



2026/1875

2026.8.7.

A BIZOTTSÁG (EU) 2026/1875 HATÁROZATA

(2025. december 17.)

**a Franciaország által a francia Nemzeti Megelőző Régészeti Kutatóintézetnek (INRAP) nyújtott,
SA.51268 (2021/C) (korábbi 2018/FC) számú állami támogatásról**

(az értesítés a C(2025) 8737. számú dokumentummal történt)

(Csak a francia nyelvű szöveg hiteles)

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 108. cikke (2) bekezdésének első albekezdésére,

tekintettel az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásra és különösen annak 62. cikke (1) bekezdésének a) pontjára,

miután felkérte az érdekelt feleket, hogy nyújtsák be észrevételeiket a fent említett rendelkezéseknek megfelelően,

mivel:

1. ELJÁRÁS

- (1) 2018. május 30-án az Études et valorisations archéologiques francia vállalat (a továbbiakban: EVEHA vagy panaszos) által benyújtott panasz érkezett a Bizottsághoz, amely szerint a francia Nemzeti Megelőző Régészeti Kutatóintézet (Institut national de recherches archéologiques préventives, a továbbiakban: INRAP) javára hozott egyes intézkedések az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett, a belső piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatásnak minősülnek.
- (2) 2021. december 20-án kelt levelével a Bizottság értesítette a francia hatóságokat arról, hogy az intézkedések tekintetében az EUMSZ 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás megindításáról határozott (a továbbiakban: az eljárás megindításáról szóló határozat) ⁽¹⁾.
- (3) Az eljárás megindításáról szóló határozatot közzétették az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ⁽²⁾. A Bizottság felhívta az érintett feleket, hogy a közzétételt követő egy hónapon belül nyújtsák be az intézkedésekkel kapcsolatos észrevételeiket.
- (4) Franciaország 2022. február 3-án nyújtotta be az észrevételeit. A Bizottság 2022. május 9-én további írásbeli észrevételeket kapott az EVEHA-tól.
- (5) A Bizottság 2022. május 16-án kelt levelében továbbította Franciaországnak az EVEHA által az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatban tett észrevételeit. Franciaország a 2022. június 23-i levelében nyújtotta be észrevételeit a Bizottsághoz.
- (6) A Bizottsággal 2024. február 7-én folytatott konferenciahívást követően az EVEHA 2024. június 28-án kelt levelében válaszolt a Bizottság pontosítás iránti kérésére.
- (7) 2025. január 28-án kelt levelében az EVEHA további dokumentumokat küldött a Bizottságnak észrevételei alátámasztására.
- (8) 2025. július 28-án kelt levelében a Bizottság további pontosítást kért a francia hatóságoktól; ezt 2025. szeptember 29-én nyújtották be.

⁽¹⁾ A 2021. december 20-i C(2021) 9729 final határozat.

⁽²⁾ HL C 135., 2022.3.25., 40. o.

2. AZ INRAP LEÍRÁSA

- (9) Az INRAP-ot a megelőző régészetről szóló, 2001. január 17-i 2001-44. sz. törvény (a továbbiakban: 2001. évi törvény) hozta létre az Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales (a továbbiakban: AFAN) jogutódjaként. Az INRAP autonóm közigazgatási jellegű állami intézmény (*établissement public à caractère administratif*), amely a Kulturális Minisztérium és a Felsőoktatási, Kutatási és Innovációs Minisztérium felügyelete alatt áll ⁽³⁾.

2.1. AZ INRAP tevékenysége

- (10) Az INRAP a megelőző régészet területén folytat tevékenységet ⁽⁴⁾. Feladatait a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-1. és R.545-26. cikke határozza meg.

2.1.1. Nem versenypiaci közszolgáltatási feladatok

- (11) Az INRAP feladata a megelőző régészeti értékelések elvégzése ⁽⁵⁾. Ezekre az előzetes műveletekre olyan területfejlesztési projekteket megelőzően kerül sor ⁽⁶⁾, amelyek hátrányosan érinthetik a régészeti örökséget. E műveletek arra irányulnak, hogy vizsgálatok, felmérések vagy terepmunka révén azonosítsák és leírják a régészeti örökségnek a helyszínen esetlegesen fellelhető elemeit, és a megállapításokat jelentésben ismertessék ⁽⁷⁾. A jelentésben foglalt tudományos információk alapján az állam előírhatja a kulturális örökségre vonatkozó megfelelő védintézkedéseket (feltárás, a fejlesztési projekt módosítása, vagy történelmi emlékhelyként való jegyzékbe vétel).
- (12) A gyakorlatban ha egy fejlesztési projekt a régészeti leletek megsemmisítésének kockázatával jár, az állam értékelést, megelőző régészeti feltárást vagy a régészeti örökség helyben történő megőrzését biztosító intézkedést (a fejlesztési projekt módosítása, vagy történelmi emlékhelyként való jegyzékbe vétel) ír elő.
- (13) Az értékelési munka közszolgáltatási feladat, amelyet az állam által a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok (175. program – „Kulturális örökség”) formájában az INRAP-nak fizetett működési támogatásból finanszíroznak. 2016 előtt ezt a tevékenységet lényegében a megelőző régészeti díjból (*redevance d'archéologie préventive*) származó bevételek egy részéből finanszírozták.
- (14) 2003 óta a tevékenységen az INRAP az állami engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóságok régészeti osztályaival osztozik. Az értékeléseknek az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóságok és az INRAP közötti elosztásáról nem dönthet sem az állam, sem pedig a projektgazda vagy az INRAP. Az erre vonatkozó független döntést az értékelések elvégzésére engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóságok hozzák meg (lásd az alábbi (15) preambulumbekendést) a kulturális örökségről szóló törvénykönyv által szigorúan

⁽³⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv (*Code du patrimoine*) R.545-24. cikke szerint.

⁽⁴⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.521-1. cikke a következőképpen határozza meg a megelőző régészet fogalmát: „A megelőző régészet közszolgáltatási feladat, és a régészet szerves részét képezi. Ezen a területen is a tudományos kutatások esetében általában alkalmazandó elvek az irányadók. Célja, hogy szárazföldön vagy víz alatt végzett tudományos vizsgálat útján észszerű időn belül biztosítsa a köz- vagy magánberuházások révén megvalósuló fejlesztési munkák által érintett vagy valószínűleg érintett régészeti örökségi elemek felderítését, megőrzését vagy mentését. Célja továbbá a munka eredményeinek értelmezése és terjesztése.”

⁽⁵⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-1. és R.545-26. cikkének megfelelően.

⁽⁶⁾ Az előzetes régészeti értékelést igénylő területfejlesztési projekteket a regionális prefektus jelöli ki. A regionális prefektus – vagy felhatalmazás útján a regionális kulturális igazgatóságok (*directions régionales des affaires culturelles*) régészeti szolgálata (*Service Régional de l'Archéologie*) – értékelést írhat elő, ha bizonyítékkal rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a hozzá utalt fejlesztési projekt valószínűleg régészeti örökséget érint. A kulturális örökségről szóló törvénykönyv R.523-4. cikke értelmében a regionális prefektushoz kell fordulni a következő ügyekben: i. a várostervezési törvénykönyv (*Code d'urbanisme*) szerinti nyilatkozathoz vagy engedélyhez (tervezési engedély, bontási engedély, fejlesztési engedély, hatóságilag kijelölt fejlesztési területek (*zones d'aménagement concerté*) létrehozásáról szóló határozat) kötött fejlesztési projektek, amennyiben azokat olyan területeken hajtják végre, amelyek vélelmezett régészeti védelem alatt állnak (*zones de présomption de prescription archéologique*), ii. három hektárnál nagyobb területű hatóságilag kijelölt fejlesztési területek és lakásprojektek létrehozása, iii. bizonyos, előzetes bejelentéshez kötött projektek, például talajkitermelés, faültetés, tönkeltávolítás, vízvezeték vagy csatorna létesítése stb., iv. fejlesztési és mélyépítési munkálatok, amelyeket a környezetvédelmi törvénykönyvnek (*Code de l'environnement*) megfelelő hatástanulmány előz meg, és v. történelmi emlékhelyként jegyzékbe vett épületeken végzett munkálatok. A vélelmezett régészeti védelem alatt állóként kijelölt területektől eltérő területeken a fejlesztések engedélyezéséért felelős hatóságok dönthetnek úgy, hogy a régészeti örökség elemeit valószínűleg érintő projekteket a regionális prefektus elé terjesztik.

⁽⁷⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv R.523-15. cikkének (1) bekezdése.

szabályozott eljárás keretében. A Kulturális Ügyek Regionális Igazgatósága (*direction régionale des affaires culturelles*) ⁽⁸⁾ először a helyi vagy regionális hatóságok régészeti osztályait kéri fel. Ezeknek az osztályoknak 14 nap áll rendelkezésükre annak eldöntésére, hogy vállalják-e a feladatot vagy sem. Ha visszautasítják (vagy nem vállalják el), az értékelést az INRAP végzi el. Az állam által előírt értékelések mintegy 80 %-át az INRAP, a fennmaradó 20 %-ot pedig az erre engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóságok régészeti osztályai végzik ⁽⁹⁾.

- (15) Amennyiben értékelésre van szükség, azzal a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.522-8. cikke szerinti megfelelő állami engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóság régészeti osztálya, ennek hiányában pedig az INRAP bízható meg. 2024. december 31-én 63 helyi vagy regionális hatósági osztály rendelkezett erre szóló engedéllyel.
- (16) Az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztály jogosult elvégezni az összes előírt értékelést, vagy azok egy részét. A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-4. és R.523-25. cikkének megfelelően a helyi vagy regionális hatóság dönthet úgy, hogy
- megelőző régészeti értékelést végez a területén végrehajtott fejlesztési projekttel kapcsolatban – 2024. december 31-ig 51 helyi vagy regionális hatósági osztály döntött így, vagy
 - legalább három éven keresztül (a kulturális örökségről szóló törvénykönyv R.523-27. cikke szerint) elvégzi a területén végrehajtott fejlesztési projektekkel kapcsolatban előírt valamennyi értékelést – 2024. december 31-ig 12 helyi vagy regionális hatósági osztály döntött így.
- (17) Amikor az állam értékelést ír elő, az annak elvégzéséért felelős szereplő kijelölésére vonatkozó eljárás a következő:
- Ha azon a területen, ahol a fejlesztést tervezik, van olyan engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztály, amely az összes értékelés elvégzése mellett döntött, az értékelést automatikusan hozzárendelik.
 - Ha azon a területen, ahol a fejlesztést tervezik, több helyi vagy regionális hatósági osztály is rendelkezik engedéllyel, a felelős szereplő (elsőségi sorrendben) a település, a megye, illetve a régió lesz. Az elsőségi sorrendben értesített helyi vagy regionális hatóság az értékelésről szóló értesítés kézhezvételétől számított 14 napon belül közli az állammal az értékeléssel kapcsolatos határozatát. Ha egyetlen engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztály sem kívánja elvégezni az értékelést, akkor azt az INRAP-hoz rendelik.
 - Ha azon a területen, ahol a fejlesztést tervezik, nincs engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóság, az értékelést automatikusan az INRAP-hoz rendelik.
- (18) Az INRAP felelős továbbá a megelőző régészeti műveletek tudományos vizsgálatáért és eredményeik terjesztéséért. Hozzájárul az oktatáshoz, a nyilvánosság tájékoztatásához és a régészet népszerűsítéséhez ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. Régészeti feltárásokhoz kapcsolódó versenypiaci tevékenységek

- (19) Az INRAP megelőző régészeti feltárásokat is végez ⁽¹¹⁾. Ezeket a feltárásokat az olyan területfejlesztési projektek előtt végzik el, amelyek valószínűleg károsítják az értékelések során felderített régészeti leleteket. 2003. augusztus 1-jén Franciaország a 2003-707. sz. törvénnyel megnyitotta a megelőző régészeti feltárások piacát a verseny előtt.

⁽⁸⁾ Franciaországban a Kulturális Ügyek Regionális Igazgatósága az egyes régiók kulturális minisztériumának átruházott hatáskörrel bíró osztálya.

⁽⁹⁾ Martine Faure parlamenti képviselő jelentése a kulturális és kommunikációs miniszter megbízásából, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* (A megelőző régészetre vonatkozó kiegyensúlyozott közpolitika felé), 2015. május, elérhető a következő internetcímen: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%3A9ologie%20pr%3A9ventive..pdf>.

⁽¹⁰⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-1. cikkének megfelelően.

⁽¹¹⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-1. és R.545-26. cikkének megfelelően.

- (20) A projektgazdák azóta a következő szereplők egyikét választhatják az állam által előírt művelet végrehajtásához: i. INRAP, ii. az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatóságok régészeti osztályai, vagy iii. bármely más, a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó személy, akinek, illetve amelynek tudományos szakértelmét az állam akkreditálta ⁽¹²⁾.

2.1.3. „Végző menedékes szolgáltatóként” végzett, régészeti feltárásokhoz kapcsolódó tevékenységek

- (21) A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-10. cikke úgy rendelkezik, hogy „[a]mennyiben egyetlen más szereplő sem pályázott a feltárás elvégzésére, vagy nem teljesíti annak feltételeit, [az INRAP] köteles azokat elvégezni a munkálatokat tervező szemé kérésére [...]”. A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-13. cikke kimondja továbbá, hogy „[a]mennyiben a feltárást végző szereplő beszünteti tevékenységét, vagy jóváhagyását, illetve engedélyét visszavonják, [az INRAP] folytatja a még be nem fejezett régészeti munkákat [...]”.
- (22) Ez az INRAP számára előírt kötelezettség biztosítja a megelőző régészeti közszolgáltatás folyamatosságát az ország egész területén. A projektgazda szabadon választja meg a megelőző régészeti szolgáltatót (INRAP, akkreditált magánszervezet, engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztály), és megállapodik vele a szolgáltatás áráról.
- (23) A végző menedékes szolgáltatóként való eljárásra vonatkozó kötelezettség az INRAP részéről országos jelenlétet követel meg, valamint azt, hogy mindenkor rendelkezzen a feladatai jogszabályban meghatározott határidőkön belüli ellátásához szükséges szakértelemmel és erőforrásokkal. E kötelezettség olyan strukturális költséget eredményez, amely nem fedezhető teljes mértékben az INRAP által végző menedékes szolgáltatóként kapott díjazásból.
- (24) Jelentkező hiányában a projektgazda az INRAP-hoz nyújtja be a kérelmét az állam által kiadott, feltárást előíró végzéssel együtt, amelyhez csatolni kell az ajánlattételhez szükséges, a betartandó szakmai előírásokat meghatározó dokumentációt.
- (25) Az INRAP-nak ezt követően két hónap áll rendelkezésére, hogy megküldje a projektgazdának a feltárás elvégzésének feltételeit rögzítő szerződéstervezetet. Ennek tartalmaznia kell többek között a tudományos projekt leírását, a feltárás tervezett kezdő időpontját, időtartamát és a művelet árát. A projektgazda és az INRAP által aláírt szerződést meg kell küldeni a regionális prefektusnak, aki engedélyezi vagy megtagadja a feltárást attól függően, hogy a szerződés feltételei megfelelnek-e a feltárást előíró végzésnek.
- (26) Az INRAP által javasolt árat a versenypiaci tevékenységekre vonatkozó kritériumok alapján, a jövedelmezőség elvét követve kell meghatározni. Ezeket a kritériumokat az INRAP vezetőjének határozata rögzíti az INRAP igazgatótanácsa által megállapított szabályokkal összhangban.
- (27) A projektgazda és az INRAP között a feltételekkel vagy az árral kapcsolatban esetlegesen felmerülő nézeteltéréseket a regionális prefektus rendezi. Az állami vitarendezési eljárás célja, hogy garanciát nyújtson a projektgazda számára, akinek nincs választási lehetősége a szolgáltatót illetően.
- (28) Az INRAP-nak hat hónapja van arra, hogy megkezdje a műveletet attól az időponttól számítva, hogy a regionális prefektus kiadta a feltárási engedélyt. E határidő elmulasztása esetén, vagy ha a műveletet az említett időponttól számított 18 hónapon belül nem fejezi be (ez utóbbi határidő a regionális prefektus határozatával egy alkalommal meghosszabbítható), az állam által kiadott, feltárást előíró végzés hatályát veszti.
- (29) Ha a feltárást végző szereplő beszünteti tevékenységét, vagy jóváhagyását, illetve engedélyét a feltárás befejezése előtt visszavonják, az INRAP folytatja a még be nem fejezett feltárást.
- (30) A művelet előrehaladását és az állam által kiadott, feltárást előíró végzéshez csatolt szakmai előírás feltételeit figyelembe véve az INRAP-nak tudományos projektleírást kell készítenie a művelet végrehajtásáról.
- (31) Az INRAP által javasolt árat ugyanazon kritériumok alapján határozzák meg, mint amelyek akkor alkalmazandók, ha nincs jelentkező a feltárás elvégzésére (lásd a (26) preambulumbekendést).

⁽¹²⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-8. cikke.

- (32) Megállapodás esetén a projektgazda és az INRAP között létrejött szerződés határozza meg a feltárás elvégzésének árát és határidejét. A projektgazda és az INRAP által aláírt szerződést meg kell küldeni a regionális prefektusnak, aki engedélyezi vagy megtagadja a feltárást attól függően, hogy a szerződés feltételei megfelelnek-e a feltárást előíró végzésnek.
- (33) Ha a projektgazda és az INRAP nem ért egyet az árát és/vagy a határidőket illetően, a problémát felvető fél a prefektushoz fordul az ügyben, aki az árát és/vagy a határidőket ugyanolyan feltételek mellett határozza meg, mintha eredetileg nem lett volna jelentkező a feltárások elvégzésére (lásd a (27) preambulumbekendést).

2.1.4. Az INRAP tevékenységi körének összefoglalása

- (34) Az INRAP tehát ellát olyan feladatokat, amelyek tekintetében nem versenyez államilag akkreditált magánpiaci szereplőkkel (a továbbiakban: nem versenypiaci vagy közszolgáltatási tevékenységek). E feladatok közé tartoznak a megelőző régészeti értékelések, a megelőző régészeti műveletek tudományos vizsgálata, az eredmények terjesztése, az oktatási tevékenységek, a nyilvánosság tájékoztatása és a régészet népszerűsítése. Ezzel szemben a megelőző régészeti feltárások területén az INRAP valóban versenyez államilag akkreditált magánpiaci szereplőkkel (a továbbiakban: versenypiaci tevékenységek). E versenypiaci tevékenységekkel összefüggésben az INRAP-ot közszolgáltatási kötelezettség terheli, amelynek értelmében az előíró végzés végrehajtására képes más szolgáltató hiányában a projektgazda felkérésére, az állam felügyelete alatt feltárásokat végez.

2.2. Az INRAP finanszírozása

- (35) A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.524-1. cikke úgy rendelkezik, hogy „[az INRAP-ot] a következők finanszírozzák: ... b) az államtól vagy más köz- vagy magánjogi jogalanytól kapott támogatások; c) az általa végzett feltárási tevékenységekért járó díjazás.”
- (36) A 2008–2021 közötti – a panasz által érintett – időszakban folytatott nem versenypiaci tevékenységéért az INRAP a következő közfinanszírozásban részesült:
- a) 2015. december 31-ig a megelőző régészeti díjból származó bevételek egy része ⁽¹³⁾;
 - b) a költségvetési előirányzatokból származó támogatások ⁽¹⁴⁾;
 - c) 2016. január 1-jétől a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok formájában a Kulturális Minisztérium által kifizetett működési támogatás (175. program) ⁽¹⁵⁾;
 - d) a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok formájában a Kulturális Minisztérium által kifizetett működési támogatás (186. program – „Kulturális kutatás és tudományos kultúra”, amelyet 2021-től a 361. programba („Tudásátadás és a kultúra demokratizálása”) integráltak ⁽¹⁶⁾;
 - e) a szakminisztériumoktól eltérő francia vagy nem francia közjogi jogalanyoktól származó különböző támogatások ⁽¹⁷⁾.
- (37) E finanszírozási források összegét évente állapítják meg a költségvetési törvényben.

⁽¹³⁾ 2015. december 31-ig a megelőző régészeti díjat adó módjára vetették ki, de közvetlenül a Nemzeti Megelőző Régészeti Alapnak (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) és az értékelést végző szereplőknek (INRAP és helyi vagy regionális hatóságok) juttatták, hogy azok el tudják látni értékelési és kutatási feladataikat. A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.524-2. cikke értelmében a megelőző régészeti díjat bárki köteles megfizetni, beleértve a tulajdonostársakat is, aki az általajt érintő olyan munkát tervez végezni, a) amely a várostervezési törvénykönyv értelmében engedélyhez vagy előzetes nyilatkozathoz kötött; b) amelyre vonatkozóan a környezetvédelmi törvénykönyv hatásvizsgálatot ír elő; vagy c) amely talajfeltárási munka esetén az Államtanács rendeletében meghatározott feltételeknek megfelelően előzetes közigazgatási nyilatkozattételi kötelezettség hatálya alá tartozik. Amennyiben a munkálatokat részekre bontják, a figyelembe veendő földterület az általános munkaprogramban szereplő földterület.

⁽¹⁴⁾ A megelőző régészeti díjból származó bevételek pótlása céljából az állam ismétlődő jelleggel nyújtott kiegészítő támogatást költségvetési előirányzatokból az INRAP-nak, annak értékelési és kutatási feladatai teljesítésének fedezésére.

⁽¹⁵⁾ 2016. január 1-jétől ez a támogatás lépett az INRAP által közvetlenül beszedett megelőző régészeti díj helyébe, amelyet azóta az állam általános költségvetésébe fizetnek be.

⁽¹⁶⁾ Ez a támogatás az INRAP kutatási és kultúraterjesztési feladatainak finanszírozásához járul hozzá.

