstande blot, at finansiering, der ellers ville falde uden for anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, i TEUF (idet den primært støtter ikkeøkonomiske aktiviteter – se betragtning 262-278), klassificeres som statsstøtte i henhold til samme artikel, så længe den kan mobiliseres i forbindelse med økonomiske aktiviteter (i dette tilfælde arkæologiske udgravninger).
- (325) Selv om artikel 107, stk. 1, i TEUF fastsætter et princip om generelt forbud mod statsstøtte, gør denne artikels stk. 2 og 3 det muligt på visse betingelser at erklære en sådan støtte forenelig med det indre marked. Som sådan er finansiering, der potentielt mobiliseres i form af krydssubsidiering, ikke særlig for anvendelsen af artikel 107 i TEUF og skal analyseres som støtte til arkæologiske udgravningsaktiviteter med henblik på at vurdere dens forenelighed med det indre marked.
- (326) For det andet bemærker Kommissionen, at det i artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF hedder, at »støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser«, kan anses for at være forenelig med det indre marked.
- (327) I mangel af specifikke retningslinjer for støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven er Kommissionen forpligtet til at vurdere, om foranstaltninger, der kan fremme disse mål, er forenelige med det indre marked, direkte på grundlag af traktaten.
- (328) For at anses for at være forenelig med det indre marked i overensstemmelse med artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF skal en statsstøtte således opfylde to betingelser, hvoraf den første er, at den skal have til formål at fremme udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, og ifølge den anden betingelse, der er formuleret negativt, at den ikke ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod den fælles interesse.
- (329) Kommissionen finder derfor, at i modsætning til, hvad EVEHA hævder, bør støttens forenelighed på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF ikke være betinget af, at støtten er rettet mod et specifikt kulturelt projekt.

- (330) Desuden finder Kommissionen, at der heller ikke er nogen tvingende grund til at udelukke støttens forenelighed på grundlag af denne bestemmelse med den begrundelse, at støtten begunstiger en enkelt operatør og ikke en gruppe af operatører, der er aktive i samme sektor, forudsat at støtten opfylder de to ovennævnte betingelser. Artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF udelukker under ingen omstændigheder individuel støtte, og Kommissionen bemærker, at EVEHA ikke påberåber sig nogen retspraksis eller beslutningspraksis fra Kommissionens side i denne henseende.
- (331) For det tredje bemærker Kommissionen på den ene side, at det tilkommer Kommissionen at vurdere, om en statsstøtte er forenelig med det indre marked, uafhængigt af en medlemsstats kvalificering af en foranstaltning. Kommissionen bemærker endvidere, at de franske myndigheder i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure forklarede, at de påklagede foranstaltninger efter deres opfattelse er forenelige på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, og fremlagde begrundelser i denne henseende (se betragtning 199-210). EVEHA's argument kan derfor ikke tiltrædes.

6.4.1.5. Konklusion vedrørende anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF på alle de påklagede støtteforanstaltninger

- (332) I lyset af ovenstående betragtninger bemærker Kommissionen, at på trods af EVEHA's principielle modstand mod den forenelighedsanalyse, som Kommissionen foreslog i sin åbningsafgørelse på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF, rejser ingen af selskabets argumenter tvivl om anvendeligheden af en sådan tilgang på de påklagede foranstaltninger.

6.4.2. Forenelighed af de påklagede foranstaltninger i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF

- (333) Ifølge artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF kan »støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, når den ikke ændrer samhandels- og konkurrencevilkårene i Unionen i et omfang, der strider mod de fælles interesser«, anses for at være forenelig med det indre marked.
- (334) For at være omfattet af denne artikel skal støtten således i) dels have til formål at fremme kulturen eller bevare kulturarven, ii) dels ikke ændre samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod de fælles interesser.

6.4.2.1. Fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven

- (335) I henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF skal støtte, der er forenelig i henhold til denne bestemmelse, fremme kulturen og bevare kulturarven.
- (336) I denne forbindelse minder Kommissionen om, at det er op til medlemsstaterne at afgøre, hvilke projekter eller aktiviteter der vedrører fremme af kulturen eller bevarelse af kulturarven. Kommissionens skønsmåling er begrænset til åbenbart urigtige skøn, som den pågældende medlemsstat angiveligt har anlagt.

