Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2026/1875

7.8.2026

BESLUIT (EU) 2026/1875 VAN DE COMMISSIE

van 17 december 2025

betreffende steunmaatregel SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) die door Frankrijk ten uitvoer is gelegd ten gunste van het Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2025) 8737)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen te hebben verzocht hun opmerkingen kenbaar te maken,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

(1) Op 30 mei 2018 heeft de Commissie een klacht ontvangen van de Franse onderneming "Études et valorisations archaeologiques" (hierna "EVEHA" of "de klager" genoemd), waarin werd gesteld dat bepaalde steunmaatregelen ten gunste van het Institut national de recherches archéologiques préventives (hierna "INRAP" genoemd) staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd), die onverenigbaar zou zijn met de interne markt.

(2) Bij schrijven van 20 december 2021 heeft de Commissie Frankrijk geïnformeerd over haar besluit om met betrekking tot deze steunmaatregelen de procedure in te leiden van artikel 108, lid 2, VWEU (hierna "het inleidingsbesluit" genoemd) ([1]).

(3) Het inleidingsbesluit is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]). De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd binnen een maand na deze publicatie hun opmerkingen over de steunmaatregelen te maken.

(4) Frankrijk heeft op 3 februari 2022 zijn opmerkingen ingediend. De Commissie heeft op 9 mei 2022 ook schriftelijke opmerkingen van EVEHA ontvangen.

(5) De Commissie heeft de opmerkingen van EVEHA over het inleidingsbesluit bij schrijven van 16 mei 2022 aan Frankrijk doen toekomen. Bij schrijven van 23 juni 2022 heeft Frankrijk zijn opmerkingen aan de Commissie meegedeeld.

(6) Na een conferentiegesprek met de Commissie op 7 februari 2024 heeft EVEHA bij schrijven van 28 juni 2024 geantwoord op een verzoek om verduidelijking van de Commissie.

(7) Bij schrijven van 28 januari 2025 heeft EVEHA de Commissie aanvullende documenten ter ondersteuning van zijn opmerkingen doen toekomen.

(8) Bij schrijven van 28 juli 2025 heeft de Commissie de Franse autoriteiten om nadere toelichting verzocht. Deze toelichting is verstrekt op 29 september 2025.

([1]) Besluit C(2021) 9729 final van 20 december 2021.
([2]) PB C 135 van 25.3.2022, blz. 40.

2. BESCHRIJVING VAN HET INRAP

(9) Het INRAP is opgericht bij Wet nr. 2001-44 van 17 januari 2001 betreffende preventieve archeologie (hierna "de wet van 2001") en is de opvolger van de Association pour les Fouilles archéologiques Nationales (hierna "AFAN"). Het INRAP is een openbare instelling die onder toezicht staat van het ministerie van Cultuur en het ministerie van Hoger Onderwijs, Onderzoek en Innovatie ([3]).

2.1. Activiteiten van het INRAP

(10) Het INRAP is actief in de sector preventieve archeologie ([4]). De taken van het INRAP zijn omschreven in de artikelen L.523-1 en R.545-26 van het Franse erfgoedwetboek (Code du patrimoine).

2.1.1. *Openbare diensten buiten de concurrentiële markt*

(11) Het INRAP heeft tot taak preventieve archeologische diagnosen uit te voeren ([5]). Hierbij gaat het om werkzaamheden die voorafgaan aan werken in het kader van de ruimtelijke ordening ([6]) die het archeologisch erfgoed kunnen aantasten. De werkzaamheden zijn bedoeld om het archeologisch erfgoed dat mogelijk op de locatie aanwezig is in kaart te brengen door middel van studies, prospecties of veldwerk, en de resultaten in een rapport te presenteren ([7]). Dit rapport bevat wetenschappelijke informatie op basis waarvan de staat passende maatregelen kan opleggen om het erfgoed te beschermen (opgravingen, aanpassing van het ruimtelijkeordeningsproject of classificatie als historisch monument).

(12) Wanneer door een ruimtelijkeordeningsproject archeologische resten dreigen te worden vernietigd, schrijft de staat in de praktijk een diagnose, een preventieve archeologische opgraving of een maatregel voor die het behoud van het archeologisch erfgoed ter plaatse waarborgt (wijziging van de ruimtelijkeordeningsprojecten of classificatie als historisch monument).

(13) De diagnose is een openbare dienst die met name wordt gefinancierd door een exploitatiesubsidie die de staat aan het INRAP verstrekt, in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 175 "Erfgoed"). Vóór 2016 werd deze activiteit hoofdzakelijk gefinancierd uit een deel van de opbrengst van de vergoeding voor preventieve archeologie (redevance d'archéologie préventive, hierna "RAP" genoemd).

(14) Sinds 2003 wordt deze activiteit van het INRAP gedeeld met de archeologische openbare diensten van lokale en regionale overheden die door de staat bevoegd zijn verklaard. Het is niet aan de staat, de planner of het INRAP om te beslissen over de verdeling van de diagnosen tussen de bevoegde lokale en regionale overheden en het INRAP. Deze keuze hangt af (zie overweging 15 hieronder) van de vrije positionering van de lokale en regionale overheden die bevoegd zijn om diagnosen uit te voeren, volgens een procedure die strikt is geregeld in het

([3]) Overeenkomstig artikel R.545-24 van het erfgoedwetboek.

([4]) In artikel L.521-1 van het erfgoedwetboek wordt preventieve archeologie als volgt omschreven: "Preventieve archeologie is een openbare dienst die integrerend onderdeel is van de archeologie. De taak is onderworpen aan de beginselen die van toepassing zijn op al het wetenschappelijk onderzoek. Het doel ervan is ervoor te zorgen dat archeologisch erfgoed — op het land en onder water — dat wordt aangetast of waarschijnlijk zal worden aangetast door openbare of particuliere werken in het kader van de ruimtelijke ordening, binnen de passende termijnen door middel van wetenschappelijk onderzoek wordt opgespoord, bewaard of beschermd. Een ander doel is de interpretatie en verspreiding van de verkregen resultaten."

([5]) Overeenkomstig de artikelen L.523-1 en R.545-26 van het erfgoedwetboek.

([6]) De prefect van de regio bepaalt voor welke ruimtelijkeordeningswerken voorafgaand archeologisch onderzoek is vereist. De regionale prefect — of bij delegatie de regionale archeologische dienst (service régional de l'archéologie, SRA) binnen de regionale directoraten voor culturele zaken (directions régionales des affaires culturelles, DRAC) — kan een diagnosevoorschrift uitvaardigen, als hij over informatie beschikt waaruit blijkt dat een ruimtelijkeordeningsproject dat aan hem is voorgelegd, waarschijnlijk gevolgen heeft voor het archeologisch erfgoed. Overeenkomstig artikel R.523-4 van het erfgoedwetboek wordt de prefect van de regio ingeschakeld met betrekking tot: i) ruimtelijkeordeningsprojecten waarvoor krachtens het Franse wetboek van ruimtelijke ordening (Code de l'urbanisme) een aangifte of vergunning is vereist (bouwvergunning, sloopvergunning, besluit tot realisatie van een multifunctioneel beheergebied), wanneer deze worden uitgevoerd in zones waarop vermoedelijk archeologische voorschriften van toepassing zijn; ii) de realisatie van multifunctionele beheergebieden en verkavelingsprojecten met een oppervlakte van meer dan drie hectare; iii) bepaalde projecten waarvoor een voorafgaande aangifte is vereist, zoals afgravingswerkzaamheden, het planten van bomen, het verwijderen van boomstronken, het aanleggen van waterpartijen of kanalen enz.; iv) ontwikkelingen en werkzaamheden die overeenkomstig het Franse milieuwetboek (Code de l'environnement) worden voorafgegaan door een milieueffectbepaling, en v) werken aan gebouwen die als historisch monument zijn geclassificeerd. Buiten de gebieden waarop vermoedelijk archeologische voorschriften van toepassing zijn, kunnen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het verlenen van vergunningen voor ruimtelijkeordeningsprojecten, besluiten voor projecten die van invloed kunnen zijn op archeologisch erfgoed, de prefect van de regio in te schakelen, of dit op zijn verzoek doen.

([7]) Artikel R.523-15(1) van het erfgoedwetboek.

erfgoedwetboek. Het regionale directoraat voor culturele zaken ([8]) doet eerst een beroep op de archeologische diensten van de lokale en regionale overheden. Zij hebben veertien dagen de tijd om te beslissen of zij de taak al dan niet willen uitvoeren. Als zij weigeren (of de taak niet aanvaarden), wordt de diagnose uitgevoerd door het INRAP. Het INRAP voert ongeveer 80 % van de door de staat voorgeschreven diagnosen uit. De overige 20 % wordt uitgevoerd door de bevoegde archeologische diensten van lokale en regionale overheden ([9]).

(15) Als een diagnose noodzakelijk is, kan deze overeenkomstig artikel L.522-8 van het erfgoedwetboek worden uitgevoerd door een archeologische dienst van lokale en regionale overheden die daartoe door de staat bevoegd is verklaard of, bij gebreke daarvan, door het INRAP. Op 31 december 2024 beschikten 63 diensten van lokale en regionale overheden over een dergelijke bevoegdheid.

(16) Met deze bevoegdheid mogen diensten van lokale en regionale overheden alle of een deel van de voorgeschreven diagnosen uitvoeren op hun grondgebied. Overeenkomstig de artikelen L.523-4 en R.523-25 van het erfgoedwetboek kan de lokale of regionale overheid bij besluit van haar overlegorgaan beslissen:

— om een preventieve archeologische diagnose uit te voeren voor een ruimtelijkeordeningsproject op haar grondgebied. Op 31 december 2024 hadden 51 diensten van lokale en regionale overheden voor deze optie gekozen;

— of om gedurende een periode van ten minste drie jaar (artikel R.523-27 van het erfgoedwetboek) alle voorgeschreven diagnosen uit te voeren voor ruimtelijkeordeningsprojecten op haar grondgebied. Op 31 december 2024 hadden twaalf diensten van lokale en regionale overheden voor deze optie gekozen.

(17) Nadat de diagnose door de staat is voorgeschreven, verloopt de procedure voor de aanwijzing van de exploitant die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan, als volgt:

— als er op het grondgebied waarop het ruimtelijkeordeningsproject betrekking heeft, een bevoegde dienst van een lokale of regionale overheid is die ervoor heeft gekozen alle diagnosen uit te voeren, wordt de diagnose automatisch aan die dienst toegewezen;

— als er een of meer bevoegde diensten van lokale of regionale overheden zijn op het grondgebied waarop het ruimtelijkeordeningsproject betrekking heeft, is de bevoegde exploitant in volgorde van prioriteit: gemeente, departement, regio. De lokale of regionale overheid die in volgorde van prioriteit wordt ingeschakeld, stelt de staat binnen veertien dagen na ontvangst van de kennisgeving van de diagnose in kennis van haar beslissing met betrekking tot de uitvoering van de diagnose. Als geen enkele bevoegde dienst van een lokale of regionale overheid de diagnose wil uitvoeren, wordt deze taak aan het INRAP toevertrouwd;

— als er geen bevoegde dienst van een lokale of regionale overheid is op het grondgebied waarop het ruimtelijkeordeningsproject betrekking heeft, wordt de diagnose automatisch aan het INRAP toegewezen.

(18) Het INRAP zorgt ook voor de wetenschappelijke exploitatie van preventieve archeologie en de verspreiding van resultaten. Het draagt bij aan onderwijs, verspreiding van cultuur en valorisatie van archeologisch erfgoed ([10]).

2.1.2. *Concurrentiële activiteiten met betrekking tot archeologische opgravingen*

(19) Het INRAP voert ook preventieve archeologische opgravingen uit ([11]). Deze opgravingen vinden plaats voorafgaand aan ruimtelijkeordeningswerken die de archeologische resten kunnen aantasten die tijdens de diagnose zijn vastgesteld. Op 1 augustus 2003 heeft Frankrijk bij Wet nr. 2003-707 de markt voor preventieve archeologische opgravingen opengesteld voor mededinging.

([8]) In Frankrijk is een regionaal directoraat voor culturele zaken een gedecentraliseerde dienst van het ministerie van Cultuur in elke Franse regio.

([9]) Verslag van Martine Faure, afgevaardigde in opdracht van de minister van Cultuur en Communicatie, inzake een evenwichtig overheidsbeleid op het gebied van preventieve archeologie, mei 2015 (hier te raadplegen: https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf).

([10]) Overeenkomstig artikel L.523-1 van het erfgoedwetboek.

([11]) Overeenkomstig de artikelen L.523-1 en R.545-26 van het erfgoedwetboek.

(20) Sindsdien kan de planner een van de volgende marktdeelnemers kiezen om een overheidsvoorschrift uit te voeren: i) het INRAP; ii) de bevoegde archeologische diensten van lokale of regionale overheden, of iii) elke andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, wanneer zijn wetenschappelijke bekwaamheid wordt gewaarborgd door een door de staat afgegeven erkenning ([12]).

2.1.3. *Activiteiten als "exploitant in laatste instantie" met betrekking tot archeologische opgravingen*

(21) In artikel L.523-10 van het erfgoedwetboek is bepaald dat als geen enkele andere uitvoerder zich als gegadigde heeft gemeld of voldoet aan de voorwaarden om de opgravingen uit te voeren, het INRAP deze uit moet voeren op verzoek van de persoon die de werken wil gaan uitvoeren. In artikel L.523-13 van het erfgoedwetboek wordt voorts bepaald dat in geval van beëindiging van de activiteiten van de exploitant van de opgravingen of intrekking van zijn erkenning of bevoegdheid, het INRAP de onvoltooide archeologische activiteiten moet uitvoeren.

(22) Deze verplichting voor het INRAP zorgt ervoor dat de continuïteit van de openbare dienst op het gebied van preventieve archeologie op het gehele nationale grondgebied is gewaarborgd. De planner kiest zelf een exploitant op het gebied van preventieve archeologie (INRAP, erkend privaatrechtelijk orgaan of bevoegde dienst van een lokale of regionale overheid) en stelt samen met hem de prijs van de dienst vast.

(23) Vanwege deze verplichting om "in laatste instantie" op te treden, moet het INRAP op het gehele nationale grondgebied aanwezig zijn en te allen tijde over de nodige deskundigheid en middelen beschikken om zijn taken binnen de wettelijke termijnen uit te voeren. Dit leidt dus tot structurele kosten die niet volledig kunnen worden gedekt door de vergoeding die het INRAP ontvangt wanneer het in laatste instantie optreedt.

(24) Bij afwezigheid van een gegadigde stuurt de planner zijn verzoek naar het INRAP, samen met het opgravingsvoorschrift van de staat, waarbij het bestek is gevoegd met de technische voorwaarden die moeten worden nageleefd.

(25) Het INRAP heeft vervolgens twee maanden de tijd om de planner een ontwerpcontract toe te zenden met de voorwaarden voor de uitvoering van de opgraving. Dit bevat onder meer het wetenschappelijk interventieplan en de voorlopige aanvangsdatum, de duur en de prijs van de opgraving. Het contract tussen de planner en het INRAP wordt toegezonden aan de prefect van de regio, die de opgraving al dan niet toestaat, afhankelijk van de vraag of de voorwaarden van het contract het mogelijk maken aan het voorschrift te voldoen.

(26) De prijs die wordt voorgesteld door het INRAP, wordt bepaald aan de hand van dezelfde criteria als voor elke concurrentiële activiteit (op basis van winstgevendheid). Deze criteria worden vastgesteld bij besluit van de voorzitter van het INRAP, met inachtneming van de door de raad van bestuur gestelde voorwaarden.

(27) Bij onenigheid tussen de planner en het INRAP over de uitvoeringsvoorwaarden of de prijs, wordt het geschil beslecht door de prefect van de regio. Deze arbitrageprocedure door de staat is bedoeld om zekerheid te bieden aan de planner, die zijn exploitant niet zelf kan kiezen.

(28) Vanaf de datum van afgifte van de opgravingsvergunning door de prefect van de regio heeft het INRAP zes maanden de tijd om met de werkzaamheden te starten. Als deze termijn niet wordt nageleefd, of als de opgraving niet binnen achttien maanden na die datum is voltooid (eenmalig verlengbaar bij besluit van de prefect van de regio), wordt het opgravingsvoorschrift van de staat geacht te zijn vervallen.

(29) Als een exploitant van opgravingen zijn activiteiten staakt of zijn erkenning of bevoegdheid wordt ingetrokken, voordat de opgraving is voltooid, is het INRAP verplicht de onvoltooide opgraving voort te zetten.

(30) Op basis van de voortgang van de werkzaamheden en de voorwaarden van het bestek dat als bijlage bij het opgravingsvoorschrift van de staat is gevoegd, stelt het INRAP een wetenschappelijk interventieplan op voor de voltooiing van de werkzaamheden.

(31) De prijs die wordt voorgesteld door het INRAP, wordt bepaald aan de hand van de criteria die ook worden gehanteerd wanneer er in eerste instantie geen gegadigde is voor het uitvoeren van de opgraving (zie overweging 26).

([12]) Artikel L.523-8 van het erfgoedwetboek.

(32) Bij overeenstemming worden de prijs en de termijnen voor de uitvoering van de opgraving vastgelegd in een overeenkomst tussen de planner en het INRAP. Het contract tussen de planner en het INRAP wordt toegezonden aan de prefect van de regio, die de opgraving al dan niet toestaat, afhankelijk van de vraag of de voorwaarden van het contract het mogelijk maken aan het voorschrift te voldoen.

(33) Als de planner en het INRAP geen overeenstemming bereiken over de prijs en/of de termijnen, schakelt de meestgerede partij de prefect van de regio in, die de prijs en/of de termijnen vaststelt onder de voorwaarden die ook worden gehanteerd wanneer er in eerste instantie geen gegadigde is voor het uitvoeren van de opgraving (zie overweging 27).

2.1.4. *Samenvatting van de activiteiten van het INRAP*

(34) Het INRAP is dus belast met taken waarvoor het niet concurreert met door de staat erkende particuliere martkdeelnemers (hierna "niet-concurrentiële activiteiten" of "openbare diensten" genoemd). Hierbij gaat het om diagnosen op het vlak van preventieve archeologie, wetenschappelijke exploitatie van preventieve archeologie, verspreiding van resultaten, onderwijs, culturele verspreiding en valorisatie van archeologisch erfgoed. Het INRAP concurreert daarentegen wel met door de staat erkende marktdeelnemers op het gebied van preventieve archeologische opgravingen (hierna "concurrentiële activiteiten" genoemd). In het kader van deze concurrentiële activiteiten is het INRAP onderworpen aan een openbaredienstverplichting op grond waarvan het, op verzoek van de planner en onder toezicht van de staat, opgravingen moet uitvoeren bij gebreke van een marktdeelnemer die het voorschrift kan uitvoeren.

2.2. **Financiering van het INRAP**

(35) In artikel L.524-1 van het erfgoedwetboek is bepaald dat de financiering van het INRAP met name afkomstig is uit: […] b) subsidies van de staat of van enige andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, c) en vergoedingen die het ontvangt voor uitgevoerde opgravingen.

(36) Het INRAP ontving de volgende staatssteun voor de uitvoering van zijn niet-concurrentiële activiteiten in de periode 2008-2021, dat wil zeggen de periode waarop de klacht betrekking heeft:

a) tot en met 31 december 2015, een deel van de opbrengst van de vergoeding voor preventieve archeologie (redevance d'archéologie préventive, RAP) ([13]);

b) subsidies uit begrotingskredieten ([14]);

c) (sinds 1 januari 2016) een exploitatiesubsidie die door het ministerie van Cultuur wordt betaald in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 175) ([15]);

d) een exploitatiesubsidie die door het ministerie van Cultuur wordt betaald in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 186 "Cultureel onderzoek en wetenschappelijke cultuur", sinds 2021 geïntegreerd in programma 361 "Kennisoverdracht en democratisering van cultuur") ([16]);

e) diverse subsidies van al dan niet Franse overheidsinstanties, anders dan de vakministeries ([17]).

(37) De bedragen van deze financieringen worden jaarlijks vastgesteld in het kader van de begrotingswet.

([13]) Tot en met 31 december 2015 fungeerde de RAP als vergoeding die rechtstreeks bestemd was voor het Fonds national pour l'archéologie préventive en voor de marktdeelnemers die diagnosen uitvoeren (het INRAP en lokale en regionale overheden) om hen in staat te stellen hun diagnostische en onderzoekstaken voort te zetten. Overeenkomstig artikel L.524-2 van het erfgoedwetboek moet de RAP worden betaald door rechtspersonen, met inbegrip van leden van een onverdeeldheid, die van plan zijn werken uit te voeren die gevolgen hebben voor de ondergrond en die: a) zijn onderworpen aan een vergunning of voorafgaande aangifte uit hoofde van het wetboek van ruimtelijke ordening; b) of die overeenkomstig het milieuwetboek worden voorafgegaan door een milieueffectbepaling; c) of die, in het geval van andere afgravingswerkzaamheden, zijn onderworpen aan een voorafgaande administratieve aangifte volgens de bij decreet van de hoogste bestuursrechter vastgestelde voorwaarden. In geval van gefaseerde uitvoering is de in aanmerking te nemen grondoppervlakte die van het algemene werkschema.

([14]) Om het gebrek aan winstgevendheid van de RAP te compenseren, heeft de staat als aanvulling regelmatig subsidies uit begrotingskredieten aan het INRAP betaald ten behoeve van zijn diagnostische en onderzoekstaken.

([15]) Deze subsidie is met ingang van 1 januari 2016 in de plaats gekomen van de rechtstreekse ontvangst van de RAP door het INRAP. Sindsdien wordt de RAP afgedragen aan de algemene staatsbegroting.

([16]) Deze subsidie draagt bij aan de financiering van de taken van het INRAP op het gebied van onderzoek en de verspreiding van cultuur.

([17]) Deze subsidies zijn betaald om concrete niet-concurrentiële activiteiten uit te voeren, met name op basis van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen, voor marginale bedragen.

(38) Na deze datum (sinds Wet nr. 2015-1785 van 29 december 2015 houdende de begroting voor 2016, waarbij het in punt a) van het bovengenoemde artikel L.524-1 werd ingetrokken) worden niet-concurrentiële activiteiten van het INRAP hoofdzakelijk gefinancierd door een exploitatiesubsidie die de staat aan het INRAP verstrekt, in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 175 "Erfgoed"). Sindsdien wordt de RAP afgedragen aan de algemene staatsbegroting. De vergoeding voldoet nu dus aan de definitie van een belasting.

(39) In totaal is in de periode 2008-2021 een bedrag van [900-1 300] miljoen EUR (*) aan staatssteun toegekend voor niet-concurrentiële activiteiten van het INRAP ([18]).

(40) Daarnaast ontving het INRAP in de periode 2008-2021 vanaf 2015 subsidies voor openbaredienstlasten vanwege zijn activiteiten als exploitant in laatste instantie op het gebied van archeologische opgravingen. Het bedrag van deze subsidies komt uit 22,69 miljoen EUR voor de periode 2015-2018 ([19]). Voor de periode 2019-2021 komt het bedrag uit op 21,72 miljoen EUR (7,24 miljoen EUR per jaar). In 2019 heeft het INRAP er echter voor gekozen om alle staatssteun, met inbegrip van subsidies voor openbaredienstlasten, toe te wijzen aan strikt niet-concurrentiële activiteiten, in overeenstemming met toezeggingen aan de mededingingsautoriteit. Sinds 2019 worden de preventieve opgravingen van het INRAP dus niet meer gefinancierd met subsidies voor openbaredienstlasten.

(41) De jaarlijkse subsidie voor openbaredienstlasten wordt jaarlijks door het parlement goedgekeurd in het kader van de begrotingswet. De subsidie is opgenomen in de begrotingskredieten van programma 175 "Erfgoed". Het gaat dus om een voorafgaande vaste financiering en niet om een latere terugbetaling of compensatie van de lasten die het INRAP zijn opgelegd.

(42) Deze subsidie is ingesteld vanwege de aanzienlijke krimp van de opgravingsmarkt vanaf 2012, waardoor de inkomsten van het INRAP tussen 2013 en 2017 met [38-52] % daalden. Tot 2014 kon het INRAP zelf de kosten dekken die voortvloeiden uit zijn verplichting om in laatste instantie op te treden dankzij overschotten uit zijn concurrentiële activiteiten, maar door de krimp van de markt lukte dit vanaf 2015 niet meer. Daarom is besloten om vanaf 2015 subsidies te betalen die specifiek zijn gericht op bepaalde extra kosten die voortvloeien uit de bovengenoemde verplichtingen.

(43) Tussen 2015 en 2018 was de aan het INRAP betaalde subsidie voor openbaredienstlasten specifiek bestemd voor de volgende extra kosten die voortvloeiden uit door de wetgever opgelegde verplichtingen met betrekking tot de markt voor opgravingen:

— **aanwezigheid op het gehele grondgebied**: het INRAP moet een netwerk van 54 locaties in stand houden om het hele land te kunnen bedienen, terwijl de grootste particuliere marktdeelnemer die in het hele land actief is en niet aan een dergelijke verplichting is onderworpen, er slechts 16 heeft. De 38 extra locaties brengen extra kosten met zich mee in de vorm van huur, lasten en werkzaamheden;

— **deskundigen voor iedere periode en iedere omgeving waar de werkzaamheden kunnen plaatsvinden**: het INRAP moet te allen tijde ongeveer zestig specialisten in dienst hebben (archeozoölogen, palynologen enz.). Deze verplichting leidt tot marginale extra kosten in de vorm van salarissen en lasten;

— **plan om onzeker werk terug te dringen**: op basis van een politiek akkoord tussen de minister van Cultuur en de vakbonden heeft het INRAP tussen 2014 en 2016 een plan opgesteld voor het terugdringen van onzeker werk. 210 medewerkers die op basis van een tijdelijk contract bij het INRAP werkzaam waren, kregen hierdoor een contract voor onbepaalde tijd, in een context van zeer sterke krimp van de markt van opgravingen;

— **extra kosten in verband met belastingen**: de extra belastingkosten houden verband met de economische territoriale bijdrage (Contribution Économique Territoriale, hierna "CET" genoemd), die bestaat uit de grondbelasting voor ondernemingen (Cotisation Foncière des Entreprises, hierna "CFE" genoemd) en de belasting over de toegevoegde waarde voor ondernemingen (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises, hierna "CVAE" genoemd):

  — CFE: de extra kosten van de 38 extra locaties die onder het INRAP vallen, leiden automatisch tot een toename van de CFE. De CET wordt overigens volledig toegerekend aan de concurrentiële sector;

(*) *Deze informatie valt onder de geheimhoudingsplicht.*
([18]) *Bron:* Franse autoriteiten.
([19]) Ibid.