⁽¹⁷⁾ Ezeket a marginális összegeket érintő támogatásokat konkrét, nem versenypiaci műveletekre fizették ki projektfelhívások alapján.

- (38) Az említett időponttól, a 2016. évi 2015-1785. sz. költségvetési törvény 2015. december 29-i elfogadását követően, amely hatályon kívül helyezte a fent említett L.524-1. cikk a) pontját, az INRAP nem versenypiaci tevékenységeit lényegében a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok formájában az állam által nyújtott működési támogatásból finanszírozzák (175. program – „Kulturális örökség”). A megelőző régészeti díjat azóta az állam általános költségvetésébe fizetik be. Jelenleg fogalmilag adónak tekinthető.
- (39) Az INRAP-nak a 2008–2021 közötti időszakban a nem versenypiaci tevékenységeire nyújtott közfinanszírozás teljes összege [900–1 300] (*) millió EUR volt ⁽¹⁸⁾.
- (40) Ezenkívül a 2008–2021 közötti időszakban 2015-től kezdődően az INRAP a régészeti feltárások végső menedékes szolgáltatójaként végzett tevékenységei kapcsán felmerült közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásban részesült. Ezek a támogatások a 2015–2018 közötti időszakban 22,69 millió EUR-t tettek ki ⁽¹⁹⁾. A 2019–2021 közötti időszakra ez az összeg 21,72 millió EUR (évi 7,24 millió EUR) volt. 2019-ben azonban az INRAP úgy döntött, hogy a versenyhatóságnak tett kötelezettségvállalásokkal összhangban az államtól kapott valamennyi közfinanszírozást – beleértve a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatást is – a szigorúan nem versenypiaci tevékenységeire fordítja. Következésképpen 2019 óta az INRAP a megelőző feltárási tevékenységeit semmilyen formában nem finanszírozza közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásból.
- (41) A közszolgálati költségek éves támogatását a parlament minden évben a költségvetési törvény részeként fogadja el. A támogatás a 175. program („Kulturális örökség”) költségvetési előirányzatai között szerepel. Ez esetben tehát átalányként kifizetett előfinanszírozási formáról van szó, nem pedig az INRAP-nál felmerült költségek utólagos megtérítéséről vagy ellentételezéséről.
- (42) Ezt a támogatást a feltárási piac 2012-től kezdődő jelentős szűkülése miatt állapították meg, amelyet követően az INRAP bevételei 2013 és 2017 között [38–52] %-kal csökkentek. Míg 2014-ig az INRAP a versenypiaci tevékenységeiből származó többletnek köszönhetően fedezni tudta a végső menedékes szolgáltatóként való közreműködésre vonatkozó kötelezettségéből eredő költségeket, 2015-től a piac szűkülése ezt már nem tette lehetővé számára. Ezért döntés született arról, hogy 2015-től kezdődően kifejezetten az e kötelezettségből eredő egyes többletköltségekre tekintettel támogatást fizetnek.
- (43) 2015 és 2018 között az INRAP-nak a közszolgáltatási költségekre tekintettel kifizetett támogatás kifejezetten a jogalkotó által a feltárási piac kapcsán előírt kötelezettségekből eredő alábbi többletköltségekre irányult:
- **Országos jelenlét:** Az INRAP-nak az ország teljes területét lefedő, 54 irodából álló hálózatot kell működtetnie, míg a Franciaország egész területén ásatásokat végző fő magánpiaci szereplő, akire nem vonatkozik ilyen kötelezettség, csak 16 irodával rendelkezik. A 38 további iroda a bérleti díjak, a költségek és a karbantartás tekintetében többletköltségekkel jár.
 - **Közreműködési képesség bármikor, bármilyen környezetben:** Az INRAP-nak mintegy 60 szakembert (archeozoológusokat, palinológusokat stb.) kell állandó jelleggel foglalkoztatnia. Ez a kötelezettség a térítés és díjazás tekintetében határköltségekkel jár.
 - **Terv a bizonytalan foglalkoztatás kezelésére:** A kulturális miniszter és a szakszervezetek közötti politikai megállapodás alapján az INRAP tervet fogadott el a bizonytalan foglalkoztatás kezelésére, amelynek keretében a 2014–2016 közötti időszakban 210 olyan alkalmazottat vett állományba határozatlan idejű munkaszerződéssel, akik már a feltárási piac igen gyors szűkülése idején is az INRAP-nál dolgoztak határozott idejű szerződés alapján.
 - **Járulékos adóköltiségek:** A járulékos adóköltiségek a területi gazdasági hozzájáruláshoz (*Contribution Économique Territoriale – CET*) kapcsolódnak, amely a vállalkozások ingatlanadójából (*Cotisation Foncière des Entreprises – CFE*) és a vállalkozások által a hozzáadott érték után fizetendő járulékból (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises – CVAE*) áll.
 - Vállalkozások ingatlanadója: az INRAP által működtetett 38 további iroda által generált többletköltségek automatikusan a vállalkozások ingatlanadójának növekedését eredményezik. Említést érdemel, hogy a területi gazdasági hozzájárulás teljes egészében a versenypiaci ágazatot terheli.

(*) Üzleti titok.

⁽¹⁸⁾ Forrás: francia hatóságok.

⁽¹⁹⁾ Ugyanott.

- A vállalkozások által a hozzáadott érték után fizetendő járulék: Az INRAP a tevékenységéhez kapcsolódóan a vállalkozások által a hozzáadott érték után fizetendő járulék formájában a hozzáadott érték 1,5 %-ának megfelelő mértékű járulék megfizetésére köteles. Mivel a közszolgáltatási költségek támogatása e hozzáadott értéket növelte, az adóalap ennek megfelelően magasabb volt, ami a versenypiaci ágazatnak tulajdonítható többletköltséget eredményezett. 2019 óta a támogatást a nem versenypiaci ágazathoz rendelték, ami semlegesítette annak a hozzáadott értékre, és ezáltal a vállalkozások által a hozzáadott érték után fizetendő járulék összegére gyakorolt hatását.
- (44) A 2008–2021 közötti időszakban az INRAP kutatási adójóváírásban (*crédit d'impôt recherche – CIR*) is részesült ⁽²⁰⁾. A kutatási adójóváírást 2016-tól fizették ki a 2013-tól kezdődő évekre. A 2013–2021 közötti évekre nyújtott kutatási adójóváírás összege [55–75] millió EUR ⁽²¹⁾.
- (45) Végül az INRAP három egymást követő pénzügyi évben (2015-ben, 2016-ban és 2017-ben) [20–25] millió EUR összegű tőkeinjekciót kapott a Kulturális Minisztériumtól annak érdekében, hogy képes legyen törleszteni a létrehozásakor az Agence France Trésorral (AFT) szemben keletkezett adósságát ⁽²²⁾.
- (46) Az INRAP 2020. évi tevékenységi jelentése ⁽²³⁾ szerint az intézmény 2020. december 31-én 2 286 alkalmazottat foglalkoztatott, valamint 2020-ban 175 millió EUR bevételt és 6,4 millió EUR nettó eredményt ért el.

2.3. Az INRAP jelenléte a megelőző régészeti feltárások piacán

- (47) Az INRAP Auvergne-Rhône-Alpes, Burgundia-Franche-Comté, Île-de-France, Kelet-Franciaország, Nyugat-Franciaország, Felső-Franciaország, Midi-Méditerranée és Új-Aquitania régiókban, valamint a tengerentúli területeken van jelen.

1. térkép

Az INRAP jelenléte Franciaországban 2024. január 1-jén



Forrás: az INRAP 2023. évi tevékenységi jelentése

⁽²⁰⁾ A kutatási adójóváírás olyan kutatási és fejlesztési (K+F) tevékenységeket támogató intézkedés, amelyek esetében a felmerült költségek bizonyos feltételek mellett és a beruházások összegétől függő mértékben levonhatók a társasági adóból.

⁽²¹⁾ Forrás: francia hatóságok. A francia hatóságok egybehangzóan azzal érvelnek, hogy a kutatási adójóváírás a kutatási és fejlesztési tevékenységeket támogató, nem szelektív intézkedés, amely – a véleményük szerint – nem minősül állami támogatásnak.

⁽²²⁾ Forrás: francia hatóságok.

⁽²³⁾ Az INRAP 2020. évi tevékenységi jelentése: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) A jogalkotó által a megelőző régészeti közszolgáltatás (a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.522-1. cikke) koherenciájára és zökkenőmentes működésére vonatkozóan kitűzött célok elérése érdekében a kulturális minisztériumnak fel kell mérnie a megelőző régészeti feltárások piacát. Ebben az állami szervek régészeti osztályai által a szolgáltatók és a projektgazdák között létrejött szerződésekkel kapcsolatos teljes körű adatszolgáltatásra támaszkodik, amelynek eredményei a kulturális örökségről szóló törvénykönyv R.523-45. cikkének megfelelően az említett osztályok rendelkezésére állnak.
- (49) A megelőző régészeti feltárások piacának felmérésében fel kell tüntetni az engedélyezett feltárások számát, valamint a projektgazdák és a szolgáltatók között létrejött szerződések becsült összegét.

1. táblázat

A Franciaországban a 2009–2024 közötti időszakban engedélyezett régészeti feltárások számának megoszlása

Év	INRAP		Egyéb szereplők		Összesen
	Az engedélyezett megelőző régészeti feltárások száma	%	Az engedélyezett megelőző régészeti feltárások száma	%	
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
Összesen	[3 600–4 000]	[38–53] %	[3 300–3 700]	[40–50] %	7 300

- (50) A 2009–2024 közötti időszakra vonatkozóan nyilvánosan hozzáférhető információkból kitűnik, hogy az INRAP jelentős pozíciót tölt be a megelőző régészeti feltárások piacán: az engedélyezett megelőző feltárások átlagosan [38–53] %-át végzi ⁽²⁴⁾, szemben a Franciaországban működő más szereplők által végzett [40–50] %-kal ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ A viszonyítási alap az engedélyezett feltárások száma – az előírt feltárások száma jellemzően magasabb, de ezek közül egyeseket soha nem engedélyeznek vagy hajtanak végre.

⁽²⁵⁾ Források: A Kulturális Minisztérium megelőző régészetre vonatkozó számszaki adatai (2025. április 1-jei állapot szerint) és az INRAP tevékenységi jelentései.

2. táblázat

A részesedések érték szerinti megoszlása a feltérési piacon a 2009–2024 közötti időszakban

Év	INRAP		Egyéb szereplők		Összesen
	Tervezett feltérési költségek (millió EUR)	%	Tervezett feltérési költségek (millió EUR)	%	
2009	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Összesen	[...]	[52–61] %	[...]	[41–49] %	[...]

- (51) A 2009–2024 közötti időszakban az INRAP érték szerinti részesedése a megelőző feltérési piacon átlagosan [52–61] % volt, szemben a többi szereplő (az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztályok és a magánpiaci szereplők) [41–49] %-os részesedésével ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ A francia hatóságok szerint a különbség volumenhatásnak és árhatásnak tudható be: a volumenhatás oka, hogy az INRAP évente átlagosan több műveletet végez, mint versenytársai; az árhatás oka pedig, hogy az INRAP által a 2009–2024 közötti időszakban évente kínált hektáronkénti értékesítési árak szinte mindig magasabbak voltak, mint más szereplők árai, és átlagosan [...] %-kal haladták meg a nemzeti átlagot (az INRAP esetében az ár [...] EUR, az összes többi szereplő esetében [...] EUR).

3. A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS

3.1. A hivatalos vizsgálati eljárás tárgyát képező intézkedések leírása

- (52) Az EVEHA által benyújtott panasz i. az INRAP versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatást, valamint ii. az INRAP közszolgáltatási költségeihez nyújtott támogatásokat érinti.

3.1.1. Az INRAP versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatás

- (53) Az eljárás megindításáról szóló határozat (29) preambulumbekzdésében foglaltak szerint az EVEHA azzal érvel, hogy az INRAP nem különíti el megfelelően számviteli szempontból a nem versenypiaci és a versenypiaci tevékenységeit.

- (54) Először is ami a 2008–2018 közötti (az ezen intézkedések Bizottság általi előzetes vizsgálata által érintett időszak egy részének megfelelő) időszakot illeti, az INRAP-nál alkalmazott új számviteli elkülönítés⁽²⁷⁾ végrehajtását megelőzően:

— A Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában megjegyezte, hogy 2013 óta több alkalommal is felmerült az INRAP költségelszámolása javításának szükségessége. Így a francia Számvevőszék első elnöke a kulturális és kommunikációs miniszternek, valamint a felsőoktatási és kutatási miniszternek címzett 2013. június 6-i 67181. sz. feljegyzésében jelezte, hogy „[a jelek szerint] sürgős intézkedésekre van szükség a tisztességes verseny biztosítása és a feltárási műveletek tudományos minőségének megőrzése érdekében”. A dokumentum külön megemlíti, hogy „[javítani kell] az INRAP által jelenleg használt költségelszámolási módszert”. Ezenkívül a Számvevőszék 2016. évi nyilvános éves jelentésében a pénzügyekért és államháztartásért felelős miniszter, valamint a költségvetésért felelős államtitkár elismerte, hogy „az INRAP-nál a költségelszámolás teljes körű bevezetésére még nem került sor”.

— Ezenkívül, amint arra az EVEHA hivatkozik⁽²⁸⁾, és amint azt a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban megjegyezte, a francia versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatában⁽²⁹⁾ rámutatott arra, hogy az INRAP költségelszámolása nem garantálja annak nem versenypiaci és versenypiaci tevékenységei teljes körű és megbízható számviteli és pénzügyi elkülönítését⁽³⁰⁾. Hozzátette, hogy „nem zárható ki tehát a [nonprofit és profitorientált] tevékenységei közötti kereszttámogatás kockázata, amely olyan árképzési gyakorlatok alkalmazásához vezethet, amelyek felfaló árazásnak minősülhetnek, vagy kizorító hatást válthatnak ki”⁽³¹⁾. A versenyhatóság megjegyezte, hogy „2013 óta az INRAP által a profitorientált tevékenységeihez rendelt bevételek alacsonyabbak voltak, mint az ugyanezen profitorientált tevékenységekhez rendelt költségek, annak ellenére, hogy az INRAP teljes tevékenységében való részesedésük az ellenkező tendenciát követte, ami arra utal, hogy az INRAP teljes tevékenységében a nonprofit tevékenységek a meghatározók (tekintettel arra, hogy az INRAP teljes tevékenységét a profitorientált és nonprofit tevékenységeinek együttese alkotja)”⁽³²⁾. Így a versenyhatóság elfogadta és kötelezővé tette az INRAP által tett kötelezettségvállalásokat „egy olyan költségelszámolási rendszer bevezetésére vonatkozóan, amely nemcsak a nonprofit és a profitorientált tevékenységeinek szigorú (teljes körű és megbízható) számviteli és pénzügyi elkülönítését teszi lehetővé, hanem az egyes feladataihoz rendelt források nyomonkövethetőségének biztosítását is a kereszttámogatás kockázatának elkerülése érdekében”⁽³³⁾.

- (55) Másodszor: ami a 2018. január 1-jét követő időszakot illeti, a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában megjegyzi, hogy a versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatával összefüggésben tett kötelezettségvállalásoknak megfelelően az INRAP olyan költségelszámolási rendszert vezetett be, amely lehetővé tette a versenypiaci, illetve a nem versenypiaci tevékenységekhez kapcsolódó bevételek és költségek pontosabb meghatározását.

⁽²⁷⁾ Lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (35) preambulumbekzdését. 2018. január 1-jétől az INRAP új költségelszámolási rendszert alkalmaz, amely lehetővé teszi a versenypiaci, illetve nem versenypiaci tevékenységekhez kapcsolódó bevételek és költségek egyértelműbb azonosítását.

⁽²⁸⁾ Lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (42) preambulumbekzdését.

⁽²⁹⁾ 17-D-09. sz. határozat (2017. június 1.) a Nemzeti Megelőző Régészeti Kutatóintézet által a megelőző régészet területén bevezetett gyakorlatokról.

⁽³⁰⁾ A versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatának 132–137. pontja.

⁽³¹⁾ A versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatának 149. pontja.

⁽³²⁾ A versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatának 147. pontja.

⁽³³⁾ Lásd a versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatának összefoglalóját. Az EVEHA állítása szerint ezek a kötelezettségvállalások a panasz benyújtásának időpontjában nem teljesültek. Az EVEHA előadja, hogy 2018. február 6-án a kereskedelmi törvénykönyv (*Code de commerce*) L.464-2. cikkének (2) bekezdése alapján az INRAP elleni keresettel fordult a versenyhatósághoz e kötelezettségvállalások be nem tartása miatt.

- (56) A Bizottság azonban megjegyezte, hogy az INRAP új költségelszámolási rendszerének ellenőrzésével, auditálásával és hitelesítésével megbízott független könyvvizsgáló a 2018. évi megfeleléségi nyilatkozatában olyan értelemben nyilatkozott, hogy megítélése szerint az INRAP költségelszámolása még javítható. Az ellenőr annak igazolása mellett, hogy az INRAP költségelszámolása „összeegyeztethető az általános számviteli elvekkel”, „tiszteltetben tartja a számviteli elkülönítés elvét” és „nem jelez kereszttámogatást”, megjegyezte, hogy „a közvetett költségek felosztásának módszertanát a jövőben tovább kell fejleszteni és javítani kell”.
- (57) Végezetül a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában megjegyezte, hogy a 2020. évi megfeleléségi nyilatkozat már nem utalt arra, hogy tovább kell fejleszteni és javítani kell a közvetett költségek felosztásának módszertanát. Megállapította, hogy „a költségelszámolások jelenlegi formájukban [...] nem jeleznek kereszttámogatást”. Mindazonáltal a Bizottság megjegyezte, hogy e javulás ellenére az ellenőr nem zárta ki kifejezetten a kereszttámogatás kockázatát ⁽³⁴⁾.

3.1.2. A közszolgáltatási költségek támogatása

- (58) Az INRAP versenypiaci tevékenységeihez nyújtott támogatások 22,69 millió EUR-t tettek ki a panasz által érintett időszakban. Ezeket a támogatásokat a 2015–2018 közötti időszakban nyújtották.

3.2. Az eljárás megindításáról szóló határozat

- (59) Az eljárás megindításáról szóló határozatban a Bizottság kétségeit fejezte ki az INRAP versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységei közötti kereszttámogatás esetleges fennállásával kapcsolatban, amely jogellenes állami támogatásnak minősülhet (lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (74) preambulumbekzdését).
- (60) A Bizottság továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősülnek (lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (48)–(65) preambulumbekzdését).
- (61) A Bizottságot nem győzte meg a francia hatóságok azon állítása sem, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások az általános csoportmentességi rendelet ⁽³⁵⁾ 53. cikkével összhangban végrehajtott SA.42681. sz. keretprogram hatálya alá tartoznak ⁽³⁶⁾, és ennél fogva összeegyeztethetők a belső piaccal (lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (78) preambulumbekzdését).
- (62) A Bizottság rámutatott arra, hogy a versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységek megbízható számviteli elkülönítésének hiányában a versenypiaci tevékenységekhez nyújtott támogatás összege (amelyet a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások fedeznek) nem határozható meg pontosan, ezért nem garantálható, hogy a támogatás az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének (7) bekezdése értelmében arányos.
- (63) Az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság rámutatott arra, hogy a francia hatóságok tagadták az INRAP versenypiaci tevékenységei javára nyújtott kereszttámogatás meglétét. Megjegyezte továbbá, hogy Franciaország nem nyújtott be bizonyítékot az esetleges kereszttámogatás formáját öltő támogatás összeegyeztethetőségének alátámasztására. Következésképpen a Bizottság kétségeit fejezte ki az i. intézkedés összeegyeztethetőségét illetően is, amennyiben megállapítást nyer, hogy az állami támogatásnak minősül.
- (64) Ezenkívül az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság jelezte, hogy a két intézkedést együttesen vizsgálja meg az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján (lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (82)–(100) preambulumbekzdését).
- (65) A Bizottság kifejtette, hogy a vonatkozó francia jogszabályok értelmezése alapján úgy tűnik számára, hogy a megelőző régészeti és az INRAP valamennyi tevékenysége hozzájárul a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdításához, mindenesetre Franciaország feladata annak meghatározása, hogy mely projektek vagy tevékenységek tartoznak a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása körébe, mivel a Bizottság csak a nyilvánvaló mérlegelési hiba vizsgálatára rendelkezik hatáskörrel (lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (86) és (87) preambulumbekzdését).

⁽³⁴⁾ Lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (42)–(44) preambulumbekzdését.

⁽³⁵⁾ A Bizottság 651/2014/EU rendelete (2014. június 17.) a Szerződés 107. és 108. cikke alkalmazásában bizonyos támogatási kategóriáknak a belső piaccal összeegyeztethetővé nyilvánításáról (HL L 187., 2014.6.26., 1. o.).

⁽³⁶⁾ Lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (18) preambulumbekzdését.

- (66) Tekintettel arra, hogy a jelek szerint az INRAP-nak nyújtott valamennyi közfinanszírozás a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését mozdítja elő, a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatban felvetette annak lehetőségét, hogy az szükségesnek, megfelelőnek és arányosnak tekinthető, és nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket és a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (67) E tekintetben a Bizottság előzetesen számos olyan tényt vonultatott fel, amelyekből arra lehet következtetni, hogy az INRAP-nak nyújtott finanszírozás szükséges, megfelelő és arányos volt a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítására irányuló célkitűzésekkel, és nem érintette hátrányosan a kereskedelmi feltételeket és a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (68) Mindazonáltal a Bizottság felvetette azt a kérdést, hogy elvégezhető-e az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja szerinti összeegyeztethetőségi elemzés anélkül, hogy előzetesen határozatot kellene hozni a szóban forgó intézkedések állami támogatásnak minősítéséről ⁽³⁷⁾.
- (69) Következésképpen, tekintettel azon kétségek fennállására, amelyek miatt az INRAP javára nyújtott állami támogatás meglete nem volt végérvényesen kizárható, illetve annak a belső piaccal való összeegyeztethetősége bizonyossággal nem volt megállapítható, a Bizottság úgy határozott, hogy hivatalos vizsgálati eljárást indít annak érdekében, hogy lehetővé tegye az érdekelt felek számára az ezzel kapcsolatos észrevételeik megtételét, valamint az EVEHA által vitatott intézkedésekre vonatkozó következtetés levonását.