6.4.2.1.1. Identifikation af kulturelle aktiviteter som understøttet af støtten

- (337) Kommissionen bemærker for det første, at artikel L. 523-1 i lov om natur- og kulturarv bestemmer, at INRAP navnlig har til opgave at udføre forebyggende arkæologiske udgravninger ⁽⁹²⁾, herunder som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, dvs. når ingen anden erhvervsdrivende ønsker eller er i stand til at levere denne tjeneste.
- (338) Det fremgår således utvetydigt af artikel L.523-1, at den finansiering, som INRAP modtager i forbindelse med sine arkæologiske udgravningsopgaver, herunder den finansiering, der er genstand for de anfægtede statsstøtteforanstaltninger, har til formål at fremme og bevare den franske arkæologiske arv.
- (339) Det er desuden i artikel L. 521-1 i lov om natur- og kulturarv udtrykkeligt fastsat, at aktiviteter vedrørende forebyggende arkæologi har til formål at sikre bevarelsen af den (arkæologiske) arv, hvilket udgør grundlaget for artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.

⁽⁹²⁾ Se betragtning 10.

6.4.2.1.2. Påvisning af reel fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven ved hjælp af støtte

- (340) Som forklaret af de franske myndigheder i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure (se afsnit 5.2.1 og 5.2.2) har den finansiering, som INRAP modtager i forbindelse med sine økonomiske aktiviteter (dvs. inden for forebyggende arkæologiske udgravninger), til formål og til følge at fremme kulturen og bevare kulturarven.
- (341) For det første bemærker Kommissionen, at en del af den offentlige finansiering, som INRAP modtager (tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste), sætter INRAP i stand til at opfylde sine lovmæssige forpligtelser og (kun) dække en del af de forpligtelser til offentlig tjeneste, som det er pålagt ved lov, for at sikre, at de forebyggende udgravninger under alle omstændigheder gennemføres korrekt, således at det ikke går ud over bygge- og anlægsmarkedet.
- (342) INRAP er forpligtet til at: i) have kompetencer inden for alle tidsperioder og geomorfologiske forhold ii) foretage udgravninger, hvis der ikke findes nogen ansøgere til bygherrernes udbud iii) overtage en udgravning, i tilfælde af at en operatør misligholder sine forpligtelser i forbindelse med opgaven, hvilket er opgaver, som de franske myndigheder efter deres frie skøn har anset for nyttige med henblik på at fremme bevarelsen af kulturarven.
- (343) På den anden side deltager INRAP på samme måde som andre offentlige og private operatører i fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven gennem arkæologiske udgravninger (uagtet sine forpligtelser som operatør, når alle andre muligheder er udtømte), som er fastsat ved lov, med henblik på at bevare den franske arkæologiske arv. Der ville nødvendigvis blive brugt en potentiel krydssubsidiering som følge af offentlig finansiering på markedet for arkæologiske udgravninger, hvorfor instituttet også bidrager til at fremme kulturen og bevare kulturarven.
- (344) Arkæologisk udgravning indgår som en integreret del af den politik for bevarelse af kulturarven, som Frankrig har indført. I forhold til undersøgelses- og forskningsaktiviteten (som er forudgående aktiviteter med henblik på at identificere tilstedeværelsen af potentielle værker, der udgør en integreret del af den franske arkæologiske arv) udgør den arkæologiske udgravning den vigtigste aktivitet med henblik på bevarelse af denne arv, for så vidt som den gør det muligt specifikt at identificere den og bevare den, inden eventuelle arbejder muligvis ødelægger den. Disse udgravningers betydning for den franske stat er navnlig kendetegnet ved den godkendelse, der kræves til deres gennemførelse. Godkendelsen udstedes af staten (kulturministeriet og forskningsministeriet) efter høring af det nationale råd for arkæologisk forskning (Conseil national de la recherche archéologique, CNRA). Godkendelsen sikrer den bemyndigede arkæologiske operatørs videnskabelige kompetence og operationelle kapacitet og angiver de tidsperioder, for hvilke enheden er blevet godkendt (palæolitikum, neolitikum, bronze- og jernalderen, oldtiden, middelalderen, den tidlige moderne tid, nyere tid).

6.4.2.1.3. Vurdering af støttens og/eller aktivitetens overensstemmelse med gældende EU-lovgivning

- (345) Kommissionen bemærker for det første, at fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven er aktiviteter, for hvilke traktatens artikel 107, stk. 3, litra d), giver mulighed for at fravige princippet om forbud mod statsstøtte.
- (346) Kommissionen bemærker endvidere, at fremme af kulturen og beskyttelse af kulturarven er mål, der udtrykkeligt er forankret i artikel 167 i TEUF, hvori det hedder, at »Unionen bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet den respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv«, og at Unionen ved sin indsats skal »fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på følgende områder: – forbedring af kendskabet til og formidlingen af de europæiske folkeslags kultur og historie – bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning [...]«.
- (347) Endelig bemærker Kommissionen, at parterne i forbindelse med den formelle undersøgelsesprocedure ikke har hævdet, at der foreligger en tilsidesættelse af gældende EU-ret.
- (348) Kommissionen har derfor ingen grund til at betvivle, at de støttede foranstaltninger og aktiviteter er i overensstemmelse med den gældende EU-lovgivning.