— CVAE: het INRAP was CVAE verschuldigd ter hoogte van 1,5 % van de fiscale toegevoegde waarde. Omdat de subsidie voor openbaredienstlasten de toegevoegde waarde verhoogde, was het belastbare bedrag dus hoger, wat extra kosten met zich meebracht die werden toegerekend aan de concurrentiële sector. Sinds 2019 wordt de subsidie toegewezen aan de niet-concurrentiële sector, waardoor deze subsidie geen gevolgen meer heeft voor de toegevoegde waarde en dus voor het bedrag van de belasting.

(44) In de periode 2008-2021 heeft het INRAP ook gebruikgemaakt van het belastingkrediet voor onderzoek (crédit d'impôt recherche, hierna "CIR" genoemd) ([20]). Het CIR werd vanaf 2016 betaald, voor de jaren vanaf 2013. Voor de jaren 2013-2021 is een CIR-bedrag van [55-75] miljoen EUR toegekend ([21]).

(45) Tot slot ontving het INRAP in drie opeenvolgende boekjaren (2015, 2016 en 2017) een kapitaalinbreng van [20-25] miljoen EUR van het ministerie van Cultuur, zodat het een schuld kon aflossen die het bij zijn oprichting was aangegaan bij het Agence France Trésor (AFT) ([22]).

(46) Volgens het activiteitenverslag van het INRAP over het jaar 2020 ([23]) had het INRAP op 31 december 2020: 2 286 medewerkers, 175 miljoen EUR aan inkomsten in 2020 en een nettowinst van 6,4 miljoen EUR.

2.3. De situatie van het INRAP op de markt voor preventieve archeologische opgravingen

(47) Het INRAP is aanwezig in Auvergne — Rhône-Alpes, Bourgogne — Franche-Comté, Centre — Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée, Nouvelle-Aquitaine en de overzeese gebiedsdelen.

Kaart 1

Locaties van het INRAP in Frankrijk op 1 januari 2024

Bron: INRAP-activiteitenverslag 2023.

([20]) Het CIR is een maatregel ter ondersteuning van activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, waarvoor de gedane uitgaven onder bepaalde voorwaarden, die worden bepaald op basis van de bedragen van de investeringen, in mindering worden gebracht op de vennootschapsbelasting.

([21]) *Bron:* Franse autoriteiten. De Franse autoriteiten leggen consequent uit dat het CIR een niet-selectieve maatregel is ter ondersteuning van activiteiten op het gebied van onderzoek- en ontwikkeling, die volgens hen geen staatssteun vormt.

([22]) *Bron:* Franse autoriteiten.

([23]) Activiteitenverslag van het INRAP over het jaar 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

(48) Om te voldoen aan de door de wetgever vastgestelde doelstellingen met betrekking tot de samenhang en de goede werking van de openbare dienst op het gebied van preventieve archeologie (artikel L.522-1 van het erfgoedwetboek), maakt het ministerie van Cultuur een inventarisatie van de markt voor preventieve archeologische opgravingen. Het baseert zich daarbij op regelmatige rapportages van de archeologische diensten van de staat over alle contracten die zijn gesloten tussen de marktdeelnemers en de planners, waarover de diensten beschikken overeenkomstig artikel R.523-45 van het erfgoedwetboek.

(49) Deze inventaris van de markt voor preventieve archeologische opgravingen omvat onder meer het aantal toegestane opgravingen en de geraamde bedragen van de contracten die tussen de planners en de marktdeelnemers zijn gesloten.

Tabel 1

Verdeling van het aantal toegestane archeologische opgravingen in Frankrijk in de periode 2009-2024

Jaar	INRAP		Andere marktdeelnemers		Totaal
	Aantal toegestane preventieve opgravingen	%	Aantal toegestane preventieve opgravingen	%	
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
Totaal	[3 600-4 000]	[38-53] %	[3 300-3 700]	[40-50] %	7 300

(50) Uit openbare gegevens blijkt dat het INRAP in de periode 2009-2024 een belangrijke plaats innam op de markt voor preventieve archeologische opgravingen, waar het gemiddeld [38-53] % van de toegestane preventieve opgravingen uitvoerde ([24]), tegenover [40-50] % voor de andere martkdeelnemers in Frankrijk ([25]).

([24]) Het referentieaantal betreft het aantal toegestane opgravingen, omdat er doorgaans een groter aantal opgravingen wordt voorgeschreven, maar deze uiteindelijk niet worden toegestaan of uitgevoerd.

([25]) Bronnen: ministerie van Cultuur, cijfers met betrekking tot preventieve archeologie (bijgewerkt tot 1 april 2025) en activiteitenverslagen van het INRAP.

Tabel 2

Uitsplitsing van de waarde van opgravingen tussen 2009 en 2024

Jaar	INRAP		Andere marktdeelnemers		Totaal
	Geraamde kosten van de opgravingen (miljoen EUR)	%	Geraamde kosten van de opgravingen (miljoen EUR)	%	
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2013	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2014	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2015	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2016	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2017	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2018	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2019	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2020	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2021	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2022	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2023	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2024	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totaal	[…]	[52-61] %	[…]	[41-49] %	[…]

(51) In de periode 2009-2024 bedroeg het marktaandeel van het INRAP op de markt voor preventieve opgravingen in waarde gemiddeld [52-61] %, tegenover [41-49] % voor andere marktdeelnemers (bevoegde diensten van lokale en regionale overheden en particuliere marktdeelnemers) ([26]).

([26]) Volgens de Franse autoriteiten kan dit verschil worden verklaard door een volume-effect en een prijseffect: een volume-effect, omdat het INRAP jaarlijks gemiddeld meer werkzaamheden uitvoert dan zijn concurrenten; een prijseffect, omdat de prijzen per hectare die jaarlijks door het INRAP worden aangeboden, in de periode 2009-2024 vrijwel stelselmatig hoger lagen dan die van de andere marktdeelnemers en gemiddeld […] % boven het nationale gemiddelde lagen ([…] EUR voor het INRAP tegenover […] EUR voor alle marktdeelnemers samen)).

3. DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

3.1. Beschrijving van de maatregelen waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft

(52) De door EVEHA ingediende klacht heeft betrekking op i) de mogelijke kruissubsidie tussen de concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten van het INRAP, en ii) de subsidies voor openbaredienstlasten van het INRAP.

3.1.1. *Mogelijke kruissubsidie tussen de niet-concurrentiële en concurrentiële activiteiten van het INRAP*

(53) Zoals aangegeven in overweging 29 van het inleidingsbesluit, voert EVEHA aan dat het INRAP zijn concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten in de boekhouding niet op de juiste manier gescheiden hield.

(54) Wat om te beginnen de periode 2008-2018 betreft, die overeenkomt met een deel van de periode waarop het eerste onderzoek van deze maatregelen door de Commissie betrekking had (vóór de invoering van de nieuwe gescheiden boekhouding van het INRAP) ([27]):

— de Commissie merkte in haar inleidingsbesluit op dat sinds 2013 herhaaldelijk is gewezen op de noodzaak om de analytische boekhouding van het INRAP te verbeteren. Zo werd in het kader van kort geding nr. 67181 van 6 juni 2013, dat door de eerste voorzitter van de Europese Rekenkamer was gericht aan de minister van Cultuur en Communicatie en de minister van Hoger Onderwijs en Onderzoek aangegeven dat "verschillende maatregelen dringend noodzakelijk [leken] om de vrije mededinging te waarborgen en de wetenschappelijke kwaliteit van opgravingen op peil te houden". Er werd met name gewezen op de noodzaak om "de momenteel door het INRAP gebruikte analytische boekhoudmethode [te verbeteren]". Ook erkenden de minister van Financiën en Overheidsuitgaven en de staatssecretaris van Begroting in het openbaar jaarverslag van de Rekenkamer van 2016 dat "de invoering van de analytische kostenboekhouding bij het INRAP nog moet worden voltooid";

— zoals EVEHA aanvoerde ([28]) en de Commissie in het inleidingsbesluit opmerkte, heeft de Franse mededingingsautoriteit (Autorité de la Concurrence, hierna "AdlC" genoemd) in haar besluit van 1 juni 2017 ([29]) bovendien aangegeven dat de analytische boekhouding van het INRAP niet toereikend was om een waterdichte en betrouwbare scheiding tussen de niet-concurrentiële en concurrentiële activiteiten van het INRAP te waarborgen ([30]). De AdlC voegde hieraan toe dat "dus niet kan worden uitgesloten dat er een risico van kruissubsidiëring tussen zijn activiteiten [zonder en met winstoogmerk] bestaat, wat kan leiden tot prijspraktijken die predatory pricing kunnen vormen of verdringingseffecten kunnen hebben" ([31]). De AdlC merkte op dat "de inkomsten die het INRAP sinds 2013 aan zijn activiteiten met winstoogmerk toewijst, lager zijn dan de kosten die aan diezelfde activiteiten met winstoogmerk worden toegewezen, terwijl de verhoudingen met betrekking tot de totale activiteit van het INRAP een omgekeerde ontwikkeling vertonen, wat doet vermoeden dat de totale activiteit van het INRAP wordt ondersteund vanuit zijn activiteiten zonder winstoogmerk (de totale activiteit van het INRAP bestaat uit de som van de activiteiten met en zonder winstoogmerk)" ([32]). Derhalve accepteerde de AdlC de toezegging van het INRAP met betrekking tot de invoering van "een analytische boekhouding waarmee niet alleen een strikte (waterdichte en betrouwbare) boekhoudkundige en financiële scheiding tussen zijn activiteiten zonder winstoogmerk en zijn activiteiten met winstoogmerk kan worden verzekerd, maar ook de traceerbaarheid van de voor elk van zijn taken toegewezen middelen kan worden gewaarborgd om elk risico van kruissubsidiëring te voorkomen" ([33]), en stelde zij deze verplicht.

(55) Wat in de tweede plaats de periode na 1 januari 2018 betreft, merkte de Commissie in haar inleidingsbesluit op dat het INRAP, overeenkomstig de toezeggingen naar aanleiding van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017, een analytische boekhouding had ingevoerd, waarmee de opbrengsten en kosten van concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten nauwkeuriger van elkaar konden worden gescheiden.

([27]) Zie lid 35 van het inleidingsbesluit. Sinds 1 januari 2018 heeft het INRAP een nieuw analytisch boekhoudsysteem ingevoerd waarmee de opbrengsten en kosten van concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten nauwkeuriger van elkaar kunnen worden gescheiden.
([28]) Zie overweging 42 van het inleidingsbesluit.
([29]) Besluit 17-D-09 van 1 juni 2017 betreffende praktijken van het Institut national de recherches archéologiques in de sector preventieve archeologie.
([30]) Punten 132 tot en met 137 van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017.
([31]) Punt 149 van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017.
([32]) Punt 147 van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017.
([33]) Zie de samenvatting van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017. EVEHA stelt dat deze toezeggingen op de datum van de klacht niet zouden zijn nagekomen. EVEHA wijst erop dat zij zich op 6 februari 2018 op grond van artikel L.464-2, alinea 2, van het Franse wetboek van koophandel (Code de commerce) tot de Autorité de la Concurrence heeft gewend wegens niet-nakoming van deze toezeggingen.

(56) De Commissie merkte echter op dat de onafhankelijke accountant die de nieuwe analytische boekhouding van het INRAP moest controleren, verifiëren en certificeren, in zijn conformiteitsverklaring voor het jaar 2018 leek te oordelen dat de analytische boekhouding van het INRAP nog voor verbetering vatbaar was. Hoewel de accountant verklaarde dat de analytische boekhouding van het INRAP "in overeenstemming is met de basisbeginselen van de algemene boekhouding", "[…] voldoet aan het beginsel van een gescheiden boekhouding" en "[…] geen blijkt geeft van kruissubsidiëring", merkte hij op dat "de methode voor de toewijzing van indirecte kosten in de toekomst verder zal moeten worden ontwikkeld of verbeterd".

(57) Tot slot merkte de Commissie in haar inleidingsbesluit op dat in de conformiteitsverklaring van 2020 niet langer werd gewezen op de noodzaak om de methode voor de toewijzing van indirecte kosten verder te ontwikkelen of te verbeteren. In die verklaring werd vermeld dat "op basis van de huidige presentatie van de analytische boekhouding […] niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van kruissubsidiëring". De Commissie merkte echter op dat de accountant, ondanks deze verbetering, het risico van kruissubsidiëring niet uitdrukkelijk uitsloot ([34]).

3.1.2. *Subsidies voor openbaredienstlasten*

(58) In de periode waarop de klacht betrekking heeft, is een bedrag van 22,69 miljoen EUR aan subsidies toegekend voor de concurrentiële activiteiten van het INRAP. Deze subsidies zijn toegekend tussen 2015 en 2018.

3.2. **Het inleidingsbesluit**

(59) In het inleidingsbesluit heeft de Commissie twijfels geuit over het bestaan van kruissubsidiëring tussen de concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten van het INRAP, die mogelijk onrechtmatige staatssteun zou kunnen vormen (zie overweging 74 van het inleidingsbesluit).

(60) Bovendien heeft de Commissie vastgesteld dat de subsidies voor openbaredienstlasten staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie de overwegingen 48 tot en met 65 van het inleidingsbesluit).

(61) De Commissie heeft ook twijfels geuit over het standpunt van de Franse autoriteiten, die van mening zijn dat de subsidies voor de openbaredienstlasten onder de kaderregeling SA.42681 vallen, die is uitgevoerd overeenkomstig artikel 53 van de algemene groepsvrijstellingsverordening ([35]) (hierna "AGVV" genoemd) ([36]), en derhalve verenigbaar zijn met de interne markt (zie overweging 78 van het inleidingsbesluit).

(62) De Commissie wees erop dat, bij gebreke van een betrouwbare boekhoudkundige scheiding tussen concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten, het bedrag van de steun voor concurrentiële activiteiten (gedekt door de subsidies voor openbaredienstlasten) immers niet nauwkeurig kon worden bepaald en derhalve niet kon worden gegarandeerd dat de steun evenredig was in de zin van artikel 53, lid 7, AGVV.

(63) In haar inleidingsbesluit merkte de Commissie op dat de Franse autoriteiten het bestaan van kruissubsidiëring van concurrentiële activiteiten hebben ontkend. Zij stelde ook vast dat Frankrijk geen gronden had aangevoerd waarmee de verenigbaarheid van de steun die uit een mogelijke kruissubsidiëring zou voortvloeien, kon worden aangetoond. Daarom uitte de Commissie ook twijfels over de verenigbaarheid van maatregel i) in het geval dat deze staatssteun zou vormen.

(64) Bovendien overwoog de Commissie in haar inleidingsbesluit om de verenigbaarheid van de twee maatregelen gezamenlijk te onderzoeken op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU (zie de overwegingen 82 tot en met 100 van het inleidingsbesluit).

(65) De Commissie verklaarde dat, volgens haar opvatting van het Franse wetgevingskader, preventieve archeologie en alle activiteiten van het INRAP lijken bij te dragen tot de bevordering van cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed en dat het in ieder geval aan Frankrijk was om te bepalen welke projecten of activiteiten onder de bevordering van cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed vallen, waarbij de beoordelingsmogelijkheid van de Commissie beperkt bleef tot het onderzoeken van een eventuele kennelijke beoordelingsfout (zie de overwegingen 86 en 87 van het inleidingsbesluit).

([34]) Zie de overwegingen 42, 43 en 44 van het inleidingsbesluit.

([35]) Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard (PB L 187 van 26.6.2014, blz. 1).

([36]) Zie overweging 18 van het inleidingsbesluit.

(66) Omdat alle aan het INRAP toegekende staatssteun bedoeld lijkt te zijn om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, vroeg de Commissie zich in het inleidingsbesluit af of deze staatssteun als noodzakelijk, geschikt en evenredig kan worden beschouwd, en of deze de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en de mededinging niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(67) In dit verband voerde de Commissie om te beginnen een aantal elementen aan waaruit kon worden afgeleid dat de aan het INRAP toegekende staatssteun noodzakelijk, geschikt en evenredig was ten opzichte van de doelstellingen van de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed, en dat deze de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en de mededingingsvoorwaarden niet zodanig veranderde dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.

(68) De Commissie betwijfelde echter of de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU kon worden geanalyseerd zonder dat de Commissie eerst zou oordelen of de betreffende maatregelen als staatssteun moesten worden aangemerkt ([37]).

(69) Omdat er twijfels bestonden op grond waarvan niet definitief kon worden uitgesloten dat er sprake was van staatssteun ten gunste van het INRAP en niet met zekerheid kon worden vastgesteld of deze steun verenigbaar was met de interne markt, heeft de Commissie derhalve besloten de formele onderzoeksprocedure in te leiden om de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun opmerkingen dienaangaande in te dienen en tot een conclusie te komen met betrekking tot de door EVEHA betwiste maatregelen.

4. OPMERKINGEN VAN EVEHA

(70) Alleen EVEHA heeft opmerkingen over het inleidingsbesluit bij de Commissie ingediend.

(71) Wat betreft het bestaan van staatssteun ten gunste van het INRAP, voert EVEHA ten eerste aan dat zij het eens is met de analyse van de Commissie waaruit blijkt dat de subsidies voor openbaredienstlasten — die zijn gericht op activiteiten die zich lenen voor concurrentie — staatssteun vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(72) Ten tweede herhaalt EVEHA het standpunt uit haar klacht, namelijk dat enkel het feit dat het INRAP i) zowel concurrentiële als niet-concurrentiële activiteiten uitvoert en ii) geen voldoende betrouwbare analytische boekhouding heeft gevoerd om deze twee activiteiten waterdicht gescheiden te houden, volstaat om aan te tonen dat er sprake is van staatssteun ten gunste van de concurrentiële activiteiten van het INRAP.

(73) Met betrekking tot de veronderstelling van de Commissie dat de staatssteun — indien de maatregelen voor financiering van het INRAP als zodanig zouden worden aangemerkt — mogelijk verenigbaar zou zijn op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU betoogt EVEHA ten eerste dat de door de Commissie aangevoerde benadering waarbij de aan het INRAP toegekende financiering wordt geanalyseerd zonder onderscheid te maken tussen de gefinancierde activiteiten (concurrentieel/niet-concurrentieel), van rechtswege onjuist is en ten tweede dat deze niet op het onderhavige geval kan worden toegepast.

4.1. De door de Commissie voorgestelde benadering geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting

(74) EVEHA is ten eerste van mening dat het niet mogelijk is om alle aan het INRAP toegekende financiering als geheel te beoordelen, zonder te trachten een onderscheid te maken tussen het aandeel van deze financiering dat aan elk type activiteit van het INRAP is toegewezen. EVEHA voert de volgende argumenten aan:

a) om de verenigbaarheid van een maatregel te kunnen beoordelen, moet deze eerst als staatssteun worden aangemerkt;

b) een maatregel kan alleen per activiteit en specifiek voor elke relevante markt als staatssteun worden aangemerkt;

c) volgens de regels inzake staatssteun kan de Commissie alle financiering die aan het INRAP is toegekend, in dit geval niet als geheel analyseren;

d) uit de analyse van de besluitvormingspraktijk blijkt dat de Commissie, behoudens bijzondere omstandigheden, geen gebruik kan maken van een “globale” benadering, zoals wordt geopperd in overweging 82 en volgende van het inleidingsbesluit.

([37]) Zie overweging 100 van het inleidingsbesluit.

(75) Ten eerste legt EVEHA uit dat de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel dus inhoudt dat achtereenvolgens wordt onderzocht of die maatregel als staatssteun moet worden aangemerkt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en vervolgens, in voorkomend geval, of die maatregel verenigbaar is met de interne markt, hetzij op grond van artikel 107, lid 2, VWEU, hetzij op grond van artikel 107, lid 3, VWEU.

(76) Ten tweede is EVEHA van mening dat verschillende criteria moeten worden onderzocht om een maatregel te kunnen aanmerken als staatssteun, waaronder de vraag of de betreffende activiteiten al dan niet economisch van aard zijn en of er al dan niet sprake is van een verstoring van de mededinging als gevolg van de maatregel.

(77) EVEHA verwijst naar het arrest van het Hof in de zaak Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, waarin wordt bepaald dat "[o]m uit te maken of de betrokken activiteiten die van een "onderneming" in de zin van het mededingingsrecht van de Unie zijn, dient te worden nagegaan welke de aard van die activiteiten is, waarbij voor elk van de verschillende activiteiten van elke entiteit moet worden nagegaan of deze als "economische activiteit" kan worden aangemerkt" ([38]).

(78) EVEHA leidt hieruit af dat, in het geval van een instelling die verschillende soorten activiteiten uitvoert (zoals het INRAP), de jurisprudentie vereist dat vooraf wordt vastgesteld i) welke activiteiten van deze instelling economisch en niet-economische van aard zijn, alsmede ii) de relevante markt(en) die mogelijk worden beïnvloed door de aan de instelling toegekende financiering.

(79) Ten derde: wat betreft de analyse van de financiering van alle activiteiten van het INRAP als geheel, kon de door de Commissie beoogde benadering volgens EVEHA slechts worden toegepast op voorwaarde dat alle aan het INRAP toegekende financiering als staatssteun kon worden aangemerkt.

(80) EVEHA betoogt echter dat in dit geval niet aan deze voorwaarde is voldaan, ten eerste omdat de Franse autoriteiten menen dat een deel van de activiteiten van het INRAP niet economisch van aard is (waardoor er geen sprake kan zijn van staatssteun), en ten tweede omdat de activiteiten van het INRAP, zelfs als ze wel allemaal economisch van aard zouden zijn (zoals EVEHA stelt), gedeeltelijk worden uitgevoerd op markten die niet openstaan voor mededinging en waarop dus geen verstoring van de mededinging kan worden vastgesteld (wat wederom uitsluit dat er sprake is van staatssteun).

(81) EVEHA wijst er ook op dat om een maatregel als staatssteun aan te merken (wat een voorwaarde is om de verenigbaarheid ervan te onderzoeken) naast de vraag of de gefinancierde activiteiten economisch van aard zijn, ook moet worden nagegaan of er sprake is van verstoring van de mededinging. Volgens EVEHA kan dit alleen op het niveau van elke relevante markt worden onderzocht. In het onderhavige geval, en los van het monopolistische karakter van bepaalde activiteiten van het INRAP, kan de Commissie de verenigbaarheid van de steunmaatregelen voor het INRAP volgens EVEHA dus niet als geheel beoordelen zonder vooraf vast te stellen voor welke markt deze steunmaatregelen gevolgen kunnen hebben (bijvoorbeeld archeologische opgravingen, diagnosen enz.).

(82) Ten vierde voert EVEHA aan dat uit haar analyse van de besluiten van de Commissie op het gebied van staatssteun ([39]) blijkt dat de Commissie in beginsel verplicht is om, wanneer zij de verenigbaarheid van verschillende maatregelen als geheel onderzoekt, elk van deze maatregelen afzonderlijk te identificeren en vervolgens per maatregel te beoordelen of deze als staatssteun moet worden aangemerkt en verenigbaar is met de interne markt.

(83) Uit de voorbeelden waarnaar zij in haar opmerkingen verwijst, leidt EVEHA af dat, behalve wanneer meerdere maatregelen "onlosmakelijk met elkaar verbonden" zijn, de Europese Commissie nooit alle financiering van een onderneming "als geheel" beoordeelt, met name wanneer die onderneming verschillende soorten activiteiten uitvoert en de financiering verschillende vormen heeft.

([38]) Arrest van het Hof van 27 juni 2017, Congregacíon de Escuelas Pías Povincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, punt 51.

([39]) Ter illustratie verwijst EVEHA naar Besluit (EU) 2020/1412 van de Commissie van 2 maart 2020 betreffende de maatregelen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN) door Italië ten uitvoer gelegd ten gunste van Tirrenia di Navigazione en de overnemer Compagnia Italiana di Navigazione (PB L 332 van 12.10.2020, blz. 45); Besluit (EU) 2021/1428 van de Commissie van 24 februari 2020 betreffende de steunmaatregel SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011) ten uitvoer gelegd door Roemenië ten gunste van de internationale luchthaven van Timişoara — Wizz Air (PB L 308 van 1.9.2021, blz. 1), en Beschikking 2007/613/EG van de Commissie van 10 mei 2007 betreffende de maatregelen C 1/06 (ex NN 103/05) die door Spanje ten behoeve van Chupa Chups zijn genomen (PB L 244 van 19.9.2007, blz. 20).

4.2. **Artikel 107, lid 3, punt d), VWEU is niet van toepassing op de betwiste steunmaatregelen**

(84) EVEHA is van mening dat de betwiste steunmaatregelen niet onder artikel 107, lid 3, punt d), VWEU vallen.

(85) In dit verband betoogt EVEHA dat:

a) artikel 107, lid 3, VWEU niet kan worden gebruikt ter rechtvaardiging van kruissubsidiëring, die inherent onverenigbaar zou zijn met de interne markt;

b) artikel 107, lid 3, punt d), VWEU niet kan worden gebruikt om algemene subsidies op cultureel gebied te rechtvaardigen;

c) de Franse autoriteiten artikel 107, lid 3, punt d), VWEU nooit hebben aangehaald in de onderhavige zaak.