4. AZ EVEHA ÉSZREVÉTELEI

- (70) Csak az EVEHA nyújtott be észrevételeket a Bizottságnak az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatban.
- (71) Ami az INRAP javára nyújtott állami támogatás fennállását illeti, az EVEHA először is azt állítja, hogy egyetért a Bizottság azon megállapítással kapcsolatos elemzésével, amely szerint a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások – amelyek a verseny előtt nyitott tevékenységeket érintenek – az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősülnek.
- (72) Másodszor: az EVEHA megismétli a panaszában kifejtett azon álláspontját, amely szerint pusztán az a tény, hogy i. az INRAP versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységeket egyaránt folytat, valamint ii. az INRAP nem vezetett be kellően megbízható költségelszámolási rendszert e két tevékenység szigorú elkülönítésére, elegendő az INRAP versenypiaci tevékenységei javára nyújtott állami támogatás fennállásának megállapításához.
- (73) Ami a Bizottság által felvetett azon lehetőséget illeti, hogy a támogatás – amennyiben az INRAP finanszírozása támogatásnak minősül – az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján összeegyeztethető lehet, az EVEHA egyrészt azt állítja, hogy a Bizottság által hivatkozott megközelítés, amely az INRAP-nak nyújtott finanszírozásra vonatkozó elemzés során mellőzi a finanszírozott (versenypiaci és nem versenypiaci) tevékenységek közötti különbségtételt, téves jogalkalmazást valósít meg, másrészt pedig azt, hogy az a jelen ügyben nem alkalmazható.

4.1. A Bizottság által javasolt megközelítés téves jogalkalmazás miatt érvénytelen

- (74) Az EVEHA először is úgy véli, hogy az INRAP-nak nyújtott finanszírozás összessége nem értékelhető teljeskörűen annak megállapítása nélkül, hogy e finanszírozáson belül az INRAP egyes tevékenység típusai milyen arányt képviselnek. Az EVEHA a következő érveket hozza fel:
- valamely intézkedés összeegyeztethetőségének értékelése azt feltételezi, hogy az intézkedés előzetesen állami támogatásnak minősül;
 - az intézkedések csak tevékenységenként és az egyes érintett piacok fényében minősíthetők állami támogatásnak;
 - az állami támogatási szabályok alapján a Bizottság nem vizsgálhatja összevontan az INRAP-nak nyújtott teljes finanszírozást; valamint
 - határozathozatali gyakorlatának elemzése megerősíti, hogy a Bizottság – különleges körülményektől eltekintve – nem alkalmazhat olyan „átfogó” megközelítést, mint amelyet az eljárás megindításáról szóló határozat (82) és azt követő preambulumbeközdései előírnak.

⁽³⁷⁾ Lásd az eljárás megindításáról szóló határozat (100) preambulumbeközdését.

- (75) Először is az EVEHA kifejti, hogy valamely támogatási intézkedés összeegyeztethetőségének elemzése magában foglalja annak értékelését, hogy az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak kell-e minősíteni, és ha igen, az összeegyeztethető-e a belső piaccal, akár az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése, akár az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése alapján.
- (76) Másodszor: az EVEHA úgy véli, hogy az állami támogatásnak való minősítéshez több kritérium vizsgálata szükséges, beleértve azt is, hogy az érintett tevékenységek gazdasági jellegűek-e, és hogy fennáll-e az intézkedéshez kapcsolódó versenytorzulás kockázata.
- (77) Az EVEHA a Bíróság Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania ítéletére hivatkozik, amely kimondja, hogy „[a]nnak eldöntése érdekében, hogy a szóban forgó tevékenységek az uniós versenyjog értelmében vett »vállalkozás« tevékenységei-e, meg kell határozni, hogy milyen e tevékenységek jellege, a »gazdasági tevékenység« minősítést pedig az ugyanazon jogalany által gyakorolt különböző tevékenységek mindegyike vonatkozásában meg kell vizsgálni”⁽³⁸⁾.
- (78) Az EVEHA ebből azt a következtetést vonja le, hogy egy olyan intézmény esetében, amely az INRAP-hoz hasonlóan különböző típusú tevékenységeket végez, az ítélezési gyakorlat megköveteli egyrészt az intézmény gazdasági jellegű tevékenységeinek, másrészt pedig azon tevékenységeknek az előzetes azonosítását, amelyek éppen ellenkezőleg nem gazdasági jellegűek, másrészt pedig az intézménynek nyújtott finanszírozással esetlegesen érintett piac vagy piacok azonosítását.
- (79) Harmadszor: ami az INRAP valamennyi tevékenységéhez nyújtott finanszírozás együttes elemzését illeti, az EVEHA szerint a Bizottság által felvázolt megközelítés csak azzal a feltétellel alkalmazható, ha az INRAP-nak nyújtott valamennyi finanszírozás állami támogatásnak minősíthető.
- (80) Az EVEHA állítása szerint azonban jelen ügyben ez a feltétel nem teljesül, mivel egyrészt a francia hatóságok úgy vélik, hogy az INRAP egyes tevékenységei nem gazdasági jellegűek (ami kizárja finanszírozásuk állami támogatásnak minősítését), másrészt pedig az INRAP tevékenységeit, még ha azok mindegyike gazdasági jellegű is (amint azt az EVEHA állítja), részben olyan piacokon végzik, amelyek nem nyitottak a verseny előtt, és amelyeknek ezért nem állapítható meg a verseny torzulása (ami szintén kizárja finanszírozásuk állami támogatásnak minősítését).
- (81) Az EVEHA továbbá rámutat arra, hogy a finanszírozás állami támogatásnak minősítése, amely az összeegyeztethetőség értékelésének előfeltétele, a verseny torzulása fennállásának ellenőrzését is feltételezi (a finanszírozott tevékenységek gazdasági jellegének ellenőrzésén túl). Az EVEHA szerint ezt az értékelést csak az egyes érintett piacok szintjén lehet elvégezni. A jelen ügyben és az INRAP egyes tevékenységeinek monopolisztikus jellegétől függetlenül a Bizottság az EVEHA szerint nem tudja értékelni az INRAP által kapott teljes támogatás összeegyeztethetőségét annak előzetes meghatározása nélkül, hogy a támogatás valószínűleg mely piacon (régészeti feltárások, értékelések stb.) fejtené ki hatást.
- (82) Negyedszer: az EVEHA azt állítja, hogy az állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozatok⁽³⁹⁾ általa elvégzett elemzése szerint egy intézkedéscsomag összeegyeztethetőségének értékelésekor a Bizottság főszabály szerint köteles azonosítani az egyes intézkedéseket, majd intézkedésenként megvizsgálni, hogy azok állami támogatásnak minősülnek-e, és összeegyeztethetők-e a belső piaccal.
- (83) Az EVEHA az észrevételeiben hivatkozott példákban azt a következtetést vonja le, hogy azon eset kivételével, amikor több intézkedés „elválaszthatatlanul kapcsolódik egymáshoz”, az Európai Bizottság soha nem értékeli „együttesen” valamely vállalkozás teljes finanszírozását, különösen akkor, ha e vállalkozás több típusú tevékenységet folytat, és a finanszírozás több különböző formát ölt.

⁽³⁸⁾ A Bíróság 2017. június 27-i ítélete, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, 51. pont.

⁽³⁹⁾ Szemléltetésképpen az EVEHA hivatkozik az Olaszország által a Tirrenia di Navigazione és felvásárlója, a Compagnia Italiana di Navigazione javára végrehajtott SA.32014., SA.32015., SA.32016. (11/C)(ex 11/NN) számú intézkedésekről szóló, 2020. március 2-i (EU) 2020/1412 bizottsági határozatra (HL L 332., 2020.10.12., 45. o.); a Románia által a temesvári nemzetközi repülőtér és a Wizz Air számára nyújtott SA. 31662 – C/2011 (korábbi NN/2011) számú állami támogatásról szóló, 2020. február 24-i (EU) 2021/1428 bizottsági határozatra (HL L 308., 2021.9.1., 1. o.); és a Spanyolország által a Chupa Chups javára megítélt C 1/06 (ex NN 103/05) támogatásokról szóló, 2007. május 10-i 2007/613/EK bírósági határozatra (HL L 244., 2007.9.19. 20. o.).

4.2. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja nem alkalmazandó a szóban forgó intézkedésekre

- (84) Az EVEHA úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések nem tartoznak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése d) pontjának hatálya alá.
- (85) E tekintetben az EVEHA az alábbiakkal érvel:
- a) az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja nem használható fel a belső piaccal eredendően összeegyeztethetetlen kereszttámogatás igazolására;
 - b) az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja nem használható fel a kultúra területén nyújtott általános támogatások érvényesítésére; valamint
 - c) a francia hatóságok a jelen ügy kapcsán egyetlen esetben sem hivatkoztak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontjára.
- (86) Először is az EVEHA hangsúlyozza, hogy kifogása elsősorban a kereszttámogatás kérdését érinti. Az INRAP különböző tevékenységeinek számviteli elkülönítése hiányában nem zárható ki, hogy az INRAP részére annak nem versenypiaci tevékenységeire tekintettel nyújtott támogatások meghaladják az e tevékenységekhez kapcsolódó szükségleteket, és közvetve az INRAP versenypiaci tevékenységeit is finanszírozzák.
- (87) Az EVEHA azzal érvel, hogy az EUMSZ 107. cikke a tagállamok azon lehetőségét, hogy támogatást nyújtsanak a versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységet egyaránt folytató vállalkozásoknak, ahhoz a feltételhez köti, hogy az érintett vállalkozás szigorú számviteli elkülönítést alkalmazzon, amely biztosítja, hogy ne kerüljön sor e két tevékenység típus közötti kereszttámogatásra ⁽⁴⁰⁾.
- (88) Észrevételeiben az EVEHA azt állítja, hogy az ítélkezési gyakorlatból a kereszttámogatás minden olyan formájának általános tilalma adódik, amelyről semmilyen összeegyeztethetőségi rendszer nem térhet el.
- (89) A panaszos kitart amellett, hogy a felhívott ítélkezési gyakorlat a kulturális ágazatra is vonatkozik; ennek kapcsán hivatkozik a Bizottság „elemző táblázatára” ⁽⁴¹⁾ – ez az EUMSZ 107. cikkének az infrastruktúra-finanszírozás tekintetében való alkalmazását értékelő eszköz, amelynek egyik eleme a kultúrára kiterjedően a következőket határozza meg: „Ha a kulturális infrastruktúra egyszerre szolgál gazdasági és nem gazdasági jellegű tevékenységek végzésére (például konferenciák és kereskedelmi rendezvények szervezésére múzeumokban vagy kulturális központokban), annak állami finanszírozása csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben azt a szóban forgó gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó költségekre fordítják. Ilyen esetekben a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nem gazdasági tevékenységre nyújtott állami finanszírozást ne lehessen felhasználni a gazdasági tevékenységek keresztfinszírozására. Ezt különösen úgy lehet biztosítani, hogy az állami finanszírozást a nem gazdasági tevékenységek (tőkeköltséget is magában foglaló) nettó költségére korlátozzák, amelyet a könyvelések egyértelmű szétválasztása alapján kell meghatározni.” ⁽⁴²⁾
- (90) Az EVEHA arra a következtetésre jut, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja nem használható fel a kereszttámogatás igazolására, mivel azt az unió jog eleve tiltja.
- (91) Másodszor: az EVEHA azzal érvel, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontjában előírt eltérés csak olyan egyedi kulturális projektek finanszírozását indokolja, mint a múzeumok közötti kölcsönzés, a kulturális örökség részét képező filmművészeti alkotások digitalizálására irányuló tervek vagy a filmművészeti és audiovizuális alkotások támogatása. Nem használható fel például a kultúra területén nyújtott általános támogatások (pl. a közszolgálati televízió finanszírozása) igazolására.

⁽⁴⁰⁾ Lásd a 39. lábjegyzetet.

⁽⁴¹⁾ Európai Bizottság, „A kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó infrastrukturális elemző táblázat”, 10. pont (elérhető a következő internetcímen: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Francia nyelvű fordítás: Si les infrastructures culturelles sont utilisées à la fois pour des activités économiques et non économiques (par exemple, l'organisation de conférences et de manifestations commerciales dans des musées ou des centres culturels), leur financement public ne relèvera des règles en matière d'aides d'État que dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques en question. Dans de tels cas, les États membres doivent veiller à ce que le financement public prévu pour les activités non économiques ne puisse pas être utilisé pour subventionner de manière croisée les activités économiques de l'entité. Cela peut notamment être assuré en limitant le financement public au coût net (y compris le coût du capital) des activités non économiques, à déterminer sur la base d'une séparation comptable claire.

- (92) Az EVEHA szerint ezt a szabályt két szempont magyarázza: i. az, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja kivételt képez az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alól, amelyet minden kivételhez hasonlóan szigorúan kell értelmezni, és ii. az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése d) pontjának alkalmazásához teljesítendő anyagi jogi feltételek (különösen a szükségesség és az arányosság feltételei).
- (93) Ezenkívül az EVEHA az érvelését a Bizottság határozathozatali gyakorlatának elemzésére alapozza, amelyből kitűnik, hogy amennyiben az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján összeegyeztethetőnek nyilvánított intézkedések egy ágazat vagy (ritka esetben) általában egy tevékenység támogatására irányulnak, azokat nem egyetlen gazdasági szereplő számára tartják fenn, hanem az ágazat fejlődéséhez hozzájáruló valamennyi gazdasági szereplőre kiterjesztik.
- (94) A panaszos ezért arra a következtetésre jut, hogy a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban javasoltakkal ellentétben az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja nem használható fel arra, hogy egy közintézmény finanszírozását teljes egészében a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsák pusztán azon az alapon, hogy az a kulturális ágazatban működik.
- (95) Végül másodlagosan az EVEHA hangsúlyozza, hogy tudomása szerint a francia hatóságok – annak ellenére, hogy felelősek voltak az INRAP-nak nyújtott támogatási intézkedések bejelentéséért, és így főszabály szerint ezen intézkedések összeegyeztethetőségének bizonyításáért – egyetlen alkalommal sem hivatkoztak az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontjára (különösen a 2019 januárjában és októberében benyújtott észrevételeikben) az említett támogatási intézkedések összeegyeztethetőségének bizonyítása érdekében.
- (96) Az EVEHA szerint az a tény, hogy a francia hatóságok egy ízben sem jelentettek be az INRAP javára végrehajtott finanszírozási intézkedést, és nem hivatkoztak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontjára (beleértve a Bizottsággal azt követően folytatott levélváltásokat is, hogy az EVEHA benyújtotta panaszát), rendkívül hangsúlyosan jelzi azt, hogy ez az indoklás a jelen ügyben nem állja meg a helyét.

4.3. **A jelen ügyben nem teljesülnek az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontjában foglalt feltételek**

- (97) Végül észrevételeiben az EVEHA kifejti, hogy még ha lehetséges is lenne a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban említett intézkedések összeegyeztethetőségének megállapítására irányuló megközelítés, az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése d) pontjának alkalmazásához szükséges feltételek semmi esetre sem teljesülnének.

4.3.1. *Az INRAP-nak nyújtott támogatás nem szükséges*

- (98) Először is az EVEHA a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatában ((91) és (92) preambulum-bekezdés) kifejtetteket úgy értelmezi, hogy az INRAP-nak nyújtott finanszírozás szükségessége kizárólag a francia állam által az INRAP számára előírt konkrét közszolgáltatási kötelezettségekhez kapcsolódik.
- (99) Az EVEHA állítása szerint ez az érv nem elfogadható.
- (100) Egyrészt az EVEHA rámutat arra, hogy a közszolgáltatási költségek ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásokat kizárólag az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése és a Bizottság által ennek alapján elfogadott szabályok alapján kell értékelni, nem pedig az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján.
- (101) Azzal, hogy a támogatás szükségességének igazolása érdekében az INRAP „sajátos helyzetére” (azaz a számára előírt közszolgáltatási kötelezettségekre) hivatkozik, a Bizottság az INRAP-nak nyújtott finanszírozás szükségességét legfeljebb csak a közszolgáltatási költségek ellentételezése kapcsán tudja bizonyítani, a kultúra és a kulturális örökség előmozdítása kapcsán nem.
- (102) Mindenesetre az EVEHA másrészt azt állítja, hogy az INRAP számára előírt és az eljárás megindításáról szóló határozat (91) és (92) preambulumbekezdésében említett kötelezettségek egyike sem indokolja a kompenzációt.
- (103) Az EVEHA szerint ez különösen igaz az INRAP azon kötelezettségére, hogy átvegye azokat a feltárási műveleteket, amelyek elvégzésére egyetlen szolgáltató sem jelentkezett, vagy amelyekkel kapcsolatban a kiválasztott szolgáltató nem teljesít. Az EVEHA állítása szerint az ilyen szolgáltatásokért – amelyek tekintetében az EVEHA nem kérdőjelezi meg az INRAP e szolgáltatások nyújtására vonatkozó kötelezettségét – fizetendő ár szabad megállapodás tárgya, a felek pedig nézeteltérés esetén állami vitarendezési fórumot vehetnek igénybe. Mivel ezekért a szolgáltatásokért a „szokásos módon” kell fizetni, az INRAP számára előírt kötelezettségek egyike sem indokolhat semmilyen kompenzációt.

4.3.2. *Az eljárás megindításáról szóló határozatban a támogatás arányosságának értékelése céljából bemutatott módszer nem megfelelő*

- (104) Az EVEHA szerint az állami támogatás csak akkor tekinthető arányosnak, „ha ugyanaz az eredmény kevesebb támogatással és kisebb torzulással nem érhető el”. Ebből következik, hogy amennyiben a támogatás meghaladja a szükséges minimumot, kedvezményezettje olyan rendkívüli nyereségre tesz szert, amely alkalmas a verseny szükségtelen torzítására, így a támogatás nem tekinthető a közös piaccal összeegyeztethetőnek.
- (105) Az EVEHA ebből azt a következtetést vonja le, hogy a gazdasági szereplőnek nyújtott támogatás csak azzal a feltétellel tekinthető arányosnak, ha összege a feltétlenül szükséges minimumra korlátozódik, és kifizetésének vagy felhasználásának módjait úgy alakították ki, hogy a lehető legnagyobb mértékben korlátozzák a verseny torzulását.
- (106) Az EVEHA szerint ezek a feltételek a jelen ügyben nem teljesülnek.
- (107) Az EVEHA először is megjegyzi, hogy a Bizottságnak az eljárás megindításáról szóló határozatban szereplő bizonyítása kizárólag egy rövid bekezdésen és egy olyan táblázaton alapul, amely valamennyi tevékenységre együttesen mutatja be az INRAP „árbevétel-arányos nyereségét”, aminek egyrészt nincs gazdasági és számviteli értelme, másrészt pedig semmi esetre sem elegendő a támogatás arányosságának bizonyításához.
- (108) Az EVEHA továbbá úgy véli, hogy olyan költségelszámolás hiányában, amely lehetővé tenné a bevételeknek és a költségeknek az INRAP különböző tevékenységeihez való megfelelő hozzárendelését, az arányossági kritérium – fogalmilag – nem teljesülhet, mivel a támogatást nem olyan feltételek mellett hajtják végre, amelyek minimalizálják a verseny torzulását.

4.3.3. *Az intézkedések megfelelősége nem bizonyított*

- (109) Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeiben az EVEHA azt állítja, hogy a Bizottság nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon, hogy a versenyre potenciálisan kevésbé káros egyéb intézkedések miért nem tették volna orvosolhatóvá az INRAP jövedelmezőségének a számára előírt különleges korlátozásokból eredő (feltételezett) hiányát.
- (110) Az EVEHA úgy véli, hogy az INRAP bevételeinek és költségeinek a különböző tevékenységeihez való megfelelő hozzárendelését lehetővé tevő költségelszámolás alapján meghatározott állami finanszírozási intézkedéseknek a feltétlenül szükséges mértékre való korlátozása elegendő az INRAP által kapott közfinanszírozás versenyre gyakorolt potenciálisan káros hatásainak korlátozásához. Az EVEHA véleménye szerint önmagában ez a körülmény elegendő annak bizonyításához, hogy az INRAP-nak a létrehozása óta nyújtott támogatás a megvalósítás módja szempontjából nem megfelelő.

4.3.4. *A szóban forgó finanszírozás egyértelműen befolyásolja a kereskedelmi és versenyfeltételeket*

- (111) Végül az EVEHA vitatja a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban előadott azon magyarázatokat, amelyek szerint a szóban forgó támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket és a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (112) Először is az EVEHA vitatja a Bizottságnak az INRAP által alkalmazott hektáronkénti átlagár és a versenytársai által alkalmazott ár összehasonlítására alapozott azon feltételezését, amely szerint az INRAP által alkalmazott díjak nem minősülnek felfaló árazásnak, és nem eredményeznek kizorító hatást.
- (113) Az EVEHA szerint a bemutatott módszer háromféle statisztikai torzulást tartalmaz:
- Először is a módszer nem veszi figyelembe az INRAP sajátos piaci helyzetét. Inkumbensként (és fő piaci szereplőként) az INRAP jellemzően a legbonyolultabb és legnagyobb léptékű projekteknek működik közre, amelyekhez a szükséges erőforrásokkal nem rendelkező kisebb szolgáltatók nem mindig férnek hozzá.
 - Másodszor: a módszer nem veszi figyelembe azt a tényt, hogy az INRAP tevékenységének egy része olyan helyszíneket érint, amelyeket végső menedékes szolgáltatóként kellett átvennie, és amelyek tekintetében versenykényszer nélkül határozhatta meg árait.
 - Végül harmadszor: az EVEHA úgy véli, hogy az eljárást megindító határozatban említett „hektáronkénti ár” fogalma nem releváns a feltárási piacon jelen lévő különböző gazdasági szereplők árképzési politikájának elemzése szempontjából. A régészeti feltárás költségét nem lehet kizárólag térmérték alapján értékelni, hanem figyelembe kell venni a feltárás összetettségét, a leletek megőrzését, valamint a szakmai előírásban meghatározott technikai és tudományos korlátokat is (különösen az emberi erőforrások – embernapok – tekintetében).

