



2026/1875

7.8.2026

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2026/1875,
annettu 17 päivänä joulukuuta 2025,
valtiontuesta SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC), jonka Ranska on myöntänyt Ranskan arkeologisten
tilaustutkimusten kansalliselle instituutille (INRAP)
(tiedoksiannettu numerolla C(2025) 8737)
(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia osapuolia esittämään huomautuksensa,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissio vastaanotti 30 päivänä toukokuuta 2018 ranskalaisen Études et valorisations archéologiques -yrityksen, jäljempänä 'EVEHA' tai 'kantelun tekijä', tekemän kantelun, jonka mukaan tietyt Ranskan arkeologisten tilaustutkimusten kansallisen instituutin (Institut national de recherches archéologiques préventives, jäljempänä 'INRAP') hyväksi toteutetut toimenpiteet olivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka ei sovellu sisämarkkinoille.
- (2) Komissio ilmoitti Ranskan viranomaisille 20 päivänä joulukuuta 2021 päivätyllä kirjeellä päättäneensä aloittaa kyseisen toimenpiteen osalta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn, jäljempänä 'aloittamispäätös' ⁽¹⁾.
- (3) Aloittamispäätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽²⁾. Komissio kehotti asianomaisia esittämään toimenpiteitä koskevat huomautuksensa kuukauden kuluessa päätöksen julkaisemisesta.
- (4) Ranska esitti huomautuksensa 3 päivänä helmikuuta 2022. Lisäksi komissio sai EVEHALta kirjallisia huomautuksia 9 päivänä toukokuuta 2022.
- (5) Komissio toimitti aloittamispäätöstä koskevat EVEHAN huomautukset Ranskalle 16 päivänä toukokuuta 2022 päivätyllä kirjeellä. Ranska toimitti huomautuksensa komissiolle 23 päivänä kesäkuuta 2022 päivätyllä kirjeellä.
- (6) Komission kanssa 7 päivänä helmikuuta 2024 järjestetyn puhelinneuvottelun jälkeen EVEHA vastasi komission selvennyspyyntöön 28 päivänä kesäkuuta 2024 päivätyllä kirjeellä.
- (7) EVEHA lähetti 28 päivänä tammikuuta 2025 päivätyllä kirjeellä komissiolle lisäasiakirjoja huomautustensa tueksi.
- (8) Komissio pyysi Ranskan viranomaisilta täydentäviä selvennyksiä 28 päivänä heinäkuuta 2025 päivätyllä kirjeellä. Selvennykset toimitettiin 29 päivänä syyskuuta 2025.

⁽¹⁾ Päätös C(2021) 9729, 20.12.2021.

⁽²⁾ EUVL C 135, 25.3.2022, s. 40.

2. INRAPIN KUVAUS

- (9) INRAP perustettiin arkeologisista tilaustutkimuksista 17 päivänä tammikuuta 2001 annetulla lailla nro 2001-44, jäljempänä 'vuoden 2001 laki', ja se on Association pour les fouilles archéologiques nationales -yhdistyksen, jäljempänä 'AFAN', seuraaja. INRAP on itsenäinen hallinnollinen julkinen laitos (établissement public à caractère administratif), joka toimii kulttuuriministeriön ja korkeakoulutus-, tutkimus- ja innovaatioministeriön valvonnassa ⁽³⁾.

2.1 INRAPin toiminta

- (10) INRAP toimii arkeologisten tilaustutkimusten ⁽⁴⁾ alalla. Sen tehtävistä säädetään kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-1 ja R545-26 §:ssä.

2.1.1 Muut kuin kilpailuun perustuvat julkisen palvelun tehtävät

- (11) INRAP vastaa arkeologisten tilaustutkimusten suorittamisesta ⁽⁵⁾. Ne ovat alustavia toimia, jotka toteutetaan ennen arkeologiseen perintöön mahdollisesti haitallisesti vaikuttavia maankäyttöhankkeita ⁽⁶⁾. Alueella mahdollisesti olevat arkeologiset jäännökset pyritään tunnistamaan ja kuvaamaan tutkimusten, selvitysten tai kenttätyön avulla, ja tulokset esitetään raportissa ⁽⁷⁾. Raportti sisältää tieteellistä tietoa, jonka perusteella valtio voi määrätä asianmukaisia toimenpiteitä kulttuuriperinnön turvaamiseksi (kaivaukset, maankäyttöhankkeen muutokset tai luokittelu historiallisiksi muistomerkeiksi).
- (12) Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos maankäyttöhankke aiheuttaa riskin arkeologisten jäännösten tuhoutumisesta, valtio määrää suorittamaan arvioinnin, arkeologisen kaivauksen tai muun toimenpiteen, jolla varmistetaan arkeologisen perinnön suojeleminen itse paikalla (maankäyttöhankkeiden muuttaminen tai kohteiden luokittelu historiallisiksi muistomerkeiksi).
- (13) Arviointityö on julkisen palvelun tehtävä, joka rahoitetaan valtion INRAPille talousarviolaisissa säädettyjen talousarviomäärärahojen muodossa maksamalla toimintatuella (kulttuuriperintöön liittyvä ohjelma 175). Ennen vuotta 2016 toiminta rahoitettiin pääasiassa osalla tuloista, jotka oli saatu arkeologisista tilaustutkimuksista peritystä maksusta (redevance d'archéologie préventive, jäljempänä 'RAP-maksu').
- (14) Vuodesta 2003 lähtien toimintaa ovat harjoittaneet INRAPin lisäksi valtion valtuuttamat paikallis- tai alueviranomaisten arkeologiset yksiköt. Siitä, miten arvioinnit jaetaan valtuutettujen paikallis- tai alueviranomaisten ja INRAPin välillä, ei päättä valtio, rakennuttaja eikä INRAP, vaan päätöksen tekevät itsenäisesti arviointeja suorittamaan valtuutetut paikallis- tai alueviranomaiset kulttuuriperinnöstä annetussa laissa tiukasti säännellyllä

⁽³⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain (code du patrimoine) R545-24 §:n mukaisesti.

⁽⁴⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L521-1 §:ssä arkeologiset tilaustutkimukset määritellään seuraavasti: "Arkeologiset tilaustutkimukset, jotka muodostavat julkisen palvelun tehtävän, ovat olennainen osa arkeologiaa. Niissä noudatetaan kaikkeen tieteelliseen tutkimukseen sovellettavia periaatteita. Niiden tavoitteena on varmistaa maalla tai veden alla tehtävän tieteellisen tutkimuksen avulla kohtuullisessa ajassa sellaisten arkeologiseen perintöön kuuluvien esineiden havaitseminen, säilyttäminen tai pelastaminen, joihin julkinen tai yksityinen rakentaminen vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa. Lisäksi niiden tavoitteena on tämän työn tulosten tulkinta ja levittäminen."

⁽⁵⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-1 ja R545-26 §:n mukaisesti.

⁽⁶⁾ Maankäyttöhankkeet, jotka edellyttävät arkeologista ennakkotutkimusta, nimeää kyseisen alueen prefekti. Alueen prefekti – tai valtuutettu kulttuuriasioiden alueellisen osaston (directions régionales des affaires culturelles) alueellinen arkeologian yksikkö (service régional de l'archéologie) – voi määrätä suorittamaan arvioinnin, jos hänellä on näyttöä siitä, että hänen ratkaistavakseen saatettu maankäyttöhankke todennäköisesti vaikuttaa arkeologiseen perintöön kuuluviin esineisiin. Kulttuuriperinnöstä annetun lain R523-4 §:n mukaan seuraavat on saatettava alueen prefektin ratkaistaviksi: i) maankäyttöhankkeet, jotka edellyttävät kaupunkisuunnittelulain (code de l'urbanisme) mukaista ilmoitusta tai lupaa (kaavoituslupa, purkulupa, kehittämislupa tai päätös perustaa julkisesti nimettyjä monikäyttöisiä alueita (zones d'aménagement concerté, jäljempänä 'ZAC-alueet')), jos ne toteutetaan alueilla, jotka on nimetty todennäköisesti arkeologisista syistä suojeltaviksi alueiksi (zones de présomption de prescription archéologique), ii) yli kolmen hehtaarin suuruisen ZAC-alueiden ja asutushankkeiden perustaminen, iii) tietyt hankkeet, joista on tehtävä ennakkoilmoitus, kuten maankaivu, puiden istutus, kantojen poisto ja vesijohtojen tai kanavien rakentaminen, iv) rakennus- ja maa- ja vesirakennustyöt, joita edeltää ympäristölain (code de l'environnement) mukainen vaikutustenarviointi, ja v) historiallisiksi muistomerkeiksi luokitelluissa rakennuksissa tehtävät työt. Muilla kuin todennäköisesti arkeologisista syistä suojeltaviksi alueiksi nimetyillä alueilla maankäyttölupien myöntämisestä vastaavat viranomaiset voivat päättää siirtää arkeologisen perinnön osatekijöihin todennäköisesti vaikuttavat hankkeet alueen prefektin ratkaistaviksi.

⁽⁷⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain R523-15 §:n 1 momentti.

menettelyllä (ks. johdanto-osan 15 kappale). Kulttuuriasioiden alueellinen osasto (direction régionale des affaires culturelles) ⁽⁸⁾ esittää pyynnön ensin paikallis- tai alueviranomaisten arkeologisille yksiköille. Yksiköillä on 14 päivää aikaa päättää, ottavatko ne tehtävän vastaan. Jos ne kieltäytyvät (tai eivät ota tehtävää vastaan), arvioinnin suorittaa INRAP. INRAP suorittaa noin 80 prosenttia valtion määräämistä arvioinneista, ja loput 20 prosenttia suorittavat valtuutetut paikallis- tai alueviranomaisten arkeologiset yksiköt ⁽⁹⁾.

- (15) Jos arviointi on tarpeen, se voidaan antaa tehtäväksi paikallis- tai alueviranomaisen arkeologiselle yksikölle, jonka valtio on asianmukaisesti valtuuttanut kulttuuriperinnöstä annetun lain L522-8 §:n mukaisesti, tai, jos näin ei ole tehty, INRAPille. Joulukuun 31 päivänä 2024 kaikkiaan 63:lla paikallis- tai alueviranomaisten yksiköllä oli asiaankuuluva valtuutus.
- (16) Tällainen valtuutus antaa paikallis- tai alueviranomaisille valtuudet suorittaa kaikki määrätty arvioinnit tai osan niistä. Paikallis- tai alueviranomainen voi kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-4 ja R523-25 §:n mukaisesti päättää
- suorittaa arkeologisen tilausarvioinnin alueellaan toteutettavasta maankäyttöhankkeesta; joulukuun 31 päivänä 2024 mennessä 51 paikallis- tai alueviranomaisten yksikköä oli päättänyt tehdä niin; tai
 - suorittaa vähintään kolmen vuoden ajan (kulttuuriperinnöstä annetun lain R523-27 §) kaikki sen alueella määrätty toteutettaviin kehittämishankkeisiin liittyvät arvioinnit. Tämän vaihtoehdon oli joulukuun 31 päivänä 2024 mennessä valinnut 12 paikallis- tai alueviranomaisten yksikköä.
- (17) Kun valtio määrää suorittamaan arvioinnin, tästä vastaava toimija nimetään seuraavalla menettelyllä:
- Jos alueella, jolla maankäyttöhanketta suunnitellaan, on valtuutettu paikallis- tai alueviranomaisen yksikkö, joka on päättänyt suorittaa kaikki arvioinnit, arviointi osoitetaan automaattisesti sille.
 - Jos alueella, jolla maankäyttöhanketta suunnitellaan, on yksi tai useampi valtuutettu paikallis- tai alueviranomaisen yksikkö, arvioinnista vastaava toimija on ensisijaisuusjärjestyksessä joko kunta, yksikkö tai alue. Ensisijaisuusjärjestyksen mukainen paikallis- tai alueviranomainen ilmoittaa valtiolle arviointia koskevasta päätöksestään 14 päivän kuluessa arviointi-ilmoituksen vastaanottamisesta. Jos mikään valtuutettu paikallis- tai alueviranomaisen yksikkö ei halua suorittaa arviointia, tämä osoitetaan INRAPille.
 - Jos alueella, jolla maankäyttöhanketta suunnitellaan, ei ole valtuutettua paikallis- tai alueviranomaisen yksikköä, arviointi osoitetaan automaattisesti INRAPille.
- (18) INRAP vastaa myös arkeologisiin tilaustutkimuksiin liittyvästä tieteellisestä tutkimuksesta ja tulosten levittämisestä. Se edistää arkeologian opetusta ja arkeologian arvostuksen lisäämistä ja edistämistä ⁽¹⁰⁾.

2.1.2 Arkeologisiin kaivauksiin liittyvä kilpailuun perustuva toiminta

- (19) INRAP suorittaa myös arkeologisia tilaustutkimuksia ⁽¹¹⁾. Nämä kaivaukset suoritetaan ennen maankäyttöhankkeita, jotka todennäköisesti vahingoittavat arvioinneissa havaittuja arkeologisia jäänteitä. Ranska avasi 1 päivänä elokuuta 2003 arkeologisten tilaustutkimusten markkinat kilpailulle lailla nro 2003-707.

⁽⁸⁾ Ranskassa kulttuuriasioiden alueellinen osasto on kullakin alueella toimiva kulttuuriministeriön hajautettu yksikkö.

⁽⁹⁾ Ranskan kansalliskokouksen jäsenen Martine Fauren kulttuuri- ja viestintäministerin tilauksesta laatima raportti *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* ('kohti tasapainoista arkeologisia tilaustutkimuksia koskevaa julkista politiikkaa'), toukokuu 2015, saatavilla osoitteessa <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>.

⁽¹⁰⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-1 §:n mukaisesti.

⁽¹¹⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-1 ja R545-26 §:n mukaisesti.

- (20) Rakennuttajat voivat nykyisin valita jonkin seuraavista toimijoista panemaan täytäntöön valtion määräyksen: i) INRAP, ii) paikallis- tai alueviranomaisten valtuutetut arkeologiset yksiköt tai iii) muu julkis- tai yksityisoikeudellinen henkilö edellyttäen, että tällä on valtion akkreditoima tieteellinen asiantuntemus ⁽¹³⁾.

2.1.3 *Arkeologisiin kaivauksiin liittyvä "viimesijaisena toimijana" harjoitettava toiminta*

- (21) Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-10 §:ssä säädetään, että "jos mikään muu toimija ei ole hakenut kaivausten suorittamista tai täytä sen edellytyksiä, [INRAPin] on suoritettava kaivaukset töiden suorittamista suunnittelevan henkilön pyynnöstä [...]". Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-13 §:ssä todetaan lisäksi, että "jos kaivauksista vastaava toimija lopettaa toimintansa tai jos sen hyväksyntä tai valtuutus peruutetaan, [INRAP] jatkaa arkeologisia toimia, joita ei ole vielä saatettu päätökseen [...]".
- (22) Tällä INRAPille asetetulla velvoitteella varmistetaan arkeologisten tilaustutkimusten muodostaman julkisen palvelun jatkuvuus koko valtion alueella. Rakennuttaja valitsee vapaasti arkeologisen tilaustutkimuksen suorittavan toimijan (INRAP, akkreditoitu yksityinen elin tai paikallisen tai alueellisen viranomaisen valtuutettu yksikkö) ja sopii sen kanssa palvelun hinnasta.
- (23) Tämä velvollisuus toimia viimesijaisena toimijana edellyttää, että INRAP toimii koko valtion alueella ja että sillä on käytettävissään tarvittava asiantuntemus ja resurssit voidakseen hoitaa tehtävänsä laissa säädetyissä määräajoissa. Tästä aiheutuu rakenteellisia kustannuksia, joita korvaus, jonka INRAP saa toimiessaan viimesijaisena toimijana, ei kata täysin.
- (24) Jos muita ehdokkaita ei ole, rakennuttaja toimittaa INRAPille pyyntönsä sekä valtion antaman louhintamääräyksen, johon on liitetty tarjouseritelmä ja jossa esitetään noudatettavat tekniset järjestelyt.
- (25) Tämän jälkeen INRAPilla on kaksi kuukautta aikaa lähettää rakennuttajalle sopimusluonnos, jossa esitetään kaivauksen suorittamisen ehdot. Luonnoksessa on oltava muun muassa tieteellinen kuvaus hankkeesta, kaivauksen alustava alkamispäivä, kesto ja hinta. Rakennuttajan ja INRAPin välinen sopimus on lähetettävä alueen prefektille, joka hyväksyy tai hylkää kaivauksen sen mukaan, ovatko sopimusehdot määräyksen mukaiset.
- (26) INRAPin ehdottama hinta on määritettävä kaikkeen kilpailuun perustuvaan toimintaan sovellettavien kriteerien perusteella (kannattavuusperiaatteen mukaisesti). Nämä kriteerit vahvistetaan INRAPin johtajan päätöksellä johtokunnan vahvistamien järjestelyjen mukaisesti.
- (27) Rakennuttajan ja INRAPin väliset erimielisyydet ehdoista tai hinnasta ratkaisee alueen prefekti. Tämän valtion suorittaman välimiesmenettelyn tarkoituksena on antaa takuu rakennuttajalle, joka ei voi valita toimijaa.
- (28) INRAPin on aloitettava kaivaus kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona alueellinen prefekti on myöntänyt kaivausluvan. Jos se ei noudata tätä määräaika tai jos toimenpidettä ei ole saatettu päätökseen 18 kuukauden kuluessa kyseisestä päivämäärästä (määräaika voidaan jatkaa kerran alueen prefektin päätöksellä), valtion antaman kaivausmääräyksen katsotaan rauenneen.
- (29) Jos kaivauksen suorittava toimija lopettaa toimintansa tai sen hyväksyntä tai valtuutus peruutetaan ennen kaivauksen valmistumista, INRAPin on jatkettava keskeneräistä kaivausta.
- (30) Ottaen huomioon kaivauksen edistymisen ja valtion antamaan kaivausmääräykseen liitetyn eritelmän ehdot INRAPin on laadittava tieteellinen kuvaus hankkeesta kaivauksen saattamiseksi loppuun.
- (31) INRAPin ehdottama hinta määräytyy samojen perusteiden mukaan, joita sovelletaan, jos ehdokasta kaivauksen suorittajaksi ei ole (ks. johdanto-osan 26 kappale).

⁽¹³⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-8 §.

- (32) Jos sopimukseen päästään, rakennuttajan ja INRAPin välisessä sopimuksessa määritellään kaivauksen suorittamisen hinta ja määräajat. Rakennuttajan ja INRAPin välinen sopimus on lähetettävä alueen prefektille, joka hyväksyy tai hylkää kaivauksen sen mukaan, ovatko sopimusehdot määräyksen mukaiset.
- (33) Jos rakennuttajan ja INRAPin välillä on erimielisyyttä hinnasta ja/tai määräajoista, asian esiin tuonut osapuoli siirtää asian prefektin ratkaistavaksi, ja tämä vahvistaa hinnan ja/tai määräajat samoin ehdoin kuin siinä tapauksessa, ettei alustavaa ehdokasta kaivauksen suorittajaksi ole (ks. johdanto-osan 27 kappale).

2.1.4 Yhteenveto INRAPin toiminnasta

- (34) INRAPille on uskottu tehtäviä, joista se ei kilpaile valtion akkreditoimien yksityisten toimijoiden kanssa, jäljempänä 'muu kuin kilpailuun perustuva toiminta' tai 'julkisen palvelun toiminnot'. Näitä tehtäviä ovat arkeologisiin tilaustutkimuksiin liittyvät arvioinnit ja tilaustutkimusten tieteellinen hyödyntäminen, tulosten levittäminen, opetustoiminta, kulttuurinen levittäminen ja arkeologian arvostuksen lisääminen. Sitä vastoin INRAP kilpailee valtion akkreditoimien toimijoiden kanssa arkeologisten tilaustutkimusten alalla, jäljempänä 'kilpailuun perustuva toiminta'. Tämän kilpailuun perustuvan toiminnan yhteydessä INRAPiin sovelletaan julkisen palvelun velvoitetta, jonka mukaan sen on suoritettava kaivauksia rakennuttajan pyynnöstä ja valtion valvonnassa, jos ei ole mitään muuta toimijaa, joka pystyisi panemaan määräyksen täytäntöön.

2.2 INRAPin rahoitus

- (35) Kulttuuriperinnöstä annetun lain L524-1 §:ssä säädetään, että "[INRAP] rahoitetaan [...] b) valtion tai muun julkisen tai yksityisen henkilön myöntämällä tuilla; c) sen suorittamista kaivauksista maksettavilla korvauksilla."
- (36) INRAP sai vuosina 2008–2021 eli kantelun kattamana ajanjaksona muuta kuin kilpailuun perustuvaa toimintaansa varten julkista rahoitusta seuraavasti:
- a) joulukuun 31 päivään 2015 saakka osa arkeologisista tilaustutkimuksista peritystä maksusta (RAP-maksusta) saaduista tuloista ⁽¹³⁾;
 - b) talousarvion määrärahoista maksetut tuet ⁽¹⁴⁾;
 - c) tammikuun 1 päivästä 2016 alkaen kulttuuriministeriön talousarviolaissa säädettyjen talousarvion määrärahojen muodossa maksama toiminta-avustus (ohjelma 175) ⁽¹⁵⁾;
 - d) toiminta-avustus, jonka kulttuuriministeriö on maksanut talousarviolaissa säädettyjen talousarvion määrärahojen muodossa (kulttuuritutkimukseen ja tieteelliseen kulttuuriin liittyvä ohjelma 186, joka on vuodesta 2021 lähtien sisältynyt tietämyksen siirtämiseen ja kulttuurin demokratisointiin liittyvään ohjelmaan 361) ⁽¹⁶⁾;
 - e) ranskalaisten tai Ranskan ulkopuolisten muiden julkisyhteisöjen kuin vastuuministeriöiden myöntämät erilaiset tuet ⁽¹⁷⁾.
- (37) Näiden rahoituslähteiden määrät vahvistetaan vuosittain talousarviolaissa.

⁽¹³⁾ RAP-maksu perittiin 31 päivään joulukuuta 2015 asti verona, mutta se kohdennettiin suoraan kansalliselle arkeologisten tilaustutkimusten rahastolle (Fonds national pour l'archéologie préventive) ja arviointeja suorittaville toimijoille (INRAPille ja paikallis- tai alueviranomaisille), jotta ne voivat hoitaa arviointi- ja tutkimustehtävänsä. Kulttuuriperinnöstä annetun lain L524-2 §:n mukaan kaikki ovat velvollisia maksamaan RAP-maksun, myös yhteisömuotoiset, jotka suunnittelevat suorittavansa sellaisia pohjamaahan vaikuttavia töitä, jotka a) edellyttävät lupaa tai ennakoilmoitusta kaupunkisuunnittelulain nojalla, b) edellyttävät vaikutustenarviointia ympäristölain nojalla tai c), jos on kyse maankaivutöistä, joista on annettava hallinnollinen ennakoilmoitus korkeimman hallinto-oikeuden määräyksessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Jos työ on jaettu osiin, otetaan huomioon se maa-ala, joka kuuluu yleisen työsuunnitelman piiriin.

⁽¹⁴⁾ Korvataksaan RAP-maksusta saatujen tulojen puutetta valtio on toistuvasti maksanut INRAPille talousarvion määrärahoista lisätukia, joilla on katettu sen hoitamat arviointi- ja tutkimustehtävät.

⁽¹⁵⁾ Tällä avustuksella korvattiin 1 päivänä tammikuuta 2016 INRAPin suoraan perimä RAP-maksu, joka on sen jälkeen maksettu valtion yleiseen talousarvioon.

⁽¹⁶⁾ Tällä avustuksella rahoitetaan INRAPin tutkimusta ja kulttuurista levittämistä koskevia tehtäviä.

⁽¹⁷⁾ Näitä tukia maksettiin tiettyihin muihin kuin kilpailuun perustuviin toimiin muun muassa hankepyyntöjen perusteella, ja niiden määrät olivat vähäisiä.

- (38) Sen jälkeen, kun 29 päivänä joulukuuta 2015 hyväksyttiin vuotta 2016 koskeva talousarviolaki nro 2015-1785, jolla kumottiin edellä mainitun L524-1 §:n a kohta, INRAPin muu kuin kilpailuun perustuva toiminta on rahoitettu pääasiassa valtion sille talousarviolaissa säädettyjen talousarviomäärärahojen muodossa maksamalla toiminta-avustuksella (kulttuuriperintöön liittyvä ohjelma 175). RAP-maksu on siitä lähtien maksettu valtion yleiseen talousarvioon. Se täyttää nykyisin veron määritelmän.
- (39) INRAPille sen muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaan vuosina 2008–2021 myönnetyn julkisen rahoituksen kokonaismäärä oli [900–1 300] (*) miljoonaa euroa ⁽¹⁸⁾.
- (40) Kaudella 2008–2021 INRAP sai lisäksi vuodesta 2015 lähtien tukea julkisen palvelun kustannuksiin, jotka liittyivät sen toimintaan viimesijaisena arkeologisia kaivauksia suorittavana toimijana. Näiden tukien kokonaismäärä oli 22,69 miljoonaa euroa vuosina 2015–2018 ⁽¹⁹⁾. Vuosina 2019–2021 niiden määrä oli 21,72 miljoonaa euroa (7,24 miljoonaa euroa vuodessa). INRAP päätti kuitenkin vuonna 2019 kohdentaa kaiken valtiolta saadun julkisen rahoituksen, myös julkisen palvelun kustannuksiin maksetun tuen, vain muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaansa kilpailuviranomaiselle annettujen sitoumusten mukaisesti. Näin ollen INRAPin arkeologisia tilaustutkimuksia ei vuoden 2019 jälkeen ole rahoitettu julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävällä tuella.
- (41) Parlamentti hyväksyy vuosittain julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävän vuosittaisen tuen osana talousarviolakia. Se kirjataan kulttuuriperintöön liittyvän ohjelman 175 talousarviomäärärahoihin. Näin ollen kyseessä on kiinteämääräinen ennakkorahoitus eikä INRAPille aiheutuneista kustannuksista jälkikäteen maksettava palautus tai korvaus.
- (42) Tämä tuki otettiin käyttöön, koska kaivausten markkinat supistuivat merkittävästi vuodesta 2012 lähtien, minkä jälkeen INRAPin tulot pienenevät [38–52] prosenttia vuosina 2013–2017. INRAP pystyi vuoteen 2014 asti kilpailuun perustuvasta toiminnasta saamiensa ylijäämien ansiosta kattamaan kustannukset, jotka aiheutuivat sen velvollisuudesta toimia viimesijaisena toimijana, mutta vuodesta 2015 lähtien tämä ei markkinoiden supistumisen vuoksi enää ollut mahdollista. Sen vuoksi päätettiin maksaa vuodesta 2015 alkaen tukia erityisesti tietyistä kyseisestä velvollisuudesta aiheutuvista lisäkustannuksista.
- (43) Vuosina 2015–2018 INRAPille maksettu julkisen palvelun kustannusten tuki kattoi erityisesti seuraavat lisäkustannukset, jotka syntyivät lainsäätäjän kaivausten markkinoille asettamista velvoitteista:
- **Läsnäolo koko alueella:** INRAPin on ylläpidettävä 54 toimipaikan verkostoa kattaakseen koko Ranskan alueen, kun taas pääasiallisella koko Ranskan alueella kaivauksia suorittavalla yksityisellä toimijalla, jolla ei ole tällaista velvoitetta, on vain 16 toimipaikkaa. Nämä ylimääräiset 38 toimistoa aiheuttavat vuokrasta, maksuista ja kunnossapidosta johtuvia lisäkustannuksia.
 - **Kyky toimia kaikkina aikoina ja kaikissa ympäristöissä:** INRAPilla on oltava pysyvästi palveluksessaan noin 60 asiantuntijaa (esimerkiksi eläinosteologeja ja palynologeja). Tämä velvoite aiheuttaa vähäisiä korvauksista ja maksuista johtuvia kustannuksia.
 - **Suunnitelma epävarmojen työsuhteiden poistamiseksi:** INRAP hyväksyi kulttuuriministerin ja ammattiliittojen välisen poliittisen sopimuksen perusteella suunnitelman, jonka mukaan epävarmoja työsuhteita poistettiin vuosina 2014–2016 muuttamalla INRAPissa tuolloin työskennelleiden 210 työntekijän määräaikaisten työsopimukset vakituisiksi työsopimuksiksi tilanteessa, jossa kaivausten markkinat supistuivat erittäin jyrkästi.
 - **Ylimääräiset verokustannukset:** Ylimääräiset verokustannukset liittyvät alueelliseen elinkeinoveroon (contribution économique territoriale, CET), joka koostuu yritysten kiinteistöveroista (cotisation foncière des entreprises, CFE) ja yritysten arvonlisäyksestä kannettavasta verosta (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE).
 - Yritysten kiinteistövero: INRAPin 38 ylimääräisen toimiston aiheuttamat lisäkustannukset lisäävät automaattisesti yritysten kiinteistöveroa. On huomattava, että alueellinen elinkeinovero kohdistuu kokonaisuudessaan kilpailuun perustuvaan toimintasektoriin.