6.4.2.2. Støtten påvirker ikke samhandelsbetingelserne på en sådan måde, at det strider mod den fælles interesse.

6.4.2.2.1. Identifikation af de markeder, der berøres af støtten

(349) I lyset af forklaringerne i betragtning 47, 48 og 218-222 er det marked, der påvirkes af den støtte, som EVEHA omtaler i sin klage, markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, som er åbent for konkurrence, og som INRAP og andre private operatører såsom EVEHA opererer på.

6.4.2.2.2. Identifikation af støttens positive virkninger

(350) Støtten til INRAP har mange positive virkninger med hensyn til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven.

(351) For det første begrundes den omstændighed, at INRAP griber ind i alle faser af bevarelsen af den arkæologiske arv (fra undersøgelse til fremme af interesse og udgravning), at det generelt adskiller sig fra operatører, der kun er aktive på markedet for arkæologiske udgravninger.

(352) Navnlig på markedet for arkæologiske udgravninger bemærker Kommissionen desuden, at INRAP skal opfylde specifikke forpligtelser, nemlig: a) foretage udgravninger, hvis der ikke findes nogen ansøgere til bygherrernes udbud ⁽⁹³⁾, b) overtage en udgravning, i tilfælde af at en operatør misligholder sine forpligtelser i forbindelse med opgaven ⁽⁹⁴⁾. Med henblik herpå har INRAP kompetence på hele området, inden for alle tidsperioder og alle geomorfologiske forhold.

(353) INRAP's aktiviteter på markedet er derfor ikke altid baseret på en streng profitorienteret tilgang (navnlig når instituttet er den operatør, der udpeges, når alle andre muligheder er udtømte, og ikke altid opnår det forventede vederlag), og den finansielle støtte fra staten til sidstnævnte er derfor nødvendig for udførelsen af dets opgaver.

(354) Dette aspekt adskiller i øvrigt instituttet fra private operatører, der er godkendt af staten, og som på grundlag af deres handelspolitik og profitorienterede tilgang kan vælge deres geografiske indsatsområde samt de tidsperioder og områder, hvor de ønsker at udvikle deres kompetencer.

(355) Den støtte, som INRAP har modtaget, sætter derfor ikke blot instituttet i stand til at udfylde sin centrale rolle i bevarelsen af kulturarven i Frankrig, men dets tilstedeværelse giver også (i kraft af dets forpligtelser) mindre private aktører mulighed for at fokusere på specifikke projekter/aktiviteter uden at skulle opfylde de forpligtelser, der er pålagt INRAP.

6.4.2.2.3. Begrænsning af foranstaltningens negative virkninger på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne

(356) I det følgende afsnit vurderer Kommissionen de elementer, der bidrager til at begrænse den pågældende foranstaltnings negative virkninger på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne.

(357) Herved tager Kommissionen hensyn til følgende principper:

- 1) behov for statslig indgriben: En statsstøtteforanstaltning skal målrettes de situationer, hvor støtten kan føre til en væsentlig forbedring, som markedet ikke i sig selv kan frembringe, f.eks. afhjælpning af et markedssvigt eller et retfærdigheds- eller samhørighedsproblem
- 2) støtteforanstaltningens egnethed: Den foreslåede støtteforanstaltning skal være et egnet instrument til at nå det tilstræbte mål
- 3) støttens proportionalitet: Støttens størrelse og intensitet skal være begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at fremkalde bidraget til en økonomisk aktivitet, og til det minimum, der er nødvendigt for at tilskynde den eller de berørte virksomheder til at gennemføre den yderligere investering eller aktivitet
- 4) støttens gennemsigtighed.

⁽⁹³⁾ Artikel L. 523-10 i lov om byplanlægning og betragtning 147 i denne afgørelse.

⁽⁹⁴⁾ Artikel L. 523-13 i lov om byplanlægning og betragtning 147 i denne afgørelse.