- (114) Ezenkívül a hivatalos vizsgálati eljárás keretében az EVEHA benyújtott négy, a caen-i és amiens-i közigazgatási bíróságok (*Tribunaux administratifs*) által 2022 és 2024 között hozott ítéletet ⁽⁴³⁾ – ezek olyan, megelőző régészeti feltárásokra vonatkozó közbeszerzési eljárásokat semmisítettek meg, amelyek az EVEHA ellenében az INRAP kiválasztását eredményezték. E négy ítéletben a közigazgatási bíróság – a felfaló árazás meglétére vonatkozó megállapítást mellőzve – azzal az indokkal semmisítette meg a közbeszerzési eljárásokat, hogy az ajánlatkérő nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek útján meg kellett volna győződnie arról, hogy az INRAP ajánlatai nem abból eredően voltak az EVEHA ajánlatainál előnyösebbek, hogy az INRAP a közszolgáltatási feladatai ellátásához nyújtott erőforrások révén előnyre tett szert.
- (115) Az EVEHA állítása szerint továbbá a Bizottságnak az eljárás megindításáról szóló határozatában szereplő bizonyítása két módszertani hibában szenved.
- Egyrészt az EVEHA megjegyzi, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat, bár az INRAP által kapott támogatás pozitív hatásait „mérlegeli” annak negatív hatásaival szemben, elmulasztja számszerűsíteni e hatásokat.
 - Másrészt az EVEHA megjegyzi, hogy az eljárás megindításáról szóló határozatban foglalt elemzés az INRAP árképzési gyakorlatára szorítkozik, és nem veszi figyelembe a jogállásából és/vagy az általa kapott közfinanszírozásból eredően a szervezet rendelkezésére álló számos egyéb versenyelőnyt (például az értékelési tevékenység révén szerzett információkhoz való kiemelt hozzáférést).
- (116) Az EVEHA szerint a Bizottságnak ezeket az előnyöket is figyelembe kell vennie az INRAP javára nyújtott finanszírozás összeegyeztethetőségének az EUMSZ 107. cikk szerinti elemzése során.

5. FRANCIAORSZÁG ÉSZREVÉTELEI

- (117) A francia hatóságok 2022. február 3-án kelt levelükben nyújtották be az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeiket, 2022. június 23-án kelt levelükben pedig az EVEHA-nak az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeivel kapcsolatos észrevételeiket.
- (118) A francia hatóságok előzetesen megállapítják a kulturális és örökségmegőrzési ágazat fontosságát Franciaországban, valamint az INRAP központi szerepét ebben az ágazatban.
- (119) A francia hatóságok különösen az alábbi magyarázatokkal szolgáltak.

5.1. A kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása

- (120) Az 1992. január 16-án kelt, Vallettában aláírt Európai Egyezmény ⁽⁴⁴⁾ (a továbbiakban: a Valletai Egyezmény) nemzeti jogba való átültetése céljából Franciaország 2001-ben törvényt fogadott el a megelőző régészet strukturált keretének létrehozásáról, amelyben az INRAP jelentős szerepet játszik. E keret fő célja a fejlesztési munkálatok által érintett vagy valószínűleg érintett régészeti örökség védelmének és tanulmányozásának biztosítása a tudományos kutatás, a kulturális örökség megőrzése, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés vonatkozó követelményeinek integrálása révén.
- (121) A régészeti örökség megőrzésének előmozdítására irányuló célkitűzéssel a 2001. évi törvény elkerülhetővé tette Franciaország kivételes örökségének pusztulását – egy olyan országot, amelyet az őskor óta folyamatos, földrajzilag kiterjedt és sűrű emberi jelenlét jellemez. A megvalósítás egy közigazgatási szerv létrehozása köré épült.
- (122) Így jött létre az INRAP a Kulturális Minisztérium és a Felsőoktatási, Kutatási és Innovációs Minisztérium felügyelete alatt, és vette át az AFAN jogait és kötelezettségeit.

⁽⁴³⁾ Az amiens-i közigazgatási bíróság 2022. június 2-i ítélete, EVEHA kontra Communauté d'agglomération du Beauvaisis, 2000766. sz.; a caeni közigazgatási bíróság 2022. december 23-i ítélete, EVEHA kontra Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Ceris, 2202744. sz.; a caeni közigazgatási bíróság 2024. május 23-i ítélete, EVEHA kontra Communauté urbaine de Caen, 2201752. sz.; a caeni közigazgatási bíróság 2024. május 27-i ítélete, EVEHA kontra Communauté communes Argentan, 2201719. sz.

⁽⁴⁴⁾ Európa Tanács, Egyezmény Európa régészeti örökségének védelméről (felülvizsgált változat), Valletta, 1992. január 16., Európa Tanács Szerződéseinek Tára, 143. szám.

- (123) Az Európai Unió valamennyi tagállama által aláírt Valletai Egyezmény kimondja, hogy „a régészeti örökség védelmére irányuló törekvéseknek megfelelő helyet kell kapniuk a város- és területrendezési, valamint a kulturális fejlesztési politikában is”, és annak vállalására kötelez valamennyi részes államot, hogy „a saját állama számára megfelelő eszközökkel létrehozza a régészeti örökség védelmének jogi rendszerét”. Előírja továbbá, hogy valamennyi aláíró fél szavatolja a régészeti kutatómunka tudományos jelentőségét, és bővíti a leletmentő régészet anyagi forrásait.
- (124) Az INRAP jelentős szerepet játszik a megelőző régészet operatív láncolatában azáltal, hogy a rábízott feladatok keretében a régészeti örökség tanulmányozásához, megőrzéséhez és népszerűsítéséhez kapcsolódó versenyipiaci és nem versenyipiaci tevékenységeket végez.
- (125) Nem versenyipiaci tevékenysége elsősorban a fejlesztési projektek során a megsemmisülés veszélyének kitett leletek felderítésére és megőrzésére irányuló értékelések elvégzését foglalja magában. Az INRAP hozzájárul továbbá a régészet kulturális terjesztéséhez és előmozdításához, valamint az ismeretek tudományos közösséggel való megosztásához.
- (126) Az INRAP a megelőző feltárási piacon is folytat gazdasági tevékenységet. Feltárásokat a fejlesztési projekteket megelőző értékelések során felderített régészeti leletek megóvása érdekében szükséges végezni. 2003 óta a törvény úgy rendelkezik, hogy a projektgazdák állami szereplőket (az INRAP-ot és a helyi vagy regionális hatóságok régészeti osztályait) vagy magánipiaci szereplőket kérhetnek fel a feltárási műveletek elvégzésére.
- (127) A jogalkotó úgy döntött, hogy előírja az INRAP számára, hogy Franciaország egész területére, továbbá minden régészeti korszakra és helyszínre kiterjedően végezze el azokat a feltárásokat, amelyekre más gazdasági szereplő nem jelentkezik, vagy amelyekkel kapcsolatban valamely gazdasági szereplő nem teljesít. Amennyiben a feltárás elvégzésére nincs jelentkező (vagy a jelentkezők egyike sem felel meg a feltárással kapcsolatos feltételeknek), vagy ha a feltárás ideje alatt a megelőző régészeti szolgáltató beszünteti tevékenységét, vagy akkreditációját, illetve engedélyét visszavonják, az INRAP köteles elvégezni vagy folytatni a feltárást. Az INRAP tehát köteles pótolni a többi szereplő hiányosságait vagy mulasztásait.
- (128) Az első esetben, amikor egyetlen megelőző régészeti szolgáltató sem tesz ajánlatot a feltárás elvégzésére, vagy egyetlen szolgáltató sem felel meg az annak elvégzéséhez szükséges feltételeknek, az INRAP köteles a projektgazda felkérésére elvégezni a feltárást. A projektgazdának a kérelmét az INRAP-hoz kell benyújtania az állam által kiadott, a feltárást előíró végzéssel együtt, amelyhez csatolni kell a betartandó szakmai előírásokat meghatározó dokumentációt. Az INRAP-nak ezt követően két hónap áll rendelkezésére, hogy megküldje a projektgazdának a feltárás elvégzésének feltételeit rögzítő szerződéstervezetet. Ennek tartalmaznia kell a tudományos projekt leírását, a feltárás tervezett kezdő időpontját, időtartamát és a művelet elvégzésére vonatkozó árajánlatot. A projektgazda és az INRAP által aláírt szerződést a projektgazda továbbítja a regionális prefektusnak. A regionális prefektus ezt követően engedélyezi a feltárást, vagy megtagadja annak engedélyezését, ha a szerződés nem teszi lehetővé a feltárást előíró végzés végrehajtását. Az INRAP az általa javasolt műveleti árat a versenyipiaci tevékenységeknél alkalmazottakkal azonos kritériumok alapján határozza meg. Ezeket a kritériumokat az INRAP vezetőjének határozata rögzíti az INRAP igazgatósága által megállapított szabályokkal összhangban. A projektgazda és az INRAP között a feltárás feltételeivel vagy finanszírozásával kapcsolatban esetlegesen felmerülő nézeteltéréseket a regionális prefektus határozat útján rendezi. Az állami vitarendezési eljárás célja, hogy garanciát nyújtson a projektgazdák számára, akiknek nincs választási lehetőségük a szolgáltatót illetően. Az INRAP-nak a feltárási engedély regionális prefektus általi kiadásának időpontjától számítva hat hónapja van a művelet megkezdésére. E határidő elmulasztása esetén, vagy ha a műveletet ugyanezen időponttól számított 18 hónapon belül nem fejezi be (ez utóbbi határidő a regionális prefektus határozatával egy alkalommal meghosszabbítható), az állam által kiadott, feltárást előíró végzés hatályát veszti.
- (129) A második esetben, ha a feltárás ideje alatt a megelőző régészeti szolgáltató beszünteti tevékenységét, vagy akkreditációját, illetve engedélyét visszavonják, az INRAP köteles folytatni a feltárást. A művelet előrehaladását és az állam által kiadott, feltárást előíró végzéshez csatolt szakmai előírás feltételeit figyelembe véve az INRAP-nak tudományos projektleírást kell készítenie a művelet végrehajtásáról.
- (130) Az INRAP az általa javasolt műveleti árat ugyanazon kritériumok alapján határozza meg, mint az első esetben (lásd a fenti (128) preambulumbekendést).
- (131) Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeikben a francia hatóságok hangsúlyozzák az európai kulturális örökség fontos részét képező régészeti örökség megőrzésének fontosságát annak érdekében, hogy az továbbadható legyen a jövő nemzedékeinek.

- (132) Érvelésük szerint e fontos szerepet az EUMSZ 167. cikkének (1) bekezdése rögzíti, amely előírja, hogy „[a]z Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségeket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.” Hivatkoznak továbbá a 167. cikk (4) bekezdésére is, amely előírja, hogy „[a]z Unió a Szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”
- (133) A francia hatóságok kifejtik, hogy a régészet a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzéséhez, a kultúrpolitikai célok eléréséhez, valamint a környezet és a városi környezet védelméhez kapcsolódó, közérdeken alapuló kényszerítő követelményeket szolgál. A történelmi és művészeti örökség a feltárását követően szintén részesülhet a nemzeti kincsek EUMSZ 36. cikke szerinti védelmében.
- (134) Végül a francia hatóságok azt állítják, hogy a megelőző régészet francia modellje, amely eleget tesz a Vallettai Egyezményben foglalt kötelezettségeknek, bizonyította hatékonyságát azáltal, hogy megfelelő egyensúlyt biztosított a teljes örökség védelmének szükségessége és a fejlesztési projektek végrehajtása között. Az elmúlt években ennek megfelelően jelentős felfedezésekre került sor, amint azt az INRAP által a közelmúltban Lavau-ban (Aube megye) egy kelta herceg sírján (Kr. e. 5. század), vagy az Archeodunum SAS akkreditált feltáró vállalkozás által egy Sainte-Colombe-ban (Rhône megye) található gall-római településen (Kr. u. 1–4. század) végzett, rendkívül fontos feltárások is bizonyítják.
- (135) A francia hatóságok kifejtik továbbá, hogy a feltárások eredményeit az INRAP rendszeresen népszerűsíti tudományos vagy általános kiadványokban, valamint kiállításokon, például a párizsi Tudományos és Ipari Múzeumban (*Cité des sciences et de l'industrie*) a Kr. e. 3. és 1. század között Közép- és Észak-Gallia lakosainak szentelt kiállításon.

5.2. Az INRAP finanszírozása az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alapján

- (136) Észrevételeikben a francia hatóságok kiemelik, hogy a Bizottság az állami támogatás fogalmáról szóló közleményében ⁽⁴⁵⁾ elismeri: „[a] kultúra az Unió társadalmait tükröző és alakító azonosságtudatok, értékek és jelentések hordozója. A kultúra és a kulturális örökség megőrzésének területe különböző célok és tevékenységek széles körét fedi le, így többek között a ... régészeti lelőhelyek[et]. Figyelembe véve a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegét, e tevékenységek megszervezhetők nem kereskedelmi módon, így nem gazdasági jellegűek. E tevékenységek állami finanszírozása ezért nem szükségszerűen minősül állami támogatásnak. Továbbá sok kulturális vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység objektíven mással nem helyettesíthető ... és így kizárják a valódi piac meglétét. A Bizottság véleménye szerint az ilyen tevékenységek is nem gazdasági jellegűnek minősülnének.”
- (137) Ezenkívül azon érvelésükben, hogy az állami támogatási szabályok csak akkor alkalmazandók, ha az intézkedés kedvezményezettje „vállalkozás”, a francia hatóságok a Bizottság által az állami támogatás fogalmáról szóló közleményben adott magyarázatokra támaszkodnak, ti. hogy „[e]gy adott jogalany vállalkozásként történő besorolása ennél fogva kizárólag a tevékenységének jellege alapján történik”, és hogy „[a]z a jogalany, amely egyszerre végez gazdasági és nem gazdasági tevékenységet, csak az előbbi tevékenység tekintetében minősül vállalkozásnak”.
- (138) Ennek alapján a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy az EVEHA által vitatott intézkedések értékeléséhez először is különbséget kell tenni azon helyzetek között, amikor az INRAP gazdasági tevékenységet folytat, és azon helyzetek között, amikor nem gazdasági tevékenységet folytat.

5.2.1. Az INRAP nem gazdasági tevékenységei

- (139) A francia hatóságok rámutatnak arra, hogy az INRAP-nak nyújtott közfinanszírozás nagy része általános érdekű, nem gazdasági jellegű feladatok (értékelés, kutatás és promóció) fedezésére szolgál.
- (140) A francia hatóságok szerint az INRAP elsődleges nem gazdasági feladata a megelőző régészet sarokkövét képező értékelések elvégzése.

⁽⁴⁵⁾ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.).

- (141) A tervezett fejlesztési munkálatok helyétől, idejétől és típusától függetlenül az értékelések célja a talajban található leletek megfelelő technikai eszközökkel történő felderítése és osztályozása annak megállapítása céljából, hogy a munkálatok károsíthatnak-e régészeti örökségi elemeket. Az e műveletekkel kapcsolatban készített jelentések olyan tudományos információkat tartalmaznak, amelyek lehetővé teszik az állam számára, hogy indokolt végzéseket adjon ki az általa megfelelőnek ítélt örökségvédelmi intézkedésekre vonatkozóan (feltárás, a fejlesztési projekt módosítása, történelmi emlékhelyként való jegyzékbe vétel).
- (142) A francia hatóságok kifejtik, hogy az INRAP további feladata, hogy hozzájáruljon a kulturális ismeretterjesztéshez és a régészet népszerűsítéséhez, valamint a tudományos közösséggel való tudásmegosztáshoz, amely az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 31. pontjában foglaltak szerint az állami támogatási szabályok hatálya alól kizárt tevékenységek körébe tartozik.
- (143) A francia hatóságok ennek megfelelően azzal érvelnek, hogy a fent említett tevékenységeket, amelyek – a 2008–2021 közötti időszakban [900–1 300] millió EUR összegű – állami finanszírozással végzett általános érdekű tevékenységek, nem gazdasági tevékenységeknek kell tekinteni.
- (144) A francia hatóságok szerint ezért ezeket a tevékenységeket az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatályán kívül esőnek kell tekinteni.

5.2.2. Az INRAP végső menedékes szolgáltatóként végzett gazdasági tevékenysége

- (145) A francia hatóságok kifejtik, hogy az INRAP az államilag finanszírozott, nem gazdasági tevékenységei mellett végső menedékes szolgáltatóként megelőző régészeti feltárásokat is végez, amelyeket a 2008–2021 közötti időszakban szinte kizárólag az INRAP által a feltárási piacon termelt bevételekből finanszíroztak, és az állami támogatások (azaz a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások) az INRAP e tevékenységeiből származó bevételének csupán [...] %-át teszik ki.
- (146) A francia hatóságok kifejtik, hogy a megelőző régészeti feltárásokhoz nyújtott támogatások célja, hogy segítsék az INRAP-ot a számára törvényben előírt közérdekű feladatellátás kapcsán felmerült költségek fedezésében annak érdekében, hogy a megelőző feltárásokat minden körülmények között megfelelően végezzék, így azok ne okozzanak hátrányt a fejlesztési és építési piacnak.
- (147) A francia hatóságok által adott magyarázatok szerint az INRAP köteles
- rendelkezni minden régészeti korszakra és geomorfológiai kontextusra kiterjedő szakértelemmel;
 - elvégezni azokat a feltárásokat, amelyekre a projektgazdák által kiírt ajánlati felhívások keretében nem érkezett ajánlat; valamint
 - átvenni a helyszín irányítását, ha egy gazdasági szereplő a művelet során nem teljesít.
- (148) E műveletek jelentőségének és a támogatásokból történő finanszírozásuk szükséges voltának szemléltetésére a francia hatóságok a következő adatokat szolgáltatják:

3. táblázat

Az INRAP végső menedékes szolgáltatóként végzett tevékenységeiből eredő többletköltségek a 2008–2021 közötti időszakban

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	ÖSSZESEN
A helyiségekkel kapcsolatos többletköltségek	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
A szakemberállománnyal kapcsolatos többletköltségek	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
A bizonytalan foglalkoztatás kezelésével kapcsolatos többletköltségek	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	ÖSSZESEN
A vállalkozások ingatlanadójaival kapcsolatos többletköltségek	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
A vállalkozások által a hozzáadott érték után fizetendő járulékkal kapcsolatos többletköltségek	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Finanszírozandó határkölségtöbblet összesen	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
A közszolgáltatási költségek támogatása	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	–	–	–	22 692 000
Az INRAP költségei és a támogatás közötti különbözet	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	– [...]

- (149) A francia hatóságok kifejtik, hogy a 2015–2017 közötti időszakban a gazdasági ágazathoz ténylegesen hozzárendelt közszolgáltatási költségek támogatásának éves összege az INRAP által viselt határkölségek alatt maradt. 2018-ban, az új költségszámolási rendszer bevezetésének évében (2018. január 1-jétől) az INRAP által viselt határkölségek végül alacsonyabbak voltak az éves támogatás összegénél. A francia hatóságok szerint ez a különbség részben a több helyiséghez kapcsolódó határkölségek csökkenésével magyarázható, amely az új költségszámolási rendszer bevezetése által okozott rövid távú határból és a helyiségek által generált költségek ellenőrzésének hosszú távú hatásából ered. Mindezek alapján a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a 2018. évi támogatás nem fedezi a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatás halmozott összege és a 2015–2018 közötti időszakban keletkezett többletköltségek teljes összege közötti teljes különbséget, amely [...] millió EUR-t tesz ki. A 2019–2021 közötti időszakban az INRAP helyzetét a feltárási piacon érintő korlátozások által generált [...] millió EUR határkölséget szinte kizárólag az INRAP saját forrásai fedezték.
- (150) A francia hatóságok elfogadják, hogy ez a finanszírozás állami támogatásnak minősíthető, ugyanakkor vitatják a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban annak kapcsán megfogalmazott kétségeket, hogy e támogatás nem feltétlenül egyeztethető össze az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének rendelkezéseivel.
- (151) A francia hatóságok fenntartják, hogy az említett finanszírozás megfelel az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke szerinti követelményeknek, amely mentesíti többek között a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító, 2017 előtt vállalkozásonként és évente 50 millió EUR-nál, 2017 és 2023 között 75 millió EUR-nál, 2023 után pedig 82,5 millió EUR-nál alacsonyabb összegű működési támogatást az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség alól (az általános csoportmentességi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének z) pontja).
- (152) A francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a panasszal összefüggésben vizsgált időszakban a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások 2015 és 2018 között 22,69 millió EUR-t (tehát az említett küszöbértéknél lényegesen alacsonyabb összeget) tettek ki ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴⁶⁾ A 2019–2021 közötti időszakban ez az összeg 21,72 millió EUR (évi 7,24 millió EUR) volt. 2019-ben azonban az INRAP úgy döntött, hogy a versenyhatóságnak tett kötelezettségvállalásokkal összhangban az állam által nyújtott valamennyi közfinanszírozást – beleértve a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatást is – a szigorúan nem gazdasági tevékenységeire fordítja. 2019 óta tehát az INRAP a megelőző feltárási tevékenységeit semmilyen formában nem finanszírozza közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásból.