(*) Liiketalous.

⁽¹⁸⁾ Lähde: Ranskan viranomaiset.

⁽¹⁹⁾ Ks. edellinen alaviite.

- (48) Lainsäätäjän arkeologisille tilaustutkimuksille asettamien julkisen palvelun yhtenäisyyttä ja sujuvuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi (kulttuuriperinnöstä annetun lain L522-1 §) kulttuuriministeriön on tehtävä kartoitus arkeologisten tilaustutkimusten markkinoista. Tämä edellyttää, että valtion arkeologiset yksiköt antavat säännöllisesti tietoja kaikista toimijoiden ja rakennuttajien välisistä sopimuksista, jotka yksiköillä on käytettävissään kulttuuriperinnöstä annetun lain R523-45 §:n mukaisesti.
- (49) Arkeologisten tilaustutkimusten markkinoiden kartoitukseen on sisällytettävä hyväksytyjen kaivausten määrä sekä rakennuttajien ja toimijoiden välisten sopimusten arvioidut arvot.

Taulukko 1

Ranskassa vuosina 2009–2024 hyväksytyjen arkeologisten kaivausten lukumäärän jakautuminen

Vuosi	INRAP		Muut toimijat		Yhteensä
	Hyväksytyjen arkeologisten tilaustutkimusten määrä	%	Hyväksytyjen arkeologisten tilaustutkimusten määrä	%	
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
Yhteensä	[3 600–4 000]	[38–53] %	[3 300–3 700]	[40–50] %	7 300

- (50) Julkisesti saatavilla olevista vuosia 2009–2024 koskevista tiedoista käy selvästi ilmi, että INRAPilla on merkittävä asema arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla ja että se suorittaa keskimäärin [38–53] prosenttia hyväksytyistä tilaustutkimuksista ⁽²⁴⁾, kun taas muiden toimijoiden osuus on Ranskassa [40–50] prosenttia ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Viitemääränä on hyväksytyjen kaivausten lukumäärä, koska tavallisesti määrätään suurempi määrä kaivauksia, mutta osaa niistä ei koskaan hyväksytty tai suoriteta.

⁽²⁵⁾ Lähteet: kulttuuriministeriö, arkeologisia tilaustutkimuksia koskevat numeeriset tiedot (ajantasaiset tiedot 1.4.2025), ja INRAPin toimintakertomukset.

Taulukko 2

Kaivausten markkinoiden markkinaosuuksien jakautuminen arvon mukaan vuosina 2009–2024

Vuosi	INRAP		Muut toimijat		Yhteensä
	Ennakoidut kaivauskustannukset (miljoonaa euroa)	%	Ennakoidut kaivauskustannukset (miljoonaa euroa)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Yhteensä	[...]	[52–61] %	[...]	[41–49] %	[...]

- (51) Kaudella 2009–2024 INRAPin arvoon perustuva osuus arkeologisten tilaustutkimusten markkinoista oli keskimäärin [52–61] prosenttia, kun muiden toimijoiden (paikallis- tai alueviranomaisten valtuutettujen yksiköiden ja yksityisten toimijoiden) osuus oli [41–49] prosenttia ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Ranskan viranomaiset katsovat, että tämä ero johtuu määrään perustuvasta vaikutuksesta ja hintavaikutuksesta: määrään perustuvasta vaikutuksesta siksi, että INRAP suorittaa vuosittain keskimäärin enemmän kaivauksia kuin sen kilpailijat, ja hintavaikutuksesta siksi, että INRAPin vuosina 2009–2024 vuosittain tarjoamat hehtaarikohtaiset myyntihinnat olivat lähes poikkeuksetta korkeammat kuin muiden toimijoiden hinnat ja keskimäärin [...] prosenttia korkeammat kuin kansallinen keskiarvo (INRAPin hinnat olivat [...] euroa, kun kaikkien muiden toimijoiden hinnat olivat [...] euroa).

3. MUODOLLINEN TUTKINTAMENETTELY

3.1 Muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olevien toimenpiteiden kuvaus

- (52) EVEHAn tekemä kantelu koskee i) INRAPin kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan mahdollista ristiintukemista ja ii) INRAPin julkisen palvelun kustannuksiin myönnettäviä tukia, jäljempänä 'toimenpiteet'.

3.1.1 *INRAPin kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan mahdollinen ristiintukeminen*

- (53) Kuten aloittamispäätöksen johdanto-osan 29 kappaleessa todetaan, EVEHA väitti, ettei INRAPilla ole kilpailuun perustuvasta ja muusta kuin kilpailuun perustuvasta toiminnastaan asianmukaisesti eriytettyä kirjanpitoa.

- (54) Ensinnäkin kauden 2008–2018 osalta, joka muodostaa osan näitä toimenpiteitä koskevan komission alustavan tarkastelun kattamasta ajanjaksosta ennen INRAPin uuden eriytetyn kirjanpidon käyttöönottoa⁽²⁷⁾, voidaan todeta seuraavaa:

— Komissio totesi aloittamispäätöksessään, että tarve parantaa INRAPin kustannuslaskentaa oli tuotu esiin useaan otteeseen vuodesta 2013 lähtien. Ranskan tilintarkastustuomioistuimen ensimmäinen presidentti totesi 6 päivänä kesäkuuta 2013 päivätyssä kulttuuri- ja viestintäministerille sekä korkeakoulutus- ja tutkimusministerille osoitetussa muistiossa nro 67181, että "[nähtävästi] tarvitaan useita kiireellisiä toimia reilun kilpailun varmistamiseksi ja kaivaustoiminnan tieteellisen laadun säilyttämiseksi". Erityisesti viitattiin tarpeeseen "[parantaa] INRAPin nykyisin käyttämää kustannuslaskentamenetelmää". Lisäksi Ranskan tilintarkastustuomioistuimen julkisessa vuosikertomuksessa vuodelta 2016 valtiovarainministeri ja budjetista vastaava valtiosihteeri myönsivät, että "kustannuslaskentaa ei ole vielä otettu INRAPissa kaikilta osin käyttöön".

— Kuten EVEHA mainitsi⁽²⁸⁾ ja komissio totesi aloittamispäätöksessään, Ranskan kilpailuviranomainen oli huomauttanut 1 päivänä kesäkuuta 2017 tekemässään päätöksessä⁽²⁹⁾, että INRAPin kustannuslaskenta ei taannut aukotonta, luotettavaa kirjanpitoa eikä INRAPin kilpailuun perustuvan ja muunlaisen toiminnan taloudellista erottamista toisistaan⁽³⁰⁾. Se lisäsi, että "tästä syystä ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että sen [kilpailuun perustuvan ja muunlaisen] toiminnan välillä on olemassa ristiintukemisen riski, joka todennäköisesti johtaa sellaisten hinnoittelukäytäntöjen soveltamiseen, jotka voivat olla saalistushinnoittelua tai aiheuttaa syrjäytysvaikutuksia"⁽³¹⁾. Kilpailuviranomainen totesi, että "INRAPin voittoa tavoittelevasta toiminnasta kirjaamat tulot ovat vuodesta 2013 lähtien olleet pienemmät kuin samaan voittoa tavoittelevaan toimintaan kohdennetut kustannukset, vaikka sen osuus INRAPin koko toiminnasta on kehittynyt päinvastaiseen suuntaan, mikä viittaa siihen, että INRAPin koko toiminta perustuu pääasiassa sen voittoa tavoittelemattomaan toimintaan (koska INRAPin koko toiminta on sen voittoa tavoittelevan ja voittoa tavoittelemattoman toiminnan summa)"⁽³²⁾. Näin ollen kilpailuviranomainen hyväksyi INRAPin antamat sitoumukset sellaisen kustannuslaskentajärjestelmän käyttöönotosta, joka "mahdollistaisi paitsi sen voittoa tavoittelemattoman ja voittoa tavoittelevan toiminnan tiukan (aukottoman ja luotettavan) kirjanpidollisen ja rahoituksellisen eriyttämisen myös sen kuhunkin tehtävään osoitettujen varojen jäljitettävyyden, mikä estää mahdollisen ristiintukemisen"⁽³³⁾, ja teki näistä sitoumuksista pakollisia.

- (55) Toiseksi komissio toteaa aloittamispäätöksessään 1 päivänä tammikuuta 2018 jälkeisen ajanjakson osalta, että INRAP oli kilpailuviranomaisen 1 päivänä kesäkuuta 2017 tekemän päätöksen yhteydessä annettujen sitoumusten mukaisesti ottanut käyttöön kustannuslaskentajärjestelmän, jonka avulla oli mahdollista yksilöidä tarkemmin kilpailuun perustuvaan ja muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaan liittyvät tulot ja kustannukset.

⁽²⁷⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 35 kappale. INRAP on 1 päivästä tammikuuta 2018 lähtien käyttänyt uutta kustannuslaskentajärjestelmää, jonka avulla kilpailuun perustuvaan ja muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaan liittyvät tulot ja kustannukset voidaan yksilöidä selvemmin.

⁽²⁸⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 42 kappale.

⁽²⁹⁾ Päätös nro 17-D-09, 1.6.2017, arkeologisten tilaustutkimusten kansallisen instituutin käyttöön ottamista käytännöistä arkeologisten tilaustutkimusten alalla.

⁽³⁰⁾ Kilpailuviranomaisen 1.6.2017 antaman päätöksen 132–137 kohta.

⁽³¹⁾ Kilpailuviranomaisen 1.6.2017 antaman päätöksen 149 kohta.

⁽³²⁾ Kilpailuviranomaisen 1.6.2017 antaman päätöksen 147 kohta.

⁽³³⁾ Ks. kilpailuviranomaisen 1.6.2017 antaman päätöksen tiivistelmä. EVEHA väittää, että näitä sitoumuksia ei ollut kantelun tekoajankohtana noudatettu. EVEHA toteaa, että se pyysi 6 päivänä helmikuuta 2018 kauppalaain (code de commerce) L464-2 §:n 2 momentin nojalla kilpailuviranomaista käsittelemään INRAPia, koska tämä ei noudattanut kyseisiä sitoumuksia.

- (56) Komissio totesi kuitenkin, että riippumaton tarkastaja, jolla oli valtuudet tarkastaa ja sertifioida INRAPin uusi kustannuslaskentajärjestelmä, vaikutti katsovan vaatimustenmukaisuuslausumassaan vuodelta 2018, että INRAPin kustannuslaskentaa voitaisiin edelleen parantaa. Vaikka tarkastaja varmensi, että INRAPin kustannuslaskennassa ”noudatettiin yleisesti hyväksyttyjä kirjanpidon periaatteita” ja ”erillistä kirjanpitoa koskevaa periaatetta” eikä siinä ”ilmennyt ristiintukemista”, hän totesi, että ”välillisten kustannusten kohdentamismenetelmää on jatkossa kehitettävä ja parannettava”.
- (57) Lisäksi komissio totesi aloittamispäätöksessä, että vuoden 2020 vaatimustenmukaisuuslausumassa ei enää mainittu tarvetta kehittää ja parantaa edelleen välillisten kustannusten kohdentamismenetelmää. Siinä todettiin, että ”nykymuotoisista kustannuslaskelmista ei käy ilmi ristiintukemista”. Komissio huomautti kuitenkin, että tästä parannuksesta huolimatta tarkastaja ei nimenomaisesti sulkenut pois ristiintukemisen riskiä ⁽³⁴⁾.

3.1.2 *Julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet*

- (58) INRAPin kilpailuun perustuvaan toimintaan myönnettiin kantelun kattamana ajanjaksona 22,69 miljoonaa euroa tukia. Nämä tuet myönnettiin vuosina 2015–2018.

3.2 **Aloittamispäätös**

- (59) Komissio ilmaisi aloittamispäätöksessä epäilyksensä siitä, onko INRAPin kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan välillä mahdollisesti ristikkäistukea, joka saattaa olla sääntöjenvastaista valtiontukea (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 74 kappale).
- (60) Lisäksi komissio katsoi, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 48–65 kappale).
- (61) Komissio ei myöskään ollut vakuuttunut Ranskan viranomaisten väitteestä, jonka mukaan julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet kuuluvat yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ⁽³⁵⁾ 53 artiklan mukaisesti toteutetun puitejärjestelmän SA.42681 ⁽³⁶⁾ piiriin ja soveltuvat siksi sisämarkkinoille (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 78 kappale).
- (62) Komissio huomautti, että koska kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan kirjanpitoa ei ollut eriytetty luotettavasti, kilpailuun perustuvalla toiminnalla myönnetyn tuen määrää (joka katettiin julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävällä tuella) ei voitu määrittää tarkasti eikä tästä syystä voitu taata, että tuki oli oikeasuhteinen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla.
- (63) Komissio huomautti aloittamispäätöksessä, että Ranskan viranomaiset olivat kiistäneet INRAPin kilpailuun perustuvaa toimintaa tukevan ristikkäistuen olemassaolon. Se huomautti myös, ettei Ranska ollut toimittanut mitään näyttöä, jonka perusteella olisi voitu todeta mahdollisen ristikkäistuen soveltuvan sisämarkkinoille. Näin ollen komissio epäili myös toimenpiteen i soveltuvuutta sisämarkkinoille siinä tapauksessa, että toimenpide katsottaisiin valtiontueksi.
- (64) Lisäksi komissio ilmoitti aloittamispäätöksessä aikovansa tutkia molempien toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 82–100 kappale).
- (65) Komissio totesi, että sillä asiaa koskevasta Ranskan lainsäädännöstä olevan käsityksen mukaan arkeologiset tilaustutkimukset ja kaikki INRAPin toiminnot vaikuttavat edesauttavan kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä ja että sen määrittäminen, mitkä hankkeet tai toimet kuuluvat kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämisen piiriin, on joka tapauksessa Ranskan tehtävä, sillä komissiolla on ainoastaan toimivalta tutkia, onko kyseessä ilmeinen arviointivirhe (ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 86 ja 87 kappale).

⁽³⁴⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 42–44 kappale.

⁽³⁵⁾ Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 187, 26.6.2014, s. 1).

⁽³⁶⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 18 kappale.

- (66) Koska kaiken INRAPille myönnetyn julkisen rahoituksen tarkoituksena näyttää olevan kulttuurin ja kulttuuri-perinnön edistäminen, komissio mainitsi aloittamispäätöksessä mahdollisuuden, että tätä rahoitusta voidaan pitää tarpeellisenä, tarkoituksenmukaisena ja oikeasuhteisena eikä sen katsota vaikuttavan haitallisesti kaupankäynnin edellytyksiin tai kilpailuun yhteisen edun vastaisella tavalla.
- (67) Tältä osin komissio esitti alustavasti useita tosiseikkoja, joiden perusteella voitiin päätellä, että INRAPille myönnetty rahoitus oli ollut tarpeellista, tarkoituksenmukaista ja oikeasuhteista kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä koskeviin tavoitteisiin nähden ja että se ei vaikuttanut kaupankäynnin edellytyksiin ja kilpailuun yhteisen edun vastaisella tavalla.
- (68) Tästä huolimatta komissio pohti, voitaisiinko SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukainen soveltuvuutta koskeva analyysi tehdä ilman, että sitä ennen on tehty päätös tarkasteltavana olevien toimenpiteiden luokittelemisesta valtiontueksi ⁽³⁷⁾.
- (69) Ottaen huomioon epäilyt, joiden vuoksi ei voitu lopullisesti sulkea pois mahdollisuutta, että INRAPille oli myönnetty valtiontukea, eikä todeta varmasti, että tuki soveltui sisämarkkinoille, komissio päätti aloittaa muodollisen tutkintamenettelyn antaakseen asianomaisille mahdollisuuden esittää huomautuksensa asiasta ja voidakseen tehdä päätelmän EVEHAN riitauttamista toimenpiteistä.

4. EVEHAN HUOMAUTUKSET

- (70) Ainoastaan EVEHA toimitti komissiolle huomautuksia aloittamispäätöksestä.
- (71) INRAPille myönnetyn valtiontuen olemassaolon osalta EVEHA toteaa ensinnäkin olevansa samaa mieltä komission analyysistä, jonka mukaan julkisen palvelun – eli kilpailulle avoimen toiminnan – kustannuksiin myönnettävät tuet ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- (72) Toiseksi EVEHA toistaa kantelussaan esittämänsä kannan, jonka mukaan pelkästään se, että i) INRAP harjoittaa sekä kilpailuun perustuvaa että muuta kuin kilpailuun perustuvaa toimintaa ja ii) INRAP ei ole ottanut käyttöön riittävän luotettavaa kustannuslaskentajärjestelmää sen varmistamiseksi, että nämä kaksi toiminnan tyyppiä pidetään tiukasti erillään, riittää osoittamaan INRAPin kilpailuun perustuvalla toiminnalla myönnetyn valtiontuen olemassaolon.
- (73) Komission esittämästä mahdollisuudesta, että tuki soveltuisi sisämarkkinoille – jos INRAPin rahoitus luokiteltaisiin tueksi – SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella, EVEHA toteaa ensinnäkin, että komission mainitsema lähestymistapa, jossa analysoidaan INRAPille myönnettyä rahoitusta erottelematta rahoitettuja toimintoja (kilpailuun perustuvat / muut kuin kilpailuun perustuvat), on oikeudellisesti virheellinen, ja toiseksi, että sitä ei voida soveltaa tässä tapauksessa.

4.1 Komission ehdottama lähestymistapa on oikeudellisesti virheellinen

- (74) EVEHA katsoo ensinnäkin, ettei ole mahdollista arvioida kaikkea INRAPille myönnettyä rahoitusta kokonaisuudessaan erottelematta, mikä osuus kyseisestä rahoituksesta on osoitettu kullekin INRAPin toiminnan tyyppille. EVEHA esittää tälle seuraavat perustelut:
- a) toimenpiteen soveltuvuuden arviointi edellyttää, että se on ensin luokiteltu valtiontueksi;
 - b) toimenpiteet voidaan luokitella valtiontueksi ainoastaan toiminnoittain ja kunkin merkityksellisen markkinan perusteella;
 - c) valtiontukisäännöt estävät komissiota analysoimasta kaikkea INRAPille myönnettyä rahoitusta yhdessä; ja
 - d) komission päätöksentekokäytäntöä koskeva analyysi vahvistaa, että komissio voi soveltaa aloittamispäätöksen johdanto-osan 82 kappaleessa ja sitä seuraavissa kappaleissa tarkoitettua ”kokonaisvaltaista” lähestymistapaa ainoastaan erityisissä olosuhteissa.

⁽³⁷⁾ Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 100 kappale.

- (75) Ensinnäkin EVEHA selittää, että tutkittaessa tukitoimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille arvioidaan, olisiko toimenpide luokiteltava SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, ja jos näin on, soveltuuko se sisämarkkinoille joko SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan tai 3 kohdan perusteella.
- (76) Toiseksi EVEHA katsoo, että luokittelu valtiontueksi edellyttää useiden kriteerien tarkastelua, muun muassa sen, onko kyseessä oleva toiminta luonteeltaan taloudellista ja liittyykö toimenpiteisiin kilpailun vääristymisen riski.
- (77) EVEHA viittaa unionin tuomioistuimen tuomioon asiassa *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, jossa todetaan, että "[s]en määrittämiseksi, onko kyseinen toiminta unionin kilpailuoikeudessa tarkoitettuna 'yrityksen' toimintaa, on tutkittava, mikä on kyseisen toiminnan luonne, ja luokittelu 'taloudelliseksi toiminnaksi' on tutkittava erikseen kaikkien tietyn yksikön harjoittamien eri toimintojen osalta" ⁽³⁸⁾.
- (78) EVEHA päättää tästä, että jos laitos harjoittaa INRAPin tavoin erityyppisiä toimintoja, oikeuskäytännön mukaan on yksilöitävä etukäteen i) ne kyseisen laitoksen toiminnot, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia, ja toisaalta ne toiminnot, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellista, ja ii) ne merkitykselliset markkinat, joihin laitokselle myönnetty rahoitus todennäköisesti vaikuttaa.
- (79) Kolmanneksi EVEHA katsoo INRAPin koko toiminnan rahoituksen yhteisen analyysin osalta, että komission suunnittelemaa lähestymistapaa voidaan noudattaa vain sillä edellytyksellä, että kaikki INRAPille myönnetty rahoitus voidaan luokitella valtiontueksi.
- (80) EVEHA väittää kuitenkin, että käsiteltävänä olevassa asiassa tämä edellytys ei täyty, koska Ranskan viranomaiset katsovat, että osa INRAPin toiminnasta ei ole luonteeltaan taloudellista (mikä estää sen rahoituksen luokittamisen valtiontueksi) ja että vaikka INRAPin koko toiminta olisi luonteeltaan taloudellista (kuten EVEHA väittää), sitä harjoitetaan osittain markkinoilla, jotka eivät ole avoimia kilpailulle ja joilla ei näin ollen voida havaita kilpailun vääristymistä (mikä sekin estää toiminnan rahoituksen luokittamisen valtiontueksi).
- (81) Lisäksi EVEHA huomauttaa, että rahoituksen luokittelu valtiontueksi, mikä on edellytys sen sisämarkkinoille soveltuvuuden arvioimiseksi, edellyttää myös kilpailun vääristymisen todentamista (rahoitetun toiminnan taloudellisen luonteen todentamisen lisäksi). EVEHAN mukaan arviointi voidaan suorittaa vain kunkin merkityksellisen markkinan tasolla. Käsiteltävänä olevassa asiassa ja INRAPin joidenkin toimien monopolistisesta luonteesta riippumatta komissio ei EVEHAN mukaan voi arvioida INRAPin saaman tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille kokonaisuudessaan määrittämättä ensin, mihin markkinoihin (esimerkiksi arkeologisten kaivauksien tai arviointien markkinoihin) tuki todennäköisesti vaikuttaisi.
- (82) Neljänneksi EVEHA väittää, että sen komission valtiontukipäätöksistä tekemä analyysi osoittaa ⁽³⁹⁾, että kun komissio arvioi toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille, sen on periaatteessa yksilöitävä jokainen toimenpide ja sen jälkeen harkittava kunkin toimenpiteen osalta, onko se valtiontukea ja soveltuuko se sisämarkkinoille.
- (83) EVEHA päättää huomautuksissaan mainitsemistaan esimerkeistä, että sellaisia tapauksia lukuun ottamatta, joissa useat toimenpiteet liittyvät erottamattomasti toisiinsa, Euroopan komissio ei koskaan arvioi yrityksen kaikkea rahoitusta "yhdessä" etenkin silloin, kun kyseinen yritys harjoittaa monentyyppistä toimintaa ja rahoitusta annetaan useissa eri muodoissa.

⁽³⁸⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 27.6.2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, 51 kohta.

⁽³⁹⁾ EVEHA mainitsee esimerkkeinä komission päätöksen (EU) 2020/1412, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2020, toimenpiteistä SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN), jotka Italia on toteuttanut Tirrenia di Navigazione ja sen ostajan Compagnia Italiana di Navigazione hyväksi (EUVL L 332, 12.10.2020, s. 45); komission päätöksen (EU) 2021/1428, annettu 24 päivänä helmikuuta 2020, valtiontuesta SA.31662 – C/2011 (ex NN/2011), jonka Romania on myöntänyt Timișoaran kansainväliselle lentoasemalle – Wizz Airille (EUVL L 308, 1.9.2021, s. 1); ja komission päätöksen 2007/613/EY, tehty 10 päivänä toukokuuta 2007, toimenpiteistä C 1/06 (ex NN 103/05), jotka Espanja on toteuttanut Chupa Chupsin hyväksi (EUVL L 244, 19.9.2007, s. 20).

4.2 **SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei sovelleta tarkasteltavana oleviin toimenpiteisiin**

- (84) EVEHA katsoo, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet eivät kuulu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan soveltamisalaan.
- (85) Tältä osin EVEHA väittää seuraavaa:
- a) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei voida käyttää perusteena ristiintukemiselle, joka on lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltumatonta;
 - b) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei voida käyttää kulttuurialalla myönnettävien yleisten tukien perusteena; ja
 - c) Ranskan viranomaiset eivät ole tarkasteltavana olevassa asiassa koskaan vedonneet SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaan.
- (86) EVEHA huomauttaa ensinnäkin, että sen kantelu koskee pääasiassa ristiintukemista. Koska INRAPin eri toiminnoilla ei ole erillistä kirjanpitoa, ei voida sulkea pois sitä, että INRAPille sen muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaan myönnettyt tuet ylittävät tähän toimintaan liittyvät tarpeet ja että niillä rahoitetaan välillisesti myös INRAPin kilpailuun perustuvaa toimintaa.
- (87) EVEHA väittää, että SEUT-sopimuksen 107 artiklassa jäsenvaltiolle annettu mahdollisuus myöntää tukea sekä kilpailuun perustuvaa että muuta toimintaa harjoittavalle yritykselle edellyttää sitä, että kyseinen yritys eriyttää kirjanpitoa tiukasti, jotta varmistetaan, etteivät nämä kaksi toiminnan tyyppiä saa ristikkäisiä tukia ⁽⁴⁰⁾.
- (88) EVEHA toteaa huomautuksissaan, että oikeuskäytännössä kielletään yleisesti kaikenlainen ristiintukeminen eikä mikään sisämarkkinoille soveltuva järjestelmä voi poiketa tästä kiellosta.
- (89) Kantelun tekijä korostaa, että tätä oikeuskäytäntöä sovelletaan myös kulttuurialaan, ja viittaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan soveltamista infrastruktuurin rahoitukseen koskevaan komission ”analyysikehykseen” ⁽⁴¹⁾, jonka yksi osa kattaa kulttuurin. Kehyksessä nimittäin todetaan, että jos infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan (esimerkiksi konferenssien ja kaupallisten tapahtumien järjestämiseen museoissa tai kulttuurikeskuksissa), sen julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan vain siinä määrin kuin se kattaa kyseiseen taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset. Tällaisissa tapauksissa valtioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle myönnettyä julkista rahoitusta ei käytetä yhteisön taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen. Tämä voidaan varmistaa rajoittamalla julkinen rahoitus muun kuin taloudellisen toiminnan nettokustannuksiin (pääomakulut mukaan luettuina), jotka on yksilöitävä selvästi eriytetyn kirjanpidon avulla ⁽⁴²⁾.
- (90) EVEHA katsoo, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei voida käyttää ristiintukemisen perusteena, koska ristiintukeminen on lähtökohtaisesti kielletty EU:n lainsäädännössä.
- (91) Toiseksi EVEHA väittää, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdassa määrätty poikkeus oikeuttaa tuen myöntämisen ainoastaan tiettyjen kulttuurihankkeiden rahoittamiseen, kuten teosten lainaamiseen museoiden välillä, suunniteltuihin digitoida kulttuuriperintöön kuuluvia elokuvia tai elokuva- ja audiovisuaalialan tuotannon tukemiseen. Sillä ei voida perustella esimerkiksi kulttuurialan yleisiä tukia (kuten julkisen televisio-toiminnan rahoitusta).

