



2026/1875

7.8.2026

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2026/1875

av den 17 december 2025

OM DET STATLIGA STÖD SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) som Frankrike har genomfört till förmån för Frankrikes nationella institut för förebyggande arkeologisk forskning (INRAP)

[delgivet med nr C(2026) 8737]

(Endast den franska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ha uppmanat berörda parter att yttra sig, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Den 30 maj 2018 mottog kommissionen ett klagomål från det franska företaget Études et valorisations archéologiques (EVEHA eller *klaganden*) med påståendet att vissa åtgärder som vidtagits till förmån för det franska nationella institutet för förebyggande arkeologisk forskning (Institut national de recherches archéologiques préventives – INRAP eller *institutet*) utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som är oförenligt med den inre marknaden.
- (2) Genom en skrivelse av den 20 december 2021 meddelade kommissionen de franska myndigheterna sitt beslut att med anledning av nämnda åtgärd inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*beslutet att inledande av förfarandet*) ⁽¹⁾.
- (3) Beslutet att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* ⁽²⁾. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på åtgärderna inom en månad från dagen för offentliggörandet.
- (4) Frankrike inkom med sina synpunkter den 3 februari 2022. Den 9 maj 2022 mottog kommissionen även skriftliga synpunkter från EVEHA.
- (5) Kommissionen vidarebefordrade EVEHA:s synpunkter på beslutet att inleda förfarandet till Frankrike genom en skrivelse av den 16 maj 2022. Frankrike ingav sina synpunkter till kommissionen genom en skrivelse av den 23 juni 2022.
- (6) Efter ett konferenssamtal den 7 februari 2024 med kommissionen svarade EVEHA på en begäran om förtydligande från kommissionen genom en skrivelse av den 28 juni 2024.
- (7) Genom en skrivelse av den 28 januari 2025 översände EVEHA ytterligare handlingar till stöd för sina synpunkter till kommissionen.
- (8) Genom en skrivelse av den 28 juli 2025 begärde kommissionen ytterligare klargöranden från de franska myndigheterna. Dessa tillhandahölls den 29 september 2025.

⁽¹⁾ Beslut C(2021) 9729 final av den 20 december 2021.

⁽²⁾ EUT C 135, 25.3.2022, s. 40.

2. BESKRIVNING AV INRAP

- (9) INRAP inrättades genom lag nr 2001-44 av den 17 januari 2001 om förebyggande arkeologi (2001 års lag) och var efterträdare till Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales (AFAN). INRAP är ett självständigt offentligt förvaltningsorgan (*établissement public à caractère administratif*) under tillsyn av kulturministeriet och ministeriet för högre utbildning, forskning och innovation ⁽³⁾.

2.1 INRAP:s verksamhet

- (10) INRAP är verksamt inom förebyggande arkeologi ⁽⁴⁾. Institutets uppgifter anges i artiklarna L. 523-1 och R. 545-26 i kulturarvslagen.

2.1.1 Icke-konkurrensutsatta allmännyttiga tjänster

- (11) INRAP ansvarar för att utföra förebyggande arkeologiska utvärderingar ⁽⁵⁾. Dessa utvärderingar är preliminära insatser som äger rum före markexploateringsprojekt ⁽⁶⁾ som kan ha en negativ inverkan på det arkeologiska kulturarvet. Genom studier, undersökningar eller fältarbete syftar dessa insatser till att identifiera och beskriva alla delar av det arkeologiska kulturarvet som kan förekomma på platsen och att presentera resultaten i en rapport ⁽⁷⁾. Rapporten innehåller vetenskaplig information som gör det möjligt för staten att besluta om lämpliga skyddsåtgärder för kulturarvet (utgrävningar, ändringar av exploateringsprojektet eller förteckning som historiskt monument).
- (12) Om ett exploateringsprojekt riskerar att förstöra arkeologiska lämningar beslutar staten i praktiken om en utvärdering, en förebyggande arkeologisk utgrävning eller en åtgärd som säkerställer bevarandet av det arkeologiska kulturarvet på plats (ändring av exploateringsprojektet eller förteckning som historiskt monument).
- (13) Ett utvärderingsarbete är en allmännyttig tjänst som finansieras genom ett verksamhetsbidrag som betalas till INRAP av staten i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 175 – "kulturarv"). Före 2016 finansierades denna verksamhet huvudsakligen genom en del av intäkterna från den förebyggande arkeologiavgiften (*redevance d'archéologie préventive* – arkeologiavgiften).
- (14) Sedan 2003 har denna verksamhet inom INRAP delats med de lokala eller regionala myndigheternas offentliga arkeologiska avdelningar som bemyndigats av staten. Det är inte statens, exploitörens eller INRAP:s sak att besluta om fördelningen av utvärderingarna mellan de bemyndigade lokala eller regionala myndigheterna och INRAP. Detta är (se skäl 15) ett oberoende beslut som fattas av de lokala eller regionala myndigheter som är behöriga att genomföra utvärderingar genom ett förfarande som strikt regleras av kulturarvslagen. Det regionala

⁽³⁾ I enlighet med artikel R.545-24 i kulturarvslagen (*Code du patrimoine*).

⁽⁴⁾ I artikel L.521-1 i kulturarvslagen definieras förebyggande arkeologi som följer: "Förebyggande arkeologi, som är en allmännyttig tjänst, är en integrerad del av arkeologin. Den styrs av de principer som gäller för all vetenskaplig forskning. Dess syfte är att inom en rimlig tidsram säkerställa upptäckt, bevarande eller räddning genom vetenskapliga studier, på land eller under vatten, av delar av det arkeologiska kulturarvet som påverkas eller sannolikt kommer att påverkas av offentligt eller privat exploateringsarbete. Det har också som mål att tolka och sprida resultaten av detta arbete".

⁽⁵⁾ I enlighet med artiklarna L.523-1 och R.545-26 i kulturarvslagen.

⁽⁶⁾ De markexploateringsprojekt som kräver föregående arkeologisk utvärdering utses av den regionala prefekten. Den regionala prefekten – eller genom delegering, den regionala arkeologiavdelningen (*Service Régional de l'Archéologie*) vid de regionala direktoraten för kulturfrågor (*directions régionales des affaires culturelles*) – kan besluta om en utvärdering om de har bevis för att ett exploateringsprojekt som hänvisats till dem sannolikt kommer att påverka det arkeologiska kulturarvet. Enligt artikel R.523-4 i kulturarvslagen ska följande hänvisas till den regionala prefekten: i) exploateringsprojekt som omfattas av ett intyg eller ett tillstånd enligt stadsplaneringskodexen (*Code d'urbanisme*), (planeringstillstånd, rivningstillstånd, exploateringstillstånd, beslut om att inrätta offentligt utsedda exploateringsområden (*zones d'aménagement concerté* – förvaltningsområden för olika ändamål), i de fall de genomförs i områden som sannolikt kommer att bli föremål för arkeologiskt skydd (*zones de présomption de prescription archéologique*), ii) skapande av förvaltningsområden för olika ändamål och bostadsprojekt som täcker ett område som är större än tre hektar, iii) vissa projekt som omfattas av förhandsdeklarationer, såsom markgrävningsarbeten, trädplantering, stubbfräsning, skapande av vattenrännor eller kanaler osv., iv) exploaterings- och anläggningsarbeten som föregås av en konsekvensstudie i enlighet med miljökodexen (*Code de l'environnement*) och v) arbeten på byggnader som förtecknas som historiska monument. I andra områden än områden som sannolikt kan omfattas av arkeologiskt skydd får de myndigheter som ansvarar för att godkänna exploateringen besluta att hänskjuta projekt som kan påverka delar av det arkeologiska kulturarvet till den regionala prefekten.

⁽⁷⁾ Artikel R. 523-15.1 i kulturarvskodexen.

direktoratet för kulturfrågor (*direction régionale des affaires culturelles*) ⁽⁸⁾ vänder sig först till de lokala eller regionala myndigheternas arkeologiska avdelningar. Dessa avdelningar har 14 dagar på sig att besluta om de ska ta på sig uppgiften eller inte. Om de avböjer (eller inte tackar ja) utförs utvärderingen av INRAP. INRAP utför ungefär 80 % av de utvärderingar som staten beslutat om, medan de återstående 20 % utförs av de bemyndigade arkeologiska avdelningarna vid de lokala eller regionala myndigheterna ⁽⁹⁾.

- (15) Om en utvärdering krävs får den anförtros en arkeologisk avdelning vid en lokal eller regional myndighet som vederbörligen bemyndigats av staten i enlighet med artikel L. 522-8 i kulturarvslagen eller, om detta inte är möjligt, till INRAP. Den 31 december 2024 hade 63 lokala eller regionala myndigheter ett relevant bemyndigande.
- (16) Bemyndigandet ger den lokala eller regionala myndigheten befogenhet att genomföra alla eller vissa av de beslutade utvärderingarna. I enlighet med artiklarna L. 523-4 och R. 523-25 i kulturarvslagen får en lokal eller regional myndighet besluta att
- utföra en förebyggande arkeologisk utvärdering av ett exploateringsprojekt som genomförs på dess territorium (den 31 december 2024 hade 51 lokala eller regionala myndigheter valt att göra detta), eller
 - under minst tre år (artikel R. 523-27 i kulturarvslagen) utföra samtliga de utvärderingar som beslutats om i samband med exploateringsprojekt som genomförs på dess territorium. Den 31 december 2024 hade tolv lokala eller regionala myndigheter valt att göra detta.
- (17) När staten beslutar om en utvärdering är förfarandet för att utse den operatör som ska ansvara för att den genomförs som följer:
- Om det finns en bemyndigad lokal eller regional myndighetsavdelning på det territorium där exploateringen planeras och som har valt att utföra samtliga utvärderingar, tilldelas denna automatiskt utvärderingen.
 - Om det finns en eller flera bemyndigade lokala eller regionala myndighetsavdelningar på det territorium där exploateringen planeras är den ansvariga aktören, i prioritetsordning, kommunen, därefter departementet, sedan regionen. Den lokala eller regionala myndigheten, som meddelats i prioritetsordning, informerar staten om sitt beslut rörande utvärderingen inom 14 dagar från mottagandet av utvärderingsmeddelandet. Om ingen bemyndigad lokal eller regional myndighetsavdelning önskar utföra utvärderingen ska den tilldelas INRAP.
 - Om det inte finns någon bemyndigad lokal eller regional myndighet på det territorium där exploateringen planeras, överläts utvärderingen automatiskt till INRAP.
- (18) INRAP ansvarar också för vetenskapliga studier av förebyggande arkeologiska insatser och spridning av resultaten av dessa. Detta bidrar till undervisning, offentlig utåtriktad verksamhet och främjande av arkeologi ⁽¹⁰⁾.

2.1.2 Konkurrensutsatt verksamhet avseende arkeologiska utgrävningar

- (19) INRAP utför också förebyggande arkeologiska utgrävningar ⁽¹¹⁾. Dessa utgrävningar utförs före markexploateringsprojekt som sannolikt kommer att skada de arkeologiska lämningar som upptäcks under utvärderingarna. Den 1 augusti 2003 öppnade Frankrike upp marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar för konkurrens genom lag nr 2003-707.

⁽⁸⁾ I Frankrike är ett regionalt direktorat för kulturfrågor en decentraliserad avdelning inom kulturministeriet i varje region.

⁽⁹⁾ Rapport av Martine Faure, parlamentsledamot, beställd av kultur- och kommunikationsministern, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* (För en balanserad offentlig policy för förebyggande arkeologi), maj 2015, tillgänglig på <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l'arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive.pdf>.

⁽¹⁰⁾ I enlighet med artikel L.523-1 i kulturarvslagen.

⁽¹¹⁾ I enlighet med artikel L.523-1 och R.545-26 i kulturarvskodexen.

- (20) Exploatörer kan nu välja en av följande operatörer för att genomföra ett statligt beslut: i) INRAP, ii) de lokala eller regionala myndigheternas bemyndigade arkeologiska avdelningar eller iii) varje annan offentligrättslig eller privaträttslig person, under förutsättning att deras vetenskapliga sakkunskap är ackrediterad av staten ⁽¹³⁾.

2.1.3 Verksamhet som "sistahandsoperatör" i samband med arkeologiska utgrävningar

- (21) I artikel L 523-10 i kulturarvslagen föreskrivs att "om ingen annan aktör har anmält intresse eller uppfyller villkoren för att utföra utgrävningarna måste [INRAP] utföra dem på begäran av den person som planerar att utföra arbetena". I artikel L 523-13 i kulturarvslagen anges vidare att "om utgrävningsoperatören upphör med sin verksamhet eller om dess godkännande eller tillstånd återkallas ska [INRAP] fortsätta alla arkeologiska insatser som ännu inte slutförts".
- (22) Denna skyldighet som åläggs INRAP säkerställer kontinuiteten hos den förebyggande arkeologin som allmännyttig tjänst inom hela det nationella territoriet. Exploatören väljer fritt den förebyggande arkeologiooperatören (INRAP, ett ackrediterat privat organ eller en bemyndigad avdelning vid en lokal eller regional myndighet) och avtalar priset för tjänsten med denna.
- (23) Denna skyldighet att agera som sistahandsoperatör kräver att INRAP måste upprätthålla en närvaro inom hela det nationella territoriet och alltid ha den sakkunskap och de resurser som krävs för att fullgöra sina uppgifter inom de tidsfrister som fastställs enligt lag. Detta ger därmed upphov till en strukturell kostnad som inte kan täckas fullt ut av den ersättning som INRAP erhåller när institutet agerar som sistahandsoperatör.
- (24) Om det inte finns någon kandidat lämnar exploatören in sin ansökan till INRAP tillsammans med det utgrävningsbeslut som utfärdats av staten jämte ett bifogat förfrågningsunderlag i vilket anges de tekniska arrangemang som ska följas.
- (25) INRAP har därefter två månader på sig att skicka ett utkast till avtal till exploatören med villkoren för genomförandet av utgrävningen. Detta utkast ska bland annat innehålla den vetenskapliga projektbeskrivningen, det preliminära startdatumet för utgrävningen, dess varaktighet och insatsens pris. Det avtal som undertecknas mellan exploatören och INRAP måste skickas till den regionala prefekten, som godkänner eller avslår utgrävningen beroende på om villkoren i avtalet överensstämmer med beslutet eller inte.
- (26) Det pris som föreslås av INRAP måste fastställas på grundval av de kriterier som gäller för all konkurrensutsatt verksamhet (i enlighet med lönsamhetsprincipen). Dessa kriterier fastställs genom beslut av chefen för INRAP i enlighet med de bestämmelser som fastställts av dess styrelse.
- (27) Eventuella meningsskiljaktigheter mellan exploatören och INRAP om villkoren eller priset avgörs av den regionala prefekten. Detta skiljedomsförfarande från statens sida syftar till att tillhandahålla en garanti till exploatören, som inte kan välja operatör.
- (28) INRAP har sex månader på sig att inleda verksamheten från den dag då den regionala prefekten utfärdar utgrävningstillståndet. Om INRAP inte iakttar denna tidsfrist, eller om insatsen inte slutförs inom 18 månader från detta datum (som kan förlängas en gång genom beslut av den regionala prefekten) anses det utgrävningsbeslut som har utfärdats av staten ha upphört att gälla.
- (29) Om en utgrävningsoperatör upphör med sin verksamhet eller får sitt godkännande eller tillstånd återkallat innan utgrävningen har avslutats, måste INRAP fortsätta den oavslutade utgrävningen.
- (30) Med beaktande av läget för insatsen och villkoren i den specifikation som bifogas det av staten utfärdade utgrävningsbeslutet måste INRAP utarbeta en vetenskaplig projektbeskrivning för slutförandet av insatsen.
- (31) Det pris som föreslagits av INRAP fastställs enligt samma kriterier som gäller om det inte finns någon kandidat som kan utföra utgrävningen (se skäl 26).

⁽¹³⁾ Artikel L 523-8 i kulturarvskodexen.

- (32) Om parterna når en överenskommelse ingås ett avtal mellan exploatören och INRAP i vilket priset och tidsfristerna för utgrävningen fastställs. Det avtal som undertecknats mellan exploatören och INRAP måste skickas till den regionala prefekten, som godkänner eller avslår utgrävningen beroende på om villkoren i avtalet överensstämmer med beslutet eller inte.
- (33) I händelse av meningsskiljaktigheter mellan exploatören och INRAP rörande priset och/eller tidsfristerna hänskjuter den part som tar upp frågan ärendet till prefekten, som fastställer priset och/eller tidsfristerna på samma villkor som om det inte funnits en ursprunglig kandidat som skulle utföra utgrävningarna (se skäl 27).

2.1.4 Sammanfattning av INRAP:s verksamhet

- (34) INRAP har således anförtrodd uppgifter för vilka institutet inte konkurrerar med privata aktörer som är ackrediterade av staten (*icke-konkurrensutsatt verksamhet* eller *allmännyttiga tjänster*). Dessa uppgifter är förebyggande arkeologiska utvärderingar, vetenskapliga studier av förebyggande arkeologiska insatser, spridning av resultat, utbildningsverksamhet, offentlig utåtriktad verksamhet och främjande av arkeologi. Däremot konkurrerar INRAP med operatörer som är ackrediterade av staten på området för förebyggande arkeologiska utgrävningar (*konkurrensutsatt verksamhet*). I samband med denna konkurrensutsatta verksamhet omfattas INRAP av en skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster enligt vilken INRAP, på exploatörens begäran och under statens överinseende, måste utföra utgrävningar om det inte finns någon annan operatör som kan genomföra beslutet.

2.2 Hur INRAP finansieras

- (35) I artikel L 524-1 i kulturarvslagen föreskrivs att "[INRAP] ska finansieras genom [...] b) subventioner från staten eller andra offentliga eller privata personer, c) ersättning för den utgrävningsverksamhet som institutet utför".
- (36) För sin icke-konkurrensutsatta verksamhet under perioden 2008–2021, dvs. den period som omfattas av klagomålet, erhöLL INRAP följande offentliga finansiering:
- a) Till och med den 31 december 2015, en del av intäkterna från avgiften för förebyggande arkeologi (arkeologiavgiften) ⁽¹³⁾.
 - b) Subventioner från budgetanslag ⁽¹⁴⁾.
 - c) Från och med den 1 januari 2016, ett verksamhetsbidrag som betalas ut av kulturministeriet i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 175) ⁽¹⁵⁾.
 - d) Ett verksamhetsbidrag som betalas ut av kulturministeriet i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 186 – "Kulturell forskning och vetenskaplig kultur", som sedan 2021 har integrerats i program 361 – "Överföring av kunskap och demokratisering av kultur") ⁽¹⁶⁾.
 - e) Diverse subventioner från andra franska eller icke-franska offentliga organ än fackministerierna ⁽¹⁷⁾.
- (37) Beloppen för dessa finansieringskällor fastställs årligen i budgetlagen.

⁽¹³⁾ Fram till och med den 31 december 2015 togs arkeologiavgiften ut som en skatt men avsattes direkt till den nationella fonden för förebyggande arkeologi (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) och till utvärderingsaktörerna (INRAP och lokala eller regionala myndigheter) för att göra det möjligt för dem att utföra sina utvärderings- och forskningsuppgifter. I enlighet med artikel L. 524-2 i kulturarvslagen ska arkeologiavgiften betalas av alla, inklusive samägare, som planerar att utföra arbeten som påverkar den underliggande jordmånen och som a) är föremål för tillstånd eller förhandsdeklaration i enlighet med stadsplaneringskodexen, b) kräver en konsekvensbedömning enligt miljökodexen, eller c) när det gäller markgrävningsarbeten, är föremål för en administrativ förhandsdeklaration i enlighet med de villkor som anges i ett dekret från statsrådet. Om arbetet delas upp är det markområde som ska tas med i beräkningen området i det allmänna arbetsprogrammet.

⁽¹⁴⁾ För att kompensera för bristen på intäkter från arkeologiavgiften har staten upprepade gånger betalat ut ytterligare bidrag till INRAP från budgetanslag för att täcka fullgörandet av dess utvärderings- och forskningsuppgifter.

⁽¹⁵⁾ Den 1 januari 2016 ersatte detta bidrag INRAP:s direkta uppbörd av arkeologiavgiften, som sedan dess har betalats till statens allmänna budget.

⁽¹⁶⁾ Detta bidrag bidrar till finansieringen av INRAP:s forsknings- och kulturspridningsuppgifter.

⁽¹⁷⁾ Dessa subventioner betalades ut för specifika icke-konkurrensutsatta insatser, framför allt på grundval av ansökningsomgångar för projekt, och omfattade marginella belopp.

- (38) Efter detta datum, alltsedan antagandet av budgetlag nr 2015–1785 för 2016 av den 29 december 2015, som upphävde led a i ovannämnda artikel L. 524-1, har INRAP:s icke-konkurrensutsatta verksamhet huvudsakligen finansierats genom ett verksamhetsbidrag som staten betalat ut till institutet i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 175 – "Kulturarv"). Sedan dess har arkeologiavgiften betalats in till statens allmänna budget. Den motsvarar nu definitionen av en skatt.
- (39) Den totala offentliga finansiering som beviljades INRAP för dess icke-konkurrensutsatta verksamhet under perioden 2008–2021 uppgick till [900–1 300] (*) miljoner euro ⁽¹⁸⁾.
- (40) Under perioden 2008–2021 fick INRAP dessutom (från och med 2015) subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster med avseende på sin verksamhet som sistahandsoperatör för arkeologiska utgrävningar. Dessa subventioner uppgick till 22,69 miljoner euro för perioden 2015–2018 ⁽¹⁹⁾. För perioden 2019–2021 uppgick beloppet till 21,72 miljoner euro (7,24 miljoner euro per år). Under 2019 valde dock INRAP att tilldela all offentlig finansiering från staten, inklusive bidraget för kostnader för allmännyttiga tjänster, till sin strikt icke-konkurrensutsatta verksamhet, i enlighet med de åtaganden som gjorts till konkurrensmyndigheten. Sedan 2019 har följaktligen inget bidrag till kostnaderna för allmännyttiga tjänster finansierat INRAP:s förebyggande utgrävningsverksamhet.
- (41) Det årliga bidraget för kostnader för allmännyttiga tjänster antas varje år av parlamentet som en del av budgetlagen. Det tas upp i budgetanslagen för program 175 – "Kulturarv". Det rör sig därför om en form av schablonfinansiering i förskott och inte om en ersättning eller kompensation som betalas ut i efterskott för de kostnader som INRAP ådrar sig.
- (42) Denna subvention fastställdes på grund av den betydande minskningen av utgrävningsmarknaden från och med 2012, varefter INRAP:s intäkter minskade med [38–52] % mellan 2013 och 2017. Fram till 2014 kunde INRAP täcka de kostnader som uppstod på grund av dess skyldighet att ingripa som sistahandsoperatör tack vare överskotten från dess konkurrensutsatta verksamhet, men från och med 2015 gjorde den minskade marknaden att detta inte längre var möjligt. Det beslutades därför att subventioner från och med 2015 skulle betalas särskilt för vissa ytterligare kostnader som uppstod på grund av denna skyldighet.
- (43) Mellan 2015 och 2018 var det bidrag för kostnader för allmännyttiga tjänster som betalades till INRAP särskilt avsett för följande ytterligare kostnader som uppstod på grund av de skyldigheter som påförts av lagstiftaren på utgrävningsmarknaden:
- **Närvaro i hela territoriet:** INRAP måste ha ett nätverk med 54 kontor för att täcka hela territoriet, medan den största privata aktör som utför utgrävningar inom hela det franska territoriet, som inte omfattas av en sådan skyldighet, endast har 16 kontor. De 38 extra kontoren genererar extra kostnader i form av hyra, avgifter och underhåll.
 - **Möjlighet att alltid ingripa i alla miljöer:** INRAP måste ha cirka 60 permanent anställda specialister (arkeozoologer, palynologer osv.). Denna skyldighet medför marginalkostnader för ersättning och avgifter.
 - **Plan för att åtgärda otrygga anställningar:** På grundval av en politisk överenskommelse mellan kulturministern och fackföreningarna antog INRAP en plan för att åtgärda otrygga anställningar under perioden 2014–2016 genom att rekrytera 210 visstidsanställda vid INRAP till tillsvidareanställningar, inom ramen för en mycket brant minskning av utgrävningsmarknaden.
 - **Ytterligare skattekostnader:** De ytterligare skattekostnaderna är kopplade till den regionala företagsskatten (*Contribution Économique Territoriale – CET*), som består av en företagsfastighetsskatt (*Cotisation Foncière des Entreprises – CFE*) och ett mervärdesbidrag för företag (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises – CVAE*).
 - Företagsfastighetsskatt: De ytterligare kostnader som genereras av de 38 extra kontor som drivs av INRAP medför automatiskt en höjning av företagsfastighetsskatten. Det bör noteras att den regionala företagsskatten i sin helhet tillskrivs den konkurrensutsatta sektorn.