- (153) A francia hatóságok kifejtik, hogy az INRAP tevékenységei az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke (2) bekezdésének és különösen annak b) pontja hatálya alá tartoznak, amely a következőket sorolja fel: „tárgyi örökség, beleértve valamennyi ingó vagy ingatlan kulturális örökségi formát, a régészeti lelőhelyeket, emlékműveket, történelmi emlékhelyeket és épületeket; a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség”.
- (154) A francia hatóságok szerint a panaszban kifogásolt támogatások olyan költségeket finanszíroznak, amelyek az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke (5) bekezdésének d), e) és f) pontja alapján támogatathatók (a helyiségek bérlésének és felszerelésének költségei az ország egész területén, az abból eredő személyzeti költségek, hogy az INRAP-nak valamennyi tudományos területet le kell fednie, és állandó tudományos csapatokkal kell rendelkeznie annak biztosítása érdekében, hogy az ország területén bárhol és bármilyen környezetben közre tudjon működni (a bizonytalan foglalkoztatás kezelésére irányuló terv).
- (155) A francia hatóságok megjegyzik, hogy az eljárás megindításáról szóló határozat (78) preambulumbekkezdésében a Bizottság kijelenti, hogy „nem zárható ki, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján nyújtott támogatás az INRAP-ot az észszerű nyereséget meghaladó mértékű finanszírozáshoz juttatta”.
- (156) Az érintett összegekre tekintettel azonban úgy vélik, hogy a nyújtott támogatások megfelelnek az 53. cikk (7) bekezdésében meghatározott intenzitási és arányossági követelményeknek, amelyek észszerű nyereséget tesznek lehetővé.
- (157) Először is (lásd: Table 3) a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatás formájában nyújtott működési támogatás nem volt elegendő a 2015–2018 közötti időszakban keletkezett összes többletköltség fedezésére, amelyek [...] millió EUR-t tettek ki. Ez még inkább igaz a 2015–2021 közötti időszakra, ugyanis a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokat 2019-től már nem az INRAP végső menedékes szolgáltatóként végzett tevékenységeire számolták el, viszont a többletköltségek [7,03–28,8] millió EUR-t tettek ki. Másodszor: valamennyi megelőző régészeti feltérési tevékenységet figyelembe véve (beleértve a végső menedékes szolgáltatóként végzett tevékenységeket is) a források és kiadások egyenlege a 2008–2021 közötti pénzügyi években (a kutatási és fejlesztési adójóváírás [*crédit d'impôt-recherche* – CIR] figyelembevétel utáni bruttó működési eredmény szintjén) [...] millió EUR-t tesz ki (lásd: Table 5), ami mintegy [2,8–4,6] %-os (észszerűnek tekinthető) működési nyereséget jelent. E támogatás összegét azon költségekre vonatkozó észszerű előrejelzések alapján határozták meg, amelyek a kulturális örökségről szóló törvénykönyvben az INRAP számára előírt kötelezettségekből eredően – a teljes területre, az összes régészeti korszak, továbbá valamennyi helyszín és környezet lefedésére alkalmas emberi erőforrásokra, valamint a jelentkező hiányában vagy az eredeti szolgáltató mulasztása esetén történő beavatkozásra kiterjedően – a feltérások kapcsán felmerülnek.
- (158) Mivel a francia hatóságok úgy vélik, hogy a rendelet alkalmazásának feltételei teljesültek, különösen a tevékenységek, az elszámolható költségek és a támogatási intenzitás tekintetében, a jogbiztonság érdekében a támogatásokat az SA.42681. számú keretprogram alá vonták ⁽⁴⁷⁾.

5.3. Az INRAP-nál alkalmazott számviteli elkülönítés

- (159) A francia hatóságok előzetesen rámutatnak az INRAP-nál alkalmazott számviteli elkülönítés meglétére és helyzetére, amelyet fokozatosan megerősítettek és finomítottak.

5.3.1. A 2008–2017 közötti időszak

- (160) Konkrétan a 2008–2017 közötti időszakra vonatkozóan a francia hatóságok kifejtik, hogy az INRAP elkülönült nyilvántartást vezetett a Kulturális Minisztérium által finanszírozott nem gazdasági tevékenységeiről és a gazdasági tevékenységeiről.
- (161) 2018. január 1. előtt az INRAP nyilvántartásai a következő allokációs elveken alapultak:

1. szakasz: A közvetlen költségeket tevékenységi területekhez és szervezeti egységekhez rendelték. Az INRAP kiindulásképpen az összes közvetlen költséget azok tevékenységi területéhez (feltérás, értékelés, kutatás, promóció stb.) és szervezeti egységéhez (központi igazgatóságok, régióközi igazgatóságok vagy régészeti kutatóközpontok) rendelte. Az igénybe vett támogatási szolgáltatásokat (logisztika, informatika, képzés stb.) és az általános költségeket a közvetett költségekhez és a strukturális költségekhez rendelték.

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

2. szakasz: A közvetlen költségeket tevékenységekhez és ágazatokhoz rendelték. A tevékenységeket egy ágazathoz rendelték – a feltárások és a szakértői tanácsadási tevékenységek esetében a versenyágazathoz.

Secteur Concurrentiel	Secteur Non concurrentiel	Secteur Mixte
Charges de Fouilles loi 2003	Charges de Diagnostics loi 2003	Charges Indirectes
Charges de Conseil Expertise Formation	Charges de Diagnostics loi 2001*	Charges de Structure
	Charges de Fouilles loi 2001*	Fiscalité
	Charges de Valorisation	
	Charges de Recherche	
	Charges de Fouilles programmées initiative INRAP**	

3. szakasz: A vegyes (versenypiaci és nem versenypiaci) ágazathoz kapcsolódó (közvetett) költségeket felosztották. Ez a szakasz a vegyes ágazathoz kapcsolódó költségek felosztását foglalta magában. Az INRAP a közvetett működési költségeket az azokkal összefüggő valamennyi régészeti tevékenységhez az egyes tevékenységekre fordított embernapok száma alapján rendelte hozzá. A versenypiaci és nem versenypiaci ágazat közös általános költségeit az embernapok száma szerint, tevékenységenként és ágazatonként bontották le. Az adókölségeket is külön szabályok szerint osztották fel:

- A területi gazdasági hozzájárulás (CET) 100 %-át a profitorientált ágazathoz rendelték.
- A kutatási és fejlesztési adójóváírást (CIR) a feltárási tevékenységhez rendelték.
- A béradó teljes összegét a nem versenypiaci ágazathoz rendelték.

4. szakasz: A bevételek felosztása. A közvetlen bevételeket kiindulásképpen azok tevékenységi területéhez és szervezeti egységéhez rendelték. A támogatások felosztása a következőképpen történt:

- A működési támogatás (költségvetésben tervezett megelőző régészeti díj) 100 %-át nem versenypiaci tevékenységekhez rendelték.
- A kutatási támogatás 100 %-át a kutatási tevékenységhez rendelték.
- A működési támogatást a nem versenypiaci ágazathoz rendelték.
- A közszolgáltatási költségek támogatását a versenypiaci ágazathoz rendelték.

- (162) A francia hatóságok felhívják a figyelmet arra, hogy ezt a számviteli rendszert a kapott tanácsok és ajánlások fényében finomították.
- (163) Az EVEHA panaszában szereplő állításokra és a Bizottságnak az eljárás megindításáról szóló határozatában szereplő magyarázataira válaszul a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy az INRAP célkitűzései és a 2011–2013 közötti időszakra vonatkozó, az INRAP és a szakminisztériumai között létrejött és a 2014. évre kiterjesztett teljesítési szerződés szerint az INRAP már rendelkezik „költségelszámolással, amely lehetővé teszi a költségek nonprofit és profitorientált ágazatok közötti megkülönböztetését és felosztását, valamint a tevékenységek fő tengelyek – értékelés, feltárás, kutatás, promóció és nemzetközi fellépés – mentén történő irányítását.”
- (164) E tekintetben a francia hatóságok rámutatnak arra, hogy a Számvevőszék első elnöke által a kulturális és kommunikációs miniszter, valamint a felsőoktatási és kutatási miniszter részére 2013. június 6-án kiadott, a 2002–2011 közötti időszakra vonatkozó 67181. sz. feljegyzés, amelyre a panaszos már hivatkozott, elismeri a költségelszámolás létezését, bár hangsúlyozza, hogy azt javítani kell ⁽⁴⁸⁾.
- (165) A francia hatóságok szerint továbbá a Számvevőszék 2013. évi jelentése alapján az INRAP 2015–2017 közötti időszakra vonatkozó, a 2018. évre is kiterjesztett célkitűzéseiben és teljesítési szerződésében említés történik arról, hogy a szervezetnél „több éve tart egy olyan költségelszámolás bevezetése, amellyel javítható a költségtényezők áráira, valamint azok szerkezetére és változó összetevőire vonatkozó információk minősége”.

⁽⁴⁸⁾ A feljegyzés rámutatott „a folyóáras költségelszámolás hiányosságaira”.

- (166) A francia hatóságok kifejtik, hogy az INRAP lépéseket tett annak érdekében, hogy egy alapos belső kontrollfolyamat révén javítsa költségvetésének, számviteli és analitikus irányításának minőségét. A francia hatóságok szerint az INRAP elsősorban arra törekszik, hogy a különböző folyamatok irányítására szolgáló aktualizált, hitelesített és egymással összhangban álló eszközök révén erősítse meg rendszerét. A belsőkontroll-keretrendszer, a kockázatok feltérképezését és a cselekvési terveket évente benyújtják megvitatásra az igazgatótanácsnak.
- (167) A francia hatóságok szerint a Számvevőszék bizonyára meggyőzőnek találta az INRAP arra irányuló erőfeszítéseit, hogy javítsa irányítási rendszerét, mivel 2016. évi éves jelentésében az INRAP régészeti politikáját illetően megállapítja, hogy „[a] pénzügyi területen javult az intézet költségelszámolása, és az értékelési és feltárási műveletek különböző szempontjainak (erőforrás-tervezés, költségvetési gazdálkodás, az időráfordítása nyomon követése) kezelésére szolgáló információs rendszer kiépítése közel teljes. Ezek az eszközök lehetővé teszik, hogy objektív alapon meg lehessen különböztetni az intézet állami forrásokból finanszírozott közszolgáltatási tevékenységeihez kapcsolódó kiadásokat a profitorientált (elsősorban feltárási) tevékenységeinek költségeitől, ezáltal pedig elkerülhetővé teszik a más gazdasági szereplőkkel folytatott verseny torzulását. Az egyes tevékenységek költségeinek és nettó eredményének ebből eredő jobb ismerete szintén fontos mozgatórugója az intézeti igazgatás javításának. Fokozatosan belső számviteli és költségvetési ellenőrzési folyamatokat is bevezettek.”⁽⁴⁹⁾
- (168) A francia hatóságok kifejtik továbbá, hogy az EVEHA állításaival ellentétben a versenyhatóság a 2017. évi határozatában⁽⁵⁰⁾ nem állapította meg, hogy az INRAP megsértette a versenyjogot, ennél fogva szankciót sem szabott ki. A francia hatóságok szerint továbbá a versenyhatóság nem állapította meg az INRAP versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységei közötti megfelelő számviteli elkülönítés hiányát, csupán annak megállapítására szorítkozott, hogy a rendszer javítható⁽⁵¹⁾.
- (169) Következésképpen a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a 2008–2017 közötti időszakban az INRAP rendelkezett költségelszámolási rendszerrel, amelyet a költségvetési gazdálkodásról és az állami számvitelről szóló, 2012. november 7-i 2012–1246. sz. rendelettel létrehozott szabályozási keretnek megfelelően 2013 óta hozott különböző intézkedések javítottak.

5.3.2. A 2018 utáni időszak

- (170) 2018. január 1-jétől az INRAP új költségelszámolási modellt vezetett be annak érdekében, hogy a többletköltség-megközelítés alapján még szigorúbb és megbízhatóbb számviteli elkülönítést biztosítson nonprofit tevékenységei (nem gazdasági jellegű közszolgáltatás) és profitorientált tevékenységei (a verseny előtt nyitott gazdasági ágazat) között.

1. szakasz: A közvetlen költségeket tevékenységi területekhez és szervezeti egységekhez rendelik. Az INRAP kiindulásképpen az összes közvetlen költséget azok tevékenységi területéhez (feltárás, értékelés, kutatás, promóció stb.) és szervezeti egységéhez (központi igazgatóságok, régióközi igazgatóságok vagy régészeti kutatóközpontok) rendeli. Az igénybe vett támogatási szolgáltatásokat (logisztika, informatika, képzés stb.) és az általános költségeket a közvetett költségekhez és a strukturális költségekhez rendelik.

2. szakasz: A tevékenységeket ágazathoz (versenypiaci és nem versenypiaci ágazat) rendelik. A tevékenységek egy adott ágazathoz vannak rendelve:

Secteur économique ouvert à la concurrence	Secteur Non économique	Non affectable à l'un ou l'autre secteur
Charges de Fouilles loi 2003	Charges de Diagnostics loi 2003	Charges Indirectes
Charges de Conseil Expertise Formation	Charges de Diagnostics loi 2001*	Charges de Structure
	Charges de Fouilles loi 2001*	Fiscalité
	Charges de Valorisation	
	Charges de Recherche	
	Charges de Fouilles programmées initiative INRAP**	

⁽⁴⁹⁾ A Számvevőszék 2016. évi éves jelentése, 566. o.

⁽⁵⁰⁾ Lásd a 29. lábjegyzetet.

⁽⁵¹⁾ A versenyhatóság a „teljes mértékben kielégítő számviteli eszközök” hiányát és az INRAP költségelszámolásában fennmaradó „hiányosságokat” említi.

3. szakasz: A támogató funkciók költségeit és az általános költségeket feldolgozzák. Ez a szakasz, amelyben a közvetett költségeket és az általános költségeket feldolgozzák, két lépésből áll:

- Az INRAP először a közvetett működési költségeket az azokkal összefüggő valamennyi régészeti tevékenységhez az egyes tevékenységekre fordított embernapok száma alapján rendeli hozzá.
- Ezt követően a második lépésben felosztja a versenypiaci és nem versenypiaci ágazat közös általános költségeit, beleértve a székhely és a központi támogató funkciók költségeit is. Ezeket a többletköltség-megközelítés alapján, egyedi felosztási kulcs alkalmazásával osztják fel. A közvetlenül nem felosztható általános költségeket a verseny előtt nyitott gazdasági ágazat esetében [...] %-os, a nem gazdasági ágazat esetében pedig [...] %-os arány szerint bontják le. Ezt az arányt két kritérium: egy 12 magánszektorbeli versenytárs referenciaértékén alapuló külső kritériumnak és a támogatási tevékenységek belső kritériumának az együttes alkalmazásával számítják ki. A [...] %-os arány e két forráskönyv átlagaként olyan felosztást eredményez, amely megfelel a többletköltségek elvének.
- Az adókölségeket is külön szabályok szerint osztják fel:
 - A területi gazdasági hozzájárulás (CET) 100 %-át a versenypiaci ágazathoz rendelték.
 - A kutatási és fejlesztési adójóváírást (CIR) a feltárási tevékenységhez rendelik.
 - A béradó teljes összegét a nem versenypiaci ágazathoz rendelik.

4. szakasz: A bevételek felosztása. A közvetlen bevételeket kiindulásképpen azok tevékenységi területéhez és szervezeti egységéhez rendelik. A támogatások felosztása a következőképpen történik:

- 2019 óta minden működési támogatást a nem versenypiaci ágazathoz rendelnek.
- A kutatási támogatás 100 %-át a kutatási tevékenységhez rendelik.

- (171) Ezen időszakot illetően a francia hatóságok rámutatnak arra, hogy az INRAP „A költségelszámolási, költségelszámolási és tanúsítási modell ellenőrzése” című szerződése alapján független könyvvizsgálóként megbízott könyvvizsgáló cég a 2018. évre vonatkozó megfelelőségi nyilatkozatában kijelenti, hogy az INRAP költségelszámolása „megfelel a számviteli elkülönítés elvének”, és „nem jelzi kereszttámogatás meglétét”.
- (172) A francia hatóságok rámutatnak, hogy a könyvvizsgáló azt is kijelentette, hogy „a jövőben tovább kell fejleszteni és javítani kell a közvetett költségek felosztásának módszerét”. Ezenkívül a francia hatóságok kifejtik, hogy a 2019. évre vonatkozó megfelelőségi nyilatkozatában a könyvvizsgáló nem ismételte meg a közvetett költségek felosztásának részletesebb módszertanára vonatkozó kérését, ami azt bizonyítja, hogy a módszertant időközben javították, és hogy a könyvvizsgáló ajánlását végrehajtották.
- (173) A francia hatóságok szerint a könyvvizsgáló a 2020. évre vonatkozóan ismét arra a következtetésre jutott, hogy „az INRAP költségelszámolása összhangban van az általános elszámolással, tartalmazza az abban rögzített valamennyi költséget, és tiszteletben tartja a számviteli elkülönítés elvét”, hogy „az INRAP költségelszámolása megfelel az általános számviteli elveknek”, és hogy „az INRAP költségelszámolásának jelenlegi bemutatása nem jelzi kereszttámogatás meglétét”.
- (174) Ezenkívül a francia hatóságok szerint a versenyhatóságnak tett kötelezettségvállalások részeként 2018-ban bevezetett költségelszámolás megjeleníti az INRAP nem gazdasági és gazdasági tevékenységeinek bevételeit és költségeit egy független tanácsadó cég által ajánlott módszer és felosztási kulcsok alapján, amelynek elvét a versenyhatóság bizonyára elfogadta, mivel az eddigiek során nem vonta kétségbe az INRAP kötelezettségvállalásainak teljesülését.
- (175) A francia hatóságok emlékeztetnek arra, hogy a számviteli elkülönítés elvének megfelelően az INRAP tevékenységeihez kapcsolódó költségeket a működési költségek közvetlen felosztásával és a strukturális költségek közvetett felosztásával határozzák meg, olyan egyedi felosztási kulcsok alapján, amelyek konzisztenciája és relevanciája mennyiségi okozati összefüggést biztosít a munkaegységekkel.

- (176) A francia hatóságok szerint az INRAP költségelszámolása így lehetővé teszi az INRAP egyes tevékenységeihez kapcsolódó összes költség pontos meghatározását, beleértve a nem gazdasági ágazat tevékenységeit is.
- (177) A francia hatóságok vitatják a panaszosnak a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban hivatkozott azon állítását, hogy az INRAP költségelszámolási módszere torzult.
- (178) Kifejtik, hogy a költségelszámolás és az állami támogatások összege közötti kapcsolaton kívül meglepőnek tartják az állami támogatások állítólagosan túlzottan magas szintjére vonatkozó megalapozatlan állítást. E támogatások összegét a Kulturális Minisztérium az INRAP közszolgálati feladatából eredő működési és költségvetési igények fényében becsüli meg. Ezt a becslést ezt követően benyújtják a Parlamentnek, amely költségvetési törvényben szereplő költségvetési előirányzatok formájában elfogadja azt. Az INRAP nem gazdasági ágazatának kifizetett működési támogatások (a Covid19-cel kapcsolatos támogatások nélkül) a 2018-as, 2019-es és 2020-as pénzügyi évben stabil szinten maradtak.
- (179) A francia hatóságok szerint a panaszos állítása annál is inkább téves, mivel e három pénzügyi év tekintetében e támogatások elégtelennek bizonyultak az ezen ágazat tevékenységeiből eredő valamennyi költség fedezésére, mivel a kötelezettségeket a versenypiaci ágazat bevételei fedezték ⁽⁵²⁾.
- (180) A francia hatóságok továbbá azzal érvelnek, hogy a független bíróságként eljáró Számvevőszéknek a hatályos nemzeti és európai szabványokkal összhangban kell megítélnie, ellenőriznie és értékelnie az államháztartást, beleértve a költségelszámolásra vonatkozó szabványokat is (lásd a fenti (169) preambulumbekzdésben említett 2012. évi rendeletet).
- (181) A Számvevőszék azonban nem indított eljárást az INRAP ellen. Éppen ellenkezőleg: az előzőekben említett módon a Számvevőszék a 2016. évi éves jelentésében kiemelte az INRAP költségvetési irányítási rendszerének javulását.
- (182) Ezenkívül a francia hatóságok rámutatnak arra, hogy 2020-ban a Kulturális Minisztérium belső kockázatkezelési részlege (MCIMR) üdvözölte az INRAP által a belsőkontroll-megközelítés fenntartása és javítása érdekében tett erőfeszítéseket. Ehhez hasonlóan 2021-ben az általános gazdaság- és pénzügyi felügyeletért felelős állami szerv (*Contrôle Général Économique et Financier – CGEfi*), amely többek között a 2017. április 7-i 2017–510. sz. rendelettel és a 2012. november 7-i 2012–1246. sz. rendelettel összhangban a gazdasági és pénzügyminiszter felügyelete alatt kontroll-, ellenőrzési és tanácsadási feladatokat lát el, megállapította, hogy az INRAP-nál az elkészített beszámolók minőségét garantáló belső költségvetési és számviteli kontroll végrehajtása eredményes, továbbá megállapította, hogy az INRAP belsőkontroll-intézkedései magas színvonalúak.
- (183) A fentiek alapján a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy az INRAP, amely már 2018 előtt megfelelt a számvitelre vonatkozó jogi és szabályozási standardoknak, tovább erősítette és finomította a meglévő költségelszámolási rendszert annak érdekében, hogy megfeleljen a folyamatosan bővülő követelményeknek, köztük a versenyhatóság által 2018-ban előírtaknak, továbbá hogy a könyvvizsgálói nyilatkozatokkal is alátámasztott módon a lehető legpontosabban elhatárolja az állami forrásokból finanszírozott közszolgáltatási tevékenységeihez kapcsolódó kiadásokat és bevételeket a versenypiaci tevékenységekhez kapcsolódó kiadásoktól és bevételektől.