⁽⁴⁰⁾ Ks. alaviite 39.

⁽⁴¹⁾ Euroopan komissio, ”Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation”, 10 kohta (saatavilla osoitteessa <https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5>).

⁽⁴²⁾ Pohjautuen ranskankieliseen käännökseen.

- (92) EVEHAN mukaan tämä sääntö johtuu i) siitä, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohta muodostaa poikkeuksen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohtaan ja sitä on kaikkien poikkeusten tavoin tulkittava suppeasti, sekä ii) aineellisista edellytyksistä, joiden on täyttyttävä, jotta SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa voidaan soveltaa (erityisesti tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevista edellytyksistä).
- (93) Lisäksi EVEHA perustelee väitteensä komission päätöksentekokäytäntöä koskevalla analyysillä, joka osoittaa, että jos SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuviksi todettujen toimenpiteiden tarkoituksena on tukea yleisesti jotakin alaa tai toimintaa (mikä on harvinaista), niitä ei varata vain yhdelle toimijalle vaan sovelletaan kaikkiin kyseisen alan kehitystä edistäviin toimijoihin.
- (94) Sen vuoksi kantelun tekijä katsoo, että toisin kuin komissio ehdotti aloittamispäätöksessä, SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei voida käyttää perusteena todeta julkisen laitoksen rahoitus kokonaisuudessaan sisämarkkinoille soveltuvaksi pelkästään sillä perusteella, että laitos toimii kulttuurialalla.
- (95) Lisäksi EVEHA huomauttaa vaihtoehtoisesti, että vaikka Ranskan viranomaiset ovat vastuussa INRAPille myönnettyjen tukitoimenpiteiden ilmoittamisesta ja siten periaatteessa niiden sisämarkkinoille soveltuvuuden osoittamisesta, ne eivät ole missään vaiheessa (etenkään tammi- ja lokakuussa 2019 esittämissään huomautuksissa) vedonneet SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaan osoittaakseen kyseisten tukitoimenpiteiden soveltuvan sisämarkkinoille.
- (96) EVEHAN mukaan se seikka, että Ranskan viranomaiset eivät ole koskaan ilmoittaneet mistään INRAPin hyväksi toteutetusta rahoitustoimenpiteestä eivätkä vedonneet SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaan (myöskään komission kanssa käydyssä tietojenvaihdossa sen jälkeen, kun EVEHA oli tehnyt kantelunsa), on erittäin vahva osoitus siitä, että tämä perustelu on tässä tapauksessa tehoton.

4.3 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan edellytykset eivät täyty käsiteltävänä olevassa asiassa

- (97) Lopuksi EVEHA selittää huomautuksissaan, että vaikka komission aloittamispäätöksessä mainitsema toimintatapa toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuuden toteamiseksi olisi mahdollinen, SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan soveltamisen edellytykset eivät täyty.

4.3.1 INRAPille myönnetty tuki ei ole tarpeen

- (98) Ensinnäkin EVEHA käsittää komission aloittamispäätöksessä esittämien selitysten perusteella (johdanto-osan 91 ja 92 kappale), että INRAPille myönnetyn rahoituksen tarpeellisuus liittyy yksinomaan Ranskan valtion INRAPille asettamiin erityisiin julkisen palvelun velvoitteisiin.
- (99) EVEHAN mukaan tätä perustelua ei voida hyväksyä.
- (100) EVEHA huomauttaa ensinnäkin, että korvauksena julkisen palvelun kustannuksista myönnettyä valtiontukea on arvioitava yksinomaan SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan ja komission sen perusteella hyväksymien sääntöjen valossa eikä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan valossa.
- (101) Viittaamalla INRAPin erityiseen asemaan (eli sille asetettuihin julkisen palvelun velvoitteisiin) tuen tarpeellisuuden perustelemiseksi komissio voisi osoittaa enintään, että INRAPille myönnetty rahoitus on tarpeen vain julkisen palvelun kustannusten korvaamiseksi eikä kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseksi.
- (102) Toiseksi EVEHA väittää, että mikään INRAPille asetetuista ja aloittamispäätöksen johdanto-osan 91 ja 92 kappaleessa tarkoitetuista velvoitteista ei missään tapauksessa oikeuta minkäänlaiseen korvaukseen.
- (103) EVEHAN mukaan tämä koskee erityisesti INRAPin velvollisuutta ottaa hoitaakseen kaivauksia, joihin ei ole ilmoittautunut yhtään ehdokasta tai joiden osalta valittu toimija on lopettanut toimintansa. EVEHA toteaa, että tällaisista palveluista – EVEHA ei kyseenalaista INRAPin velvoitetta tarjota niitä – maksettavat hinnat asetetaan vapaasti (tai valtion väliliesmenettelyllä, jos osapuolet ovat niistä eri mieltä). Koska nämä palvelut maksetaan ”normaalilla tavalla”, mikään INRAPille asetetuista velvoitteista ei voi oikeuttaa mihinkään korvaukseen.

4.3.2 *Aloittamispäätöksessä esitetty menetelmä tuen oikeasuhteisuuden arvioimiseksi on epäasianmukainen*

- (104) EVEHAN mukaan valtiontukea voidaan pitää oikeasuhteisena vain, "jos samaa tulosta ei voida saavuttaa vähemmällä tuella ja vähemmällä kilpailun vääristymisellä". Tästä seuraa, että jos tuki ylittää välttämättömän vähimmäismäärän, tuensaaja saa poikkeuksellista voittoa, joka on omiaan vääristämään kilpailua tarpeettomasti, eikä tukea sen vuoksi voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.
- (105) EVEHA päätelee tästä, että toimijalle maksettua tukea voidaan pitää oikeasuhteisena ainoastaan sillä edellytyksellä, että sen määrä on rajoitettu välttämättömään vähimmäismäärään ja että sen maksamista tai käyttöä koskevat järjestelyt on suunniteltu siten, että kilpailun vääristyminen on mahdollisimman vähäistä.
- (106) EVEHA katsoo, että nämä edellytykset eivät täyty käsiteltävänä olevassa asiassa.
- (107) EVEHA huomauttaa ensinnäkin, että komission aloittamispäätöksessä esittämä osoitus tuen oikeasuhteisuudesta perustuu yksinomaan lyhyeen kohtaan ja taulukkoon, jossa esitetään INRAPin "toimintakatteet" kaiken toiminnan osalta, mikä i) ei ole taloudellisesti eikä kirjanpidollisesti järkevää ja ii) ei missään tapauksessa riitä tuen oikeasuhteisuuden osoittamiseksi.
- (108) EVEHA katsoo myös, että koska ei ole kustannuslaskentaa, jonka avulla tulot ja kustannukset voitaisiin kohdentaa oikein INRAPin eri toimintoihin, oikeasuhteisuutta koskevaa perustetta ei – lähtökohtaisesti – voida täyttää, koska tukea ei toteuteta kilpailun vääristymisen minimoivin edellytyksin.

4.3.3 *Toimenpiteiden asianmukaisuutta ei ole osoitettu*

- (109) Aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksessa EVEHA väittää, että komissio ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, miksi muilla, kilpailun kannalta mahdollisesti vähemmän haitallisilla toimenpiteillä ei olisi voitu korjata INRAPin (oletettua) heikkoa kannattavuutta, joka johtuu sille asetetuista erityisistä rajoituksista.
- (110) EVEHA katsoo, että julkisten rahoitustoimenpiteiden rajoittaminen ehdottoman välttämättömään määrään, joka on määritetty sellaisella kustannuslaskennalla, jolla INRAPin tuloja ja kustannuksia on mahdotonta kohdentaa oikein sen eri toimintoihin, riittää rajoittamaan INRAPin saaman julkisen rahoituksen mahdollisia kilpailuun kohdistuvia haitallisia vaikutuksia. EVEHAN näkemyksen mukaan pelkästään tämä tosiseikka riittää osoittamaan, että tukea, jota INRAP on saanut perustamisensa jälkeen, ei ole toteutettu asianmukaisesti.

4.3.4 *Kyseinen rahoitus muuttaa selvästi kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä*

- (111) Lopuksi EVEHA kiistää komission aloittamispäätöksessä esittämät selitykset, joiden mukaan tarkasteltavana oleva tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (112) EVEHA kiistää ensinnäkin komission oletuksen, jonka mukaan INRAPin perimät hinnat eivät ole saalistushinnoittelua tai aiheuta syrjäytysvaikutusta ja joka perustuu INRAPin veloittaman keskimääräisen hehtaarikohtaisen hinnan ja sen kilpailijoiden veloittaman hinnan vertailuun.
- (113) EVEHAN mukaan tämä menetelmä sisältää kolme tilastollista vääristymää:
- Ensinnäkään menetelmässä ei oteta huomioon INRAPin erityistä asemaa markkinoilla. Koska INRAP on vakiintunut toimija (ja tärkein markkinatoimija), se toimii tavallisesti monimutkaisimmissa ja laajamittaisimmissa hankkeissa, joihin pienemmillä toimijoilla, joilla ei ole tarvittavia resursseja, ei aina ole pääsyä.
 - Toiseksi tässä menetelmässä ei oteta huomioon sitä, että osa INRAPin toiminnasta koskee kohteita, jotka sen on täytynyt ottaa hoitaakseen viimesijaisena toimijana ja joiden hinnat se on voinut asettaa ilman kilpailupaineita.
 - Kolmanneksi EVEHA katsoo, että 'hehtaarikohtaisen hinnan' käsite, johon aloittamispäätöksessä viitataan, ei ole merkityksellinen kaivausten markkinoilla toimivien eri toimijoiden hinnoittelupolitiikan analysoinnin kannalta. Arkeologisen kaivauksen kustannuksia ei voida arvioida pelkästään pinta-alan perusteella, vaan niissä on otettava huomioon myös kaivauksen monimutkaisuus, jäännösten suojelu sekä eritelmässä määritellyt tekniset ja tieteelliset rajoitukset (erityisesti henkilöresursseja eli henkilötyöpäiviä koskevat rajoitukset).

- (114) Lisäksi EVEHA toimitti muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä neljä Caenin ja Amiensin hallintotuomioistuinten (tribunaux administratifs) vuosina 2022–2024 antamaa tuomiota ⁽⁴³⁾, joilla kumottiin arkeologisia tilaustutkimuksia koskevat julkiset hankintamenettelyt, joissa sopimus oli tehty INRAPin eikä EVEHAN kanssa. Näissä neljässä tuomiossa hallintotuomioistuin kumosi – toteamatta saalistushinnoittelun olemassaoloa – julkiset hankintamenettelyt sillä perusteella, että hankintaviranomainen ei ollut toteuttanut tarvittavia toimia varmistaakseen, että INRAPin tarjouksien edullisuus EVEHAN tarjouksiin verrattuna ei johtunut INRAPille sen julkisen palvelun tehtäviä varten myönnettyistä varoista aiheutuvasta edusta.
- (115) EVEHA väittää myös, että komission aloittamispäätöksessä esittämässä näytössä on kaksi menetelmävirhettä.
- a) Ensinnäkin EVEHA toteaa, että vaikka aloittamispäätöksessä väitetään, että siinä ”punnitaan” INRAPin saaman tuen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia, siinä ei missään kohdassa määritetä tuen vaikutuksia määrällisesti.
 - b) Toiseksi EVEHA toteaa, että aloittamispäätöksessä tehty analyysi rajoittuu yksinomaan INRAPin hinnoittelukäytäntöihin, ottamatta huomioon INRAPin käytettävissä olevia lukuisia muita kilpailuetuja (kuten sen etuoikeutettua pääsyä sen arviointitoiminnasta saatuihin tietoihin), jotka johtuvat sen asemasta ja/tai sen saamasta julkisesta rahoituksesta.
- (116) EVEHAN mukaan komission olisi otettava myös nämä edut huomioon analysoidessaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan mukaisesti INRAPille myönnetyn rahoituksen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

5. RANSKAN HUOMAUTUKSET

- (117) Ranskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa aloittamispäätöksestä 3 päivänä helmikuuta 2022 päivätyllä kirjeellä ja EVEHAN aloittamispäätöksestä esittämistä huomautuksista 23 päivänä kesäkuuta 2022 päivätyllä kirjeellä.
- (118) Aluksi Ranskan viranomaiset muistuttavat kulttuuria ja kulttuuriperintöä edistävän sektorin merkityksestä Ranskassa ja INRAPin keskeisestä roolista tällä sektorilla.
- (119) Ranskan viranomaiset ovat toimittaneet seuraavat selitykset.

5.1 Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen Ranskassa

- (120) Tammikuun 16 päivänä 1992 tehdyn Euroopan arkeologisen perinnön suojelua koskevan yleissopimuksen ⁽⁴⁴⁾, jäljempänä ’Vallettan yleissopimus’, saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä Ranska antoi vuonna 2001 lain, jolla otettiin käyttöön arkeologisia tilaustutkimuksia koskeva jäsennelty kehys, jossa INRAPilla on merkittävä rooli. Kehyksen päätavoitteena on varmistaa sellaisen arkeologisen perinnön suojelu ja tutkimus, johon rakennustyöt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat, yhdistämällä tieteellistä tutkimusta, kulttuuriperinnön edistämistä sekä taloudellista ja sosiaalista kehitystä koskevia vaatimuksia.
- (121) Vuoden 2001 lailla pyrittiin edistämään arkeologisen perinnön säilyttämistä ja välttämään Ranskan poikkeuksellisen kulttuuriperinnön tuhoutuminen. Ranskan pitkälle kulttuurihistorialle on ominaista esihistoriallisista ajoista lähtien jatkunut, maantieteellisesti laaja ja tiheä ihmisasutus. Keskeinen lain sisältämä seikka oli julkisen hallintoelimen perustaminen.
- (122) Tällä tavoin perustettiin INRAP, joka asetettiin kulttuuriministeriön ja korkeakoulu-, tutkimus- ja innovaatioministeriön valvontaan. Sille siirrettiin AFANin oikeudet ja velvollisuudet.

⁽⁴³⁾ Amiensin hallintotuomioistuin, 2.6.2022, EVEHA v. Communauté d’agglomération du Beauvaisis, nro 2000766; Caenin hallintotuomioistuin, 23.12.2022, EVEHA v. Syndicat mixte pour l’aménagement et la promotion du parc d’activités de Cerisé, nro 2202744; Caenin hallintotuomioistuin, 23.5.2024, EVEHA v. Communauté urbaine de Caen, nro 2201752; Caenin hallintotuomioistuin, 27.5.2024, EVEHA v. Communauté de communes d’Argentan, nro 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Euroopan neuvosto, Euroopan arkeologisen perinnön suojelua koskeva yleissopimus (tarkistettu), Valletta, 16.1.1992, Euroopan neuvoston sopimussarja nro 143.

- (123) Vallettan yleissopimuksessa, jonka kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet, todetaan, että "arkeologisen perinnön suojelun tarpeen tulisi heijastua kaavoituksessa ja kulttuuripolitiikassa", ja edellytetään, että "[k]ukin sopimuspuoli sitoutuu perustamaan itselleen soveltuvalla tavalla arkeologista perintöä suojaavan oikeusjärjestelmän". Siinä edellytetään myös, että valtiot "[takaavat] arkeologisen tutkimustyön tieteellisen merkityksen" ja "[lisäävät] resursseja pelastuskaivauksia varten".
- (124) INRAPilla on merkittävä rooli arkeologisten tilaustutkimusten toimintaketjussa, ja se harjoittaa sille uskottujen tehtävien kautta kilpailuun perustuvaa ja muuta kuin kilpailuun perustuvaa toimintaa, joka liittyy arkeologisen perinnön tutkimukseen, suojeluun ja edistämiseen.
- (125) Sen muuhun kuin kilpailuun perustuva toiminta koostuu pääasiassa arviointien tekemisestä sellaisten jäännösten havaitsemiseksi ja säilyttämiseksi, jotka saattavat tuhoutua maankäyttöhankkeissa. INRAP edistää myös arkeologian kulttuurista levittämistä ja edistämistä sekä tietämyksen jakamista tiedeyhteisön kanssa.
- (126) INRAP harjoittaa myös taloudellista toimintaa arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla. Kaivaukset on suoritettava etukäteen, jotta ennen maankäyttöhankkeita toteutetuissa arvioinneissa havaitut arkeologiset jäänteet voidaan suojata. Vuodesta 2003 lähtien rakennuttajat ovat lain nojalla voineet pyytää kaivauksien suorittamiseen joko julkisia toimijoita (INRAPia ja paikallis- tai alueviranomaisten arkeologisia yksiköitä) tai yksityisiä toimijoita.
- (127) Lainsäätäjä päätti vaatia INRAPia suorittamaan kaivaukset, joihin ei ilmoitaudu muita toimijoita tai joiden osalta toimija on lopettanut toimintansa, koko Ranskan alueella, kaikkien arkeologisten kausien osalta ja kaikissa paikoissa. Jos kaivausta suorittamaan ei ilmoitaudu ehdokasta (tai tämä ei täytä kaivauksen suorittamisen edellytyksiä) tai jos arkeologisia tilaustutkimuksia suorittava toimija lopettaa toimintansa tai sen akkreditointi tai valtuutus peruutetaan kaivauksen aikana, INRAP on velvollinen suorittamaan kaivauksen tai jatkamaan sitä. INRAPin on siis korjattava muiden toimijoiden puutteet tai laiminlyönnit.
- (128) Ensimmäisessä tapauksessa, jossa yksikään arkeologisia tilaustutkimuksia suorittava toimija ei tee tarjousta kaivauksen suorittamisesta tai yksikään toimija ei täytä sen suorittamisen edellytyksiä, INRAPin on suoritettava kaivaus rakennuttajan pyynnöstä. Rakennuttajan on toimitettava pyyntö INRAPille yhdessä valtion antaman kaivausta koskevan määräyksen kanssa, johon on liitetty tieteellinen eritelmä. Tämän jälkeen INRAPilla on kaksi kuukautta aikaa lähettää rakennuttajalle sopimusluonnos, jossa esitetään kaivauksen suorittamisen ehdot. Luonnoksessa on esitettävä tieteellinen kuvaus hankkeesta, kaivauksen alustava alkamispäivä ja kesto sekä kaivauksen suorittamisen ehdotettu hinta. Rakennuttajan ja INRAPin välinen sopimus on toimitettava rakennuttajan alueen prefektille. Tämän jälkeen alueen prefekti antaa luvan kaivaukseen tai kieltäytyy antamasta lupaa, jos sopimus ei mahdollista louhintamääräyksen täytäntöönpanoa. INRAPin on määritettävä ehdottamansa kaivauksen hinta samoin kriteerein kuin minkä tahansa kilpailuun perustuvan toiminnon hinta. Nämä kriteerit on määritettävä INRAPin johtajan päätöksellä johtokunnan vahvistamien järjestelyjen mukaisesti. Rakennuttajan ja INRAPin väliset erimielisyydet kaivauksen rahoitusehdoista ratkaistaan alueen prefektin päätöksellä. Tällaisen valtion suorittaman välimiesmenettelyn tarkoituksena on antaa takuu rakennuttajille, jotka eivät voi valita toimijaa. INRAPin on aloitettava kaivaus kuuden kuukauden kuluessa siitä päivästä, jona alueen prefekti on myöntänyt kaivauslupan. Jos se ei noudata tätä määräaikaa tai jos toimenpidettä ei ole saatettu päätökseen 18 kuukauden kuluessa kyseisestä päivämäärästä (määräaikaa voidaan jatkaa kerran alueen prefektin päätöksellä), valtion antaman kaivausmääräyksen katsotaan rauenneen.
- (129) Toisessa tapauksessa, jossa arkeologisia tilaustutkimuksia suorittava toimija lopettaa toimintansa tai sen akkreditointi tai valtuutus peruutetaan ennen kaivauksen päättymistä, INRAP on velvollinen jatkamaan kaivausta. Ottaen huomioon kaivauksen edistymisen ja valtion antamaan kaivausmääräykseen liitetyn eritelmän ehdot INRAPin on laadittava tieteellinen kuvaus hankkeesta kaivauksen saattamiseksi loppuun.
- (130) INRAPin ehdottama kaivauksen hinta on määritettävä samoin kriteerein kuin ensimmäisessä tapauksessa (ks. johdanto-osan 128 kappale).
- (131) Ranskan viranomaiset korostavat aloittamispäätöksestä esittämässään huomautuksissa, että tärkeän osan Euroopan kulttuuriperintöä muodostava arkeologinen perintö on tärkeää säilyttää, jotta se voidaan siirtää tuleville sukupolville.

- (132) Viranomaiset väittävät, että tämä merkitys vahvistetaan SEUT-sopimuksen 167 artiklan 1 kohdassa, jossa määrätään, että "[u]nioni myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä". Ne viittaavat myös SEUT-sopimuksen 167 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan "[u]nioni ottaa kulttuuriin liittyvät näkökohdat huomioon muiden perussopimusten määräysten mukaisessa toiminnassaan, erityisesti kulttuuriensa monimuotoisuuden vaalimiseksi ja edistämiseksi".
- (133) Ranskan viranomaiset selittävät, että arkeologia palvelee yleisen edun mukaisia pakottavia vaatimuksia, jotka liittyvät kansallisen historiallisen ja taiteellisen perinnön säilyttämiseen, kulttuuripoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen sekä ympäristön ja kaupunkiympäristön suojeluun. Löydettyyn historialliseen ja taiteelliseen perintöön voidaan soveltaa myös SEUT-sopimuksen 36 artiklassa tarkoitettua kansallisaarteiden suojelua.
- (134) Lisäksi Ranskan viranomaiset väittävät, että Ranskan arkeologisia tilaustutkimuksia koskeva malli, joka täyttää Vallettan yleissopimuksen velvoitteet, on osoittautunut tehokkaaksi, sillä se on varmistanut asianmukaisen tasapainon kulttuuriperinnön suojelutarpeen ja rakennushankkeiden toteuttamisen välillä. Viime vuosina on tehty merkittäviä löydöksiä, joista ovat osoituksena INRAPin äskettäin Lavaussa (Auben departementissa) suorittamat kelttiläisen ruhtinaan haudan (5. vuosisadalta eaa.) poikkeuksellisen merkittävät kaivaukset sekä akkreditoidun kaivauksia suorittavan yrityksen Archeodunum SAS:n Sainte-Colombessa (Rhônen departementissa) suorittamat galloromaaniselta ajalta (1.–4. vuosisata jaa.) peräisin olevan asutuksen kaivaukset.
- (135) Ranskan viranomaiset selittävät myös, että INRAP levittää kaivauksien tuloksia säännöllisesti tieteellisissä tai yleisluonteisissa julkaisuissa sekä näyttelyissä, kuten Pariisin tiede- ja teollisuuseumuseossa (Cité des sciences et de l'industrie) järjestetyssä näyttelyssä, joka koski Keski- ja Pohjois-Gallian asukkaita kolmannelta ensimmäiselle vuosisadalle eaa.

5.2 INRAPin rahoitus valtiontukisääntöjen nojalla

- (136) Ranskan viranomaiset huomauttavat huomautuksissaan, että komissio toteaa valtiontuen käsitteestä antamassaan tiedonannossa ⁽⁴⁵⁾ seuraavaa: "Kulttuuri on unionin alueella olevia yhteiskuntia heijastavien ja muokkaavien identiteettien, arvojen ja merkitysten välittäjä. Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen alaan kuuluvat monenlaiset toiminnot, kuten [...] arkeologiset kohteet [...]. Tiettyjen kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne siksi ole luonteeltaan kaupallisia. Niiden julkinen rahoitus ei tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. [...] Lisäksi monet kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvät toiminnot eivät ole korvattavissa [...], minkä vuoksi todellisia markkinoita ei ole. Komissio katsoo, että myös nämä toiminnot olisi katsottava luonteeltaan muiksi kuin taloudellisiksi."
- (137) Lisäksi Ranskan viranomaiset katsovat komission valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa esittämien selitysten perusteella, että valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on "yritys", että "[t]ietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta" ja että "[y]ksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta".
- (138) Tämän perusteella Ranskan viranomaiset väittävät, että EVEHAN riitauttamien toimenpiteiden arvioimiseksi on ensin erotettava toisistaan tilanteet, joissa INRAP harjoittaa taloudellista toimintaa, ja tilanteet, joissa se harjoittaa muuta kuin taloudellista toimintaa.

5.2.1 INRAPin muu kuin taloudellinen toiminta

- (139) Ranskan viranomaiset huomauttavat, että suurin osa INRAPille myönnetystä julkisesta rahoituksesta on tarkoitettu muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten tehtävien (arviointien, tutkimustyön ja kulttuuriperinnön edistämisen) kattamiseen.
- (140) Ranskan viranomaisten mukaan INRAPin tärkein muu kuin taloudellinen tehtävä on suorittaa arviointeja, jotka ovat arkeologisten tilaustutkimusten kulmakivi.

⁽⁴⁵⁾ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1).