(*) Affärshemlighet.

⁽¹⁸⁾ Källa: de franska myndigheterna.

⁽¹⁹⁾ Ibid.

- Mervärdesbidrag för företag: INRAP ansvarade för mervärdesbidraget för företag med en avgift på 1,5 % av mervärdet för skatteändamål. Eftersom subventionen för kostnaderna för allmännyttiga tjänster höjde det senare, var beskattningsunderlaget därför högre och genererade en extra kostnad som kunde tillskrivas den konkurrensutsatta sektorn. Sedan 2019 har subventionen tilldelats den icke-konkurrensutsatta sektorn, vilket har lett till en neutralisering av dess inverkan på mervärdet och därmed på storleken på mervärdesbidraget för företag.
- (44) Under perioden 2008–2021 gynnades INRAP också av ett skatteavdrag för forskning (*crédit d'impôt recherche – CIR*) ⁽²⁰⁾. Skatteavdraget för forskning betalades från och med 2016 för åren från och med 2013. Det belopp för skatteavdraget för forskning som beviljats för åren 2013–2021 uppgår till [55–75] miljoner euro ⁽²¹⁾.
- (45) Avslutningsvis fick INRAP ett kapitaltillskott på [20–25] miljoner euro från kulturministeriet under tre på varandra följande räkenskapsår (2015, 2016 och 2017) för att göra det möjligt för institutet att betala av den skuld som det ådrog sig hos Agence France Trésor (AFT) när det bildades ⁽²²⁾.
- (46) Enligt INRAP:s verksamhetsrapport 2020 ⁽²³⁾ hade institutet den 31 december 2020 2 286 anställda, 175 miljoner euro i intäkter under 2020 och en nettoinkomst på 6,4 miljoner euro.

2.3 INRAP:s närvaro på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar

- (47) INRAP finns i regionerna Auvergne – Rhône-Alpes, Bourgogne – Franche-Comté, Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée och Nouvelle-Aquitaine samt i de utomeuropeiska territorierna.

Karta 1

INRAP:s närvaro i Frankrike den 1 januari 2024



Källa: INRAP:s verksamhetsrapport för 2023

⁽²⁰⁾ Skatteavdraget för forskning är en åtgärd som stöder forskning och utvecklingsverksamhet (FoU) för vilken de utgifter som uppstått kan dras av från bolagsskatten på vissa villkor och i en omfattning som beror på investeringsbeloppen.

⁽²¹⁾ Källa: de franska myndigheterna. De franska myndigheterna har konsekvent hävdade att skatteavdraget för forskning är en icke-selektiv åtgärd till stöd för forsknings- och utvecklingsverksamhet och inte, enligt deras uppfattning, statligt stöd.

⁽²²⁾ Källa: de franska myndigheterna.

⁽²³⁾ INRAP:s verksamhetsrapport för 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) För att uppnå de mål som fastställts av lagstiftaren rörande den förebyggande arkeologins enhetlighet och smidiga funktion i dess egenskap av offentlig tjänst (artikel L. 522-1 i kulturarvslagen) måste kulturministeriet göra en inventering av marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar. För detta ändamål förlitar den sig på den information som statens arkeologiska avdelningar regelbundet tillhandahåller om alla de avtal som ingåtts mellan aktörer och exploatörer och som avdelningarna förfogar över i enlighet med artikel R 523-45 i kulturarvslagen.
- (49) Denna inventering av marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar måste inbegripa antalet godkända utgrävningar och de uppskattade beloppen för de avtal som ingåtts mellan exploatörer och operatörer.

Tabell 1

Fördelning av antalet arkeologiska utgrävningar som godkänts i Frankrike under perioden 2009–2024

År	INRAP		Andra aktörer		Totalt
	Antal godkända förebyggande arkeologiska utgrävningar	%	Antal godkända förebyggande arkeologiska utgrävningar	%	
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
Totalt	[3 600–4 000]	[38–53] %	[3 300–3 700]	[40–50] %	7 300

- (50) Det framgår tydligt av den offentligt tillgängliga informationen för perioden 2009–2024 att INRAP har en betydande ställning på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar, och att institutet i genomsnitt utför [38–53] % av de godkända förebyggande utgrävningarna ⁽²⁴⁾, jämfört med de [40–50] % som utförs av andra aktörer i Frankrike ⁽²⁵⁾.

(²⁴) Referenssiffran är antalet godkända utgrävningar, eftersom ett högre antal utgrävningar vanligtvis beslutas om men aldrig godkänns eller utförs.

(²⁵) Källor: Kulturministeriet, numeriska uppgifter om förebyggande arkeologi (aktuella den 1 april 2025) och verksamhetsrapporter från INRAP.

Tabell 2

Fördelning av marknadsandelar på utgrävningsmarknaden efter värde under perioden 2009–2024

År	INRAP		Andra aktörer		Totalt
	Förväntade utgrävningskostnader (miljoner euro)	%	Förväntade utgrävningskostnader (miljoner euro)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Totalt	[...]	[52–61] %	[...]	[41–49] %	[...]

- (51) Under perioden 2009–2024 var INRAP:s andel av värdet på marknaden för förebyggande utgrävningar i genomsnitt [52–61] %, jämfört med [41–49] % för andra aktörer (bemyndigade avdelningar vid lokala eller regionala myndigheter samt privata aktörer) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ De franska myndigheterna anser att denna skillnad beror på en volymeffekt och en prisseffekt: en volymeffekt eftersom INRAP i genomsnitt utför ett större antal insatser per år än sina konkurrenter, och en prisseffekt eftersom de försäljningspriser per hektar som INRAP årligen erbjöd under perioden 2009–2024 nästan alltid var högre än andra aktörers priser, och i genomsnitt [...] % högre än det nationella genomsnittet ([...] euro för INRAP, jämfört med [...] euro för alla andra aktörer).

3. DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET

3.1 Beskrivning av de åtgärder som omfattas av det formella granskningsförfarandet

- (52) Det klagomål som ingetts av EVEHA gäller i) den potentiella korssubventioneringen mellan INRAP:s konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamhet, och ii) subventionerna till INRAP:s kostnader för allmännyttiga tjänster.

3.1.1 Potentiell korssubventionering mellan INRAP:s konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamhet.

- (53) Såsom anges i skäl 29 i beslutet att inleda förfarandet hävdar EVEHA att INRAP inte har någon lämplig särredovisning av sin icke-konkurrensutsatta och konkurrensutsatta verksamhet.

- (54) För det första noteras följande, när det gäller perioden 2008–2018, vilken motsvarar en del av den period som omfattas av kommissionens preliminära granskning av dessa åtgärder, före genomförandet av INRAP:s nya särredovisning ⁽²⁷⁾:

— Kommissionen konstaterade i sitt beslut att inleda förfarandet att behovet av att förbättra INRAP:s kostnadsredovisning hade tagits upp vid flera tillfällen sedan 2013. Chefsordföranden för den franska revisionsrätten angav därför i memorandum nr 67181 av den 6 juni 2013 till kultur- och kommunikationsministern samt ministern för högre utbildning och forskning att "det [tycktes] finnas ett akut behov av flera åtgärder för att säkerställa en rättvis konkurrens och bevara utgrävningsinsatsernas vetenskapliga kvalitet". I synnerhet hänvisades till behovet av att "[förbättra] den kostnadsredovisningsmetod som för närvarande används av INRAP". I revisionsrättens offentliga årsrapport för 2016 medgav dessutom ministern för finanser och offentliga räkenskaper samt statssekreteraren för budgeten att "kostnadsredovisning ännu inte har införts fullt ut inom INRAP".

— Såsom angavs av EVEHA ⁽²⁸⁾ och kommissionen noterade i beslutet att inleda förfarandet påpekade dessutom den franska konkurrensmyndigheten i sitt beslut av den 1 juni 2017 ⁽²⁹⁾ att INRAP:s kostnadsredovisning inte garanterade en vattentät och tillförlitlig bokföringsmässig och finansiell åtskillnad mellan INRAP:s icke-konkurrensutsatta och konkurrensutsatta verksamhet ⁽³⁰⁾. Konkurrensmyndigheten tillade att "det därför inte kan uteslutas att det föreligger en risk för korssubventionering mellan institutets [icke-vinstdrivande och vinstdrivande] verksamhet, vilket sannolikt kan leda till en tillämpning av prissättningsmetoder som är liktydiga med underprissättning eller framkalla en utträngningseffekt ⁽³¹⁾. Konkurrensmyndigheten noterade "att sedan 2013 har de intäkter som INRAP har hänfört till sin vinstdrivande verksamhet varit lägre än de kostnader som hänförts till samma vinstdrivande verksamhet, trots att deras andel av INRAP:s totala verksamhet har följt en motsatt trend, vilket tyder på att INRAP:s övergripande verksamhet främst drivs av dess icke-vinstdrivande verksamhet (förutsatt att INRAP:s totala verksamhet utgör summan av dess vinstdrivande och icke-vinstdrivande verksamhet)" ⁽³²⁾. Konkurrensmyndigheten godtog således de åtaganden som gjorts av INRAP rörande införandet av ett "kostnadsredovisningssystem som skulle göra det möjligt att inte bara säkerställa en strikt (vattentät och tillförlitlig) redovisning och finansiell åtskillnad mellan dess icke-vinstdrivande och vinstdrivande verksamhet, utan också säkerställa spårbarheten för de resurser som fördelats till var och en av dess uppgifter för att förhindra alla risker för korssubventionering" ⁽³³⁾, och gjorde dem obligatoriska.

- (55) För det andra noterar kommissionen i sitt beslut att inleda förfarandet, med avseende på perioden efter den 1 januari 2018, att INRAP, i enlighet med de åtaganden som gjorts i samband med konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017, hade infört ett kostnadsredovisningssystem som gjorde det möjligt att mer exakt identifiera de intäkter och kostnader som är kopplade till den konkurrensutsatta respektive den icke-konkurrensutsatta verksamheten.

⁽²⁷⁾ Se skäl 35 i beslutet att inleda förfarandet. Från och med den 1 januari 2018 har INRAP använt ett nytt kostnadsredovisningssystem för att göra det möjligt att tydligare identifiera de intäkter och kostnader som avser den konkurrensutsatta respektive den icke-konkurrensutsatta verksamheten.

⁽²⁸⁾ Se skäl 42 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽²⁹⁾ Beslut 17-D-09 av den 1 juni 2017 om metoder som införts av det nationella institutet för förebyggande arkeologisk forskning på området förebyggande arkeologi.

⁽³⁰⁾ Punkterna 132–137 i konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017.

⁽³¹⁾ Punkt 149 i konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017.

⁽³²⁾ Punkt 147 i konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017.

⁽³³⁾ Se sammanfattningen av konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017. EVEHA hävdar att dessa åtaganden inte hade uppfyllts vid tidpunkten för klagomålet. EVEHA uppger att man den 6 februari 2018 drog INRAP inför konkurrensmyndigheten för underlåtenhet att uppfylla dessa åtaganden, på grundval av artikel L. 464-2.2 i handelslagen (*Code de commerce*).

- (56) Kommissionen noterade dock att den oberoende revisor som fått i uppdrag att kontrollera, granska och certifiera INRAP:s nya kostnadsredovisningssystem verkade anse, i sin försäkran om överensstämmelse för 2018, att INRAP:s kostnadsredovisning fortfarande kunde förbättras. Samtidigt som revisorn bekräftade att INRAP:s kostnadsredovisning "[var] förenlig med allmänna redovisningsprinciper", "[respekterade] principen om särredovisning" och "inte [visade] några tecken på korssubventionering", noterade denne att "metoden för fördelning av indirekta kostnader kommer att behöva vidareutvecklas och förbättras i framtiden".
- (57) Slutligen noterade kommissionen i sitt beslut att inleda förfarandet att det i 2020 års försäkran om överensstämmelse inte längre hänvisas till behovet av att vidareutveckla och förbättra metoden för fördelning av indirekta kostnader. I denna försäkran uppgavs att "kostnadsredovisningen i sin nuvarande form inte visar några tecken på korssubventionering". Kommissionen noterade dock att revisorn trots denna förbättring inte uttryckligen uteslöt risken för korssubventionering ⁽³⁴⁾.

3.1.2 Subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster

- (58) Subventionerna för INRAP:s konkurrensutsatta verksamhet uppgår till 22,69 miljoner euro under den period som klagomålet gäller. Dessa subventioner beviljades under perioden 2015–2018.

3.2 Beslutet att inleda förfarandet

- (59) I beslutet att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel med avseende på en möjlig förekomst av korssubventionering mellan INRAP:s konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamhet som skulle kunna utgöra olagligt statligt stöd (se skäl 74 i beslutet att inleda förfarandet).
- (60) Dessutom drog kommissionen slutsatsen att subventionerna till kostnader för allmännyttiga tjänster utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget (se skälen 48–65 i beslutet att inleda förfarandet).
- (61) Kommissionen övertygades inte heller av de franska myndigheternas påstående att subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster omfattas av ramordning SA.42681, som genomförs i enlighet med artikel 53 i den allmänna gruppundantagsförordningen ⁽³⁵⁾ (*gruppundantagsförordningen*) ⁽³⁶⁾, och därför är förenliga med den inre marknaden (se skäl 78 i beslutet att inleda förfarandet).
- (62) Kommissionen påpekade att eftersom det inte görs någon tillförlitlig åtskillnad mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet kunde stödbeloppet för den konkurrensutsatta verksamheten (som täcks av subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster) inte fastställas exakt och att det därför inte kunde garanteras att stödet var proportionerligt i den mening som avses i artikel 53.7 i gruppundantagsförordningen.
- (63) I sitt beslut att inleda förfarandet påpekade kommissionen att de franska myndigheterna hade tillbakavisat förekomsten av en korssubventionering till förmån för INRAP:s konkurrensutsatta verksamhet. Kommissionen konstaterade också att Frankrike inte hade lagt fram några bevis som fastställde att stödet till följd av potentiell korssubventionering var förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen uttryckte därför också tvivel rörande förenligheten hos åtgärd i om denna skulle befinnas utgöra statligt stöd.
- (64) I sitt beslut att inleda förfarandet planerade kommissionen dessutom att gemensamt granska de två åtgärdernas förenlighet enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget (se skälen 82–100 i beslutet att inleda förfarandet).
- (65) Kommissionen förklarade att förebyggande arkeologi och INRAP:s verksamhet som helhet, enligt kommissionens tolkning av den relevanta franska lagstiftningen, verkar bidra till att främja kulturen och bevara kulturarvet, och att det i vilket fall som helst är Frankrikes sak att avgöra vilka projekt eller verksamheter som omfattas av främjandet av kulturen och bevarandet av kulturarvet, eftersom kommissionen endast har befogenhet att undersöka om det har förekommit ett uppenbart bedömningsfel (se skälen 86 och 87 i beslutet att inleda förfarandet).

⁽³⁴⁾ Se skälen 42–44 i beslutet att inleda förfarandet.

⁽³⁵⁾ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (EUT L 187, 26.6.2014, s. 1).

⁽³⁶⁾ Se skäl 18 i beslutet att inleda förfarandet.

- (66) Med tanke på att all den offentliga finansiering som beviljats INRAP förefaller vara avsedd att främja kulturen och bevara kulturarvet tog kommissionen i beslutet att inleda förfarandet upp möjligheten att denna kan anses vara nödvändig, lämplig och proportionerlig, och att den inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen på ett negativt sätt och i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (67) I detta avseende lade kommissionen preliminärt fram ett antal fakta utifrån vilka man kunde dra slutsatsen att den finansiering som beviljats INRAP hade varit nödvändig, lämplig och proportionerlig i förhållande till målen att främja kulturen och bevara kulturarvet, och att den inte hade haft en negativ inverkan på handelsvillkoren och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (68) Kommissionen undrade dock om en analys av förenligheten enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget kunde genomföras utan att ett förhandsbeslut behövde fattas rörande klassificeringen av åtgärderna i fråga som statligt stöd ⁽³⁷⁾.
- (69) Mot bakgrund av att det förekom tvivel som gjorde det omöjligt att slutgiltigt utesluta förekomsten av statligt stöd till förmån för INRAP eller att med säkerhet fastställa förenligheten av detta stöd med den inre marknaden beslutade kommissionen därför att inleda ett formellt granskningsförfarande för att ge berörda parter möjlighet att inkomma med synpunkter i detta avseende och för att nå en slutsats om de åtgärder som EVEHA ifrågasatte.

4. SYNUNKTER FRÅN EVEHA

- (70) Enbart EVEHA lämnade synpunkter på beslutet att inleda förfarandet till kommissionen.
- (71) När det gäller förekomsten av statligt stöd till förmån för INRAP hävdar EVEHA för det första att man instämmer i kommissionens analys när det gäller slutsatsen att subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster – som är avsedda för den verksamhet som är konkurrensutsatt – utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (72) För det andra upprepar EVEHA den ståndpunkt som anges i dess klagomål, dvs. att själva det faktum att i) INRAP bedriver både konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet och att ii) INRAP inte har infört ett tillräckligt tillförlitligt kostnadsredovisningssystem som säkerställer att dessa två verksamheter hålls strikt åtskilda är tillräckligt för att fastställa förekomsten av statligt stöd till förmån för INRAP:s konkurrensutsatta verksamhet.
- (73) När det gäller den möjlighet som kommissionen har refererat till, dvs. att stödet kan vara förenligt – i det fall finansieringen till INRAP skulle klassificeras som stöd – hävdar EVEHA på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget för det första att det tillvägagångssätt som kommissionen hänvisar till, vilket består i att analysera den finansiering som beviljats INRAP utan att särskilja mellan de finansierade verksamheterna (konkurrensutsatta/ icke-konkurrensutsatta), är rättsstridigt, och för det andra att det inte är tillämpligt i det aktuella fallet.

4.1 Det tillvägagångssätt som kommissionen föreslår är rättsstridigt

- (74) EVEHA anser först och främst att det inte är möjligt att i sin helhet bedöma all den finansiering som beviljats INRAP utan att särskilja mellan den andel av finansieringen som fördelats till varje typ av INRAP-verksamhet. EVEHA anför följande skäl:
- Bedömningen av en åtgärds förenlighet förutsätter att den redan har klassificerats som statligt stöd.
 - Det är enbart möjligt att som statligt stöd klassificera varje enskild verksamhet för sig och mot bakgrund av varje relevant marknad.
 - Reglerna om statligt stöd hindrar kommissionen från att gemensamt analysera all den finansiering som beviljats INRAP.
 - En analys av kommissionens beslutspraxis bekräftar att den inte, utom under särskilda omständigheter, kan tillämpa en "global" strategi såsom den som anges i skäl 82 och följande i beslutet att inleda förfarandet.

⁽³⁷⁾ Se skäl 100 i beslutet att inleda förfarandet.

- (75) För det första förklarar EVEHA att analysen av en stödåtgärds förenlighet omfattar en bedömning, i tur och ordning, av huruvida åtgärden bör klassificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och, om så är fallet, av huruvida detta stöd är förenligt med den inre marknaden, antingen på grundval av artikel 107.2 i EUF-fördraget eller på grundval av artikel 107.3 i EUF-fördraget.
- (76) För det andra anser EVEHA att klassificeringen som statligt stöd kräver en granskning av flera olika kriterier, däribland huruvida verksamheten i fråga är av ekonomisk art och huruvida det finns en risk för snedvridning av konkurrensen som kan kopplas till åtgärden.
- (77) EVEHA hänvisar till domstolens dom i målet *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, där följande anges: "för att avgöra om verksamheten i fråga bedrivs av ett 'företag' i den mening som avses i unionens konkurrensrätt, måste man undersöka vilken typ av verksamhet det är fråga om. En separat bedömning av huruvida det rör sig om 'ekonomisk verksamhet' måste göras för var och en av de olika verksamheter som bedrivs av en och samma enhet" ⁽³⁸⁾.
- (78) Baserat på detta drar EVEHA slutsatsen att när det gäller en organisation som i likhet med INRAP bedriver olika typer av verksamhet, kräver rättspraxis att man i förväg identifierar i) den verksamhet som bedrivs av denna organisation och som är av ekonomisk karaktär jämte den som däremot inte är av ekonomisk karaktär, och ii) den eller de relevanta marknader som sannolikt påverkas av den finansiering som beviljats organisationen.
- (79) För det tredje kunde enligt EVEHA, med avseende på den gemensamma analysen av finansieringen av INRAP:s hela verksamhet, kommissionens planerade tillvägagångssätt endast användas under förutsättning att all finansiering som beviljats INRAP kunde klassificeras som statligt stöd.
- (80) EVEHA hävdar dock att detta villkor inte är uppfyllt i det aktuella fallet, eftersom de franska myndigheterna å ena sidan anser att en del av INRAP:s verksamhet inte är av ekonomisk art (vilket utesluter att institutets finansiering kan klassificeras som statligt stöd) och å andra sidan att INRAP:s verksamhet, även om den i sin helhet vore av ekonomisk art (vilket EVEHA vidhåller), delvis bedrivs på marknader som inte är öppna för konkurrens och på vilka ingen snedvridning av konkurrensen därför kan konstateras (vilket återigen utesluter att institutets finansiering klassificeras som statligt stöd).
- (81) EVEHA påpekar vidare att klassificeringen av finansieringen som statligt stöd, som är en förutsättning för bedömningen av dess förenlighet, också förutsätter en verifiering av förekomsten av en snedvridning av konkurrensen (utöver verifieringen av den finansierade verksamhetens ekonomiska art). Enligt EVEHA kan denna bedömning endast göras på nivån för varje relevant marknad. I det aktuella fallet, och oberoende av den monopolistiska arten av en del av INRAP:s verksamhet, kan kommissionen enligt EVEHA inte i sin helhet bedöma förenligheten hos det stöd som INRAP erhållit utan att först fastställa på vilken marknad (arkeologiska utgrävningar, utvärderingar osv.) detta stöd sannolikt skulle ha en inverkan.
- (82) För det fjärde hävdar EVEHA att kommissionen, enligt EVEHA:s analys av kommissionens beslut om statligt stöd ⁽³⁹⁾, i princip måste identifiera varje åtgärd när den bedömer förenligheten hos en uppsättning åtgärder, och sedan bedöma om varje åtgärd för sig utgör statligt stöd och huruvida den är förenlig med den inre marknaden.
- (83) Av de exempel som EVEHA hänvisar till i sina kommentarer drar EVEHA slutsatsen att Europeiska kommissionen, förutom i de fall då flera åtgärder är "ouppslösligt sammankopplade", aldrig "gemensamt" bedömer all finansiering för ett företag, i synnerhet om det företaget bedriver flera typer av verksamhet och finansieringen tar sig flera olika former.

⁽³⁸⁾ EU-domstolens dom av den 27 juni 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punkt 51.

⁽³⁹⁾ EVEHA hänvisar till kommissionens beslut (EU) 2020/1412 av den 2 mars 2020 om de åtgärder SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (f.d. 11/NN) som Italien har genomfört till förmån för Tirrenia di Navigazione och förvärvaren av detta företag, Compagnia Italiana di Navigazione (EUT L 332, 12.10.2020, s. 45); kommissionens beslut (EU) 2021/1428 av den 24 februari 2020 om det statliga stöd SA.31662 – C/2011 (f.d. NN/2011) som Rumänien har genomfört till förmån för Timișoara International Airport – Wizz Air (EUT L 308, 1.9.2021, s. 1); och kommissionens beslut 2007/613/EG av den 10 maj 2007 om de åtgärder C 1/06 (ex NN 103/05) som Spanien har beviljat Chupa Chups (EUT L 244, 19.9.2007, s. 20).