5.4. A kereszttámogatás hiánya és a vitatott intézkedések összeegyeztethetősége

5.4.1. Franciaország érve a kereszttámogatás hiánya mellett

- (184) Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeikben a francia hatóságok kifejtik, hogy az állami támogatásokkal kapcsolatos bizonyítási teherre vonatkozó elvekkel összhangban az Európai Bizottság feladata a támogatás fennállásának bizonyítása.
- (185) A francia hatóságok szerint az Európai Unió Törvényszéke megállapította, hogy a bizottsági határozat terhelő bizonyítékainak és indokolásának „lehetővé kell tennie az érdekelték számára a meghozott intézkedés indokainak megismerését, a hatáskörrel rendelkező bíróság számára pedig a felülvizsgálati jogkörének gyakorlását” ⁽⁵³⁾. Kifejtik továbbá, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatából következik, hogy a Bizottságnak „biztosítani kell, hogy a rendelkezésére álló információk, még ha hiányosak és töredékesek is, [...] elegendő alapot nyújtsanak annak megállapításához” ⁽⁵⁴⁾, hogy támogatásra került sor.

⁽⁵²⁾ A francia hatóságok által szolgáltatott információk szerint az INRAP nem gazdasági tevékenységei 1,88 millió EUR veszteséget termeltek a 2018–2020 közötti időszakban.

⁽⁵³⁾ A Törvényszék 2016. július 14-i ítélete, Németország kontra Bizottság, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, 59. pont.

⁽⁵⁴⁾ A Bíróság 2009. szeptember 17-i ítélete, Európai Közösségek Bizottsága kontra MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, 56. pont.

- (186) A francia hatóságok szerint a kereszttámogatás fennállásának bizonyítása során a Bíróság pontosította, hogy nem zárható ki, hogy „a különböző tevékenységeire vonatkozó külön könyvelés hiányában fennállt a kereszttámogatás veszélye [...], amit szintén a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia” ⁽³⁵⁾.
- (187) A francia hatóságok szerint azonban, tekintettel arra, hogy az INRAP valóban rendelkezett költségelszámolási rendszerrel a versenypiaci és nem versenypiaci tevékenységeire vonatkozóan – még ha e rendszer a francia hatóságok saját bevallása szerint nem is volt tökéletes –, nem állapítható meg ok-okozati összefüggés a meglévő, de nem tökéletes költségelszámolás és a kereszttámogatás fennállása között.
- (188) Így a francia hatóságok szerint az a tény, hogy a Számvevőszék vagy a versenyhatóság rámutatott arra, hogy az INRAP költségelszámolása javítható, egyáltalán nem bizonyítja a kereszttámogatást.
- (189) E tekintetben emlékeztetnek arra, hogy a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy „a felperesek állításával ellentétben az a tény, hogy a Bizottság sürgette a francia kormányt, hogy biztosítsa a La Poste számviteli rendszerének jövőbeli javítását, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy a Bizottság a [vitatott] határozat elfogadásával elismerte a kereszttámogatás fennállását” ⁽³⁶⁾.

5.4.1.1. A finanszírozás összeegyeztethetősége az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján

- (190) Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatos észrevételeikben a francia hatóságok kifejtik, hogy a kulturális örökség megőrzésének célja az INRAP-nak nyújtott állami támogatást eredményezhetett, bár versenypiaci tevékenységei költségeinek csak kis része tekintetében.
- (191) A francia hatóságok azonban azzal érvelnek, hogy az EVEHA által az eljárás megindításáról szóló határozatra válaszul tett észrevételekkel ellentétben nem kell bizonyítaniuk a közszolgáltatási költségeknek az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról szóló határozat értelmében vett szigorú és szükséges ellentételezését ⁽³⁷⁾.
- (192) A francia hatóságok, mivel úgy vélték, hogy az INRAP versenypiaci tevékenységeihez nyújtott finanszírozás állami támogatásnak minősíthető, azt az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke, pontosabban az említett cikk végrehajtása céljából elfogadott SA.42681. sz. keretprogram alapján jelentették be.
- (193) E tekintetben a francia hatóságok rámutatnak arra, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke előírja, hogy a kulturális örökség megőrzéséhez nyújtott támogatás összeegyeztethető a belső piaccal. A francia hatóságok azzal érvelnek, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke (2) bekezdésének b) pontja a következőkre vonatkozik: „tárgyi örökség, beleértve valamennyi ingó vagy ingatlan kulturális örökségi formát, a régészeti lelőhelyeket, emlékműveket, történelmi emlékhelyeket és épületeket; a kulturális örökséghez kapcsolódó vagy a tagállam illetékes hatóságai által hivatalosan kulturális vagy természeti örökséggé nyilvánított természeti örökség”.
- (194) Ezenkívül kifejtik, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] támogatás formája ... lehet” konkrétan „b) működési támogatás”, amely elvet az EVEHA a beadványában megkérdőjelezni látszik.
- (195) A francia hatóságok szerint az elszámolható költségek tekintetében az INRAP-nak működési támogatásként kifizetett támogatás főként az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke (5) bekezdése d), e) és f) pontjának hatálya alá tartozik. Konkrétan lehetővé tette az ország egész területén a régészeti feltárások elvégzéséhez szükséges helyiségek bérleti és felszerelési költségeinek, valamint az összes tudományos szakterület és állandó csoport rendelkezésre állásának biztosításához szükséges személyzeti költségek finanszírozását annak érdekében, hogy az ország egész területén és minden környezetben biztosítsák a működési kapacitást.

⁽³⁵⁾ A Bíróság 2010. június 10-i ítélete, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, 50. pont.

⁽³⁶⁾ A Törvényszék 1998. március 25-i ítélete, FFSA és társai kontra Bizottság, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, 193. pont.

⁽³⁷⁾ A Bizottság 2021/21/EU határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról (HL L 7., 2012.1.11., 3. o.).

- (196) A francia hatóságok szerint tehát ellentétben azzal, amit az EVEHA az észrevételeiben állít, az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke és az SA.42681. sz. keretprogram elegendő jogalapot képez az INRAP működési költségeinek finanszírozásához, mivel a többi feltétel teljesülése megállapítható.
- (197) A francia hatóságok hangsúlyozzák továbbá, hogy a nyújtott támogatás megfelel az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének (6) és (7) bekezdésében meghatározott intenzitási feltételeknek, amelyek lehetővé teszik a kedvezményezett számára, hogy észszerű nyereséget vegyen figyelembe. A francia hatóságok szerint az észszerű nyereség nem vitatható, tekintettel az INRAP (bevételeihez mérten) alacsony, [0,5–2,0] %-os működési nyereségére⁽⁵⁸⁾, amelynek „igen csekély” mértékét a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozat (93) preambulumbekkezdésében megállapította.

5.4.1.2. A finanszírozás összeegyeztethetősége az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján

- (198) Másodlagosan a francia hatóságok kifejtik, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján mentesített SA.42681. sz. keretprogram esetleges alkalmazhatósága ellenére megalapozottak a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban az INRAP-nak a 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján nyújtott támogatás esetleges összeegyeztethetőségével kapcsolatban tett észrevételek.
- (199) A francia hatóságok előadása szerint az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy összeegyeztethetőnek tekinthető a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (200) A francia hatóságok megjegyzik, hogy a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy mely projektek és tevékenységek kapcsolódnak a kultúra előmozdításához és a kulturális örökség megőrzéséhez.
- (201) Kifejtik, hogy nagyságrendtől és kontextustól függetlenül az INRAP által végrehajtott valamennyi művelet – függetlenül attól, hogy nem gazdasági vagy gazdasági jellegű-e – a helyszínen és az azt követő vizsgálati szakaszokban hozzájárul a régészeti örökség megőrzéséhez és a kultúrpolitikai célkitűzésekhez, többek között a tudományos ismeretek általános javítása, valamint a régészeti örökség védelme és ezáltal előmozdítása révén.
- (202) Azzal érvelnek, hogy a finanszírozás, amely nélkül az INRAP nem tudná ellátni feladatait, teljes mértékben a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítására irányul.
- (203) Fenntartják, hogy a finanszírozás szükséges ahhoz, hogy az INRAP teljesíteni tudja a régészeti örökség védelmére, előmozdítására és megőrzésére irányuló küldetését. Emellett megfelelő és arányos is. E finanszírozás nélkül az INRAP – amely végső menedékes szolgáltatóként köteles feltárásokat végezni – nem lenne képes önállóan, kizárólag a régészeti feltárási tevékenységeiből származó bevételek alapján viselni az e kötelezettségekkel járó költségeket. Ebből következik, hogy e finanszírozás hiányában az INRAP régészeti örökség védelmére, előmozdítására és megőrzésére irányuló feladatainak egy része hosszú távon nem lenne fenntartható.
- (204) Az INRAP-nak nyújtott finanszírozás a lehető legszorosabban igazodik az INRAP költségvetési, pénzügyi és operatív igényeihez. A hivatalos vizsgálati eljárás megindítását megelőzően a francia hatóságok azzal érveltek, hogy a 2008–2020 közötti időszakra vonatkozóan az INRAP bevételarányos működési nyeresége igen csekély mértékű volt: mindössze [0,5–2,0] %-ot, összességében [...] millió EUR-t tett ki. A francia hatóságok szerint az INRAP ezért nem részesül állami forrásokból nyújtott „túlfinanszírozásban” annak érdekében, hogy valamennyi tevékenységét ellássa.
- (205) A hivatalos vizsgálati eljárás során a francia hatóságok a 2008–2021 közötti időszakra vonatkozóan részletes adatokat szolgáltatottak az INRAP gazdasági és nem gazdasági tevékenységeihez kapcsolódó bevételekről és kiadásokról is:

⁽⁵⁸⁾ A működési nyereség kiszámítása a költségekkel csökkentett bevételek és a költségek hányadosaként történik.

4. táblázat

Bevételek és kiadások az INRAP nem gazdasági ágazatában a 2008–2021 közötti időszakban

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
FINANCEMENTS PUBLICS DU SECTEUR NON-ECONOMIQUE															
Taxe affectée (RAP)															
Activité non-économique de l'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvention de fonctionnement MC															
Activité non-économique de l'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvention Autres entités publiques															
Projets de recherche et diffusion spécifiques de l'INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total financements	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
DEPENSES DU SECTEUR NON-ECONOMIQUE															
Diagnostics	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Opérations 2001	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Recherche	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Valorisation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCE	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total dépenses	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Solde du secteur non-concurrentiel :															[...]

5. táblázat

Bevételek és kiadások az INRAP gazdasági ágazatában a 2008–2021 közötti időszakban

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
RECETTES DU SECTEUR ECONOMIQUE															
Fouilles loi 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fouilles AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Prestations scientifiques	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Conseil, expertise, formation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sous total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Subvention pour charges de SP	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
Total recettes secteur concurrentiel	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
DEPENSES DU SECTEUR ECONOMIQUE															
Fouilles loi 2003	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Fouilles AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Prestations scientifiques	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Conseil, expertise, formation	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sous total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Total dépenses après imputation du CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Solde du secteur concurrentiel :															[...]

- (206) A francia hatóságok által szolgáltatott információkból kitűnik továbbá, hogy az INRAP gazdasági ágazatának egyenlege (a bevételek és kiadások közötti különbségként értelmezve) a 2008–2021 közötti időszakban körülbelül [...] millió EUR, ami a teljes időszakra vonatkozóan [2,8–4,6] %-os működési nyereséget jelent.
- (207) A francia hatóságok továbbá kifejtik, hogy az INRAP tevékenységeinek finanszírozása nem befolyásolja a kereskedelmi feltételeket és a versenyt a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (208) A francia hatóságok szerint a finanszírozás igen korlátozott hatással van a kereskedelemre, annál is inkább, mivel jellegénél fogva elsősorban nemzeti feladatokat és szolgáltatásokat, valamint közszolgáltatási költségeket generáló feladatokat érint. A piaca gyakorolt esetleges negatív hatások rendkívül korlátozottak, amint azt az INRAP által a feltérási piacon felszámított árak is bizonyítják, amelyek a francia hatóságok szerint – a panaszos állításával ellentétben – nem befolyásolják a kereskedelmi feltételeket, nem minősülnek felfaló árazásnak, és nem eredményeznek kizorító hatást, annál is inkább, mivel a vizsgált időszakban átlagosan magasabbak voltak, mint a megelőző régészet területén működő más gazdasági szereplők által felszámított árak. E tekintetben a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy az INRAP versenypiaci tevékenységei keretében ügyel arra, hogy az egyes műveletekből származó esetleges nyeresége észszerű maradjon. Kifejtik, hogy a versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatát követően az INRAP olyan eszközt vezetett be, amellyel a feltérási szerződésekre vonatkozó ajánlatainak benyújtását megelőzően műveletenként számítja ki árrését. Ez az eszköz lehetővé teszi a módszertan szabványosítását, miközben biztosítja, hogy az INRAP automatikusan nyereséget termeljen. Így az INRAP minden egyes művelet esetében biztosítja, hogy az előre jelzett nettó árrés maradéktalanul figyelembe vegye az összes költséget. A francia hatóságok szerint ebből az következik, hogy az INRAP soha nem kerülhet olyan helyzetbe, amelyben felfaló árazást alkalmazhatna.

- (209) Ezenkívül, ami a közös érdekű célkitűzéshez való hozzájárulást illeti, a francia hatóságok szerint nem kétséges, hogy a pozitív hatások messze felülmúlják az esetleges negatív hatásokat, mivel a régészeti örökség megőrzése formájában jogszerű közérdekű cél megvalósításáról van szó, amelynek eszközeit a tagállamok határozzák meg, és amelynek jelentőségét az EUMSZ is elismeri, például a nemzeti régészeti kincsek tekintetében a 36. cikkében.
- (210) Végezetül a francia hatóságok megállapítják, hogy az INRAP-nak nyújtott finanszírozás tekintetében a 107. cikk (3) bekezdésének d) pontjában foglalt valamennyi összeegyeztethetőségi kritérium teljesül.

6. A SZÓBAN FORGÓ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

6.1. A SZÓBAN FORGÓ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

- (211) A szóban forgó két intézkedést, nevezetesen i. az INRAP nem gazdasági tevékenységei és gazdasági tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatást, valamint ii. a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokat e határozat 3.1.1. és 3.1.2. szakasza ismerteti.
- (212) Az eljárás megindítását követően a Bizottsághoz sem az EVEHA-tól, sem Franciaországtól nem érkezett olyan észrevétel, amely megkérdőjelezte volna ezen intézkedések azonosítását.
- (213) Következésképpen a Bizottság a következő elemzést végezte el.

6.2. Állami támogatás fennállása

- (214) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”
- (215) Ebből következik, hogy ahhoz, hogy valamely intézkedés az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében állami támogatásnak minősüljön, a következő együttes feltételeknek kell teljesülniük:
- az intézkedésnek az államnak betudhatónak kell lennie és azt állami forrásokból kell finanszírozni;
 - az intézkedésnek szelektívnek kell lennie, és gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás javát kell szolgálnia;
 - az intézkedésnek gazdasági előnnyel kell járnia; valamint
 - az intézkedésnek torzítania kell a versenyt, vagy a verseny torzításával kell fenyegetnie, és érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet.
- (216) Mivel együttes feltételekről van szó, ha egyikük nem teljesül, az intézkedés nem minősíthető az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.

6.2.1. A megelőző régészeti feltárásokkal kapcsolatos közszolgáltatási költségek támogatása

6.2.1.1. A vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalma

- (217) Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a vállalkozás fogalma kiterjed valamennyi gazdasági tevékenységet végző jogalanyra, függetlenül annak jogállásától és finanszírozásának módjától” ⁽⁵⁹⁾. Egy adott jogalany vállalkozásnak minősítése ezért kizárólag az általa végzett tevékenységek jellegétől függ. A Bíróság szerint „minden olyan tevékenység, amely áruk és szolgáltatások kínálását foglalja magába a piacon, gazdasági tevékenységnek minősül” ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ A Bíróság 2000. szeptember 12-i ítélete, Pavlov és társai, C-180/98–C-184/98 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2000:428, 74. pont.

⁽⁶⁰⁾ Lásd: a Bíróság 1987. június 16-i ítélete, Bizottság kontra Olaszország, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7. pont; a Bíróság 1998. június 18-i ítélete, Bizottság kontra Olaszország, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, 36. pont; a Bíróság 2000. szeptember 12-i ítélete, Pavlov és társai, C-180/98–C-184/98 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2000:428, 75. pont.

- (218) A (19)–(21) preambulumbekkezdésben említettek szerint a megelőző régészeti feltárások piacát a 2003. augusztus 1-jei 2003-707. sz. törvény nyitotta meg a verseny előtt. A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-8. cikkének megfelelően a projektgazdák a következő szolgáltatók közül választhatnak az állami előírás végrehajtása céljából: i. INRAP, ii. helyi vagy regionális régészeti osztály, vagy iii. bármely más köz- vagy magánjogi jogalany, feltéve, hogy tudományos szakértelmét az állam akkreditálja.
- (219) A Bizottság megjegyzi, hogy az INRAP díjalapú szolgáltatásokat kínál a megelőző régészeti feltárások szabályozatlan piacán, hogy lehetővé tegye a projektgazdák számára a kormányzati előírások teljesítését a területfejlesztési projektek végrehajtása előtt ⁽⁶¹⁾.
- (220) Az INRAP megelőző régészeti feltárási tevékenysége tehát gazdasági tevékenységnek minősül. Ezt a gazdasági tevékenységként való minősítést ugyanis egyaránt elismerte a versenyhatóság a 2017. június 1-jei határozatában ⁽⁶²⁾, valamint annak elődje (Versenytanács, *Conseil de la Concurrence*) az INRAP elődjéről, az AFAN-ról szóló, 1998. május 19-i véleményében ⁽⁶³⁾.
- (221) Így nem kétséges, hogy a megelőző régészeti feltárások piacán az INRAP valóban az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett vállalkozásnak minősül.
- (222) Ezt a Bizottság által már az eljárás megindításáról szóló határozatában levont következtetést a francia hatóságok nem vitatják.

6.2.1.2. Az állami források felhasználása és az intézkedés államnak való betudhatósága

- (223) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint kizárólag a valamely tagállam által nyújtott vagy az állami forrásokat felhasználó intézkedések minősülhetnek állami támogatásnak. A közvetlenül az állam által vagy közvetve állami forrás útján biztosított előny, valamint az ilyen intézkedés államnak való betudhatósága az állami támogatás meglétének két különálló, kumulatív feltétele ⁽⁶⁴⁾.
- (224) Először is az államnak való betudhatóságra vonatkozó kritériumot illetően említést érdemel, hogy az INRAP finanszírozását a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.524-1. cikke írja elő ⁽⁶⁵⁾. Ezenkívül a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokat a Kulturális Minisztérium nyújtja.
- (225) Ennélfogva nem kétséges, hogy az intézkedés az államnak tudható be.
- (226) Másodszor: az állami források kritériumát illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állami források magukban foglalják a közzféra valamennyi forrását ⁽⁶⁶⁾. Az állami források átruházása számos formát ölthet, így lehet közvetlen támogatás, kölcsön, kezességvállalás, a vállalkozások tőkéjébe való közvetlen beruházás és természetbeni juttatás is ⁽⁶⁷⁾. A közjogi jogalanyok által nyújtott közvetlen támogatások jellegüknél fogva állami források.
- (227) Így a versenypiaci ágazatnak nyújtott potenciális támogatásra vonatkozó szóban forgó intézkedés a francia államnak tudható be, és azt állami forrásokból nyújtják.
- (228) Ezt a Bizottság által már az eljárás megindításáról szóló határozatában levont következtetést a francia hatóságok ugyancsak nem vitatják.

⁽⁶¹⁾ Lásd ebben az értelemben e határozat (19)–(20) preambulumbekkezdését.

⁽⁶²⁾ Lásd a versenyhatóság 2017. június 1-jei határozatának 57. pontját: „[...] a megelőző régészeti feltárások, amelyek céljai és eljárásai eltérnek a régészeti folyamat többi szakaszától, [...] a 2003. évi törvényben pontosan meghatározott és körülírt gazdasági tevékenységnek minősülnek”.

⁽⁶³⁾ A Versenytanács 1998. május 19-i 98-A-07. sz. véleménye a nemzeti és az uniós versenyjogi szabályoknak a megelőző régészeti feltárási tevékenységekre történő alkalmazásáról szóló vélemény iránti kérelemről: „a megelőző régészeti feltárások végzése gazdasági tevékenység”.

⁽⁶⁴⁾ Lásd például: a Bíróság 2002. május 16-i ítélete, Franciaország kontra Bizottság (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24. pont; a Törvényszék 2006. április 5-i ítélete, Deutsche Bahn kontra Bizottság, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103. pont.

⁽⁶⁵⁾ Lásd e határozat (35) preambulumbekkezdését.

⁽⁶⁶⁾ A Törvényszék 1996. december 12-i ítélete, Air France kontra Bizottság, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, 56. pont.

⁽⁶⁷⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény (HL C 262., 2016.7.19., 1. o.), 51. pont.

6.2.1.3. Az intézkedés szelektív jellege

- (229) Ahhoz, hogy állami támogatásnak minősüljön, az intézkedésnek szelektívnek kell lennie, azaz az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében előnyben kell részesítenie „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”.
- (230) Csak az INRAP részesült a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásban, bár az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett más vállalkozások ugyanabban az ágazatban tevékenykednek, mint amelyben az INRAP működik. Egyedi támogatás esetén vélemezni kell az intézkedés szelektivitását ⁽⁶⁸⁾. Az INRAP az egyetlen olyan szervezet, amely ilyen támogatásban részesül. Az intézkedés tehát az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében szelektív. Ezt a Bizottság által már az eljárás megindításáról szóló határozatában levont következtetést a francia hatóságok ugyancsak nem vitatják.