(86) Ten eerste herinnert EVEHA eraan dat haar klacht voornamelijk betrekking heeft op kruissubsidiëring. Volgens EVEHA kan, bij gebreke van een boekhoudkundige scheiding tussen de verschillende activiteiten van het INRAP, niet worden uitgesloten dat de aan het INRAP toegekende subsidies voor zijn niet-concurrentiële activiteiten de behoeften in verband met deze activiteiten overschrijden en indirect ook de concurrentiële activiteiten van het INRAP financieren.

(87) De klager voert aan dat een lidstaat volgens artikel 107 VWEU alleen subsidies mag verlenen aan een onderneming die zowel concurrentiële als niet-concurrentiële activiteiten uitvoert, als de betreffende onderneming een strikt gescheiden boekhouding voert, waardoor kruissubsidiëring tussen deze twee activiteiten wordt voorkomen ([40]).

(88) EVEHA betoogt in haar opmerkingen dat in deze jurisprudentie een algemeen en absoluut verbod op elke vorm van kruissubsidiëring wordt opgelegd, waarvan geen enkele regeling met betrekking tot verenigbaarheid kan afwijken.

(89) De klager dringt erop aan dat deze jurisprudentie ook wordt toegepast op de culturele sector, en verwijst daarbij naar het "analyseschema" ([41]) van de Commissie over de toepassing van artikel 107 VWEU op de financiering van infrastructuur, waarvan één onderdeel is gewijd aan cultuur en waarin het volgende wordt gesteld:"If cultural infrastructure is used for both economic and non-economic activities (for example, the organization of conferences and commercial events in museums or culture centers), public funding thereof will fall under State aid rules only insofar as it covers the costs linked to the economic activities in question. In such cases, Member States have to ensure that the public funding provided for the non-economic activities cannot be used to cross-subsidize the entity's economic activities. This can notably be ensured by limiting the public funding to the net cost (including the cost of capital) of the non-economic activities, to be identified on a basis of a clear separation of accounts." ([42])

(90) EVEHA concludeert hieruit dat artikel 107, lid 3, punt d), VWEU niet kan worden gebruikt ter rechtvaardiging van kruissubsidies, die in beginsel verboden zouden zijn volgens het recht van de Europese Unie.

(91) Ten tweede voert EVEHA aan dat met de afwijking in artikel 107, lid 3, punt d), VWEU alleen steunmaatregelen kunnen worden gerechtvaardigd voor de financiering van specifieke culturele projecten, zoals het uitlenen van werken tussen musea, het plan voor de digitalisering van cinematografisch erfgoed en steun voor de film- en audiovisuele sector. Hiermee kunnen bijvoorbeeld geen algemene subsidies op cultureel gebied worden gerechtvaardigd (bv. financiering van de publieke omroep).

([40]) Zie voetnoot 39.

([41]) Europese Commissie, "Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation", punt 10 (hier te raadplegen: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

([42]) Vertaling in het Nederlands: "Indien culturele infrastructuur wordt gebruikt voor zowel economische als niet-economische activiteiten (bv. de organisatie van conferenties en commerciële evenementen in musea of culturele centra), valt de overheidsfinanciering ervan alleen onder de regels inzake staatssteun voor zover deze de kosten dekt die verband houden met de economische activiteiten in kwestie. In dergelijke gevallen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat overheidsfinanciering voor niet-economische activiteiten niet kan worden gebruikt voor kruissubsidiëring van de economische activiteiten van de entiteit. Dit kan met name worden gewaarborgd door de overheidsfinanciering te beperken tot de nettokosten (met inbegrip van vermogenskosten) van niet-economische activiteiten, die op basis van een duidelijke gescheiden boekhouding moeten worden vastgesteld."

(92) Volgens EVEHA kan deze regel worden verklaard door i) het feit dat artikel 107, lid 3, punt d), VWEU een uitzondering vormt op artikel 107, lid 1, VWEU die, zoals elke uitzondering, strikt moet worden uitgelegd, en door ii) de materiële voorwaarden voor de toepassing van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU (met name de voorwaarden van noodzakelijkheid en evenredigheid).

(93) Bovendien baseert EVEHA zich op haar analyse van de besluitvormingspraktijk van de Commissie, waaruit blijkt dat maatregelen die verenigbaar zijn verklaard op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU, wanneer ze bedoeld zijn om een sector of een activiteit in het algemeen te ondersteunen (wat zelden gebeurt), niet zijn voorbehouden aan één enkele marktdeelnemer, maar worden toegekend aan een groep marktdeelnemers die bijdraagt tot de ontwikkeling van de sector.

(94) De klager concludeert derhalve dat, in tegenstelling tot wat de Commissie in haar inleidingsbesluit overweegt, artikel 107, lid 3, punt d), VWEU niet kan worden gebruikt om de financiering van een openbare instelling in haar geheel verenigbaar met de interne markt te verklaren, louter omdat deze instelling actief is in de culturele sector.

(95) Tot slot wijst EVEHA er ter aanvulling op dat, voor zover haar bekend, de Franse autoriteiten, die niettemin verantwoordelijk zijn voor de aanmelding van de aan het INRAP toegekende steunmaatregelen en die in beginsel de verenigbaarheid van die maatregelen moeten aantonen, artikel 107, lid 3, punt d), VWEU nooit hebben aangehaald om de verenigbaarheid van die steunmaatregelen aan te tonen (met name in hun opmerkingen van januari en oktober 2019).

(96) Volgens EVEHA vormt het feit dat de Franse autoriteiten nooit een financieringsmaatregel ten gunste van het INRAP hebben aangemeld en artikel 107, lid 3, punt d), VWEU nooit hebben aangehaald (ook niet in hun contacten met de Commissie, nadat EVEHA haar klacht had ingediend), een zeer sterke aanwijzing dat deze grondslag in het onderhavige geval niet van toepassing is.

4.3. **Aan de voorwaarden van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU is in deze zaak niet voldaan**

(97) Tot slot legt EVEHA in haar opmerkingen uit dat, zelfs als de door de Commissie in het inleidingsbesluit genoemde benadering van verenigbaarheid van toepassing zou kunnen zijn, in ieder geval niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU.

4.3.1. *De steunmaatregelen voor het INRAP waren niet noodzakelijk*

(98) Allereerst begrijpt EVEHA uit de uitleg van de Commissie in haar inleidingsbesluit (zie de overwegingen 91 en 92 van het inleidingsbesluit) dat de noodzaak van de aan het INRAP toegekende financiering uitsluitend verband houdt met de specifieke openbaredienstverplichtingen die door de Franse staat aan het INRAP zijn opgelegd.

(99) EVEHA stelt echter dat deze veronderstelling niet ontvankelijk is.

(100) Ten eerste wijst EVEHA erop dat staatssteun in de vorm van compensatie voor openbaredienstlasten uitsluitend moet worden getoetst aan artikel 106, lid 2, VWEU en de teksten die de Commissie op die grondslag heeft vastgesteld, en niet aan artikel 107, lid 3, punt d), VWEU.

(101) Door te verwijzen naar de "bijzondere positie" van het INRAP om de noodzaak van de steun te rechtvaardigen (dat wil zeggen de openbaredienstverplichtingen die aan het INRAP zijn opgelegd), zou de Commissie dus hoogstens kunnen aantonen dat de aan het INRAP toegekende financiering noodzakelijk is als compensatie voor openbaredienstlasten, en niet met het oog op de bevordering van cultuur en erfgoed.

(102) Ten tweede stelt EVEHA hoe dan ook dat geen van de aan INRAP opgelegde verplichtingen waarnaar in de overwegingen 91 en 92 van het inleidingsbesluit wordt verwezen, enige compensatie rechtvaardigt.

(103) Dit geldt volgens EVEHA met name voor de verplichting van het INRAP om opgravingen uit te voeren waarvoor geen gegadigde is of waarbij de geselecteerde marktdeelnemer in gebreke is gebleven. EVEHA voert aan dat dergelijke diensten — waarvan EVEHA de verplichting van het INRAP om deze uit te voeren niet betwist — moeten worden vergoed tegen tarieven die vrij mogen worden vastgesteld (onder voorbehoud van arbitrage door de staat in geval van onenigheid tussen de partijen). Omdat deze diensten "normaal" moeten worden vergoed, kan geen van de aan het INRAP opgelegde verplichtingen een vergoeding rechtvaardigen.

4.3.2. *De methode die in het inleidingsbesluit is gebruikt om de evenredigheid van de steun te onderzoeken, is irrelevant*

(104) Volgens EVEHA kan staatssteun alleen als evenredig worden beschouwd "indien hetzelfde resultaat niet met minder steun en minder verstoring kan worden bereikt". Wanneer de steun het noodzakelijke minimum overschrijdt, zou de begunstigde een uitzonderlijke winst genieten die de mededinging onnodig kan vervalsen, zodat de steun niet als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kan worden beschouwd.

(105) EVEHA leidt hieruit af dat de aan een marktdeelnemer betaalde steun alleen als evenredig kan worden beschouwd indien niet alleen het bedrag ervan tot het strikt noodzakelijke minimum is beperkt, maar ook de wijze van betaling of gebruik ervan zodanig is opgezet dat elke verstoring van de mededinging zo veel mogelijk wordt beperkt.

(106) Volgens EVEHA is in casu aan deze voorwaarden niet voldaan.

(107) Ten eerste merkt EVEHA op dat de bewijsvoering van de Commissie in haar inleidingsbesluit uitsluitend berust op een korte alinea en een tabel met de "operationele marges" van het INRAP voor alle activiteiten samen, die i) economisch en boekhoudkundig niet zinvol zijn en ii) hoe dan ook niet volstaan om de evenredigheid van de steun aan te tonen.

(108) Bovendien is EVEHA van mening dat, bij gebreke van een analytische boekhouding aan de hand waarvan de inkomsten en kosten correct kunnen worden toegewezen aan de verschillende activiteiten van het INRAP, per definitie niet aan het evenredigheidscriterium kan worden voldaan, omdat de steun niet wordt uitgevoerd onder voorwaarden die de verstoring van de mededinging tot een minimum beperken.

4.3.3. *De geschiktheid van de steunmaatregelen is niet aangetoond*

(109) In haar opmerkingen over het inleidingsbesluit voert EVEHA aan dat de Commissie onvoldoende juridisch aantoont waarom het (veronderstelde) gebrek aan winstgevendheid van het INRAP, gezien zijn bijzondere verplichtingen, niet kon worden gecompenseerd door andere maatregelen, die mogelijk minder schadelijk waren geweest voor de mededinging.

(110) EVEHA is van mening dat het beperken van de overheidsfinanciering tot het strikt noodzakelijke, vastgesteld op basis van een analytische boekhouding waarmee de inkomsten en kosten van het INRAP correct kunnen worden toegewezen aan zijn verschillende activiteiten, zou volstaan om de potentieel schadelijke gevolgen voor de mededinging van de door het INRAP ontvangen overheidsfinanciering te beperken. Volgens EVEHA volstaat deze vaststelling om aan te tonen dat de steun die het INRAP sinds zijn oprichting heeft genoten, niet geschikt is.

4.3.4. *De voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en de mededingingsvoorwaarden zijn duidelijk beïnvloed door de betreffende financiering*

(111) Tot slot betwist EVEHA de uitleg van de Commissie in haar inleidingsbesluit, waarin zij stelt dat kan worden aangenomen dat de betreffende steunmaatregelen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en de mededingingsvoorwaarden niet zodanig veranderden dat het gemeenschappelijk belang werd geschaad.

(112) Ten eerste betwist EVEHA de veronderstelling van de Commissie dat de door het INRAP toegepaste tarieven geen predatory pricing vormden of verdringingseffecten konden hebben, waarbij zij verwijst naar de gemiddelde prijs per hectare die door het INRAP in rekening werd gebracht en deze prijs vergelijkt met die van zijn concurrenten.

(113) Volgens EVEHA vertoont deze methode drie statistische vertekeningen:

a) Ten eerste houdt deze methode geen rekening met de bijzondere positie van het INRAP op de markt. Als gevestigde exploitant (en belangrijkste marktspeler) wordt het INRAP doorgaans ingeschakeld voor de meest geavanceerde en omvangrijke projecten, waar kleinere marktdeelnemers, die niet altijd over de nodige middelen beschikken, niet altijd voor in aanmerking komen.

b) Ten tweede houdt deze methode geen rekening met het feit dat een deel van de activiteiten van het INRAP betrekking heeft op projecten die het als exploitant in laatste instantie moet uitvoeren, waarvoor het zijn tarieven kan vaststellen zonder enige concurrentiedruk.

c) Ten derde is EVEHA van mening dat het begrip "prijs per hectare" waarnaar in het inleidingsbesluit wordt verwezen, niet relevant is voor de analyse van het prijsbeleid van de verschillende exploitanten op de markt voor opgravingen. De kosten van een archeologische opgraving kunnen immers niet uitsluitend op basis van de oppervlakte worden beoordeeld. Er moet ook rekening worden gehouden met de complexiteit van de opgraving, de instandhouding van de resten en de technische en wetenschappelijke eisen die in het bestek zijn vastgelegd (met name wat betreft personele middelen — mandagen).

(114) Bovendien heeft EVEHA in het kader van de formele onderzoeksprocedure vier vonnissen aangevoerd die tussen 2022 en 2024 door de administratieve rechtbanken van Caen en Amiens ([43]) zijn gewezen en waarbij aanbestedingsprocedures voor preventieve archeologische opgravingen die tot de selectie van het INRAP ten nadele van EVEHA hadden geleid, ongeldig zijn verklaard. In deze vier vonnissen heeft de bestuursrechter, zonder evenwel te constateren dat er sprake was van predatory pricing, de aanbestedingsprocedures nietig verklaard, omdat de aanbestedende dienst niet de nodige maatregelen had genomen om zich ervan te verzekeren dat de offertes van het INRAP, die voordeliger waren dan die van EVEHA, niet voortvloeiden uit een voordeel dat werd ontleend aan de middelen die aan het INRAP waren toegekend in het kader van zijn openbare diensten.

(115) Ten tweede voert EVEHA aan dat de bewijsvoering van de Commissie in het inleidingsbesluit twee methodologische fouten bevat.

a) Ten eerste stelt EVEHA vast dat in het inleidingsbesluit weliswaar wordt beweerd dat de positieve gevolgen van de door het INRAP ontvangen steun worden "afgewogen" tegen de negatieve gevolgen ervan, maar dat deze gevolgen niet worden gekwantificeerd.

b) Ten tweede merkt EVEHA op dat de analyse in het inleidingsbesluit beperkt blijft tot de prijspraktijken van het INRAP, zonder dat wordt stilgestaan bij de talrijke andere concurrentievoordelen waarover het beschikt (zoals bevoorrechte toegang tot bepaalde informatie die via deze diagnostische activiteiten is verkregen) vanwege zijn status en/of de overheidsfinanciering die het ontvangt.

(116) Volgens EVEHA moet de Commissie dergelijke voordelen ook meenemen in haar analyse van de verenigbaarheid van de aan het INRAP toegekende financiering op grond van artikel 107 VWEU.

5. OPMERKINGEN VAN FRANKRIJK

(117) De Franse autoriteiten hebben hun opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend bij schrijven van 3 februari 2022, en hun commentaar op de opmerkingen van EVEHA over het inleidingsbesluit bij schrijven van 23 juni 2022.

(118) Allereerst herinneren de Franse autoriteiten aan het belang van de culturele sector en de instandhouding van het culturele erfgoed in Frankrijk, en aan de centrale plaats die het INRAP in deze sector inneemt.

(119) De Franse autoriteiten hebben met name de volgende toelichtingen gegeven.

5.1. Bevordering van de cultuur en instandhouding van het culturele erfgoed in Frankrijk

(120) Frankrijk heeft het Europees Verdrag van Malta van 16 januari 1992 ([44]) (hierna "Verdrag van Malta" genoemd) in nationaal recht omgezet door middel van de wet van 2001. Hiermee werd een systeem voor preventieve archeologie opgezet, waarin het INRAP een belangrijke rol speelt en dat voornamelijk is bedoeld om archeologisch erfgoed te beschermen en te bestuderen dat door ruimtelijkeordeningswerken wordt of kan worden aangetast, waarbij de respectieve vereisten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, instandhouding van het culturele erfgoed en economische en sociale ontwikkeling worden geïntegreerd.

(121) De wet van 2001, die tot doel had het behoud van het archeologisch erfgoed te bevorderen, heeft de vernietiging voorkomen van Frans erfgoed dat uniek is vanwege het brede chronologische spectrum, de continuïteit van de fasen van menselijke bewoning sinds de prehistorie, en de geografische spreiding en hoge dichtheid van deze bewoningsfasen. De oprichting van een openbare instelling speelde hierbij een centrale rol.

(122) Zo werd het INRAP opgericht en onder toezicht van het ministerie van Cultuur en het ministerie van Hoger Onderwijs, Onderzoek en Innovatie geplaatst. Het erfde de rechten en plichten van AFAN.

([43]) Administratieve rechtbank van Amiens, 2 juni 2022, Eveha/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, nr. 2000766; administratieve rechtbank van Caen, 23 december 2022, Eveha/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, nr. 2202744; administratieve rechtbank Caen, 23 mei 2024, Eveha/Communauté urbaine de Caen, nr. 2201752; administratieve rechtbank van Caen, 27 mei 2024, Eveha/Communauté communes Argentan, nr. 2201719.

([44]) Raad van Europa, Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (herzien), Valletta, 16 januari 1992, CETS nr. 143.

(123) Het Verdrag van Malta, waarbij alle lidstaten van de Europese Unie partij zijn, bepaalt dat "overwegingen ten aanzien van archeologische bescherming moeten worden geïntegreerd in het beleid inzake stadsplanning, plattelandsontwikkeling en culturele ontwikkeling" en roept de lidstaten die partij zijn bij het verdrag, op "volgens de specifieke procedures van elke lidstaat een wettelijke regeling in te voeren voor de bescherming van archeologisch erfgoed". Lidstaten worden ook verplicht om "het wetenschappelijk belang van archeologisch onderzoek te waarborgen" en "de materiële middelen voor preventieve archeologie uit te breiden".

(124) Het INRAP speelt een belangrijke rol in de operationele keten van preventieve archeologie door in het kader van zijn taken niet-concurrentiële en concurrentiële activiteiten uit te voeren die zijn gericht op het onderzoek, de instandhouding en de valorisatie van archeologisch erfgoed.

(125) Zijn niet-concurrentiële activiteiten bestaan voornamelijk uit het uitvoeren van diagnosen om resten op te sporen en veilig te stellen die door ruimtelijkeordeningsprojecten kunnen worden vernietigd. Het INRAP draagt ook bij aan de verspreiding van cultuur, de valorisatie van archeologie en uitwisseling van kennis met de wetenschappelijke gemeenschap.

(126) Daarnaast voert het INRAP economische activiteiten uit op de markt voor preventieve opgravingen. Als bij een diagnose voorafgaand aan een ruimtelijkeordeningsproject archeologische resten worden gevonden, moet er een opgraving plaatsvinden om deze resten veilig te stellen. Sinds 2003 bepaalt de wet dat de planner voor de uitvoering daarvan een beroep kan doen op overheidsdiensten (het INRAP en archeologische diensten van lokale en regionale overheden) of particuliere marktdeelnemers.

(127) De wetgever heeft het INRAP de verplichting opgelegd om op het gehele grondgebied, op ieder moment en iedere locatie, opgravingen uit te voeren waarvoor geen andere marktdeelnemer zich heeft gemeld of waarbij een andere marktdeelnemer in gebreke is gebleven. Als er geen gegadigde is voor het uitvoeren van een opgraving (of geen gegadigde die aan de voorwaarden voldoet om de opgraving uit te voeren) of als een exploitant op het gebied van preventieve archeologie zijn activiteiten staakt of zijn erkenning of bevoegdheid wordt ingetrokken tijdens de opgraving, is het INRAP verplicht de opgravingen uit te voeren of over te nemen. Het INRAP treedt dus op, wanneer er geen andere marktdeelnemers zijn of wanneer zij in gebreke blijven.

(128) In het eerste geval, wanneer er geen exploitant op het gebied van preventieve archeologie is die zich als gegadigde meldt voor het uitvoeren van een opgraving of die aan de voorwaarden voldoet om deze uit te voeren, is het INRAP verplicht de opgraving uit te voeren op verzoek van de planner. De planner stuurt zijn verzoek naar het INRAP, samen met het opgravingsvoorschrift van de staat met als bijlage het wetenschappelijk bestek. Het INRAP heeft vervolgens twee maanden de tijd om de planner een ontwerpcontract toe te zenden met de voorwaarden voor de uitvoering van de opgraving. Dit bevat onder meer het wetenschappelijk interventieplan en de voorlopige aanvangsdatum, de duur en de voorgestelde prijs van de opgraving. Het contract tussen de planner en het INRAP wordt door de planner toegezonden aan de prefect van de regio. De prefect van de regio geeft vervolgens toestemming voor de opgraving of weigert deze te verlenen, wanneer het contract het niet mogelijk maakt om het opgravingsvoorschrift uit te voeren. De prijs voor de uitvoering van de opgraving wordt door het INRAP bepaald aan de hand van dezelfde criteria als voor elke concurrentiële activiteit. Deze criteria worden vastgesteld bij besluit van de voorzitter van het INRAP, met inachtneming van de door de raad van bestuur gestelde voorwaarden. Bij onenigheid tussen de planner en het INRAP over de uitvoeringsvoorwaarden of de financiering van de werkzaamheden, wordt het geschil beslecht bij besluit van de prefect van de regio. Deze arbitrageprocedure door de staat is bedoeld om zekerheid te bieden aan de planner, die zijn exploitant niet zelf kan kiezen. Vanaf de datum van afgifte van de opgravingsvergunning door de prefect van de regio heeft het INRAP zes maanden de tijd om met de werkzaamheden te starten. Als deze termijn niet wordt nageleefd, of als de opgraving niet binnen achttien maanden na die datum is voltooid (eenmalig verlengbaar bij besluit van de prefect van de regio), wordt het opgravingsvoorschrift van de staat geacht te zijn vervallen.

(129) In het tweede geval, als een exploitant van opgravingen zijn activiteiten staakt of zijn erkenning of bevoegdheid wordt ingetrokken, voordat de opgraving is voltooid, is het INRAP verplicht de onvoltooide opgraving voort te zetten. Op basis van de voortgang van de werkzaamheden en de voorwaarden van het bestek dat als bijlage bij het opgravingsvoorschrift van de staat is gevoegd, stelt het INRAP een wetenschappelijk interventieplan op voor de voltooiing van de werkzaamheden.

(130) De prijs die het INRAP voorstelt voor de uitvoering van de opgraving, wordt bepaald aan de hand van dezelfde voorwaarden als in het eerste geval (zie overweging 128 hierboven).

(131) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit benadrukken de Franse autoriteiten het belang van het behoud van archeologisch erfgoed, dat een belangrijk onderdeel van het Europese erfgoed vormt, om het aan toekomstige generaties te kunnen doorgeven.

(132) Zij voeren aan dat dit belang is vastgelegd in artikel 167, lid 1, VWEU, waarin het volgende is bepaald: "De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed." Zij verwijzen ook naar lid 4 van dat artikel, waarin is bepaald: "De Unie houdt bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen rekening met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen."

(133) De Franse autoriteiten leggen uit dat archeologie beantwoordt aan dwingende redenen van algemeen belang, namelijk het behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed, de verwezenlijking van doelstellingen van het cultuurbeleid en de bescherming van het milieu en de stedelijke omgeving. Het nationaal historisch en artistiek erfgoed kan, zodra het aan het licht is gebracht, ook beschermd worden als nationaal bezit in de zin van artikel 36 VWEU.

(134) Tot slot stellen de Franse autoriteiten dat het Franse model voor preventieve archeologie, waarmee wordt voldaan aan de verplichtingen van de Overeenkomst van Malta, zijn doeltreffendheid heeft bewezen door te zorgen voor een goed evenwicht tussen de noodzaak om het erfgoed in al zijn rijkdom te beschermen en de uitvoering van ruimtelijkeordeningsprojecten. Zo zijn er de afgelopen jaren belangrijke ontdekkingen gedaan, zoals de opgravingen van uitzonderlijk belang die onlangs door het INRAP zijn uitgevoerd in Lavau (Frankrijk, Aube) bij een Keltisch prinselijk graf (vijfde eeuw v.Chr.) of door het erkende bedrijf Archeodunum SAS in Sainte-Colombe (Frankrijk, Rhône) bij een Gallo-Romeinse nederzetting (eerste tot vierde eeuw n.Chr.).

(135) De Franse autoriteiten leggen ook uit dat de resultaten van opgravingen regelmatig door het INRAP onder de aandacht worden gebracht via wetenschappelijke publicaties of publicaties voor het brede publiek, of door middel van tentoonstellingen, zoals die in de Cité des sciences et de l'industrie (Parijs) over de bewoners van Midden- en Noord-Gallië tussen de derde en de eerste eeuw v.Chr.

5.2. **Over de financiering van het INRAP in het licht van het staatssteunrecht**

(136) In hun opmerkingen wijzen de Franse autoriteiten erop dat de Commissie in haar mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([45]) erkent dat "cultuur […] een drager [is] van identiteit, waarden en zingeving die een afspiegeling zijn van en een bepalende invloed hebben op de samenlevingen in de Unie. De sector cultuur en instandhouding van erfgoed bestrijkt een breed scala van doelstellingen en activiteiten, met onder […] archeologische vindplaatsen […] Gezien hun bijzondere karakter kunnen bepaalde activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op niet-commerciële wijze worden georganiseerd en dus niet-economisch van aard zijn. Overheidsfinanciering van die activiteiten vormt dan ook mogelijk geen staatssteun. Bovendien zijn talrijke activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed objectief gezien niet-substitueerbaar […] en valt hierdoor het bestaan van een echte markt uit te sluiten. Volgens de Commissie zouden ook deze activiteiten niet-economisch van aard zijn."