4.2 Artikel 107.3 d i EUF-fördraget är inte tillämplig på åtgärderna i fråga

- (84) EVEHA anser att åtgärderna i fråga inte omfattas av artikel 107.3 d i EUF-fördraget.
- (85) I detta avseende hävdar EVEHA att
- a) artikel 107.3 d i EUF-fördraget inte kan användas för att motivera korssubventionering, vilken som sådan är oförenlig med den inre marknaden,
 - b) artikel 107.3 d i EUF-fördraget inte kan användas för att validera allmänna subventioner på kulturområdet, och
 - c) de franska myndigheterna aldrig har åberopat artikel 107.3 d i EUF-fördraget i detta ärende.
- (86) För det första påpekar EVEHA att dess klagomål främst rör frågan om korssubventionering. I avsaknad av särredovisning mellan INRAP:s olika verksamheter kan det inte uteslutas att det stöd som beviljats INRAP för dess icke-konkurrensutsatta verksamhet överstiger de behov som är förbundna med denna verksamhet och även indirekt finansierar INRAP:s konkurrensutsatta verksamhet.
- (87) EVEHA hävdar att artikel 107 i EUF-fördraget gör det möjligt för en medlemsstat att bevilja stöd till ett företag som bedriver både konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet på villkor att det berörda företaget tillämpar en strikt särredovisning som säkerställer att dessa två typer av verksamheter inte korssubventioneras ⁽⁴⁰⁾.
- (88) I sina synpunkter hävdar EVEHA att rättspraxis skapar ett allmänt förbud mot varje form av korssubventionering som ingen förenlighetsordning kan avvika från.
- (89) Klaganden vidhåller att denna rättspraxis även gäller för kultursektorn, och hänvisar till kommissionens "analytiska rutnät" ⁽⁴¹⁾ för bedömning av tillämpningen av artikel 107 i EUF-fördraget på finansiering av infrastruktur, varav ett omfattar kulturen och förklarar saken närmare på följande sätt: "Om kulturinfrastruktur används både för ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet (t.ex. anordnande av konferenser och kommersiella evenemang på museer eller kulturcentrum) kommer den offentliga finansieringen av denna infrastruktur endast att omfattas av reglerna om statligt stöd i den mån som den täcker de kostnader som är kopplade till den ekonomiska verksamheten i fråga. I sådana fall måste medlemsstaterna säkerställa att den offentliga finansiering som beviljas för den icke-ekonomiska verksamheten inte kan användas till att korssubventionera enhetens ekonomiska verksamhet. Detta kan säkerställas framför allt genom att begränsa den offentliga finansieringen till nettokostnaden (inklusive kapitalkostnaden) av den icke-ekonomiska verksamheten, vilken ska fastställas på grundval av en tydlig särredovisning" ⁽⁴²⁾.
- (90) EVEHA drar slutsatsen att artikel 107.3 d i EUF-fördraget inte kan användas för att motivera korssubventionering, eftersom denna är förbjuden i sig enligt EU-lagstiftningen.
- (91) För det andra hävdar EVEHA att undantaget i artikel 107.3 d i EUF-fördraget motiverar stöd endast för att finansiera särskilda kulturprojekt, såsom lån av verk mellan museer, planer på att digitalisera kinematografiska verk som tillhör kulturarvet eller stöd till filmproduktion och audiovisuell produktion. Det kan till exempel inte användas för att motivera allmänna subventioner på kulturområdet (t.ex. finansiering av statlig television).

⁽⁴⁰⁾ Se fotnot 39.

⁽⁴¹⁾ Europeiska kommissionen, "Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation", punkt 10 (finns på https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Översättning till franska:

- (92) Enligt EVEHA förklaras denna regel av i) det faktum att artikel 107.3 d i EUF-fördraget utgör ett undantag från artikel 107.1 i EUF-fördraget, och att det liksom alla andra undantag ska tolkas strikt, och ii) de materiella villkor som måste uppfyllas för att artikel 107.3 d i EUF-fördraget ska vara tillämplig (i synnerhet villkoren om nödvändighet och proportionalitet).
- (93) EVEHA grundar dessutom sina argument på sin analys av kommissionens beslutspraxis, som visar att om åtgärder som förklarats förenliga på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget syftar till att stödja en sektor eller en verksamhet i allmänhet (vilket är sällsynt), är de inte förbehållna en enda aktör utan gäller alla aktörer som bidrar till sektorns utveckling.
- (94) Klaganden drar därför slutsatsen att artikel 107.3 d i EUF-fördraget, tvärt emot vad kommissionen påstår i sitt beslut att inleda förfarandet, inte kan användas för att förklara att hela finansieringen av en offentlig institution är förenlig med den inre marknaden enbart på grund av att denna institution är verksam inom kultursektorn.
- (95) Slutligen påpekar EVEHA att de franska myndigheterna, trots att de är ansvariga för att anmäla de stödåtgärder som beviljats INRAP och därmed i princip för att visa att dessa åtgärder är förenliga, inte vid något tillfälle har förlitat sig på artikel 107.3 d i EUF-fördraget (särskilt i sina synpunkter som ingavs i januari och oktober 2019) för att visa att dessa stödåtgärder är förenliga.
- (96) Enligt EVEHA är det faktum att de franska myndigheterna aldrig anmälde någon finansieringsåtgärd till förmån för INRAP och aldrig åberopade artikel 107.3 d i EUF-fördraget (bland annat i sina diskussioner med kommissionen efter det att EVEHA ingav sitt klagomål) ett mycket starkt tecken på att denna motivering inte är ändamålsenlig i det aktuella fallet.

4.3 Villkoren i artikel 107.3 d i EUF-fördraget är inte uppfyllda i det aktuella fallet

- (97) Slutligen förklarar EVEHA i sina synpunkter att även om det tillvägagångssätt för fastställande av åtgärdernas förenlighet som kommissionen hänvisade till i beslutet att inleda förfarandet var möjligt, skulle villkoren för att artikel 107.3 d i EUF-fördraget skulle vara tillämplig ändå inte vara uppfyllda.

4.3.1 *Det stöd som beviljats INRAP är inte nödvändigt*

- (98) För det första förstår EVEHA av kommissionens förklaringar i dess beslut att inleda förfarandet (skälen 91 och 92) att behovet av den finansiering som beviljats INRAP enbart är kopplat till den specifika skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som den franska staten har ålagt INRAP.
- (99) EVEHA hävdar att detta argument inte kan godtas.
- (100) För det första påpekar EVEHA att statligt stöd som beviljas i form av ersättning för kostnader för allmännyttiga tjänster måste bedömas uteslutande mot bakgrund av artikel 106.2 i EUF-fördraget och de regler som kommissionen antagit på denna grund, och inte mot bakgrund av artikel 107.3 d i EUF-fördraget.
- (101) Genom att hänvisa till INRAP:s "särskilda ställning" (dvs. den skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som ålagts institutet) för att motivera stödets nödvändighet, skulle kommissionen på sin höjd kunna visa på nödvändigheten av den finansiering som beviljats INRAP som ersättning för kostnaderna för allmännyttiga tjänster och inte för främjandet av kultur och kulturarv.
- (102) För det andra hävdar EVEHA att ingen av de skyldigheter som ålagts INRAP och som avses i skälen 91 och 92 i beslutet att inleda förfarandet i vilket fall som helst motiverar någon ersättning.
- (103) Enligt EVEHA är detta framför allt fallet rörande INRAP:s skyldighet att ta över utgrävningsinsatser för vilka ingen kandidat har anmält sitt intresse eller med avseende på vilka den utvalda aktören inte uppfyller sina skyldigheter. EVEHA hävdar att sådana tjänster – vilka EVEHA inte ifrågasätter INRAP:s skyldighet att tillhandahålla – ska betalas till priser som ska fastställas fritt (med förbehåll för statlig skiljedom i händelse av oenighet mellan parterna). Eftersom dessa tjänster ska betalas "på normalt sätt" kan ingen av de skyldigheter som åläggs INRAP motivera någon kompensation.

4.3.2 *Den metod som anges i beslutet att inleda förfarandet för att bedöma stödets proportionalitet är olämplig*

- (104) Enligt EVEHA kan statligt stöd endast anses vara proportionerligt "om samma resultat inte kan uppnås med mindre stöd och mindre snedvridning". Därav följer att stödmottagaren, om stödet överstiger vad som är absolut nödvändigt, gynnas av en exceptionell vinst som kan snedvrider konkurrensen i onödan, och stödet kan därför inte anses vara förenligt med den inre marknaden.
- (105) Av detta drar EVEHA slutsatsen att stöd som betalas ut till en aktör kan anses vara proportionerligt endast under förutsättning att beloppet begränsas till vad som är absolut nödvändigt, och att arrangemangen för utbetalning eller användning av stödet har utformats på ett sådant sätt att varje snedvridning av konkurrensen begränsas i möjligaste mån.
- (106) EVEHA anser att dessa villkor inte är uppfyllda i detta fall.
- (107) EVEHA noterar för det första att kommissionens bevisföring i dess beslut att inleda förfarandet endast bygger på en kort punkt och en tabell som beskriver INRAP:s "operativa marginaler" för all den utförda verksamheten som helhet, vilket i) är ekonomiskt och redovisningsmässigt orimligt och ii) i alla händelser är otillräckligt för att påvisa stödets proportionalitet.
- (108) EVEHA anser också att proportionalitetskriteriet per definition inte kan uppfyllas i avsaknad av en kostnadsredovisning som gör det möjligt att korrekt fördela intäkterna och kostnaderna mellan INRAP:s olika verksamheter, eftersom stödet inte genomförs på villkor som minimerar all snedvridning av konkurrensen.

4.3.3 *Åtgärdernas lämplighet har inte påvisats*

- (109) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet hävdar EVEHA att kommissionens bevisföring inte har uppnått den rättsliga standard som krävs med avseende på påståendet att andra åtgärder som kan vara mindre skadliga för konkurrensen inte skulle ha gjort det möjligt att åtgärda INRAP:s (förmodade) bristande lönsamhet, vilken följer av de särskilda begränsningar som institutet har ålagts.
- (110) EVEHA anser att en begränsning av de offentliga finansieringsåtgärderna till vad som är absolut nödvändigt, fastställt på grundval av en kostnadsredovisning som gör det möjligt att fördela INRAP:s intäkter och kostnader korrekt mellan institutets olika verksamheter, är tillräcklig för att minska de potentiellt skadliga effekterna på konkurrensen av den offentliga finansiering som INRAP erhåller. EVEHA anser att detta i sig är tillräckligt för att visa att det stöd som INRAP har gynnats av sedan det inrättades inte är lämpligt på det sätt som det har genomförts.

4.3.4 *Handels- och konkurrensvillkoren påverkas tydligt av finansieringen i fråga*

- (111) Avslutningsvis opponerar sig EVEHA mot de förklaringar som kommissionen lade fram i sitt beslut att inleda förfarandet, enligt vilka stödet i fråga inte har en negativ inverkan på handeln och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (112) För det första bestrider EVEHA kommissionens antagande att de avgifter som INRAP tar ut inte utgör en underprissättning eller medför en utträngningseffekt, vilket bygger på en jämförelse mellan det genomsnittliga pris per hektar som INRAP tar ut och det pris som dess konkurrenter tar ut.
- (113) Enligt EVEHA för denna metod med sig tre statistiska biasar:
- För det första tar den inte hänsyn till INRAP:s särskilda ställning på marknaden. I sin egenskap av den etablerade (och den största) marknadsaktören ingriper INRAP vanligtvis i de mest sofistikerade och storskaliga projekten, till vilka mindre aktörer utan nödvändiga resurser inte alltid har tillgång.
 - För det andra tar denna metod inte hänsyn till det faktum att en del av INRAP:s verksamhet rör utgrävningar som institutet har varit tvunget att ta över som sistahandsoperatör, och för vilka det har kunnat sätta sina priser utan något konkurrenstryck.
 - För det tredje och avslutningsvis anser EVEHA att begreppet "pris per hektar", som det hänvisas till i beslutet att inleda förfarandet, inte är relevant för analysen av prissättningspolicyn hos de olika aktörer som är verksamma på utgrävningsmarknaden. Kostnaden för en arkeologisk utgrävning kan inte bedömas enbart på grundval av ytarealen, utan måste också ta hänsyn till utgrävningens komplexitet, bevarandet av lämningar och de tekniska och vetenskapliga begränsningar som anges i specifikationen (i synnerhet när det gäller personalresurser – persondagar).

- (114) Inom ramen för det formella granskningsförfarandet lämnade EVEHA dessutom in fyra domar som meddelats av förvaltningsdomstolarna (*Tribunaux administratifs*) i Caen och Amiens ⁽⁴³⁾ mellan 2022 och 2024, och som ogiltigförklarade de offentliga upphandlingsförfaranden för förebyggande arkeologiska utgrävningar som hade lett till att INRAP valts ut på bekostnad av EVEHA. I dessa fyra domar ogiltigförklarade förvaltningsdomstolen – dock utan att dra någon slutsats om förekomsten av underprissättning – de offentliga upphandlingsförfarandena med motiveringen att den upphandlande myndigheten inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att INRAP:s anbud, som var mer fördelaktiga än EVEHA:s, inte härrörde av en fördel till följd av de medel som tilldelats INRAP för dess allmännyttiga tjänster.
- (115) EVEHA hävdar också att kommissionens bevisföring i dess beslut att inleda förfarandet är behäftad med två metodfel.
- För det första konstaterar EVEHA att trots att kommissionen i beslutet att inleda förfarandet förfäktar att den "väger" de positiva effekterna av det stöd som INRAP erhållit mot dess negativa effekter, kvantifierar den inte vid något tillfälle dessa effekter på något sätt.
 - För det andra konstaterar EVEHA att kommissionen i beslutet att inleda förfarandet begränsar sin analys till INRAP:s prissättningspraxis, utan att ta hänsyn till de många andra konkurrensfördelar som institutet gynnas av (t.ex. en privilegierad tillgång till information som erhålls genom dess utvärderingsverksamhet) på grund av dess status och/eller den offentliga finansiering som det åtnjuter.
- (116) Enligt EVEHA bör kommissionen även ta hänsyn till sådana fördelar i sin analys enligt artikel 107 i EUF-fördraget av förenligheten av den finansiering som beviljats INRAP.

5. FRANKRIKES SYNPUNKTER

- (117) De franska myndigheterna översände sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet genom en skrivelse av den 3 februari 2022 och på EVEHA:s synpunkter på beslutet att inleda förfarandet genom en skrivelse av den 23 juni 2022.
- (118) Inledningsvis noterar de franska myndigheterna betydelsen av sektorn för kultur och bevarande av kulturarvet i Frankrike, och den centrala roll som INRAP spelar inom denna sektor.
- (119) De franska myndigheterna har framför allt lämnat följande förklaringar.

5.1 Främjande av kulturen och bevarande av kulturarvet i Frankrike

- (120) För att införliva den europeiska Vallettakonventionen av den 16 januari 1992 ⁽⁴⁴⁾ (*Vallettakonventionen*) i sin inhemska lagstiftning antog Frankrike år 2001 en lag som införde en strukturerad ram för förebyggande arkeologi, där INRAP spelar en viktig roll. Huvudsyftet med denna ram är att säkerställa skyddet och studierna av det arkeologiska kulturarv som påverkas eller sannolikt kommer att påverkas av exploateringsarbeten genom att integrera respektive krav på vetenskaplig forskning, bevarande av kulturarvet och ekonomisk och social utveckling.
- (121) Genom att sträva efter att främja bevarandet av det arkeologiska kulturarvet har 2001 års lag gjort det möjligt att undvika förstörelsen av Frankrikes exceptionella kulturarv, vars långa historia kännetecknas av en kontinuerlig, geografiskt utbredd och omfattande mänsklig närvaro sedan förhistorisk tid. Lagen var strukturerad kring inrättandet av ett offentligt förvaltningsorgan.
- (122) På så sätt skapades INRAP och ställdes under tillsyn av kulturministeriet och ministeriet för högre utbildning, forskning och innovation, och övertog därmed AFAN:s rättigheter och skyldigheter.

⁽⁴³⁾ Amiens förvaltningsdomstol, 2 juni 2022, EVEHA/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, nr 2000766; Caens förvaltningsdomstol, 23 december 2022, EVEHA/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, nr 2202744; Caens förvaltningsdomstol, 23 maj 2024, EVEHA/Communauté urbaine de Caen, nr 2201752; Caens förvaltningsdomstol, 27 maj 2024, EVEHA/Communauté communes Argentan, nr 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Europarådet, konventionen för skydd av Europas arkeologiska kulturarv (reviderad), Valletta, den 16 januari 1992, Europarådets fördragsserie nr 143.

- (123) Vallettakonventionen, som EU:s samtliga medlemsstater har undertecknat, föreskriver att "behovet att skydda det arkeologiska kulturarvet bör återspeglas i politiken för fysisk planering och kulturell utveckling för stad och land" och kräver att konventionsstaterna "förbinder sig att, med de medel som är lämpliga för [staten i fråga], upprätta ett rättsligt system till skydd för det arkeologiska kulturarvet". Konventionen kräver också att staterna "[säkerställer] att arkeologiska undersökningar förblir vetenskapligt meningsfyllda" och "[ökar] de materiella resurserna för räddningsundersökningar".
- (124) INRAP spelar en viktig roll i den operativa kedjan av förebyggande arkeologi och genomför, genom sina uppdrag, icke-konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet som rör studier, bevarande och främjande av det arkeologiska kulturarvet.
- (125) Dess icke-konkurrensutsatta verksamhet består huvudsakligen i att genomföra utvärderingar för att upptäcka och bevara lämningar som kan förstöras av exploateringsprojekt. INRAP bidrar också till den kulturella spridningen och främjandet av arkeologi samt till kunskapsutbytet med forskarsamhället.
- (126) INRAP bedriver också ekonomisk verksamhet på marknaden för förebyggande utgrävningar. Utgrävningar måste utföras för att skydda arkeologiska lämningar som upptäckts under de utvärderingar som gjorts före exploateringsprojekten. Sedan 2003 har lagen föreskrivit att exploatörerna kan uppmana offentliga operatörer (INRAP samt lokala eller regionala myndigheters arkeologiska avdelningar) eller privata operatörer att utföra utgrävningsinsatser.
- (127) Lagstiftaren valde att kräva att INRAP skulle utföra utgrävningar för vilka ingen annan aktör anmäler intresse eller för vilka en aktör inte uppfyller sina skyldigheter, över hela det franska territoriet, för alla arkeologiska perioder och på alla platser. Om det inte finns någon kandidat som kan utföra en utgrävning (eller som uppfyller villkoren för genomförandet av utgrävningen), eller om en aktör för förebyggande arkeologi upphör med sin verksamhet eller får sin ackreditering eller sitt bemyndigande återkallat under utgrävningens gång, är INRAP skyldigt att genomföra eller fortsätta utföra utgrävningen. INRAP måste alltså kompensera för andra aktörers brister eller oförmåga att fullgöra sina skyldigheter.
- (128) I det första fallet, om ingen förebyggande arkeologioperatör anmäler sitt intresse för att utföra en utgrävning eller om ingen operatör uppfyller villkoren för att utföra den, är INRAP skyldigt att utföra utgrävningen på exploatörens begäran. Exploatören måste lämna in sin begäran till INRAP, tillsammans med det beslut om utgrävning som utfärdats av staten och den vetenskapliga specifikation som har bifogats detta. INRAP har därefter två månader på sig att skicka ett utkast till avtal till exploatören med villkoren för genomförandet av utgrävningen. Detta utkast ska innehålla den vetenskapliga projektbeskrivningen, det preliminära startdatumet för utgrävningen, dess varaktighet och det föreslagna priset för utförandet av insatsen. Det avtal som undertecknats mellan exploatören och INRAP måste vidarebefordras till den regionala prefekten av exploatören. Den regionala prefekten godkänner sedan utgrävningen eller vägrar att godkänna den om avtalet inte medger att utgrävningsbeslutet verkställs. Det pris som föreslås av INRAP för insatsen måste fastställas av INRAP på grundval av samma kriterier som för all annan konkurrensutsatt verksamhet. Dessa kriterier måste fastställas genom ett beslut av chefen för INRAP i enlighet med de bestämmelser som har fastställts av dess styrelse. Eventuella meningsskiljaktigheter mellan exploatören och INRAP om villkoren eller finansieringen av utgrävningen måste avgöras genom ett beslut av den regionala prefekten. Detta skiljedomsförfarande från statens sida syftar till att ge en garanti till exploatörerna, som inte kan välja operatör. Från och med den dag då den regionala prefektens tillstånd utfärdas har INRAP sex månader på sig att inleda insatsen. Om INRAP inte iakttar denna tidsfrist, eller om insatsen inte slutförs inom 18 månader från detta datum (som kan förlängas en gång genom beslut av den regionala prefekten) anses det utgrävningsbeslut som har utfärdats av staten ha upphört att gälla.
- (129) I det andra fallet, när en förebyggande arkeologioperatör upphör med sin verksamhet eller får sin ackreditering eller sitt bemyndigande återkallat innan utgrävningen har slutförts, är INRAP skyldigt att fortsätta utgrävningen. Med beaktande av läget för insatsen och villkoren i den specifikation som bifogas det av staten utfärdade utgrävningsbeslutet måste INRAP utarbeta en vetenskaplig projektbeskrivning för slutförandet av insatsen.
- (130) Det av INRAP föreslagna priset för insatsen måste fastställas enligt samma kriterier som i det första fallet (se skäl 128).
- (131) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet betonar de franska myndigheterna vikten av att bevara det arkeologiska kulturarvet, som är en viktig del av Europas kulturarv, så att det kan föras vidare till kommande generationer.

- (132) De hävdar att vikten av detta fastställs i artikel 167.1 i EUF-fördraget, där det föreskrivs att "unionen ska bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna med respekt för dessas nationella och regionala mångfald samtidigt som unionen ska framhäva det gemensamma kulturarvet". De hänvisar också till artikel 167.4, som föreskriver att "[u]nionen ska beakta de kulturella aspekterna då den handlar enligt andra bestämmelser i fördragen, särskilt för att respektera och främja sin kulturella mångfald".
- (133) De franska myndigheterna förklarar att arkeologin uppfyller tvingande krav i allmänhetens intresse med avseende på bevarandet av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet, strävan efter kulturpolitiska mål och skyddet av miljön och stadsmiljön. När det historiska och konstnärliga kulturarvet väl har frilagts kan det också gynnas av skyddet av nationella skatter i den mening som avses i artikel 36 i EUF-fördraget.
- (134) Avslutningsvis hävdar de franska myndigheterna att den franska modellen för förebyggande arkeologi, som uppfyller skyldigheterna enligt Vallettakonventionen, har visat sig vara ändamålsenlig genom att säkerställa en lämplig balans mellan behovet att skydda kulturarvet i hela dess rikedom och genomförandet av exploateringsprojekt. Stora upptäckter har sålunda gjorts under de senaste åren, vilket framgår av de utgrävningar av utomordentlig betydelse som INRAP nyligen genomförde i Lavau (i departementet Aube) av en keltisk prins grav (femte århundradet f.Kr.), eller som det ackrediterade utgrävningsföretaget Archeodunum SAS utförde i Sainte-Colombe (i departementet Rhône) av en gallo-romersk bosättning (första till fjärde århundradet e.Kr.).
- (135) De franska myndigheterna förklarar också att INRAP regelbundet torgför resultaten av utgrävningarna i vetenskapliga eller allmänna publikationer samt genom utställningar, såsom utställningen på vetenskaps- och industrimuseet i Paris (*Cité des sciences et de l'industrie*) om invånarna i centrala och norra Gallien mellan tredje och första århundradet f.Kr.

5.2 Finansiering av INRAP enligt reglerna om statligt stöd

- (136) I sina synpunkter påpekar de franska myndigheterna att kommissionen i sitt tillkännagivande om begreppet stöd ⁽⁴⁵⁾ erkänner att "kultur är ett instrument för skapande av identitet, värderingar och åsikter som återspeglar och formar unionens samhällen. Kultur och bevarande av kulturarvet omfattar ett brett spektrum av syften och verksamheter, bland annat [...] arkeologiska fyndplatser [...]. [...] Med hänsyn till deras särskilda beskaffenhet kan vissa verksamheter med anknytning till kultur, bevarande av kulturarvet och naturskydd organiseras på ett icke-kommersiellt sätt och således vara av icke-ekonomisk art. Det är därför möjligt att offentlig finansiering av sådana verksamheter inte utgör statligt stöd. [...] Dessutom är många kulturella eller kulturarvsbevarande verksamheter objektivt sett icke utbytbara [...] och utesluter således att det finns en verklig marknad. Kommissionen anser att dessa verksamheter också kan anses vara av icke-ekonomisk art."
- (137) Dessutom förlitar sig de franska myndigheterna på kommissionens förklaringar i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd för att hävda att reglerna om statligt stöd endast är tillämpliga om stödmottagaren är ett "företag", att "klassificeringen av en viss enhet som ett företag beror därför helt och hållet på vilken typ av verksamhet den bedriver", och att "en enhet som bedriver både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten".
- (138) På grundval av detta hävdar de franska myndigheterna att för att bedöma de åtgärder som EVEHA bestrider måste man först särskilja mellan situationer där INRAP bedriver ekonomisk verksamhet och situationer där institutet bedriver icke-ekonomisk verksamhet.

5.2.1 INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet

- (139) De franska myndigheterna påpekar att huvuddelen av den offentliga finansiering som beviljats INRAP är avsedd att täcka icke-ekonomiska uppdrag av allmänt intresse (utvärderingar, forskning och befrämjande åtgärder).
- (140) Enligt de franska myndigheterna är INRAP:s huvudsakliga icke-ekonomiska uppdrag att genomföra utvärderingar, som utgör hörnstenen i den förebyggande arkeologin.