6.2.1.4. Gazdasági előny megléte

- (231) Az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában a gazdasági előny olyan előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni ⁽⁶⁹⁾. Mind a pozitív gazdasági előnyök biztosítása, mind a gazdasági terhek alóli mentesítés ⁽⁷⁰⁾ előnyt jelenthet. Ez utóbbi olyan átfogó kategória, amelybe a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő valamennyi teher csökkentése beletartozik ⁽⁷¹⁾.
- (232) Az előny meglétének értékeléséhez össze kell hasonlítani a vállalkozásnak az intézkedést követő pénzügyi helyzetét azzal a pénzügyi helyzettel, amelyben akkor lett volna, ha az intézkedést nem vezették volna be ⁽⁷²⁾. Mivel csak az intézkedésnek a vállalkozásra gyakorolt hatása számít, lényegtelen, hogy az előny a vállalkozásra nézve kötelező-e, azaz azt nem kerülhette el, illetve nem tudta visszautasítani ⁽⁷³⁾.
- (233) Az állam által előírt szabályozási kötelezettségekből fakadó költségek elvben tekinthetők a gazdasági tevékenységgel járó költségekhez kapcsolódónak, aminek alapján az ilyen költségek kompenzációja előnyt biztosít a vállalkozás számára ⁽⁷⁴⁾. Ez azt jelenti, hogy az előny meglétét elvben nem zárja ki az a tény, hogy az előny nem haladja meg a szabályozási kötelezettség előírásából fakadó költségek kompenzációjához szükséges összeget. Ugyanez vonatkozik azon költségek alóli mentesítésre is, amelyek az állami intézkedésből fakadó ösztönző hiányában nem merültek volna fel a vállalkozásnál, mivel ezen ösztönző hiányában a vállalkozás másképp szervezte volna a tevékenységeit.
- (234) A szóban forgó esetben az intézkedés egy éves támogatásból áll, amely kompenzálja az INRAP-ot a megelőző régészeti feltárások végső menedékes szolgáltatójaként rá háruló kötelezettségekből eredő veszteségeikért. Következésképpen e költségek ellentételezése főszabály szerint gazdasági előnyhöz juttatja az INRAP-ot.
- (235) A gazdasági előny abból ered, hogy az INRAP mentesül bizonyos olyan gazdasági terhek alól, amelyek a költségvetését terheltek volna, és olyan pénzügyi bevételekből részesül, amelyeket rendes piaci feltételek mellett nem kapott volna meg. Ezt a Bizottság által már az eljárás megindításáról szóló határozatában levont következtetést a francia hatóságok ugyancsak nem vitatják.

⁽⁶⁸⁾ Lásd: a Bíróság 2015. június 4-i ítélete, Bizottság kontra MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60. pont.

⁽⁶⁹⁾ A Bíróság 1996. július 11-i ítélete, SFEI és társai, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, 60. pont; a Bíróság 1999. április 29-i ítélete, Spanyolország kontra Bizottság, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, 41. pont.

⁽⁷⁰⁾ Mint például adókedvezmények vagy a társadalombiztosítási járulékok csökkentése.

⁽⁷¹⁾ A Bíróság 1994. március 15-i ítélete, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, 13. pont; a Bíróság 2000. szeptember 19-i ítélete, Németország kontra Bizottság, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, 25. pont; a Bíróság 1999. május 19-i ítélete, Olaszország kontra Bizottság, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, 15. pont; a Bíróság 2005. március 3-i ítélete, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, 36. pont.

⁽⁷²⁾ A Bíróság 1974. július 2-i ítélete, Olaszország kontra Bizottság, 173/73, ECLI:EU:C:1974:71, 13. pont.

⁽⁷³⁾ a Bizottság 2004/339/EK határozata (2003. október 15.) az Olaszország által a RAI SpA javára végrehajtott intézkedésekről (HL L 119., 2004.4.23., 1. o.), (69) preambulumbekkezdés; Fennelly főtanácsnok C-251/97. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyre vonatkozó 1998. november 26-i indítványa, ECLI:EU:C:1998:572, 26. pont.

⁽⁷⁴⁾ A Törvényszék 2015. március 25-i ítélete, Belgium kontra Bizottság, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, 74–78. pont.

- (236) Észrevételeikben a francia hatóságok azzal érvelnek, hogy a közszolgáltatási költségek kompenzációja nem az Altmark-ítélet értelmében vett közszolgáltatásért járó kompenzációnak, hanem az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének hatálya alá tartozó működési támogatásnak minősül. Ezzel az érveléssel a francia hatóságok hallgatólagosan elfogadják, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatás révén az INRAP gazdasági előnyhöz jut (csak az állami támogatás tartozik az általános csoportmentességi rendelet hatálya alá).
- (237) Amint azonban arra a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában rámutatott, a közszolgáltatási költségek kompenzációjaként nyújtott támogatások esetében a gazdasági előny másodlagosan és a teljesség kedvéért az Altmark-ítélet⁽⁷⁵⁾ fényében is értékelhető. Az ítélet megállapította, hogy a közszolgáltatásért járó kompenzáció keretében az előny nyújtása négy együttes feltétel teljesülése esetén zárható ki:
- (1) a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségeknek kell terhelnie és e kötelezettségeknek egyértelműen meghatározottaknak kell lenniük;
 - (2) a kompenzáció kiszámításának alapjául szolgáló paramétereket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani;
 - (3) a kompenzáció nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre;
 - (4) amikor a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez közlekedési eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek teljesítésekor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre.
- (238) Az Altmark-ítéletben meghatározott feltételek kumulatív jellege miatt ahhoz, hogy a kompenzáció az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősüljön, elegendő, ha a feltételek egyike nem teljesül.
- (239) A többi feltétel vizsgálatától függetlenül egyértelmű, hogy legalább a negyedik kritérium nem teljesül, mivel az INRAP-ot nem közbeszerzési eljárás keretében bízták meg feladatokkal, és nincs bizonyíték arra, hogy az ellentételezés összege megfelel egy jól vezetett vállalkozás költségeinek.
- (240) A Bizottság ezért megállapítja, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében gazdasági előnyt biztosítanak az INRAP számára.

6.2.1.5. A verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt hatás

- (241) Az állam által nyújtott intézkedés akkor tekinthető úgy, hogy torzíttja a versenyt vagy azzal fenyeget, ha feltehetően erősíti a kedvezményezett más versenytárs vállalkozásokkal szembeni versenypozícióját⁽⁷⁶⁾.
- (242) Gyakorlati szempontból általában akkor áll fenn az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti versenytorzulás, amikor az állam pénzügyi előnyt biztosít egy olyan liberalizált ágazat valamely vállalkozásának, ahol verseny zajlik vagy verseny alakulhatna ki⁽⁷⁷⁾.
- (243) A (19)–(21) preambulumbekkezdésben említettek szerint a megelőző régészeti feltárások piacát a 2003. augusztus 1-jei 2003-707. sz. törvény nyitotta meg a verseny előtt. Ezért az INRAP-nak a gazdasági tevékenységeivel összefüggésben nyújtott bármely pénzügyi előny (például a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások odaítélése) alkalmas arra, hogy megerősítse versenypozícióját más megelőző régészeti szolgáltatókkal szemben, legalábbis 2003. augusztus 1-je óta.

⁽⁷⁵⁾ A Bíróság 2003. július 24-i ítélete, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, 87–95. pont.

⁽⁷⁶⁾ A Bíróság 1980. szeptember 17-i ítélete, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11. pont; a Törvényszék 2000. június 15-i ítélete, Alzetta, T-298/97, T-312/97 stb. egyesített ügyek, ECLI:EU:T:2000:151, 80. pont.

⁽⁷⁷⁾ a Törvényszék 2000. június 15-i ítélete, Alzetta, T-298/97, T-312/97 stb. egyesített ügyek, ECLI:EU:T:2000:151, 141–147. pont. a Bíróság 2003. július 24-i ítélete, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (244) Ami a kereskedelemre gyakorolt hatás kritériumát illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem szükséges megállapítani, hogy a támogatás ténylegesen érinti-e a tagállamok közötti kereskedelmet, hanem csak azt, hogy a támogatás alkalmas-e az ilyen kereskedelem befolyásolására ⁽⁷⁸⁾.
- (245) A 2003. augusztus 1-jei 2003-707. sz. törvény lehetővé tette más tagállamok gazdasági szereplői számára, hogy belépjenek a francia piacra. Következésképpen az a pénzügyi előny, amelyre az INRAP tesz szert azáltal, hogy egy versenypiaci ágazatban közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások formájában részesül támogatásban, alkalmas arra, hogy megnehezítse e gazdasági szereplők piacra lépését, és érintse a tagállamok közötti kereskedelmet. Ezt a Bizottság által már az eljárás megindításáról szóló határozatában levont következtetést a francia hatóságok ugyancsak nem vitatják.
- 6.2.1.6. A közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások támogatásnak minősítésére vonatkozó következtetés
- (246) A hivatalos vizsgálati eljárás keretében a Bizottsághoz nem érkezett olyan észrevétel, amely megváltoztatná azon értékelését, amely szerint a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokat állami támogatásnak kell minősíteni.
- (247) Következésképpen a fenti okok miatt a Bizottság megállapítja, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások az INRAP javára nyújtott állami támogatásnak minősülnek.
- 6.2.2. *Az INRAP államilag támogatott nem versenypiaci tevékenységei és versenypiaci tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatás*
- 6.2.2.1. Az INRAP-nál alkalmazott számviteli elkülönítés
- (248) Amint azt az EVEHA kifejtette (lásd a (86) preambulumbekendést), a panasz lényege az INRAP nem gazdasági tevékenységei és gazdasági tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatás.
- (249) Az eljárás megindításáról szóló határozatában a Bizottság részletes kétségeit fejezte ki a számviteli elkülönítés hiányával kapcsolatban, amely kizárná az INRAP „nem versenypiaci” tevékenységei és „versenypiaci” tevékenységei közötti kereszttámogatást. A Bizottság azonban nem jutott végleges következtetésre az elkülönítés e hiányáról, ennél fogva pedig arról, hogy az INRAP ilyen módon részesülhetett-e állami támogatásban.
- (250) Tekintettel az INRAP által bevezetett költségelszámolási rendszer megfelelőségének vizsgálatával kapcsolatos nehézségekre, a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában nem foglalt véglegesen állást az esetleges kereszttámogatásból eredő állami támogatás fennállásáról, de megjegyezte, hogy mindenképpen értékelheti a belső piaccal való összeegyeztethetőséget.
- (251) Az eljárás megindításáról szóló határozathoz fűzött észrevételeiben azonban az EVEHA azzal érvel (lásd a (75) és azt követő preambulumbekendéseket), hogy a Bizottság mindaddig nem foglalhat állást egy intézkedés összeegyeztethetőségéről, amíg előzetesen meg nem állapítja, hogy az intézkedés állami támogatásnak minősül-e. Ezt az álláspontot a Bíróság is megerősítette a Vattenfall-ügyben a közelmúltban hozott ítéletében ⁽⁷⁹⁾.
- (252) A Bizottságnak ezért először meg kell állapítania, hogy fennáll-e állami támogatás, mielőtt határozatot hozna az esetleges kereszttámogatásból eredő, ilyennek minősülő támogatás esetleges összeegyeztethetőségéről.
- (253) A hivatalos vizsgálati eljárás során a Bizottság e tekintetben észrevételeket kapott az EVEHA-tól (lásd a (72) preambulumbekendést), amely megismételte azon álláspontját, hogy 2008 és 2021 között nem volt megbízható számviteli elkülönítés.
- (254) Hasonlóképpen, a Bizottság megkapta a francia hatóságok érveit (lásd az 5.3. szakaszt), amelyek szerint 2008 és 2018 között az INRAP már rendelkezett költségelszámolási rendszerrel, bár az „javítható” volt (lásd a (164) preambulumbekendést), és hogy az INRAP már 2015 előtt megkezdte „egy olyan költségelszámolás bevezetését, amellyel javítható a költségtényezők áráira, valamint azok szerkezetére és változó összetevőire vonatkozó információk minősége” (lásd a (165) preambulumbekendést). A francia hatóságok hivatkoznak továbbá a versenyhatóság 2017. évi határozatára ⁽⁸⁰⁾, amely nem állapította meg a versenypiaci és a nem versenypiaci tevékenységek megfelelő számviteli elkülönítésének „hiányát”, ugyanakkor megjegyezte, hogy „a rendszer javítható”. Végül a francia hatóságok jelzik, hogy az INRAP költségelszámolása legalább 2018 után alkalmas volt

⁽⁷⁸⁾ Lásd: a Bíróság 2015. január 14-i ítélete, Eventech kontra The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 65. pont; a Bíróság 2013. május 8-i ítélete, Libert és társai, C-197/11 és C-203/11 egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2013:288, 76. pont.

⁽⁷⁹⁾ A Bíróság 2024. június 13-i ítélete, Bizottság kontra Hollandia, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, 35. pont.

⁽⁸⁰⁾ Lásd a 29. lábjegyzetet.

a kereszttámogatás kizárására, mivel azt az előző években megerősítették (lásd a (170) preambulumbekendést). Ezt egy 2018 és 2020 között független könyvvizsgálóként megbízott könyvvizsgáló cég állapította meg (lásd a (170)–(173) preambulumbekendést).

- (255) E megfontolásokon túlmenően a Bizottság azt állítja, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás során tudomásul vette a párizsi kereskedelmi bíróság (*Tribunal de Commerce de Paris*) által az EVEHA által az INRAP ellen (2018. december 31-én) az INRAP állítólagos versenyellenes gyakorlatai miatt elszenvedett kár megtérítése iránt indított kereset keretében megrendelt, 2023. december 18-i szakértői jelentést.
- (256) Maga a szakértői jelentés a (254) preambulumbekendésben említett független könyvvizsgáló által korábban elvégzett ellenőrzésen alapul. A szakértő tanú következtetése a következő:

„Következésképpen az általunk megfelelőnek ítélt valamennyi ellenőrzés elvégzését követően megerősítjük, hogy az INRAP 2021. július 1-jei közleményében szereplő adatok az INRAP költségelszámolási rendszeréből származnak, amely összhangban van az általános elszámolással.

Az e jelentésben ismertetett és a fentiekben összefoglalt okokból validálni tudjuk az árbevételi adatokat (a nyereség és a nonprofit szektor szerinti bontásban) [félkövér betűtípussal a szakértő tanú kiemelése].

A költségadatokat (a két tevékenységi ágazat közvetlen és közvetett költségei közötti százalékos megoszlást) azonban nem tudjuk validálni, mivel nem létezik kellően objektív és megbízható kritériumokkal alátámasztott módszertan bizonyos közvetett költségek felosztására [félkövér betűtípussal a szakértő tanú kiemelése].

Ez önmagában nem jelenti azt, hogy az INRAP által a közvetett költségek felosztására vonatkozóan szolgáltatott adatok szükségszerűen tévesek. Azt jelenti, hogy jelenleg az e költségeknek a két tevékenységi ágazat (profitorientált és nonprofit) közötti felosztására használt fő felosztási kulcs nincs kellően alátámasztva ahhoz, hogy lehetővé tegye a validálást, különösen mivel az INRAP által használt felosztási kulcs eltér a hasonló gazdasági ágazatokban általában alkalmazott gyakorlattól.” [a Bizottság kiemelése]

- (257) A Bizottság megjegyzi, hogy ahhoz, hogy egy nem gazdasági tevékenység finanszírozása az állami támogatási szabályok hatályán kívül essen, az érintett tagállamnak biztosítania kell, hogy a finanszírozás semmilyen körülmények között ne lehessen felhasználható más gazdasági tevékenységek kereszttámogatására vagy közvetett támogatására.
- (258) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a kereszttámogatás kizárható elkülönült nyilvántartás vezetésével, a költségek és bevételek megfelelő felosztásával, valamint annak biztosításával, hogy más tevékenységek ne részesüljenek közfinanszírozásból ⁽⁸¹⁾.
- (259) A fenti információk azonban azt mutatják, hogy a Bizottság és a nemzeti hatóságok vagy bíróságok előtti évekig tartó ellenőrzés ellenére egyetlen független könyvvizsgáló sem tudta megállapítani, hogy az INRAP-nál felmerült költségeknek a két (gazdasági és nem gazdasági) tevékenységi ágazat közötti felosztására használt egy vagy több felosztási kulcs kellően megalapozott-e ahhoz, hogy a kereszttámogatás kockázata kizárható legyen.
- (260) Ennélfogva, bár elfogadja Franciaország érveit az INRAP által bevezetett költségelszámolási rendszer meglétéről és arról, hogy a francia hatóságok törekszenek annak (akár jövőbeli) javítására, a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás végén köteles értékelni, hogy az INRAP javára kereszttámogatás formájában nyújtott állami támogatásról van-e szó.
- (261) A Bizottság ezért e megállapítás alapján fogja értékelni, hogy az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében meghatározott valamennyi feltétel teljesül-e.

6.2.2.2. A vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalma

- (262) A (217) preambulumbekendésben említettek szerint egy adott jogalany vállalkozásnak minősítése ezért kizárólag az általa végzett tevékenységek jellegétől függ. A Bíróság szerint „minden olyan tevékenység, amely áruk és szolgáltatások kínálását foglalja magába a piacon, gazdasági tevékenységnek minősül”.

⁽⁸¹⁾ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló közlemény 212. pontját.

- (263) A szóban forgó ügyben az EVEHA által állított esetleges kereszttámogatás a francia állam által állítólag az INRAP „nem versenypiaci” ágazatának nyújtott közfinanszírozásból ered.
- (264) Ezért meg kell határozni az e finanszírozás hatálya alá tartozó tevékenységek jellegét, nevezetesen a megelőző régészeti értékeléseket, a jelentések elkészítését és az ebből származó ismeretek terjesztését magukban foglaló tevékenységeket (lásd a 2.1.1. szakaszt).
- (265) Amint azt a francia hatóságok kifejtették, az értékelési tevékenység olyan általános érdekű közszolgáltatás, amelyért a projektgazda nem fizet a szolgáltatónak.
- (266) Amint azt az alábbiakban kifejtjük, e tevékenységnek valójában nincs tényleges piaca. Az értékelési tevékenység szorosan kapcsolódik az állam területfejlesztéssel kapcsolatos közfeladataihoz, amelyek célja a régészeti örökség védelme.
- (267) Az INRAP értékelési tevékenységét az állam által fizetett működési támogatásból finanszírozza. Ez a tevékenység általános érdekű közszolgáltatás, amelynek célja a régészeti örökség megőrzése. Célja, hogy „vizsgálatok, felmérések vagy terepmunka révén azonosítsa és leírja a régészeti örökség azon elemeit, amelyek a területen esetlegesen fellelhetők, és a megállapításokat jelentésben ismertesse” (a kulturális örökségről szóló törvénykönyv R.523-15. cikkének (1) bekezdése).
- (268) Az értékelési munka az államnak benyújtott jelentés elkészítésével zárul. A jelentés az értékelés szerves részét képezi, és tartalmazza annak megállapításait. A jelentéseket az INRAP és az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztályok készítik el. A jelentésben foglalt tudományos információk alapján az állam előírhatja a projektgazdák számára a kulturális örökségre vonatkozó megfelelő védintézkedéseket (megelőző régészeti feltárás, a fejlesztési projekt módosítása, vagy történelmi emlékhelyként való jegyzékbe vétel).
- (269) Ezt a munkát az állam szigorúan szabályozza; elrendeli és engedélyezi az értékeléseket, és nyomon követi azok végrehajtását, amely egy engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztály vagy az INRAP feladata. Nem a projektgazdák választják ki, hogy ki végzi el az értékelést. A kijelölési eljárást szigorúan törvény határozza meg: az értékelést elsődlegesen az engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztályok végzik; ha erre nem képesek, a műveletet az INRAP végzi el.
- (270) Az értékelő jelentés tudományos régészeti adatnak, igazgatási iratnak és nyilvános nyilvántartásnak minősül. Ezért régészeti kutatók korlátozás nélkül felhasználhatják a területfejlesztéshez nem kapcsolódó tudományos vizsgálatokhoz.
- (271) A kutatási tevékenységeket (kutatási projektek végrehajtása, cikkek írása, tudományos szimpóziumokon való részvétel stb.) és a régészeti leletek közzétételére irányuló kezdeményezéseket (kiállítások szervezésének elősegítése stb.) az INRAP a megelőző régészeti tevékenységétől függetlenül végzi. Ezeket teljes egészében az INRAP működési támogatásából finanszírozzák, és nem harmadik felek fizetik.
- (272) A megelőző régészeti értékelési tevékenység tehát nem gazdasági vagy versenypiaci tevékenység, tekintettel arra, ahogyan azt az állam irányítja és szervezi:
- (1) Először is a megelőző régészeti értékelési szolgáltatásoknak nincs piaca, mivel az állam úgy döntött, hogy e szolgáltatással kizárólag az INRAP-ot, illetve a helyi vagy regionális hatóságokat bízta meg.
 - (2) Másodszor: ez a tevékenység az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 17. pontja értelmében a közhatalom gyakorlásának körébe tartozik: „A Szerződés 107. cikkének (1) bekezdése nem alkalmazandó azokban az esetekben, amikor az állam »közhatalmat gyakorol«, vagy amikor közjogi jogalanyok »hatósági jogkörükben járnak el«”⁽⁸²⁾. A megelőző régészeti értékelési tevékenység szervesen kapcsolódik az azzal kapcsolatos közhatalmi előjogok gyakorlásához, hogy az állam milyen módon kívánja kezelni a területrendezést, valamint megőrizni régészeti és történelmi örökségét. E tekintetben a megelőző

⁽⁸²⁾ A bizottsági közlemény ugyanezen bekezdése szerint „[e]gy jogalany akkor tekinthető közhatalmat gyakorlónak, ha a szóban forgó tevékenység az állam alapvető feladatainak részét képezi, vagy ezekhez a feladatokhoz jellegénél, céljánál és a rá vonatkozó szabályoknál fogva kapcsolódik. Általában – kivéve, ha az érintett tagállam piaci mechanizmusok alkalmazása mellett dönt – azok a tevékenységek, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak egy hatóság előjogaihoz és amelyeket az állam gyakorol, nem minősülnek gazdasági tevékenységeknek.”

régészeti értékelési tevékenység célja egyértelműen annak megfelelő felszereléssel, rendkívül speciális tudományos ismeretekre támaszkodva történő megállapítása, hogy egy helyszínen fellelhető-e az ember korábbi tartózkodására utaló nyomok. Ez az elemzési feladat a régészeti örökség megőrzéséhez szükséges, és gazdasági dimenzióval nem rendelkező közérdekű célt szolgál. Régészeti örökségvédelmi tevékenységről van szó, amely az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 31. pontja értelmében nem választható el „a tudás és a megértés előmozdítását szolgáló kutatástól” és a „kutatási eredmények terjesztésétől”.