(137) Daarnaast stellen de Franse autoriteiten op basis van de uitleg van de Commissie in de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" dat de staatssteunregels alleen van toepassing zijn wanneer de begunstigde van een maatregel een "onderneming" is, dat "of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, […] dus volledig [afhangt] van de aard van haar activiteiten" en dat "een entiteit die zowel economische als niet-economische activiteiten verricht, […] alleen ten aanzien van de economische activiteiten als onderneming [dient] te worden aangemerkt".

(138) De Franse autoriteiten verklaren derhalve dat voor de beoordeling van de door EVEHA betwiste maatregelen eerst een onderscheid moet worden gemaakt tussen gevallen waarin het INRAP economische activiteiten verricht, en gevallen waarin het niet-economische activiteiten verricht.

5.2.1. *De niet-economische activiteiten van het INRAP*

(139) De Franse autoriteiten wijzen erop dat het grootste deel van de overheidsfinanciering die aan het INRAP is toegekend, bestemd is voor niet-economische taken van algemeen belang (diagnosen, onderzoek en valorisatie).

(140) Volgens de Franse autoriteiten vormen diagnosen, die een essentiële rol spelen in de preventieve archeologie, de belangrijkste niet-economische taak van het INRAP.

([45]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1).

(141) Deze zijn bedoeld om resten in de bodem in kaart te brengen met behulp van geschikte materiële middelen, ongeacht de locatie, de tijdsperiode en de voorgenomen ruimtelijkeordeningswerken, om na te gaan of deze werken al dan niet van invloed kunnen zijn op het archeologisch erfgoed. De rapporten die in het kader van deze werkzaamheden worden opgesteld, bevatten wetenschappelijke informatie op basis waarvan de staat op weloverwogen wijze passende maatregelen kan opleggen om het erfgoed te beschermen (opgravingen, aanpassing van het ruimtelijkeordeningsproject of classificatie als historisch monument).

(142) De Franse autoriteiten leggen ook uit dat het INRAP eveneens als taak heeft om bij te dragen aan de verspreiding van cultuur, de valorisatie van archeologie en de uitwisseling van kennis met de wetenschappelijke gemeenschap. Deze taak valt onder de activiteiten die zijn uitgesloten van de staatssteunregels, zoals aangegeven in lid 31 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

(143) Gezien het voorgaande voeren de Franse autoriteiten aan dat de bovengenoemde activiteiten, die activiteiten van algemeen belang zijn die worden uitgevoerd met overheidsfinanciering (voor een bedrag van [900-1 300] miljoen EUR in de periode 2008-2021), als niet-economische activiteiten moeten worden beschouwd.

(144) Volgens de Franse autoriteiten is artikel 107, lid 1, VWEU daarom niet van toepassing op deze activiteiten.

5.2.2. *De economische activiteiten van het INRAP als exploitant in laatste instantie*

(145) De Franse autoriteiten leggen uit dat het INRAP, naast de financiering van de niet-economische activiteiten, ook preventieve archeologische opgravingen uitvoert als exploitant in laatste instantie. Deze opgravingen werden in de periode 2008-2021 vrijwel uitsluitend gefinancierd uit inkomsten die het INRAP op de markt voor opgravingen genereerde. Overheidssubsidies (subsidies voor openbaredienstlasten) bedroegen slechts […] % van de inkomsten die het INRAP ontving voor deze activiteiten.

(146) De Franse autoriteiten leggen uit dat deze subsidies voor preventieve archeologische opgravingen tot doel hebben het INRAP te helpen voldoen aan de openbaredienstlasten die bij wet aan het INRAP zijn opgelegd om ervoor te zorgen dat preventieve opgravingen onder alle omstandigheden naar behoren worden uitgevoerd, zodat de markt voor ruimtelijke ordening en de bouw niet worden benadeeld.

(147) Op basis van de door de Franse autoriteiten verstrekte toelichtingen moet het INRAP:

a) beschikken over deskundigheid met betrekking tot iedere tijdsperiode en geomorfologische omgeving;

b) opgravingen uitvoeren waarvoor zich geen gegadigden melden bij de planner;

c) een opgraving overnemen als een exploitant na aanvang van de werkzaamheden in gebreke blijft.

(148) Om het belang van deze werkzaamheden en de noodzaak van de financiering ervan met subsidies te illustreren, wijzen de Franse autoriteiten op de volgende gegevens:

Tabel 3

Extra kosten in verband met de activiteiten van het INRAP als exploitant in laatste instantie in de periode 2015-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAAL
Extra kosten locaties	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Extra kosten specialisten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Extra kosten plan tegen onzeker werk	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAAL
Extra kosten CFE	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Extra kosten CVAE	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Te financieren marginale extra kosten (totaal)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsidie voor openbaredienstlasten	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	—	—	—	22 692 000
Verschil tussen kosten INRAP en subsidie	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	– […]

(149) De Franse autoriteiten leggen uit dat het jaarlijkse bedrag aan subsidie voor openbaredienstlasten dat daadwerkelijk aan de economische activiteiten is toegekend, voor de periode 2015-2017 onder de marginale kosten van het INRAP is gebleven. Voor 2018, het jaar waarin de nieuwe analytische boekhouding werd ingevoerd (met ingang van 1 januari 2018), waren de marginale extra kosten van het INRAP uiteindelijk lager dan het bedrag van de jaarlijkse subsidie. Dit verschil is volgens de Franse autoriteiten met name te verklaren door een daling van de marginale extra kosten van locaties, als gevolg van een kortetermijneffect door de invoering van de nieuwe analytische boekhouding en een langetermijneffect van bezuinigingen bij de locaties. De Franse autoriteiten voeren echter aan dat de subsidie voor het jaar 2018 niet volstond om het volledige verschil te dekken tussen het cumulatieve bedrag van de subsidie voor openbaredienstlasten en de totale extra kosten die in de periode 2015-2018 zijn ontstaan, ten bedrage van […] miljoen EUR. In de periode 2019-2021 werd het bedrag van […] miljoen EUR aan marginale extra kosten als gevolg van maatregelen waarmee het INRAP te maken kreeg op de markt voor opgravingen, volledig uit de eigen middelen van het INRAP gefinancierd.

(150) Hoewel ze erkennen dat deze financiering als staatssteun kan worden aangemerkt, betwisten de Franse autoriteiten de twijfels die de Commissie in haar inleidingsbesluit heeft geuit over de mogelijke onverenigbaarheid van deze steun met de bepalingen van artikel 53 van de AGVV.

(151) De Franse autoriteiten stellen dat de bovengenoemde financiering wel degelijk voldoet aan de vereisten van artikel 53 van de AGVV, waarin onder meer wordt bepaald dat exploitatiesteun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed tot een bedrag van 50 miljoen EUR vóór 2017, 75 miljoen EUR tussen 2017 en 2023, en daarna 82,5 miljoen EUR per onderneming per jaar is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU (artikel 4, lid 1, punt z)), van de AGVV).

(152) De Franse autoriteiten stellen dat de subsidies voor openbaredienstlasten in de onderzochte periode van de klacht 22,69 miljoen EUR bedroegen, betaald tussen 2015 en 2018 ([46]), een bedrag dat ver onder de bovengenoemde maximumbedragen ligt.

([46]) Voor de periode 2019-2021 komt het bedrag uit op 21,72 miljoen EUR (7,24 miljoen EUR per jaar). In 2019 heeft het INRAP er echter voor gekozen om alle staatssteun, met inbegrip van subsidies voor openbaredienstlasten, toe te wijzen aan strikt niet-economische activiteiten, in overeenstemming met toezeggingen aan de mededingingsautoriteit. Sinds 2019 worden de preventieve opgravingen van het INRAP dus niet meer gefinancierd met subsidies voor openbaredienstlasten.

(153) De Franse autoriteiten leggen uit dat de activiteiten van het INRAP overeenkomen met de lijst van artikel 53, lid 2, van de AGVV, met name punt b), dat betrekking heeft op "materieel erfgoed, waaronder alle vormen van roerend of onroerend cultureel erfgoed en archeologische sites, monumenten, historische locaties en gebouwen; natuurerfgoed met een rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuurerfgoed".

(154) Volgens de Franse autoriteiten worden met de in de klacht betwiste subsidies kosten gefinancierd die subsidiabel zijn op grond van artikel 53, lid 5, punten d), e) en f), AGVV (kosten voor de huur en inrichting van locaties op het gehele nationale grondgebied, personeelskosten om binnen het INRAP te beschikken over alle wetenschappelijke specialisaties en permanente wetenschappelijke teams die de operationele capaciteit van het INRAP waarborgen op het gehele grondgebied en in iedere omgeving waar de werkzaamheden kunnen plaatsvinden (plan tegen onzeker werk)).

(155) De Franse autoriteiten merken op dat de Commissie in overweging 78 van het inleidingsbesluit stelt dat niet kan worden uitgesloten dat met de op grond van artikel 53 van de AGVV verleende steun meer dan een redelijke winst wordt gefinancierd voor de begunstigde.

(156) Gezien de bedragen twijfelen zij er echter niet aan dat de toegekende subsidies voldoen aan de voorwaarden van intensiteit en evenredigheid in artikel 53, lid 7, waarin wordt bepaald dat de begunstigde een redelijke winst mag behouden.

(157) Enerzijds (zie tabel 3) werden met de exploitatiesteun in de vorm van subsidie voor openbaredienstlasten namelijk niet alle extra kosten gedekt die in de periode 2015-2018 werden gemaakt, namelijk […] miljoen EUR. Dit geldt met name voor de periode 2015-2021, waarin de subsidies voor openbaredienstlasten vanaf 2019 boekhoudkundig niet langer werden toegewezen aan de activiteiten als exploitant in laatste instantie en de totale extra kosten [7,03-28,8] miljoen EUR bedroegen. Anderzijds bedraagt het saldo tussen middelen en uitgaven voor alle preventieve archeologische opgravingen samen (met inbegrip van de activiteiten als exploitant in laatste instantie) […] miljoen EUR (bruto exploitatieoverschot, na toerekening van het CIR) over de boekjaren 2008 tot en met 2021 (zie tabel 5 hieronder), wat neerkomt op een exploitatiemarge van ongeveer [2,8-4,6] % en dus een redelijke winst vormt. De bedragen van deze steun zijn vastgesteld op basis van redelijke ramingen van de kosten die voortvloeien uit de verplichtingen die het erfgoedwetboek aan het INRAP oplegt op het gebied van opgravingen, namelijk een aanwezigheid op het gehele grondgebied, personeel met deskundigheid ten aanzien van alle tijdsperioden, plaatsen en omgevingen waar de werkzaamheden plaatsvinden, en optreden wanneer er geen andere marktdeelnemers zijn of wanneer zij in gebreke blijven.

(158) Omdat de Franse autoriteiten van mening waren dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de verordening was voldaan, met name wat betreft de activiteiten, de subsidiabele kosten en de steunintensiteit, zijn de subsidies met het oog op de rechtszekerheid onder kaderregeling SA.42681 ([47]) geplaatst.

5.3. **De gescheiden boekhouding van het INRAP**

(159) Allereerst wijzen de Franse autoriteiten op het bestaan en het kader van de gescheiden boekhouding van het INRAP, die geleidelijk is versterkt en aangescherpt.

5.3.1. *De periode 2008-2017*

(160) Specifiek voor de periode 2008-2017 leggen de Franse autoriteiten uit dat het INRAP een gescheiden boekhouding voerde voor zijn niet-economische activiteiten, die door het ministerie van Cultuur worden gefinancierd, en zijn economische activiteiten.

(161) De Franse autoriteiten leggen uit dat de toerekening in de boekhouding van het INRAP vóór 1 januari 2018 was gebaseerd op de volgende beginselen:

Stap 1: Toewijzing van directe kosten aan werkterreinen en organisatorische eenheden. Het INRAP wijst in eerste instantie alle directe kosten toe aan hun werkterrein (opgravingen, diagnosen, onderzoek, valorisatie enz.) en organisatorische eenheid (directoraten van het hoofdkantoor, interregionale directoraten en archeologische onderzoekscentra). Het gebruik van ondersteunende diensten (logistiek, IT, opleiding enz.) en structurele kosten wordt toegerekend aan de indirecte kosten en structurele kosten.

([47]) SA.42681 — Kaderregeling vrijgesteld van aanmelding voor steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed.

Stap 2: Toerekening van de directe kosten van activiteiten aan de sectoren. De activiteiten worden toegerekend aan een sector, die concurrentieel is voor opgravingen en advieswerkzaamheden.

Concurrentiële sector	Niet-concurrentiële sector	Gemengde sector
Kosten opgravingen wet van 2003	Kosten diagnosen wet van 2003	Indirecte kosten
Kosten advies, expertise, opleiding	Kosten diagnosen wet van 2001*	Structurele kosten
	Kosten opgravingen wet van 2001*	Belastingen
	Valorisatiekosten	
	Onderzoekskosten	
	Kosten geplande opgravingen op initiatief INRAP**	

Stap 3: Toerekening van (indirecte) kosten van de gemengde sector (concurrentieel en niet-concurrentieel). Deze stap betreft de toerekening van de kosten van de gemengde categorie. Het INRAP rekent de indirecte operationele kosten toe aan zijn verschillende archeologische activiteiten op basis van de waarde in mandagen van elke activiteit. De gemeenschappelijke structurele kosten, die gemeenschappelijke lasten vormen voor de concurrentiële en de niet-concurrentiële sector, worden uitgesplitst naar activiteit en sector. Belastingkosten worden ook toegeschreven volgens specifieke regels:

— de CET wordt voor 100 % toegerekend aan de categorie met winstoogmerk;

— het CIR wordt toegerekend aan de activiteit opgravingen;

— de loonbelasting wordt volledig toegerekend aan de niet-concurrentiële sector.

Stap 4: Toewijzing van inkomsten. Directe inkomsten worden in eerste instantie toegewezen aan hun werkterrein en organisatorische eenheid. Subsidies worden als volgt toegewezen:

— 100 % van de exploitatiesubsidie (“begrote RAP”) wordt toegewezen aan de niet-concurrentiële activiteiten;

— 100 % van de subsidie voor onderzoek wordt toegewezen aan de activiteit onderzoek;

— de exploitatiesubsidie wordt toegewezen aan de niet-concurrentiële sector;

— de subsidie voor openbaredienstlasten wordt toegewezen aan de concurrentiële sector.

(162) Zij wijzen erop dat deze boekhouding kon worden aangescherpt naar aanleiding van verschillende aanbevelingen.

(163) In reactie op de beweringen van EVEHA in haar klacht en op de toelichting van de Commissie in haar inleidingsbesluit, voeren de Franse autoriteiten aan dat in de doelstellingen- en prestatieovereenkomst (Contrat d’objectifs et de performance, COP) van het INRAP voor 2011-2013, die is opgesteld tussen het INRAP en de verantwoordelijke ministeries en is verlengd voor 2014, werd aangegeven dat het INRAP al beschikte over “een analytische boekhouding die het enerzijds mogelijk maakt de kosten te scheiden en toe te schrijven aan de sector met en de sector zonder winstoogmerk, en anderzijds de activiteiten te beheren op basis van de belangrijkste werkterreinen: diagnosen, opgravingen, onderzoek, valorisatie, internationale actie”.

(164) In dit verband wijzen de Franse autoriteiten erop dat in het reeds door de klager aangehaalde kort geding nr. 67181 van 6 juni 2013, dat door de eerste voorzitter van de Europese Rekenkamer was gericht aan de minister van Cultuur en Communicatie en de minister van Hoger Onderwijs en Onderzoek, het bestaan van een analytische boekhouding voor de periode 2002-2011 al werd erkend, maar werd benadrukt dat deze moest worden verbeterd ([48]).

(165) De Franse autoriteiten voeren ook aan dat, naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer van 2013, in de voor 2018 verlengde doelstellingen- en prestatieovereenkomst van het INRAP voor 2015-2017 werd vermeld dat het INRAP “sinds enkele jaren bezig was met de invoering van een analytische boekhouding om de kwaliteit van de informatie over haar kosten, hun structuur en hun variabele elementen te verbeteren”.

([48]) In het kort geding wordt gewezen op “tekortkomingen in de huidige analytische boekhouding”.

(166) De Franse autoriteiten leggen uit dat het INRAP maatregelen heeft genomen om de kwaliteit van het begrotings-, boekhoudkundig- en analytisch beheer te verbeteren door middel van een grondig intern controlesysteem. Volgens de Franse autoriteiten heeft het INRAP zich gericht op het versterken van zijn systeem met geactualiseerde, gevalideerde en onderling samenhangende sturingsinstrumenten. Het interne controlesysteem, de risicomapping en de actieplannen worden jaarlijks ter bespreking aan de raad van bestuur voorgelegd.

(167) Bovendien benadrukken de Franse autoriteiten dat de Rekenkamer overtuigd moet zijn geweest door de maatregelen die het INRAP heeft genomen om zijn beheersysteem te verbeteren, aangezien zij in haar jaarverslag van 2016 over het archeologiebeleid van het INRAP het volgende vermeldt: "Op financieel gebied is de analytische boekhouding van het INRAP verbeterd en wordt de invoering van het informatiesysteem voor het beheer van de verschillende aspecten van diagnosen en opgravingen (planning van middelen, begrotingsbeheer, registratie van gewerkte uren) momenteel afgerond. Deze instrumenten moeten het mogelijk maken om op objectieve gronden onderscheid te maken tussen uitgaven die verband houden met de openbare diensten van de instelling, gefinancierd met overheidsmiddelen, en de kosten van haar activiteiten met winstoogmerk (voornamelijk opgravingen), teneinde de concurrentievoorwaarden ten opzichte van andere marktdeelnemers niet te vervalsen. Dit moet zorgen voor een beter inzicht in de kosten en het nettoresultaat van elke activiteit, wat ook een belangrijke factor vormt voor de verbetering van het beheer van de instelling. Er is ook geleidelijk een interne boekhoudkundige en begrotingscontrole ingevoerd." ([49])

(168) Bovendien leggen de Franse autoriteiten uit dat, in tegenstelling tot de beweringen van EVEHA, de AdlC in haar besluit van 2017 ([50]) niet heeft vastgesteld dat het INRAP de mededingingsregels zou hebben overtreden, en bijgevolg geen sanctie heeft opgelegd. Bovendien voeren de Franse autoriteiten aan dat de AdlC niet heeft vastgesteld dat het INRAP zijn concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten in de boekhouding niet op de juiste manier gescheiden hield, maar alleen heeft opgemerkt dat het systeem voor verbetering vatbaar was ([51]).

(169) Concluderend stellen de Franse autoriteiten dat het INRAP in de periode 2008-2017 beschikte over een analytische boekhouding, die was verbeterd door de verschillende maatregelen die sinds 2013 waren genomen, en voldeed aan het regelgevingskader dat was ingesteld bij Decreet nr. 2012-1246 van 7 november 2012 betreffende het beheer van de begroting en de openbare boekhouding.

5.3.2. *De periode na 2018*

(170) Met ingang van 1 januari 2018 heeft het INRAP een nieuw model voor analytische boekhouding ingevoerd om een nog striktere en betrouwbaardere boekhoudkundige en financiële scheiding te waarborgen tussen zijn activiteiten zonder winstoogmerk (niet-economische openbare diensten) en met winstoogmerk (economische activiteiten die openstaan voor mededinging), op basis van de incrementele-kostenbenadering.

Stap 1: Toewijzing van directe kosten aan werkterreinen en organisatorische eenheden. Het INRAP wijst in eerste instantie alle directe kosten toe aan hun werkterrein (opgravingen, diagnosen, onderzoek, valorisatie enz.) en organisatorische eenheid (directoraten van het hoofdkantoor, interregionale directoraten en archeologische onderzoekscentra). Het gebruik van ondersteunende diensten (logistiek, IT, opleiding enz.) en structurele kosten wordt toegerekend aan de indirecte kosten en structurele kosten.

Stap 2: Toerekening van activiteiten aan de sectoren (concurrentieel en niet-concurrentieel). De activiteiten worden toegerekend aan een sector:

Economische sector die openstaat voor mededinging	**Niet-economische sector**	**Niet toerekenbaar aan de ene of de andere sector**
Kosten opgravingen wet van 2003	Kosten diagnosen wet van 2003	Indirecte kosten
Kosten advies, expertise, opleiding	Kosten diagnosen wet van 2001*	Structurele kosten
	Kosten opgravingen wet van 2001*	Belastingen
	Valorisatiekosten	
	Onderzoekskosten	
	Kosten geplande opgravingen op initiatief INRAP**	

([49]) Jaarverslag van de Rekenkamer 2016, blz. 566.
([50]) Zie voetnoot 29.
([51]) De AdlC wijst op het ontbreken van "volledig toereikende boekhoudkundige instrumenten" en blijvende "tekortkomingen" in de analytische boekhouding van het INRAP.

Stap 3: Behandeling van kosten van ondersteunende functies en structurele kosten. Deze stap heeft betrekking op de indirecte en structurele kosten en bestaat uit twee fasen:

— Eerst rekent het INRAP de indirecte operationele kosten toe aan zijn verschillende archeologische activiteiten op basis van de waarde in mandagen van elke activiteit.

— Vervolgens rekent het INRAP de gemeenschappelijke structurele kosten toe, waaronder die van het hoofdkantoor en de centrale ondersteunende functies. Dit zijn gemeenschappelijke lasten voor de concurrentiële en de niet-concurrentiële sector. De toewijzing ervan is gebaseerd op de incrementele-kostenbenadering, waarbij een specifieke verdeelsleutel wordt gebruikt. Structurele kosten die niet rechtstreeks kunnen worden toegerekend, worden uitgesplitst volgens een verhouding van […] % voor de economische categorie die openstaat voor mededinging, en […] % voor de niet-economische categorie. Deze verhouding is berekend aan de hand van een combinatie van twee criteria: een extern criterium op basis van een benchmark van twaalf particuliere concurrenten en een intern criterium voor de ondersteunende activiteiten. De verhouding van […] % is het gemiddelde van deze twee scenario's, wat zorgt voor een toerekening die verdedigbaar is in het licht van de incrementele-kostenbenadering.

— Belastingkosten worden ook toegeschreven volgens specifieke regels:

  — de CET wordt voor 100 % toegerekend aan de concurrentiële sector;

  — het CIR wordt toegerekend aan de activiteit opgravingen;

  — de loonbelasting wordt volledig toegerekend aan de niet-concurrentiële sector.

Stap 4: Toewijzing van inkomsten. Directe inkomsten worden in eerste instantie toegewezen aan hun werkterrein en organisatorische eenheid. Subsidies worden als volgt toegewezen:

— Sinds 2019 worden alle exploitatiesubsidies toegewezen aan de niet-concurrentiële sector.

— 100 % van de subsidie voor onderzoek wordt toegewezen aan de activiteit onderzoek.

(171) Met betrekking tot deze periode wijzen de Franse autoriteiten erop dat het accountantskantoor dat als onafhankelijke auditor was aangesteld om een audit uit te voeren van het model voor analytische boekhouding, kostenbepaling en certificering van het INRAP, in haar conformiteitsverklaring voor het jaar 2018 vaststelt dat de analytische boekhouding van het INRAP "voldoet aan het beginsel van een gescheiden boekhouding" en "geen blijkt geeft van kruissubsidiëring".

(172) De Franse autoriteiten wijzen erop dat de auditor ook heeft aangegeven dat "de methode voor de toewijzing van indirecte kosten in de toekomst verder zal moeten worden ontwikkeld of verbeterd". Ook leggen de Franse autoriteiten uit dat de auditor dit verzoek om een verbeterde methode voor de toewijzing van indirecte kosten niet heeft overgenomen in zijn conformiteitsverklaring voor 2019, waaruit blijkt dat deze methode inmiddels was verbeterd en dat aan zijn aanbeveling was voldaan.

(173) Volgens de Franse autoriteiten concludeerde de auditor voor 2020 opnieuw dat "de analytische boekhouding van het INRAP in overeenstemming is met de algemene boekhouding, alle kosten daarvan omvat en voldoet aan het beginsel van een gescheiden boekhouding", dat "de analytische boekhouding van het INRAP in overeenstemming is met de basisbeginselen van de algemene boekhouding" en dat "op basis van de huidige presentatie van de analytische boekhouding niet kan worden vastgesteld dat er sprake is van kruissubsidiëring".

(174) Bovendien voeren de Franse autoriteiten aan dat in de analytische boekhouding die in 2018 is ingevoerd naar aanleiding van toezeggingen aan de mededingingsautoriteit, de inkomsten en kosten van de niet-economische en economische activiteiten van de instelling worden toegeschreven volgens een methode en verdeelsleutels die zijn aanbevolen door een onafhankelijk adviesbureau en die in beginsel zouden zijn aanvaard door de AdlC, omdat deze tot nu toe geen twijfel heeft geuit over de naleving van de toezeggingen van het INRAP.

(175) De Franse autoriteiten wijzen erop dat, overeenkomstig het beginsel van een gescheiden boekhouding, de kosten van de activiteiten van het INRAP worden bepaald middels directe toewijzing van de exploitatiekosten en indirecte toewijzing van de structurele kosten, op basis van specifieke verdeelsleutels, waarvan de samenhang en relevantie zorgen voor een kwantitatief causaal verband tussen de kosteneenheden.

(176) Volgens de Franse autoriteiten maakt de analytische boekhouding van het INRAP het zo mogelijk om de volledige kosten van elk van de activiteiten van het INRAP nauwkeurig te bepalen, met name die van de niet-economische categorie.