⁽⁴⁵⁾ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1).

- (141) Syftet med utvärderingarna är att upptäcka och klassificera lämningar i marken med hjälp av lämpliga tekniska verktyg, oavsett plats, tid och typ av planerat exploateringsarbete, för att kontrollera huruvida arbetena sannolikt kommer att skada delar av det arkeologiska kulturarvet. De rapporter som utarbetas i samband med dessa insatser innehåller vetenskaplig information som gör det möjligt för staten att utfärda motiverade beslut rörande de skyddsåtgärder för kulturarvet som den anser vara lämpliga (utgrävningar, ändringar av exploateringsprojektet eller förteckning som historiskt monument).
- (142) De franska myndigheterna förklarar att ett annat av INRAP:s uppdrag är att bidra till kulturell spridning och främjande av arkeologi samt till kunskapsutbyte med forskarsamhället, vilket ingår i de verksamheter som är undantagna från reglerna om statligt stöd, såsom anges i punkt 31 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd.
- (143) De franska myndigheterna hävdar följaktligen att de ovannämnda verksamheterna, som är verksamheter av allmänt intresse som bedrivs med offentliga medel (som uppgick till [900–1 300] miljoner euro under perioden 2008–2021), måste betraktas som icke-ekonomiska verksamheter.
- (144) Enligt de franska myndigheterna bör dessa verksamheter därför anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget.

5.2.2 INRAP:s ekonomiska verksamhet som sistahandsoperatör

- (145) De franska myndigheterna förklarar att INRAP, utöver sin offentligt finansierade icke-ekonomiska verksamhet, även bedriver förebyggande arkeologiska utgrävningar som sistahandsoperatör vilka under perioden 2008–2021 nästan uteslutande finansierades med de intäkter som INRAP genererade på utgrävningsmarknaden, där de offentliga subventionerna (dvs. subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster) endast utgjorde [...] % av INRAP:s intäkter från denna verksamhet.
- (146) De franska myndigheterna förklarar att syftet med dessa subventioner till förebyggande arkeologiska utgrävningar är att hjälpa INRAP täcka de kostnader av allmänt intresse som institutet påförs enligt lag, i syfte att säkerställa att de förebyggande utgrävningarna utförs korrekt under alla omständigheter, så att exploaterings- och byggmarknaden inte missgynnas.
- (147) Enligt de franska myndigheternas förklaringar är INRAP skyldigt att
- inneha sakkunskap som omfattar alla arkeologiska perioder och geomorfologiska sammanhang,
 - utföra utgrävningar när inga anbud lämnats inom ramen för anbudsinfordringar som utfärdats av exploatörer, och
 - ta över driften av en utgrävningsplats om en operatör underlåter att fullfölja sina skyldigheter under en insats.
- (148) För att illustrera vikten av dessa insatser och behovet att finansiera dem genom subventioner återoppar de franska myndigheterna följande uppgifter:

Tabell 3

Ytterligare kostnader till följd av INRAP:s verksamhet som sistahandsoperatör under perioden 2008–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALT
Ytterligare kostnader för lokaler	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ytterligare kostnader avseende specialister	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ytterligare kostnader för att åtgärda osäkra anställningar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTALT
Ytterligare kostnader avseende företagsfastighets-skatt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ytterligare kostnader rörande mervärdesbidraget för företag	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summa, ytterligare marginalkostnader som ska finansieras	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvention för kostnader för allmännyttiga tjänster	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	–	–	–	22 692 000
Differens mellan INRAP:s kostnader och subventionen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	–[...]

- (149) De franska myndigheterna förklarar att det årliga subventionsbeloppet under perioden 2015–2017 för kostnader för allmännyttiga tjänster som faktiskt tilldelades den ekonomiska sektorn konstant har legat under INRAP:s marginalkostnader. Under 2018, det år då det nya kostnadsredovisningssystemet togs i bruk (vilket tillämpades från och med den 1 januari 2018), visade det sig att INRAP:s marginalkostnader blev lägre än den årliga subventionen. Enligt de franska myndigheterna kan denna skillnad delvis förklaras av minskningen av marginalkostnaderna avseende innehavet av flera lokaler, till följd av en kortsiktig effekt som orsakades av införandet av det nya kostnadsredovisningssystemet och en långsiktig effekt av att kontrollera de kostnader som genererades av lokalerna. Mot denna bakgrund hävdar de franska myndigheterna att subventionen för 2018 inte täcker hela differensen mellan den kumulativa subventionen för kostnader för allmännyttiga tjänster och de totala merkostnader som genererades under perioden 2015–2018, som uppgår till [...] miljoner euro. Under perioden 2019–2021 täcktes de [...] miljoner euro i marginalkostnader som genererades av de begränsningar som INRAP ålades på utgrävningsmarknaden nästan uteslutande av INRAP:s egna medel.
- (150) Även om de godtar att denna finansiering kan klassificeras som statligt stöd bestrider de franska myndigheterna de tvivel som kommissionen gav uttryck för i sitt beslut att inleda förandet med avseende på stödets potentiella oförenlighet med bestämmelserna i artikel 53 i gruppundantagsförordningen.
- (151) De franska myndigheterna hävdar att den finansiering som nämns ovan uppfyller kraven i artikel 53 i gruppundantagsförordningen, som bland annat undantar driftsstöd för kultur och bevarande av kulturarvet på under 50 miljoner euro före 2017, 75 miljoner euro från 2017 till 2023 och 82,5 miljoner euro efter 2023, per företag och år, från anmälningsskyldigheten i artikel 108.3 i EUF-fördraget (artikel 4.1 z i gruppundantagsförordningen).
- (152) De franska myndigheterna hävdar att under den granskade perioden i förbindelse med klagomålet uppgick subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster till 22,69 miljoner euro som betalats mellan 2015 och 2018 ⁽⁴⁶⁾, dvs. ett belopp som låg långt under de tröskelvärden som nämns ovan.

⁽⁴⁶⁾ Under perioden 2019–2021 uppgick beloppet till 21,72 miljoner euro (7,24 miljoner euro per år). Under 2019 valde dock INRAP att tilldela all offentlig finansiering som tillhandahållits av staten, inklusive bidraget för kostnader för allmännyttiga tjänster, till sin strikt icke-ekonomiska verksamhet, i enlighet med de åtaganden som gjorts till konkurrensmyndigheten. Sedan 2019 har sålunda ingen subvention för kostnader för allmännyttiga tjänster finansierat INRAP:s förebyggande utgrävningsverksamhet.

- (153) De franska myndigheterna förklarar att INRAP:s verksamhet omfattas av artikel 53.2 i gruppundantagsförordningen, särskilt artikel 53.2 b, som innehåller en förteckning över "materiellt arv, däribland alla former av löst eller fast kulturarv och arkeologiska fyndplatser, monument och historiska platser och byggnader; naturarv om det är direkt knutet till kulturarvet eller om det formellt erkänts som ett kultur- eller naturarv av en medlemsstats behöriga offentliga myndigheter".
- (154) Enligt de franska myndigheterna finansierar de subventioner som ifrågasätts i klagomålet kostnader som är stödberättigande enligt artikel 53.5 d, e och f i gruppundantagsförordningen (kostnader för hyra och utrustning av lokaler i hela det nationella territoriet, samt personalkostnader till följd av att INRAP behöver täcka alla vetenskapliga områden och ha permanenta vetenskapliga grupper till sitt förfogande för att säkerställa att institutet har kapacitet att ingripa var som helst på territoriet och i alla miljöer (plan för att åtgärda otrygga anställningar)).
- (155) De franska myndigheterna konstaterar att kommissionen i skäl 78 i beslutet att inleda förfarandet anger att "det inte kan uteslutas att det stöd som beviljats enligt artikel 53 i gruppundantagsförordningen finansierar INRAP till en omfattning som går utöver vad som är nödvändigt för att göra en rimlig vinst".
- (156) Mot bakgrund av de berörda beloppen anser de emellertid att de beviljade subventionerna uppfyller de krav på stödnivå och proportionalitet som anges i artikel 53.7, som medger en rimlig vinst.
- (157) För det första (se Table 3) var det driftsstöd som beviljades i form av subventionen för kostnader för allmännyttiga tjänster inte tillräckligt för att täcka alla de merkostnader som genererades under perioden 2015–2018, vilka uppgick till [...] miljoner euro. Detta gäller särskilt för perioden 2015–2021, mot bakgrund av att subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster från och med 2019 inte längre hänfördes till INRAP:s verksamhet som sistahandsoperatör, medan merkostnaderna uppgick till [7,03–28,8] miljoner euro. För det andra uppgår balansen mellan medel och utgifter för all förebyggande arkeologisk utgrävningsverksamhet (inklusive den verksamhet som utförts som sistahandsoperatör) till [...] miljoner euro (bruttodriftsöverskottsnivå, efter att ha tagit med forsknings- och utvecklingsskatteavdraget (*crédit d'impôt-recherche* – CIR) i beräkningen) under räkenskapsåren 2008–2021 (se Table 5 nedan), vilket motsvarar en rörelsemarginal på omkring [2,8–4,6] % och därmed en rimlig vinst. Stödbeloppen fastställdes på grundval av rimliga prognoser för de kostnader som följer av de skyldigheter som påförts INRAP enligt lagen om kulturarv med avseende på utgrävningar, dvs. ett verksamhetsområde som omfattar hela territoriet, personal som är kvalificerad att arbeta med alla arkeologiska perioder, alla platser och miljöer, samt ingripanden i det fall ingen kandidat har anmält sitt intresse eller den ursprungliga operatören underlåter att uppfylla sina skyldigheter.
- (158) Eftersom de franska myndigheterna anser att villkoren för tillämpningen av förordningen är uppfyllda, i synnerhet med avseende på verksamhet, stödberättigande kostnader och stödnivå, hänfördes subventionerna av rättssäkerhetsskäl till ramordning SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3 INRAP:s särredovisning

- (159) Som ett inledande argument pekar de franska myndigheterna på förekomsten av och situationen för INRAP:s särredovisning, som gradvis har stärkts och finjusterats.

5.3.1 Perioden 2008–2017

- (160) Med avseende specifikt på perioden 2008–2017 förklarar de franska myndigheterna att INRAP förde separata räkenskaper för sin icke-ekonomiska verksamhet, som finansierades av kulturministeriet, och sin ekonomiska verksamhet.
- (161) Före den 1 januari 2018 baserades INRAP:s räkenskaper på följande fördelningsprinciper:

Steg 1: Direkta kostnader fördelades till verksamhetsområden och organisationsenheter. INRAP fördelade inledningsvis alla de direkta kostnaderna efter deras verksamhetsområden (utgrävningar, utvärderingar, forskning, befrämjande åtgärder osv.) och organisationsenheter (huvudkontorets direktorat, interregionala direktorat eller arkeologiska forskningscentrum). Förbrukningen av stödtjänster (logistik, it, utbildning osv.) och allmänna omkostnader hänfördes till indirekta kostnader och strukturella kostnader.

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

Steg 2: Direkta kostnader hänfördes till verksamheter och sektorer. När det gäller utgrävningar och expertrådgivning hänfördes verksamheten till den konkurrensutsatta sektorn.

Konkurrensutsatt sektor	Ikke-konkurrensutsatt sektor	Blandad sektor
Utgrävningskostnader, 2003 års lag	Utvärderingskostnader, 2003 års lag	Indirekta kostnader
Kostnader för expertrådgivning och utbildning	Utvärderingskostnader, 2001 års lag*	Strukturella kostnader
	Utgrävningskostnader, 2001 års lag*	Skatter
	Kostnader för främjande	
	Kostnader för forskning	
	Kostnader rörande utgrävningar som planeras av INRAP**	

Steg 3: De (indirekta) kostnaderna avseende den blandade (konkurrensutsatta och ikke-konkurrensutsatta) sektorn fördelades. Detta steg omfattade fördelning av kostnaderna avseende den blandade sektorn. INRAP fördelade de indirekta operativa kostnaderna för all den arkeologiska verksamhet som de stödde på grundval av det antal persondagar som avsatts för varje verksamhet. Gemensamma allmänna omkostnader, som utgjorde kostnader som var gemensamma för de konkurrensutsatta och ikke-konkurrensutsatta sektorerna, delades upp efter antalet persondagar per verksamhet och sektor. Skattekostnaderna fördelades också enligt särskilda regler:

- 100 % av den regionala bolagsskatten fördelades till den vinstdrivande sektorn.
- Skatteavdraget för forskning och utveckling (CIR) fördelades till verksamheten "utgrävning".
- Löneskatten fördelades i sin helhet till den ikke-konkurrensutsatta sektorn.

Steg 4: Fördelning av intäkter. De direkta intäkterna hänfördes inledningsvis till deras verksamhetsområde och organisationsenhet. Subventionerna fördelades på följande sätt:

- 100 % av verksamhetsbidraget (*budgeterad arkeologiavgift*) fördelades till den ikke-konkurrensutsatta verksamheten.
- 100 % av forskningssubventionen fördelades till verksamheten "forskning".
- Verksamhetsbidraget fördelades till den ikke-konkurrensutsatta sektorn.
- Subventionen för kostnader för allmännyttiga tjänster fördelades till den konkurrensutsatta sektorn.

- (162) De franska myndigheterna påpekar att detta redovisningssystem har finjusterats mot bakgrund av de råd och rekommendationer som har erhållits.
- (163) Som svar på EVEHA:s påståenden i klagomålet och på kommissionens förklaringar i beslutet att inleda förfarandet hävdar de franska myndigheterna att det i INRAP:s mål och resultatavtal för 2011–2013, som utarbetats mellan INRAP och dess fackministerier och utvidgats till att omfatta 2014, uppgavs att INRAP redan hade infört en "kostnadsredovisning som gör det möjligt att särskilja och fördela kostnaderna mellan den ikke-vinstdrivande och den vinstgivande sektorn och att styra verksamheten längs de huvudsakliga axlarna: utvärderingar, utgrävningar, forskning, befrämjande åtgärder och internationella åtgärder".
- (164) I detta avseende påpekar de franska myndigheterna att förekomsten av kostnadsredovisningen erkänns i det av klaganden redan omnämnda memorandum nr 67181 av den 6 juni 2013, utfärdat av revisionsrättens första ordförande till kultur- och kommunikationsministern samt ministern för högre utbildning och forskning och omfattande perioden 2002–2011, även om det betonas att det finns ett behov av att förbättra den ⁽⁴⁸⁾.
- (165) De franska myndigheterna hävdar också att det i INRAP:s mål och resultatavtal för 2015–2017, som följde på revisionsrättens rapport för 2013 och utvidgades till att omfatta 2018, hänvisades till att institutet "i flera år har ägnat sig åt att upprätta en kostnadsredovisning, i syfte att förbättra kvaliteten på informationen om sina kostnadspriser och deras struktur samt rörliga komponenter".

⁽⁴⁸⁾ I memorandumet pekades på "brister i den nuvarande kostnadsredovisningen".

- (166) De franska myndigheterna förklarar att INRAP har vidtagit åtgärder för att förbättra kvaliteten på sin budget, redovisning och analytiska förvaltning genom en grundlig intern kontrollprocess. Enligt de franska myndigheterna är INRAP inriktat på att stärka sitt system med hjälp av uppdaterade, validerade och ömsesidigt konsekventa verktyg för att styra de olika processerna. Ramen för intern kontroll, kartläggningen av risker och handlingsplanerna lämnas årligen in till styrelsen för diskussion.
- (167) De franska myndigheterna hävdar att revisionsrätten måste ha övertygats av INRAP:s insatser för att förbättra institutets förvaltningssystem, eftersom den i sin årsrapport för 2016 uppger, med avseende på INRAP:s arkeologipolicy, att "institutets kostnadsredovisning har förbättrats på finansområdet, och införandet av informationssystemet för hantering av de olika aspekterna av utvärderingarna och utgrävningsinsatserna (resursplanering, budgetförvaltning, övervakning av den använda tiden) har nästan slutförts. Dessa verktyg gör det möjligt att på objektiva grunder skilja mellan utgifter avseende institutets offentliga tjänsteverksamhet, som finansieras med offentliga medel, och kostnaderna för dess vinstdrivande verksamhet (främst utgrävningar), så att konkurrensen med andra operatörer inte snedvrids. De bättre kunskaper om kostnader och nettoinkomster för varje verksamhet som blir följden av detta är också ett viktigt verktyg för att förbättra institutets förvaltning. Interna redovisnings- och budgetkontrollprocesser har också gradvis införts" ⁽⁴⁹⁾.
- (168) De franska myndigheterna förklarar också att konkurrensmyndigheten, i motsats till vad EVEHA påstår, inte fann i sitt beslut från 2017 ⁽⁵⁰⁾ att INRAP hade brutit mot konkurrenslagstiftningen, och därmed inte påförde institutet någon sanktion. Dessutom hävdar de franska myndigheterna att konkurrensmyndigheten inte fann att det inte fanns någon ordentlig åtskillnad mellan INRAP:s konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamhet, utan endast noterade att systemet kunde förbättras ⁽⁵¹⁾.
- (169) Sammanfattningsvis hävdar de franska myndigheterna att INRAP under perioden 2008–2017 hade ett kostnadsredovisningssystem som hade förbättrats genom de olika åtgärder som vidtagits sedan 2013 i enlighet med det regelverk som inrättades genom dekret nr 2012-1246 av den 7 november 2012 om budgetförvaltning och offentlig redovisning.

5.3.2 Perioden efter 2018

- (170) Från och med den 1 januari 2018 införde INRAP en ny kostnadsredovisningsmodell som skulle säkerställa en ännu striktare och mer tillförlitlig särredovisning mellan institutets icke-vinstdrivande verksamhet (icke-ekonomiska allmännyttiga tjänster) och dess vinstdrivande verksamhet (ekonomisk sektor som är öppen för konkurrens), baserat på en marginalkostnadsmetod.

Steg 1: Direkta kostnader fördelas till verksamhetsområden och organisationsenheter. INRAP fördelar inledningsvis alla direkta kostnader efter deras verksamhetsområden (utgrävningar, utvärderingar, forskning, befrämjande åtgärder osv.) och organisationsenheter (huvudkontorets direktorat, interregionala direktorat eller arkeologiska forskningscentrum). Förbrukningen av stödtjänster (logistik, it, utbildning osv.) och allmänna omkostnader hänförs till indirekta kostnader och strukturella kostnader.

Steg 2: Verksamheter hänförs till sektorer (konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta). Verksamheter hänförs till en sektor:

Ekonomisk sektor som är öppen för konkurrens	Icke-ekonomisk sektor	Ska inte fördelas till någon av sektorerna
Utgrävningskostnader, 2003 års lag	Utvärderingskostnader, 2003 års lag	Indirekta kostnader
Kostnader för expertrådgivning och utbildning	Utvärderingskostnader, 2001 års lag*	Strukturella kostnader
	Utgrävningskostnader, 2001 års lag*	Skatter
	Kostnader för främjande	
	Kostnader för forskning	
	Kostnader rörande utgrävningar som planeras av INRAP**	

⁽⁴⁹⁾ Revisionsrättens årsrapport för 2016, s. 566.

⁽⁵⁰⁾ Se fotnot 29.

⁽⁵¹⁾ Konkurrensmyndigheten nämner avsaknaden av "helt tillfredsställande redovisningsverktyg" och kvarvarande "brister" i INRAP:s kostnadsredovisning.

Steg 3: Kostnaderna för stödfunktioner och allmänna omkostnader behandlas. I detta steg, där de indirekta kostnaderna och allmänna omkostnaderna behandlas, ingår två steg:

- Först fördelar INRAP de indirekta operativa kostnaderna till alla de arkeologiska verksamheter som de stöder på grundval av det antal persondagar som har avsatts för varje verksamhet.
- I ett andra steg fördelar institutet sedan de gemensamma allmänna omkostnaderna, inklusive för huvudkontoret och de centrala stödfunktionerna, som är kostnader som är gemensamma för de konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta sektorerna. Dessa fördelas enligt marginalkostnadsmetoden med hjälp av en särskild fördelningsnyckel. Allmänna omkostnader som inte kan fördelas direkt delas upp enligt följande förhållande: [...] % till den ekonomiska sektorn som är öppen för konkurrens och [...] % till den icke-ekonomiska sektorn. Detta förhållande beräknas genom att kombinera två kriterier: ett externt kriterium baserat på ett riktmärke bestående av tolv privata konkurrenter, och ett internt kriterium för stödverksamhet. Förhållandet på [...] % är genomsnittet av dessa två scenarier, vilket leder till en fördelning som håller för granskning mot bakgrund av principen om marginalkostnader.
- Skattekostnaderna fördelas också enligt särskilda regler:
 - 100 % av den regionala bolagsskatten (CET) fördelas till den vinstdrivande sektorn.
 - Skatteavdraget för forskning och utveckling (CIR) fördelas till verksamheten "utgrävning".
 - Löneskatten fördelas i sin helhet till den icke-konkurrensutsatta sektorn.

Steg 4: Fördelning av intäkter. De direkta intäkterna hänförs inledningsvis till deras verksamhetsområde och organisationsenhet. Subventionerna fördelas på följande sätt:

- Sedan 2019 fördelas alla verksamhetsbidrag till den icke-konkurrensutsatta sektorn.
- 100 % av forskningssubventionen fördelas till verksamheten "forskning".

- (171) När det gäller denna period påpekar de franska myndigheterna att det bokföringsföretag som anlätades som oberoende revisor inom ramen för INRAP:s avtal om "Revision av kostnadsredovisnings-, kostnadsberäknings- och certifieringsmodellen" i sin försäkran om överensstämmelse för 2018 anger att INRAP:s kostnadsredovisning "följer principen om särredovisning" och "inte innehåller något som tyder på förekomsten av korssubventionering".
- (172) De franska myndigheterna påpekar att revisorn också uppgav att "metoden för fördelning av indirekta kostnader måste utvecklas ytterligare och förbättras i framtiden". Dessutom förklarar de franska myndigheterna att revisorn i sin försäkran om överensstämmelse för 2019 inte upprepade denna begäran om en mer detaljerad metod för fördelning av indirekta kostnader, vilket är ett bevis på att metoden hade förbättrats fram till dess och att revisorns rekommendation hade genomförts.
- (173) Enligt de franska myndigheterna drog revisorn med avseende på år 2020 återigen slutsatsen att "INRAP:s kostnadsredovisning är förenlig med de allmänna räkenskaperna och inbegriper alla kostnader som bokförts där samt följer principen om särredovisning", att "INRAP:s kostnadsredovisning är förenlig med de allmänna redovisningsprinciperna" och att "den nuvarande presentationen av INRAP:s kostnadsredovisning inte tyder på förekomsten av korssubventionering".
- (174) Dessutom hävdar de franska myndigheterna att den kostnadsredovisning som infördes 2018 som en del av de åtaganden som gjorts gentemot konkurrensmyndigheten redogör för intäkterna och kostnaderna för INRAP:s icke-ekonomiska och ekonomiska verksamheter enligt en metod och med fördelningsnycklar som rekommenderades av ett oberoende konsultföretag, vars princip måste ha godtagits av konkurrensmyndigheten eftersom denna hittills inte har ifrågasatt INRAP:s fullgörande av de åtaganden som gjorts.
- (175) De franska myndigheterna påpekar att kostnaderna för INRAP:s verksamhet, i enlighet med principen om särredovisning, fastställs genom en direkt fördelning av kostnaderna för insatserna och en indirekt fördelning av strukturstyrkostnaderna, på grundval av särskilda fördelningsnycklar vars enhetlighet och relevans säkerställer ett kvantitativt orsakssamband med arbetsenheterna.