6.4.2.2.3.1. Støttens nødvendighed

- (358) For at påvise, at støtten er nødvendig, skal det fastslås, at foranstaltningerne gør det muligt at fremme kulturen og bevare kulturarven, hvilket ikke ville have fundet sted uden disse foranstaltninger eller i det mindste ikke ville have fundet sted på de samme betingelser.
- (359) Støtteforanstaltningerne til fordel for INRAP gør det muligt for instituttet at opfylde sine specifikke forpligtelser i henhold til fransk ret, navnlig når INRAP handler som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, i forbindelse med forebyggende arkæologiske udgravninger.
- (360) I den forbindelse bemærker Kommissionen – som forklaret af de franske myndigheder – at de forpligtelser, der er pålagt INRAP på markedet for arkæologiske udgravninger, ikke er rentable og forårsager betydelige tab i størrelsesordenen [...] til ca. [...] mio. EUR om året (se betragtning 148 og 149).
- (361) På den anden side bemærker Kommissionen, at statsstøtten i form af tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste ikke er tilstrækkelig til at dække INRAP's meromkostninger (f.eks. i perioden 2015-2021, hvor disse forpligtelser på trods af de modtagne offentlige tilskud resulterede i et underskud på ca. [7-28] mio. EUR). Dette er så meget desto mere indlysende, når det tages i betragtning, at INRAP før 2015 alene og uden nogen form for offentlig støtte skulle finansiere de meromkostninger, som instituttet skulle bære som følge af sine forpligtelser som operatør, når alle andre muligheder er udtømte. I perioden 2008-2015 ⁽⁹⁵⁾ overtog INRAP alene på grundlag af sine indtægter fra markedet for arkæologiske udgravninger ansvaret for disse aktiviteter, som navnlig kunne have været kompenseret af staten, således som det skete efter 2015.
- (362) Det følger heraf, at INRAP i mangel af finansiering (enten direkte gennem tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste eller gennem finansiering, der kunne være blevet krydsmobiliseret) ikke ville have været i stand til at påtage sig sin rolle som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, på markedet for arkæologiske udgravninger.
- (363) Kommissionen mener derfor, at den offentlige finansiering til støtte for INRAP's arkæologiske udgravningsaktiviteter er nødvendig for at nå det mål om bevarelse af kulturarven, som de franske myndigheder forfølger.

6.4.2.2.3.2. Støttens hensigtsmæssighed

- (364) En foranstaltning er et passende politisk instrument til fremme af kulturaktiviteter og bevarelse af kulturarven, hvor det ikke er muligt at opnå det samme resultat gennem andre mindre fordrejende politiske instrumenter eller andre mindre fordrejende typer foranstaltninger.
- (365) Med hensyn til foranstaltningernes hensigtsmæssighed bemærker Kommissionen, at de har form af tilskud fra staten for at gøre det muligt for INRAP at udøve sine økonomiske aktiviteter på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, navnlig når sidstnævnte påtager sig forpligtelser, som det ikke ville have påtaget sig på et rent kommercielt grundlag, ligesom andre private aktører, der er aktive på markedet.
- (366) Som Kommissionen forklarede i sin åbningsafgørelse, ville andre potentielt mindre fordrejende former for støtte såsom tilbagebetalingspligtige forskud eller støtteformer baseret på gælds- eller egenkapitalinstrumenter (såsom statsgarantier, investeringsaftaler eller anden ydelse af lån eller kapital på gunstige vilkår) sandsynligvis ikke kunne sætte INRAP i stand til at udføre sine opgaver i samme omfang.
- (367) For så vidt angår støtte, der på den ene side skal sætte INRAP i stand til at udføre opgaver uden gevinst for øje (og på et ikkeøkonomisk grundlag) og på den anden side afhjælpe et markedssvigt på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, vil andre instrumenter end direkte tilskud ikke kunne sikre INRAP's levedygtighed i forbindelse med udførelsen af dets aktiviteter.
- (368) I lyset af ovenstående mener Kommissionen, at de påklagede støtteforanstaltninger udgør et passende instrument til fremme af kulturen og bevarelse af den franske kulturarv, navnlig gennem en operationel kæde, der er dedikeret til at undersøge den arkæologiske arv, dens bevarelse og fremme af interessen herfor.

⁽⁹⁵⁾ Artikel L. 523-10 i lov om natur- og kulturarv, i henhold til hvilken denne forpligtelse blev pålagt INRAP, trådte i kraft den 24. februar 2004, dvs. endog før den periode, der var omfattet af klagen.