(177) De Franse autoriteiten betwisten de bewering van de klager, waarnaar de Commissie in haar inleidingsbesluit verwijst, dat de analytische boekhoudmethode van het INRAP vertekend zou zijn.

(178) Zij leggen uit dat zij, afgezien van het verband tussen de analytische boekhouding en het bedrag aan overheidssubsidies, verbaasd zijn over de ongefundeerde bewering dat de overheidssubsidies buitensporig hoog zouden zijn. Het bedrag van deze subsidies wordt door het ministerie van Cultuur geraamd op basis van de operationele en budgettaire behoeften van het INRAP, die noodzakelijk worden geacht voor de uitvoering van zijn openbare diensten. Dit bedrag wordt vervolgens voorgelegd aan het parlement, dat het goedkeurt in de vorm van begrotingskredieten die in de begrotingswet worden opgenomen. De exploitatiesubsidies, die worden toegekend aan de niet-economische activiteiten van het INRAP, bleven in de drie afgesloten boekjaren 2018, 2019 en 2020 stabiel (met uitzondering van COVID-19-steun).

(179) Volgens de Franse autoriteiten is de bewering van de klager des te meer onjuist omdat de subsidies voor deze drie boekjaren ontoereikend bleken om alle kosten van deze categorie activiteiten te dekken. Het tekort werd betaald uit inkomsten van de concurrentiële sector ([52]).

(180) Bovendien voeren de Franse autoriteiten aan dat de Rekenkamer als onafhankelijke rechterlijke instantie tot taak heeft de openbare boekhouding te beoordelen, te controleren en te evalueren volgens de geldende nationale en Europese normen, waaronder die met betrekking tot de analytische boekhouding (zie het in overweging 169 genoemde decreet van 2012).

(181) De Rekenkamer heeft echter geen procedure tegen het INRAP ingeleid. Integendeel: zoals hierboven vermeld, wees de Rekenkamer in haar jaarverslag van 2016 op de verbetering van het systeem voor begrotingsbeheer van het INRAP.

(182) Ook wijzen de Franse autoriteiten erop dat de missie voor interne controle en risicobeheersing (Mission du contrôle interne pour la maîtrise des risques, MCIMR) van het ministerie van Cultuur in 2020 ingenomen was met de stappen van het INRAP om de interne controle te handhaven en te verbeteren. In overeenstemming hiermee oordeelde de algemene economische en financiële inspectie (Contrôle Général Économique et Financier), die onder het gezag van de minister van Economische Zaken en Financiën controle-, audit- en adviestaken verricht, met name op grond van Decreet nr. 2017-510 van 7 april 2017 en bovengenoemd Decreet nr. 2012-1246 van 7 november 2012, in 2021 dat het INRAP een doeltreffende interne budgettaire en boekhoudkundige controle uitvoerde die erop was gericht de kwaliteit van de boekhouding te waarborgen, en stelde zij vast dat de interne controle bij de openbare instelling van hoog niveau was.

(183) Op basis van het voorgaande voeren de Franse autoriteiten aan dat het INRAP, dat vóór 2018 al voldeed aan de wettelijke en reglementaire boekhoudkundige normen, het bestaande analytische boekhoudsysteem voortdurend heeft versterkt en aangescherpt om te voldoen aan de strengere eisen, waaronder die van de AdlC in 2018, om de uitgaven en inkomsten die betrekking hebben op de met overheidsmiddelen gefinancierde openbare diensten van het INRAP en die welke betrekking hebben op concurrentiële activiteiten zo goed mogelijk gescheiden te houden, zoals blijkt uit de verklaringen van de auditors.

5.4. **Geen sprake van kruissubsidiëring of onverenigbaarheid van de betwiste maatregelen**

5.4.1. *Argumenten van Frankrijk om aan te tonen dat er geen sprake is van kruissubsidiëring*

(184) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit leggen de Franse autoriteiten uit dat het, overeenkomstig de beginselen inzake bewijslast die van toepassing zijn op staatssteun, aan de Europese Commissie is om aan te tonen dat er sprake is van staatssteun.

(185) Volgens de Franse autoriteiten heeft het Gerecht van de Europese Unie verklaard dat het bezwarende bewijs en de motivering van een besluit van de Commissie moeten waarborgen dat "de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen" ([53]). Zij leggen ook uit dat uit de jurisprudentie van het Hof volgt dat de Commissie zich er "ten minste [van dient te] vergewissen dat de informatie waarover zij beschikt, ook al is deze onvolledig en fragmentarisch, een voldoende basis vormt om vast te stellen" ([54]) dat er sprake is van staatssteun.

([52]) Op basis van de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie hebben de niet-economische activiteiten van het INRAP in de periode 2018-2020 een verlies van 1,88 miljoen EUR opgeleverd.
([53]) Arrest van het Gerecht van 14 juli 2016, Bondsrepubliek Duitsland/Commissie, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, punt 59.
([54]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 2009, Commissie/MTU Friedrichschafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, punt 56.

(186) Volgens de Franse autoriteiten heeft het Hof met betrekking tot het bewijs van het bestaan van kruissubsidiëring aangegeven dat niet kon worden uitgesloten dat, "wegens het ontbreken van een gescheiden boekhouding voor haar diverse activiteiten, een gevaar voor kruissubsidiëring bestond, […], hetgeen de verwijzende rechter ook dient na te gaan" ([55]).

(187) Gezien het feit dat het INRAP wel degelijk beschikte over een analytische boekhouding voor zijn concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten — ook al was deze voor verbetering vatbaar — kan er volgens de Franse autoriteiten echter geen causaal verband worden gelegd tussen een weliswaar voor verbetering vatbare analytische boekhouding en kruissubsidiëring.

(188) Volgens de Franse autoriteiten vormt het feit dat de Rekenkamer of de AdlC erop hebben gewezen dat de analytische boekhoudmethode van het INRAP voor verbetering vatbaar was, dus geenszins een bewijs van kruissubsidiëring.

(189) In dit verband voeren zij aan dat het Gerecht heeft geoordeeld dat "anders dan verzoeksters betogen, uit de uitnodiging van de Commissie aan het adres van de Franse regering om in de toekomst de boekhouding van La Poste te verbeteren, niet [kan] worden afgeleid, dat de Commissie, toen zij de [litigieuze] beschikking vaststelde, het bestaan van een kruislingse subsidiëring heeft erkend ([56])".

5.4.1.1. Over de verenigbaarheid van de financiering op grond van artikel 53 van de AGVV

(190) In hun opmerkingen over het inleidingsbesluit leggen de Franse autoriteiten uit dat mogelijk staatssteun aan het INRAP is toegekend, zij het voor een klein deel van de kosten van zijn concurrentiële activiteiten, met als doel het erfgoed in stand te houden.

(191) De Franse autoriteiten voeren echter aan dat zij, in tegenstelling tot wat EVEHA in haar opmerkingen naar aanleiding van het inleidingsbesluit stelt, niet hoeven aan te tonen dat er sprake is van een strikte en noodzakelijke compensatie voor openbaredienstlasten in de zin van het DAB-besluit ([57]).

(192) De Franse autoriteiten waren van mening dat de financiering die was toegekend voor de concurrentiële activiteiten van het INRAP, als staatssteun kon worden aangemerkt, en hebben deze dan ook aangemeld in het kader van artikel 53 van de AGVV, in het bijzonder op basis van kaderregeling SA.42681, vastgesteld ter uitvoering van artikel 53 van de AGVV.

(193) In dit verband wijzen de Franse autoriteiten erop dat in artikel 53 van de AGVV is bepaald dat steun voor instandhouding van het erfgoed verenigbaar is met de interne markt. In dit geval stellen de Franse autoriteiten dat in lid 2, punt b), van artikel 53 van de AGVV wordt verwezen naar "materieel erfgoed, waaronder alle vormen van roerend of onroerend cultureel erfgoed en archeologische sites, monumenten, historische locaties en gebouwen; natuurerfgoed met een rechtstreekse band met cultuurerfgoed of indien dit door de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat formeel is erkend als cultuur- of natuurerfgoed".

(194) Zij leggen bovendien uit dat in artikel 53, lid 3, AGVV is bepaald dat "de steun […] de vorm [kan] hebben van" onder meer "b) exploitatiesteun", een beginsel dat in de opmerkingen van EVEHA ter discussie lijkt te worden gesteld.

(195) Wat de in aanmerking komende kosten betreft, valt de steun die als exploitatiesteun aan het INRAP is betaald, volgens de Franse autoriteiten voornamelijk onder artikel 53, lid 5, punten d), e) en f), AGVV. Meer in het bijzonder zou deze steun hebben bijgedragen aan de financiering van de huur en inrichting van locaties om archeologische opgravingen op het gehele nationale grondgebied uit te voeren, van personeelskosten om te beschikken over alle wetenschappelijke specialisaties en van permanente wetenschappelijke teams die de operationele capaciteit waarborgen op het gehele grondgebied en in iedere omgeving.

([55]) Arrest van het Hof van Justitie van 10 juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, punt 50.
([56]) Arrest van het Gerecht van 25 maart 1998, FFSA e.a./Commissie, C-174/97 P, ECLI:EU:C:1998:130, punt 193.
([57]) Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PB L 7 van 11.1.2012, blz. 3).

(196) De Franse autoriteiten voeren dan ook aan dat, in tegenstelling tot wat EVEHA in haar opmerkingen beweert, artikel 53 van de AGVV en kaderregeling SA.42681 een toereikende rechtsgrondslag vormen voor de financiering van de exploitatiekosten van het INRAP en dat aan de overige voorwaarden lijkt te zijn voldaan.

(197) Bovendien benadrukken de Franse autoriteiten dat de toegekende steun voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot intensiteit, zoals vermeld in artikel 53, leden 6 en 7, van de AGVV, waarin staat dat de begunstigde een redelijke winst mag behouden. Volgens de Franse autoriteiten kan de redelijke winst niet worden betwist, gezien de lage exploitatiemarge ([58]) (op basis van de inkomsten van het INRAP) van [0,5-2] % van het INRAP, waarover de Commissie in overweging 93 van het inleidingsbesluit opmerkt dat deze "zeer beperkt" is.

5.4.1.2. Over de verenigbaarheid van de financiering op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU

(198) Subsidiair leggen de Franse autoriteiten uit dat, los van de eventuele toepasselijkheid van kaderregeling SA.42681, die is vrijgesteld op grond van artikel 53 van de AGVV, de opmerkingen van de Commissie in haar inleidingsbesluit over de mogelijke verenigbaarheid van de op grond van artikel 107, lid 3, punt d), aan het INRAP verleende steun gegrond zijn.

(199) De Franse autoriteiten leggen namelijk uit dat in artikel 107, lid 3, punt d), VWEU wordt bepaald dat steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen als met het VWEU verenigbaar beschouwd kunnen worden, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(200) De Franse autoriteiten wijzen erop dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke projecten of activiteiten onder de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed vallen.

(201) Zij leggen uit dat alle werkzaamheden van het INRAP, ongeacht de omvang of locatie en zowel niet-economische als economische activiteiten, allereerst tijdens het veldwerk en vervolgens in de verschillende onderzoeksfasen bijdraagt aan het behoud van het archeologisch erfgoed en aan doelstellingen van het cultuurbeleid, met name door de algemene ontwikkeling van wetenschappelijke kennis, en daarmee aan de bescherming en dus aan de valorisatie van het archeologisch erfgoed.

(202) Zij voeren aan dat de financiering, zonder welke het INRAP zijn taken niet zou kunnen uitvoeren, volledig bedoeld is om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen.

(203) Zij stellen dat deze financiering noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken van het INRAP, die gericht zijn op de bescherming, de valorisatie en de instandhouding van het archeologisch erfgoed. De financiering is ook geschikt en evenredig, want zonder deze financiering zou het INRAP — dat verplicht opgravingen moet uitvoeren als exploitant in laatste instantie — niet in staat zijn om de kosten die inherent zijn aan deze verplichtingen, uitsluitend te dragen op basis van de inkomsten uit zijn archeologische opgravingen. Zonder deze financiering zou een deel van de door het INRAP uitgevoerde taken van bescherming, valorisatie en instandhouding van het archeologisch erfgoed op lange termijn dus niet houdbaar zijn.

(204) De aan het INRAP toegekende financiering sluit zo goed mogelijk aan op de budgettaire, financiële en operationele behoeften van de instelling. Voorafgaand aan de inleiding van de formele onderzoeksprocedure gaven de Franse autoriteiten al aan dat de exploitatiemarge (op basis van de inkomsten van het INRAP) voor de periode 2008-2020 zeer beperkt was en slechts [0,5-2] % bedroeg: een saldo van […] miljoen EUR. Volgens de Franse autoriteiten wordt het INRAP dus niet "overgefinancierd" met staatssteun om al zijn activiteiten uit te voeren.

(205) Tijdens de formele onderzoeksprocedure hebben de Franse autoriteiten voor de periode 2008-2021 ook gedetailleerde gegevens verstrekt over de inkomsten en kosten van de economische en niet-economische activiteiten van het INRAP:

([58]) De exploitatiemarge wordt als volgt uitgedrukt: Exploitatiemarge = (inkomsten – kosten)/inkomsten.

Tabel 4

Inkomsten en kosten van de niet-economische activiteiten van het INRAP in de periode 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAAL
OVERHEIDSFINANCIERING NIET-ECONOMISCHE SECTOR															
Toegewezen belasting (RAP) Niet-economische activiteit van het INRAP	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Exploitatiesubsidie MC Niet-economische activiteit van INRAP	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsidie Andere publieke entiteiten Specifieke onderzoeks- en verspreidingsprojecten INRAP	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totale financieringen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
UITGAVEN NIET-ECONOMISCHE SECTOR															
Diagnosen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Werkzaamheden 2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Onderzoek	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Valorisatie	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
ERK	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totale uitgaven	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
									Saldo niet-concurrentiële sector:						**[…]**

Tabel 5

Inkomsten en kosten van de economische activiteiten van het INRAP in de periode 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAAL
INKOMSTEN ECONOMISCHE SECTOR															
Opgravingen wet van 2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Opgravingen AFAN	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Wetenschappelijke diensten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Advies, expertise, opleiding	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Subtotaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subsidie openbaredienstlasten	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,85	5,80	5,80	7,24	0,00	0,00	0,00	22,69
Totale inkomsten concurrentiële sector	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
UITGAVEN ECONOMISCHE SECTOR															
Opgravingen wet van 2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Opgravingen AFAN	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Wetenschappelijke diensten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Advies, expertise, opleiding	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Subtotaal	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
CIR	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Totale uitgaven na toerekening CIR	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
											Saldo concurrentiële sector:				**[…]**

(206) Uit de gegevens van de Franse autoriteiten blijkt ook dat het saldo (het verschil tussen inkomsten en uitgaven) van de economische activiteiten van het INRAP over de periode 2008-2021 ongeveer […] miljoen EUR bedroeg, wat overeenkomt met een exploitatiemarge van [2,8-4,6] % over de gehele periode.

(207) Voorts verklaren de Franse autoriteiten dat de financiering van de activiteiten van het INRAP de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden ook niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(208) Volgens de Franse autoriteiten heeft de financiering ten eerste een zeer beperkte invloed op het handelsverkeer, temeer daar het hier om taken en diensten gaat die uiterst nationaal van aard zijn, en om taken die openbaredienstlasten inhouden. Eventuele negatieve effecten op de markt lijken uiterst beperkt, zoals blijkt uit de prijzen die het INRAP hanteert op de markt voor opgravingen, die volgens de Franse autoriteiten de voorwaarden inzake het handelsverkeer niet verstoren en al helemaal niet als predatory pricing of verdringing kunnen worden aangemerkt, in tegenstelling tot wat de klager beweert, temeer daar deze prijzen in de onderzochte periode gemiddeld hoger liggen dan die van andere exploitanten op het gebied van preventieve archeologie. In dit verband voeren de Franse autoriteiten aan dat het INRAP er bij zijn concurrentiële activiteiten op let dat de winsten voor iedere opdracht redelijk blijven. Volgens de Franse autoriteiten heeft het INRAP, naar aanleiding van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017, namelijk een instrument ingevoerd om zijn marges per opdracht te berekenen, dat wordt gebruikt voordat het offertes indient in het kader van een aanbesteding voor opgravingen. Dit instrument maakt het mogelijk de methode te systematiseren en er tegelijk voor te zorgen dat het INRAP automatisch winst maakt. Zo zorgt het INRAP er voor elke opdracht voor dat de geraamde nettomarge alle volledige kosten omvat. Volgens de Franse autoriteiten kan het hierdoor nooit in een positie verkeren waarin er sprake is van predatory pricing.

(209) Wat daarentegen de bijdrage aan de doelstelling van gemeenschappelijk belang betreft, lijdt het volgens de Franse autoriteiten geen twijfel dat de positieve effecten ruimschoots opwegen tegen eventuele negatieve effecten, gezien het feit dat een legitieme doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk de instandhouding van archeologisch erfgoed, waarvan de middelen onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen en waarvan het belang ook wordt erkend in het VWEU, bijvoorbeeld in artikel 36 ervan met betrekking tot nationaal archeologisch erfgoed.

(210) Tot slot concluderen de Franse autoriteiten dat aan alle verenigbaarheidscriteria op grond van artikel 107, lid 3, punt d), met betrekking tot de aan het INRAP toegekende financiering is voldaan.

6. BEOORDELING VAN DE BETWISTE MAATREGELEN

6.1. Vaststelling van de betwiste maatregelen

(211) De twee betwiste maatregelen worden beschreven in de punten 3.1.1 en 3.1.2 van dit besluit, namelijk i) de mogelijke kruissubsidie tussen de niet-economische en economische activiteiten van het INRAP, en ii) de subsidies voor openbaredienstlasten.

(212) In het kader van de inleiding van de procedure heeft de Commissie geen opmerkingen van EVEHA of Frankrijk ontvangen die de vaststelling van deze maatregelen in twijfel trekken.

(213) Bijgevolg heeft de Commissie de volgende analyse uitgevoerd.

6.2. Is er al dan niet sprake van staatssteun?

(214) Overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU "zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

(215) Hieruit volgt dat een maatregel slechts als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU kan worden aangemerkt als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de maatregel is aan de staat toe te rekenen en wordt met staatsmiddelen bekostigd;

b) de maatregel is selectief en komt ten goede aan een onderneming met economische activiteiten;

c) de maatregel levert een economisch voordeel op, en

d) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen en beïnvloedt het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(216) Gezien het cumulatieve karakter van deze criteria kan de maatregel, als aan een ervan niet is voldaan, niet worden aangemerkt als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2.1. *Subsidies voor openbaredienstlasten in het kader van preventieve archeologische opgravingen*

6.2.1.1. De concepten "onderneming" en "economische activiteit"

(217) Volgens vaste rechtspraak "omvat het begrip "onderneming" elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die eenheid en de wijze waarop zij wordt gefinancierd" ([59]). Of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, hangt dus volledig af van de aard van haar activiteiten. Volgens het Hof van Justitie "wordt onder economische activiteit verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt" ([60]).

([59]) Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., gevoegde zaken C-180/98 t/m C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 74.

([60]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36; arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., gevoegde zaken C-180/98 t/m C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 75.

(218) Zoals aangegeven in de overwegingen 19, 20 en 21, is de markt voor preventieve archeologische opgravingen opengesteld voor mededinging bij Wet nr. 2003-707 van 1 augustus 2003. Overeenkomstig artikel L.523-8 van het erfgoedwetboek kan de planner een van de volgende marktdeelnemers kiezen om een overheidsvoorschrift uit te voeren: i) het INRAP; ii) de lokale of regionale archeologische diensten, en iii) elke andere publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon, wanneer zijn wetenschappelijke bekwaamheid wordt gewaarborgd door een door de staat afgegeven erkenning.

(219) De Commissie stelt dan ook vast dat het INRAP op de geliberaliseerde markt voor preventieve archeologische opgravingen een dienst tegen vergoeding aanbiedt, om de planner in staat te stellen de voorschriften van de overheid uit te voeren voorafgaand aan de ruimtelijkeordeningswerken ([61]).

(220) De preventieve archeologische opgravingen van het INRAP zijn dus economische activiteiten. Dit is overigens erkend door zowel de AdlC in haar besluit van 1 juni 2017 ([62]) als door de Raad voor de Mededinging (Conseil de la Concurrence) in zijn advies van 19 mei 1998 over de AFAN, de voorloper van het INRAP ([63]).

(221) Er bestaat dan ook geen twijfel over het feit dat het INRAP op de markt voor preventieve archeologische opgravingen een onderneming is in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(222) Deze conclusie, die al door de Commissie was geformuleerd in het inleidingsbesluit, wordt overigens door de Franse autoriteiten niet betwist.

6.2.1.2. Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat

(223) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU kunnen enkel steunmaatregelen van staten of steunmaatregelen die in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd, als staatssteun worden aangemerkt. Bij de vraag of een voordeel rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen wordt bekostigd, en de vraag of die maatregel aan de staat valt toe te rekenen, gaat het om twee afzonderlijke en cumulatieve voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken ([64]).

(224) Wat in de eerste plaats het criterium van toerekenbaarheid aan de staat betreft, moet worden benadrukt dat de financiering van het INRAP is geregeld in artikel L.524-1 van het erfgoedwetboek ([65]). Daarnaast worden subsidies voor openbaredienstlasten verleend door het ministerie van Cultuur.

(225) Er is dan ook geen twijfel over het feit dat de maatregel aan de staat kan worden toegerekend.

(226) Wat in de tweede plaats het criterium van staatsmiddelen betreft, moet worden opgemerkt dat staatsmiddelen alle middelen van de openbare sector omvatten ([66]). De overdracht van staatsmiddelen kan uiteenlopende vormen aannemen, zoals subsidies, leningen, garanties, deelnemingen in het kapitaal van ondernemingen en voordelen in natura ([67]). Rechtstreekse subsidies die door een overheidsinstantie worden toegekend, zijn per definitie staatsmiddelen.

(227) De betreffende maatregel, die potentiële staatssteun voor de concurrentiële sector vormt, valt de Franse Staat dus toe te rekenen en kan worden bekostigd met staatsmiddelen.

(228) Deze conclusie, die al door de Commissie was geformuleerd in het inleidingsbesluit, wordt evenmin door de Franse autoriteiten betwist.

([61]) Zie in die zin de overwegingen 19 en 20 van dit besluit.

([62]) Zie punt 57 van het besluit van de AdlC van 1 juni 2017: "[…] preventieve archeologische opgravingen, waarvan de doelstellingen en procedures verschillen van de andere stappen van de archeologische keten, vormen […] een economische activiteit die is vastgelegd en afgebakend in de wet van 2003."

([63]) Advies nr. 98-A-07 van de Raad voor de Mededinging van 19 mei 1998 betreffende een verzoek om advies over de toepassing van de mededingingsregels, zowel nationaal als op Unieniveau, op preventieve archeologische opgravingen: "De uitvoering van preventieve archeologische opgravingen is een economische activiteit."

([64]) Zie bijvoorbeeld arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 24; arrest van het Gerecht van 5 april 2006, Deutsche Bahn/Commissie, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punt 103.

([65]) Zie overweging 35 van de dit besluit.

([66]) Arrest van het Gerecht van 12 december 1996, Air France/Commissie, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, punt 56.

([67]) Mededeling van de Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (PB C 262 van 19.7.2016, blz. 1), punt 51.

6.2.1.3. Selectiviteit van de maatregel

(229) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel selectief zijn, d.w.z. "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(230) Alleen aan het INRAP worden subsidies voor openbaredienstlasten toegekend, terwijl er in de sector waarin het INRAP actief is, ook andere ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU actief zijn. In het geval van individuele steun wordt verondersteld dat het gaat om een selectieve maatregel ([68]). Het INRAP is de enige die deze subsidies krijgt. De maatregel is derhalve selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Deze conclusie, die al door de Commissie was geformuleerd in het inleidingsbesluit, wordt evenmin door de Franse autoriteiten betwist.

6.2.1.4. Bestaan van een economisch voordeel

(231) Een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden — d.w.z. zonder overheidsingrijpen — niet had kunnen verkrijgen ([69]). Zowel het verlenen van positieve economische voordelen als het verlichten van economische lasten ([70]) kan een voordeel vormen. Dit laatste is een ruime categorie die iedere verlichting van lasten omvat die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken ([71]).

(232) Om dit te kunnen beoordelen, moet de financiële situatie van de onderneming ná de maatregel worden vergeleken met haar financiële situatie als de maatregel niet was genomen ([72]). Aangezien alleen de gevolgen van de maatregel voor de onderneming van belang zijn, doet niet ter zake of het voordeel voor de onderneming verplicht is in die zin dat zij het niet kon vermijden of weigeren ([73]).

(233) Kosten die voortvloeien uit door de Staat opgelegde wettelijke verplichtingen, kunnen in beginsel worden beschouwd als verband houdende met de inherente kosten van de economische activiteit, zodat met eventuele compensaties voor die kosten een voordeel aan de onderneming wordt verleend ([74]). Dit betekent dat het bestaan van een voordeel in beginsel niet valt uit te sluiten wanneer het voordeel niet verder gaat dan een compensatie van kosten voortvloeiend uit het opleggen van een wettelijke verplichting. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin de onderneming wordt bevrijd van de kosten die zij niet had hoeven maken als er geen uit de overheidsmaatregel voortvloeiende prikkel was geweest, omdat de onderneming zonder deze prikkel haar activiteit anders had gestructureerd.

(234) In dit geval bestaat de maatregel uit een jaarlijkse subsidie ter compensatie van de verliezen van het INRAP als gevolg van zijn verplichting om preventieve archeologische opgravingen uit te voeren als exploitant in laatste instantie. Bijgevolg kan de vergoeding van deze kosten a priori een economisch voordeel opleveren voor het INRAP.