- (176) Enligt de franska myndigheterna gör INRAP:s kostnadsredovisning det möjligt att exakt fastställa de totala kostnaderna för var och en av INRAP:s verksamheter, även för den icke-ekonomiska sektorn.
- (177) De franska myndigheterna bestrider klagandens påstående, som kommissionen hänvisade till i sitt beslut att inleda förfarandet, att INRAP:s kostnadsredovisningsmetod är snedvriden.
- (178) De förklarar att de, utöver den koppling som görs mellan kostnadsredovisningen och storleken på de offentliga subventionerna, är förvånade över det ogrundade påståndet att de offentliga subventionerna påstås vara alltför höga. Storleken på dessa subventioner uppskattas av kulturministeriet mot bakgrund av de operativa behov och budgetbehov som uppstår i samband med INRAP:s allmännyttiga tjänsteuppdrag. Denna uppskattning läggs sedan fram för parlamentet, som antar den i form av budgetanslag som skrivs in i en budgetlag. De verksamhetsbidrag som betalats ut till INRAP:s icke-ekonomiska sektor hölls på en stabil nivå (med undantag för covid-19-relaterat stöd) under budgetåren 2018, 2019 och 2020.
- (179) Enligt de franska myndigheterna är klagandens påstående desto mer felaktigt eftersom subventionerna under dessa tre räkenskapsår visade sig vara otillräckliga för att täcka alla de kostnader som genererats av verksamheten inom denna sektor, och skulderna täcktes av intäkterna från den konkurrensutsatta sektorn ⁽⁵²⁾.
- (180) Dessutom hävdar de franska myndigheterna att revisionsrätten, som är en oberoende domstol, finns till för att bedöma, granska och utvärdera offentliga räkenskaper i enlighet med gällande nationella och europeiska standarder, inklusive de som rör kostnadsredovisning (se 2012 års dekret som hänvisas till i skäl 169 ovan).
- (181) Revisionsrätten inledde dock inte ett förfarande mot INRAP. Som nämnts ovan betonade revisionsrätten i sin årsrapport för 2016 tvärtom förbättringen av INRAP:s budgetförvaltningssystem.
- (182) Dessutom påpekar de franska myndigheterna att kulturministeriets interna riskkontrollfunktion (MCIMR) under 2020 välkomnade INRAP:s ansträngningar för att upprätthålla och förbättra sin interna kontrollmetod. Likaså konstaterade under 2021 den allmänna ekonomiska och finansiella revisionstjänsten (*Contrôle Général Économique et Financier – CGEFI*), som utför kontroll-, revisions- och rådgivningsuppgifter under överinseende av ekonomi- och finansministern i enlighet med dekret nr 2017-510 av den 7 april 2017 och dekret nr 2012-1246 av den 7 november 2012, att INRAP:s genomförande av en intern budget- och redovisningskontroll avsedd att garantera kvaliteten på de räkenskaper som upprättats var ändamålsenligt, och noterade den höga standarden på INRAP:s interna kontrollarrangemang.
- (183) På grundval av ovanstående hävdar de franska myndigheterna att INRAP, som redan uppfyllde de rättsliga och regleringsmässiga redovisningsstandarderna före 2018, har fortsatt att stärka och finjustera det befintliga kostnadsredovisningssystemet i syfte att uppfylla de ökande kraven, inklusive de krav som påfördes av konkurrensmyndigheten under 2018, och att så exakt som möjligt skilja mellan utgifter och intäkter avseende dess offentliga tjänsteverksamhet, som finansieras med offentliga medel, och den konkurrensutsatta verksamheten, såsom framgår av revisorernas redogörelser.

5.4 Avsaknad av korssubventionering och de omtvistade åtgärdernas förenlighet

5.4.1 Frankrikes argument för avsaknaden av korssubventionering

- (184) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet förklarar de franska myndigheterna att det, i enlighet med principerna om bevisbörda med avseende på statligt stöd, åligger Europeiska kommissionen att bevisa förekomsten av stöd.
- (185) Enligt de franska myndigheterna har Europeiska unionens tribunal slagit fast att den klandrande bevisningen för och motiveringen till kommissionens beslut måste möjliggöra "att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och [...] att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning" ⁽⁵³⁾. De förklarar också att det följer av EU-domstolens rättspraxis att kommissionen måste "säkerställa att de upplysningar som den förfogar över utgör, även om de är ofullständiga och osammanhängande, en tillräcklig grund till stöd för slutsatsen" ⁽⁵⁴⁾ att stöd har beviljats.

⁽⁵²⁾ Enligt de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna genererade INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet en förlust på 1,88 miljoner euro under perioden 2018–2020.

⁽⁵³⁾ Tribunalens dom av den 14 juli 2016, Förbundsrepubliken Tyskland/Europeiska kommissionen, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, punkt 59.

⁽⁵⁴⁾ Domstolens dom av den 17 september 2009, Europeiska gemenskapernas kommission/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, punkt 56.

- (186) När det gäller att bevisa förekomsten av korssubventionering har domstolen enligt de franska myndigheterna specificerat att det inte kan uteslutas att "det i avsaknad av en separat bokföring för dess olika verksamheter förelåg en risk för korssubventioner [...] vilket det också ankommer på den nationella domstolen att undersöka" ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Enligt de franska myndigheterna går det dock inte, mot bakgrund av det faktum att INRAP faktiskt hade ett kostnadsredovisningssystem för sin konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta verksamhet – även om detta system enligt de franska myndigheternas egen medgivande var bristfälligt – att fastställa ett orsakssamband mellan en befintlig men bristfällig kostnadsredovisning och förekomsten av korssubventioneringar.
- (188) De franska myndigheterna hävdar således att det faktum att revisionsrätten eller konkurrensmyndigheten har påpekat att INRAP:s kostnadsredovisning kunde förbättras inte på något sätt utgör bevis för korssubventionering.
- (189) I detta avseende påpekar de att tribunalen har slagit fast "i motsats till vad sökandena gör gällande, att man inte av kommissionens anmodan till den franska regeringen, att för framtiden förbättra organisationen av postverkets bokföring, skulle kunna dra slutsatsen att kommissionen har medgivit att det förelåg en korssubventionering då den antog det omtvistade beslutet" ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1 Finansierings förenlighet på grundval av artikel 53 i gruppundantagsförordningen

- (190) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet förklarar de franska myndigheterna att syftet med bevarandet av kulturarvet kan ha lett till att INRAP beviljats statligt stöd – om än för en liten del av kostnaderna för dess konkurrensutsatta verksamhet.
- (191) De franska myndigheterna hävdar dock att de, i motsats till EVEHA rörande de synpunkter som de lämnade avseende beslutet att inleda förfarandet, inte behöver bevisa en strikt och nödvändig ersättning för kostnader för allmännyttiga tjänster i den mening som avses i beslutet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ⁽⁵⁷⁾.
- (192) De franska myndigheterna, som anser att den finansiering som beviljats för INRAP:s konkurrensutsatta verksamhet kan klassificeras som statligt stöd, förklarade det som sådant i enlighet med artikel 53 i gruppundantagsförordningen, närmare bestämt på grundval av ramordning SA.42681, som antagits för genomförande av artikel 53 i gruppundantagsförordningen.
- (193) I detta avseende påpekar de franska myndigheterna att det i artikel 53 i gruppundantagsförordningen föreskrivs att stöd till bevarande av kulturarvet är förenligt med den inre marknaden. De franska myndigheterna hävdar att artikel 53.2 b i gruppundantagsförordningen omfattar "materiellt arv, däribland alla former av löst eller fast kulturarv och arkeologiska fyndplatser, monument och historiska platser och byggnader; naturarv om det är direkt knutet till kulturarvet eller om det formellt erkänts som ett kultur- eller naturarv av en medlemsstats behöriga offentliga myndigheter".
- (194) Dessutom förklarar de att det i artikel 53.3 i gruppundantagsförordningen föreskrivs att "stödet får utformas som", närmare bestämt, "b) driftstöd", en princip som EVEHA verkar ifrågasätta i sin inläga.
- (195) När det gäller stödberättigande kostnader anser de franska myndigheterna att det stöd som betalats ut till INRAP som driftsstöd huvudsakligen omfattas av artikel 53.5 d, e och f i gruppundantagsförordningen. Mer specifikt gjorde detta lagrum det möjligt att stödja finansieringen av kostnaderna för hyra och inredning av de lokaler som krävs för att utföra arkeologiska utgrävningar inom hela det nationella territoriet, personalkostnader för att säkerställa tillgången till alla vetenskapliga specialiseringar och permanenta grupper för att säkerställa den operativa kapaciteten inom hela territoriet och i alla miljöer.

⁽⁵⁵⁾ Domstolens dom av den 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, punkt 50.

⁽⁵⁶⁾ Tribunalens dom av den 25 mars 1998, FFSA m.fl./kommissionen, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, punkt 193.

⁽⁵⁷⁾ Kommissionens beslut 2012/21/EU av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3).

- (196) De franska myndigheterna hävdar därmed att artikel 53 i gruppundantagsförordningen och ramordning SA.42681, i motsats till vad EVEHA hävdar i sina synpunkter, utgör en tillräcklig rättslig grund för finansieringen av INRAP:s driftskostnader, eftersom de övriga villkoren verkar vara uppfyllda.
- (197) Dessutom betonar de franska myndigheterna att det beviljade stödet uppfyller de villkor för stödnivåer som anges i artikel 53.6 och 53.7 i gruppundantagsförordningen, vilken föreskriver en möjlighet för stödmottagaren att ta hänsyn till en rimlig vinst. Enligt de franska myndigheterna kan den rimliga vinsten inte ifrågasättas med tanke på INRAP:s låga rörelsemarginal⁽⁵⁸⁾ (mot bakgrund av dess intäkter) på [0,5–2,0] %, vars "mycket begränsade" art noteras av kommissionen i skäl 93 i beslutet att inleda förfarandet.

5.4.1.2 Finansieringens förenlighet på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget

- (198) I andra hand förklarar de franska myndigheterna att kommissionens synpunkter i dess beslut att inleda förfarandet rörande den potentiella förenligheten hos det stöd som beviljats INRAP på grundval av artikel 107.3 d är välgrundade, trots den möjliga tillämpligheten av ramordning SA.42681, som är undantagen på grundval av artikel 53 i gruppundantagsförordningen.
- (199) De franska myndigheterna förklarar att artikel 107.3 d i EUF-fördraget föreskriver att stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet kan förklaras som förenligt med den inre marknaden om detta stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (200) De franska myndigheterna noterar att det är upp till medlemsstaterna att avgöra vilka projekt och verksamheter som avser att främja kulturen och bevara kulturarvet.
- (201) De förklarar att varje insats som genomförs av INRAP, oavsett dess omfattning eller sammanhang eller om den kan hänföras till det icke-ekonomiska eller det ekonomiska området, bidrar, såväl på plats som under på varandra följande studiefaser, till bevarandet av det arkeologiska kulturarvet och till de kulturpolitiska målen, däribland genom en allmän förbättring av den vetenskapliga kunskapen, och till att skydda och därmed främja det arkeologiska kulturarvet.
- (202) De hävdar att finansieringen, utan vilken INRAP inte skulle kunna utföra sina uppgifter, helt och fullt syftar till att främja kulturen och bevara kulturarvet.
- (203) De hävdar att finansieringen är nödvändig för att INRAP ska kunna fullfölja sitt uppdrag att skydda, främja och bevara det arkeologiska kulturarvet. Den är också lämplig och proportionerlig. Utan denna finansiering skulle INRAP – som är skyldigt att utföra utgrävningar som sistahandsoperatör – inte ensamt kunna bära de kostnader som är förenade med dessa skyldigheter enbart på grundval av de intäkter som genereras av institutets arkeologiska utgrävningsverksamhet. Av detta följer att en del av det uppdrag att skydda, främja och bevara det arkeologiska kulturarvet som INRAP utför inte skulle vara hållbart på lång sikt i avsaknad av denna finansiering.
- (204) Den finansiering som beviljats INRAP motsvarar så nära som möjligt dess budgetmässiga, finansiella och operativa behov. Innan det formella granskningsförfarandet inleddes hade de franska myndigheterna hävdat att rörelsemarginalen (baserat på INRAP:s intäkter) för 2008–2020 var mycket begränsad och endast uppgick till [0,5–2,0] %, dvs. en balans på [...] miljoner euro. Enligt de franska myndigheterna är INRAP därför inte "överfinansierad" genom offentliga medel för att genomföra all sin verksamhet.
- (205) Under det formella granskningsförfarandet lämnade de franska myndigheterna för perioden 2008–2021 även detaljerade uppgifter om intäkter och utgifter för INRAP:s ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter:

⁽⁵⁸⁾ Rörelsemarginalen beräknas enligt följande: rörelsemarginal = (intäkter – kostnader) / intäkter.

Tabell 4

Intäkter och utgifter inom INRAP:s icke-ekonomiska sektor under perioden 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SUMMA
OFFENTLIG FINANSIERING FÖR DEN ICKE-EKONOMISKA SEKTORN															
Tilldelad skatt (arkeologilagiften) INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Verksamhetsbidrag från kulturministeriet INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subventioner, andra offentliga organ INRAP:s särskilda forsknings- och spridningsprojekt	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summa finansiering	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
UTGIFTER FÖR DEN ICKE-EKONOMISKA SEKTORN															
Utvärderingar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Insatser under 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Forskning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Främjande	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Forsknings- och bevarandecentrum	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summa utgifter	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Balans för den icke-konkurrensutsatta sektorn:															[...]

Tabell 5

Intäkter och utgifter inom INRAP:s ekonomiska sektor under perioden 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	SUMMA
INTÄKTER FÖR DEN EKONOMISKA SEKTORN															
Utgrävningar, 2003 års lag	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Utgrävningar utförda av AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vetenskapliga tjänster	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Expertrådgivning och utbildning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Delsumma	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvention för kostnader för allmännyttiga tjänster	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
Summa intäkter för den konkurrensutsatta sektorn	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
UTGIFTER FÖR DEN EKONOMISKA SEKTORN															
Utgrävningar, 2003 års lag	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Utgrävningar utförda av AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vetenskapliga tjänster	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Expertrådgivning och utbildning	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Delsumma	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Skatteavdrag för forskning (CIR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Summa utgifter efter beaktande av CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Balans för den konkurrensutsatta sektorn:															[...]

- (206) De uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna visar också att balansen (som ska förstås som differensen mellan intäkter och utgifter) för INRAP:s ekonomiska sektor under perioden 2008–2021 uppgår till omkring [...] miljoner euro, vilket ger en rörelsemarginal på [2,8–4,6] % under hela perioden.
- (207) Dessutom förklarar de franska myndigheterna att finansieringen av INRAP:s verksamhet inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (208) Enligt de franska myndigheterna har denna finansiering en mycket begränsad inverkan på handeln, i synnerhet eftersom den till sin natur avser uppdrag och tjänster som i högsta grad är nationella och som ger upphov till kostnader för allmännyttiga tjänster. Eventuella negativa effekter på marknaden är ytterst begränsade, vilket framgår av de priser som INRAP tar ut på utgrävningsmarknaden, vilka, enligt de franska myndigheterna och i motsats till klagandens påstående, inte påverkar handelsvillkoren eller leder till en underprissättning eller en utträngningseffekt, särskilt eftersom de under den granskade perioden i genomsnitt är högre än de priser som tas ut av andra aktörer på området för förebyggande arkeologi. I detta avseende hävdar de franska myndigheterna att INRAP, inom ramen för sin konkurrensutsatta verksamhet, är uppmärksam på att de eventuella vinsterna av varje insats ska förbli rimliga. De förklarar att INRAP, efter konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017, införde ett verktyg för beräkning av sina marginaler per insats innan dess anbud på utgrävningsavtal lämnas in. Detta verktyg gör det möjligt att standardisera metoden, samtidigt som man säkerställer att INRAP automatiskt genererar vinst. För varje insats säkerställer INRAP således att den prognostiserade nettomarginalen tar hänsyn till alla kostnader i sin helhet. Enligt de franska myndigheterna kan INRAP därför aldrig befinna sig i en situation där det skulle kunna göra bruk av underprissättning.

- (209) När det gäller bidraget till målet av gemensamt intresse kan det dessutom enligt de franska myndigheterna inte råda något tvivel om att de positiva effekterna i hög grad uppväger de eventuella negativa effekterna, eftersom det handlar om att eftersträva ett legitimt mål av allmänt intresse i form av ett bevarande av det arkeologiska kulturarvet, för vilket medlemsstaterna måste fastställa medlen, och vars betydelse också erkänns i EUF-fördraget, t.ex. i artikel 36 med avseende på nationella skatter av arkeologiskt värde.
- (210) Avslutningsvis drar de franska myndigheterna slutsatsen att alla förenlighetskriterier i artikel 107.3 d är uppfyllda med avseende på den finansiering som beviljats INRAP.

6. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDERNA I FRÅGA

6.1 Identifiering av åtgärderna i fråga

- (211) De två åtgärderna i fråga, dvs. i) potentiell korssubventionering mellan INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet och dess ekonomiska verksamhet, och ii) subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster, beskrivs i avsnitten 3.1.1 och 3.1.2 i detta beslut.
- (212) Efter det att förfarandet hade inletts mottog kommissionen inga synpunkter från EVEHA eller Frankrike som ifrågasatte fastställandet av dessa åtgärder.
- (213) Följaktligen genomförde kommissionen följande analys.

6.2 Förekomst av statligt stöd

- (214) Enligt artikel 107.1 FEUF "är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna".
- (215) Härav följer att om en åtgärd ska betraktas som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste följande kumulativa kriterier vara uppfyllda:
- a) Åtgärden måste kunna tillskrivas staten och beviljas genom statliga medel.
 - b) Åtgärden måste vara selektiv och gynna ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet.
 - c) Åtgärden måste ge en ekonomisk fördel.
 - d) Åtgärden måste snedvrida eller riskera att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- (216) I och med att dessa kriterier är kumulativa innebär det att åtgärden inte kan klassificeras som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om ett av kriterierna inte är uppfyllt.

6.2.1 Subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster i samband med förebyggande arkeologiska utgrävningar

6.2.1.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

- (217) Enligt fast rättspraxis avses med företag "varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och dess sätt att finansiera verksamheten" ⁽⁵⁹⁾. Klassificeringen av en viss enhet som ett företag beror därför helt och hållet på vilken typ av verksamhet den bedriver. Domstolen har slagit fast att "all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet" ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 74.

⁽⁶⁰⁾ Se domstolens dom av den 16 juni 1987, kommissionen/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punkt 7; domstolens dom av den 18 juni 1998, kommissionen/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punkt 36; domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 75.

- (218) Såsom anges i skälen 19–21 öppnades marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar upp för konkurrens genom lag nr 2003-707 av den 1 augusti 2003. I enlighet med artikel L.523-8 i kulturarvslagen får exploatörer välja en av följande operatörer för att genomföra ett beslut från staten: i) INRAP, ii) en lokal eller regional arkeologisk avdelning, eller iii) varje annan offentlig eller privat enhet, förutsatt att dess vetenskapliga sakkunskap är ackrediterad av staten.
- (219) Kommissionen noterar att INRAP erbjuder avgiftsbaserade tjänster på den avreglerade marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar för att göra det möjligt för exploatörer att efterkomma statliga beslut innan de genomför markexploateringsprojekt ⁽⁶¹⁾.
- (220) INRAP:s förebyggande arkeologiska utgrävningsverksamhet utgör därför ekonomisk verksamhet. Denna klassificering som ekonomisk verksamhet har i själva verket erkänts både av konkurrensmyndigheten i dess beslut av den 1 juni 2017 ⁽⁶²⁾, och av dess föregångare (konkurrenspanelen, *Conseil de la Concurrence*) i dess yttrande av den 19 maj 1998 rörande AFAN, föregångaren till INRAP ⁽⁶³⁾.
- (221) Det råder således inget tvivel om att INRAP på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar faktiskt utgör ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (222) Denna slutsats, som kommissionen redan hade kommit fram till i sitt beslut att inleda förfarandet, bestrids inte av de franska myndigheterna.

6.2.1.2 Användning av statliga medel och möjligheten att tillskriva staten åtgärden

- (223) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget kan enbart åtgärder som beviljas av en medlemsstat eller genom statliga medel utgöra statligt stöd. Beviljandet av en fördel direkt eller indirekt genom statliga medel och möjligheten tillskriva staten en sådan åtgärd är två separata kriterier som båda måste vara uppfyllda för att det ska kunna fastställas att statligt stöd föreligger ⁽⁶⁴⁾.
- (224) När det gäller kriteriet rörande huruvida åtgärderna kan tillskrivas staten bör det för det första noteras att INRAP:s finansiering föreskrivs i artikel L. 524-1 i kulturarvslagen ⁽⁶⁵⁾. Dessutom beviljas subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster av kulturministeriet.
- (225) Det råder därför inget tvivel om att åtgärden kan tillskrivas staten.
- (226) För det andra, när det gäller kriteriet om statliga medel bör man komma ihåg att statliga medel inbegriper alla medel från den offentliga sektorn ⁽⁶⁶⁾. Överföringen av statliga medel kan ske på många olika sätt, till exempel i form av direkta bidrag, lån, garantier, direkta kapitalinvesteringar i företag och naturaförmåner ⁽⁶⁷⁾. Direkta subventioner som beviljas av ett offentligt organ är till sin natur statliga medel.
- (227) Åtgärden i fråga, som avser potentiellt stöd till den konkurrensutsatta sektorn, kan därför tillskrivas den franska staten och beviljas genom statliga medel.
- (228) Denna slutsats, som kommissionen redan hade kommit fram till i sitt beslut att inleda förfarandet, bestrids inte heller av de franska myndigheterna.

⁽⁶¹⁾ Med avseende på detta, se skälen 19–20 i föreliggande beslut.

⁽⁶²⁾ Konkurrenspanelens yttrande nr 98-A-07 av den 19 maj 1998 om en begäran om yttrande rörande tillämpningen av reglerna i såväl nationell konkurrenslagstiftning som EU:s konkurrenslagstiftning med avseende på förebyggande arkeologisk utgrävningsverksamhet: "utförandet av förebyggande arkeologiska utgrävningar är en ekonomisk verksamhet".

⁽⁶³⁾ Se punkt 57 i konkurrensmyndighetens beslut av den 1 juni 2017: "förebyggande arkeologiska utgrävningar, vars mål och förfaranden skiljer sig från de andra etapperna i den arkeologiska processen, utgör [...] en ekonomisk verksamhet som särskilt definieras och avgränsas av 2003 års lag".

⁽⁶⁴⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 24; tribunalens dom av den 5 april 2006, Deutsche Bahn/kommissionen, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punkt 103.

⁽⁶⁵⁾ Se skäl 35 i detta beslut.

⁽⁶⁶⁾ Tribunalens dom av den 12 december 1996, Air France/kommissionen, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punkt 56.

⁽⁶⁷⁾ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 262, 19.7.2016, s. 1), punkt 51.

6.2.1.3 Åtgärdens selektivitet

- (229) För att betraktas som statligt stöd måste en åtgärd vara selektiv, dvs. "gynna vissa företag eller viss produktion" i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (230) Endast INRAP har beviljats subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster, även om andra företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är verksamma inom samma sektor som INRAP. Eftersom detta rör sig om individuellt stöd antas det vara selektivt ⁽⁶⁸⁾. INRAP är den enda enhet som erhåller dessa subventioner. Åtgärden är därför selektiv i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Denna slutsats, som kommissionen redan hade kommit fram till i sitt beslut att inleda förfarandet, bestrids inte heller av de franska myndigheterna.

6.2.1.4 Förekomsten av en ekonomisk fördel

- (231) En ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är en förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, det vill säga utan statligt ingripande ⁽⁶⁹⁾. Både beviljandet av positiva ekonomiska fördelar och befrielsen från ekonomiska bördor ⁽⁷⁰⁾ kan utgöra en fördel. Den senare kategorin är omfattande och inbegriper all lindring av avgifter som normalt ingår i ett företags budget ⁽⁷¹⁾.
- (232) För att bedöma huruvida det föreligger en fördel bör man jämföra företagets ekonomiska situation efter åtgärden med den ekonomiska situation det skulle ha befunnit sig i om åtgärden inte hade införts ⁽⁷²⁾. Eftersom endast åtgärdens effekter på företaget är av betydelse är det irrelevant om fördelen var obligatorisk, dvs. att företaget inte kunde undvika eller vägra att ta emot den ⁽⁷³⁾.
- (233) Kostnader som uppstår till följd av lagstadgade skyldigheter som ålagts av staten kan i princip anses hänföra sig till de kostnader som är förbundna med den ekonomiska verksamheten, vilket innebär att eventuell ersättning för dessa kostnader anses ge företaget en fördel ⁽⁷⁴⁾. Detta innebär att förekomsten av en fördel i princip inte utesluts av det faktum att förmånen inte går utöver ersättningen för en kostnad som härrör från åläggandet av en lagstadgad skyldighet. Detsamma gäller befrielse från kostnader som företaget inte skulle ha haft om det inte hade funnits något incitament som härrör från den statliga åtgärden, eftersom det skulle ha strukturerat sina åtgärder på ett annorlunda sätt utan detta incitament.
- (234) I det aktuella fallet består åtgärden av en årlig subvention för att kompensera INRAP för förluster som uppstått till följd av de skyldigheter som påförts institutet i dess egenskap av sistahandsoperatör för förebyggande arkeologiska utgrävningar. Följaktligen ger ersättningen för dessa kostnader i princip INRAP en ekonomisk fördel.
- (235) Den ekonomiska fördelen beror på att INRAP befrias från vissa ekonomiska bördor som skulle ha belastat dess budget, och gynnas av finansiella intäkter som institutet inte skulle ha erhållit under normala marknadsvillkor. Denna slutsats, som kommissionen redan hade kommit fram till i sitt beslut att inleda förfarandet, bestrids inte heller av de franska myndigheterna.