6.4.2.2.3.3. Støttens proportionalitet

- (369) Støtte betragtes kun som forholdsmæssig, hvis den samme adfærdsændring ikke kunne opnås med mindre støtte og mindre fordrejning. Støttebeløbet skal med andre ord begrænses til det minimum, der er nødvendigt for at fremme kulturen og bevare kulturarven gennem de målrettede aktiviteter, der skal gennemføres.
- (370) I lyset af de oplysninger, som de franske myndigheder har fremlagt på grundlag af INRAP's regnskaber og finansielle oversigter (hvis samlede pålidelighed – ud over de centrale betragtninger om omkostningsdeling, der førte til Kommissionens konklusion om, at der var tale om støtte – ikke drages i tvivl i nogen sagkyndig erklæring, jf. betragtning 256), finder Kommissionen, at den støtte, der blev ydet til INRAP i den omhandlede periode, står i et rimeligt forhold til de forfulgte mål om at fremme kulturen og bevare kulturarven og kan begrænse de eventuelle konkurrencefordrejninger, der følger heraf.
- (371) På den ene side bemærker Kommissionen, at tilskuddene til forpligtelser til offentlig tjeneste, som først blev ydet fra 2015, ikke var tilstrækkelige til at dække de omkostninger, der var forbundet med de forpligtelser af almen interesse, der påhvilede INRAP i kraft af dets status som operatør, når alle andre muligheder er udtømte, der var til stede i hele området og havde kompetencer inden for alle tidsperioder (se Tableau 1, Tableau 3 ovenfor). Desuden mener Kommissionen, at de modtagne midler langt fra dækker alle de omkostninger, som INRAP har afholdt i perioden 2008-2021 (eller endda siden 2004) ⁽⁹⁶⁾.
- (372) På den anden side bemærker Kommissionen nedenstående med hensyn til støttens proportionalitet som følge af potentiel krydssubsidiering.
- (373) For det første fremgår det af de oplysninger, som de franske myndigheder har fremlagt, at INRAP er underlagt et omkostningsregnskab, der er i overensstemmelse med de generelle regnskabsprincipper, hvilket gør det muligt at sondre korrekt mellem de direkte omkostninger ved de såkaldte konkurrenceprægede aktiviteter og de såkaldte ikkekonkurrenceprægede aktiviteter (se betragtning 161-173). De forskellige regnskabserklæringer gjorde det navnlig muligt at validere oplysningerne om omsætningen og specifikt fordelingen mellem den konkurrenceprægede sektor og den ikkekonkurrenceprægede sektor (se betragtning 256).
- (374) For det andet fremgår det af de oplysninger, som de franske myndigheder har fremlagt, at den støtte, der følger af en eventuel krydssubsidiering iværksat af INRAP, kun vil være begrænset til visse indirekte omkostninger (de såkaldte blandede sektoromkostninger), for hvilke revisoren – uden klart og endegyldigt at rejse tvivl om gyldigheden af INRAP's fordeling – mener, at fordelingsnøglerne ikke er underbygget af tilstrækkeligt objektive og solide kriterier, som faktisk kun udgør en lille del af de samlede omkostninger, som INRAP har afholdt på markedet for arkæologisk udgravning.
- (375) For det tredje fremgår det af de oplysninger, som Kommissionen råder over, at ingen revisor eller statsautoriseret revisor, der skulle udtale sig om INRAP's omkostningsregnskab, utvetydigt kunne identificere en eventuel krydssubsidiering til fordel for INRAP og i endnu mindre grad kvantificere den. Kommissionen finder derfor EVEHA's påstande om, at støtten som følge af krydssubsidieringen er af et sådant omfang, at denne støtte kan føre til underbudspriser på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger og dermed uretmæssigt fordreje dette marked, usandsynlige.
- (376) Med hensyn til hele den støtte, som INRAP har modtaget ⁽⁹⁷⁾, bemærker Kommissionen på grundlag af oplysningerne fra de franske myndigheder (se betragtning 204), at INRAP's driftsmargin i perioden 2008-2021 for dets økonomiske aktiviteter beløber sig til [2,8-4,6] % (se Tableau 5). Øget rentabilitet som følge af mulig overkompensation synes derfor at være udelukket. Til sammenligning kunne forvaltningsdomstolen i Caen i sin dom af 23. maj 2024 (tilført sagsakterne af EVEHA ⁽⁹⁸⁾) fastslå, at EVEHA for 2021 og 2022 opnåede et gennemsnitligt nettooverskud på 6 %. Desuden viser den omstændighed, at INRAP opnår en positiv nettofortjeneste i denne periode, samtidig rentabiliteten af de priser, som INRAP anvender i forbindelse med sine økonomiske aktiviteter, hvorved sandsynligheden for underbudspriser som følge af krydssubsidiering mindskes.

⁽⁹⁶⁾ Se fodnote 95.

⁽⁹⁷⁾ Dvs. tilskud til forpligtelser til offentlig tjeneste og støtte som følge af eventuel krydssubsidiering.

⁽⁹⁸⁾ Se betragtning 114.