(235) Het INRAP wordt immers vrijgesteld van bepaalde economische lasten die het daardoor niet uit zijn eigen begroting hoeft te bekostigen, en ontvangt financiële bijdragen waarover het onder normale marktomstandigheden niet zou hebben beschikt. Deze conclusie, die al door de Commissie was geformuleerd in het inleidingsbesluit, wordt evenmin door de Franse autoriteiten betwist.

([68]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60.

([69]) Arrest van het Hof van Justitie van 11 juli 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, punt 60; arrest van het Hof van Justitie van 29 april 1999, Spanje/Commissie, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, punt 41.

([70]) Zoals bijvoorbeeld belastingvoordelen of verlagingen van sociale premies.

([71]) Arrest van het Hof van Justitie van 15 maart 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, punt 13; arrest van het Hof van Justitie van 19 september 2000, Duitsland/Commissie, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, punt 25; arrest van het Hof van Justitie van 19 mei 1999, Italië/Commissie, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, punt 15; arrest van het Hof van Justitie van 3 maart 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, punt 36.

([72]) Arrest van het Hof van Justitie van 2 juli 1974, Italië/Commissie, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, punt 13.

([73]) Beschikking 2004/339/EG van de Commissie van 15 oktober 2003 betreffende de door Italië ten uitvoer gelegde maatregelen ten gunste van RAI SpA (PB L 119 van 23.4.2004, blz. 1), overweging 69; conclusie van advocaat-generaal Fennelly van 26 november 1998, Frankrijk/Commissie, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, punt 26.

([74]) Arrest van het Gerecht van 25 maart 2015, België/Commissie, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, punten 74-78.

(236) In hun opmerkingen voeren de Franse autoriteiten aan dat de compensatie voor openbaredienstlasten geen compensatie voor openbare diensten vormt in de zin van het Altmark-arrest, maar veeleer exploitatiesteun die onder artikel 53 van de AGVV valt. Met deze redenering geven de Franse autoriteiten impliciet toe dat de subsidie voor openbaredienstlasten het INRAP een economisch voordeel oplevert (alleen staatssteun valt namelijk onder de AGVV).

(237) Zoals de Commissie in haar inleidingsbesluit heeft opgemerkt, kan in het geval van subsidies ter compensatie van openbaredienstlasten, volledigheidshalve als alternatief het economische voordeel worden beoordeeld in het licht van het Altmark-arrest ([75]). Volgens dit arrest kan de toekenning van een voordeel in het kader van compensatie voor openbaredienstlasten worden uitgesloten als aan vier cumulatieve voorwaarden is voldaan:

1) de onderneming moet daadwerkelijk zijn belast met de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen en die verplichtingen moeten duidelijk zijn omschreven;

2) de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;

3) de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichting, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen, geheel of gedeeltelijk te dekken;

4) wanneer de met de uitvoering van openbaredienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.

(238) Gezien het cumulatieve karakter van de voorwaarden die in het Altmark-arrest zijn vastgesteld, hoeft er maar aan een van de voorwaarden niet te zijn voldaan om de compensatie voor openbaredienstlasten als staatssteun aan te merken in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(239) Onverminderd de analyse van de overige voorwaarden, lijkt sowieso niet te zijn voldaan aan het vierde criterium, omdat de taak van het INRAP niet via een openbare aanbesteding aan het INRAP is toegewezen en niet kan worden vastgesteld dat het bedrag van de compensatie overeenkomt met de kosten van een goed beheerde onderneming.

(240) De Commissie concludeert derhalve dat de subsidies voor openbaredienstlasten het INRAP een economisch voordeel opleverden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2.1.5. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

(241) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden, wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt ([76]).

(242) Praktisch gezien kan doorgaans tot het bestaan van een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden geconcludeerd wanneer de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn ([77]).

(243) Zoals aangegeven in de overwegingen 19, 20 en 21, is de markt voor preventieve archeologische opgravingen opengesteld voor mededinging bij Wet nr. 2003-707 van 1 augustus 2003. Elk financieel voordeel voor het INRAP in het kader van zijn economische activiteiten (zoals de toekenning van subsidies voor openbaredienstlasten) kan dus, in ieder geval sinds 1 augustus 2003, zijn concurrentiepositie versterken ten opzichte van andere marktdeelnemers op het gebied van preventieve archeologie.

([75]) Arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punten 87-95.

([76]) Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11; arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta Mauro, T-298/97, T-312/97 enz., ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

([77]) Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta Mauro, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97 enz., ECLI:EU:C:2000:151, punten 141 tot en met 147; arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans GmbH, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(244) Wat betreft het criterium van beïnvloeding van het handelsverkeer, hoeft volgens vaste rechtspraak niet te worden vastgesteld dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten daadwerkelijk heeft beïnvloed, maar moet alleen worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kán beïnvloeden ([78]).

(245) Wet nr. 2003-707 van 1 augustus 2003 heeft het voor marktdeelnemers uit andere lidstaten mogelijk gemaakt de Franse markt te betreden. Het financiële voordeel voor het INRAP in de vorm van subsidies voor openbaredienstlasten met betrekking tot de concurrentiële sector, zou de toetreding van deze marktdeelnemers tot de markt kunnen bemoeilijken en het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden. Deze conclusie, die al door de Commissie was geformuleerd in het inleidingsbesluit, wordt evenmin door de Franse autoriteiten betwist.

6.2.1.6. Conclusie: kunnen de subsidies voor openbaredienstlasten worden aangemerkt als staatssteun?

(246) In het kader van de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie geen opmerkingen ontvangen die haar analyse op grond waarvan de subsidies voor openbaredienstlasten als staatssteun worden aangemerkt, zouden kunnen wijzigen.

(247) Om alle hierboven genoemde redenen concludeert de Commissie dan ook dat de subsidies voor openbaredienstlasten inderdaad staatssteun ten gunste van het INRAP vormen.

6.2.2. *Mogelijke kruissubsidie tussen de door de staat gesubsidieerde niet-concurrentiële activiteiten en de concurrentiële activiteiten van het INRAP*

6.2.2.1. De gescheiden boekhouding van het INRAP

(248) Zoals EVEHA heeft uitgelegd (zie overweging 86), vormt de mogelijke kruissubsidie tussen de niet-economische en economische activiteiten van het INRAP het belangrijkste punt van de klacht.

(249) In haar inleidingsbesluit heeft de Commissie onderbouwde twijfels geuit over het ontbreken van een gescheiden boekhouding op grond waarvan kruissubsidie tussen de "niet-concurrentiële" en "concurrentiële" activiteiten van het INRAP kan worden uitgesloten, zonder definitief te concluderen dat een dergelijke scheiding ontbreekt en dus ook zonder definitief vast te stellen of op die manier staatssteun aan het INRAP had kunnen worden verleend.

(250) Gezien de moeilijkheden om te beoordelen of de door het INRAP gevoerde analytische boekhouding al dan niet juist was, heeft de Commissie zich in haar inleidingsbesluit niet definitief uitgesproken over de vraag of er sprake was van staatssteun als gevolg van eventuele kruissubsidies, hoewel zij de hypothese heeft geformuleerd dat het voor de Commissie in ieder geval mogelijk zou zijn om de verenigbaarheid daarvan met de interne markt te beoordelen.

(251) Niettemin betoogt EVEHA in haar opmerkingen naar aanleiding van het inleidingsbesluit (zie overweging 75 e.v.) dat de Commissie geen standpunt kan innemen over de verenigbaarheid van een maatregel, totdat zij eerst heeft vastgesteld of deze staatssteun vormt. Dit standpunt is overigens door het Hof bevestigd in een recent arrest in de zaak Vattenfall ([79]).

(252) Het is dus aan de Commissie om te beslissen of er al dan niet sprake is van staatssteun, alvorens zich uit te spreken over de eventuele verenigbaarheid van dergelijke steun met het oog op mogelijke kruissubsidies.

(253) Tijdens de formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie in dit verband opmerkingen van EVEHA ontvangen (zie overweging 72), waarin zij haar standpunt over het ontbreken van een betrouwbare gescheiden boekhouding tussen 2008 en 2021 herhaalde.

(254) In het kader van dezelfde procedure ontving de Commissie ook de argumenten van de Franse autoriteiten (zie punt 5.3), waarin zij stellen dat het INRAP tussen 2008 en 2018 al beschikte over een analytische boekhouding, hoewel deze moesten worden "verbeterd" (zie overweging 164), en dat het INRAP al vóór 2015 bezig was met "de invoering van een analytische boekhouding om de kwaliteit van de informatie over zijn kosten en de structuur en de variabele elementen daarvan te verbeteren" (zie overweging 165). De Franse autoriteiten baseren zich ook op een besluit van de AdlC van 2017 ([80]), waarin niet werd vastgesteld dat het INRAP zijn concurrentiële en niet-concurrentiële activiteiten in de boekhouding niet op de juiste manier gescheiden hield, maar alleen werd opgemerkt dat het systeem "voor verbetering vatbaar" was. Tot slot verklaren de Franse autoriteiten dat de

([78]) Zie het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 65; arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 76.

([79]) Arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2024, Commissie/Nederland, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, punt 35.

([80]) Zie voetnoot 29.

analytische boekhouding van het INRAP, na de ontwikkeling ervan in de voorgaande jaren, in ieder geval na 2018 dermate was verbeterd dat kruissubsidies konden worden uitgesloten (zie overweging 170), zoals onder meer is vastgesteld door een accountantskantoor dat tussen 2018 en 2020 als onafhankelijke auditor was aangesteld (zie de overwegingen 170 tot en met 173).

(255) De Commissie voegt hieraan toe dat zij in de loop van de formele onderzoeksprocedure kennis heeft genomen van het deskundigenrapport van 18 december 2023, waartoe het Tribunal de commerce de Paris opdracht had gegeven in het kader van een door EVEHA (op 31 december 2018) tegen het INRAP ingestelde vordering tot vergoeding van de schade die zij zou hebben geleden als gevolg van vermeende concurrentieverstorende praktijken van het INRAP.

(256) Dit deskundigenrapport is zelf gebaseerd op de audit die eerder door de in overweging 254 bedoelde onafhankelijke auditor is uitgevoerd. De conclusie van de deskundige luidt echter als volgt:

"Concluderend kan ik, na alle controles te hebben uitgevoerd die ik passend acht, bevestigen dat de gegevens in de mededeling van het INRAP van 1 juli 2021 afkomstig zijn uit de analytische boekhouding van het INRAP, die in overeenstemming is met de algemene boekhouding.

Om de redenen die in dit rapport zijn uiteengezet en die hierboven zijn samengevat, kan ik de gegevens met betrekking tot de omzet (uitsplitsing tussen de categorie met en zonder winstoogmerk) valideren [vetgedrukt door de deskundige].

Daarentegen kan ik de gegevens met betrekking tot de kosten (procentuele uitsplitsing tussen directe en indirecte kosten voor elk van de twee activiteitensectoren) niet valideren, bij gebrek aan een methodologie voor de toerekening van bepaalde indirecte kosten die wordt onderbouwd door voldoende objectieve en solide criteria [vetgedrukt door de deskundige].

Dit betekent echter niet dat de door het INRAP verstrekte gegevens over de toerekening van indirecte kosten noodzakelijkerwijs onjuist zijn. Het wil alleen zeggen dat de belangrijkste verdeelsleutel die wordt gebruikt om deze kosten te verdelen over de twee activiteitensectoren (met en zonder winstoogmerk), in de huidige situatie niet op voldoende overtuigende wijze is gemotiveerd om validatie mogelijk te maken, temeer daar de door het INRAP gehanteerde verdeelsleutel afwijkt van de praktijk die doorgaans wordt gevolgd in vergelijkbare economische sectoren." [onderstreping van de Commissie]

(257) De Commissie herinnert eraan dat de betrokken lidstaat moet voorkomen dat de financiering van een niet-economische activiteit kan worden gebruikt voor kruissubsidies of indirecte subsidiëring van andere economische activiteiten, om te voorkomen dat de financiering onder de staatssteunregels valt.

(258) Daarnaast wijst de Commissie erop dat het bestaan van kruissubsidies kan worden uitgesloten door een gescheiden boekhouding te voeren, waarin de kosten en inkomsten op passende wijze worden toegerekend, en door ervoor te zorgen dat overheidsfinanciering niet ten goede komt aan andere activiteiten ([81]).

(259) Uit het voorgaande blijkt echter dat, ondanks jarenlange procedures, zowel voor de Commissie als voor de nationale autoriteiten of rechtelijke instanties, geen enkele onafhankelijke accountant ervan overtuigd was dat de verdeelsleutel(s) om de kosten van het INRAP te verdelen over de twee activiteitensectoren (economisch en niet-economisch), op voldoende overtuigende wijze kan/kunnen worden gerechtvaardigd om elk risico van kruissubsidie uit te sluiten.

(260) Hoewel de argumenten van Frankrijk betreffende het voeren van een analytische boekhouding door het INRAP en de maatregelen van de Franse autoriteiten om die boekhouding te verbeteren (ook voor de toekomst) worden aanvaard, moet de Commissie aan het einde van de formele onderzoeksprocedure dus alsnog beoordelen of er al dan niet sprake is van staatssteun door middel van kruissubsidies ten gunste van het INRAP.

(261) Op basis van deze vaststelling beoordeelt de Commissie dus of aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan.

6.2.2.2. De concepten "onderneming" en "economische activiteit"

(262) Zoals opgemerkt in overweging 217, hangt de vraag of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, volledig af van de aard van haar activiteiten. Volgens het Hof van Justitie "wordt onder economische activiteit verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt".

([81]) Zie lid 212 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

(263) In het onderhavige geval zou de vermeende kruissubsidiëring waarop EVEHA wijst, voortkomen uit overheidsfinanciering die door de Franse staat is toegekend aan de zogeheten "niet-concurrentiële" sector van het INRAP.

(264) Daarom moet de aard worden bepaald van de activiteiten die onder deze financiering vallen, namelijk preventieve archeologische diagnosen, het opstellen van rapporten en de verspreiding van kennis (zie punt 2.1.1).

(265) Zoals de Franse autoriteiten hebben uitgelegd, zijn de diagnosen een openbare taak van algemeen belang waarvoor de marktdeelnemer niet door de planner wordt vergoed.

(266) Zoals hieronder wordt toegelicht, is er eigenlijk geen sprake van een echte markt voor deze activiteit. De diagnosen zijn nauw verbonden met de openbare taken van de staat op het gebied van ruimtelijke ordening, die tot doel hebben het archeologisch erfgoed te beschermen.

(267) Het INRAP financiert zijn diagnosen met de exploitatiesubsidie die door de staat wordt toegekend. Deze activiteit is een openbare taak van algemeen belang, gericht op het behoud van archeologisch erfgoed, met als doel om "het archeologisch erfgoed dat mogelijk op de locatie aanwezig is, in kaart te brengen door middel van studies, prospecties of veldwerk, en de resultaten in een rapport te presenteren" (artikel R.523-15(1) van het erfgoedwetboek).

(268) Na afloop van deze activiteit wordt een rapport aan de staat overlegd. Dit vormt een integrerend onderdeel van de diagnose waarvan het de resultaten weergeeft. De rapporten die in dit kader door het INRAP en de bevoegde diensten van lokale en regionale overheden worden opgesteld, bevatten wetenschappelijke informatie op basis waarvan de staat de planner passende maatregelen kan opleggen om het erfgoed te beschermen (preventieve archeologische opgravingen, aanpassing van het ruimtelijkeordeningsproject of classificatie als historisch monument).

(269) Deze taak wordt strikt gereguleerd door de staat, die de diagnosen voorschrijft en goedkeurt, en toeziet op de uitvoering door een bevoegde dienst van een lokale of regionale overheid of door het INRAP. De planner kan niet kiezen door wie de diagnose wordt uitgevoerd. De aanwijzingsprocedure is strikt bij wet vastgelegd: de bevoegde diensten van lokale en regionale overheden krijgen voorrang bij de uitvoering van de diagnose; indien er geen bevoegde diensten van lokale en regionale overheden zijn om de diagnose uit te voeren, voert het INRAP deze uit.

(270) Het diagnoserapport is een wetenschappelijk archeologisch document, een administratief stuk en een openbaar archief. Het kan dus door archeologisch onderzoekers worden gebruikt voor wetenschappelijke studies die losstaan van ruimtelijke ordening. Het rapport is daarvoor vrij toegankelijk.

(271) De onderzoeksactiviteiten (projecten, schrijven van artikelen, deelname aan wetenschappelijke symposia enz.) en de valorisatie van archeologische resultaten (deelname aan de organisatie van tentoonstellingen enz.) worden los van de preventieve archeologie door het INRAP uitgevoerd. Deze activiteiten worden volledig gefinancierd door de exploitatiesubsidie van het INRAP en worden niet door derden vergoed.

(272) De preventieve archeologische diagnosen zijn dus geen economische en concurrentiële activiteit, gezien de wijze waarop die activiteit door de staat wordt gereguleerd en georganiseerd:

1) Ten eerste is er geen markt voor preventieve archeologische diagnosen, omdat de staat heeft besloten deze dienst uitsluitend te laten uitvoeren door het INRAP of door lokale en regionale overheden.

2) Ten tweede valt deze activiteit onder de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag in de zin van lid 17 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun": "Artikel 107, lid 1, van het Verdrag is niet van toepassing op het handelen van de Staat, wanneer het om "uitoefening van overheidsgezag" gaat of wanneer organen die onder de Staat vallen, handelen "in hun hoedanigheid van overheid"" ([82]). Preventieve archeologische diagnosen zijn intrinsiek verbonden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag met betrekking tot de wijze waarop de staat zijn grondgebied wil inrichten en zijn historisch

([82]) In hetzelfde punt van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" wordt verklaard dat "een entiteit kan worden geacht bij haar handelen overheidsgezag uit te oefenen, wanneer de betrokken activiteit tot de kerntaken van de Staat behoort of die wegens haar aard, doel en de regels waaraan zij is onderworpen, met die taken verband houdt. Algemeen gesproken, en tenzij de betrokken lidstaat heeft besloten marktmechanismen te introduceren, vormen activiteiten die intrinsiek tot de overheidsprerogatieven behoren en die de Staat op zich neemt, geen economische activiteiten."

archeologisch erfgoed wil behouden. Deze diagnosen zijn bedoeld om met behulp van geschikte apparatuur en zeer specifieke wetenschappelijke kennis vast te stellen of op een locatie sporen van oude menselijke bewoning aanwezig zijn. Deze analysetaak is noodzakelijk voor het behoud van archeologisch erfgoed en hiermee wordt een doelstelling van algemeen belang nagestreefd zonder economische dimensie. Het gaat om een activiteit voor de bescherming van archeologisch erfgoed die onlosmakelijk verbonden is met "onderzoek […] met het oog op meer kennis en een beter inzicht" en "de verspreiding van onderzoeksresultaten" in de zin van lid 31 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

3) Gezien de specifieke aard en rol van preventieve archeologische diagnosen die op het gehele grondgebied op uniforme wijze worden uitgevoerd, en het ontbreken van een echte markt voor dit soort diensten, lijkt deze activiteit tot slot niet-substitueerbaar in de zin van lid 36 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" ([83]).

(273) Het gaat dus niet om een activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt. Deze culturele en wetenschappelijke opdracht, waarmee een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd zonder winstoogmerk, is dus niet-economisch van aard in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(274) Bovendien wordt in lid 34 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" bepaald: "Gezien hun bijzondere karakter kunnen bepaalde activiteiten op het gebied van cultuur en instandhouding van cultureel en natuurlijk erfgoed op niet-commerciële wijze worden georganiseerd en dus niet-economisch van aard zijn", wat het geval lijkt te zijn voor de diagnosen van het INRAP.

(275) Daarnaast wordt in lid 37 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun" bepaald: "In gevallen waarin een entiteit culturele activiteiten of activiteiten op het gebied van instandhouding van erfgoed uitoefent, waarvan sommige niet-economisch zijn in de zin van de punten 34 en 36 en andere economisch, zal de overheidsfinanciering die zij ontvangt alleen in zoverre onder de staatssteunregels vallen als deze de kosten dekt die aan de economische activiteiten verbonden zijn."

(276) Omdat de overheidsfinanciering in verband met diagnosen in dit geval geen betrekking heeft op economische activiteiten in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, is de Commissie van mening dat deze in beginsel niet onder de staatssteunregels valt.

(277) Hetzelfde geldt voor onderzoek en de valorisatie van resultaten, activiteiten die eveneens onder "onderzoek […] met het oog op meer kennis en een beter inzicht" en "de verspreiding van onderzoeksresultaten" vallen in de zin van lid 31 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun".

(278) Volgens de Commissie vormen deze dus geen economische activiteiten in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, en vallen ze in beginsel niet onder de staatssteunregels.

(279) Kruissubsidiëring tussen de niet-economische activiteiten van het INRAP — die a priori niet onder artikel 107, lid 1, VWEU zou vallen — en zijn economische activiteiten, zou echter wel gevolgen hebben voor de markt voor preventieve archeologische opgravingen, omdat het INRAP daardoor steun van de Franse staat zou ontvangen die het op de markt voor preventieve archeologische opgravingen zou kunnen gebruiken.

(280) Zoals aangegeven in de overwegingen 217 tot en met 221, bestaat er geen twijfel over het feit dat het INRAP op de markt voor preventieve archeologische opgravingen een onderneming is die een economische activiteit uitoefent in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(281) Gezien de analyse van de Commissie in de overwegingen 248 tot en met 261 hierboven, en haar conclusie dat er geen betrouwbare gescheiden boekhouding is op basis waarvan een kruissubsidie kan worden uitgesloten, stelt de Commissie dat een deel van de overheidsfinanciering van de niet-economische activiteiten van het INRAP ten goede komt aan een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, gezien het feit dat deze financiering kan worden ingezet in het kader van archeologische opgravingen.

([83]) Punt 36 van de mededeling betreffende het begrip "staatssteun": "Bovendien zijn tal van activiteiten op het gebied van cultuur of instandhouding van erfgoed objectief gezien niet-substitueerbaar (bv. publiek toegankelijke archieven die unieke documenten bezitten) en valt hierdoor het bestaan van een echte markt uit te sluiten. Volgens de Commissie zouden ook deze activiteiten niet-economisch van aard zijn."

6.2.2.3. Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat

(282) De mogelijke kruissubsidiëring van het INRAP in de periode 2008-2021 zou bestaan uit een deel van de volgende overheidsfinanciering voor de niet-economische activiteiten van het INRAP (zie overweging 36):

a) tot en met 31 december 2015, een deel van de opbrengst van de RAP;

b) subsidies uit begrotingskredieten;

c) (sinds 1 januari 2016) een exploitatiesubsidie die door het ministerie van Cultuur wordt betaald in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 175) ([84]);

d) een exploitatiesubsidie die door het ministerie van Cultuur wordt betaald in de vorm van begrotingskredieten die zijn opgenomen in de begrotingswet (programma 186) ([85]);

e) diverse subsidies van al dan niet Franse overheidsinstanties, anders dan de vakministeries ([86]).

(283) Ten eerste merkt de Commissie op, zoals aangegeven in overweging 224, dat de financiering van het INRAP is geregeld in artikel L.524-1 van het erfgoedwetboek ([87]) en dat de financiering wordt toegekend door de Franse staat of door overheidsinstanties.

(284) Ten tweede is de Commissie van oordeel dat de bovengenoemde financieringen (overweging 282) staatsmiddelen vormen. De Franse autoriteiten hebben met betrekking tot de RAP namelijk aangegeven dat deze, in ieder geval tot en met 31 december 2015, fungeerde als vergoeding die rechtstreeks bestemd was voor: i) het nationaal fonds voor preventieve archeologie (Fonds national pour l'archéologie préventive, hierna "FNAP" genoemd), en ii) de marktdeelnemers die diagnosen uitvoeren (het INRAP en lokale en regionale overheden). Volgens vaste rechtspraak is er sprake van staatsmiddelen als een in de nationale wetgeving vastgestelde vergoeding verplicht wordt toegekend aan bepaalde begunstigden ([88]) (in dit geval het FNAP en de marktdeelnemers die diagnosen uitvoeren).

(285) Bovendien zijn subsidies die door een overheidsinstantie (het ministerie van Cultuur of een andere overheidsinstantie) worden toegekend, per definitie staatsmiddelen, zoals ook aangegeven in overweging 226 van dit besluit.

6.2.2.4. Selectiviteit van de maatregel

(286) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel selectief zijn, d.w.z. "bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

(287) De kwestie van kruissubsidiëring tussen de niet-economische en economische activiteiten van het INRAP heeft alleen betrekking op het INRAP, terwijl er andere ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU actief zijn in dezelfde economische en concurrentiële sector als die waarin het INRAP actief is.

(288) In het geval van individuele steun wordt verondersteld dat het gaat om een selectieve maatregel ([89]). Het INRAP is de enige begunstigde van de financiering, waarvan niet kan worden uitgesloten dat deze ten goede komt aan zijn economische activiteiten.

(289) De maatregel is derhalve selectief in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

([84]) De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat deze subsidie met ingang van 1 januari 2016 in de plaats is gekomen van de rechtstreekse ontvangst van de RAP door het INRAP. Sindsdien wordt de RAP afgedragen aan de algemene staatsbegroting.

([85]) De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat deze subsidie bijdraagt aan de financiering van de taken van het INRAP op het gebied van onderzoek en de verspreiding van cultuur.

([86]) De Franse autoriteiten hebben aangegeven dat deze subsidies zijn betaald om concrete niet-concurrentiële activiteiten uit te voeren, met name op basis van uitnodigingen tot het indienen van voorstellen, voor marginale bedragen.

([87]) Zie overweging 35.

([88]) Zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van 22 maart 1977, Steinike & Weinlig/Duitsland, C-78/76, punten 21 en 22.

([89]) Zie arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, Commissie/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, punt 60.