⁽⁶⁸⁾ Se domstolens dom av den 4 juni 2015, kommissionen/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkt 60.

⁽⁶⁹⁾ Domstolens dom av den 11 juli 1996, SFEI m.fl., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60; domstolens dom av den 29 april 1999, Spanien/kommissionen, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

⁽⁷⁰⁾ Till exempel skatteförmåner eller nedsättning av sociala avgifter.

⁽⁷¹⁾ Domstolens dom av den 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punkt 13; domstolens dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punkt 25; domstolens dom av den 19 maj 1999, Italien/kommissionen, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punkt 15; domstolens dom av den 3 mars 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punkt 36.

⁽⁷²⁾ Domstolens dom av den 2 juli 1974, Italien/kommissionen, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punkt 13.

⁽⁷³⁾ Kommissionens beslut 2004/339/EG av den 15 oktober 2003 om åtgärder som vidtagits av Italien till förmån för RAI SpA (EUT L 119, 23.4.2004, s. 1), skäl 69; generaladvokat Fennellys förslag till avgörande av den 26 november 1998, Frankrike/kommissionen, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punkt 26.

⁽⁷⁴⁾ Tribunalens dom av den 25 mars 2015, Belgien/kommissionen, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punkterna 74–78.

- (236) I sina synpunkter hävdar de franska myndigheterna att ersättningen för kostnaderna för allmännyttiga tjänster inte utgör ersättning för allmännyttiga tjänster i den mening som avses i Altmarkdomen, utan snarare driftstöd som omfattas av artikel 53 i gruppundantagsförordningen. Genom detta resonemang godtar de franska myndigheterna underförstått att subventionen för kostnader för allmännyttiga tjänster ger INRAP en ekonomisk fördel (endast statligt stöd omfattas av gruppundantagsförordningen).
- (237) Som kommissionen påpekade i sitt beslut att inleda förfarandet skulle den ekonomiska fördelen, när det gäller subventioner som beviljas som ersättning för kostnader för allmännyttiga tjänster, i andra hand och för fullständighetens skull kunna bedömas mot bakgrund av Altmarkdomen⁽⁷⁵⁾. I den domen konstaterades att beviljandet av en fördel kunde uteslutas i samband med ersättning för allmännyttiga tjänster om fyra kumulativa villkor var uppfyllda:
- (1) Det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
 - (2) De parametrar som används för att beräkna ersättningen måste ha fastställts i förväg på ett objektivt och öppet sätt.
 - (3) Ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid har erhållits och till en rimlig vinst på grundval av fullgörandet av dessa skyldigheter.
 - (4) När det företag som ges i uppdrag att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, ska storleken på den nödvändiga kompensationen ha fastställts på grundval av en analys av de kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag som är utrustat med transportmedel som är lämpliga för att fullgöra den allmänna trafikplikt som ålagts det skulle ha åsamkats vid fullgörandet av den allmännyttiga tjänsten, med hänsyn tagen till de intäkter som därvid skulle ha erhållits och till en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter.
- (238) Eftersom villkoren i Altmarkdomen är kumulativa är det tillräckligt att ett av villkoren inte är uppfyllt för att ersättningen ska utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (239) Utan att det påverkar analysen av övriga villkor är det uppenbart att åtminstone det fjärde kriteriet inte är uppfyllt, eftersom INRAP:s uppgifter inte har anförtratts institutet genom ett offentligt upphandlingsförfarande och det inte finns några bevis för att ersättningsbeloppet motsvarar kostnaderna för ett välskött företag.
- (240) Kommissionen drar därför slutsatsen att subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster ger INRAP en ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.2.1.5 Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

- (241) En åtgärd som beviljas av staten anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen när den tenderar att stärka stödmottagarens konkurrensmässiga position jämfört med andra företag med vilka den konkurrerar⁽⁷⁶⁾.
- (242) I praktiken konstateras en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens⁽⁷⁷⁾.
- (243) Såsom anges i skälen 19–21 öppnades marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar upp för konkurrens genom lag nr 2003-707 av den 1 augusti 2003. Alla ekonomiska fördelar som beviljas INRAP inom ramen för dess ekonomiska verksamhet (såsom beviljandet av subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster) kan därför stärka dess konkurrensmässiga ställning gentemot andra aktörer inom förebyggande arkeologi, åtminstone sedan den 1 augusti 2003.

⁽⁷⁵⁾ Domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punkterna 87–95.

⁽⁷⁶⁾ Domstolens dom av den 17 september 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11; tribunalens dom av den 15 juni 2000, Alzetta, förenade målen T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151, punkt 80.

⁽⁷⁷⁾ Tribunalens dom av den 15 juni 2000, Alzetta, förenade målen T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151, punkterna 141–147; domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(244) När det gäller kriteriet rörande inverkan på handeln är det etablerad rättspraxis att det inte är nödvändigt att fastställa att stödet har en faktisk inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, utan endast om det kan ha en inverkan på denna handel ⁽⁷⁸⁾.

(245) Lag nr 2003/707 av den 1 augusti 2003 gjorde det möjligt för aktörer från andra medlemsstater att ta sig in på den franska marknaden. Den ekonomiska fördel som INRAP åtnjuter genom beviljandet av stöd i en konkurrensutsatt sektor i form av subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster riskerar att försvåra marknadsinträdet för sådana aktörer och att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Denna slutsats, som kommissionen redan hade kommit fram till i sitt beslut att inleda förfarandet, bestrids inte heller av de franska myndigheterna.

6.2.1.6 Slutsats om klassificeringen av subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster som stöd

(246) I samband med det formella granskningsförfarandet har kommissionen inte mottagit några synpunkter som ändrar dess bedömning att subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster bör klassificeras som statligt stöd.

(247) Av samtliga ovanstående skäl drar kommissionen därför slutsatsen att subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster utgör statligt stöd till förmån för INRAP.

6.2.2 *Potentiell korssubventionering mellan INRAP:s icke-konkurrensutsatta verksamhet som subventioneras av staten och dess konkurrensutsatta verksamhet*

6.2.2.1 INRAP:s särredovisning

(248) Såsom EVEHA har förklarat (se skäl 86) utgör den potentiella korssubventioneringen mellan INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet och dess ekonomiska verksamhet kärnan i klagomålet.

(249) I sitt beslut att inleda förfarandet uttryckte kommissionen i detalj sina tvivel rörande avsaknaden av särredovisning som kunde utesluta korssubventionering mellan INRAP:s "icke-konkurrensutsatta" verksamhet och dess "konkurrensutsatta" verksamhet. Kommissionen kom dock inte fram till någon definitiv slutsats om denna avsaknad av särredovisning, och därför inte heller om huruvida statligt stöd skulle kunna ha beviljats INRAP på detta sätt.

(250) Med tanke på svårigheterna att fastställa lämpligheten hos det kostnadsredovisningssystem som införts av INRAP intog kommissionen i sitt beslut att inleda förfarandet inte någon definitiv ståndpunkt om förekomsten av statligt stöd till följd av potentiell korssubventionering, men konstaterade att det i vilket fall som helst skulle vara möjligt för kommissionen att bedöma förenligheten med den inre marknaden.

(251) I sina synpunkter på beslutet att inleda förfarandet hävdar dock EVEHA (se skäl 75 och följande) att kommissionen inte kan ta ställning till en åtgärds förenlighet förrän den först har fastställt huruvida den åtgärden utgör statligt stöd. Denna ståndpunkt har bekräftats av domstolen i en nyligen avkunnad dom i målet Vattenfall ⁽⁷⁹⁾.

(252) Kommissionen måste därför först avgöra om statligt stöd föreligger eller inte innan den fattar beslut om huruvida detta eventuella stöd till följd av potentiell korssubventionering är förenligt med den gemensamma marknaden.

(253) Under det formella granskningsförfarandet mottog kommissionen synpunkter från EVEHA i detta avseende (se skäl 72), som upprepade sin ståndpunkt att det saknades tillförlitlig särredovisning mellan 2008 och 2021.

(254) På samma sätt mottog kommissionen de franska myndigheternas argument (se avsnitt 5.3) om att INRAP mellan 2008 och 2018 redan hade infört ett kostnadsredovisningssystem, om än ett system som kunde "förbättras" (se skäl 164), och att INRAP sedan före 2015 hade "ägnat sig åt att upprätta en kostnadsredovisning, i syfte att förbättra kvaliteten på informationen om sina kostnadspriser och deras struktur samt rörliga komponenter" (se skäl 165). De franska myndigheterna citerar också ett beslut från konkurrensmyndigheten daterat 2017 ⁽⁸⁰⁾, i vilket myndigheten inte fann att det förekom en "avsaknad" av lämplig särredovisning mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet, men ändå noterade att "systemet kunde förbättras". Avslutningsvis uppger

⁽⁷⁸⁾ Se domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 65; domstolens dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl. i de förenade målen C-197/11 och C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 76.

⁽⁷⁹⁾ Domstolens dom av den 13 juni 2024, kommissionen/Nederländerna, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, punkt 35.

⁽⁸⁰⁾ Se fotnot 29.

de franska myndigheterna att INRAP:s kostnadsredovisning åtminstone efter 2018 var sådan att den förhindrade korssubventionering på grund av att den hade stärkts under de föregående åren (se skäl 170). Detta fastställdes av ett redovisningsföretag som anlits som oberoende revisor, i synnerhet mellan 2018 och 2020 (se skälen 170–173).

- (255) Utöver dessa överväganden uppger kommissionen att den under det formella granskningsförfarandet tog del av det expertutlåtande av den 18 december 2023 som beställts av *Tribunal de Commerce de Paris* (handelsdomstolen i Paris) som en del av en talan som väckts av EVEHA mot INRAP (den 31 december 2018) för ersättning för skada som orsakats på grund av påstådd konkurrensbegränsande praxis från INRAP:s sida.
- (256) Expertrapporten bygger i sig på den revision som tidigare utförts av den oberoende revisor som avses i skäl 254. Expertvittnets slutsats är som följer:

”Sammanfattningsvis kan vi, efter att ha utfört alla de kontroller som vi ansåg lämpliga, bekräfta att uppgifterna i INRAP:s meddelande av den 1 juli 2021 har hämtats från dess kostnadsredovisningssystem, som är förenligt med de allmänna räkenskaperna.

Av de skäl som anges i denna rapport och sammanfattas ovan kan vi validera omsättningssiffrorna (fördelningen mellan den vinstdrivande och den icke-vinstdrivande sektorn) [expertvittnets fetstil].

Vi kan dock inte validera kostnadsuppgifterna (fördelningen i procent mellan direkta och indirekta kostnader för var och en av de två verksamhetssektorerna), eftersom det inte finns någon metod för fördelning av vissa indirekta kostnader som stöds av tillräckligt objektiva och robusta kriterier [expertvittnets fetstil].

Detta innebär inte i sig att de uppgifter som INRAP lämnat om fördelningen av indirekta kostnader nödvändigtvis är felaktiga. Det innebär i dagsläget att den huvudsakliga fördelningsnyckel som används för att fördela dessa kostnader mellan de två verksamhetssektorerna (den vinstdrivande och den icke-vinstdrivande) inte är tillräckligt väl underbyggd för att möjliggöra validering, i synnerhet eftersom den fördelningsnyckel som används av INRAP avviker från den praxis som i allmänhet observeras i jämförbara ekonomiska sektorer” [kommissionens understrykning].

- (257) Kommissionen noterar att för att finansieringen av en icke-ekonomisk verksamhet inte ska omfattas av reglerna för statligt stöd måste den berörda medlemsstaten säkerställa att finansieringen inte under några omständigheter kan användas för att korssubventionera eller indirekt subventionera annan ekonomisk verksamhet.
- (258) Kommissionen noterar också att korssubventionering kan uteslutas genom separat redovisning, fördelning av kostnader och intäkter på ett lämpligt sätt och säkerställande av att ingen offentlig finansiering gynnar någon annan verksamhet⁽⁸¹⁾.
- (259) Ovanstående uppgifter visar dock att ingen oberoende revisor, trots flera års granskningar, både inför kommissionen och inför de nationella myndigheterna eller domstolarna, har kunnat fastställa att den eller de fördelningsnycklar som använts för att fördela INRAP:s ådragna kostnader mellan de två verksamhetssektorerna (den ekonomiska och den icke-ekonomiska) är tillräckligt väl underbyggda för att utesluta all risk för korssubventionering.
- (260) Även om kommissionen godtar Frankrikes argument om förekomsten av ett kostnadsredovisningssystem som införts av INRAP och de franska myndigheternas ansträngningar att förbättra detta (även inför framtiden), kvarstår det faktum att kommissionen i slutet av det formella granskningsförfarandet måste bedöma huruvida det förekommer statligt stöd i form av korssubventionering till förmån för INRAP.
- (261) Det är därför på grundval av denna slutsats som kommissionen kommer att bedöma huruvida samtliga villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda.

6.2.2.2 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

- (262) Såsom anges i skäl 217 beror klassificeringen av en viss enhet som ett företag enbart på vilken typ av verksamhet denna bedriver. Domstolen har slagit fast att ”all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet”.

⁽⁸¹⁾ Se även punkt 212 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd.

- (263) I det aktuella fallet härrör den av EVEHA påstådda potentiella korssubventioneringen från den offentliga finansiering som den franska staten beviljat INRAP:s "icke-konkurrensutsatta" sektor.
- (264) Det är därför nödvändigt att fastställa arten av den verksamhet som omfattas av denna finansiering, närmare bestämt verksamhet som inbegriper förebyggande arkeologiska utvärderingar, utarbetande av rapporter och spridning av den kunskap som följer av detta arbete (se avsnitt 2.1.1).
- (265) Som de franska myndigheterna har förklarat är utvärderingsverksamheten en allmännyttig tjänst för vilken exploatören inte betalar aktören.
- (266) Såsom förklaras nedan finns det faktiskt ingen verklig marknad för denna verksamhet. Bedömningen är nära kopplad till statens offentliga funktioner med avseende på markexploatering som syftar till att skydda det arkeologiska kulturarvet.
- (267) INRAP finansierar sin utvärderingsverksamhet genom ett verksamhetsbidrag som betalas av staten. Denna verksamhet är en allmännyttig tjänst som syftar till att bevara det arkeologiska kulturarvet. Syftet är "att genom studier, undersökningar eller fältarbete identifiera och beskriva alla delar av det arkeologiska kulturarvet som kan förekomma på platsen och att presentera resultaten i en rapport" (artikel R. 523-15(1) i kulturarvslagen).
- (268) Utvärderingsarbetet kulminerar i utarbetandet av en rapport som lämnas in till staten. Rapporten utgör en integrerad del av utvärderingen och redovisar resultaten av denna. Rapporterna utarbetas av INRAP och de berörda bemyndigade avdelningarna vid lokala eller regionala myndigheter. De innehåller vetenskaplig information som gör det möjligt för staten att besluta att exploatören behöver vidta lämpliga skyddsåtgärder för kulturarvet (förebyggande utgrävningar, ändringar av exploateringsprojektet eller förteckning som historiskt monument).
- (269) Detta arbete är strikt reglerat av staten – det är den som beslutar om och godkänner utvärderingarna samt övervakar deras genomförande, vilket anförtros en bemyndigad avdelning vid en lokal eller regional myndighet eller INRAP. Exploatörerna väljer inte vem som ska utföra utvärderingen. Förfarandet för val av aktör är strikt fastställt i lag: de lokala eller regionala myndigheternas bemyndigade avdelningar är de som i första hand ska genomföra utvärderingen; om de inte kan göra detta, genomförs den av INRAP.
- (270) Utvärderingsrapporten består av vetenskapliga arkeologiska data, ett administrativt dokument och en offentlig redogörelse. Den kan därför utan begränsningar användas av arkeologiska forskare för vetenskapliga studier som inte har något samband med markexploatering.
- (271) Forskningsverksamhet (genomförande av forskningsprojekt, författande av artiklar, deltagande i vetenskapliga symposier osv.) och initiativ för att offentliggöra arkeologiska rön (hjälp med att anordna utställningar osv.) utförs av INRAP oberoende av dess förebyggande arkeologiverksamhet. Denna forskningsverksamhet finansieras helt och hållet genom INRAP:s verksamhetsbidrag och betalas inte av tredje part.
- (272) Den förebyggande arkeologiska utvärderingen är därför inte en ekonomisk eller konkurrensutsatt verksamhet, givet det sätt på vilket den styrs och organiseras av staten:
- (1) För det första finns det ingen marknad för förebyggande arkeologiska utvärderingstjänster, eftersom staten har beslutat att anförtro denna tjänst uteslutande till INRAP eller till lokala eller regionala myndigheter.
 - (2) För det andra omfattas denna verksamhet av utövandet av offentliga befogenheter i den mening som avses i punkt 17 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd: "artikel 107.1 i fördraget är inte tillämplig om staten agerar 'genom myndighetsutövning' eller när offentliga organ agerar 'i egenskap av offentliga myndigheter'" ⁽⁸²⁾. Den förebyggande arkeologiska utvärderingen är nära kopplad till utövandet av offentliga befogenheter med avseende på det sätt på vilket staten önskar förvalta den fysiska planeringen och bevara sitt arkeologiska och historiska kulturarv. I detta avseende är syftet med den förebyggande

⁽⁸²⁾ I samma punkt i kommissionens tillkännagivande specificeras att "en enhet kan anses agera genom myndighetsutövning när verksamheten i fråga utgör en del av statens väsentliga funktioner eller anknyter till dessa funktioner genom sin art, sitt syfte och de regler den omfattas av. Om inte den berörda medlemsstaten har beslutat att införa marknadsmekanismer är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av staten generellt sett inte ekonomisk verksamhet".

arkeologiska utvärderingen att tydligt fastställa huruvida en plats innehåller spår av tidigare mänsklig bosättning med hjälp av lämplig utrustning och grundat på högt specialiserad vetenskaplig kunskap. Denna analysuppgift är nödvändig för bevarandet av det arkeologiska kulturarvet och har ett mål av allmänt intresse som inte har någon ekonomisk dimension. Det är en arkeologisk verksamhet för skydd av kulturarvet som inte går att skilja från "forskning [...] för ökad kunskap och förståelse" och "spridning av forskningsresultat" i den mening som avses i punkt 31 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd.

- (3) Med tanke på den särskilda arten av och rollen hos förebyggande arkeologiska utvärderingar som genomförs på ett standardiserat sätt i hela landet, och mot bakgrund av avsaknaden av en verklig marknad för denna typ av tjänster, förefaller utvärderingsverksamheten inte vara utbytbar i den mening som avses i punkt 36 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd ⁽⁸³⁾.
- (273) Det handlar alltså inte här om en verksamhet som består i att erbjuda varor och tjänster på en given marknad. Dessa kulturella och vetenskapliga uppgifter som har ett icke-vinstdrivande syfte av allmänt intresse är därför icke-ekonomiska i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (274) I enlighet med punkt 34 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd kan "vissa verksamheter med anknytning till kultur, bevarande av kulturarvet och naturskydd" organiseras "med hänsyn till deras särskilda beskaffenhet [...] på ett icke-kommersiellt sätt och således vara av icke-ekonomisk art", vilket verkar vara fallet för INRAP:s utvärderingsverksamhet.
- (275) Dessutom föreskrivs i punkt 37 i kommissionens tillkännagivande att "i fall där en enhet bedriver kulturell eller kulturarvsbevarande verksamhet, varav en del är icke-ekonomisk verksamhet i den mening som anges i punkterna 34 och 36 och en del är ekonomisk verksamhet, omfattas offentlig finansiering av denna verksamhet av reglerna om statligt stöd endast i den mån stödet täcker de kostnader som hänger samman med den ekonomiska verksamheten".
- (276) Eftersom den offentliga finansiering som är kopplad till utvärderingsverksamheten i det föreliggande ärendet inte omfattar ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, anser kommissionen att den i princip bör undantas från tillämpningsområdet för reglerna om statligt stöd.
- (277) Samma slutsats gäller forskningsverksamheten och torgförandet av resultaten, eftersom de utgör "forskning [...] för ökad kunskap och förståelse" och "spridning av forskningsresultat" i den mening som avses i punkt 31 i kommissionens tillkännagivande.
- (278) På grundval av detta anser kommissionen att dessa verksamheter inte utgör ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget och att de därför inte omfattas av reglerna om statligt stöd.
- (279) All korssubventionering mellan INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet – som i princip skulle falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget – och dess ekonomiska verksamhet skulle dock påverka marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar, i den mån den skulle göra det möjligt för INRAP att få stöd från den franska staten som institutet skulle kunna använda på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar.
- (280) Såsom anges i skälen 217–221 råder det inget tvivel om att INRAP på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar utgör ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (281) Mot bakgrund av kommissionens analys i skälen 248–261 ovan och dess slutsats att det inte finns någon garanti för tillförlitlig särredovisning som kan utesluta korssubventionering, drar kommissionen slutsatsen att en del av den offentliga finansieringen av INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet gynnar ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget, eftersom denna finansiering skulle kunna användas för arkeologiska utgrävningar.

⁽⁸³⁾ Punkt 36 i kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd: "dessutom är många kulturella eller kulturarvsbevarande verksamheter objektivt sett icke utbytbara (till exempel offentliga arkiv för förvaring av unika dokument) och utesluter således att det finns en verklig marknad. Kommissionen anser att dessa verksamheter också kan anses vara av icke-ekonomisk art".

6.2.2.3 Användning av statliga medel och möjligheten att tillskriva staten åtgärden

- (282) Den eventuella korssubventioneringen av INRAP under perioden 2008–2021 skulle bestå av en del av följande offentliga finansiering som beviljats för INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet (se skäl 36):
- a) Till och med den 31 december 2015, en del av intäkterna från avgiften för förebyggande arkeologi (arkeologiavgiften).
 - b) Subventioner från budgetanslag.
 - c) Från och med den 1 januari 2016, ett verksamhetsbidrag som betalas ut av kulturministeriet i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 175) ⁽⁸⁴⁾.
 - d) Ett verksamhetsbidrag som betalas ut av kulturministeriet i form av budgetanslag som föreskrivs i budgetlagen (program 186) ⁽⁸⁵⁾.
 - e) Olika subventioner från andra offentliga organ än fackministerierna, oberoende av om dessa är franska eller inte ⁽⁸⁶⁾.
- (283) För det första noterar kommissionen, såsom anges i skäl 224, att INRAP:s finansiering föreskrivs i artikel L. 524-1 i kulturarvslagen ⁽⁸⁷⁾ och att finansieringen beviljas av franska staten eller av offentliga organ.
- (284) För det andra anser kommissionen att den finansiering som avses ovan (skäl 282) utgör statliga medel. De franska myndigheterna har uppgett att arkeologiavgiften, åtminstone till och med den 31 december 2015, fungerade som en skatt som var öronmärkt för att direkt gynna i) den nationella fonden för förebyggande arkeologi, och ii) utvärderingsaktörer (INRAP samt lokala eller regionala myndigheter). Enligt fast rättspraxis utgör en skatt som fastställs och fördelas till mottagarna (i det aktuella fallet den nationella fonden för förebyggande arkeologi samt utvärderingsoperatörerna) på ett bindande sätt genom nationell lagstiftning ⁽⁸⁸⁾ statliga medel.
- (285) Som anges i skäl 226 i detta beslut är dessutom subventioner som beviljas av ett offentligt organ (kulturministeriet eller andra offentliga organ) till sin natur statliga medel.

6.2.2.4 Åtgärdens selektivitet

- (286) För att betraktas som statligt stöd måste en åtgärd vara selektiv, dvs. "gynna vissa företag eller viss produktion" i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (287) Frågan om korssubventionering mellan INRAP:s icke-ekonomiska verksamhet och dess ekonomiska verksamhet gäller endast INRAP, även om andra företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är verksamma inom samma ekonomiska och konkurrensutsatta sektor som INRAP.
- (288) Eftersom detta rör sig om individuellt stöd antas det vara selektivt ⁽⁸⁹⁾. INRAP är den enda mottagaren av finansieringen, och det kan inte uteslutas att finansieringen gynnar dess ekonomiska verksamhet.
- (289) Åtgärden är därför selektiv i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

⁽⁸⁴⁾ De franska myndigheterna har uppgett att detta bidrag från och med den 1 januari 2016 har ersatt den direkta uppbörden genom INRAP av arkeologiavgiften, som sedan dess har betalats in till den allmänna statsbudgeten.

⁽⁸⁵⁾ De franska myndigheterna har angett att detta stöd bidrog till finansieringen av INRAP:s forsknings- och kulturspridningsuppgifter.

⁽⁸⁶⁾ De franska myndigheterna har uppgett att dessa subventioner betalades ut för utförande av riktade icke-konkurrensmässiga insatser, i synnerhet genom ansökningsomgångar, och rörde relativt små belopp.