- (377) Det fremgår desuden af oplysningerne fra de franske myndigheder, at [40-53] % af de arkæologiske udgravninger i Frankrig mellem 2009 og 2024 blev udført af INRAP (lidt mere end [3 600-4 000] udgravninger), mens [38-50] % af udgravningerne i samme periode (lidt mere end [3 300-3 700] udgravninger) blev udført af andre operatører end INRAP (bemyndigede private operatører eller bemyndigede kommunale myndigheder), hvilket viser, at INRAP langt fra afskærer adgangen til markedet for arkæologiske udgravninger grundet de priser, som instituttet ville kunne opkræve på grund af den potentielle krydssubsidiering af dets aktiviteter (se Tableau 1). Den samme konklusion kan drages af fordelingen af markedsværdien af arkæologiske udgravninger mellem 2009 og 2024, eftersom 43 % (mere end [0,9-1,3] mia. EUR) af den samlede værdi blev opnået af andre operatører end INRAP (bemyndigede kommunale tjenester og private operatører) (se Tableau 2).
- (378) Denne tendens, både med hensyn til antallet af gennemførte udgravninger og INRAP's markedssandel (målt i værdi), forblev stabil i hele den periode, der var omfattet af klagen. Den har endda haft en tendens til at falde med tiden⁽⁹⁹⁾, hvilket sandsynligvis bekræfter, at den støtte, som INRAP har modtaget, tilsyneladende ikke har givet anledning til konkurrencefordrejning.
- (379) Henset til de priser, som INRAP anvendte, bemærker Kommissionen ligeledes, at forvaltningsdomstolen i forbindelse med nationale tvister vedrørende tildeling af offentlige kontrakter om arkæologiske udgravninger til fordel for INRAP kunne påpege, at prisforskellen mellem INRAP og dets konkurrenter (navnlig EVEHA) skyldtes væsentlige forskelle i de menneskelige og materielle ressourcer, der var afsat til at gennemføre den samme aktivitet (og ikke de væsentligt lavere priser, som INRAP anvendte som følge af krydssubsidiering).

»For det andet fremgår det af undersøgelsen, navnlig af den sammenlignende analyse af de detaljerede priser for både INRAP og EVEHA, som Poher Communauté har foretaget, og som er et dokument, der er omfattet af forretningshemmeligheden og udelukket fra den kontradiktoriske procedure, at de enhedspriser, som de hver især anvender i forbindelse med menneskelige ressourcer, undertiden er højere for INRAP, og at de, når de er lavere, kun er lidt lavere, og endelig at enhedspriserne for materielle ressourcer i det væsentlige er identiske. På den anden side viser denne analyse, at prisforskellen mellem de to operatører skyldes de mængder, som hver af operatørerne har allokeret til forebyggende udgravninger, hvilket er næsten 35 % højere for EVEHA's vedkommende. Prisforskellen mellem de to bud skyldes således ikke de meget lavere priser, som INRAP anvendte, men forskellen i de ressourcer, som hver af de to tilbudsgivere anvendte. Det fremgår ligeledes af de dokumenter, der er udelukket fra den kontradiktoriske procedure, at INRAP i forbindelse med den omtvistede kontrakt var i stand til at vurdere sin forventede nettofortjeneste« (forvaltningsdomstolen i Rennes den 27. marts 2024, *EVEHA mod Communauté de communes Poher communauté*, nr. 2401238).

»Det følger heraf, at INRAP's bud tog hensyn til alle de direkte og indirekte omkostninger, der bidrog til fastsættelsen af prisen for de tilbudte tjenester, og at selv om prisen for jordafhøvling og udgravning er ens, er EVEHA's bud væsentligt dyrere end den valgte tilbudsgivers bud, for så vidt angår undersøgelsesfasen på grund af de menneskelige ressourcer, som selskabet havde til hensigt at afsætte til denne fase, navnlig for så vidt angår antropologiske undersøgelser. Nærmere bestemt følger prisforskellen mellem de to bud ikke af en forskel, der påvirker deres enhedsomkostninger – idet de personaleenhedsomkostninger, der er nævnt i INRAP's bud, bl.a. svarer til eller er højere end det sagsøgende selskabs – men af en forskel mellem de tilbudte tjenester, navnlig for så vidt angår undersøgelsen af de gravsteder, som det sagsøgende selskab besluttede at afsætte betydeligt flere menneskelige ressourcer til som en sikkerhedsforanstaltning, hvilket køberen imidlertid ikke vurderede nødvendigt. Under disse omstændigheder var bysammenslutningen i Grand, eftersom den af INRAP tilbudte pris, som var væsentligt højere end det oprindelige skøn over kontraktomkostningerne, for sammenlignelige tjenester ikke forekom at være væsentligt lavere end de øvrige ansøgers bud eller åbenbart undervurderet i forhold til alle de afholdte omkostninger, ikke forpligtet til ved at anmode om fremlæggelse af de nødvendige dokumenter at sikre, at alle instituttets direkte og indirekte omkostninger blev taget i betragtning ved fastsættelsen af denne pris med henblik på ikke at fordreje konkurrencevilkårene. Anbringenderne om, at INRAP's bud blev antaget ved afslutningen af en ulovlig procedure, at det fordrejede konkurrencen, eller at det ikke var loyalt, må derfor forkastes.« (Forvaltningsdomstolen i Bordeaux den 6. maj 2025, *EVEHA mod Communauté d'agglomération du Grand Périgueux*, nr. 2205878).