6.2.2.5. Bestaan van een economisch voordeel

(290) Een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is een voordeel dat een onderneming onder normale marktvoorwaarden — d.w.z. zonder overheidsingrijpen — niet had kunnen verkrijgen. Zowel het verlenen van positieve economische voordelen als het verlichten van economische lasten kan een voordeel vormen. Dit laatste is een ruime categorie die iedere verlichting van lasten, omvat die normaal gesproken op het budget van een onderneming drukken.

(291) Ten eerste meent de Commissie dat het ontbreken van een garantie met betrekking tot de uitsluiting van kruissubsidiëring van de economische activiteiten door een deel van de in overweging 282 genoemde overheidsfinanciering, niet uitsluit dat het INRAP wordt vrijgesteld van kosten die inherent zijn aan de uitoefening van zijn economische activiteiten.

(292) Daarnaast verwijst de Commissie naar haar analyse in de overwegingen 237 tot en met 240, waarin zij uitlegt in welke gevallen de Altmark-jurisprudentie niet van toepassing is op subsidies voor openbaredienstlasten, en is zij van mening dat deze jurisprudentie evenmin van toepassing is op de onderhavige maatregel.

(293) Omdat het INRAP een economisch voordeel heeft verkregen dat het onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen en zijn financiële situatie is verbeterd als gevolg van ingrijpen door de staat of door andere overheidsinstanties, moet worden geoordeeld dat het INRAP een economisch voordeel geniet in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.2.2.6. Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer

(294) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden, wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt.

(295) Praktisch gezien kan doorgaans tot het bestaan van een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden geconcludeerd, wanneer de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn.

(296) Zoals aangegeven in de overwegingen 19, 20 en 21 van het onderhavige besluit, is de markt voor preventieve archeologische opgravingen opengesteld voor mededinging bij Wet nr. 2003-707 van 1 augustus 2003. Daarom kan elk voordeel dat aan het INRAP wordt toegekend met betrekking tot concurrentiële sector (waaronder via een kruissubsidie afkomstig uit financiering voor niet-economische activiteiten) zijn concurrentiepositie versterken ten opzichte van andere marktdeelnemers op het gebied van preventieve archeologie.

(297) Wat betreft het criterium van beïnvloeding van het handelsverkeer, hoeft volgens vaste rechtspraak niet te worden vastgesteld dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten daadwerkelijk heeft beïnvloed, maar moet alleen worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kán beïnvloeden.

(298) Wet nr. 2003-707 van 1 augustus 2003 heeft het voor marktdeelnemers uit andere lidstaten mogelijk gemaakt de Franse markt te betreden. Het financiële voordeel voor het INRAP in de vorm van kruissubsidies ten behoeve van de concurrentiële sector, zou de toetreding van deze marktdeelnemers tot de markt kunnen bemoeilijken en het handelsverkeer tussen de lidstaten kunnen beïnvloeden.

(299) Daarom is de Commissie van oordeel dat de maatregel de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden.

6.2.2.7. Conclusie: kan worden vastgesteld dat er sprake is van staatssteun, omdat kruissubsidiëring niet kan worden uitgesloten op basis van de analytische boekhouding van het INRAP?

(300) Op basis van de bovenstaande toelichtingen is de Commissie van oordeel dat zij na de formele onderzoeksprocedure geen bewijs heeft ontvangen om definitief en onomstotelijk uit te sluiten dat er sprake is van kruissubsidie. In de door onafhankelijke accountants opgestelde boekhoudkundige rapporten, met name het meest recente van 18 december 2023, waarnaar hierboven wordt verwezen (zie de overwegingen 255 en 256), wordt gewezen op het ontbreken van een methodologie voor de toerekening van bepaalde indirecte kosten die wordt onderbouwd door voldoende objectieve en solide criteria. De belangrijkste verdeelsleutel voor de toeschrijving van de kosten voor de economische en niet-economische activiteiten van het INRAP wordt dus niet gevalideerd.

(301) Omdat i) de belangrijkste verdeelsleutel voor de kosten (de enige manier om een kruissubsidie definitief uit te sluiten) ondanks meerdere audits niet door onafhankelijke accountants is gevalideerd, en ii) ook aan alle voorwaarden van artikel 107, lid 1, VWEU is voldaan, concludeert de Commissie dat een deel van de overheidsfinanciering die het INRAP in het kader van zijn niet-economische activiteiten heeft ontvangen, staatssteun vormt in de zin van dat artikel, omdat deze kan worden gebruikt in het kader van zijn economische activiteiten op de markt voor preventieve archeologische opgravingen.

6.3. **Onrechtmatigheid van de betwiste maatregelen**

(302) De Commissie merkt op dat de subsidies voor openbaredienstlasten ([90]) al door de Franse autoriteiten zijn toegekend, evenals de financiering die kan worden gebruikt voor kruissubsidiëring van de economische activiteiten van het INRAP.

(303) De Franse autoriteiten hebben deze maatregelen niet aangemeld voordat zij deze uitvoerden, wat betekent dat zij hun verplichting uit hoofde van artikel 108, lid 3, VWEU niet zijn nagekomen en dat de aan INRAP toegekende staatssteun onrechtmatig is.

6.4. **Verenigbaarheid van de betwiste maatregelen**

(304) Volgens de Franse autoriteiten vallen de betreffende openbaredienstlasten onder de kaderregeling SA.42681 (vastgesteld op basis van artikel 53 van de AGVV) (zie de overwegingen 192 tot en met 197).

(305) Gezien de conclusie van de Commissie over het ontbreken van een betrouwbare en waterdichte gescheiden boekhouding (zie punt 6.2.2.1) is de Commissie echter van mening dat aan ten minste één van de voorwaarden van artikel 53 van de AGVV niet is voldaan. In artikel 53, lid 7, AGVV is namelijk bepaald dat "het steunbedrag niet hoger [is] dan wat nodig is om de exploitatietekorten plus een redelijke winst over de betrokken periode te dekken. Dit wordt geborgd vooraf op basis van redelijke prognoses, of via een terugvorderingsmechanisme." Zonder een waterdichte en betrouwbare boekhoudkundige scheiding tussen economische en niet-economische activiteiten, kunnen die kosten en inkomsten onmogelijk precies worden bepaald voor archeologische opgravingen, met name wanneer het INRAP als exploitant in laatste instantie optreedt. In artikel 53, lid 5, AGVV is in het bijzonder bepaald dat wat exploitatiesteun betreft, "exploitatiekosten die rechtstreeks verband houden met het culturele project", "kosten van personeel dat werkt voor […] een project" of "kosten voor advies- en ondersteuningsdiensten geleverd door externe consultants en dienstverrichters" subsidiabel zijn. In het onderhavige geval zijn de projecten waarvoor het INRAP als exploitant in laatste instantie optreedt echter niet vooraf vast te stellen, en een deel van de kosten in verband met die activiteit (zie tabel 3 hieronder), zoals extra kosten van locaties, houdt geen verband met specifieke projecten, maar met permanente structurele kosten.

(306) Daarom is de Commissie van mening dat deze door de Franse autoriteiten aangevoerde grond voor verenigbaarheid niet van toepassing is op de onderhavige zaak.

(307) Derhalve moet worden onderzocht of de financiering van het INRAP onder een van de gronden van artikel 107, lid 3, VWEU valt. Staatssteun kan immers als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd, indien de Commissie van oordeel is dat deze onder een van de gronden van artikel 107, lid 3, VWEU ([91]) valt.

(308) Overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU is bepaald dat als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd: "steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad".

(309) Omdat de door EVEHA betwiste maatregelen — zowel de subsidies voor openbaredienstlasten als de mogelijke kruissubsidies — betrekking hebben op overheidsfinanciering voor archeologische opgravingen, vormen zij in hun geheel financiering van economische activiteiten om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen. Daarom moet de verenigbaarheid ervan gezamenlijk worden onderzocht op basis van artikel 107, lid 3, punt d).

([90]) Vanwege de redenen die in overweging 305 zijn uiteengezet, is de Commissie van oordeel dat deze steun niet onder een vrijstellingskader zoals de AGVV valt en derhalve onrechtmatig is in de zin van artikel 108, lid 3, VWEU.

([91]) De uitzonderingen waarin artikel 107, lid 3, VWEU voorziet, hebben betrekking op: a) steunmaatregelen ter bevordering van de ontwikkeling van bepaalde streken; b) steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen; c) steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken; d) steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en e) steun aangewezen bij besluit van de Raad.

(310) De Franse autoriteiten hebben op deze rechtsgrondslag aangevoerd dat beide maatregelen verenigbaar zijn met de interne markt (zie de overwegingen 199 tot en met 210).

(311) De Franse autoriteiten hebben in het bijzonder uitgelegd dat alle economische activiteiten van het INRAP bijdragen aan het behoud van het archeologisch erfgoed en aan doelstellingen van het cultuurbeleid, met name door de bescherming en valorisatie van archeologisch erfgoed (zie overweging 201) in Frankrijk.

(312) Zij hebben met name ook uitgelegd dat het INRAP zijn taken niet zou kunnen vervullen zonder de door EVEHA betwiste financiering voor archeologische opgravingen waarbij het INRAP als exploitant in laatste instantie optreedt. Volgens hen is de financiering van het INRAP dus volledig bedoeld om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen (zie overweging 202).

(313) Tot slot hebben zij uitgelegd dat de financiering van het INRAP beperkt is tot de budgettaire, financiële en operationele behoeften van de instelling, gezien het feit dat de exploitatiemarge van het INRAP voor de periode 2008-2020 zeer beperkt was en slechts [0,5-2] % bedroeg, d.w.z. een saldo van […] miljoen EUR (zie overweging 204) en de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, en de mededingingsvoorwaarden niet zodanig kunnen veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad (zie de overwegingen 207 en 208).

(314) EVEHA betoogde in haar opmerkingen in reactie op het inleidingsbesluit daarentegen dat een dergelijke benadering van de verenigbaarheid juridisch niet gegrond was (zie de punten 4.1 en 4.2).

6.4.1. *Over de mogelijkheid om de verenigbaarheid van de betwiste maatregelen gezamenlijk te toetsen op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU*

(315) Alvorens de verenigbaarheid van de betwiste maatregelen te toetsen, moet de Commissie de argumenten van EVEHA onderzoeken om vast te stellen of deze gegrond zijn en, zo ja, of de in het inleidingsbesluit beoogde gezamenlijke toetsing van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU uiteindelijk niet van toepassing zou zijn.

6.4.1.1. Argumenten op basis waarvan EVEHA stelt dat een gezamenlijke toetsing niet van toepassing is

(316) EVEHA voert aan dat de analyse van de verenigbaarheid van een maatregel veronderstelt dat deze vooraf als staatssteun wordt aangemerkt (zie de overwegingen 74 en 75), dat een maatregel alleen per activiteit en specifiek voor elke relevante markt als staatssteun kan worden aangemerkt (zie de overwegingen 76, 77 en 78) en dat het niet mogelijk zou zijn om alle financiering als staatssteun aan te merken (zie de overwegingen 79, 80 en 81), omdat een deel van de activiteiten van het INRAP volgens de autoriteiten niet-economisch is. Bovendien voert EVEHA aan dat uit haar analyse van de besluiten van de Commissie op het gebied van staatssteun blijkt dat de Commissie in beginsel verplicht is om, wanneer zij de verenigbaarheid van verschillende maatregelen als geheel onderzoekt, elk van deze maatregelen afzonderlijk te identificeren en vervolgens per maatregel te beoordelen of deze als staatssteun moet worden aangemerkt en verenigbaar is met de interne markt (zie overweging 82).

6.4.1.2. Analyse van de Commissie in antwoord op de argumenten van EVEHA

(317) Ten eerste is het eerste argument van EVEHA (zie overweging 316), gezien het feit dat de betwiste maatregelen om de in punt 6.2 uiteengezette redenen als staatssteun moeten worden aangemerkt, in feite niet meer ter zake dienend.

(318) Ten tweede is het argument dat in dit verband wordt aangevoerd, evenmin ter zake dienend, gezien het feit dat zowel de subsidies voor openbaredienstlasten als mogelijke kruissubsidies betrekking hebben op preventieve archeologische opgravingen, die dezelfde activiteit vormen (ongeacht de financiering ervan), en één relevante markt.

(319) Ten derde is de door de Commissie vastgestelde staatssteun (zie punt 6.2), los van het feit dat een groot deel van de financiering van het INRAP bestemd is voor niet-economische activiteiten (zie de overwegingen 262 tot en met 278), uitsluitend bedoeld voor preventieve archeologische opgravingen die, zoals niet wordt betwist, economische activiteiten vormen. Om dezelfde reden is het argument van EVEHA dus niet ter zake dienend.

(320) Tot slot: wat betreft het argument inzake de vermeende verplichting voor de Commissie (of haar besluitvormingspraktijk) om elke steunmaatregel te identificeren en vervolgens per maatregel vast te stellen of deze als staatssteun moet worden aangemerkt en verenigbaar is met de interne markt, merkt de Commissie op dat zij de steunmaatregelen afzonderlijk heeft geïdentificeerd (subsidies voor openbaredienstlasten en mogelijke kruissubsidies) en tot de conclusie is gekomen dat ze gericht waren op dezelfde economische activiteiten — namelijk de preventieve archeologische opgravingen van het INRAP — en dat deze activiteiten als culturele activiteiten kunnen worden aangemerkt, omdat ze bijdragen tot het de instandhouding van het culturele erfgoed. Daarom acht de Commissie het argument van EVEHA wederom niet ter zake dienend.

6.4.1.3. Argumenten op basis waarvan EVEHA stelt dat artikel 107, lid 3, punt d), niet van toepassing is

(321) Ten eerste voert EVEHA in haar opmerkingen aan dat artikel 107, lid 3, punt d), VWEU niet van toepassing zou zijn op de betwiste maatregelen, omdat uit de vaste rechtspraak en uit de besluitvormingspraktijk van de Commissie "een algemeen en absoluut verbod" op elke vorm van kruissubsidiëring zou blijken (zie de overwegingen 86 tot en met 89)

(322) Ten tweede stelt EVEHA dat artikel 107, lid 3, punt d), VWEU strikt moet worden uitgelegd en niet van toepassing is op "algemene" subsidies op cultureel gebied (zie de overwegingen 91 en 92). Bovendien voert EVEHA aan dat artikel 107, lid 3, punt d), geen betrekking kan hebben op steun die is voorbehouden aan één enkele marktdeelnemer, maar alleen op steun die wordt toegekend aan een groep marktdeelnemers die bijdraagt tot de ontwikkeling van de sector (zie overweging 93).

(323) Ten derde betoogt EVEHA dat artikel 107, lid 3, punt d), VWEU duidelijk niet van toepassing is op de betwiste maatregelen, omdat de Franse autoriteiten deze grond voor verenigbaarheid nooit hebben aangehaald.

6.4.1.4. Analyse van de Commissie in antwoord op de argumenten van EVEHA

(324) Ten eerste: in tegenstelling tot wat EVEHA beweert, leidt kruissubsidiëring tussen niet-economische en economische activiteiten er alleen toe dat financiering die anders niet onder artikel 107, lid 1, VWEU zou vallen (omdat daarmee voornamelijk niet-economische activiteiten worden ondersteund — zie de overwegingen 262 tot en met 278), wel wordt aangemerkt als staatssteun in de zin van hetzelfde artikel, voor zover deze steun kan worden gebruikt voor economische activiteiten (in dit geval archeologische opgravingen).

(325) Hoewel in artikel 107, lid 1, VWEU een algemeen verbod op staatssteun is vastgesteld, kunnen dergelijke steunmaatregelen op grond van de leden 2 en 3 van dat artikel onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de interne markt worden verklaard. Als zodanig vormt mogelijke financiering in de vorm van kruissubsidies geen bijzonderheid voor de toepasselijkheid van artikel 107 VWEU en moet deze worden geanalyseerd als steun voor archeologische opgravingen om de verenigbaarheid ervan met de interne markt te beoordelen.

(326) Ten tweede stelt de Commissie dat overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU, is bepaald dat als verenigbaar met de interne markt kunnen worden verklaard: "steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad".

(327) Bij gebrek aan specifieke richtsnoeren inzake steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, moet de Commissie de verenigbaarheid van maatregelen die gericht zijn op deze doelstellingen rechtstreeks op basis van het Verdrag beoordelen.

(328) Een steunmaatregel moet dus aan twee voorwaarden voldoen om overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU als verenigbaar met de interne markt te kunnen worden beschouwd: volgens de eerste voorwaarde moet hij bestemd zijn om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen en volgens de negatief geformuleerde tweede voorwaarde mogen de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

(329) In tegenstelling tot wat EVEHA aanvoert, stelt de Commissie dan ook vast dat de verenigbaarheid van een steunmaatregel op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU niet afhankelijk mag worden gesteld van de voorwaarde dat deze steun gericht is op een specifiek cultureel project.

(330) Bovendien is de Commissie van mening dat er evenmin een dwingende reden is om de verenigbaarheid van een steunmaatregel op grond van deze bepaling uit te sluiten vanwege het feit dat de steun ten goede komt aan één marktdeelnemer en niet aan een groep marktdeelnemers die in dezelfde sector actief zijn, mits de steun aan de twee bovengenoemde voorwaarden voldoet. In artikel 107, lid 3, punt d), VWEU wordt individuele steun in geen geval uitgesloten en de Commissie merkt op dat EVEHA zich in dit verband noch op jurisprudentie, noch op enige besluitvormingspraktijk van de Commissie beroept.

(331) Ten derde merkt de Commissie allereerst op dat het haar taak is om de verenigbaarheid van staatssteun met de interne markt te beoordelen, ongeacht hoe de maatregel door een lidstaat wordt aangemerkt. Daarnaast merkt de Commissie op dat de Franse autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure hebben uitgelegd dat de betwiste maatregelen volgens hen verenigbaar zijn op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU en daarvoor argumenten hebben gegeven (zie de overwegingen 199 tot en met 210). Het argument van EVEHA faalt derhalve.

6.4.1.5. Conclusie over de toepasselijkheid van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU op alle betwiste steunmaatregelen

(332) In het licht van de voorgaande overwegingen merkt de Commissie op dat, ondanks het principiële verzet van EVEHA tegen de door de Commissie in haar inleidingsbesluit voorgestelde analyse van de verenigbaarheid op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU, geen van de argumenten van EVEHA de toepasselijkheid van een dergelijke benadering op de betwiste maatregelen ter discussie stelt.

6.4.2. *Verenigbaarheid van de betwiste maatregelen overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU*

(333) In artikel 107, lid 3, punt d, VWEU is bepaald dat als verenigbaar met de interne markt kunnen worden verklaard: "steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad".

(334) Om onder dat artikel te vallen, moet de steun dus i) bedoeld zijn om de cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, en ii) de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt, niet zodanig veranderen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

6.4.2.1. Bevordering van de cultuur en instandhouding van het culturele erfgoed

(335) Overeenkomstig artikel 107, lid 3, punt d), VWEU moet steun die op grond van deze bepaling verenigbaar is, de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed bevorderen.

(336) In dit verband wijst de Commissie erop dat het aan de lidstaten is om te bepalen welke projecten of activiteiten onder de bevordering van cultuur of de instandhouding van het culturele erfgoed vallen. De beoordelingsbevoegdheid van de Commissie blijft beperkt tot het onderzoeken van eventuele kennelijke beoordelingsfouten door de betreffende lidstaat.

6.4.2.1.1. Culturele activiteiten waaraan de steun bijdraagt

(337) Ten eerste merkt de Commissie op dat in artikel L.523-1 van het erfgoedwetboek is bepaald dat het INRAP onder meer tot taak heeft preventieve archeologische opgravingen uit te voeren ([92]), waaronder als exploitant in laatste instantie wanneer geen enkele andere exploitant deze dienst wil of kan verrichten.

(338) Uit artikel L.523-1 volgt dus ondubbelzinnig dat de financiering van het INRAP in het kader van zijn archeologische opgravingen, waaronder de financiering waarop de betwiste staatssteun betrekking heeft, tot doel heeft het Franse archeologische erfgoed te bevorderen en in stand te houden.

(339) Bovendien is in artikel L.521-1 van het erfgoedwetboek uitdrukkelijk bepaald dat activiteiten in verband met preventieve archeologie tot doel hebben het behoud van (archeologisch) erfgoed te waarborgen, hetgeen een grondslag vormt voor artikel 107, lid 3, punt d), VWEU.

([92]) Zie overweging 10.

6.4.2.1.2. De steun draagt daadwerkelijk bij aan de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed

(340) Zoals de Franse autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure hebben uitgelegd (zie de punten 5.2.1 en 5.2.2), heeft de financiering die het INRAP ontvangt in het kader van zijn economische activiteiten (d.w.z. op het gebied van preventieve archeologische opgravingen), de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed tot doel en tot gevolg.

(341) Ten eerste merkt de Commissie op dat een deel van de overheidsfinanciering van het INRAP (de subsidies voor openbaredienstlasten) het INRAP in staat stelt zijn wettelijke verplichtingen na te komen en dat hiermee (slechts) een deel van de openbaredienstlasten wordt gedekt die bij wet aan het INRAP zijn opgelegd, om ervoor te zorgen dat preventieve opgravingen onder alle omstandigheden naar behoren worden uitgevoerd, zodat de markt voor ruimtelijke ordening en de bouw niet worden benadeeld.

(342) Het INRAP moet namelijk: i) beschikken over deskundigheid met betrekking tot iedere tijdsperiode en geomorfologische omgeving; ii) opgravingen uitvoeren waarvoor zich geen gegadigden melden bij de planner, en iii) een opgraving overnemen als een exploitant na aanvang van de werkzaamheden in gebreke blijft. Dit zijn taken waarvan de Franse autoriteiten zelf hebben geoordeeld dat ze nuttig zijn voor de bevordering van de instandhouding van het culturele erfgoed.

(343) Daarnaast draagt het INRAP, evenals andere overheidsdiensten en particuliere marktdeelnemers, bij aan de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed door middel van archeologische opgravingen (buiten zijn verplichtingen als exploitant in laatste instantie) die bij wet zijn opgelegd, om het Franse archeologische erfgoed te behouden. Omdat een mogelijke kruissubsidie die voortvloeit uit overheidsfinanciering, noodzakelijkerwijs zou worden gebruikt op de markt voor archeologische opgravingen, zou hiermee ook worden bijgedragen aan de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed.

(344) Archeologische opgravingen maken integrerend deel uit van het door Frankrijk ingevoerde beleid voor de instandhouding van het culturele erfgoed. In vergelijking met diagnosen en onderzoek (waarmee in een vroeg stadium wordt vastgesteld of er mogelijke resten aanwezig zijn die integrerend deel uitmaken van het Franse archeologische erfgoed), vormen archeologische opgravingen de kernactiviteit van de instandhouding van dat erfgoed, omdat deze het mogelijk maken om het erfgoed concreet te identificeren en het behoud ervan te waarborgen, voordat er sprake kan zijn van aantasting door werken. Het belang van deze opgravingen voor de Franse staat blijkt met name uit de erkenning die nodig is voor de uitvoering ervan. De erkenning wordt verleend door de staat (ministerie van Cultuur en ministerie van Onderzoek) na raadpleging van de Nationale Raad voor archeologisch onderzoek (CNRA). Hiermee worden de wetenschappelijke bekwaamheid en operationele capaciteit van de erkende archeologische marktdeelnemer gewaarborgd, waarbij wordt aangegeven voor welke perioden de organisatie is erkend (paleolithicum; neolithicum; brons- en ijzertijd; oudheid; middeleeuwen; moderne tijd; hedendaagse tijd).

6.4.2.1.3. Beoordeling van de verenigbaarheid van de steun en/of de activiteit met de toepasselijke Europese wetgeving

(345) De Commissie merkt allereerst op dat de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed activiteiten zijn waarvoor artikel 107, lid 3, punt d), van het Verdrag voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van het verbod op staatssteun.

(346) Voorts merkt de Commissie op dat de bevordering van de cultuur en de bescherming van het culturele erfgoed doelstellingen zijn die uitdrukkelijk zijn verankerd in artikel 167 VWEU, waarin het volgende is bepaald: “De Unie draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed” en “Het optreden van de Gemeenschap is erop gericht de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en zo nodig hun activiteiten op de volgende gebieden te ondersteunen en aan te vullen: —verbetering van de kennis en de verspreiding van de cultuur en de geschiedenis van de Europese volkeren, —instandhouding en bescherming van het cultureel erfgoed van Europees belang […].”

(347) Tot slot merkt de Commissie op dat de partijen in het kader van de formele onderzoeksprocedure geen schending van de toepasselijke Europese wetgeving aan de orde hebben gesteld.

(348) Daarom heeft de Commissie geen reden om eraan te twijfelen dat de maatregelen en ondersteunde activiteiten in overeenstemming zijn met de toepasselijke Europese wetgeving.

6.4.2.2. De voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt worden door de steun niet zodanig veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad

6.4.2.2.1. Markten die door de steun worden beïnvloed

(349) Volgens de informatie in de overwegingen 47, 48 en 218 tot en met 222, zijn de door EVEHA betwiste steunmaatregelen van invloed op de markt voor preventieve archeologische opgravingen. Dit is een markt die is opengesteld voor mededinging, waarop het INRAP en andere particuliere marktdeelnemers zoals EVEHA actief zijn.

6.4.2.2.2. Positieve effecten van de steun

(350) De aan het INRAP toegekende steun heeft tal van positieve effecten op de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed.

(351) Ten eerste rechtvaardigt het feit dat het INRAP in alle fasen van het behoud van het archeologisch erfgoed actief is (van diagnose en opgraving tot valorisatie), dat het INRAP in het algemeen wordt onderscheiden van exploitanten die alleen op de markt voor archeologische opgravingen actief zijn.