- (141) Arvointien tarkoituksena on havaita ja luokitella maassa olevat muinaisjäännökset asianmukaisten teknisten välineiden avulla riippumatta suunnitellun rakennustyön paikasta, ajasta ja tyypistä, jotta voidaan tarkistaa, vahingoittavatko rakennustyöt todennäköisesti arkeologisen perinnön osatekijöitä. Tämän toiminnan yhteydessä laaditut raportit sisältävät tieteellistä tietoa, jonka perusteella valtio voi antaa perusteltuja määräyksiä tällaisen perinnön suojelemiseksi tarpeelliseksi katsomistaan toimenpiteistä (kaivaukset, maankäyttöhankkeen muutokset tai luokittelu historialliseksi muistomerkiksi).
- (142) Ranskan viranomaisten mukaan toinen INRAPin tehtävistä on edistää kulttuurista levittämistä, arkeologian tunnetuksi tekemistä sekä tietämyksen jakamista tiedeyhteisön kanssa, joka kuuluu valtiontukisääntöjen ulkopuolelle jätettyihin toimintoihin, kuten valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon 31 kohdassa todetaan.
- (143) Ranskan viranomaiset väittävät näin ollen, että edellä mainittu toiminta, joka on julkisella rahoituksella (jonka määrä oli [900–1 300] miljoonaa euroa vuosina 2008–2021) toteutettavaa yleishyödyllistä toimintaa, on katsottava muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi.
- (144) Ranskan viranomaisten mukaan toiminnan olisi sen vuoksi katsottava jäävän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

5.2.2 INRAPin taloudellinen toiminta viimesijaisena toimijana

- (145) Ranskan viranomaiset selittävät, että julkisin varoin rahoitetun muun kuin taloudellisen toimintansa lisäksi INRAP suorittaa viimesijaisena toimijana arkeologisia tilaustutkimuksia, jotka vuosina 2008–2021 rahoitettiin lähes yksinomaan INRAPin kaivausten markkinoilta saamalla tuloilla, ja julkisten tukien (eli julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyjen tukien) osuus INRAPin tästä toiminnasta keräämistä tuloista oli vain [...] prosenttia.
- (146) Ranskan viranomaiset selittävät, että näiden arkeologisiin tilaustutkimuksiin myönnettävien tukien tavoitteena on auttaa INRAPia kattamaan sille lailla määrätty yleiseen etuun liittyvät kustannukset sen varmistamiseksi, että tilaustutkimukset suoritetaan kaikissa olosuhteissa asianmukaisesti, jotta kehittämis- ja rakennusmarkkinat eivät kärsi.
- (147) Ranskan viranomaisten antamien selvitysten mukaan INRAP on velvollinen
- tarjoamaan asiantuntemusta, joka kattaa kaikki arkeologiset kaudet ja geomorfologiset olosuhteet;
 - suorittamaan kaivauksia, joista rakennuttajien tarjouspyynnöissä ei ole tehty tarjouksia; ja
 - ottamaan hoitaakseen kaivauspaikan, jos toimija lopettaa toimintansa kaivauksen aikana.
- (148) Havainnollistaakseen näiden toimintojen merkitystä ja tarvetta rahoittaa ne tuilla Ranskan viranomaiset esittävät seuraavat tiedot:

Taulukko 3

INRAPin toiminnasta viimesijaisena toimijana aiheutuneet lisäkustannukset vuosina 2015–2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	YHTEENSÄ
Toimitiloihin liittyvät lisäkustannukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Asiantuntijoihin liittyvät lisäkustannukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Epävarmojen työsuhteiden poistamiseen liittyvät lisäkustannukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	YHTEENSÄ
Yritysten kiinteistöveroon liittyvät lisäkustannukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Yritysten arvonalisäyksestä kannettavaan veroon liittyvät lisäkustannukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rahoitettavat lisämarginaalikustannukset yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävä tuki	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	–	–	–	22 692 000
INRAPin kustannusten ja tuen välinen ero	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	– [...]

- (149) Ranskan viranomaiset selittävät, että vuosina 2015–2017 julkisen palvelun kustannuksiin tosiasiallisesti myönnetyn tuen vuotuinen määrä on ollut INRAPille aiheutuneita marginaalikustannuksia pienempi. Vuonna 2018, jolloin uusi kustannuslaskentajärjestelmä otettiin käyttöön (sitä alettiin soveltaa 1 päivänä tammikuuta 2018), INRAPille aiheutuneet marginaalikustannukset jäivät pienemmiksi kuin tuen vuotuinen määrä. Ranskan viranomaisten mukaan tämä ero selittyy osittain useista toimitiloista aiheutuvien marginaalikustannusten vähenemisellä, joka johtuu uuden kustannuslaskentajärjestelmän käyttöönotosta aiheutuvista lyhyen aikavälin vaikutuksista ja toimitiloista aiheutuvien kustannusten valvonnan pitkäaikaisesta vaikutuksesta. Tämän perusteella Ranskan viranomaiset väittävät, että vuonna 2018 myönnetty tuki ei kata julkisen palvelun kustannuksiin myönnetyn tuen kumulatiivisen määrän ja vuosina 2015–2018 syntyneiden [...] miljoonan euron lisäkustannusten välistä erotusta kokonaisuudessaan. Vuosina 2019–2021 INRAPille kaivausten markkinoilla asetetuista rajoituksista aiheutuneet [...] miljoonan euron marginaalikustannukset katettiin lähes yksinomaan INRAPin omista varoista.
- (150) Vaikka Ranskan viranomaiset hyväksyvät sen, että kyseinen rahoitus voidaan luokitella valtiontueksi, ne kiistävät komission aloittamispäätöksessä esittämät epäilyt tuen mahdollisesta yhteensopimattomuudesta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan säännösten kanssa.
- (151) Ranskan viranomaiset väittävät, että edellä mainittu rahoitus täyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan vaatimukset, joiden perusteella muun muassa kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen myönnettävä toimintatuki, joka oli alle 50 miljoonaa euroa ennen vuotta 2017, 75 miljoonaa euroa vuosina 2017–2023 ja 82,5 miljoonaa euroa vuoden 2023 jälkeen yritystä kohden vuosittain, vapautetaan SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta (yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan z alakohta).
- (152) Ranskan viranomaiset väittävät, että vuosina 2015–2018 (kanteluun liittyvällä tarkastelujaksolla) julkisen palvelun kustannuksiin myönnettiin tukia 22,69 miljoonaa euroa ⁽⁴⁶⁾ eli selvästi edellä mainittuja kynnysarvoja vähemmän.

⁽⁴⁶⁾ Vuosina 2019–2021 niiden määrä oli 21,72 miljoonaa euroa (7,24 miljoonaa euroa vuodessa). INRAP päätti kuitenkin vuonna 2019 kohdentaa kaiken valtion myöntämän julkisen rahoituksen, myös julkisen palvelun kustannuksiin maksetun tuen, vain muuhun kuin taloudelliseen toimintaansa kilpailuviranomaiselle antamiensa sitoumusten mukaisesti. Näin ollen INRAPin arkeologisia tilaustutkimuksia ei vuoden 2019 jälkeen ole rahoitettu julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävällä tuella.

- (153) Ranskan viranomaiset selittävät, että INRAPin toiminta kuuluu ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 2 kohdan ja erityisesti sen b alakohdan soveltamisalaan. Kyseisessä alakohdassa mainitaan ”aineellinen kulttuuriperintö, mukaan lukien kaikenlaiset irtaimet tai kiinteät kulttuuriperintö- ja arkeologiset kohteet, muistomerkit, historialliset paikat ja rakennukset; luonnonperintö, joka liittyy kulttuuriperintöön tai jonka jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat muodollisesti tunnustaneet olevan kulttuuri- tai luonnonperintöä”.
- (154) Ranskan viranomaisten mukaan kantelussa riitautetuilla tuilla rahoitetaan kustannuksia, jotka ovat tukikelpoisia yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 5 kohdan d, e ja f alakohdan nojalla (tilojen vuokrauksesta ja varustamisesta koko Ranskassa aiheutuvat kustannukset; henkilöstökustannukset, jotka aiheutuvat siitä, että INRAPin on katettava kaikki tieteenalat ja että sillä on oltava käytettävissään pysyviä tieteellisiä ryhmiä, joilla on valmiudet toimia missä tahansa alueella ja missä tahansa ympäristössä (työpaikkojen vakiinnuttamissuunnitelma)).
- (155) Ranskan viranomaiset huomauttavat, että aloittamispäätöksen johdanto-osan 78 kappaleessa komissio toteaa, että ”[e]i siis voida sulkea pois mahdollisuutta, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan nojalla myönnetty tuki on tuonut INRAPille kohtuutonta hyötyä”.
- (156) Asiaan liittyvien määrien perusteella Ranskan viranomaiset katsovat kuitenkin, että myönnettyt tuet täyttävät 53 artiklan 7 kohdassa asetetut tuki-intensiteettiä ja oikeasuhteisuutta koskevat vaatimukset, jotka mahdollistavat kohtuullisen voiton.
- (157) Ensinnäkin (ks. taulukko 3) julkisen palvelun kustannuksiin myönnettynä tukena myönnetty toimintatuki ei riittänyt kattamaan kaikkia vuosina 2015–2018 syntyneitä lisäkustannuksia, joiden määrä oli [...] miljoonaa euroa. Tämä pätee myös erityisesti vuosiin 2015–2021, kun otetaan huomioon, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyjä tukia ei vuodesta 2019 alkaen enää kirjattu INRAPin viimesijaisena toimijana harjoittamaan toimintaan mutta lisäkustannukset olivat [7,03–28,8] miljoonaa euroa. Toiseksi kaikessa arkeologisiin tilaustutkimuksiin liittyvässä toiminnassa (myös viimesijaisena toimijana harjoitettavassa toiminnassa) resurssien ja menojen välinen tase oli [...] miljoonaa euroa (bruttotoimintaylijäämä, kun mukaan on laskettu tutkimusta koskeva verohyvitys (crédit d’impôt recherche, CIR)) varainhoitovuosina 2008–2021 (ks. taulukko 5), mikä merkitsee noin [2,8–4,6] prosentin käyttökatetta ja näin ollen kohtuullista voittoa. Kyseisen tuen määrät määritettiin INRAPille kulttuuriperinnöstä annetussa laissa asetetuista kaivauksiin liittyvistä velvoitteista aiheutuvia kustannuksia koskevien kohtuullisten ennusteiden perusteella. Tällaiset kustannukset aiheutuivat koko Ranskan alueen kattavasta toiminnasta, kaikki arkeologiset kaudet ja kaikki paikat ja ympäristöt kattavista pätevistä henkilöresursseista sekä toimimisesta siinä tapauksessa, että muita ehdokkaita ei ole tai alkuperäinen toimija lopettaa toimintansa.
- (158) Koska Ranskan viranomaiset katsovat, että asetuksen soveltamisedellytykset ovat täyttyneet erityisesti toiminnan, tukikelpoisten kustannusten ja tuki-intensiteetin osalta, tuet sijoitettiin oikeusvarmuuden vuoksi puitejärjestelmään SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3 INRAPin kirjanpidon eriyttäminen

- (159) Aluksi Ranskan viranomaiset korostavat INRAPin eriytetyn kirjanpidon olemassaoloa ja tilannetta – sitä on vahvistettu ja hienosäädetty asteittain.

5.3.1 Kausi 2008–2017

- (160) Ranskan viranomaiset selittävät, että erityisesti vuosina 2008–2017 INRAP piti erillistä kirjanpitoa toisaalta muusta kuin taloudellisesta toiminnastaan, jonka kulttuuriministeriö rahoitti, ja toisaalta taloudellisesta toiminnastaan.
- (161) INRAPin kirjanpito perustui ennen 1 päivää tammikuuta 2018 seuraaviin kohdentamisperiaatteisiin:

Vaihe 1: Välittömien kustannusten kohdentaminen toiminta-aloille ja organisaatioyksiköille. INRAP kohdensi aluksi kaikki välittömät kustannukset niiden toiminta-alalle (kuten kaivauksiin, arviointeihin, tutkimustoimintaan tai kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen) ja organisaatioyksiköille (päätoimipaikan osastot, alueiden väliset osastot tai arkeologiset tutkimuskeskukset). Tukipalvelujen (esimerkiksi logistiikkapalvelujen, tietotekniikan ja koulutuspalvelujen) kulutus ja yleiskustannukset kohdennettiin välillisiin ja rakenteellisiin kustannuksiin.

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

Vaihe 2: Välittömien kustannusten kohdentaminen toimintoihin ja sektoreille. Toiminnot kohdennettiin tietyille sektorille, kaivausten ja asiantuntijaneuvonnan osalta kilpailuun perustuvalle sektorille.

Kilpailuun perustuva toimintasektori	Muu kuin kilpailuun perustuva toimintasektori	Yhdistetty sektori
Kaivauskustannukset, laki 2003	Arviointikustannukset, laki 2003	Väilliset kustannukset
Asiantuntijaneuvonnan ja koulutuspalvelujen kustannukset	Arviointikustannukset, laki 2001*	Rakenteelliset kustannukset
	Kaivauskustannukset, laki 2001*	Verot
	Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen kustannukset	
	Tutkimustoiminnan kustannukset	
	INRAPin aloitteesta tehtävien kaivausten kustannukset**	

Vaihe 3: Yhdistettyyn sektoriin (eli kilpailuun perustuvaan ja muuhun kuin kilpailuun perustuvaan sektoriin) liittyvien (väillisten) kustannusten kohdentaminen. Tässä vaiheessa kohdennettiin yhdistettyyn sektoriin liittyvät kustannukset. INRAP kohdensi väilliset toimintakustannukset kaikkeen tukemaansa arkeologiseen toimintaan kuhunkin toimintoon käytettyjen henkilötyöpäivien määrän perusteella. Yhteiset yleiskustannukset, jotka olivat kilpailuun perustuville ja muille sektoreille yhteisiä kustannuksia, jaoteltiin henkilötyöpäivien määrän mukaan toiminnoittain ja sektoreittain. Myös verokustannukset kohdennettiin erityisten sääntöjen mukaisesti:

- Alueellinen elinkeinovero (CET) kohdennettiin kokonaisuudessaan voittoa tavoittelevalle sektorille.
- Tutkimusta koskeva verohyvitys (CIR) kohdennettiin kaivaustoimintaan.
- Työnantajamaksut kohdennettiin kokonaisuudessaan muulle kuin kilpailuun perustuvalle sektorille.

Vaihe 4: Tulojen kohdentaminen. Suorat tulot kohdennettiin aluksi niiden toiminta-alalle ja organisaatioyksikölle. Tuet kohdennettiin seuraavasti:

- Toiminta-avustus, jäljempänä 'budjetoitu RAP-maksu', kohdennettiin kokonaisuudessaan muuhun kuin kilpailuun perustuvaan toimintaan.
- Tutkimustuki kohdennettiin kokonaisuudessaan tutkimustoimintaan.
- Toiminta-avustus kohdennettiin muulle kuin kilpailuun perustuvalle sektorille.
- Julkisen palvelun kustannuksiin myönnetty tuki kohdennettiin kilpailuun perustuvalle sektorille.

- (162) Ranskan viranomaiset huomauttavat, että tätä kirjanpitojärjestelmää on hienosäädetty saatujen neuvojen ja suositusten perusteella.
- (163) Vastauksena EVEHAN kantelussaan esittämiin väitteisiin ja komission aloittamispäätöksessä antamiin selityksiin Ranskan viranomaiset väittävät, että INRAPin tavoitteita ja suorituksia koskevassa sopimuksessa, joka laadittiin INRAPin ja sen vastuuministeriöiden välillä ja jota jatkettiin kattamaan vuosi 2014, todettiin, että INRAPilla oli jo käytössä kustannuslaskenta, jonka avulla voitiin erottaa ja kohdentaa kustannuksia voittoa tavoittelemattomien ja voittoa tavoittelevien alojen välillä sekä ohjata toimintaa tärkeimmillä toimintalinjoilla, jotka ovat arvioinnit, kaivaukset, tutkimustoiminta, kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen ja kansainvälinen toiminta.
- (164) Ranskan viranomaiset huomauttavat tältä osin, että kantelijan jo mainitsemassa Ranskan tilintarkastustuomioistuimen ensimmäisen presidentin kulttuuri- ja viestintäministerille ja korkeakoulutus- ja tutkimusministerille 6 päivänä kesäkuuta 2013 antamassa muistiossa nro 67181, joka kattaa ajanjakson 2002–2011, myönnetään kustannuslaskennan olemassaolo, joskin siinä korostetaan, että sitä on tarpeen parantaa ⁽⁴⁸⁾.
- (165) Ranskan viranomaiset väittävät myös, että tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2013 kertomuksen perusteella INRAPin vuosien 2015–2017 tavoitteita ja suoritusta koskevassa sopimuksessa, jota jatkettiin kattamaan vuosi 2018, viitattiin siihen, että INRAP oli työskennellyt useiden vuosien ajan kustannuslaskennan käyttöön ottamiseksi parantaakseen kustannushintojaan ja niiden rakennetta sekä muuttuvia komponentteja koskevien tietojen laatua.

⁽⁴⁸⁾ Muistiossa viitattiin "nykyisen kustannuslaskennan puutteisiin".

- (166) Ranskan viranomaiset selittävät, että INRAP on toteuttanut toimia parantaakseen talousarvionsa, kirjanpitoa ja analyttisen hallinnointinsa laatua perusteellisen sisäisen valvonnan prosessin avulla. Ranskan viranomaisten mukaan INRAP keskittyy vahvistamaan järjestelmäänsä ajantasaisilla, validoiduilla ja keskenään yhdenmukaisilla välineillä, joilla ohjataan eri prosesseja. Sisäisen valvonnan kehys, riskikartoitus ja toimintasuunnitelmat toimitetaan vuosittain johtokunnan käsiteltäviksi.
- (167) Ranskan viranomaiset väittävät, että tilintarkastustuomioistuimen on täytynyt olla vakuuttunut INRAPin toimista hallintojärjestelmänsä parantamiseksi, koska se toteaa vuoden 2016 vuosikertomuksessaan INRAPin arkeologisia tutkimuksia koskevan toimintapolitiikan osalta, että ”rahoituksen osa-alueella instituutin kustannuslaskentaa on parannettu ja arviointi- ja kaivaustoimien eri näkökohtien (resurssien suunnittelu, talousarviohallinto, käytetyn ajan seuranta) hallintaan tarkoitettujen tietojärjestelmän käyttöönotto on saatettu lähes päätökseen. Näiden välineiden avulla voidaan objektiivisin perustein erottaa julkisista varoista rahoitettuihin instituutin julkisen palvelun toimintoihin liittyvät menot voittoa tavoittelevan toiminnan (pääasiassa kaivausten) kustannuksista, jotta kilpailu muiden toimijoiden kanssa ei vääristy. Lisäksi kunkin toiminnon kustannusten ja nettotulojen parempi tuntemus on tärkeä seikka instituutin hallinnon parantamiseksi. Myös sisäinen kirjanpito ja talousarvion valvontaprosessit on otettu vaihteittain käyttöön”⁽⁴⁹⁾.
- (168) Ranskan viranomaiset selittävät myös, että toisin kuin EVEHA väittää, kilpailuviranomainen ei vuoden 2017 päätöksessään⁽⁵⁰⁾ katsonut INRAPin rikkoneen kilpailulainsäädäntöä eikä näin ollen määrännyt seuraamuksia. Kilpailuviranomainen ei Ranskan viranomaisten mukaan myöskään katsonut, että INRAPin kilpailuun perustuvan ja muun toiminnan välillä ei ollut asianmukaista erillistä kirjanpitoa, vaan totesi ainoastaan, että järjestelmää voitaisiin parantaa⁽⁵¹⁾.
- (169) Näin ollen Ranskan viranomaiset väittävät, että INRAPilla oli vuosina 2008–2017 kustannuslaskentajärjestelmä, jota oli parannettu useilla vuodesta 2013 lähtien toteutetuilla toimenpiteillä talousarviohallinnosta ja julkisesta kirjanpidosta 7 päivänä marraskuuta 2012 annetulla asetuksella nro 2012-1246 vahvistetun sääntelykehyksen mukaisesti.

5.3.2 Vuoden 2018 jälkeinen aika

- (170) INRAP otti 1 päivänä tammikuuta 2018 käyttöön uuden kustannuslaskentamallin, jolla varmistetaan, että sen voittoa tavoittelematon toiminta (muu kuin taloudellinen julkinen palvelu) ja sen voittoa tavoitteleva toiminta (kilpailulle avoin taloudellisen toiminnan sektori) erotetaan toisistaan vieläkin tiukemmin ja luotettavammin lisäkustannusperiaatteen mukaisesti.

Vaihe 1: Välittömien kustannusten kohdentaminen toiminta-aloille ja organisaatioyksiköille. INRAP kohdentaa aluksi kaikki välittömät kustannukset niiden toiminta-alalle (kuten kaivauksiin, arviointeihin, tutkimustoimintaan tai kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen) ja organisaatioyksiköille (päätoimipaikan osastot, alueiden väliset osastot tai arkeologiset tutkimuskeskukset). Tukipalvelujen (esimerkiksi logistiikkapalvelujen, tietotekniikan ja koulutuspalvelujen) kulutus ja yleiskustannukset kohdennetaan välillisiin ja rakenteellisiin kustannuksiin.

Vaihe 2: Toimintojen kohdentaminen sektoreille (kilpailuun perustuvalle ja muuhun kuin kilpailuun perustuvalle sektorille). Toiminnot kohdennetaan sektoreille seuraavasti:

Kilpailulle avoin taloudellisen toiminnan sektori	Muu kuin taloudellinen toiminta	Kummankin toimintasektorin ulkopuoliset
Kaivauskustannukset, laki 2003	Arviointikustannukset, laki 2003	Väliilliset kustannukset
Asiantuntijaneuvonnan ja koulutuspalvelujen kustannukset	Arviointikustannukset, laki 2001*	Rakenteelliset kustannukset
	Kaivauskustannukset, laki 2001*	Verot
	Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen kustannukset	
	Tutkimustoiminnan kustannukset	
	INRAPin aloitteesta tehtävien kaivausten kustannukset**	

⁽⁴⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2016, s. 566.

⁽⁵⁰⁾ Ks. alaviite 29.

⁽⁵¹⁾ Kilpailuviranomainen mainitsee, että INRAPin kustannuslaskennassa ei ole ”täysin tyydyttäviä kirjanpidon välineitä” ja että siinä on edelleen ”puutteita”.

Vaihe 3: Tukitoimintojen kustannusten ja yleiskustannusten käsittely. Tämä vaihe, jossa käsitellään välilliset kustannukset ja yleiskustannukset, koostuu kahdesta osasta:

- Ensin INRAP kohdentaa välilliset toimintakustannukset kaikkeen tukemaansa arkeologiseen toimintaan kuhunkin toimintoon käytettyjen henkilötyöpäivien määrän perusteella.
- Sen jälkeen se kohdentaa yhteiset yleiskustannukset, mukaan lukien päätoimipaikan ja keskeisten tukitoimintojen kustannukset, jotka ovat kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan sektorin yhteisiä kustannuksia. Ne kohdennetaan lisäkustannusperiaatteen perusteella käyttäen erityistä jakoperustetta. Yleiskustannukset, joita ei voida kohdentaa suoraan, jaotellaan siten, että [...] prosenttia niistä kohdennetaan kilpailulle avoimelle taloudelliseen toimintaan ja [...] prosenttia muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Tämä jakosuhte lasketaan yhdistämällä kaksi kriteeriä: 12 yksityisen kilpailijan vertailuarvoon perustuva ulkoinen kriteeri sekä tukitoimintoja koskeva sisäinen kriteeri. Näiden kahden skenaarion keskiarvo on [...] prosentin suhde, ja se kestää lisäkustannusperiaatteen perusteella suoritettavan tarkastelun.
- Myös verokustannukset kohdennetaan erityisten sääntöjen mukaisesti:
 - Alueellinen elinkeinovero (CET) kohdennetaan kokonaisuudessaan kilpailuun perustuvalla sektorille.
 - Tutkimusta koskeva verohyvitys (CIR) kohdennetaan kaivaustoimintaan.
 - Työnantajamaksut kohdennetaan kokonaisuudessaan muulle kuin kilpailuun perustuvalla sektorille.

Vaihe 4: Tulojen kohdentaminen. Suorat tulot kohdennetaan aluksi niiden toiminta-alalle ja organisaatioyksikölle. Tuet kohdennetaan seuraavasti:

- Vuodesta 2019 alkaen kaikki toiminta-avustukset kohdennetaan muulle kuin kilpailuun perustuvalla sektorille.
- Tutkimustuki kohdennetaan kokonaisuudessaan tutkimustoimintaan.

- (171) Tämän ajanjakson osalta Ranskan viranomaiset huomauttavat, että riippumattomaksi tilintarkastajaksi INRAPin kustannuslaskenta- ja sertifiointimallin tarkastusta koskevan sopimuksen nojalla tilattu tilintarkastusyhtiö totesi vuoden 2018 vaatimustenmukaisuuslausumassaan, että INRAPin kustannuslaskennassa noudatetaan kirjanpidon eriyttämisen periaatetta eikä siitä käy ilmi ristikkäistukien olemassaoloa.
- (172) Ranskan viranomaiset huomauttavat tilintarkastajan todenneen myös, että välillisten kustannusten kohdentamismenetelmää on jatkossa kehitettävä ja parannettava. Lisäksi Ranskan viranomaiset selittävät, että tilintarkastaja ei toistanut vuoden 2019 vaatimustenmukaisuuslausumassaan pyyntöä yksityiskohtaisemmasta välillisten kustannusten kohdentamismenetelmästä, mikä osoittaa, että menetelmää oli tällä välin parannettu ja että tarkastajan suositusta oli noudatettu.
- (173) Ranskan viranomaisten mukaan tilintarkastaja totesi jälleen vuonna 2020, että INRAPin kustannuslaskenta on yhdenmukainen yleisen kirjanpidon kanssa, sisältää kaikki siihen kirjatut kustannukset ja noudattaa kirjanpidon eriyttämisen periaatetta, että INRAPin kustannuslaskenta on yleisesti hyväksyttyjen kirjanpidon periaatteiden mukainen ja että INRAPin kustannuslaskennan nykyisestä esitystavasta ei käy ilmi ristikkäistukien olemassaoloa.
- (174) Ranskan viranomaiset väittävät lisäksi, että vuonna 2018 osana kilpailuviranomaiselle annettuja sitoumuksia käyttöön otettu kustannuslaskenta osoittaa INRAPin muun kuin taloudellisen ja taloudellisen toiminnan tuotot ja kustannukset riippumattoman konsulttiyrityksen suositteleman menetelmän ja jakoperusteiden mukaisesti, joiden periaate kilpailuviranomaisen on täytynyt hyväksyä, koska se ei ole toistaiseksi kyseenalaistanut INRAPin sitoumusten noudattamista.
- (175) Ranskan viranomaiset toteavat, että INRAPin toimintaan liittyvät kustannukset määritetään kirjanpidon eriyttämisen periaatteen mukaisesti kohdentamalla toimien kustannukset suoraan ja rakenteelliset kustannukset epäsuorasti sellaisten erityisten jakoperusteiden perusteella, joiden johdonmukaisuus ja merkityksellisyys takaavat määrällisen syy-yhteyden työyksiköiden kanssa.