⁽⁸⁷⁾ Se skäl 35.

⁽⁸⁸⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 22 mars 1977, Steinike & Weinlig/Tyskland, C-78/76, punkterna 21–22.

⁽⁸⁹⁾ Se domstolens dom av den 4 juni 2015, kommissionen/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punkt 60.

6.2.2.5 Förekomsten av en ekonomisk fördel

- (290) En ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget är en förmån som ett företag inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden, det vill säga utan statligt ingripande. Både beviljandet av positiva ekonomiska fördelar och befrielsen från ekonomiska bördor kan utgöra en fördel. Den senare kategorin är omfattande och inbegriper all lindring av avgifter som normalt ingår i ett företags budget.
- (291) För det första konstaterar kommissionen att bristen på garantier för avsaknaden av korssubventionering av INRAP:s ekonomiska verksamhet genom en del av den statliga finansiering som anges i skäl 282 innebär att det inte går att utesluta att INRAP befrias från de kostnader som är förenade med utövandet av dess ekonomiska verksamhet.
- (292) För det andra hänvisar kommissionen till sin bedömning i skälen 237–240 när det gäller att inte tillämpa Altmarkdomen på subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster, och anser att denna dom inte heller är tillämplig på denna åtgärd.
- (293) Eftersom INRAP åtnjuter en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha fått under normala marknadsförhållanden och dess finansiella situation har förbättrats till följd av statligt ingripande eller ingripande av andra offentliga organ, måste slutsatsen dras att INRAP åtnjuter en ekonomisk fördel i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.2.2.6 Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln

- (294) En åtgärd som beviljas av staten anses snedvrida eller hota att snedvrida konkurrensen när den tenderar att förbättra stödmottagarens konkurrensposition jämfört med andra företag med vilka den konkurrerar.
- (295) I praktiken konstateras en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens.
- (296) Såsom anges i skälen 19–21 i detta beslut öppnades marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar upp för konkurrens genom lag 2003-707 av den 1 augusti 2003. Eventuella fördelar som beviljas INRAP inom den konkurrensutsatta sektorn (särskilt genom korssubventionering från den finansiering som erhålls för den icke-ekonomiska verksamheten) skulle därför kunna stärka dess konkurrensmässiga ställning gentemot andra aktörer inom förebyggande arkeologi.
- (297) När det gäller kriteriet rörande inverkan på handeln är det etablerad rättspraxis att det inte är nödvändigt att fastställa att stödet har en faktisk inverkan på handeln mellan medlemsstaterna, utan endast om det kan ha en inverkan på denna handel.
- (298) Lag 2003/707 av den 1 augusti 2003 gjorde det möjligt för aktörer från andra medlemsstater att ta sig in på den franska marknaden. Den ekonomiska fördel som INRAP åtnjuter och som leder till stöd av dess konkurrensutsatta sektor i form av korssubventioner riskerar att försvåra marknadsinträdet för sådana aktörer och att påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- (299) Följaktligen anser kommissionen att åtgärden måste betraktas som en åtgärd som riskerar att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.2.2.7 Slutsats om klassificeringen som stöd på grund av att INRAP:s system för kostnadsredovisning inte kan tillhandahålla någon garanti för att det inte förekommer någon korssubventionering

- (300) På grundval av ovanstående förklaringar anser kommissionen att den efter det formella granskningsförfarandet inte har erhållit någon avgörande bevisning som gör det möjligt att definitivt utesluta förekomsten av korssubventionering. I de redovisningsrapporter som upprättats av oberoende revisorer, i synnerhet den senaste rapporten av den 18 december 2023 till vilken det hänvisas ovan (se skälen 255 och 256), betonas det faktum att det inte finns någon metod för fördelning av vissa indirekta kostnader som stöds av tillräckligt objektiva och tillförlitliga kriterier. Rapporterna validerar därför inte den huvudsakliga fördelningsnyckel som används för att fördela INRAP:s kostnader för dess ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheter.

- (301) Eftersom i) den huvudsakliga kostnadsfördelningsnyckeln, som är det enda sättet att utesluta korssubventioneringar, inte har validerats av oberoende revisorer trots att flera revisioner har utförts och ii) samtliga villkor i artikel 107.1 i EUF-fördraget är uppfyllda, drar kommissionen slutsatsen att en del av den offentliga finansiering som INRAP erhåller med avseende på sin icke-ekonomiska verksamhet utgör statligt stöd i den mening som avses i den artikeln, eftersom den riskerar att användas i samband med institutets ekonomiska verksamhet på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar.

6.3 De berörda åtgärdernas olaglighet

- (302) Kommissionen konstaterar att de franska myndigheterna redan har beviljat subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster⁽⁹⁰⁾ såväl som den finansiering som potentiellt skulle kunna användas för att korssubventionera INRAP:s ekonomiska verksamhet.
- (303) Eftersom de franska myndigheterna inte anmälde dessa åtgärder innan de genomfördes underlät de att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget, och det statliga stöd som beviljades INRAP är olagligt.

6.4 De berörda åtgärdernas förenlighet med den inre marknaden

- (304) De franska myndigheterna vidhåller att de berörda kostnaderna för allmännyttiga tjänster omfattas av stödordningen SA.42681 (antagen på grundval av artikel 53 i gruppundantagsförordningen) (se skälen 192–197).
- (305) Mot bakgrund av kommissionens slutsats att särredovisningen inte var tillförlitlig och vattentät (se avsnitt 6.2.2.1) anser kommissionen dock att minst ett av villkoren i artikel 53 i gruppundantagsförordningen inte är uppfyllt. Enligt artikel 53.7 i gruppundantagsförordningen får ”stödbeloppet inte överstiga vad som krävs för att täcka rörelseförlusterna och en rimlig vinst under den berörda perioden. Detta ska säkerställas på förhand, på grundval av rimliga beräkningar, eller genom en återvinningsmekanism”. Med tanke på bristen på vattentät och tillförlitlig särredovisning mellan den ekonomiska och icke-ekonomiska verksamheten skulle det vara omöjligt att fastställa dessa kostnader och intäkter just för arkeologisk utgrävningsverksamhet, i synnerhet i de fall då INRAP agerar som sistahandsoperatör. Mer specifikt föreskrivs i artikel 53.5 i gruppundantagsförordningen att när det gäller driftsstöd inbegriper stödberättigande kostnader ”driftskostnader som är direkt relaterade till ett [...] projekt”, ”kostnader för personal som arbetar för [...] ett projekt” och ”kostnader för rådgivning och stödtjänster som tillhandahålls av externa konsulter och andra tjänsteleverantörer”. I det aktuella fallet är det inte möjligt att i förväg identifiera de projekt för vilka INRAP kommer att fungera som sistahandsoperatör, och en del av kostnaderna för den särskilda verksamheten (se Table 3 nedan), såsom extra kostnader för drift av lokaler, är inte kopplade till specifika projekt, eftersom de är permanenta, strukturella kostnader.
- (306) Kommissionen anser därför att denna rättsliga grund inte är tillämplig på det aktuella ärendet, trots att de franska myndigheterna har anfört den som ett skäl till varför stödet kan anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.
- (307) Det är därför nödvändigt att undersöka om den finansiering som INRAP har erhållit omfattas av något av de skäl som anges i artikel 107.3 i EUF-fördraget. Stöd kan anses vara förenligt med den inre marknaden om kommissionen finner att det omfattas av något av de skäl som anges i artikel 107.3 i EUF-fördraget⁽⁹¹⁾.
- (308) Enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget kan ”stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”, anses vara förenligt med den inre marknaden.
- (309) Eftersom de åtgärder som EVEHA ifrågasätter faller – både när det gäller subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster och eventuella korssubventioner – inom ramen för offentlig finansiering av arkeologisk utgrävningsverksamhet, utgör de i sin helhet finansiering av ekonomisk verksamhet som är kopplad till främjandet av kultur och bevarandet av kulturarvet. Båda åtgärdernas förenlighet måste därför granskas på grundval av artikel 107.3 d.

⁽⁹⁰⁾ Av de skäl som anges i skäl 305 nedan anser kommissionen att stödet i fråga inte omfattas av en undantagsordning såsom gruppundantagsförordningen, och att det därför är olagligt i den mening som avses i artikel 108.3 i EUF-fördraget.

⁽⁹¹⁾ Undantagen i artikel 107.3 i EUF-fördraget avser a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i vissa regioner, b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi, c) stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, och e) annat stöd enligt rådets beslut.

- (310) De franska myndigheterna åberopade denna rättsliga grund för att hävda att de två åtgärderna var förenliga med den inre marknaden (se skälen 199–210).
- (311) De franska myndigheterna förklarade särskilt att varje insats som INRAP utförde inom den ekonomiska sektorn bidrog till att bevara det arkeologiska kulturarvet och till kulturpolitiska mål, i synnerhet genom att skydda och främja det arkeologiska kulturarvet (se skäl 201) i Frankrike.
- (312) De förklarade också särskilt att, när det gäller de arkeologiska utgrävningar för vilka INRAP agerade som sistahandsoperatör, institutet inte skulle kunna utföra sina uppgifter om det inte vore för den finansiering som EVEHA ifrågasatte. De franska myndigheterna hävdade att hela syftet med den finansiering som INRAP erhöll var att främja kulturen och bevara kulturarvet (se skäl 202).
- (313) Avslutningsvis uppgav de att den finansiering som beviljats INRAP var begränsad till att täcka dess budgetmässiga, finansiella och operativa behov, såtillvida att INRAP:s rörelsemarginal för 2008–2020 var mycket begränsad och endast uppgick till [0,5–2] %, dvs. gav en balans på [...] miljoner euro (se skäl 204), och att det inte var sannolikt att finansieringen kunde påverka handelsvillkoren och konkurrensen i en omfattning som skulle strida mot det gemensamma intresset (se skälen 207 och 208).
- (314) I sina synpunkter på beslutet om att inleda förfarandet hävdade EVEHA däremot att denna metod för att bedöma förenligheten inte var rättsligt välgrundad (se avsnitten 4.1 och 4.2).

6.4.1 *Om möjligheten att gemensamt granska de berörda åtgärdernas förenlighet med den gemensamma marknaden på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget*

- (315) Innan kommissionen granskar åtgärdernas förenlighet måste den undersöka EVEHA:s argument för att fastställa om de är välgrundade och, om så är fallet, om den gemensamma bedömning av förenligheten som avses i beslutet att inleda förfarandet på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget i slutändan inte skulle vara tillämplig.

6.4.1.1 EVEHA:s argument om den gemensamma strategins bristande tillämplighet

- (316) EVEHA hävdar att en åtgärd, innan en bedömning av förenligheten genomförs, först måste klassificeras som statligt stöd (se skälen 74–75), att denna klassificering måste göras för varje enskild verksamhet mot bakgrund av varje relevant marknad (se skälen 76–78), och att det, eftersom myndigheterna vidhåller att en del av den verksamhet som bedrivs av INRAP inte är av ekonomisk karaktär, inte är möjligt att klassificera all finansiering som statligt stöd (se skälen 79–81). EVEHA hävdar dessutom, enligt sin egen analys av kommissionens beslut om statligt stöd, att kommissionen i princip är skyldig att, vid granskningen av förenligheten av en uppsättning åtgärder, identifiera och granska varje åtgärd var för sig för att avgöra om den utgör statligt stöd och är förenlig med den inre marknaden (se skäl 82).

6.4.1.2 Kommissionens analys som svar på EVEHA:s argument

- (317) För det första är EVEHA:s första argument (se skäl 316) av praktiska skäl utan verkan, med tanke på att de berörda åtgärderna av de skäl som anges i avsnitt 6.2 måste klassificeras som statligt stöd.
- (318) För det andra, eftersom både subventionerna för kostnader för allmännyttiga tjänster och eventuella korssubventioner omfattar förebyggande arkeologisk utgrävningsverksamhet, som utgör en och samma verksamhet (oavsett hur den finansieras) och en enda relevant marknad, är det argument som lagts fram rörande den punkten inte heller tillämpligt.
- (319) För det tredje, oberoende av det faktum att en betydande del av den finansiering som INRAP erhåller avser icke-ekonomisk verksamhet (se skälen 262–278), är det statliga stöd som kommissionen identifierat (se avsnitt 6.2) endast avsett att stödja förebyggande arkeologisk utgrävningsverksamhet, vars ekonomiska art inte ifrågasätts. Av samma skäl är därför det argument som EVEHA har lagt fram utan verkan.

- (320) När det slutligen gäller argumentet avseende kommissionens påstådda skyldighet (eller dess beslutspraxis) att identifiera varje stödåtgärd och sedan granska var och en av dem i tur och ordning för att avgöra om den bör klassificeras som statligt stöd och är förenlig med den inre marknaden, noterar kommissionen att den har identifierat stödåtgärderna var för sig (subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster och potentiella korssubventioner) och har dragit slutsatsen att de var inriktade på samma ekonomiska verksamhet – dvs. INRAP:s förebyggande arkeologiska utgrävningsverksamhet – och att dessa verksamheter kan klassificeras som kulturella eftersom de bidrar till bevarandet av kulturarvet. Kommissionen anser därför återigen att EVEHA:s argument saknar verkan.

6.4.1.3 EVEHA:s argument om att artikel 107.3 d inte är tillämplig

- (321) För det första hävdar EVEHA i sina synpunkter att artikel 107.3 d i EUF-fördraget inte är tillämplig på åtgärderna i fråga, eftersom både etablerad rättspraxis och kommissionens beslutspraxis ger upphov till "ett strikt allmänt förbud" mot alla former av korssubventionering (se skälen 86–89).
- (322) För det andra hävdar EVEHA att artikel 107.3 d i EUF-fördraget ska tillämpas strikt och att den inte är tillämplig på "allmänna" subventioner på kulturområdet (se skälen 91 och 92). EVEHA hävdar dessutom att artikel 107.3 d inte kan omfatta stöd som öronmärks för en enda aktör, utan endast stöd som beviljats en grupp aktörer som bidrar till sektorns utveckling (se skäl 93).
- (323) För det tredje hävdar EVEHA att artikel 107.3 d i EUF-fördraget uppenbart inte är tillämplig på åtgärderna i fråga, eftersom de franska myndigheterna aldrig hänvisade till denna som grund för deras påstående att stödet bör anses vara förenligt med den inre marknaden.

6.4.1.4 Kommissionens analys som svar på EVEHA:s argument

- (324) För det första leder korssubventionering mellan icke-ekonomiska och ekonomiska verksamheter, i motsats till EVEHA:s påståenden, endast till en situation där finansiering som annars skulle falla utanför tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget (eftersom den främst stöder icke-ekonomisk verksamhet – se skälen 262–278) klassificeras som statligt stöd i den mening som avses i den artikeln om finansieringen i fråga kan användas för ekonomisk verksamhet (i detta fall arkeologiska utgrävningar).
- (325) Även om artikel 107.1 i EUF-fördraget verkligen fastställer den allmänna principen att statligt stöd är förbjudet, tillåter punkterna 2 och 3 i samma artikel att sådant stöd på vissa villkor förklaras förenligt med den inre marknaden. Det faktum att finansiering potentiellt skulle kunna användas för korssubventionering har ingen särskild betydelse för tillämpningen av artikel 107 i EUF-fördraget, och finansieringen måste analyseras som stöd till arkeologisk utgrävningsverksamhet för att bedöma dess förenlighet med den inre marknaden.
- (326) För det andra kan, enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget, "stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset", anses förenligt med den inre marknaden.
- (327) Eftersom det inte finns några särskilda riktlinjer rörande stöd för att främja kulturen och bevara kulturarvet måste kommissionen på grundval av fördraget bedöma förenligheten av de åtgärder som är avsedda att direkt främja dessa mål.
- (328) För att statligt stöd ska anses vara förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 d i EUF-fördraget måste det således uppfylla två villkor: det första villkoret är att stödet ska vara avsett att främja kultur eller bevarande av kulturarvet, och det andra villkoret, som är negativt formulerat, är att stödet inte får påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- (329) Kommissionen anser därför att det, tvärt emot vad EVEHA hävdar, inte finns något krav på att stödet ska vara avsett för ett specifikt kulturprojekt för att det ska anses vara förenligt på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget.

- (330) Under förutsättning att stödet uppfyller de två ovannämnda kraven anser kommissionen dessutom att det inte finns något tvingande skäl för att utesluta förenligheten på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget enbart därför att stödet gynnar en enda aktör och inte en grupp aktörer som är verksamma inom samma sektor. Artikel 107.3 d i EUF-fördraget utesluter inte individuellt stöd, och kommissionen konstaterar att EVEHA inte åberopar någon rättspraxis eller kommissionens beslutspraxis i detta avseende.
- (331) För det tredje noterar kommissionen å den ena sidan att det åligger kommissionen att bedöma huruvida statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, oberoende av hur en medlemsstat har klassificerat en viss åtgärd. Å den andra noterar kommissionen att de franska myndigheterna, som en del av det formella granskningsförfarandet, förklarade att de anser att åtgärderna i fråga är förenliga på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget och angav skälen till sitt yttrande (se skälen 199–210). EVEHA:s argument kan följaktligen inte godtas.

6.4.1.5 Slutsats om tillämpligheten av artikel 107.3 d i EUF-fördraget på samtliga berörda stödåtgärder

- (332) Mot bakgrund av ovanstående överväganden finner kommissionen, trots EVEHA:s principiella motstånd mot den bedömning av förenligheten som kommissionen föreslog i sitt beslut att inleda förfarandet, att inget av EVEHA:s argument på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget ger anledning att anse att detta tillvägagångssätt inte är tillämpligt på åtgärderna i fråga.

6.4.2 De berörda åtgärdernas förenlighet enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget

- (333) Enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget kan "stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet" förklaras som förenligt med den inre marknaden "om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset".
- (334) För att omfattas av denna artikel måste stöd sålunda i) vara avsett att främja kultur eller bevara kulturarvet, och ii) inte negativt påverka handelsvillkoren i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

6.4.2.1 Främjande av kultur och bevarande av kulturarvet

- (335) Enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget ska stöd, för att anses vara förenligt, främja kultur och bevara kulturarvet.
- (336) I samband med detta noterar kommissionen att det är upp till medlemsstaterna att avgöra vilka projekt och verksamheter som ska betraktas som att de främjar kulturen och bevarar kulturarvet. Kommissionen har endast befogenhet att avgöra om medlemsstaten i fråga har gjort uppenbara fel i sin bedömning.

6.4.2.1.1 Fastställande av den kulturella verksamhet som stöds av stödet

- (337) För det första noterar kommissionen att INRAP, i enlighet med artikel L.523-1 i kulturarvslagen, bland annat har i uppdrag att utföra förebyggande arkeologiska utgrävningsinsatser ⁽⁹²⁾, inbegripet som en sistahandsoperatör om ingen annan operatör vill eller kan tillhandahålla den tjänsten.
- (338) Av artikel L.523-1 följer därför otvetydigt att den finansiering som INRAP erhåller inom ramen för sin arkeologiska utgrävningsverksamhet, inbegripet den finansiering som utgör de statliga stödåtgärderna i fråga, är avsedd att främja och bevara det franska arkeologiska kulturarvet.
- (339) I artikel L.521-1 i kulturarvslagen anges dessutom uttryckligen att verksamhet med anknytning till förebyggande arkeologi är avsedd att bevara (det arkeologiska) kulturarvet, vilket är ett av de skäl som anges i artikel 107.3 d i EUF-fördraget.

⁽⁹²⁾ Se skäl 10.

6.4.2.1.2 Bevis för att stödet faktiskt främjar kulturen och bevarar kulturarvet

- (340) Som de franska myndigheterna förklarade under det formella granskningsförfarandet (se avsnitten 5.2.1 och 5.2.2) har den finansiering som INRAP erhållit inom ramen för sin ekonomiska verksamhet (dvs. på området förebyggande arkeologiska utgrävningar) till syfte och verkan att främja kultur och bevara kulturarvet.
- (341) För det första noterar kommissionen att en del av den offentliga finansiering som INRAP erhållit (subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster) gör det möjligt för INRAP att uppfylla sina rättsliga skyldigheter och att täcka (endast) en del av de kostnader av allmänt intresse som påförts institutet enligt lag för att säkerställa att de förebyggande utgrävningarna utförs korrekt under alla omständigheter, så att exploaterings- och byggmarknaden inte missgynnas.
- (342) INRAP måste i) innehå sakkunskap som omfattar alla arkeologiska perioder och geomorfologiska sammanhang, ii) utföra utgrävningar om inga anbud lämnats inom ramen för anbudsinfordringar som utfärdats av exploatörer, iii) ta över driften av en utgrävningsplats om en aktör inte uppfyller sina skyldigheter under en insats, då dessa är uppgifter som de franska myndigheterna vid utövandet av sina offentliga befogenheter har fastställt vara relevanta för att främja bevarandet av kulturarvet.
- (343) För det andra deltar INRAP, på samma sätt som andra offentliga och privata aktörer, i främjandet av kultur och bevarandet av kulturarvet genom lagstadgade arkeologiska utgrävningsinsatser (utöver sina skyldigheter som sistahandsoperatör) i syfte att bevara det franska arkeologiska kulturarvet. Eftersom all eventuell korssubventionering till följd av offentlig finansiering nödvändigtvis skulle användas på den arkeologiska utgrävningsmarknaden skulle den också bidra till att främja kulturen och bevara kulturarvet.
- (344) Arkeologiska utgrävningar är en integrerad del av den politik för bevarande av kulturarvet som Frankrike har infört. Jämfört med utvärderings- och forskningsverksamheten (som är insatser i tidigare led för att identifiera förekomsten av eventuella lämningar som utgör en integrerad del av Frankrikes arkeologiska kulturarv) går arkeologiska utgrävningar i bräsch för att bevara detta kulturarv, eftersom de gör det möjligt att specifikt identifiera och bevara kulturarvet innan det riskerar att ändras till följd av byggnadsarbeten. Det faktum att det krävs statlig ackreditering för att dessa utgrävningar ska kunna genomföras visar på deras betydelse för den franska staten. Ackreditering beviljas av staten (kulturministeriet och forskningsministeriet) efter att ha inhämtat ett yttrande från det nationella rådet för arkeologisk forskning (CNRA). Detta garanterar att ackrediterade arkeologiska aktörer har den vetenskapliga sakkunskap och operativa kapacitet som krävs, och anger de arkeologiska perioder för vilka organisationen i fråga har ackrediterats (paleolitikum, neolitikum, brons- och järnåldern, antiken, medeltiden, den moderna tiden, samtiden).

6.4.2.1.3 Bedömning av huruvida stödet och/eller verksamheten är förenliga med den tillämpliga EU-lagstiftningen

- (345) För det första konstaterar kommissionen att det enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget är möjligt att tillåta statligt stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, som undantag till den allmänna principen att statligt stöd är förbjudet.
- (346) Kommissionen noterar också att målen med att främja kulturen och bevara kulturarvet uttryckligen fastställs i artikel 167 i EUF-fördraget, som har följande lydelse: "unionen ska bidra till kulturens utveckling i medlemsstaterna med respekt för dessas nationella och regionala mångfald samtidigt som unionen ska framhäva det gemensamma kulturarvet", och "unionens insatser ska syfta till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja och komplettera deras verksamhet när det gäller – att förbättra kunskaperna om och att sprida de europeiska folkens kultur och historia, – att bevara och skydda det kulturarv som har europeisk betydelse".
- (347) Slutligen noterar kommissionen att parterna inte pekade på några överträdelse av den tillämpliga EU-lagstiftningen under det formella granskningsförfarandet.
- (348) Kommissionen har därför ingen anledning att tvivla på att åtgärderna och den verksamhet som erhåller stöd är förenliga med den tillämpliga EU-lagstiftningen.

6.4.2.2 Stödet påverkar inte handelsvillkoren negativt i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

6.4.2.2.1 Fastställande av de marknader som påverkas av stödet

(349) Mot bakgrund av förklaringarna i skälen 47, 48 och 218–222 är den marknad som påverkas av det stöd som EVEHA ifrågasätter marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar. Denna marknad är öppen för konkurrens, och INRAP och andra privata aktörer såsom EVEHA är verksamma på den.

6.4.2.2.2 Fastställande av stödets positiva effekter

(350) Det stöd som har beviljats INRAP har flera positiva effekter när det gäller att främja kulturen och bevara kulturarvet.

(351) För det första skiljer sig INRAP, på grund av det faktum att institutet ingriper i alla skeden av processen för att bevara det arkeologiska kulturarvet (från utvärdering till utgrävning och befrämjande åtgärder), i stora drag från aktörer som endast är verksamma på marknaden för arkeologiska utgrävningar.