(352) Bovendien merkt de Commissie op dat het INRAP met name op de markt voor archeologische opgravingen aan specifieke verplichtingen moet voldoen, namelijk: a) opgravingen uitvoeren waarvoor zich geen gegadigden melden bij de planner ([93]); b) een opgraving overnemen als een exploitant na aanvang van de werkzaamheden in gebreke blijft ([94]). Daartoe beschikt het INRAP op het gehele grondgebied over deskundigheid met betrekking tot iedere tijdsperiode en geomorfologische omgeving.

(353) Het INRAP is dus niet altijd op de markt actief op basis van een strikt winstoogmerk (met name wanneer het optreedt als exploitant in laatste instantie en niet altijd de gewenste vergoeding ontvangt) en heeft financiële steun van de staat nodig voor de uitvoering van zijn taken.

(354) Dit aspect onderscheidt het INRAP van door de staat erkende particuliere marktdeelnemers, die afhankelijk van hun commerciële beleid en winstoogmerk hun geografische werkveld kunnen kiezen, evenals de tijdsperioden en vakgebieden waarin zij hun competenties willen ontwikkelen.

(355) De steun stelt het INRAP dus niet alleen in staat om zijn centrale rol op het gebied van de instandhouding van het culturele erfgoed in Frankrijk te vervullen, maar dankzij de verplichtingen van het INRAP kunnen kleinere particuliere marktdeelnemers zich ook op specifieke projecten of activiteiten concentreren zonder verantwoordelijk te zijn voor de lasten die aan het INRAP zijn toevertrouwd.

6.4.2.2.3. Beperking van de negatieve gevolgen van de maatregel voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten

(356) In het volgende deel beoordeelt de Commissie de elementen die bijdragen tot de beperking van de negatieve gevolgen van de betreffende maatregel voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

(357) Hierbij gaat de Commissie uit van de volgende beginselen:

1) noodzaak van overheidsmaatregelen: een staatssteunmaatregel moet zijn gericht op situaties waar steun kan zorgen voor een wezenlijke verbetering die de markt zelf niet tot stand kan brengen, door bijvoorbeeld een oplossing te bieden voor marktfalen of door iets te doen aan een rechtvaardigheids- of cohesieprobleem;

2) geschiktheid van de steunmaatregel: de voorgenomen steunmaatregel moet een geschikt instrument zijn om het nagestreefde doel te bereiken;

3) evenredigheid van de steun: het bedrag en de intensiteit van de steun moeten beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om de bijdrage aan een economische activiteit te bevorderen en het minimum dat nodig is om de betreffende onderneming(en) aan te zetten tot een aanvullende investering of activiteit, en

4) transparantie van de steun.

([93]) Artikel L.523-10 van het wetboek van ruimtelijke ordening en overweging 147 van dit besluit.
([94]) Artikel L.523-13 van het wetboek van ruimtelijke ordening en overweging 147 van dit besluit.

6.4.2.2.3.1. Noodzaak van de steun

(358) Om de noodzaak van de steun aan te tonen, moet worden aangetoond dat de maatregelen het mogelijk maken om de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te waarborgen, terwijl dit zonder deze maatregelen niet mogelijk zou zijn geweest, of in ieder geval niet onder dezelfde voorwaarden.

(359) De steunmaatregelen stellen het INRAP in staat zijn specifieke verplichtingen uit hoofde van het Franse recht na te komen, met name wanneer het INRAP optreedt als exploitant in laatste instantie in het kader van preventieve archeologische opgravingen.

(360) In dit verband merkt de Commissie op dat, zoals de Franse autoriteiten hebben uitgelegd, de aan het INRAP opgelegde verplichtingen op de markt voor archeologische opgravingen niet winstgevend zijn en tot aanzienlijke verliezen leiden van ongeveer […] tot […] miljoen EUR per jaar (zie de overwegingen 148 en 149).

(361) Ook merkt de Commissie op dat de staatssteun in de vorm van subsidie voor openbaredienstlasten niet toereikend is om de extra kosten van het INRAP te dekken (bijvoorbeeld in de periode 2015-2021, toen deze verplichtingen, ondanks de ontvangen overheidssubsidies, leidden tot een tekort van ongeveer [7-28] miljoen EUR). Dit is des te duidelijker wanneer men bedenkt dat het INRAP vóór 2015, zonder enige overheidssteun, zelf de extra kosten moest financieren die voortvloeiden uit zijn verplichtingen als exploitant in laatste instantie. In de periode 2008-2015 ([95]) heeft het INRAP, uitsluitend op basis van zijn inkomsten op de markt voor archeologische opgravingen, de lasten gedragen van deze werkzaamheden, waarvoor de staat een vergoeding had kunnen betalen, zoals na 2015 is gebeurd.

(362) Hieruit volgt dat het INRAP zonder financiering (hetzij rechtstreeks via subsidies voor openbaredienstlasten, hetzij via mogelijke kruisfinanciering) niet in staat zou zijn geweest zijn rol als exploitant in laatste instantie op de markt voor archeologische opgravingen te vervullen.

(363) De Commissie is derhalve van mening dat de overheidsfinanciering ter ondersteuning van de archeologische opgravingen van het INRAP noodzakelijk is om de door de Franse autoriteiten nagestreefde doelstelling van instandhouding van het culturele erfgoed te verwezenlijken.

6.4.2.2.3.2. Geschiktheid van de steunmaatregel

(364) Een maatregel is een geschikt beleidsinstrument om culturele activiteiten en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer het niet mogelijk is hetzelfde resultaat te bereiken met andere, minder verstorende beleidsinstrumenten of soorten maatregelen.

(365) Wat de geschiktheid van de maatregelen betreft, stelt de Commissie vast dat deze de vorm aannemen van overheidssubsidies om het INRAP in staat te stellen zijn economische activiteiten op de markt voor preventieve archeologische opgravingen uit te oefenen, met name wanneer het INRAP lasten op zich neemt die het op puur commerciële basis niet zou hebben gedragen, net als andere particuliere exploitanten op de markt.

(366) Zoals de Commissie in haar inleidingsbesluit heeft uiteengezet, zouden andere, potentieel minder verstorende vormen van steun, zoals terugvorderbare voorschotten of vormen van steun op basis van leningen of eigen vermogen (bijvoorbeeld staatsgaranties, deelnemingen of andere vormen van krediet- of kapitaalinbreng tegen gunstige voorwaarden), het INRAP waarschijnlijk niet in staat stellen zijn taken in dezelfde mate te vervullen.

(367) Omdat het gaat om steun die enerzijds bedoeld is om het INRAP in staat te stellen (niet-economische) taken zonder winstoogmerk uit te voeren en anderzijds om marktfalen op de markt voor preventieve archeologische opgravingen te verhelpen, zouden andere instrumenten dan subsidies de levensvatbaarheid van het INRAP bij de uitvoering van zijn activiteiten niet kunnen waarborgen.

(368) In het licht van het voorgaande is de Commissie van oordeel dat de betwiste steunmaatregelen een geschikt instrument vormen om de cultuur en de instandhouding van het Franse culturele erfgoed te bevorderen, met name door middel van een operationele keten die is gericht op het onderzoek, de instandhouding en de valorisatie van archeologisch erfgoed.

([95]) Artikel L.523-10 van het erfgoedwetboek, op grond waarvan deze verplichting aan het INRAP is opgelegd, is in werking getreden op 24 februari 2004, dus nog vóór de periode waarop de klacht betrekking heeft.

6.4.2.2.3.3. Evenredigheid van de steun

(369) Steun wordt alleen als evenredig beschouwd indien dezelfde verandering niet met minder steun en op een minder verstorende manier kan worden bereikt. Met andere woorden: het bedrag van de steun moet beperkt blijven tot het minimum dat nodig is om de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed via de beoogde activiteiten mogelijk te maken.

(370) In het licht van de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie, op basis van de rekeningen en financiële overzichten van het INRAP (waarvan de algemene betrouwbaarheid — afgezien van de overwegingen inzake de kostenverdeelsleutels die voor de Commissie aanleiding vormden om te concluderen dat er sprake was van staatssteun — in geen enkel deskundigenrapport in twijfel wordt getrokken, zie overweging 256), stelt de Commissie vast dat de steun die in de betwiste periode aan het INRAP is toegekend, evenredig is ten opzichte van de nagestreefde doelstellingen van bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed, en van dien aard is dat de mogelijke verstoringen van de mededinging die daaruit zouden voortvloeien, worden beperkt.

(371) Ten eerste merkt de Commissie op dat de subsidies voor openbaredienstlasten, die pas vanaf 2015 werden toegekend, niet volstonden om de kosten te dekken die voortvloeiden uit de verplichtingen van algemeen belang van het INRAP als exploitant in laatste instantie, die aanwezig moet zijn op het gehele grondgebied en over deskundigheid moet beschikken met betrekking tot iedere tijdsperiode (zie tabel 1 en tabel 3 hierboven). Bovendien is de Commissie van mening dat de ontvangen financiering bij lange na niet alle kosten van het INRAP in de periode 2008-2021 (of zelfs sinds 2004 ([96])) dekt.

(372) Wat betreft de evenredigheid van de steun die voortvloeit uit een mogelijke kruissubsidie, merkt de Commissie het volgende op.

(373) Ten eerste blijkt uit de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie dat het INRAP een analytische boekhouding voert, die in overeenstemming is met de beginselen van de algemene boekhouding, waardoor de directe kosten van de zogeheten concurrentiële activiteiten correct gescheiden kunnen worden gehouden van die van de zogeheten niet-concurrentiële activiteiten (zie de overwegingen 161 tot en met 173). Aan de hand van de verschillende boekhoudkundige rapporten konden onder meer de gegevens over de omzet, en in het bijzonder de uitsplitsing tussen de concurrentiële en de niet-concurrentiële sector, worden gevalideerd (zie overweging 256).

(374) Ten tweede blijkt uit de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie dat de steun die voortvloeit uit een mogelijke kruissubsidiëring door het INRAP beperkt zou blijven tot bepaalde indirecte kosten (zogeheten kosten van de gemengde categorie) waarvoor de registeraccountant — zonder de geldigheid van de toerekening door het INRAP definitief en onomstotelijk in twijfel te trekken — van mening is dat de verdeelsleutels niet worden onderbouwd door voldoende objectieve en solide criteria. Deze steun heeft in feite slechts betrekking op een klein deel van de totale kosten van het INRAP op de markt voor archeologische opgravingen.

(375) Ten derde blijkt uit de gegevens waarover de Commissie beschikt, dat geen enkele accountant of registeraccountant die zich over de analytische boekhouding van het INRAP moest uitspreken, ondubbelzinnig een kruissubsidie ten gunste van het INRAP heeft kunnen vaststellen, laat staan kwantificeren. De beweringen van EVEHA dat de steun die voortvloeide uit de kruissubsidie, van een zodanige omvang was dat het INRAP zich op de markt voor preventieve archeologische opgravingen van predatory pricing kon bedienen en de markt daardoor op onrechtmatige wijze kon verstoren, acht de Commissie dan ook niet plausibel.

(376) Wat betreft de totale steun die het INRAP heeft ontvangen ([97]), stelt de Commissie op basis van de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie (zie overweging 204) dat de exploitatiemarge van het INRAP voor zijn economische activiteiten in de periode 2008-2021 [2,8-4,6] % bedroeg (zie tabel 5). Een hogere winstgevendheid als gevolg van mogelijke overcompensatie lijkt derhalve uitgesloten. Ter vergelijking: de administratieve rechtbank van Caen heeft in een vonnis van 23 mei 2024 (dat door EVEHA aan het dossier is toegevoegd ([98])) vastgesteld dat EVEHA in 2021 en 2022 een gemiddelde nettowinst van 6 % heeft behaald. Bovendien toont het feit dat het INRAP in deze periode een positieve nettomarge realiseerde, tegelijkertijd aan dat de door het INRAP gehanteerde prijzen in het kader van zijn economische activiteiten winstgevend waren, wat het nog minder aannemelijk maakt dat het INRAP zich van predatory pricing bediende dankzij kruissubsidiëring.

([96]) Zie voetnoot 95.
([97]) D.w.z. subsidies voor openbaredienstlasten en steun die voortvloeit uit een mogelijke kruissubsidie.
([98]) Zie overweging 114.

(377) Daarnaast blijkt uit de door de Franse autoriteiten verstrekte informatie dat tussen 2009 en 2024 [40-53] % van de archeologische opgravingen in Frankrijk werd uitgevoerd door het INRAP (ruim [3 600-4 000] opgravingen), terwijl [38-50] % van de opgravingen in dezelfde periode (ruim [3 300-3 700] opgravingen) werd uitgevoerd door andere exploitanten dan het INRAP (erkende particuliere marktdeelnemers of erkende lokale en regionale overheden). Dit geeft aan dat de markt voor archeologische opgravingen bij lange na niet door het INRAP wordt beheerst met prijzen die het zou kunnen hanteren als gevolg van een mogelijke kruissubsidiëring van zijn activiteiten (zie tabel 1). Dezelfde conclusie kan worden getrokken uit de verdeling van de marktwaarde van archeologische opgravingen tussen 2009 en 2024, gezien het feit dat 43 % (meer dan [0,9-1,3] miljard EUR) van de totale waarde terechtkwam bij andere marktdeelnemers dan het INRAP (bevoegde diensten van lokale en regionale overheden, en particuliere marktdeelnemers) (zie tabel 2).

(378) Deze ontwikkeling bleef stabiel gedurende de gehele periode waarop de klacht betrekking heeft, zowel wat het aantal uitgevoerde opgravingen als het marktaandeel (in waarde) van het INRAP betreft. Er was zelfs sprake van een dalende tendens in de loop van de tijd ([99]), hetgeen de schijnbare afwezigheid van vervalsing van de mededinging als gevolg van de door het INRAP ontvangen steun lijkt te bevestigen.

(379) Wat betreft de door het INRAP gehanteerde prijzen, merkt de Commissie ook op dat de bestuursrechter in het kader van nationale geschillen over aanbestedingen voor archeologische opgravingen ten gunste van het INRAP heeft vastgesteld dat het prijsverschil tussen het INRAP en zijn concurrenten (met name EVEHA) werd verklaard door aanzienlijke verschillen in de personele en materiële middelen die werden ingezet om dezelfde werkzaamheden uit te voeren (en niet doordat het INRAP veel lagere prijzen hanteerde als gevolg van kruissubsidies).

> "Ten tweede blijkt uit het onderzoek, met name uit de vergelijkende analyse van de gedetailleerde prijzen van zowel het INRAP als EVEHA door Poher Communauté, een document dat onder het bedrijfsgeheim valt en van de contradictoire procedure is uitgesloten, dat de eenheidsprijzen die elk van hen in rekening brengt voor personele middelen, soms hoger zijn voor het INRAP en dat, wanneer ze lager zijn, dit slechts in geringe mate het geval is, en ten slotte dat de eenheidsprijzen voor materiële middelen nagenoeg identiek zijn. Uit deze analyse blijkt daarentegen dat het prijsverschil tussen de twee marktdeelnemers te maken heeft met de hoeveelheid middelen die beide marktdeelnemers inzetten voor preventieve opgravingen. Bij EVEHA bedraagt deze hoeveelheid bijna 35 % meer. Het prijsverschil tussen de twee offertes is dus niet het gevolg van veel lagere prijzen van het INRAP, maar van het verschil in middelen die door elk van de twee inschrijvers worden ingezet. Uit de documenten die van de contradictoire procedure zijn uitgesloten, blijkt ook dat het INRAP in het kader van de betwiste opdracht zijn geraamde nettomarge kon berekenen." (administratieve rechtbank van Rennes, 27 maart 2024, EVEHA/communauté de communes Poher communauté, nr. 2401238)

> "Hieruit volgt dat in de offerte van het INRAP rekening is gehouden met alle directe en indirecte kosten op basis waarvan de prijs van de aangeboden diensten is vastgesteld, en dat de prijs voor het afgraven en opgraven weliswaar vergelijkbaar is, maar dat de onderzoeksfase in de offerte van EVEHA aanzienlijk duurder uitvalt dan bij de begunstigde, vanwege de hoeveelheid personele middelen die zij voor deze fase had voorzien, met name voor het antropologisch onderzoek. Meer in het bijzonder vloeit het prijsverschil tussen de twee offertes niet voort uit een verschil in eenheidskosten — de eenheidskosten voor personeel zijn in de offerte van het INRAP namelijk vergelijkbaar met of hoger dan die van EVEHA — maar uit een verschil tussen de aangeboden diensten, met name wat betreft het onderzoek naar graven, waarvoor EVEHA uit voorzorg had besloten aanzienlijk meer personele middelen in te zetten, hetgeen echter niet door de aanbestedende dienst was gevraagd. Onder deze omstandigheden leek de prijs van het INRAP, die aanzienlijk hoger was dan de oorspronkelijke raming van de opdrachtkosten, bij vergelijkbare diensten niet aanzienlijk lager dan de offertes van de andere gegadigden, noch duidelijk te laag ingeschat in het licht van alle gedragen kosten. De communauté d'agglomération du Grand hoefde daarom niet te verzoeken om de nodige documenten om zich ervan te vergewissen dat alle directe en indirecte kosten van het instituut in aanmerking waren genomen bij het vaststellen van deze prijs teneinde de mededingingsvoorwaarden niet te vervalsen. Bijgevolg moeten de argumenten dat de offerte van het INRAP zou zijn geselecteerd na een onregelmatige procedure, dat deze de mededinging zou vervalsen of niet oprecht zou zijn, worden afgewezen." (administratieve rechtbank van Bordeaux, 6 mei 2025, EVEHA/communauté d'agglomération du Grand Périgueux, nr. 2205878)

([99]) Tussen 2009 en 2014 vertegenwoordigde het INRAP [54-63] % van de marktwaarde en [48-58] % van de opgravingen, terwijl de marktwaarde van het INRAP in de periode 2015-2021 daalde tot [50-58] % en het aantal uitgevoerde opgravingen tot [46-53] %.

(380) De Commissie merkt voorts op dat de vonnissen van de administratieve rechtbank waarnaar EVEHA verwijst (zie overweging 114), geen afbreuk doen aan de bovenstaande analyse, omdat de aanbestedingsprocedures nietig werden verklaard om redenen die te maken hebben met de naleving van de regels voor aanbestedingen (en niet omdat er sprake was van predatory pricing of een kruissubsidie). In tegenstelling tot de bovengenoemde vonnissen (zie overweging 379), waarin de administratieve rechtbanken van Bordeaux en Rennes respectievelijk hebben uitgesloten dat de offertes van het INRAP het resultaat waren van veel lagere gehanteerde prijzen en dat zij de mededinging konden vervalsen, wordt in de door EVEHA overgelegde vonnissen enkel opgemerkt dat de betrokken aanbestedende diensten de offertes van het INRAP niet hebben gecontroleerd in het kader van de bijbehorende overheidsopdrachten. Het valt dus niet uit te sluiten dat een dergelijke controle ertoe zou hebben geleid dat in de offerte van het INRAP geen enkele onregelmatigheid zou zijn vastgesteld.

(381) De Commissie concludeert dan ook dat de gemiddelde winstgevendheid van [2,8-4,6] % (terwijl EVEHA een gemiddelde nettowinst van ongeveer 6 % behaalde, zie overweging 376) van het INRAP over de periode 2008-2021 (zie tabel 5) met betrekking tot zijn economische activiteiten (waarvan archeologische opgravingen het grootste deel uitmaken) niet wijst op grootschalig misbruik van overheidssubsidies om abnormaal lage offertes op de concurrentiële markt te kunnen aanbieden en daarmee geen twijfels doet ontstaan over de evenredigheid van het bedrag van de financiering van het INRAP in die periode.

(382) Uit het voorgaande volgt dat, zelfs als er sprake is van een mogelijke kruissubsidie ten gunste van economische activiteiten, het totale bedrag van de door het INRAP ontvangen steun het INRAP enkel in staat stelt zijn activiteiten voor de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed uit te voeren, overeenkomstig de taken en de centrale rol die de staat aan het INRAP heeft opgelegd, en dus beperkt is tot hetgeen strikt noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat het INRAP de door de Franse autoriteiten nagestreefde doelstellingen kan verwezenlijken.

6.4.2.2.3.4. Transparantie van de steun

(383) Wat betreft de transparantie van de aan het INRAP verleende steun, constateert de Commissie dat de Franse autoriteiten, in de veronderstelling dat deze steun onder een vrijstelling kon vallen op basis van kaderregeling SA.42681 (vastgesteld op grond van artikel 53 van de AGVV), de bedragen van de overheidssteun hebben bekendgemaakt in het openbaar register "State aid Transparency" ([100]), onder referentienummer SA.42681.

(384) Bijgevolg hebben de Franse autoriteiten voldaan aan hun verplichting tot transparantie met betrekking tot de verleende steun.

(385) Niettemin is de Commissie van mening dat de Franse autoriteiten zich voor deze steunbedragen ten onrechte beroepen op de vrijgestelde kaderregeling SA.42681, terwijl deze niet van toepassing is op de steun (zie de overwegingen 304, 305 en 306).

(386) De Commissie verzoekt de Franse autoriteiten derhalve deze referentiefout te corrigeren, die verder niet van invloed is op de analyse van de Commissie met betrekking tot de transparantie van de steun.

6.4.2.3. Afweging van de positieve effecten van de steun en de negatieve effecten op de interne markt

(387) De aan het INRAP toegekende steun heeft tal van positieve effecten op de bevordering van cultuur en erfgoed.

(388) Ten eerste leiden de activiteiten die het INRAP dankzij overheidsfinanciering kan uitvoeren, tot belangrijke vondsten. Zoals de Franse autoriteiten hebben uitgelegd, heeft het Franse archeologiemodel, dat met name via het onderhoud en de financiering van het INRAP wordt toegepast, de afgelopen jaren belangrijke ontdekkingen mogelijk gemaakt, zoals de opgravingen van uitzonderlijk belang die onlangs door het INRAP zijn uitgevoerd in Lavau (Frankrijk, Aube) bij een Keltisch prinselijk graf (vijfde eeuw v.Chr.), of door het erkende bedrijf Archeodunum SAS in Sainte-Colombe (Frankrijk, Rhône) bij een Gallo-Romeinse nederzetting (eerste tot vierde eeuw n.Chr.) (zie overweging 134).

([100]) https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=nl.

(389) Daarnaast dragen de opgravingen die dankzij overheidsfinanciering worden uitgevoerd, bij aan de algemene ontwikkeling van wetenschappelijke kennis, en daarmee aan de bescherming en valorisatie van het archeologisch erfgoed. De resultaten van opgravingen die met overheidsfinanciering worden uitgevoerd, worden regelmatig onder de aandacht gebracht via wetenschappelijke publicaties of publicaties voor het brede publiek, of door middel van tentoonstellingen, zoals die in de Cité des sciences et de l'industrie (Parijs) over de bewoners van Midden- en Noord-Gallië tussen de derde en de eerste eeuw v.Chr. (zie overweging 135).

(390) Desalniettemin zouden de aangemelde maatregelen de mededinging op de markt voor preventieve archeologische opgravingen kunnen verstoren en het handelsverkeer binnen de EU ongunstig kunnen beïnvloeden.

(391) De Commissie is echter van mening dat bij een afweging van de positieve en negatieve effecten van de steun op de mededinging en het handelsverkeer, de positieve effecten zwaarder wegen dan de potentiële negatieve effecten.

(392) Ten eerste blijkt uit de boekhoudkundige en financiële resultaten van het INRAP dat het niet door de staat is overgecompenseerd voor zijn niet-economische of economische activiteiten.

(393) Ten tweede: zoals de AdlC in haar besluit van 2017 heeft opgemerkt, is een beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten weliswaar niet volledig uitgesloten (zie de overwegingen 241 tot en met 245 en 294 tot en met 299), maar is de markt voor preventieve archeologische opgravingen waarop eventuele verstoringen zich zouden kunnen voordoen, "van nationale omvang". De AdlC heeft namelijk vastgesteld dat martkdeelnemers op het gebied van preventieve archeologie, behalve in uitzonderlijke gevallen, niet over de nationale grenzen heen actief zijn, gezien het lokale/territoriale karakter van de specifieke wetenschappelijke vraagstukken die bij de meeste uitgevoerde opgravingen een rol spelen. Daarom is de Commissie van oordeel dat de negatieve effecten van de steun op de interne markt zeer beperkt zouden zijn.

(394) Bovendien blijkt uit de informatie waarover de Commissie beschikt — zoals uiteengezet in de overwegingen 377 tot en met 380 — dat op de markt voor archeologische opgravingen (van nationale omvang) de verstoringen als gevolg van de door het INRAP ontvangen overheidssubsidies (die in het kader van zijn opgravingsactiviteiten zouden worden ingezet) uiterst beperkt zouden zijn, enerzijds gezien de sterke aanwezigheid van concurrenten van het INRAP op de concurrentiële markt en anderzijds gezien de processen die hebben uitgewezen dat er geen sprake is van abnormaal lage offertes van het INRAP.

(395) Hoewel mogelijke negatieve effecten op de mededinging op de markt voor preventieve archeologische opgravingen niet volledig kunnen worden uitgesloten, concludeert de Commissie daarom dat deze effecten uiterst beperkt blijven en worden gecompenseerd door de positieve effecten van de steun op de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed in Frankrijk.

6.4.2.4. Conclusie over de verenigbaarheid van de steun op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU

(396) Gezien het voorgaande is de Commissie van mening dat de betwiste maatregelen bijdragen aan de bevordering van de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed zonder de voorwaarden voor het handelsverkeer zodanig te verstoren dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, en dat zij derhalve op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU verenigbaar zijn met de interne markt.

7. **CONCLUSIE**

(397) De Commissie stelt vast dat de Franse autoriteiten de steun aan het INRAP onrechtmatig en in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU hebben uitgevoerd. De Commissie is echter van mening dat de steun wel verenigbaar is met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, punt d), VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De staatssteun die Frankrijk ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van het INRAP, is verenigbaar met de interne markt.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 17 december 2025

Voor de Commissie
Teresa RIBERA
Uitvoerend vicevoorzitter