- (176) Ranskan viranomaisten mukaan INRAPin kustannuslaskennan avulla voidaan siis määrittää tarkasti kaikki kuhunkin INRAPin toimintoon liittyvät kustannukset, myös muun kuin taloudellisen sektorin kustannukset.
- (177) Ranskan viranomaiset kiistävät kantelun tekijän väitteen, johon komissio viittasi aloittamispäätöksessä ja jonka mukaan INRAPin kustannuslaskentamenetelmä on vinoutunut.
- (178) Viranomaiset selittävät olevansa kustannuslaskennan ja julkisten tukien määrän välisen väitetyn yhteyden lisäksi yllätyneitä perusteettomasta väitteestä, jonka mukaan julkisten tukien taso olisi liian korkea. Kulttuuriministeriö arvioi näiden tukien määrän INRAPin julkisen palvelun tehtävästä aiheutuvien toiminnallisten ja määräraha-tarpeiden perusteella. Arvio toimitetaan parlamentille, joka hyväksyy sen talousarviolakiin sisältyvinä talousarvio-määrärahoina. INRAPin muuhun kuin taloudelliseen toimintaan maksetut toiminta-avustukset pidettiin varainhoi-tovuosina 2018, 2019 ja 2020 vakaalla tasolla (lukuun ottamatta covid-19-pandemiaan liittyvää tukea).
- (179) Ranskan viranomaisten mukaan kantelun tekijän väite on virheellinen myös siksi, että kyseiset tuet osoittautuivat kyseisinä kolmena varainhoitovuonna riittämättömiksi kattamaan kaikki tämän sektorin toiminnasta aiheutuneet kustannukset ja vastuut katettiin kilpailuun perustuvalta sektorilta saaduilla tuloilla ⁽⁵²⁾.
- (180) Lisäksi Ranskan viranomaiset toteavat, että tilintarkastustuomioistuin, joka on riippumaton tuomioistuin, tarkastaa ja arvioi julkisten yhteisöjen tilinpitoa voimassa olevien kansallisten ja eurooppalaisten standardien mukaisesti, mukaan lukien kustannuslaskentaan liittyvät standardit (ks. johdanto-osan 169 kappaleessa mainittu vuoden 2012 asetus).
- (181) Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan aloittanut menettelyä INRAPia vastaan. Päinvastoin: tilintarkastustuo-mioistuin korosti vuoden 2016 vuosikertomuksessaan INRAPin talousarviohallintojärjestelmän parantuneen, kuten edellä mainittiin.
- (182) Lisäksi Ranskan viranomaiset huomauttavat, että kulttuuriministeriön sisäinen riskien valvontatoiminto (MCIMR) suhtautui vuonna 2020 myönteisesti INRAPin toimiin sisäistä valvontaansa koskevan toimintatavan ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Myös yleinen talouden ja tilintarkastuksen yksikkö (contrôle général économique et financier, CGefi), joka suorittaa talous- ja valtiovarainministerin alaisuudessa valvonta-, tarkastus- ja neuvontatehtäviä erityisesti 7 päivänä huhtikuuta 2017 annetun asetuksen nro 2017-510 ja 7 päivänä marraskuuta 2012 annetun asetuksen nro 2012-1246 mukaisesti, totesi vuonna 2021, että INRAPin käyttöön ottama talousarvion ja kirjanpidon sisäinen valvonta, jonka tarkoituksena oli taata kirjanpidon laatu, oli tehokas, ja pani merkille INRAPin sisäisten valvontajärjestelyjen korkean tason.
- (183) Ranskan viranomaiset väittävät edellä esitetyn perusteella, että INRAP, joka oli noudattanut kirjanpitoa koskevia oikeudellisia ja sääntelystandardeja jo ennen vuotta 2018, on edelleen vahvistanut ja hienosäätänyt nykyistä kustannuslaskentajärjestelmäänsä täyttääkseen tiukentuneet vaatimukset, mukaan lukien kilpailuviranomaisen vuonna 2018 asettamat vaatimukset, ja erottaakseen mahdollisimman tarkasti julkisista varoista rahoitettuihin julkisen palvelun toimintoihin liittyvät menot ja tulot kilpailuun perustuviin toimintoihin liittyvistä menoista ja tuloista, kuten tilintarkastajien lausunnot osoittavat.

5.4 Ristiintukemisen puuttuminen ja kiistanalaisten toimenpiteiden soveltuvuus sisämarkkinoille

5.4.1 Ristiintukemisen puuttumista puoltavat Ranskan perustelut

- (184) Ranskan viranomaiset toteavat aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että todistustaakkaa valtiontukiasioissa koskevien periaatteiden mukaisesti Euroopan komission tehtävänä on osoittaa tuen olemassaolo.
- (185) Ranskan viranomaisten mukaan Euroopan unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että komission päätöksen syyllisyyttä tukevan näytön ja perustelujen on oltava sellaisia, "että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden" ⁽⁵³⁾. Viranomaiset selittävät myös, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että komission on "varmistettava, että vaikka sen käytettävissä olevat tiedot olisivat epätäydellisiä ja epäyhtenäisiä, [...] ne muodostavat riittävän perustan sille, että komissio voi katsoa" ⁽⁵⁴⁾ tukea myönnetyn.

⁽⁵²⁾ Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen mukaan vuosina 2018–2020 INRAPin muu kuin taloudellinen toiminta tuotti 1,88 miljoonaa euroa tappiota.

⁽⁵³⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 14.7.2016, Saksan liittotasavalta v. Euroopan komissio, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, 59 kohta.

⁽⁵⁴⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.2009, Euroopan yhteisöjen komissio v. MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, 56 kohta.

- (186) Ranskan viranomaisten mukaan tuomioistuin on täsmentänyt ristiintukemisen olemassaolon osoittamisen osalta, ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että ”koska [yrityksen] eri toiminnoista ei ole pidetty erillistä kirjanpitoa [...] on ollut olemassa vaara ristikkäistäistä [...], minkä tarkistaminen on myös kansallisen tuomioistuimen asia” ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Koska INRAPilla kuitenkin oli kustannuslaskentajärjestelmä kilpailuun perustuvaa ja muuta kuin kilpailuun perustuvaa toimintaa varten, Ranskan viranomaisten mukaan olemassa olevan mutta puutteellisen kustannuslaskennan ja ristiintukemisen välillä ei voida todeta olevan syy-yhteyttä, joskin ne itsekin myöntävät, että kustannuslaskentajärjestelmässä oli puutteita.
- (188) Ranskan viranomaiset väittävät näin ollen, että se, että tilintarkastustuomioistuin ja kilpailuviranomainen ovat huomauttaneet, että INRAPin kustannuslaskentaa voitaisiin parantaa, ei ole minkäänlainen todiste ristiintukemisesta.
- (189) Ne huomauttavat tältä osin unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen, ”päinvastoin kuin kantajat väittävät, sen komission Ranskan hallitukselle osoittaman kehotuksen perusteella, jonka mukaan tämän on tulevaisuudessa parannettava postilaitoksen kirjanpitojärjestelmää, ei voida päätellä, että komissio olisi myöntänyt riidanalaista päätöstä tehdessään, että ristiisubventio on olemassa” ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1 Rahoituksen soveltuvuus sisämarkkinoille yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan perusteella

- (190) Ranskan viranomaiset selittävät aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, että kulttuuriperinnön säilyttämistä koskeva tavoite on saattanut johtaa siihen, että INRAPille on myönnetty valtiontukea, joka kuitenkin kattoi vain pienen osan sen kilpailuun perustuvan toiminnan kustannuksista.
- (191) Ranskan viranomaiset väittävät kuitenkin, että toisin kuin EVEHA väittää aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa, niiden ei tarvitse osoittaa julkisen palvelun kustannuksista maksettavan korvauksen rajoittuvan tiukasti siihen, mikä on tarpeen, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista tehdyssä päätöksessä ⁽⁵⁷⁾ tarkoitetulla tavalla.
- (192) Koska Ranskan viranomaiset katsovat, että INRAPin kilpailuun perustuvalla toiminnalla myönnetty rahoitus voidaan luokitella valtiontueksi, ne ilmoittivat siitä ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan ja erityisesti kyseisen artiklan täytäntöön panemiseksi hyväksytyn puitejärjestelmän SA.42681 perusteella.
- (193) Ranskan viranomaiset huomauttavat tältä osin, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan mukaan tuki kulttuuriperinnön edistämiseen on sisämarkkinoille soveltuvaa. Ranskan viranomaisten mukaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 2 kohdan b alakohdan soveltamisalaan kuuluvat ”aineellinen kulttuuriperintö, mukaan lukien kaikenlaiset irtaimet tai kiinteät kulttuuriperintö- ja arkeologiset kohteet, muistomerkit, historialliset paikat ja rakennukset; luonnonperintö, joka liittyy kulttuuriperintöön tai jonka jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat muodollisesti tunnustaneet olevan kulttuuri- tai luonnonperintöä”.
- (194) Lisäksi ne selittävät, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 3 kohdan mukaan ”tukea voidaan myöntää seuraavissa muodoissa”, joista yksi on ”b) toimintatuki”, ja EVEHA näyttää kyseenalaistaneen tämän periaatteen huomautuksissaan.
- (195) Ranskan viranomaisten mukaan INRAPille toimintatukena maksettu tuki kuuluu tukikelpoisten kustannusten osalta pääasiassa ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 5 kohdan d, e ja f alakohdan soveltamisalaan. Sen avulla voitiin rahoittaa etenkin arkeologisten kaivausten toteuttamiseen koko maan alueella tarvittavien tilojen vuokraamisesta ja varustamisesta aiheutuvat kustannukset sekä henkilöstökustannukset, jotka tarvitaan kaikkien tieteellisten erikoisalojen asiantuntemuksen ja koko maan laajuuden ja kaikki ympäristöt kattavan toimintavalmiuden takaavien pysyvien ryhmien saatavuuden varmistamiseksi.

⁽⁵⁵⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 10.6.2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, 50 kohta.

⁽⁵⁶⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 25.3.1988, FFSA ym. v. komissio, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, 193 kohta.

⁽⁵⁷⁾ Komission päätös 2012/21/EU, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3).

- (196) Näin ollen Ranskan viranomaiset katsovat, että toisin kuin EVEHA väittää huomautuksissaan, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artikla ja puitejärjestelmä SA.42681 muodostavat riittävän oikeusperustan INRAPin toimintakustannusten rahoittamiselle, koska muut edellytykset näyttävät täyttyvän.
- (197) Lisäksi Ranskan viranomaiset korostavat, että myönnetty tuki täyttää yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 6 ja 7 kohdassa vahvistetut tuen intensiteettiä koskevat edellytykset, joiden mukaan tuensaajalla on mahdollisuus saada kohtuullinen voitto. Ranskan viranomaisten mukaan kohtuullista voittoa ei voida kiistää, kun otetaan huomioon INRAPin (sen tulojen perusteella) alhainen käyttökate⁽⁵⁸⁾, joka oli [0,5–2,0] prosenttia ja jonka komissio totesi aloittamispäätöksen johdanto-osan 93 kappaleessa olevan ”erittäin rajallinen”.

5.4.1.2 Rahoituksen soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella

- (198) Vaihtoehtoisesti Ranskan viranomaiset katsovat, että yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan nojalla vapautuksen saaneen puitejärjestelmän SA.42681 mahdollisesta soveltamisesta huolimatta komission aloittamispäätöksessä esittämät huomautukset INRAPille myönnetyn tuen mahdollisesta soveltumisesta sisämarkkinoille 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla ovat perusteltuja.
- (199) Ranskan viranomaiset selittävät, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (200) Ranskan viranomaiset huomauttavat, että on jäsenvaltioiden tehtävä päättää, mitkä hankkeet ja toimet liittyvät kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.
- (201) Ne selittävät, että laajuudesta tai asiayhteydestä riippumatta jokainen INRAPin toteuttama – niin taloudellinen kuin muu kuin taloudellinen – toimi edistää paikan päällä ja tutkimuksen peräkkäisissä vaiheissa arkeologisen perinnön säilyttämistä ja kulttuuripoliittisia tavoitteita muun muassa parantamalla yleisesti tieteellistä tietämystä sekä arkeologisen perinnön suojelua ja näin ollen myös sen edistämistä.
- (202) Ranskan viranomaiset väittävät, että rahoitus, jota ilman INRAP ei pystyisi hoitamaan tehtäviään, on tarkoitettu yksinomaan kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.
- (203) Ne väittävät, että rahoitus on välttämätöntä, jotta INRAP voi hoitaa edelleen tehtäviään arkeologisen perinnön suojelemiseksi, edistämiseksi ja turvaamiseksi. Se on myös tarkoituksenmukaista ja oikeasuhteista. Ilman tätä rahoitusta INRAP – jolla on velvollisuus suorittaa kaivauksia viimesijaisena toimijana – ei yksin pystyisi vastaamaan näistä velvoitteista aiheutuvista kustannuksista pelkästään arkeologisista kaivauksista saatavilla tuloilla. Tästä seuraa, että ilman tätä rahoitusta osa INRAPin harjoittamista arkeologisen perinnön suojele-, edistämis- ja turvaamistoimista ei olisi pitkällä aikavälillä kestäviä.
- (204) INRAPille myönnetty rahoitus vastaa mahdollisimman tarkasti sen talousarvio-, rahoitus- ja operatiivisia tarpeita. Ennen muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista Ranskan viranomaiset olivat väittäneet, että (INRAPin tuloihin perustuva) käyttökate vuosina 2008–2020 oli hyvin pieni, vain [0,5–2,0] prosenttia, jolloin tase oli [...] miljoonaa euroa. Ranskan viranomaisten mukaan INRAP ei siis saa ”liikarahoitusta” julkisista varoista harjoittaakseen kaikkea toimintaansa.
- (205) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana Ranskan viranomaiset toimittivat myös vuosilta 2008–2021 yksityiskohtaiset tiedot INRAPin taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan liittyvistä tuloista ja menoista:

⁽⁵⁸⁾ Käyttökate lasketaan seuraavasti: käyttökate = (tulot – kustannukset) / tulot.

Taulukko 4

INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan tulot ja menot vuosina 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOT AL
MUUN KUIN TALOUDELLISEN TOIMINNAN JULKINEN RAHOITUS															
Vero (RAP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
INRAPin muu kuin taloudellinen toiminta	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kulttuuriministeriön toimintatuki INRAPin muu kuin taloudellinen toiminta	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tuki muista julkisista lähteistä INRAPin tutkimus- ja tiedotushankkeet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Rahoitus yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
MUUN KUIN TALOUDELLISEN TOIMINNAN KULUT															
Arvioinnit	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Operaatiot 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tutkimustoiminta	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tutkimuskeskukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kulut yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Muun kuin kilpailun perustuvan toimintasektorin erotus:															[...]

Taulukko 5

INRAPin taloudellisen toiminnan tulot ja menot vuosina 2008–2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOT AL
TALOUDELLISEN TOIMINNAN SEKTORIN TULOT															
Kaivaukset, laki 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kaivaukset AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tieteelliset suoritukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Neuvonta, asiantuntemus, koulutus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Välisumma	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tuki julkisen palvelun kustannuksiin	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	5,80	5,80	7,24	0,00	0,00	0,0	22,6
Kilpailun perustuvan toimintasektorin tulot yhteensä	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TALOUDELLISEN TOIMINNAN SEKTORIN MENOT															
Kaivaukset, laki 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kaivaukset AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tieteelliset suoritukset	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Neuvonta, asiantuntemus, koulutus	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Välisumma	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Tutkimustoiminnan verohyvitys (CIR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Menot yhteensä, CIR huomioitu	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Kilpailun perustuvan toimintasektorin erotus:															[...]

- (206) Ranskan viranomaisten toimittamista tiedoista käy ilmi myös, että INRAPin taloudellisen toiminnan tase (tulojen ja menojen erotus) vuosina 2008–2021 oli noin [...] miljoonaa euroa, joten käyttökate koko tällä ajanjaksolla oli [2,8–4,6] prosenttia.
- (207) Lisäksi Ranskan viranomaiset selittävät, että INRAPin toiminnan rahoittaminen ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (208) Ranskan viranomaisten mukaan rahoituksella on hyvin vähäinen vaikutus kauppaan erityisesti siksi, että sitä myönnetään jo sen luonteen vuoksi pääasiassa kansallisiin tehtäviin ja palveluihin ja julkisen palvelun kustannuksia aiheuttaviin tehtäviin. Mahdolliset kielteiset vaikutukset markkinoihin ovat erittäin vähäiset, mikä käy ilmi INRAPin kaivausten markkinoilla veloittamista hinnoista, jotka eivät Ranskan viranomaisten mukaan muuta kaupankäynnin edellytyksiä, eivät ole saalistushinnoittelua eivätkä aiheuta syrjäytysvaikutuksia, varsinkaan kun ne olivat tarkastelujaksolla keskimäärin korkeammat kuin muiden arkeologisia tilaustutkimuksia suorittavien toimijoiden veloittamat hinnat. Ranskan viranomaiset väittävät tältä osin, että INRAP kiinnittää kilpailun perustuvan toimintansa yhteydessä huomiota siihen, että kustakin toimesta todennäköisesti kertyvät voitot pysyvät kohtuullisina. Ne selittävät, että kilpailuviranomaisen 1 päivänä kesäkuuta 2017 tekemän päätöksen jälkeen INRAP otti käyttöön välineen, jolla se laski marginaalit toimikohtaisesti ennen kaivaussopimuksia koskevien tarjousten jättämistä. Välineellä on mahdollista standardoida kyseinen menetelmä ja samalla varmistaa, että INRAP tuottaa automaattisesti voittoa. Näin ollen INRAP varmistaa kunkin toimen osalta, että ennustetussa nettokatteessa otetaan huomioon kaikki kustannukset kokonaisuudessaan. Ranskan viranomaisten mukaan tästä seuraa, että INRAP ei voisi koskaan olla sellaisessa asemassa, jossa se voisi harjoittaa saalistushinnoittelua.

- (209) Lisäksi yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista edistävät myönteiset vaikutukset ovat Ranskan viranomaisten mukaan epäilemättä paljon suuremmat kuin mahdolliset kielteiset vaikutukset, koska kyse on arkeologisen perinnön edistämisen muodostamasta yleisen edun mukaisesta hyväksyttävästä tavoitteesta, jonka saavuttamiseksi käytettävät keinot jäsenvaltiot määrittävät ja jonka merkitys on tunnustettu myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa, esimerkiksi sen 36 artiklassa arkeologisten kansallisaarteiden osalta.
- (210) Ranskan viranomaiset katsovat, että INRAPille myönnetty rahoitus täyttää kaikki 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaiset soveltuvuusstandardit.

6. TARKASTELTAVANA OLEVIA TOIMENPITEIDEN ARVIOINTI

6.1 Tarkasteltavana olevien toimenpiteiden yksilöinti

- (211) Molemmista tarkasteltavana olevista toimenpiteistä eli i) INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan ja taloudellisen toiminnan mahdollisesta ristiintukemisesta sekä ii) julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävistä tuista tehdään selkoa tämän päätöksen 3.1.1 ja 3.1.2 jaksossa.
- (212) Menettelyn aloittamisen jälkeen komissio ei saanut EVEH:ltä eikä Ranskalta huomautuksia, joissa olisi kyseenalaistettu näiden toimenpiteiden yksilöinti.
- (213) Näin ollen komissio teki jäljempänä esitetyn analyysin.

6.2 Valtiontuen olemassaolo

- (214) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.
- (215) Tästä seuraa, että toimenpide katsotaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, jos se täyttää seuraavat kumulatiiviset kriteerit:
- kyse on valtion toimenpiteestä, ja se rahoitetaan valtion varoista;
 - toimenpide on valikoiva ja hyödyttää taloudellista toimintaa harjoittavaa yritystä;
 - toimenpiteestä aiheutuu taloudellista etua; ja
 - toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (216) Koska nämä kriteerit ovat kumulatiivisia, toimenpidettä ei voida pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisena valtiontueksi, jos kaikki niistä eivät täyty.

6.2.1 *Julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet arkeologisten tilaustutkimusten yhteydessä*

6.2.1.1 Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteet

- (217) Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ”käsite ’yritys’ tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta”⁽⁵⁹⁾. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Tuomioistuimen mukaan ”taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla”⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta.

⁽⁶⁰⁾ Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1998, komissio v. Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, 36 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 75 kohta.

- (218) Kuten johdanto-osan 19–21 kappaleessa todetaan, arkeologisten tilaustutkimusten markkinat avattiin kilpailulle 1 päivänä elokuuta 2003 annetulla lailla nro 2003-707. Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-8 §:n mukaan rakennuttajat voivat valita jonkin seuraavista toimijoista panemaan valtion määräyksen täytäntöön: i) INRAP, ii) paikallinen tai alueellinen arkeologinen yksikkö tai iii) muu julkinen tai yksityinen toimija edellyttäen, että valtio on akkreditoinut sen tieteellisen asiantuntemuksen.
- (219) Komissio toteaa, että INRAP tarjoaa maksuperusteisia palveluja arkeologisten tilaustutkimusten sääntelemättömillä markkinoilla, jotta rakennuttajat voivat noudattaa hallituksen määräyksiä ennen maarakennushankkeiden toteuttamista ⁽⁶¹⁾.
- (220) INRAPin arkeologisiin tilaustutkimuksiin liittyvä toiminta on näin ollen taloudellista toimintaa. Kilpailuviranomainen on hyväksynyt tämän taloudellisen toiminnan luokittelun taloudelliseksi toiminnaksi 1 päivänä kesäkuuta 2017 antamassaan päätöksessä ⁽⁶²⁾, kuten myös sen edeltäjä kilpailuneuvosto (conseil de la concurrence) 19 päivänä toukokuuta 1998 antamassaan lausunnossa INRAPin edeltäjästä AFANista ⁽⁶³⁾.
- (221) Näin ollen on täysin selvää, että arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla INRAP on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys.
- (222) Ranskan viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää, jonka komissio teki jo aloittamispäätöksessä.

6.2.1.2 Valtion varojen käyttäminen ja toimenpiteen johtuminen valtiosta

- (223) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ainoastaan jäsenvaltion myöntämät tai valtion varoista rahoitetut toimenpiteet voidaan katsoa valtiontuiksi. Edun myöntäminen suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toimenpiteen katsominen valtiosta johtuvaksi ovat kaksi erillistä ja yhteisesti vaikuttavaa ehtoa valtiontuen olemassaololle ⁽⁶⁴⁾.
- (224) Toimenpiteen johtumista valtiosta koskevan kriteerin osalta on ensinnäkin huomattava, että INRAPin rahoituksesta säädetään kulttuuriperinnöstä annetun lain L524-1 §:ssä ⁽⁶⁵⁾. Lisäksi tuet julkisen palvelun kustannuksiin myöntää kulttuuriministeriö.
- (225) Näin ollen on täysin selvää, että toimenpide johtuu valtiosta.
- (226) Toiseksi valtion varoja koskevan kriteerin osalta on muistettava, että valtion varoihin sisältyvät kaikki julkisen sektorin varat ⁽⁶⁶⁾. Valtion varojen siirto voi olla monenmuotoista: kyse voi olla esimerkiksi suorista avustuksista, lainoista, takauksista, suorista sijoituksista yritysten pääomaan tai luontoisetuksista ⁽⁶⁷⁾. Julkisyhteisön myöntämät suorat tuet ovat lähtökohtaisesti valtion varoja.
- (227) Näin ollen kyseinen toimenpide, joka liittyy kilpailuun perustuvan toiminnan sektorille mahdollisesti myönnettyyn tukeen, johtuu Ranskan valtiosta ja se myönnetään valtion varoista.
- (228) Ranskan viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää, jonka komissio teki jo aloittamispäätöksessä.

⁽⁶¹⁾ Ks. tähän liittyen tämän päätöksen johdanto-osan 19–20 kappale.

⁽⁶²⁾ Ks. kilpailuviranomaisen 1.6.2017 antaman päätöksen 57 kohta, jonka mukaan arkeologiset tilaustutkimukset, joiden tavoitteet ja menettelyt eroavat muista arkeologisen prosessin vaiheista, ovat erityisesti vuoden 2003 laissa määriteltyä ja rajattua taloudellista toimintaa.

⁽⁶³⁾ Kilpailuneuvoston 19.5.1998 antama lausunto nro 98-A-07, joka koskee lausuntopyyntöä kansallisen ja EU:n kilpailulainsäädännön säännösten soveltamisesta arkeologisiin tilaustutkimuksiin: "arkeologisten tilaustutkimusten suorittaminen on taloudellista toimintaa".

⁽⁶⁴⁾ Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn v. komissio, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103 kohta.

⁽⁶⁵⁾ Ks. tämän päätöksen johdanto-osan 35 kappale.

⁽⁶⁶⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 12.12.1996, Air France v. komissio, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 56 kohta.

⁽⁶⁷⁾ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (EUVL C 262, 19.7.2016, s. 1), 51 kohta.

6.2.1.3 Toimenpiteen valikoivuus

- (229) Jotta toimenpidettä voidaan pitää valtiontukena, sen on oltava valikoiva, mikä tarkoittaa, että sen on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla suosittava ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”.
- (230) Ainoastaan INRAPille on myönnetty tukea julkisen palvelun kustannuksiin, vaikka alalla, jolla INRAP toimii, toimii myös muita SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä. Koska kyse on yksittäisestä tuesta, on oletettavaa, että tuki on valikoivaa ⁽⁶⁸⁾. INRAP on ainoa näitä tukia saava yhteisö. Näin ollen toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla valikoiva. Ranskan viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää, jonka komissio teki jo aloittamispäätöksessään.

6.2.1.4 Taloudellisen edun olemassaolo

- (231) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu taloudellinen etu on mikä tahansa hyöty, jota yritys ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä ⁽⁶⁹⁾. Sekä positiivisen taloudellisen edun myöntäminen että vapautus taloudellisista rasitteista ⁽⁷⁰⁾ voivat muodostaa edun. Viimeksi mainittu on laaja käsite, joka kattaa kaikki sellaisten maksujen lievennykset, jotka tavallisesti sisältyvät yrityksen budjettiin ⁽⁷¹⁾.
- (232) Sen arvioimiseksi, saako yritys etua, yrityksen taloudellista tilannetta toimenpiteen jälkeen olisi verrattava sen taloudelliseen tilanteeseen, jos toimenpidettä ei olisi toteutettu ⁽⁷²⁾. Koska ainoastaan toimenpiteen vaikutuksilla yritykseen on merkitystä, tärkeää ei ole se, onko etu pakollinen yritykselle niin, että se ei ole voinut välttää sitä tai kieltäytyä siitä ⁽⁷³⁾.
- (233) Kustannusten, jotka aiheutuvat valtion asettamista lakisääteisistä velvoitteista, voidaan periaatteessa katsoa liittyvän taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyviin kustannuksiin siten, että mikä tahansa näiden kustannusten korvaus antaa yritykselle etua ⁽⁷⁴⁾. Tämä tarkoittaa sitä, että edun olemassaoloa ei periaatteessa sulje pois se, että etuus ei ylitä korvausta kustannuksista, jotka johtuvat lakisääteisen velvoitteen asettamisesta. Sama koskee sellaisten kustannusten vähentämistä, joita yritykselle ei olisi aiheutunut, jos sillä ei olisi ollut valtion toimenpiteestä johtuvaa kannustinta, koska ilman sitä se olisi järjestänyt toimintansa eri tavoin.
- (234) Tarkasteltavana olevassa tapauksessa toimenpide koostuu vuotuisesta tuesta, jolla INRAPille korvataan sille viimesijaisena arkeologisten tilaustutkimusten toteuttajana asetetuista velvoitteista aiheutuneet tappiot. Näiden kustannusten korvaamisesta aiheutuu INRAPille periaatteessa taloudellista etua.
- (235) Taloudellinen etu johtuu siitä, että INRAP on vapautettu tietyistä taloudellisista rasitteista, jotka olisi maksettu sen talousarviosta, ja että se hyöttyy rahoitustuotoista, joita se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Ranskan viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää, jonka komissio teki jo aloittamispäätöksessään.