(352) Kommissionen noterar dessutom att INRAP har särskilda skyldigheter på marknaden för arkeologiska utgrävningar i synnerhet, närmare bestämt att a) utföra utgrävningar om inga anbud lämnas in inom ramen för anbudsinfordringar som utfärdats av exploatörer ⁽⁹³⁾, b) ta över driften av en utgrävningsplats om en operatör inte uppfyller sina skyldigheter under en insats ⁽⁹⁴⁾. I detta syfte har INRAP expertkunskap som omfattar hela landet, alla arkeologiska perioder och alla geomorfologiska sammanhang.

(353) Till följd av detta styrs INRAP:s verksamhet på marknaden inte alltid av en strikt vinstdrivande strategi (i synnerhet när INRAP agerar som en sistahandsoperatör) och erhåller inte alltid den förväntade ersättningen, och det finansiella stöd som institutet erhåller från staten är därför nödvändigt för att det ska kunna utföra sina uppgifter.

(354) Denna aspekt gör dessutom att INRAP skiljer sig från privata aktörer som är ackrediterade av staten, eftersom de, på grundval av sin affärspolitik och med vinst i åtanke, kan välja sitt geografiska insatsområde samt de arkeologiska perioder och områden där de vill utveckla sin sakkunskap.

(355) Det stöd som INRAP har erhållit gör det därför inte bara möjligt för institutet att fullgöra sin centrala roll i bevarandet av kulturarvet i Frankrike, utan dess närvaro på marknaden (på grund av dess skyldigheter) gör det också möjligt för mindre privata marknadsaktörer att fokusera på specifika projekt/verksamheter utan att behöva bära den börda som ligger på INRAP.

6.4.2.2.3 Begränsning av stödets negativa effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna

(356) I följande avsnitt bedömer kommissionen de aspekter som bidrar till att begränsa den berörda åtgärdens negativa effekter på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna.

(357) I detta sammanhang beaktar kommissionen följande principer:

- 1) Behovet av statligt ingripande: en statlig stödåtgärd måste vara inriktad på en situation där stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand, till exempel genom att åtgärda ett marknadsmisslyckande eller lösa ett rättvise- eller sammanhållningsproblem.
- 2) Stödåtgärdens lämplighet: den föreslagna stödåtgärden måste vara ett lämpligt instrument för att uppnå det eftersträfvade målet.
- 3) Stödets proportionalitet: stödbeloppet och stödnivån måste begränsas till den miniminivå som krävs för att utlösa bidraget till en ekonomisk verksamhet, och till den miniminivå som krävs för att stimulera det eller de berörda företagen att göra ytterligare investeringar eller bedriva ytterligare verksamhet.
- 4) Stödets överblickbarhet.

⁽⁹³⁾ Artikel L. 523-10 i stadsplaneringskodexen och skäl 147 i detta beslut.

⁽⁹⁴⁾ Artikel L. 523-13 i stadsplaneringskodexen och skäl 147 i detta beslut.

6.4.2.2.3.1 Behovet av stödet

- (358) För att bevisa att det finns ett behov av stödet måste det fastställas att åtgärderna gör det möjligt att genomföra verksamhet för att främja kulturen och bevara kulturarvet som annars inte skulle ha ägt rum eller åtminstone inte skulle ha ägt rum på samma villkor.
- (359) Det stöd som beviljats INRAP gör det möjligt för institutet att fullgöra sina särskilda skyldigheter enligt fransk lag, i synnerhet när INRAP agerar som sistahandsoperatör för förebyggande arkeologiska utgrävningar.
- (360) I detta sammanhang noterar kommissionen, såsom de franska myndigheterna har förklarat, att de skyldigheter som har ålagts INRAP på marknaden för arkeologiska utgrävningar inte är lönsamma, och att de genererar betydande förluster på omkring [...] till [...] miljoner euro per år (se skälen 148–149).
- (361) Kommissionen noterar dessutom att det statliga stödet i form av ett bidrag för att täcka kostnaderna för allmännyttiga tjänster inte är tillräckligt för att täcka de merkostnader som INRAP ådrar sig (detta är till exempel fallet för åren 2015–2021, när dessa skyldigheter ledde till ett underskott på omkring [7–28] miljoner euro, trots de erhållna offentliga subventionerna). Detta är desto tydligare om man betänker att INRAP före 2015 var tvunget att på egen hand och utan statligt stöd finansiera de merkostnader som det var tvunget att bära på grund av sina skyldigheter som sistahandsoperatör. Under perioden 2008–2015 ⁽⁹⁵⁾ bar INRAP kostnaderna för dessa insatser enbart på grundval av de intäkter som genererats på marknaden för arkeologiska utgrävningar, en verksamhet för vilken institutet potentiellt kunde ha kompenserats av staten, såsom skedde efter 2015.
- (362) Av detta följer att INRAP utan finansiering (antingen direkt genom subventioner för kostnader för allmännyttiga tjänster eller genom potentiell korssubventionering) inte skulle ha kunnat agera som sistahandsoperatör på marknaden för arkeologiska utgrävningar.
- (363) Kommissionen anser därför att den offentliga finansiering som syftar till att stödja INRAP:s arkeologiska utgrävningsverksamhet är nödvändig för att de franska myndigheternas mål – att bevara kulturarvet – ska kunna uppnås.

6.4.2.2.3.2 Stödets lämplighet

- (364) En åtgärd är ett lämpligt politiskt instrument för att främja en kulturell verksamhet och bevara kulturarvet om det inte är möjligt att uppnå samma resultat genom andra mindre snedvridande politiska instrument eller andra mindre snedvridande typer av åtgärder.
- (365) När det gäller frågan om åtgärdernas lämplighet konstaterar kommissionen att de tar formen av statligt stöd för att göra det möjligt för INRAP att bedriva sin ekonomiska verksamhet på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar, i synnerhet när INRAP tar på sig kostnader som institutet inte skulle ha tagit på sig om det agerade på rent affärsmässiga grunder, såsom andra privata aktörer gör som är verksamma på marknaden.
- (366) Som kommissionen förklarade i sitt beslut att inleda förfarandet skulle andra potentiellt mindre snedvridande former av stöd, såsom förskott med återbetalningsskyldighet eller stöd som baseras på skuldinstrument eller egetkapitalinstrument (t.ex. statliga garantier, förvärv av aktieinnehav eller tillhandahållande av lån eller kapital på förmånliga villkor) med största sannolikhet inte göra det möjligt för INRAP att utföra sina uppgifter i samma utsträckning.
- (367) Eftersom stödet för det första är avsett att göra det möjligt för INRAP att utföra sina uppgifter på ideell (och icke-ekonomisk) basis, och för det andra att avhjälpa ett marknadsmisslyckande på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar, skulle det inte vara möjligt att säkerställa att INRAP förblev lönsamt om andra instrument än direkta bidrag användes.
- (368) Mot bakgrund av det ovan anförda anser kommissionen att stödåtgärderna i fråga är ett lämpligt instrument för att främja kulturen och bevara det franska kulturarvet, med en insatskedja som är inriktad på att studera, bevara och främja det arkeologiska kulturarvet.

⁽⁹⁵⁾ Artikel L. 523-10 i kulturarvslagen, genom vilken INRAP ålades denna skyldighet, trädde i kraft den 24 februari 2004, dvs. före den period som klagomålet gäller.

6.4.2.2.3.3 Stödets proportionalitet

- (369) Stöd anses vara proportionerligt endast om samma beteendeförändring inte kan åstadkommas med mindre stöd och mindre snedvridning. Med andra ord måste stödbeloppet begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa att kulturen främjas och kulturarvet bevaras genom att den verksamhet som stödet avser kan bedrivas.
- (370) Mot bakgrund av de uppgifter från de franska myndigheterna som grundar sig på INRAP:s räkenskaper och årsredovisningar (vars generella tillförlitlighet – bortsett från de aspekter som rör kostnadsfördelningsnycklarna som fick kommissionen att dra slutsatsen att åtgärderna utgjorde stöd – inte ifrågasätts av några expertutlåtanden, se skäl 256), anser kommissionen att det stöd som beviljats INRAP under den aktuella perioden står i proportion till de eftersträlvade målen, dvs. att främja kultur och bevara kulturarvet, och att stödets art begränsar de eventuella snedvridningar av konkurrensen som kan orsakas av det.
- (371) Kommissionen konstaterar för det första att subventionerna för kostnaderna för allmännyttiga tjänster, som beviljades först 2015, inte var tillräckliga för att täcka de kostnader som uppstod till följd av de skyldigheter av allmänt intresse som ålades INRAP på grund av dess ställning som en sistahandsoperatör som är verksam inom Frankrikes hela territorium och som kan arbeta med alla arkeologiska perioder (se Table 1 Table 3 ovan). Dessutom anser kommissionen att den finansiering som erhållits inte på långa vägar täcker alla kostnader som INRAP haft under perioden 2008–2021 (eller rent faktiskt sedan 2004 ⁽⁹⁶⁾).
- (372) För det andra noterar kommissionen följande när det gäller stödets proportionalitet till följd av eventuell korssubventionering.
- (373) För det första visar de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna att INRAP använder en kostnadsredovisning som är förenlig med de allmänna redovisningsprinciperna, vilket gör det möjligt att korrekt särskilja mellan de direkta kostnaderna för den "konkurrensutsatta verksamheten" och kostnaderna för den "icke-konkurrensutsatta verksamheten" (se skälen 161–173). Med hjälp av de olika revisorernas rapporter var det möjligt att validera siffrorna för omsättningen, i synnerhet fördelningen mellan den konkurrensutsatta sektorn och den icke konkurrensutsatta sektorn (se skäl 256).
- (374) För det andra visar de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna att stödet till följd av all potentiell korssubventionering från INRAP:s sida skulle begränsas till vissa indirekta kostnader (kostnader för den blandade sektorn). Utan att orubbligt och definitivt ifrågasätta giltigheten av den fördelning som INRAP gör anser den auktoriserade revisorn att fördelningsnycklarna för dessa kostnader inte stöds av tillräckligt objektiva och stabila kriterier, låt vara att de endast står för en relativt liten del av INRAP:s totala kostnader på marknaden för arkeologiska utgrävningar.
- (375) För det tredje framgår det tydligt av de uppgifter som kommissionen förfogar över att ingen av de revisorer eller auktoriserade revisorer som ombads att yttra sig om INRAP:s kostnadsredovisning otvetydigt kunde identifiera några bevis på korssubventionering som beviljats INRAP, än mindre kvantifiera storleken på någon sådan korssubventionering. Kommissionen anser därför att EVEHA:s påståenden är osannolika när företaget hävdar att INRAP får så mycket stöd genom korssubventionering att institutet kan ta ut underpriser på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar och därmed otillbörligt snedvrider denna marknad.
- (376) När det gäller allt stöd som erhållits av INRAP ⁽⁹⁷⁾ konstaterar kommissionen, på grundval av de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna (se skäl 204), att INRAP:s rörelsemarginal under perioden 2008–2021 för dess ekonomiska verksamhet uppgår till [2,8–4,6] % (se Table 5). Detta förefaller att utesluta möjligheten att INRAP blev mer lönsamt till följd av överkompensation. Som jämförelse noterade förvaltningsdomstolen i Caen i sin dom av den 23 maj 2024 (som lades till ärendehandlingarna av EVEHA ⁽⁹⁸⁾) att EVEHA för 2021 och 2022 gjorde en genomsnittlig nettovinst på 6 %. Det faktum att INRAP har en positiv nettomarginal under denna period visar samtidigt att de priser som INRAP tog ut inom ramen för sin ekonomiska verksamhet var vinstgenererande, vilket gör det mindre troligt att institutet skulle ha tagit ut underpriser till följd av korssubventionering.

⁽⁹⁶⁾ Se fotnot 95.

⁽⁹⁷⁾ Närmare bestämt bidragen till kostnader för allmännyttiga tjänster och stödet från den potentiella korssubventioneringen.

⁽⁹⁸⁾ Se skäl 114.

- (377) Dessutom visar de uppgifter som lämnats av de franska myndigheterna att [40–53] % av de arkeologiska utgrävningarna i Frankrike mellan 2009 och 2024 utfördes av INRAP (strax över [3 600–4 000] utgrävningar), medan [38–50] % av utgrävningarna under samma period (strax över [3 300–3 700] utgrävningar) utfördes av andra aktörer (ackrediterade privata aktörer eller ackrediterade lokala myndigheter). Detta visar att marknaden för arkeologiska utgrävningar långt ifrån är stängd för någon annan än INRAP på grund av de priser som institutet påstås kunna ta ut till följd av eventuell korssubventionering av dess verksamhet (se Table 1). Samma slutsats kan dras av marknadsandelen mätt i värde för arkeologiska utgrävningar mellan 2009 och 2024: andra aktörer än INRAP svarade för 43 % (mer än [0,9–1,3] miljarder euro) av det totala värdet (bemyndigade avdelningar vid lokala eller regionala myndigheter och privata aktörer) (se Table 2).
- (378) Denna trend, både när det gäller antalet genomförda utgrävningar och INRAP:s marknadsandel (mätt i värde), förblev stabil under hela den period som klagomålet omfattade. En nedåtgående trend kan till och med ses över tid ⁽⁹⁹⁾, vilket torde bekräfta att det inte förekommer någon snedvridning av konkurrensen till följd av det stöd som INRAP har erhållit.
- (379) När det gäller de priser som INRAP tog ut noterar kommissionen också att förvaltningsdomstolen, mot bakgrund av inhemska rättstvister rörande tilldelningen av offentliga kontrakt för arkeologiska utgrävningar till INRAP, konstaterade att skillnaden mellan de priser som föreslagits av INRAP och de priser som dess konkurrenter (i synnerhet EVEHA) föreslagit berodde på de betydande skillnaderna med avseende på de personalresurser och materiella resurser som tilldelades samma insats (och att denna skillnad inte berodde på att INRAP tog ut betydligt lägre priser till följd av korssubventioner).

”Vidare framgår det tydligt av undersökningen, i synnerhet den jämförande analys av de detaljerade priser som både INRAP och Éveha tagit ut som utfördes av den gemensamma lokala myndigheten i Poher (dokument som omfattas av affärshemligheter och utesluts från den kontradiktoriska processen), att INRAP är den av de två aktörerna som ibland tar ut högre enhetspriser för personalresurser, att skillnaden enbart är liten när INRAP:s priser är lägre, och att enhetspriserna för material är mer eller mindre identiska. Denna analys visar faktiskt att prisskillnaden mellan de två aktörerna beror på de kvantiteter som var och en av dem hade avsatt för förebyggande utgrävningsinsatser, där siffran är nästan 35 % högre för Éveha. Skillnaden i pris mellan de två anbuderna beror således inte på att INRAP tar ut betydligt lägre priser, utan härrör i stället från skillnaden mellan de resurser som avsatts av var och en av de två anbudsgivarna. De dokument som uteslöts från den kontradiktoriska processen visar också att INRAP, som en del av avtalet ifråga, har kunnat bedöma sin preliminära nettomarginal” (Förvaltningsdomstolen i Rennes, 27 mars 2024, EVEHA/*Communauté de communes Poher communauté*, nr 2401238).

”Därav följer att INRAP:s anbud tog hänsyn till alla direkta och indirekta kostnader för att fastställa priset på de föreslagna tjänsterna, och att Évehas anbud, även om priserna för avlägsnande av jordmånen och utgrävning är likartade, är betydligt högre än den vinnande anbudsgivarens priser för studiefasen på grund av det antal personer som företaget avsåg att tilldela till denna fas av arbetet, särskilt för antropologiska studier. Mer specifikt beror prisskillnaden mellan de två anbuderna inte på en skillnad som påverkar deras enhetskostnader – i synnerhet är de enhetskostnader för personal som nämns i INRAP:s anbud likartade eller högre än kändens – utan beror snarare på skillnaden i fråga om de tjänster som föreslås, särskilt för undersökningen av gravplatser, till vilka kändens beslutade att tilldela många fler personalresurser som en försiktighetsåtgärd även om köparen inte uppskattade detta. Under dessa omständigheter föreföll det pris som föreslogs av INRAP, vilket var betydligt högre än den ursprungliga kostnadsberäkningen för avtalet, inte vara betydligt lägre för jämförbara tjänstenivåer än de anbudspriser som andra anbudsgivare lade fram, och föreföll inte heller vara uppenbart underskattat mot bakgrund av alla de kostnader som avtalet medförde. Myndigheten för storstadsregioner var därför inte skyldig att, genom att begära in nödvändiga handlingar, säkerställa att institutets samtliga direkta och indirekta kostnader beaktades vid fastställandet av detta pris för att förhindra en snedvridning av konkurrensen. Följaktligen måste den rättsliga inlagan, som påstod att INRAP:s anbud valdes ut efter ett oegentligt förfarande, att det snedvrider konkurrensen och att det inte gjordes i god tro, avvisas” (förvaltningsdomstolen i Bordeaux, 6 maj 2025, EVEHA/*Communauté d'agglomération du Grand Périgueux*, nr 2205878).

⁽⁹⁹⁾ Mellan 2009 och 2014 innehade INRAP [54–63] % av marknadsvärdet och utförde [48–58] % av utgrävningarna, medan INRAP:s andel av marknadsvärdet från 2015 till 2021 sjönk till [50–58] % och antalet genomförda utgrävningar minskade till [46–53] %.

- (380) Kommissionen noterar vidare att de domslut från förvaltningsdomstolar som EVEHA hänvisar till (se skäl 114) inte ändrar analysen ovan, såtillvida att domarna ogiltigförklarade tilldelningen av offentliga avtal på grund av efterlevnaden av reglerna för offentlig upphandling (och inte på grund av underprissättning eller korssubventionering). I ovan nämnda domar (se skäl 379) uteslöt förvaltningsdomstolen i Bordeaux respektive förvaltningsdomstolen i Rennes möjligheten att INRAP tog ut mycket lägre priser och avspeglade dessa priser i sina anbuds-förfaranden, och fann att INRAP:s anbud sannolikt inte snedvred konkurrensen. Tvärtom visar de domslut som åberopats av EVEHA bara att de berörda upphandlande myndigheterna under upphandlingsförfarandet inte utförde några kontroller av INRAP:s anbud. Det kan därför inte uteslutas att INRAP:s anbud, om det hade kontrollerats, skulle ha befunnits inte innehålla några oriktigheter.
- (381) Kommissionen drar därför slutsatsen att INRAP:s genomsnittliga lönsamhet på [2,8–4,6] % (jämfört med EVEHA:s genomsnittliga nettovinst på omkring 6 % – se skäl 376) under perioden 2008–2021 (se Table 5) för dess ekonomiska verksamhet (av vilken huvuddelen utgörs av arkeologiska utgrävningar) inte kan förklaras av en storskalig omfördelning av offentliga subventioner för att täcka INRAP:s påstådda praxis att lämna ovanligt låga pris-anbud på den konkurrensutsatta marknaden, vilket då skulle ifrågasätta huruvida det finansieringsbelopp som betalats ut till INRAP under samma period var proportionerligt.
- (382) Av ovanstående följer att även om den ekonomiska verksamheten eventuellt har korssubventionerats, innebär det totala stödbelopp som INRAP har erhållit att INRAP nätt och jämnt kan bedriva sin verksamhet med att främja kultur och bevara kulturarvet, i linje med de uppgifter och den centrala roll som staten har tilldelat institutet, så att stödet begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att INRAP ska kunna uppnå de mål som de franska myndigheterna eftersträvar.

6.4.2.2.3.4 Stödets överblickbarhet

- (383) När det gäller de överblickbarhetsöverväganden som rör det stöd som beviljats INRAP konstaterar kommissionen att de franska myndigheterna, som trodde att stödet kunde omfattas av den undantagna stödordningen SA.42681 (antagen på grundval av artikel 53 i gruppundantagsförordningen), offentliggjorde det offentliga stödbeloppet i modulen för stödtransparens ⁽¹⁰⁰⁾, med referensnummer SA.42681.
- (384) De franska myndigheterna har därför uppfyllt sitt krav på överblickbarhet när det gäller stödet i fråga.
- (385) Kommissionen anser dock att de franska myndigheterna på ett felaktigt sätt har kopplat dessa stödbelopp till den undantagna stödordningen SA.42681, som inte är tillämplig på stödet i fråga (se skälen 304–306).
- (386) Kommissionen uppmanar därför de franska myndigheterna att rätta till denna felaktiga hänvisning, som inte påverkar kommissionens analys av stödets överblickbarhet.

6.4.2.3 Avvägning mellan stödets positiva effekter och de negativa effekterna på den inre marknaden

- (387) Det stöd som har beviljats INRAP har många positiva effekter när det gäller att främja kulturen och kulturarvet.
- (388) För det första har stora upptäckter gjorts till följd av det arbete som INRAP har utfört tack vare den offentliga finansiering institutet har erhållit. Som de franska myndigheterna har förklarat har Frankrikes arrangemang för arkeologi, som omfattar stöd och finansiering av INRAP, möjliggjort ett antal stora upptäckter under de senaste åren. De senaste exemplen på utomordentligt viktiga utgrävningar inbegriper en som INRAP utförde i Lavau (Aube, Frankrike) av en keltisk prins grav (femte århundradet f.Kr.) och en som utfördes av det ackrediterade företaget Archeodunum SAS i Sainte-Colombe (Rhône, Frankrike) av en gallo-romersk fyndplats (första till fjärde århundradet e.Kr.) (se skäl 134).

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

- (389) För det andra bidrar den utgrävningsverksamhet som genomförs med offentlig finansiering till den övergripande utvecklingen av vetenskaplig kunskap, och bidrar därmed till att skydda och främja det arkeologiska kulturarvet. De fynd som gjorts under utgrävningar som genomförs med hjälp av offentlig finansiering torgförs regelbundet i vetenskapliga eller mer allmänna publikationer samt genom utställningar, såsom utställningen på Cité des sciences et de l'industrie (vetenskaps- och industrimuseet i Paris) om invånarna i centrala och norra Gallien mellan tredje och första århundradena f.Kr. (se skäl 135).
- (390) Icke desto mindre skulle de anmälda åtgärderna kunna snedvrider konkurrensen på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar och påverka handeln inom EU.
- (391) Kommissionen anser dock att den relativa betydelsen av stödets positiva och negativa effekter på konkurrensen och handeln är sådan att de positiva effekterna uppväger de potentiella negativa effekterna.
- (392) För det första visar INRAP:s räkenskaper och finansiella resultat att staten inte överkompenserade institutet för all dess verksamhet (icke-ekonomisk såväl som ekonomisk).
- (393) För det andra, som den franska konkurrensmyndigheten noterade i sitt beslut från 2017, är den marknad för förebyggande arkeologiska utgrävningar där eventuella snedvridningar kan förekomma "inhemsk i omfattning", även om en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna inte helt kan uteslutas (se skälen 241–245 och 294–299). Konkurrensmyndigheten påpekade att aktörer inom förebyggande arkeologi, utom under exceptionella omständigheter, inte arbetar utanför de nationella gränserna, givet den lokala/regionala karaktären hos de specifika vetenskapliga frågor som uppstår vid de flesta utgrävningar. Kommissionen anser därför att stödets negativa effekter på den inre marknaden är extremt begränsade.
- (394) På samma (inhemska) marknad för arkeologiska utgrävningar framgår det dessutom tydligt av den information som kommissionen har tillgång till, såsom förklaras i skälen 377–380, att eventuella snedvridningar till följd av de offentliga subventioner som INRAP erhållit (och som använts för institutets utgrävningsverksamhet) skulle vara extremt begränsade, med tanke på, för det första, den betydande närvaron av aktörer som konkurrerar med INRAP på den konkurrensutsatta marknaden, och för det andra de rättstvister som ledde till slutsatsen att INRAP inte hade angett ovanligt låga priser.
- (395) Kommissionen drar därför slutsatsen att även om det inte är möjligt att helt utesluta eventuella negativa effekter på konkurrensen på marknaden för förebyggande arkeologiska utgrävningar, är dessa effekter extremt begränsade och uppvägs av de positiva effekterna av stödet med avseende på främjandet av kulturen och bevarandet av kulturarvet i Frankrike.

6.4.2.4 Slutsats om stödets förenlighet enligt artikel 107.3 d i EUF-fördraget

- (396) Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att åtgärderna i fråga bidrar till att främja kultur och bevara kulturarvet utan att påverka handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, och att de därför är förenliga med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 d i EUF-fördraget.

7. SLUTSATS

- (397) Kommissionen konstaterar att de franska myndigheterna olagligen har genomfört det stöd som beviljats INRAP i strid med artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen anser dock att stödet är förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 d i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Det statliga stöd som Frankrike har beviljat INRAP är förenligt med den inre marknaden.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike.

Utfärdat i Bryssel den 17 december 2025.

På kommissionens vägnar

Teresa RIBERA

Verkställande vice ordförande