⁽⁹⁹⁾ Mellem 2009 og 2014 opnåede INRAP [54-63] % af markedsværdien og tegnede sig for [48-58] % af udgravningerne, mens INRAP's markedsværdi i perioden 2015-2021 faldt til [50-58] %, og antallet af udgravninger faldt til [46-53] %.

- (380) Kommissionen bemærker endvidere, at de domme fra forvaltningsdomstolen, som EVEHA har henvist til (se betragtning 114), ikke berører ovenstående analyse, for så vidt som disse afgørelser annullerede tildelingen af offentlige kontrakter på grundlag af reglerne om offentlige udbud (og ikke under henvisning til forekomsten af underbudspriser eller krydssubsidiering). I modsætning til ovennævnte domme (se betragtning 379), hvori henholdsvis forvaltningsdomstolen i Bordeaux og forvaltningsdomstolen i Rennes udelukkede, at INRAP's bud var resultatet af de meget lavere priser, som INRAP anvendte, og at de kunne fordreje konkurrencen, begrænser de domme, som EVEHA har fremlagt, sig til at påpege, at de pågældende ordregivende myndigheder ikke kontrollerede INRAP's bud i forbindelse med de respektive offentlige kontrakter. Det kan derfor ikke udelukkes, at en sådan kontrol ville have ført til, at der ikke blev konstateret nogen uregelmæssighed i INRAP's bud.
- (381) Kommissionen konkluderer derfor, at den gennemsnitlige rentabilitet på [2,8-4,6] % (hvor EVEHA opnår en gennemsnitlig nettofortjeneste på ca. 6 % – se betragtning 376) for INRAP i perioden 2008-2021 (se Tableau 5), for så vidt angår dets økonomiske aktiviteter (hvis arkæologiske udgravninger tegner sig for størstedelen), ikke kan forklares ved en massiv omdirigering af offentlige tilskud til dækning af en påstået praksis med unormalt lave bud på det konkurrenceprægede marked og dermed rejse tvivl om proportionaliteten af det finansieringsbeløb, der blev udbetalt til INRAP i samme periode.
- (382) Det følger af det ovenstående, at selv i tilfælde af potentiel krydssubsidiering af økonomiske aktiviteter gør det samlede støttebeløb, som INRAP har modtaget, det kun muligt for INRAP at udøve sine aktiviteter til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven i overensstemmelse med de opgaver og den centrale rolle, som staten har tildelt instituttet, og er derfor begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at gøre det muligt for INRAP at sikre de mål, som de franske myndigheder forfølger.

6.4.2.2.3.4. Støttens gennemsigtighed

- (383) I lyset af betragtningerne om gennemsigtigheden af den støtte, der blev ydet til INRAP, bemærker Kommissionen, at de franske myndigheder, idet de fandt, at denne støtte kunne være omfattet af en ramme for forenelighed i fritagelsesrammeordning SA.42681 (vedtaget på grundlag af artikel 53 i den generelle gruppefritagelsesforordning), offentliggjorde beløbene for den offentlige støtte i det offentlige register »State aid Transparency«⁽¹⁰⁰⁾ under referencen SA.42681.
- (384) Som følge heraf opfyldte de franske myndigheder deres forpligtelse til gennemsigtighed med hensyn til den tildelte støtte.
- (385) Kommissionen finder ikke desto mindre, at de franske myndigheder herved med urette knyttede disse støttebeløb til fritagelsesrammeordning SA.42681, selv om sidstnævnte ikke finder anvendelse på denne støtte (se betragtning 304-306).
- (386) Kommissionen opfordrer derfor de franske myndigheder til at rette denne referencefejl, som ikke påvirker Kommissionens analyse af støttens gennemsigtighed.