⁽⁶⁸⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60 kohta.

⁽⁶⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.7.1996, SFEI ym., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29.4.1999, Espanja v. komissio, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41 kohta.

⁽⁷⁰⁾ Esimerkiksi veroedut tai sosiaaliturvamaksujen alennukset.

⁽⁷¹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.3.1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.9.2000, Saksa v. komissio, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 25 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.5.1999, Italia v. komissio, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, 15 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, 3.3.2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, 36 kohta.

⁽⁷²⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.7.1974, Italia v. komissio, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13 kohta.

⁽⁷³⁾ Komission päätös 2004/339/EY, tehty 15 päivänä lokakuuta 2003, toimenpiteistä, jotka Italia on toteuttanut RAI SpA:n hyväksi (EUVL L 119, 23.4.2004, s. 1), johdanto-osan 69 kappale; julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus 26.11.1998, Ranska v. komissio, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, 26 kohta.

⁽⁷⁴⁾ Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 25.3.2015, Belgia v. komissio, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, 74–78 kohta.

- (236) Ranskan viranomaiset väittävät huomautuksissaan, että julkisen palvelun kustannuksista maksettava korvaus ei ole Altmark-tuomiossa tarkoitettu julkisesta palvelusta maksettava korvaus vaan pikemminkin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklassa tarkoitettua toimintatukea. Päättämällä näin Ranskan viranomaiset myöntävät epäsuorasti, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävä tuki antaa INRAPille taloudellista etua (ainoastaan valtiontuki kuuluu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan).
- (237) Kuten komissio huomautti aloittamispäätöksessä, korvauksena julkisen palvelun kustannuksista myönnettyjen tukien osalta taloudellista etua voitaisiin vaihtoehtoisesti ja täydellisyysden vuoksi arvioida Altmark-tuomion ⁽⁷⁵⁾ valossa. Kyseisessä päätöksessä katsottiin, että edun myöntäminen voitaisiin sulkea pois julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan korvauksen yhteydessä, jos neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät:
- 1) Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiaa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
 - 2) Parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on vahvistettava etukäteen objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
 - 3) Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
 - 4) Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei valita julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä kuljetusvälineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuu kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
- (238) Altmark-tuomiossa esitettyjen edellytysten kumulatiivisen luonteen vuoksi riittää, että yksi edellytyksistä ei täyty, jotta korvaus on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.
- (239) Ennakoimatta muiden edellytysten analysointia on selvää, että ainakaan neljäs kriteeri ei täyty, koska INRAPin tehtäviä ei ole annettu sille julkisessa hankintamenettelyssä eikä ole näyttöä siitä, että korvauksen määrä vastaisi hyvin johdetun yrityksen kustannuksia.
- (240) Sen vuoksi komissio katsoo, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet antavat INRAPille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun taloudellisen edun.

6.2.1.5 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

- (241) Valtion myöntämän toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan vastaanottajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee ⁽⁷⁶⁾.
- (242) Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua ⁽⁷⁷⁾.
- (243) Kuten johdanto-osan 19–21 kappaleessa todetaan, arkeologisten tilaustutkimusten markkinat avattiin kilpailulle 1 päivänä elokuuta 2003 annetulla lailla nro 2003-707. Näin ollen INRAPille sen taloudellisen toiminnan yhteydessä mahdollisesti myönnetty taloudellinen etu (kuten tukien myöntäminen julkisen palvelun kustannuksiin) on ollut omiaan parantamaan sen kilpailuasemaa muihin arkeologisia tilaustutkimuksia suorittaviin toimijoihin nähden ainakin 1 päivästä elokuuta 2003 lähtien.

⁽⁷⁵⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 87–95 kohta.

⁽⁷⁶⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 80 kohta.

⁽⁷⁷⁾ Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym., yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 141–147 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Registringspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (244) Kauppaan kohdistuvan vaikutuksen osalta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole tarpeen osoittaa, että tuella on tosiasiallinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan ainoastaan, että se voi vaikuttaa tällaiseen kauppaan ⁽⁷⁸⁾.
- (245) Elokuun 1 päivänä 2003 annetun lain nro 2003/707 nojalla muiden jäsenvaltioiden toimijat pääsivät Ranskan markkinoille. Näin ollen INRAPin saama taloudellinen etu, joka johtui sen julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyjen tukien muodossa saamasta tuesta kilpailuun perustuvalla sektorilla, voi vaikeuttaa näiden toimijoiden pääsyä markkinoille ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ranskan viranomaiset eivät kiistä tätä päätelmää, jonka komissio teki jo aloittamispäätöksessä.

6.2.1.6 Päätelmä julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyjen tukien luokittelusta tueksi

- (246) Komissio ei ole muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä saanut huomautuksia, jotka muuttaisivat sen arviota, jonka mukaan julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet olisi luokiteltava valtiontueksi.
- (247) Näin ollen komissio päätelee edellä esitetystä syistä, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet ovat INRAPille myönnettyä valtiontukea.

6.2.2 *INRAPin kilpailuun perustuvan toiminnan ja valtion tukeman muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan mahdollinen ristiintukeminen*

6.2.2.1 INRAPin kirjanpidon eriyttäminen

- (248) Kuten EVEHA selittää (ks. johdanto-osan 86 kappale), kantelun ydinkysymys on INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan ja taloudellisen toiminnan mahdollinen ristiintukeminen.
- (249) Komissio esitti aloittamispäätöksessä yksityiskohtaisia epäilyjä sellaisen erillisen kirjanpidon puutteesta, joka sulkisi pois INRAPin "muun kuin kilpailuun perustuvan" toiminnan ja "kilpailuun perustuvan" toiminnan välisen ristiintukemisen. Se ei kuitenkaan tehnyt lopullista päätelmää tällaisesta eriyttämisen puutteesta eikä näin ollen siitä, oliko INRAPille voitu tällä tavoin myöntää valtiontukea.
- (250) Koska INRAPin käyttöön ottaman kustannuslaskentajärjestelmän soveltuvuutta on vaikea varmistaa, komissio ei aloittamispäätöksessä ottanut lopullista kantaa mahdollisesta ristiintukemisesta johtuvan valtiontuen olemassaoloon vaan totesi, että sen olisi joka tapauksessa mahdollista arvioida sisämarkkinoille soveltuvuutta.
- (251) EVEHA kuitenkin väittää vastauksena aloittamispäätökseen antamissaan huomautuksissa (ks. johdanto-osan 75 kappale ja sitä seuraavat kappaleet), että komissio ei voi ottaa kantaa toimenpiteen soveltuvuuteen sisämarkkinoille ennen kuin se on ensin selvittänyt, onko kyseinen toimenpide valtiontukea. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän kannan Vattenfallia koskevassa asiassa äskettäin antamassaan tuomiossa ⁽⁷⁹⁾.
- (252) Sen vuoksi komissio määrittää, onko kyse valtiontuesta, ennen kuin tekee päätöksen mahdollisesta ristiintukemisesta johtuvan tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille.
- (253) Muodollisen tutkintamenettelyn aikana komissio sai EVEHALta tätä koskevia huomautuksia (ks. johdanto-osan 72 kappale), joissa EVEHA toisti näkemyksensä, jonka mukaan vuosina 2008–2021 ei ollut luotettavaa eriytettyä kirjanpitoa.
- (254) Komissio vastaanotti myös Ranskan viranomaisten perustelut (ks. 5.3 jakso), joiden mukaan INRAPilla oli jo vuosina 2008–2018 käytössään kustannuslaskentajärjestelmä, vaikka sitä olisikin voitu "parantaa" (ks. johdanto-osan 164 kappale), ja INRAP oli vuodesta 2015 lähtien "työskennellyt kustannuslaskennan käyttöön ottamiseksi parantaakseen kustannushintojaan ja niiden rakennetta sekä muuttuvia komponentteja koskevien tietojen laatua" (ks. johdanto-osan 165 kappale). Ranskan viranomaiset mainitsevat myös kilpailuviranomaisen vuonna 2017 antaman päätöksen ⁽⁸⁰⁾, jossa ei todettu kilpailuun perustuvan ja muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan kirjanpidon eriyttämisessä olevan "puutteita" mutta huomautettiin kuitenkin, että "järjestelmää voitaisiin

⁽⁷⁸⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 65 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, Libert ym., C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 76 kohta.

⁽⁷⁹⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio 13.6.2024, komissio v. Alankomaat, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, 35 kohta.

⁽⁸⁰⁾ Ks. alaviite 29.

parantaa”. Ranskan viranomaiset toteavat lopuksi, että ainakin vuoden 2018 jälkeen INRAPin kustannuslaskenta esti ristiintukemisen, koska sitä oli vahvistettu edeltävinä vuosina (ks. johdanto-osan 170 kappale). Riippumattomana tilintarkastajana käytetty tilintarkastusyhtiö vahvisti tämän erityisesti vuosien 2018–2020 osalta (ks. johdanto-osan 170–173 kappale).

- (255) Näiden näkökohtien lisäksi komissio toteaa panneensa muodollisen tutkintamenettelyn aikana merkille 18 päivänä joulukuuta 2023 päivätyn asiantuntijalausannon, jonka Pariisin kauppatuomioistuim (tribunal de commerce de Paris) on tilannut osana EVEHAn (31 päivänä joulukuuta 2018) INRAPia vastaan nostamaa kannetta, joka koski INRAPin väitetyistä kilpailunvastaisista käytännöistä aiheutuneen vahingon korvaamista.
- (256) Asiantuntijalausunto perustuu johdanto-osan 254 kappaleessa mainittuun riippumattoman tarkastajan aiemmin tekemään tarkastukseen. Asiantuntijatodistaja teki seuraavan päätelmän:

”Yhteenvetona voidaan todeta, että suoritettuumme kaikki asianmukaisiksi katsomamme tarkastukset voimme vahvistaa, että 1 päivänä heinäkuuta 2021 päivätystä INRAPin tiedonannossa olevat tiedot ovat peräisin sen kustannuslaskentajärjestelmästä, joka on yhdenmukainen yleisen kirjanpidon kanssa.

Tässä raportissa analysoiduista ja edellä tiivistetysti esitetyistä syistä voimme vahvistaa liikevaihtoa koskevat luvut (jaoteltuina voittoa tavoittelevalle ja voittoa tavoittelemattomalle sektorille) [lihavointi asiantuntijatodistajan lisäämä].

Emme kuitenkaan pysty vahvistamaan kustannuksia koskevia tietoja (välittömien ja välillisten kustannusten prosentuaalinen jakautuminen toimintasektoreille), koska ei ole olemassa menetelmiä, joilla tietyt välilliset kustannukset voitaisiin kohdentaa riittävän objektiivisin ja luotettavin perustein [lihavointi asiantuntijatodistajan lisäämä].

Tämä ei sinänsä tarkoita, että INRAPin toimittamat tiedot välillisten kustannusten kohdentamisesta olisivat välttämättä virheellisiä. Se tarkoittaa, että nykytilanteessa näiden kustannusten kohdentamisessa näiden kahden toimintasektorin (voittoa tavoittelevan ja voittoa tavoittelemattoman sektorin) välillä käytettyä tärkeintä jakoperustetta ei ole perusteltu riittävästi, jotta tiedot voitaisiin vahvistaa, varsinkaan kun INRAPin käyttämä jakoperuste poikkeaa vastaavilla talouden aloilla yleisesti noudatetusta käytännöstä.” [alleviivaus komission lisäämä]

- (257) Komissio toteaa, että muun kuin taloudellisen toiminnan rahoittamisen jättäminen valtiontukisääntöjen ulkopuolelle edellyttää, että asianomaisen jäsenvaltion on varmistettava, ettei rahoitusta voida missään olosuhteissa käyttää ristiintukemiseen tai muun taloudellisen toiminnan välilliseen tukemiseen.
- (258) Komissio toteaa myös, että ristiintukeminen voidaan sulkea pois pitämällä erillistä kirjanpitoa, jakamalla kustannukset ja tulot asianmukaisesti sekä varmistamalla, että julkinen rahoitus ei hyödytä muita toimintoja ⁽⁸¹⁾.
- (259) Edellä esitetyt tiedot osoittavat kuitenkin, että sekä komission että kansallisten viranomaisten tai tuomioistuinten vuosia kestäneestä tarkastelusta huolimatta yksikään riippumaton tarkastaja ei ole pystynyt osoittamaan, että INRAPille aiheutuneiden kustannusten jakamiseen näiden kahden toimintasektorin (taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan) välillä käytetyt jakoperusteet ovat riittävästi perustellut, jotta ristiintukemisen riski voitaisiin sulkea pois.
- (260) Vaikka komissio hyväksyy Ranskan väitteet INRAPin käyttöön ottaman kustannuslaskentajärjestelmän olemassaolosta ja Ranskan viranomaisten pyrkimyksistä parantaa sitä (myös tulevaisuutta ajatellen), sen on kuitenkin arvioitava muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi, onko INRAPille myönnetty valtiontukea ristikkäistukien muodossa.
- (261) Tämän päätelmän perusteella komissio arvioi, täyttyvätkö kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätyt edellytykset.

6.2.2.2 Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteet

- (262) Kuten johdanto-osan 217 kappaleessa todetaan, tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu täysin sen toimintojen luonteesta. Unionin tuomioistuimen mukaan ”taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla”.

⁽⁸¹⁾ Ks. valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon 212 kohta.

- (263) Tarkasteltavana olevassa tapauksessa EVEHAN väittämä mahdollinen ristiintukeminen johtuu oletettavasti Ranskan valtion INRAPin ”muulle kuin kilpailuun perustuvalla” sektorille myöntämästä julkisesta rahoituksesta.
- (264) Sen vuoksi on määritettävä, minkä luonteista tämän rahoituksen kattama toiminta eli toiminta, johon liittyy arkeologisia tilausarviointoja, raporttien laatimista ja niistä saadun tiedon levittämistä, on (ks. 2.1.1 jakso).
- (265) Kuten Ranskan viranomaiset ovat selittäneet, arviointitoiminta on yleishyödyllinen julkinen palvelu, josta rakennuttaja ei maksa toimijalle.
- (266) Kuten jäljempänä selitetään, tälle toiminnalle ei ole todellisia markkinoita. Arviointitoiminta liittyy läheisesti maankäyttöön liittyviin valtion julkisiin tehtäviin, joilla pyritään suojelemaan arkeologista perintöä.
- (267) INRAP rahoittaa arviointitoimintansa valtion maksamalla toimintatuella. Tämä toiminta on yleishyödyllinen julkinen palvelu, jonka tavoitteena on arkeologisen perinnön säilyttäminen. Siinä pyritään ”tutkimusten, selvitysten tai kenttätöiden avulla tunnistamaan ja kuvaamaan alueella mahdollisesti olevat arkeologisen perinnön osatekijät ja esittämään tulokset raportissa” (kulttuuriperinnöstä annetun lain R523-15 §:n 1 momentti).
- (268) Arviointityön päätteeksi laaditaan raportti, joka toimitetaan valtiolle. Raportti on olennainen osa arviointia, ja siinä esitetään arvioinnin tulokset. Raportin laativat INRAP ja asiaankuuluvat paikallis- tai alueviranomaisten valtuutetut yksiköt. Raporteissa on tieteellistä tietoa, jonka avulla valtio voi määrätä rakennuttajat toteuttamaan asianmukaisia kulttuuriperinnön suojelutoimenpiteitä (arkeologiset tilaustutkimukset, kehittämishankkeen muutokset tai luokittelu historialliseksi muistomerkiksi).
- (269) Valtio sääntelee tätä työtä tiukasti. Se määrää ja hyväksyy arvioinnit ja valvoo niiden toteutusta, joka annetaan paikallis- tai alueviranomaisen valtuutetun yksikön tai INRAPin tehtäväksi. Rakennuttajat eivät valitse arvioinnin suorittajaa. Nimeämismenettelyä säännellään tiukasti lailla: arvioinnin suorittavat ensisijaisesti paikallis- tai alueviranomaisen valtuutetut yksiköt, ja jos ne eivät pysty siihen, arvioinnin suorittaa INRAP.
- (270) Arviointiraportti on tieteellistä arkeologista tietoa, hallinnollinen asiakirja ja julkinen asiakirja. Sen vuoksi arkeologian tutkijat voivat käyttää sitä rajoituksetta tieteellisiin tutkimuksiin, jotka eivät liity maankäyttöön.
- (271) INRAP harjoittaa tutkimustoimintaa (esimerkiksi toteuttaa tutkimushankkeita, laatii artikkeleita ja osallistuu tieteellisiin kokouksiin) ja toteuttaa aloitteita arkeologisten löytöjen julkistamiseksi (esimerkiksi järjestämällä näyttelyitä) erillään arkeologisiin tilaustutkimuksiinsa liittyvästä toiminnasta. Toiminta rahoitetaan kokonaisuudessaan INRAPin toimintatuella, eivätkä kolmannet osapuolet maksa siitä.
- (272) Arkeologiset tilausarvioinnit eivät näin ollen ole taloudellista tai kilpailuun perustuvaa toimintaa, kun otetaan huomioon, miten valtio hallinnoi sitä ja organisoii sen:
- 1) Ensinnäkin arkeologisten tilausarviointien palveluille ei ole markkinoita, koska valtio on päättänyt antaa tämän palvelun yksinomaan INRAPin tai paikallis- tai alueviranomaisen tehtäväksi.
 - 2) Toiseksi tämä toiminta kuuluu valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon 17 kohdassa tarkoitettuihin viranomaisen erioikeuksiin: ”Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan.”⁽⁸²⁾ Arkeologiset tilausarvioinnit liittyvät olennaisesti viranomaisen erioikeuksiin, jotka koskevat sitä, miten valtio haluaa hallinnoida maankäytön suunnittelua ja säilyttää arkeologisen ja historiallisen perintönsä. Tältä osin arkeologisten tilausarviointien tarkoituksena on aivan ilmeisesti selvittää, onko alueella aiemman

⁽⁸²⁾ Komission tiedonannon samassa kohdassa täsmennetään, että ”[y]ksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio [ei] ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisen erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja”.

ihmiskasutuksen jäänteitä, käyttäen asianmukaisia välineitä ja hyödyntäen pitkälle erikoistunutta tieteellistä tietämystä. Tämä analysointitehtävä on välttämätön arkeologisen perinnön säilyttämiseksi, ja sillä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, jolla ei ole taloudellista ulottuvuutta. Kyseessä on arkeologisen perinnön suojelutoimi, jota ei voida erottaa valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon 31 kohdassa tarkoitetusta tutkimustoiminnasta "tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi" tai "tutkimustulosten levittämisestä".

- 3) Lisäksi kun otetaan huomioon koko maassa standardoidusti tehtävien arkeologisten tilausarviointien erityisluonne ja rooli ja se, ettei tämäntyyppisille palveluille ole todellisia markkinoita, arviointitoiminta ei näytä olevan korvattavissa valtiontukea koskevan komission tiedonannon 36 kohdassa tarkoitetulla tavalla ⁽⁸³⁾.
- (273) Näin ollen kyse ei ole toiminnasta, joka koostuisi tavaroiden ja palvelujen tarjoamisesta tietyillä markkinoilla. Nämä kulttuuriset ja tieteelliset tehtävät, joilla pyritään voittoon tavoittelemattomaan yleishyödylliseen tavoitteeseen, ovat siis SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja luonteeltaan muita kuin taloudellisia tehtäviä.
- (274) Lisäksi valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon 34 kohdan mukaan "[t]iettyjen kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne siksi ole luonteeltaan kaupallisia", ja INRAPin arviointitoiminnan osalta asia näyttää olevan juuri näin.
- (275) Komission tiedonannon 37 kohdassa todetaan myös, että "[t]apauksissa, joissa yksikkö harjoittaa kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyviä toimintoja, joista jotkin ovat 34 ja 36 kohdassa tarkoitettuja muita kuin taloudellisia toimintoja ja jotkin taloudellisia toimintoja, sen saama julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin kuin se kattaa taloudellisiin toimintoihin liittyvät kustannukset".
- (276) Koska tarkasteltavana olevassa tapauksessa arviointitoimintaan liittyvä julkinen rahoitus ei kata SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, komissio katsoo, että se olisi periaatteessa jätettävä valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.
- (277) Sama päätelmä koskee tutkimukseen ja tulosten levittämiseen liittyviä toimia, koska ne ovat komission tiedonannon 31 kohdassa tarkoitettua tutkimustoimintaa "tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi" ja "tutkimustulosten levittämistä".
- (278) Tämän perusteella komissio katsoo, että nämä toiminnot eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa eivätkä siksi kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.
- (279) INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan – joka ei lähtökohtaisesti kuulu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan – ja taloudellisen toiminnan välinen ristiintukeminen vaikuttaisi kuitenkin arkeologisten tilaustutkimusten markkinoihin siltä osin kuin se mahdollistaisi sen, että INRAP saisi Ranskan valtiolta tukea, jota se voisi hyödyntää arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla.
- (280) Kuten johdanto-osan 217–221 kappaleessa todetaan, on selvää, että arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla INRAP on yritys, joka harjoittaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista taloudellista toimintaa.
- (281) Ottaen huomioon johdanto-osan 248–261 kappaleessa esitetyn komission analyysin ja päätelmän, jonka mukaan ei ole takeita ristiintukemisen estävästä luotettavasta kirjanpidon eriyttämisestä, komissio päätelee, että osa INRAPin muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnettävästä julkisesta rahoituksesta hyödyttää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yritystä, koska kyseinen rahoitus voitaisiin käyttää arkeologisiin kaivauksiin.

⁽⁸³⁾ Valtiontuen käsitteestä annetun tiedonannon 36 kohta: "Lisäksi monet kulttuuriin tai kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvät toiminnot eivät ole korvattavissa (esimerkiksi ainutlaatuisten asiakirjojen julkiset arkistot), minkä vuoksi todellisia markkinoita ei ole. Komissio katsoo, että myös nämä toiminnot olisi katsottava luonteeltaan muiksi kuin taloudellisiksi."

6.2.2.3 Valtion varojen käyttäminen ja toimenpiteen johtuminen valtiosta

- (282) INRAPin mahdollinen ristiintukeminen vuosina 2008–2021 koostuisi osittain seuraavasta INRAPin muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnetystä julkisesta rahoituksesta (ks. johdanto-osan 36 kappale):
- a) joulukuun 31 päivään 2015 saakka osa arkeologisista tilaustutkimuksista peritystä maksusta (RAP-maksusta) saaduista tuloista;
 - b) talousarvion määrärahoista maksetut tuet;
 - c) tammikuun 1 päivästä 2016 alkaen kulttuuriministeriön talousarviolaissa säädettyjen talousarvion määrärahojen muodossa maksama toimintatuki (ohjelma 175) ⁽⁸⁴⁾;
 - d) kulttuuriministeriön talousarviolaissa säädettyjen talousarvion määrärahojen muodossa maksama toimintatuki (ohjelma 186) ⁽⁸⁵⁾;
 - e) ranskalaisten tai Ranskan ulkopuolisten muiden julkisyhteisöjen kuin vastuuministeriöiden myöntämät erilaiset tuet ⁽⁸⁶⁾.
- (283) Ensinnäkin komissio huomauttaa, että kuten johdanto-osan 224 kappaleessa todetaan, INRAPin rahoituksesta säädetään kulttuuriperinnöstä annetun lain L524-1 §:ssä ⁽⁸⁷⁾ ja että rahoituksen myöntää Ranskan valtio tai jokin julkisyhteisö.
- (284) Toiseksi komissio katsoo, että edellä (johdanto-osan 282 kappaleessa) mainittu rahoitus on valtion varoja. Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että RAP-maksu toimi ainakin 31 päivään joulukuuta 2015 saakka verona, joka oli korvamerkitty suoraan i) kansalliselle arkeologisten tilaustutkimusten rahastolle, jäljempänä 'FNAP', ja ii) arviointeja suorittaville toimijoille (INRAP ja paikallis- tai alueviranomaiset). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vero, joka määrätään ja kohdennetaan tuensaajille (käsiteltävänä olevassa tapauksessa FNAPille ja arviointeja suorittaville toimijoille) sitovasti kansallisella lainsäädännöllä ⁽⁸⁸⁾, on valtion varoja.
- (285) Lisäksi julkisyhteisön (kulttuuriministeriön tai muu julkisyhteisön) myöntämät tuet ovat luonteeltaan valtion varoja, kuten tämän päätöksen johdanto-osan 226 kappaleessa todetaan.

6.2.2.4 Toimenpiteen valikoivuus

- (286) Jotta toimenpidettä voidaan pitää valtioneutena, sen on oltava valikoiva, mikä tarkoittaa, että sen on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla suosittava "jotakin yritystä tai tuotannonalaa".
- (287) Kysymys INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan ja taloudellisen toiminnan välisestä ristiintukemisesta koskee ainoastaan INRAPia, vaikka sillä kilpailuun perustuvalla talouden alalla, jolla INRAP toimii, toimii myös muita SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä.
- (288) Koska kyse on yksittäisestä tuesta, on oletettavaa, että tuki on valikoivaa ⁽⁸⁹⁾. INRAP on ainoa rahoituksen saaja, eikä voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että rahoitus hyödyttää sen taloudellista toimintaa.
- (289) Näin ollen toimenpide on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla valikoiva.

⁽⁸⁴⁾ Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tällä tuella korvattiin 1 päivästä tammikuuta 2016 alkaen INRAPin suoraan perimä RAP-maksu, joka on sen jälkeen maksettu valtion yleiseen talousarvioon.

⁽⁸⁵⁾ Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että tällä tuella rahoitettiin INRAPin tutkimusta ja kulttuurista levittämistä koskevia tehtäviä.

⁽⁸⁶⁾ Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että nämä tuet maksettiin kohdennettujen ja muiden kuin kilpailuun perustuvien, erityisesti ehdotuspyyntöjen avulla valittujen toimien toteuttamisesta ja niiden määrät olivat suhteellisen pieniä.

⁽⁸⁷⁾ Ks. johdanto-osan 35 kappale.

⁽⁸⁸⁾ Ks. esimerkiksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.3.1977, Steinike & Weinlig v. Saksa, 78/76, 21–22 kohta.

⁽⁸⁹⁾ Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 4.6.2015, komissio v. MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60 kohta.

6.2.2.5 Taloudellisen edun olemassaolo

- (290) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu taloudellinen etu on mikä tahansa hyöty, jota yritys ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä. Edun voi muodostaa positiivisen taloudellisen edun myöntäminen tai vapautus taloudellisista rasitteista. Viimeksi mainittu on laaja käsite, joka kattaa kaikki sellaisten maksujen lievennykset, jotka tavallisesti sisältyvät yrityksen budjettiin.
- (291) Komissio toteaa ensinnäkin, että koska ei ole mitään takeita siitä, että osalla johdanto-osan 282 kappaleessa luetellusta valtion rahoituksesta ei ristiintuettu INRAPin taloudellista toimintaa, ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että rahoitus vapautti INRAPin sen taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyvistä kustannuksista.
- (292) Toiseksi komissio viittaa johdanto-osan 237–240 kappaleessa esittämäänsä arviointiin, joka koskee Altmarktuomion soveltamatta jättämistä julkisen palvelun kustannuksiin myönnettäviin tukiin, ja katsoo, että kyseistä tuomiota ei voida soveltaa myöskään tähän toimenpiteeseen.
- (293) Koska INRAP saa taloudellisen edun, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ja sen taloudellinen tilanne paranee valtion tai muiden julkisyhteisöjen toimenpiteen johdosta, on katsottava, että INRAP saa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista etua.

6.2.2.6 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

- (294) Valtion myöntämän toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan vastaanottajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee.
- (295) Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua.
- (296) Kuten tämän päätöksen johdanto-osan 19–21 kappaleessa todetaan, arkeologisten tilaustutkimusten markkinat avattiin kilpailulle 1 päivänä elokuuta 2003 annetulla lailla nro 2003/707. Näin ollen INRAPille kilpailuun perustuvalla sektorilla (erityisesti muuhun kuin taloudelliseen toimintaan saadulla rahoituksella tapahtuvan ristiintukemisen avulla) myönnetty etu voisi vahvistaa sen kilpailuasemaa muihin arkeologisia tilaustutkimuksia suorittaviin toimijoihin nähden.
- (297) Kauppaan kohdistuvan vaikutuksen osalta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole tarpeen osoittaa, että tuella on tosiasiallinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan ainoastaan, että se voi vaikuttaa tällaiseen kauppaan.
- (298) Elokuun 1 päivänä 2003 annetun lain nro 2003/707 nojalla muiden jäsenvaltioiden toimijat pääsivät Ranskan markkinoille. Näin ollen INRAPin saama taloudellinen etu, joka johtaa sen kilpailuun perustuvan sektorin ristikkäistukien muodossa saamaan tukeen, voi vaikeuttaa näiden toimijoiden pääsyä markkinoille ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (299) Edellä esitetyn perusteella komissio päätelee, että toimenpiteen on katsottava vääristävän tai olevan omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.2.2.7 Päätelmä, joka koskee luokittelua tueksi sillä perusteella, että INRAPin kustannuslaskentajärjestelmä ei anna takeita ristiintukemisen puuttumisesta

- (300) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että se ei ole saanut muodollisessa tutkintamenettelyssä mitään ratkaisevaa näyttöä, jonka perusteella se voisi sulkea varmasti pois ristiintukemisen olemassaolon. Riippumattomien tarkastajien laatimissa kirjanpitoraporteissa, erityisesti edellä mainitussa 18 päivänä joulukuuta 2023 annetussa viimeisimmässä raportissa (ks. johdanto-osan 255 ja 256 kappale), korostetaan, ettei ole olemassa menetelmää, jolla tietyt välilliset kustannukset voitaisiin kohdentaa riittävän objektiivisin ja luotettavin perustein. Näin ollen raporteissa ei validoida INRAPille sen taloudellisesta ja muusta kuin taloudellisesta toiminnasta aiheutuneiden kustannusten kohdentamiseen käytettyä pääasiallista jakoperustetta.

- (301) Koska i) riippumattomat tarkastajat eivät useista tarkastuksista huolimatta ole validoineet pääasiallista kustannusten jakoperustetta, joka on ainoa keino estää ristiintukeminen, ja ii) kaikki SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätty edellytykset täyttyvät, komissio päättää, että INRAPin muun kuin taloudellisen toiminnan yhteydessä saama julkinen rahoitus on kyseisessä artiklassa tarkoitettua valtiontukea, koska sitä voidaan käyttää INRAPin taloudelliseen toimintaan arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla.

6.3 Tarkasteltavana olevien toimenpiteiden sääntöjenvastaisuus

- (302) Komissio toteaa, että Ranskan viranomaiset ovat jo myöntäneet tuet julkisen palvelun kustannuksiin ⁽⁹⁰⁾ sekä rahoituksen, jota voitaisiin mahdollisesti käyttää INRAPin taloudellisen toiminnan ristiintukemiseen.
- (303) Koska Ranskan viranomaiset eivät ilmoittaneet näistä toimenpiteistä ennen niiden toteuttamista, ne eivät noudattaneet SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista velvollisuuttaan ja INRAPille myönnetty valtiontuki on sääntöjenvastaista.

6.4 Tarkasteltavana olevien toimenpiteiden soveltuvuus sisämarkkinoille

- (304) Ranskan viranomaiset väittävät, että tarkasteltavana olevat julkisen palvelun kustannukset katetaan puitejärjestelmästä SA.42681 (joka on hyväksytty yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan nojalla) (ks. johdanto-osan 192–197 kappale).
- (305) Ottaen huomioon päätelmänsä, jonka mukaan kirjanpitoa ei ollut eriytetty luotettavasti ja aukottomasti (ks. 6.2.2.1 kohta), komissio katsoo kuitenkin, että ainakaan yksi yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan edellytyksistä ei täyty. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Toimintatuen osalta tukimäärä ei saa ylittää toiminnasta aiheutuvien tappioiden ja kohtuullisen voiton kattamiseksi välttämätöntä määrää kyseisen ajanjakson aikana. Tämä on varmistettava etukäteen kohtuullisten ennusteiden perusteella tai takaisinperintämenettelyllä.” Koska kirjanpitoa ei ollut eriytetty aukottomasti ja luotettavasti taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välillä, kyseiset kustannukset ja tulot olisi mahdotonta määrittää täsmällisesti arkeologisten tilaustutkimusten osalta erityisesti tapauksissa, joissa INRAP toimii viimesijaisena toimijana. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan 5 kohdassa säädetään erityisesti, että toimintatuen osalta tukikelpoisiin kustannuksiin kuuluvat ”toimintakustannukset, jotka liittyvät suoraan [hankkeeseen]”, ”hankkeen parissa työskentelevästä henkilöstöstä aiheutuvat kustannukset” ja ”kustannukset, jotka aiheutuvat ulkopuolisten konsulttien ja palveluntarjoajien tarjoamista neuvonta- ja tukipalveluista”. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa ei ole mahdollista yksilöidä etukäteen hankkeita, joissa INRAP toimii viimesijaisena toimijana, ja jotkin kyseiseen toimintaan liittyvät kustannukset (ks. taulukko 3), kuten tilojen ylläpidosta aiheutuvat lisäkustannukset, eivät liity mihinkään tiettyihin hankkeisiin, koska ne ovat pysyviä rakenteellisia kustannuksia.
- (306) Vaikka Ranskan viranomaiset ovat esittäneet tämän perusteena, jonka nojalla tuen voitaisiin katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, komissio katsoo tästä syystä, ettei tätä oikeusperustaa voida soveltaa tarkasteltavana olevaan tapaukseen.
- (307) Tämän vuoksi on tutkittava, kuuluuko INRAPin saama rahoitus jonkin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa esitetyn perusteen piiriin. Tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos komissio katsoo, että se kuuluu jonkin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa luetellun perusteen piiriin ⁽⁹¹⁾.
- (308) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.
- (309) Koska EVEHAN riitauttavat toimenpiteet – sekä julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet että mahdolliset ristikkäistuet – kuuluvat arkeologisten tilaustutkimusten julkisen rahoituksen piiriin, ne ovat kokonaisuudessaan kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvän taloudellisen toiminnan rahoitusta. Sen vuoksi molempien toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille on tarkasteltava 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella.

⁽⁹⁰⁾ Johdanto-osan 305 kappaleessa esitetyistä syistä komissio katsoo, että kyseinen tuki ei kuulu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kaltaisen vapautusjärjestelyn piiriin ja että se on näin ollen sääntöjenvastaista SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

⁽⁹¹⁾ SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdassa määrätty vapautukset koskevat a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen tietyillä alueilla, b) tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen, c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen sekä e) muuta tukea, josta neuvosto päättää.

- (310) Ranskan viranomaiset vetoavat tähän oikeusperustaan ja väittävät sen perusteella, että molemmat toimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille (ks. johdanto-osan 199–210 kappale).
- (311) Ranskan viranomaiset selittävät erityisesti, että kaikki INRAPin taloudellisen toiminnan sektorilla toteuttamat toimet edistävät arkeologisen perinnön säilyttämistä ja kulttuuripoliittisia tavoitteita erityisesti suojelemalla ja edistämällä Ranskan arkeologista perintöä (ks. johdanto-osan 201 kappale).
- (312) Viranomaiset selittävät erityisesti, että sellaisissa arkeologisissa kaivauksissa, jotka INRAP suorittaa viimesijaisena toimijana, se ei pystyisi hoitamaan tehtäviään ilman EVEHAN riittävää rahoitusta. Ranskan viranomaiset väittävät, että INRAPin saaman rahoituksen tarkoituksena oli nimenomaan kulttuurin edistäminen ja kulttuuri-perinnön säilyttäminen (ks. johdanto-osan 202 kappale).
- (313) Lisäksi Ranskan viranomaiset toteavat, että INRAPille myönnetty rahoitus rajoittui sen talousarvio-, rahoitus- ja operatiivisten tarpeiden kattamiseen, koska INRAPin käyttökate vuosina 2008–2020 oli hyvin pieni, vain [0,5–2] prosenttia, jolloin tase oli [...] miljoonaa euroa (ks. johdanto-osan 204 kappale), ja että rahoitus ei voinut vaikuttaa kaupankäynnin edellytyksiin ja kilpailuun yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (ks. johdanto-osan 207 ja 208 kappale).
- (314) EVEHA sitä vastoin toteaa vastauksena aloittamispäätökseen esittämässään huomautuksessa, että tämä sisämarkkinoiden soveltuvuuden arviointitapa ei ole oikeudellisesti asianmukainen (ks. 4.1 ja 4.2 jakso).

6.4.1 *Mahdollisuus tutkia yhdessä tarkasteltavana olevien toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella*

- (315) Ennen kuin komissio analysoi tarkasteltavana olevien toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille, sen on tutkittava EVEHAN väitteet selvittääkseen, ovatko ne perusteltuja, ja jos ovat, onko niin, ettei toimenpiteiden sisämarkkinoille soveltuvuutta voida arvioida yhdessä, kuten aloittamispäätöksessä kaavailtiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella.

6.4.1.1 EVEHAN väitteet yhteisen arvioinnin soveltumattomuudesta

- (316) EVEHA väittää, että ennen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia toimenpide on luokiteltava valtiontueksi (ks. johdanto-osan 74–75 kappale), että tämä luokittelu on tehtävä kunkin toiminnon ja kunkin merkityksellisen markkinan osalta (ks. johdanto-osan 76–78 kappale) ja että kaikkea rahoitusta ei voida luokitella valtiontueksi, koska viranomaisten mukaan osa INRAPin harjoittamasta toiminnasta on luonteeltaan muuta kuin taloudellista (ks. johdanto-osan 79–81 kappale). Lisäksi EVEHA väittää, että sen komission valtiontukipäätöksistä tekemän analyysin mukaan komission on useista toimenpiteistä muodostuvan kokonaisuuden sisämarkkinoille soveltuvuutta tutkiessaan periaatteessa yksilöitävä ja tutkittava kukin toimenpide erikseen sen määrittämiseksi, onko se valtiontukea ja soveltuuko se sisämarkkinoille (ks. johdanto-osan 82 kappale).

6.4.1.2 Komission analyysi vastauksena EVEHAN esittämiin väitteisiin

- (317) Ensinnäkin: koska kyseiset toimenpiteet on 6.2 jaksossa esitetyistä syistä luokiteltava valtiontueksi, EVEHAN ensimmäinen väite (ks. johdanto-osan 316 kappale) on käytännössä tehoton.
- (318) Toiseksi: koska sekä julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävät tuet että mahdolliset ristikkäiset kattavat arkeologiset tilaustutkimukset, jotka muodostavat yhden toiminnon (riippumatta siitä, miten ne rahoitetaan) ja yhdet merkitykselliset markkinat, myös tätä seikkaa koskeva väite on tehoton.
- (319) Kolmanneksi: Vaikka merkittävä osa INRAPin saamasta rahoituksesta on tarkoitettu muuhun kuin taloudelliseen toimintaan (ks. johdanto-osan 262–278 kappale), komission yksilöimän valtiontuen (ks. 6.2 jakso) tarkoituksena on tukea ainoastaan arkeologisia tilaustutkimuksia, joiden taloudellista luonnetta ei kiistetä. Näin ollen EVEHAN väite on samasta syystä tehoton.

- (320) Väitteestä, joka koskee komission oletettua velvoitetta (tai sen päätöksentekokäytäntöä) yksilöidä jokainen tukitoimenpide ja tutkia sen jälkeen kukin toimenpide erikseen sen määrittämiseksi, olisiko se luokiteltava valtiontueksi ja soveltuuko se sisämarkkinoille, komissio toteaa, että se on yksilöinyt tukitoimenpiteet erikseen (julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet ja mahdolliset ristikkäistuet) ja todennut, että ne kohdennettiin samaan taloudelliseen toimintaan eli INRAPin arkeologisiin tilaustutkimuksiin ja että kyseinen toiminta voidaan luokitella kulttuuriin liittyväksi siinä mielessä, että se edistää kulttuuriperinnön säilyttämistä. Sen vuoksi komissio katsoo myös tämän EVEHAN esittämän väitteen olevan tehoton.

6.4.1.3 EVEHAN väitteet 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan soveltumattomuudesta

- (321) Ensinnäkin EVEHA väittää huomautuksissaan, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei voida soveltaa kyseessä oleviin toimenpiteisiin, koska kaikenlainen ristiintukeminen on "kielletty tiukasti ja yleisesti" sekä vakiintuneessa oikeuskäytännössä että komission päätöksentekokäytännössä (ks. johdanto-osan 86–89 kappale).
- (322) Toiseksi EVEHA väittää, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa on sovellettava tiukasti eikä sitä sovelleta kulttuurialan "yleisiin" tukiin (ks. johdanto-osan 91 ja 92 kappale). Lisäksi EVEHA väittää, että 107 artiklan 3 kohdan d alakohta ei voi kattaa tukea, joka on varattu vain yhdelle toimijalle, vaan ainoastaan tuen, joka myönnetään alan kehitystä edistävälle toimijoiden ryhmälle (ks. johdanto-osan 93 kappale).
- (323) Kolmanneksi EVEHA väittää, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohtaa ei selvästikään voida soveltaa tarkasteltavana oleviin toimenpiteisiin, koska Ranskan viranomaiset eivät ole koskaan viitanneet siihen perusteena, jonka nojalla tuki olisi katsottava sisämarkkinoille soveltuvaksi.

6.4.1.4 Komission analyysi vastauksena EVEHAN esittämiin väitteisiin

- (324) Ensinnäkin, toisin kuin EVEHA väittää, muun kuin taloudellisen ja taloudellisen toiminnan välinen ristiintukeminen aiheuttaa ainoastaan sen, että rahoitus, joka muutoin jäisi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle (koska sillä tuetaan ensisijaisesti muuta kuin taloudellista toimintaa – ks. johdanto-osan 262–278 kappale), luokitellaan kyseisessä artiklassa tarkoitetuksi valtiontueksi, jos kyseistä rahoitusta voidaan käyttää taloudelliseen toimintaan (tässä tapauksessa arkeologisiin kaivauksiin).
- (325) Vaikka SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään yleisperiaatteesta, jonka mukaan valtiontuki on kiellettyä, saman artiklan 2 ja 3 kohdassa sallitaan tällaisen tuen toteaminen sisämarkkinoille soveltuvaksi tietyin edellytyksin. Se, että rahoitusta voitaisiin mahdollisesti käyttää ristikkäistukiin, ei vaikuta erityisesti SEUT-sopimuksen 107 artiklan soveltamiseen, ja rahoitusta on analysoitava arkeologisiin tilaustutkimuksiin myönnettävänä tukena, jotta voidaan arvioida sen soveltuvuutta sisämarkkinoille.
- (326) Toiseksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää "tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla".
- (327) Koska kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen myönnettävästä tuesta ei ole erityistä ohjeistusta, komissio arvioi näitä tavoitteita edistämään tarkoitettujen toimenpiteiden soveltuvuutta sisämarkkinoille suoraan perustamissopimuksen perusteella.
- (328) Jotta valtiontuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla, sen on siis täytettävä kaksi edellytystä, joista toisen mukaan sillä on edistettävä kulttuuria ja kulttuuriperintöä ja toisen, kielteisesti muotoillun edellytyksen mukaan sillä ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (329) Sen vuoksi komissio katsoo, että toisin kuin EVEHA väittää, tuen katsominen sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla ei edellytä, että tuki olisi tarkoitettu johonkin tiettyyn kulttuurihankkeeseen.

- (330) Edellyttäen, että tuki täyttää edellä mainitut kaksi vaatimusta, komissio katsoo lisäksi, ettei ole pakottavaa syytä sulkea pois sen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla vain siksi, että tuki hyödyttää yhtä toimijaa eikä samalla alalla toimivien toimijoiden ryhmää. SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdassa ei suljeta pois yksittäistä tukea, ja komissio toteaa, että EVEHA ei tältä osin vetoa oikeuskäytäntöön tai komission päätöksentekokäytäntöön.
- (331) Kolmanneksi komissio toteaa, että komission tehtävänä on arvioida valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille riippumatta siitä, miten jäsenvaltio on luokitellut tietyn toimenpiteen. Lisäksi komissio toteaa Ranskan viranomaisten selittäneen muodollisen tutkintamenettelyn yhteydessä, että niiden näkemyksen mukaan kyseiset toimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla, ja perustelleen näkemyksensä (ks. johdanto-osan 199–210 kappale). Näin ollen EVEHAN väitettä ei voida hyväksyä.

6.4.1.5 Päätelmä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan soveltamisesta kaikkiin tarkasteltavana oleviin tukitoimenpiteisiin

- (332) Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissio katsoo, että vaikka EVEHA vastustaa periaatteessa komission aloittamispäätöksessä ehdottamaa sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan perusteella, mikään EVEHAN väitteistä ei anna aihetta katsoa, ettei tätä arviointitapaa voitaisi soveltaa tarkasteltavana oleviin toimenpiteisiin.

6.4.2 Tarkasteltavana olevien toimenpiteiden soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla

- (333) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan ”tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen” voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana, ”jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.
- (334) Jotta tuki kuuluisi tämän artiklan soveltamisalaan, i) tuen on oltava tarkoitettu kulttuurin tai kulttuuriperinnön edistämiseen ja ii) se ei saa muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

6.4.2.1 Kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen

- (335) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti tuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, jos se on tarkoitettu kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.
- (336) Tässä yhteydessä komissio toteaa, että on jäsenvaltioiden tehtävä määrittää, mitkä hankkeet ja toimet kuuluvat kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen piiriin. Komissiolla on ainoastaan harkintavalta päättää, onko kyseinen jäsenvaltio tehnyt arvioinnissaan ilmeisiä virheitä.

6.4.2.1.1 Tuella tuettujen kulttuuritoimintojen yksilöinti

- (337) Ensinnäkin komissio toteaa, että INRAPin tehtävänä on kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-1 §:n mukaisesti muun muassa suorittaa arkeologisia tilaustutkimuksia ⁽⁹²⁾, myös viimesijaisena toimijana, jos mikään muu toimija ei halua tarjota tai kykene tarjoamaan kyseistä palvelua.
- (338) Näin ollen L523-1 §:stä seuraa yksiselitteisesti, että INRAPin arkeologisten kaivausten yhteydessä saamalla rahoituksella, mukaan lukien tarkasteltavana olevat valtiontukitoimenpiteet, on tarkoitus edistää ja säilyttää Ranskan arkeologista perintöä.
- (339) Lisäksi kulttuuriperinnöstä annetun lain L521-1 §:ssä todetaan nimenomaisesti, että arkeologisiin tilaustutkimuksiin liittyvän toiminnan tarkoituksena on edistää (arkeologista) kulttuuriperintöä, joka on yksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdassa esitetystä perusteista.

⁽⁹²⁾ Ks. johdanto-osan 10 kappale.

6.4.2.1.2 Sen osoittaminen, edistääkö tuki tosiasiallisesti kulttuuria ja kulttuuriperintöä

- (340) Kuten Ranskan viranomaiset selittivät muodollisen tutkintamenettelyn aikana (ks. 5.2.1 ja 5.2.2 jakso), INRAPin taloudellisen toimintansa yhteydessä (eli arkeologisten tilaustutkimusten alalla) saaman rahoituksen tarkoituksena ja vaikutuksena on kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistäminen.
- (341) Komissio toteaa ensinnäkin, että osa INRAPin saamasta julkisesta rahoituksesta (julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet) antaa INRAPille mahdollisuuden täyttää oikeudelliset velvoitteensa ja kattaa (ainoastaan) osan yleiseen etuun liittyvistä kustannuksista, jotka sille on määrätty lailla sen varmistamiseksi, että arkeologisia tilaustutkimuksia suoritetaan kaikissa olosuhteissa, jotta kehittämis- ja rakennusmarkkinoille ei aiheudu haittaa.
- (342) INRAPilta edellytetään seuraavaa: i) sillä on oltava asiantuntemusta, joka kattaa kaikki arkeologiset kaudet ja geomorfologiset olosuhteet, ii) sen on suoritettava kaivauksia, joista rakennuttajien tarjouspyynnöissä ei ole tehty tarjouksia, ja iii) sen on otettava kaivauspaikka hoitaakseen, jos toimija lopettaa toimintansa kaivauksen aikana. Nämä ovat tehtäviä, jotka Ranskan viranomaiset ovat julkista valtaa käyttäessään todenneet merkityksellisiksi kulttuuriperinnön edistämisen kannalta.
- (343) Toiseksi INRAP osallistuu (viimesijaisena toimijana toimimista koskevien velvollisuuksiensa lisäksi) muiden julkisten ja yksityisten toimijoiden tavoin kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen lakisääteisillä arkeologisilla kaivauksilla, joiden tarkoituksena on Ranskan arkeologisen perinnön säilyttäminen. Koska mahdolliset julkisesta rahoituksesta johtuvat ristikkäiset käytettäisiin väistämättä arkeologisten kaivausten markkinoilla, ne edesauttaisivat myös kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä.
- (344) Arkeologiset kaivaukset ovat olennainen osa Ranskan käyttöön ottamaa kulttuuriperinnön edistämispolitiikkaa. Verrattuna arviointi- ja tutkimustoimiin (jotka ovat tuotantoketjun alkupään toimia, joilla tunnistetaan Ranskan arkeologiseen perintöön erottamattomasti kuuluvat mahdolliset teokset) arkeologiset kaivaukset ovat kulttuuriperinnön säilyttämisen etulinjassa, koska niiden avulla kulttuuriperintö voidaan tunnistaa ja säilyttää ennen kuin se saattaisi muuttua rakennustöiden seurauksena. Se, että näiden kaivausten suorittamiseksi edellytetään valtion akkreditointia, osoittaa niiden merkityksen Ranskan valtiolle. Akkreditoinnin myöntää valtio (kulttuuriministeriö ja tutkimusministeriö) pyydettyään lausunnon kansalliselta arkeologisen tutkimuksen neuvostolta (CNRA). Näin taataan, että akkreditoituilla arkeologisilla toimijoilla on tarvittava tieteellinen asiantuntemus ja toimintavalmiudet, ja eritellään arkeologiset kaudet, joiden osalta organisaatio on akkreditoitu (paleoliittinen kivikausi, neoliittinen kivikausi, metallikaudet, klassinen kausi, keskiaika, uusi aika ja nykyaika).

6.4.2.1.3 Arviointi siitä, onko tuki ja/tai toiminta sovellettavan EU:n lainsäädännön mukaista

- (345) Komissio toteaa ensinnäkin, että poiketen yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuki on kielletty, SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti on mahdollista sallia kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen myönnettävä valtiontuki.
- (346) Komissio toteaa myös, että kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä koskevat tavoitteet on nimenomaisesti vahvistettu SEUT-sopimuksen 167 artiklassa, jossa määrätään, että "[u]nioni myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi pitäen arvossa niiden kansallista ja alueellista monimuotoisuutta ja korostaen samalla niiden yhteistä kulttuuriperintöä" ja että "[u]nioni pyrkii toiminnallaan rohkaisemaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemaan ja täydentämään niiden toimintaa seuraavilla aloilla: – Euroopan kansojen kulttuurin ja historian tuntemuksen ja sitä koskevan tiedon levityksen parantaminen, – Euroopan kannalta merkittävän kulttuuriperinnön säilyttäminen ja suojaaminen [...]".
- (347) Komissio toteaa lopuksi, että osapuolet eivät muodollisen tutkintamenettelyn aikana viitanneet sovellettavan EU:n lainsäädännön rikkomiseen.
- (348) Näin ollen komissiolla ei ole syytä epäillä, että toimenpiteet ja tukea saavat toimet eivät olisi sovellettavan EU:n lainsäädännön mukaisia.

6.4.2.2 Tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla

6.4.2.2.1 Niiden markkinoiden yksilöinti, joihin tuki vaikuttaa

- (349) Johdanto-osan 47, 48 ja 218–222 kappaleessa esitettyjen selitysten perusteella markkinat, joihin EVEHAN riitauttava tuki vaikuttaa, ovat arkeologisten tilaustutkimusten markkinat. Nämä markkinat ovat avoimet kilpailulle, ja INRAP ja muut yksityiset toimijat, kuten EVEHA, toimivat niillä.

6.4.2.2.2 Tuen myönteisten vaikutusten yksilöinti

- (350) INRAPille myönnetyllä tuella on useita myönteisiä vaikutuksia kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.
- (351) Ensinnäkin se, että INRAP suorittaa toimenpiteitä arkeologisen perinnön säilyttämisen kaikissa vaiheissa (arviointista kaivauksiin ja kulttuuriperinnön edistämiseen) erottaa sen yleisesti ottaen toimijoista, jotka toimivat vain arkeologisten kaivausten markkinoilla.
- (352) Lisäksi komissio toteaa, että erityisesti arkeologisten kaivausten markkinoilla INRAPilla on erityisiä velvoitteita, joiden perusteella sen on a) suoritettava kaivauksia, joista rakennuttajien tarjouspyynnöissä ei ole tehty tarjouksia⁽⁹³⁾, ja b) otettava hoitaakseen kaivauspaikka, jos toimija lopettaa toimintansa kaivauksen aikana⁽⁹⁴⁾. Tätä varten INRAPilla on asiantuntemusta, joka kattaa koko maan, kaikki arkeologiset kaudet ja kaikki geomorfologiset olosuhteet.
- (353) Tämän seurauksena INRAPin toiminta markkinoilla ei aina perustu tiukasti voitontavoitteluun (etenkään silloin, kun se toimii viimesijaisena toimijana eikä saa aina odotettua korvausta), ja siksi sen valtiolta saama taloudellinen tuki on tarpeen, jotta se voi hoitaa tehtävänsä.
- (354) Lisäksi tämä näkökohta erottaa INRAPin valtion akkreditoimista yksityisistä toimijoista, koska ne voivat valita kaupallisten periaatteidensa ja voitontavoittelun perusteella maantieteellisen toiminta-alueensa sekä ne arkeologiset kaudet ja alat, joita koskevaa asiantuntemustaan ne haluavat kehittää.
- (355) Näin ollen INRAP voi saamansa tuen ansiosta hoitaa keskeisen tehtävänsä Ranskan kulttuuriperinnön säilyttämisessä, mutta (sille asetettujen velvoitteiden vuoksi) sen läsnäolo markkinoilla antaa myös pienemmille yksityisille markkinatoimijoille mahdollisuuden keskittyä tiettyihin hankkeisiin/toimintoihin ilman INRAPille asetettua rasitetta.