6.4.2.3. Afvejning af støttens positive virkninger med de negative virkninger for det indre marked

- (387) Støtten til INRAP har mange positive virkninger med hensyn til fremme af kulturen og kulturarven.
- (388) På den ene side gør de aktiviteter, som INRAP har gennemført takket være de modtagne offentlige midler, det muligt at foretage store opdagelser. Som forklaret af de franske myndigheder har den franske arkæologiske model, der navnlig er gennemført gennem opretholdelse og finansiering af INRAP, muliggjort store opdagelser i de seneste år, hvilket fremgår af de udgravninger af særlig betydning, som INRAP for nylig har udført i Lavau (Frankrig, Aube) på en keltisk fyrstegrav (fra det femte århundrede før Kristus) eller det godkendte selskab Archeodunum SAS i Sainte-Colombe (Frankrig, Rhône) på et gallo-romersk sted (fra det første til fjerde århundrede efter Kristus) (se betragtning 134).

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

- (389) På den anden side gør de udgravningsaktiviteter, der udføres med offentlig finansiering, det muligt generelt at fremme den videnskabelige viden og dermed beskytte og fremme interessen for den arkæologiske arv. Interessen for resultaterne af udgravninger, der udføres ved hjælp af offentlige midler, fremmes med jævne mellemrum gennem videnskabelige publikationer eller publikationer til den brede offentlighed eller gennem udstillinger som den, der arrangeres i Cité des sciences et de l'industrie (Paris) og omhandler indbyggerne i det centrale og nordlige Gallien mellem det tredje og første århundrede før Kristus (se betragtning 135).
- (390) De anmeldte foranstaltninger kan imidlertid fordreje konkurrencen på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger og påvirke samhandelen inden for EU.
- (391) Ikke desto mindre mener Kommissionen, at afvejningen af støttens positive og negative virkninger for konkurrencen og samhandelen er af en sådan art, at de positive virkninger opvejer de potentielle negative virkninger.
- (392) For det første viser INRAP's regnskabsmæssige og finansielle resultater, at instituttet ikke blev overkompenseret af staten for alle sine aktiviteter, både ikkeøkonomiske og økonomiske.
- (393) På den anden side er markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger, hvor der kan forekomme fordrejninger, »nationalt«, hvilket AdlC bemærkede i sin beslutning fra 2017, selv om det ikke helt kan udelukkes, at samhandelen mellem medlemsstaterne påvirkes (se betragtning 241-245 og 294-299). AdlC kunne påpege, at operatører inden for forebyggende arkæologi ikke – eller kun undtagelsesvis – opererer uden for de nationale grænser i betragtning af den lokale/territoriale karakter af de særlige karakteristika ved de videnskabelige spørgsmål, der rejses som følge af de fleste af de udførte udgravninger. Kommissionen mener derfor, at støttens negative virkninger vil være stærkt begrænsede på det indre marked.
- (394) På det samme (nationale) marked for arkæologiske udgravninger fremgår det desuden af de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed – som forklaret i betragtning 377-380 – at eventuelle fordrejninger som følge af de offentlige tilskud, som INRAP modtager (og som vil blive mobiliseret i forbindelse med dets udgravningsaktiviteter), vil være yderst begrænsede i betragtning af den betydelige tilstedeværelse af operatører, der konkurrerer med INRAP på det konkurrenceprægede marked, på den ene side, og de tvister, der blev afsluttet med en konklusion om, at der ikke forekom unormalt lave bud fra INRAP, på den anden side.
- (395) Kommissionen konkluderer derfor, at selv om eventuelle negative virkninger på konkurrencen på markedet for forebyggende arkæologiske udgravninger ikke helt kan udelukkes, er disse virkninger fortsat yderst begrænsede og opvejes af støttens positive virkninger på fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven i Frankrig.

6.4.2.4. Konklusion vedrørende støttens forenelighed i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF

- (396) I lyset af ovenstående finder Kommissionen, at de påklagede foranstaltninger bidrager til at fremme kulturen og bevare kulturarven uden at ændre samhandelsvilkårene i et omfang, der strider mod de fælles interesser, og derfor er forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.

7. KONKLUSION

- (397) Kommissionen konstaterer, at de franske myndigheder har gennemført støtteforanstaltningerne til INRAP på et ulovligt grundlag, nemlig i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF. Kommissionen finder imidlertid, at støtteforanstaltningerne er forenelige med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra d), i TEUF.

TRUFFET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den statsstøtte, som Frankrig har ydet til INRAP, er forenelig med det indre marked.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. december 2025.

På Kommissionens vegne

Teresa RIBERA

Ledende næstformand