6.4.2.2.3 Kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvien toimenpiteen kielteisten vaikutusten rajoittaminen

- (356) Seuraavassa jaksossa komissio arvioi näkökohtia, jotka auttavat rajoittamaan kyseisen toimenpiteen kielteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan.
- (357) Tässä yhteydessä komissio ottaa huomioon seuraavat periaatteet:
- 1) valtion toteuttamien toimien tarve: valtiontukitoimenpide on kohdennettava tilanteeseen, jossa tuella saadaan aikaan sellainen merkittävä vaikutus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin, esimerkiksi korjaamalla markkinoiden toimintapuute tai puuttumalla oikeudenmukaisuutta tai koheesiota koskevaan ongelmaan;
 - 2) tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuus: ehdotetun tukitoimenpiteen on oltava tarkoituksenmukainen väline halutun tavoitteen saavuttamiseksi;
 - 3) tuen oikeasuhteisuus: tuen määrä ja intensiteetti on rajoitettava vähimmäistasoon, joka on tarpeen taloudellisen toiminnan edistämiseksi, ja vähimmäistasoon, joka on tarpeen asianomaisten yritysten kannustamiseksi tekemään lisäinvestointeja tai harjoittamaan ylimääräistä toimintaa; ja
 - 4) tuen läpinäkyvyys.

⁽⁹³⁾ Kaupunkisuunnittelulain L523-10 § ja tämän päätöksen johdanto-osan 147 kappale.

⁽⁹⁴⁾ Kaupunkisuunnittelulain L523-13 § ja tämän päätöksen johdanto-osan 147 kappale.

6.4.2.2.3.1 Tuen tarve

- (358) Tuen tarpeellisuuden osoittamiseksi on todettava, että toimenpiteiden avulla voidaan toteuttaa kulttuurin edistämistä ja kulttuuriperinnön säilyttämistä koskevia toimia, joita ei olisi muutoin toteutettu tai ei olisi toteutettu ainakaan samoilla ehdoilla.
- (359) INRAP voi sille myönnetyn tuen avulla täyttää Ranskan lainsäädännön mukaiset erityisvelvoitteensa erityisesti silloin, kun se toimii arkeologisia tilaustutkimuksia suorittavana viimesijaisena toimijana.
- (360) Komissio toteaa tässä yhteydessä, että kuten Ranskan viranomaiset ovat selittäneet, INRAPille arkeologisten kaivausten markkinoilla asetetut velvoitteet eivät ole kannattavia ja aiheuttavat merkittäviä tappioita, joiden määrä on yhteensä noin [...]–[...] miljoonaa euroa vuodessa (ks. johdanto-osan 148–149 kappale).
- (361) Lisäksi komissio toteaa, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävänä tukena myönnetty valtiontuki ei riitä kattamaan INRAPille aiheutuneita lisäkustannuksia (tämä koskee esimerkiksi vuosia 2015–2021, jolloin näistä velvoitteista aiheutui saaduista julkisista tuista huolimatta noin [7–28] miljoonan euron alijäämä). Tämä on vieläkin ilmeisempää, jos otetaan huomioon, että ennen vuotta 2015 INRAPin oli rahoitettava yksinään ja ilman julkista tukea lisäkustannukset, joista sen oli vastattava viimesijaisena toimijana toimimista koskevien velvoitteidensa vuoksi. INRAP vastasi vuosina 2008–2015 ⁽⁹⁵⁾ yksinomaan arkeologisten kaivausten markkinoilta saamiensa tulojen avulla näiden toimien kustannuksista, joista se olisi mahdollisesti voinut saada valtiolta korvauksen, kuten tapahtui vuoden 2015 jälkeen.
- (362) Tästä seuraa, että ilman (joko suoraan julkisen palvelun kustannuksiin myönnettävillä tuilla tai mahdollisilla ristikkäistuilla myönnettyä) rahoitusta INRAP ei olisi voinut toimia viimesijaisena toimijana arkeologisten kaivausten markkinoilla.
- (363) Komissio katsoo näin ollen, että INRAPin arkeologisten tutkimusten tukemiseen tarkoitettu julkinen rahoitus on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa Ranskan viranomaisten tavoite eli kulttuuriperinnön säilyttäminen.

6.4.2.2.3.2 Tuen tarkoituksenmukaisuus

- (364) Toimenpide on tarkoituksenmukainen politiikan väline kulttuuritoiminnan ja kulttuuriperinnön edistämiseksi, jos samaa tulosta ei voida saavuttaa muilla, vähemmän vääristävillä politiikan välineillä tai muilla, vähemmän vääristävillä toimenpiteillä.
- (365) Toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta komissio toteaa, että ne ovat valtion tukia, joiden avulla INRAP voi harjoittaa taloudellista toimintaansa arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla erityisesti silloin, kun INRAP vastaa kustannuksista, joista se ei olisi vastannut toimiessaan puhtaasti kaupalliselta pohjalta, kuten muut markkinoilla toimivat yksityiset toimijat.
- (366) Kuten komissio selitti aloittamispäätöksessä, muut, mahdollisesti vähemmän vääristävät tukimuodot, kuten takaisinmaksettavat ennakkomaksut tai velka- tai pääomainstrumentteihin perustuvat tukimuodot (esimerkiksi valtiontakaukset, omistussuosuksien hankkiminen tai lainojen tai pääoman tarjoaminen edullisin ehdoin), eivät todennäköisesti mahdollistaisi INRAPin tehtävien hoitamista samassa määrin.
- (367) Koska tuen tarkoituksena on toisaalta mahdollistaa se, että INRAP voi suorittaa tehtävänsä voittoa tavoittelemattomalta (ja muulta kuin taloudelliselta) pohjalta, ja toisaalta korjata arkeologisten tilaustutkimusten markkinoiden toimintapuute, käyttämällä muita välineitä kuin suoria avustuksia ei olisi mahdollista varmistaa, että INRAP säilyy elinkelpoisena.
- (368) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että kyseiset tukitoimenpiteet ovat tarkoituksenmukainen väline Ranskan kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, johon liittyy arkeologisen perinnön tutkimiseen, säilyttämiseen ja edistämiseen keskittyvä toimien ketju.

⁽⁹⁵⁾ Kulttuuriperinnöstä annetun lain L523-10 §, jossa INRAPille asetettiin kyseinen velvoite, tuli voimaan 24 päivänä helmikuuta 2004 eli ennen kantelun kattamaa ajanjaksoa.

6.4.2.2.3.3 Tuen oikeasuhteisuus

- (369) Tuen katsotaan olevan oikeasuhteista ainoastaan, jos samaa toiminnan muutosta ei olisi voitu saavuttaa vähemmällä tuella ja vähemmällä kilpailun vääristymisellä. Toisin sanoen tuen määrä on rajoitettava välttämättömään vähimmäismäärään, joka on tarpeen kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen varmistamiseksi sallimalla tuen kohteena olevan toiminnan harjoittaminen.
- (370) Ranskan viranomaisten toimittamien INRAPin tileihin ja tilinpäätöslaskelmiin perustuvien tietojen perusteella (joiden yleistä luotettavuutta – niiden kustannusten jakoperusteita koskevien näkökohtien lisäksi, joiden perusteella komissio päätteli, että toimenpiteet ovat tukea – ei ole kyseenalaistettu missään asiantuntijalauseennoissa, ks. johdanto-osan 256 kappale) komissio katsoo, että INRAPille kyseisenä ajanjaksona myönnetty tuki on oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin eli kulttuurin edistämiseen ja kulttuuriperinnön säilyttämiseen nähden ja että tuen luonne rajoittaa sen mahdollisesti aiheuttamia kilpailun vääristymiä.
- (371) Ensinnäkin komissio huomauttaa, että julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet, joita on myönnetty vasta vuodesta 2015 alkaen, eivät riittäneet kattamaan INRAPille sen asemasta koko Ranskan alueella toimivana ja kaikki arkeologiset kaudet kattamaan kykenevänä viimesijaisena toimijana aiheutuneita kustannuksia (ks. taulukot 1 ja 3). Lisäksi komissio katsoo, että saatu rahoitus ei riitä kattamaan kaikkia INRAPille vuosina 2008–2021 (tai jopa vuodesta 2004 lähtien ⁽⁹⁶⁾) aiheutuneita kustannuksia.
- (372) Toiseksi komissio toteaa, että mahdollisesta ristiintukemisesta johtuva tuki on oikeasuhteista.
- (373) Ensinnäkin Ranskan viranomaisten toimittamista tiedoista käy ilmi, että INRAP käyttää yleisesti hyväksytyjen kirjanpidon periaatteiden mukaista kustannuslaskentaa, jonka avulla on mahdollista erottaa asianmukaisesti toisistaan ”kilpailuun perustuvan toiminnan” ja ”muun kuin kilpailuun perustuvan toiminnan” välittömät kustannukset (ks. johdanto-osan 161–173 kappale). Eri tilintarkastuskertomusten avulla oli mahdollista vahvistaa liikevaihtoon liittyvät luvut ja erityisesti erittely kilpailuun perustuvan sektorin ja muun kuin kilpailuun perustuvan sektorin välillä (ks. johdanto-osan 256 kappale).
- (374) Toiseksi Ranskan viranomaisten toimittamat tiedot osoittavat, että INRAPin mahdollisesti harjoittamasta ristiintukemisesta johtuva tuki rajoittuisi tiettyihin välillisiin kustannuksiin (yhdistetyn sektorin kustannukset). Lakisäateinen tilintarkastaja ei kyseenalaista ehdottomasti INRAPin suorittaman kohdentamisen pätevyyttä mutta katsoo, ettei näiden kustannusten jakoperusteiden tukena ole riittävän objektiivisia ja vankkoja perusteita, olkoonkin, että kustannukset muodostavat vain suhteellisen pienen osuuden INRAPille arkeologisten tutkimusten markkinoilla aiheutuvista kokonaiskustannuksista.
- (375) Kolmanneksi komission käytettävissä olevista tiedoista käy selvästi ilmi, että yksikään tilintarkastaja tai laillistettu tilintarkastaja, jolta pyydettiin lausuntoa INRAPin kustannuslaskennasta, ei pystynyt yksiselitteisesti löytämään mitään näyttöä ristikkäistukien myöntämisestä INRAPille, saati määrittämään tällaisen ristikkäistuen määrää. Näin ollen komissio pitää epäuskottavina EVEHAN väitteitä, joiden mukaan INRAP saa ristiintukemisen avulla niin paljon tukea, että se voi veloittaa saalistushintoja arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla ja siten vääristää kohtuuttomasti kyseisiä markkinoita.
- (376) Kaiken INRAPin saaman tuen osalta ⁽⁹⁷⁾ komissio toteaa Ranskan viranomaisten toimittamien tietojen perusteella (ks. johdanto-osan 204 kappale), että INRAPin käyttökate vuosina 2008–2021 oli taloudellisen toiminnan osalta [2,8–4,6] prosenttia (ks. taulukko 5). Tämä näyttäisi sulkevan pois sen mahdollisuuden, että INRAPin kannattavuus parani liiallisen korvauksen seurauksena. Vertailun vuoksi Caenin hallintotuomioistuinin totesi 23 päivänä toukokuuta 2024 antamassaan tuomiossa (jonka EVEHA lisäsi asiakirja-aineistoon ⁽⁹⁸⁾), että EVEHAN keskimääräinen nettovoitto vuosina 2021 ja 2022 oli 6 prosenttia. Lisäksi se, että INRAPin nettokate oli kyseisenä ajanjaksona positiivinen, osoittaa samalla, että INRAPin osana taloudellista toimintaansa veloittamat hinnat tuottivat voittoa, minkä vuoksi on vähemmän uskottavaa, että se olisi veloittanut saalistushintoja ristiintukemisen seurauksena.

⁽⁹⁶⁾ Ks. alaviite 95.

⁽⁹⁷⁾ Julkisen palvelun kustannuksiin myönnettyt tuet ja mahdollisesta ristiintukemisesta johtuva tuki.

⁽⁹⁸⁾ Ks. johdanto-osan 114 kappale.

- (377) Lisäksi Ranskan viranomaisten toimittamat tiedot osoittavat, että vuosina 2009–2024 INRAP suoritti [40–53] prosenttia arkeologisista kaivauksista Ranskassa (hieman yli [3 600–4 000] kaivausta), kun taas muut toimijat (akkreditoidut yksityiset toimijat tai akkreditoidut paikallisviranomaiset) suorittivat [38–50] prosenttia samalla ajanjaksolla suoritetuista kaivauksista (hieman yli [3 300–3 700] kaivausta). Tämä osoittaa, että ne hinnat, joita INRAP voi mahdollisesti periä ristiintukemisen seurauksena (ks. taulukko 1), eivät suinkaan ole sulkeeneet arkeologisten kaivausten markkinoita muilta toimijoilta kuin INRAPilta. Sama päätelmä voidaan tehdä arvolla mitatusta arkeologisten kaivausten markkinaosuudesta vuosina 2009–2024; muiden toimijoiden kuin INRAPin (paikallis- tai alueviranomaisten valtuutettujen yksiköiden ja yksityisten toimijoiden) osuus oli 43 prosenttia (yli [0,9–1,3] miljardia euroa) kokonaisarvosta (ks. taulukko 2).
- (378) Tämä suuntaus pysyi vakaana sekä suoritettujen kaivausten määrän että INRAPin (arvolla mitatun) markkinaosuuden osalta koko kantelun kattaman ajanjakson ajan. Pidemmällä aikavälillä on havaittavissa jopa laskeva suuntaus ⁽⁹⁹⁾, mikä vahvistaa, että INRAPin saama tuki ei aiheuta kilpailun vääristymistä.
- (379) INRAPin veloittamien hintojen osalta komissio toteaa, että valtion sisäisissä oikeusriidoissa, jotka liittyivät arkeologisia tutkimuksia koskevien julkisten hankintasopimusten tekemiseen INRAPin kanssa, hallintotuomioistuin totesi, että INRAPin ja sen kilpailijoiden (erityisesti EVEHAN) ehdottamien hintojen välinen ero selittyi samaan toimeen osoitettujen henkilöresurssien ja aineellisten resurssien merkittävillä eroilla (ja että ero ei johtunut siitä, että INRAP veloitti huomattavasti alhaisempia hintoja ristikkäistukien vuoksi).

”Lisäksi tutkimuksesta ja etenkin INRAPin ja Évehan veloittamien tarkkojen hintojen vertailevasta analyysistä (liiketalouden piiriin kuuluva asiakirja, joka jätetään kontradiktorisen menettelyn ulkopuolelle) käy ilmi, että INRAP veloittaa joskus korkeampia yksikköhintoja henkilöresursseista, että INRAPin hintojen ollessa alhaisemmat ero on vain vähäinen ja että materiaalien yksikköhinnat ovat suunnilleen samat. Analyysistä käy itse asiassa ilmi, että näiden kahden toimijan välinen hintaero johtuu niistä määristä, jotka kumpikin toimijoista osoitti arkeologisiin tilaustutkimuksiin ja jotka olivat Évehan osalta lähes 35 prosenttia suuremmat. Näin ollen näiden kahden tarjouksen välinen hintaero ei johdu siitä, että INRAP perisi huomattavasti alhaisempia hintoja, vaan tarjoajien osoittamien resurssien erosta. Kontradiktorisen menettelyn ulkopuolelle jätetyt asiakirjat osoittavat myös, että INRAP on kyennyt kyseisen sopimuksen yhteydessä arvioimaan alustavan nettokatteensa.” (Rennesin hallintotuomioistuin, 27.3.2024, EVEHA v. Communauté de communes du Poher, nro 2401238.)

”Tästä seuraa, että INRAPin tarjouksessa otettiin huomioon kaikki suorat ja välilliset kustannukset ehdotettujen palvelujen hinnoittelumiseksi ja että vaikka pintamaan poistamisen ja kaivauksen suorittamisen hinnat ovat samanlaiset, Évehan tarjoama hinta on huomattavasti korkeampi kuin tarjouskilpailun voittajan tutkimusvaihetta koskeva hinta sen työntekijämäärän vuoksi, joka Évehan oli tarkoitus osoittaa tähän vaiheeseen, erityisesti antropologisiin tutkimuksiin. Tarkemmin sanottuna näiden kahden tarjouksen hintaero ei johdu niiden yksikkökustannuksiin vaikuttavasta erosta – erityisesti INRAPin tarjouksessa mainitut yksikkökohtaiset henkilöstökustannukset ovat samanlaiset tai suuremmat kuin kantajan kustannukset – vaan ehdotettujen palvelujen erosta erityisesti hautapaikkojen tutkimisen osalta, johon hakija päätti kohdentaa paljon enemmän henkilöresursseja varotoimenpiteenä, vaikka ostaja ei katsonut sillä olevan arvoa. Näiden seikkojen vuoksi INRAPin ehdottama hinta, joka oli huomattavasti korkeampi kuin sopimuksen alkuperäinen kustannusarvio, ei vaikuttanut vastaavalla palvelutasolla merkittävästi alhaisemmalta kuin muiden tarjoajien tarjoamat hinnat eikä se kaikkien asiaan liittyvien kustannusten valossa ollut selvästi aliarvioitu. Sen vuoksi kuntaliittymän ei tarvinnut pyytää tarvittavia asiakirjoja varmistaakseen, että kaikki instituutin välittömät ja välilliset kustannukset oli otettu huomioon kyseisen hinnan määrittämisessä, jotta vältettäisiin kilpailun vääristyminen. Näin ollen kanneperusteet, joiden mukaan INRAPin tarjous valittiin sääntöjenvastaista menettelyä noudattaen, se vääristi kilpailua eikä sitä tehty vilpittömässä mielessä, on hylättävä.” (Bordeaux’n hallintotuomioistuin, 6.5.2025, EVEHA v. Communauté d’agglomération du Grand Périgueux, nro 2205878.)

⁽⁹⁹⁾ Vuosina 2009–2014 INRAPin osuus markkinoiden arvosta oli [54–63] prosenttia ja se suoritti [48–58] prosenttia kaivauksista, kun taas vuosina 2015–2021 INRAPin osuus markkinoiden arvosta laski [50–58] prosenttiin ja sen osuus suoritettujen kaivausten määrästä [46–53] prosenttiin.

- (380) Komissio toteaa lisäksi, että EVEHAN mainitsemat hallintotuomioistuinten tuomiot (ks. johdanto-osan 114 kappale) eivät muuta edellä esitettyä analyysia, sillä tuomioistuinten tuomioilla kumottiin hankintasopimuksia julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamiseen liittyvistä syistä (ei saalistushintojen tai ristikkäistukien vuoksi). Edellä mainituissa tuomioissa (ks. johdanto-osan 379 kappale) Bordeaux'n hallintotuomioistuin ja Rennesin hallintotuomioistuin sulki pois sen mahdollisuuden, että INRAP veloittaisi paljon alhaisempia hintoja ja ottaisi ne huomioon tarjouksissaan, ja totesivat, että INRAPin tarjoukset eivät olleet omiaan vääristämään kilpailua. EVEHAN mainitsemat tuomiot osoittavat sen sijaan vain, että asianomaiset hankintaviranomaiset eivät tarkastaneet hankintamenettelyn aikana INRAPin tarjouksia. Sen vuoksi ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että INRAPin tarjouksessa ei olisi havaittu sääntöjenvastaisuuksia, jos se olisi tarkastettu.
- (381) Näin ollen komissio päätelee, että INRAPin keskimääräinen [2,8–4,6] prosentin kannattavuus (verrattuna EVEHAN keskimääräiseen noin 6 %:n nettovoittoon – ks. johdanto-osan 376 kappale) vuosina 2008–2021 (ks. taulukko 5) taloudellisen toiminnan osalta (josta suurin osa muodostuu arkeologisista kaivauksista) ei voi selittyä sillä, että julkiset tuet ohjattaisiin laajamittaisesti kattamaan INRAPin väitetty käytäntö tehdä tarjouksia epätavallisen alhaisin hinnoin kilpailuun perustuvilla markkinoilla, mikä kyseenalaistaisi sen, oliko INRAPille tällä ajanjaksolla maksettu rahoitus oikeasuhteista.
- (382) Edellä esitetystä seuraa, että vaikka taloudellisia toimintoja olisi mahdollisesti voitu tukea ristiin, INRAPin saaman tuen kokonaismäärä mahdollistaa ainoastaan sen, että se voi harjoittaa kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen liittyvää toimintaa valtion sille antamien tehtävien ja keskeisen roolin mukaisesti, joten tuki rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, jotta INRAP voi saavuttaa Ranskan viranomaisten tavoitteet.

6.4.2.2.3.4 Tuen läpinäkyvyys

- (383) INRAPille myönnettyyn tukeen liittyvien läpinäkyvyyttä koskevien näkökohtien osalta komissio toteaa, että Ranskan viranomaiset, jotka uskoivat, että tuki voisi kuulua vapautuksen saaneen puitejärjestelmän SA.42681 (joka on hyväksytty yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 53 artiklan nojalla) soveltamisalaan, julkaisivat valtiontuen määrän valtiontukien avoimuusrekisterissä ⁽¹⁰⁰⁾ viitenumerolla SA.42681.
- (384) Näin Ranskan viranomaiset täyttivät kyseisiä tukia koskevan avoimuusveloitteensa.
- (385) Komissio katsoo kuitenkin, että Ranskan viranomaiset ovat näin tehdessään liittäneet virheellisesti kyseiset tukimäärät vapautuksen piiriin kuuluvaan puitejärjestelmään SA.42681, jota ei sovelleta kyseiseen tukeen (ks. johdanto-osan 304–306 kappale).
- (386) Sen vuoksi komissio kehottaa Ranskan viranomaisia oikaisemaan tämän virheellisen viittauksen, joka ei vaikuta komission analyysiin tuen läpinäkyvyydestä.

6.4.2.3 Tuen myönteisten vaikutusten punnitseminen suhteessa sisämarkkinoihin kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin

- (387) INRAPille myönnetyllä tuella on monia myönteisiä vaikutuksia kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen.
- (388) Ensinnäkin INRAPin saaman julkisen rahoituksen ansiosta on tehty merkittäviä arkeologisia löytöjä. Kuten Ranskan viranomaiset ovat selittäneet, Ranskan arkeologiaa koskeva järjestelmä, johon sisältyy INRAPin tukeminen ja rahoittaminen, on mahdollistanut useat viime vuosina tehdyt merkittävät löydöt. Viimeaikaisia esimerkkejä poikkeuksellisen merkittävistä kaivauksista ovat INRAPin Ranskan Auben departementissa sijaitsevassa Lavaussa suorittamat 5. vuosisadalta eaa. peräisin olevan kelttiläisen ruhtinaan haudan kaivaukset ja akkreditoidun yrityksen Archeodunum SAS:n Sainte-Colombessa Rhônen departementissa suorittamat galloromaaniselta ajalta (1.–4. vuosisata jaa.) peräisin olevan asutuksen kaivaukset (ks. johdanto-osan 134 kappale).

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

- (389) Toiseksi julkisella rahoituksella suoritettavat kaivaukset edistävät tieteellisen tiedon yleistä lisäämistä ja auttavat siten suojelemaan ja edistämään arkeologista perintöä. Julkisen rahoituksen avulla suoritetuissa kaivauksissa tehtyjä löytöjä tehdään säännöllisesti tunnetuiksi tieteellisissä tai yleisluonteisemmissa julkaisuissa sekä näyttelyissä, kuten Pariisin tiede- ja teollisuusmuseossa (Cité des sciences et de l'industrie) järjestetyssä näyttelyssä, joka koski Keski- ja Pohjois-Gallian asukkaita kolmannelta ensimmäiselle vuosisadalle eaa. (ks. johdanto-osan 135 kappale).
- (390) Tästä huolimatta ilmoitettavat toimenpiteet voivat vääristää kilpailua arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla ja vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan.
- (391) Komissio katsoo kuitenkin, että tuen kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien myönteisten vaikutusten suhteellinen painoarvo on suurempi kuin mahdollisten kielteisten vaikutusten.
- (392) Ensinnäkin INRAPin kirjanpito ja taloudelliset tulokset osoittavat, että valtio ei ole maksanut sille liiallista korvausta sen kaikesta toiminnasta (sekä muusta kuin taloudellisesta että taloudellisesta toiminnasta).
- (393) Toiseksi, kuten Ranskan kilpailuviranomainen totesi vuoden 2017 päätöksessään, vaikka jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvan vaikutuksen mahdollisuutta ei voida kokonaan sulkea pois (ks. johdanto-osan 241–245 ja 294–299 kappale), arkeologisten tilaustutkimusten markkinat, joilla mahdollisia vääristymiä voisi esiintyä, ovat ”laajuudeltaan kotimaiset”. Kilpailuviranomainen huomautti, että poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta arkeologisia tilaustutkimuksia suorittavat toimijat eivät toimi kansallisten rajojen ulkopuolella, mikä johtuu useimpien kaivausten aikana esiin tulevien tieteellisten seikkojen paikallisesta tai alueellisesta luonteesta. Sen vuoksi komissio katsoo, että tuen kielteiset vaikutukset sisämarkkinoihin ovat erittäin vähäiset.
- (394) Lisäksi komission käytettävissä olevista tiedoista käy selvästi ilmi – kuten johdanto-osan 377–380 kappaleessa selitetään – että INRAPin saamista (ja sen kaivauksiin käyttämistä) julkisista tuista johtuvat vääristymät olisivat samoilla (kotimaisilla) arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla erittäin vähäisiä, kun otetaan huomioon toisaalta INRAPin kanssa kilpailevien toimijoiden merkittävä läsnäolo kilpailuun perustuvilla markkinoilla ja toisaalta oikeusriidat, joiden ratkaisujen mukaan INRAPin jättämät tarjoukset eivät olleet poikkeuksellisen alhaisia.
- (395) Sen vuoksi komissio päätelee, että vaikka mahdollisia kilpailuun kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia arkeologisten tilaustutkimusten markkinoilla ei voida sulkea täysin pois, ne ovat erittäin vähäisiä ja tuen myönteiset vaikutukset Ranskan kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ovat niitä suuremmat.

6.4.2.4 Päätelmä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla

- (396) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet edesauttavat kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämistä muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla ja soveltuvat sen vuoksi sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla.

7. PÄÄTELMÄ

- (397) Komissio katsoo, että Ranska on myöntänyt INRAPille sääntöjenvastaista tukea ja rikkonut siten SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa. Komissio katsoo kuitenkin, että kyseinen tuki soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan nojalla,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Ranskan INRAPille myöntämä valtiontuki soveltuu sisämarkkinoille.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ranskan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 17 päivänä joulukuuta 2025

Komission puolesta
Teresa RIBERA
Johtava varapuheenjohtaja