- (3) Végül tekintettel az ország egész területén szabványosított módon végzett megelőző régészeti értékelések sajátos jellegére és szerepére, valamint az ilyen típusú szolgáltatások valódi piacának hiányára, az értékelési tevékenység az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 36. pontja⁽⁸³⁾ értelmében nem helyettesíthető.
- (273) Itt tehát nem olyan tevékenységről van szó, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár. Ezek a nonprofit közérdekű célt szolgáló kulturális és tudományos feladatok ezért az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében nem gazdasági jellegűek.
- (274) Ezenkívül az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 34. pontja szerint „[f]igyelembe véve a kultúrához, a kulturális örökség megőrzéséhez és a természetvédelemhez kapcsolódó bizonyos tevékenységek sajátos jellegét, e tevékenységek megszervezhetők nem kereskedelmi módon, így nem gazdasági jellegűek”, ami úgy tűnik, hogy az INRAP értékelési tevékenységei esetében is így van.
- (275) Ezenkívül a bizottsági közlemény 37. pontja úgy rendelkezik, hogy „[o]lyan esetekben, amelyekben egy jogalany kulturális vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó olyan tevékenységeket végez, amelyek némelyike a 34. és 36. pontban meghatározottak szerint nem gazdasági tevékenység, némelyike pedig gazdasági tevékenység, a jogalany által kapott állami finanszírozás csak annyiban tartozik az állami támogatási szabályok hatálya alá, amennyiben az a gazdasági tevékenységekhez kapcsolódó költségeket fedezi.”
- (276) Mivel a szóban forgó ügyben az értékelési tevékenységekhez kapcsolódó közfinanszírozás nem terjed ki az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett gazdasági tevékenységekre, a Bizottság úgy véli, hogy azt főszabály szerint ki kell zárni az állami támogatási szabályok hatálya alól.
- (277) Ugyanez a következtetés vonatkozik a kutatással és az eredmények népszerűsítésével kapcsolatos tevékenységekre is, mivel azok a bizottsági közlemény 31. pontja értelmében „a tudás és a megértés előmozdítását szolgáló kutatásnak” és „a kutatási eredmények terjesztésének” minősülnek.
- (278) Ennek alapján a Bizottság úgy véli, hogy ezek a tevékenységek nem minősülnek az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett gazdasági tevékenységnek, és ezért nem tartoznak az állami támogatási szabályok hatálya alá.
- (279) Mindazonáltal az INRAP nem gazdasági tevékenységei – amelyek főszabály szerint nem tartoznak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá – és gazdasági tevékenységei közötti esetleges kereszttámogatás hatással lenne a megelőző régészeti feltárások piacára, mivel lehetővé tenné az INRAP számára, hogy a francia államtól olyan támogatásban részesüljön, amelyet a megelőző régészeti feltárások piacán felhasználhatna.
- (280) A (217)–(221) preambulumbekkezdésben jelzett módon nem kétséges, hogy a megelőző régészeti feltárások piacán az INRAP az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásnak minősül.
- (281) Ezért, tekintettel a Bizottságnak a fenti (248)–(261) preambulumbekkezdésben foglalt elemzésére, valamint arra a következtetésre, hogy nincs garancia a megbízható számviteli elkülönítésre, amely kizárná a kereszttámogatást, a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy az INRAP nem gazdasági tevékenységeihez nyújtott közfinanszírozás egy része az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett vállalkozás javát szolgálja, mivel ez a finanszírozás régészeti feltárások céljára felhasználható.

⁽⁸³⁾ Lásd az állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közlemény 36. pontját: „Továbbá sok kulturális vagy a kulturális örökség megőrzéséhez kapcsolódó tevékenység objektíven mással nem helyettesíthető (például egyedi dokumentumokat őrző állami levéltárak fenntartása) és így kizárják a valódi piac meglétét. A Bizottság véleménye szerint az ilyen tevékenységek is nem gazdasági jellegűnek minősülnek.”

6.2.2.3. Az állami források felhasználása és az intézkedés államnak való betudhatósága

- (282) Az INRAP esetleges keresztfinanszírozása a 2008 és 2021 közötti időszakban az INRAP nem gazdasági tevékenységeihez nyújtott alábbi közfinanszírozás egy részéből adódna (lásd a (36) preambulumbekendést):
- a) 2015. december 31-ig a megelőző régészeti díjból származó bevételek egy része;
 - b) a költségvetési előirányzatokból származó támogatások;
 - c) 2016. január 1-jétől a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok formájában a Kulturális Minisztérium által kifizetett működési támogatás (175. program) ⁽⁸⁴⁾;
 - d) a költségvetési törvényben előírt költségvetési előirányzatok formájában a Kulturális Minisztérium által kifizetett működési támogatás (186. program) ⁽⁸⁵⁾;
 - e) a szakminisztériumoktól eltérő közjogi jogalanyoktól származó különböző támogatások, függetlenül attól, hogy francia vagy egyéb jogalanyokról van-e szó ⁽⁸⁶⁾.
- (283) Először is a Bizottság az a (224) preambulumbekendésben foglaltakkal egyezően megjegyzi, hogy az INRAP finanszírozását a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.524-1. cikke írja elő ⁽⁸⁷⁾, és hogy a finanszírozást a francia állam vagy közjogi jogalanyok nyújtják.
- (284) Másodszor: a Bizottság úgy véli, hogy a fent említett finanszírozás ((282) preambulumbekendés) állami forrásnak minősül. A francia hatóságok jelezték, hogy a megelőző régészeti díjat – legalább 2015. december 31-ig – adóként szedték be, a következők közvetlen finanszírozása céljából: i. a Nemzeti Megelőző Régészeti Alap (a továbbiakban: FNAP), és ii. értékelési szolgáltatók (INRAP és helyi vagy regionális hatóságok). Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint állami forrásnak minősül az olyan adó, amelyet a nemzeti jogszabályok kötelező jelleggel ⁽⁸⁸⁾ állapítanak meg és rendelnek hozzá a kedvezményezettekhez (a jelen ügyben az FNAP-hoz és az értékelő szolgáltatókhoz).
- (285) Továbbá, amint az e határozat (226) preambulumbekendésében szerepel, az állami szerv (Kulturális Minisztérium vagy más közjogi jogalany) által nyújtott támogatások jellegüknél fogva állami források.

6.2.2.4. Az intézkedés szelektív jellege

- (286) Ahhoz, hogy állami támogatásnak minősüljön, az intézkedésnek szelektívnek kell lennie, azaz az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében előnyben kell részesítenie „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”.
- (287) Az INRAP nem gazdasági tevékenységei és gazdasági tevékenységei közötti keresztfinanszírozás kérdése csak az INRAP-ot érinti, még akkor is, ha az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett más vállalkozások ugyanabban a gazdasági és versenypiaci ágazatban tevékenykednek, mint amelyben az INRAP működik.
- (288) Egyedi támogatás esetén vélelmezni kell az intézkedés szelektivitását ⁽⁸⁹⁾. Az INRAP a finanszírozás egyedüli kedvezményezettje, és nem zárható ki, hogy a finanszírozás a gazdasági tevékenységeinek javát szolgálja.
- (289) Az intézkedés tehát az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében szelektív.

⁽⁸⁴⁾ A francia hatóságok jelezték, hogy 2016. január 1-jétől ez a támogatás váltotta fel a megelőző régészeti díj INRAP általi közvetlen beszedését, amelyet azóta az általános állami költségvetésbe fizetnek be.

⁽⁸⁵⁾ A francia hatóságok jelezték, hogy ez a támogatás az INRAP kutatási és kultúraterjesztési feladatainak finanszírozásához járul hozzá.

⁽⁸⁶⁾ A francia hatóságok kijelentették, hogy ezeket a támogatásokat célzott, nem versenypiaci tevékenységek végzéséért fizették ki, különösen pályázati felhívások útján, viszonylag kis összegben.

⁽⁸⁷⁾ Lásd a (35) preambulumbekendést.

⁽⁸⁸⁾ Lásd például: a Bíróság 1977. március 22-i ítélete, Steinike & Weinlig kontra Németország, C-78/76, 21–22. pont.

⁽⁸⁹⁾ Lásd: a Bíróság 2015. június 4-i ítélete, Bizottság kontra MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, 60. pont.

6.2.2.5. Gazdasági előny megléte

- (290) Az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének alkalmazásában a gazdasági előny olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni. Mind a pozitív gazdasági előnyök biztosítása, mind a gazdasági terhek alóli mentesítés előnyt jelenthet. Ez utóbbi olyan átfogó kategória, amelybe a vállalkozás költségvetését rendszerint érintő valamennyi teher csökkentése beletartozik.
- (291) Először is a Bizottság megjegyzi, hogy az INRAP gazdasági tevékenységeinek a (282) preambulumbekkezdésben felsorolt állami finanszírozás egy részéből történő keresztfinanszírozását kizáró garancia hiánya miatt nem zárható ki annak lehetősége, hogy az INRAP mentesül a gazdasági tevékenységeinek gyakorlásával járó költségek alól.
- (292) Másodszor: a Bizottság a (237)–(240) preambulumbekkezdésben foglalt értékelésre hivatkozik, amely szerint az Altmark-ítéletet nem kell alkalmazni a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokra, és úgy véli, hogy az említett ítélet erre az intézkedésre sem alkalmazandó.
- (293) Abból, hogy az INRAP olyan gazdasági előnyben részesül, amelyhez rendes piaci feltételek mellett nem jutott volna, és pénzügyi helyzete állami beavatkozás vagy más közjogi jogalanyok beavatkozása következtében javul, szükségszerűen adódik az a megállapítás, hogy az INRAP az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett gazdasági előnyben részesül.

6.2.2.6. A verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt hatás

- (294) Az állam által nyújtott intézkedés akkor tekinthető úgy, hogy torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, ha feltehetően javítja a kedvezményezett más versenytárs vállalkozásokkal szembeni versenypozícióját.
- (295) Gyakorlati szempontból általában akkor áll fenn az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti versenytorzulás, amikor az állam pénzügyi előnyt biztosít egy olyan liberalizált ágazat valamely vállalkozásának, ahol verseny zajlik vagy verseny alakulhatna ki.
- (296) Amint az e határozat (19)–(21) preambulumbekkezdésében szerepel, a megelőző régészeti feltárások piacát a 2003. augusztus 1-jei 2003-707. sz. törvény nyitotta meg a verseny előtt. Következésképpen az INRAP-nak a versenypiaci ágazatban nyújtott bármely előny (különösen a nem gazdasági tevékenységekhez kapott finanszírozásból származó keresztfinanszírozás révén) megerősítheti versenypozícióját más megelőző régészeti szolgáltatókkal szemben.
- (297) Ami a kereskedelemre gyakorolt hatás kritériumát illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint nem szükséges megállapítani, hogy a támogatás ténylegesen érinti-e a tagállamok közötti kereskedelmet, hanem csak azt, hogy a támogatás alkalmas-e az ilyen kereskedelem befolyásolására.
- (298) A 2003. augusztus 1-jei 2003-707. sz. törvény lehetővé tette más tagállamok gazdasági szereplői számára, hogy belépjenek a francia piacra. Következésképpen az INRAP által élvezett pénzügyi előny, amely a versenypiaci ágazatának keresztfinanszírozások formájában nyújtott támogatást eredményez, alkalmas arra, hogy megnehezítse e gazdasági szereplők piacra lépését, és érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.
- (299) A Bizottság következtetéseként úgy véli, hogy az intézkedést olyannak kell tekinteni, mint amely a verseny torzításával fenyeget, és hatást gyakorol a tagállamok közötti kereskedelemre.

6.2.2.7. Következtetés az amiatti támogatásnak minősítésről, hogy az INRAP költségelszámolási rendszere nem nyújt garanciát a keresztfinanszírozás hiányára

- (300) A fenti magyarázatok alapján a Bizottság úgy véli, hogy a hivatalos vizsgálati eljárást követően nem jutott olyan meggyőző bizonyítékhoz, amely alapján végérvényesen kizárhatná a keresztfinanszírozás fennállását. A független könyvvizsgálók által készített számviteli jelentések, különösen a fent említett legutóbbi, 2023. december 18-i jelentés (lásd a (255) és (256) preambulumbekkezdést) kiemelik, hogy nincs kellően objektív és megbízható kritériumokkal alátámasztott módszertan bizonyos közvetett költségek elosztására. Ezért a jelentések nem validálják az INRAP gazdasági és nem gazdasági tevékenységeivel kapcsolatban felmerült költségek felosztásához használt fő felosztási kulcsot.

- (301) Mivel i. a fő költségfelosztási kulcsot, amely a kereszttámogatás kizárásának egyetlen eszköze, több ellenőrzés elvégzése ellenére sem validálták független könyvvizsgálók, és ii. az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdésében előírt valamennyi feltétel teljesül, a Bizottság megállapítja, hogy az INRAP által a nem gazdasági tevékenységeivel összefüggésben kapott közfinanszírozás egy része az említett cikk értelmében vett állami támogatásnak minősül, mivel az az INRAP megelőző régészeti feltárások piacán folytatott gazdasági tevékenységeivel összefüggésben felhasználható.

6.3. A SZÓBAN FORGÓ INTÉZKEDÉSEK ÉRTÉKELÉSE

- (302) A Bizottság megjegyzi, hogy a francia hatóságok már odaítélték a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatásokat⁽⁹⁰⁾, valamint az INRAP gazdasági tevékenységeinek kereszttámogatására potenciálisan felhasználható finanszírozást.
- (303) Mivel a francia hatóságok nem jelentették be ezeket az intézkedéseket azok végrehajtása előtt, nem tettek eleget az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségüknek, így az INRAP-nak nyújtott állami támogatás jogellenes.

6.4. A szóban forgó intézkedések összeegyeztethetősége

- (304) A francia hatóságok fenntartják, hogy a szóban forgó közszolgáltatási költségeket (az általános csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján elfogadott) SA.42681. számú keretprogram fedezi (lásd a (192)–(197) preambulumbekendést).
- (305) Tekintettel azonban arra a következtetésére, hogy a számviteli elkülönítés nem volt megbízható és teljes körű (lásd a 6.2.2.1. szakaszt), a Bizottság úgy véli, hogy az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkében foglalt feltételek közül legalább egy nem teljesül. Az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének (7) bekezdése a következőt írja elő: „[a] támogatási összeg nem haladhatja meg az adott időszak során keletkezett működési veszteséget és észszerű nyereséget fedező összeget. Ezt megalapozott előrejelzések alapján előzetesen vagy visszakövetelési mechanizmus alkalmazásával kell biztosítani.” Tekintettel a gazdasági és nem gazdasági tevékenységek közötti teljes körű és megbízható számviteli elkülönítés hiányára, lehetetlen lenne pontosan meghatározni ezeket a költségeket és bevételeket a régészeti feltárási tevékenységek esetében, különösen azokban az esetekben, amikor az INRAP végső menedékes szolgáltatóként jár el. Az általános csoportmentességi rendelet 53. cikkének (5) bekezdése rögzíti, hogy működési támogatás esetében az elszámolható költségek a „közvetlenül a(z) [...] projekthez kapcsolódó működési költséget”, „a(z) [...] projekt személyi jellegű ráfordításait”, valamint a „külső tanácsadók és szolgáltatók által biztosított tanácsadási és támogató szolgáltatások költségeit” foglalják magában. A szóban forgó ügyben nem lehetséges azon projektek előzetes meghatározása, amelyek esetében az INRAP végső menedékes szolgáltatóként fog eljárni, emellett az adott tevékenységhez kapcsolódó egyes költségek (lásd: a lenti 3. táblázatot) – például a helyiségek üzemeltetésének többletköltségei – nem kapcsolódnak konkrét projektekhez, mivel állandó strukturális költségek.
- (306) Következésképpen a Bizottság úgy véli, hogy bár a francia hatóságok a támogatás összeegyeztethetőségének indokaként hivatkoztak rá, ez a jogalap ebben az esetben nem alkalmazandó.
- (307) Következésképpen meg kell vizsgálni, hogy az INRAP által kapott finanszírozás az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében felsorolt indokok valamelyike alá tartozik-e. A támogatás akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az EUMSZ 107. cikkének (3) bekezdésében felsorolt indokok valamelyike vonatkozik rá⁽⁹¹⁾.
- (308) Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdése d) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben”.
- (309) Mivel az EVEHA által vitatott intézkedések – mind a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások, mind az esetleges kereszttámogatások tekintetében – a régészeti feltárási tevékenységek állami finanszírozásának hatálya alá tartoznak, teljes egészükben a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdításához kapcsolódó gazdasági tevékenységek finanszírozásának minősülnek. Ezért mindkét intézkedés összeegyeztethetőségét a 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján kell megvizsgálni.

⁽⁹⁰⁾ Az alábbi (305) preambulumbekendésben kifejtett okok miatt a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó támogatás nem tartozik az általános csoportmentességi rendelet vagy ahhoz hasonló mentességi megállapodás hatálya alá, ezért az EUMSZ 108. cikkének (3) bekezdése értelmében jogellenes.

⁽⁹¹⁾ Az EUMSZ 107. cikkének (3) bekezdésében meghatározott mentességek a következőkre vonatkoznak: a) az egyes térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás; b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás; d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás; valamint e) a Tanács határozatával meghatározott egyéb támogatás.

- (310) A francia hatóságok e jogalapra hivatkozva állították, hogy a két intézkedés összeegyeztethető a belső piaccal (lásd a (199)–(210) preambulumbekendést).
- (311) A francia hatóságok különösen azt fejtették ki, hogy az INRAP által a gazdasági ágazatban végrehajtott valamennyi művelet hozzájárult a régészeti örökség megőrzéséhez és a kultúrpolitikai célkitűzésekhez, különösen a régészeti örökség Franciaországban történő védelme és előmozdítása révén (lásd a (201) preambulumbekendést).
- (312) Többek között azt is kifejtették, hogy azon régészeti feltárásoknál, ahol végső menedékes szolgáltatóként járt el, az INRAP az EVEHA által vitatott finanszírozás hiányában nem tudná ellátni feladatait. A francia hatóságok azzal érveltek, hogy az INRAP által kapott finanszírozás teljes célja a kultúra előmozdítása és az örökség megőrzése volt (lásd a (202) preambulumbekendést).
- (313) Végül azt állították, hogy az INRAP-nak nyújtott finanszírozás a költségvetési, pénzügyi és működési szükségleteinek fedezésére korlátozódott, mivel az INRAP 2008–2020 közötti működési nyeresége igen csekély mértékű volt: mindössze [0,5–2,0] %-ot, összességében [...] millió EUR-t tett ki (lásd a (204) preambulumbekendést), és hogy a finanszírozás nem volt alkalmas arra, hogy a közös érdekekkel ellentétes mértékben befolyásolja a kereskedelmi feltételeket és a versenyt (lásd a (207) és (208) preambulumbekendést).
- (314) Ezzel szemben az EVEHA az eljárás megindításáról szóló határozatra válaszul tett észrevételeiben fenntartotta, hogy az összeegyeztethetőség értékelésének ez a megközelítése jogilag nem megalapozott (lásd a 4.1. és 4.2. szakaszt).

6.4.1. *A szóban forgó intézkedések összeegyeztethetősége EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján történő közös vizsgálatának lehetőségéről*

- (315) A szóban forgó intézkedések összeegyeztethetőségének elemzése előtt a Bizottságnak meg kell vizsgálnia az EVEHA érveit annak megállapítása érdekében, hogy azok megalapozottak-e, és ha igen, az eljárás megindításáról szóló határozatban az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján előírányzott közös összeegyeztethetőségi értékelés végső soron nem alkalmazandó-e.

6.4.1.1. *Az EVEHA-nak az együttes megközelítés alkalmazhatatlanságára vonatkozó érveiről*

- (316) Az EVEHA azzal érvel, hogy az összeegyeztethetőségi értékelés elvégzése előtt egy intézkedést először állami támogatásnak kell minősíteni (lásd a (74)–(75) preambulumbekendést), és hogy ezt a minősítést tevékenységenként, az egyes érintett piacokat figyelembe véve kell vizsgálni (lásd a (76)–(78) preambulumbekendést), és mivel a hatóságok azt állítják, hogy az INRAP által végzett egyes tevékenységek nem gazdasági jellegűek, nem lehet az összes finanszírozást állami támogatásnak minősíteni (lásd a (79)–(81) preambulumbekendést). Ezenkívül az EVEHA azt állítja, hogy az állami támogatásokra vonatkozó bizottsági határozatokra vonatkozó saját elemzése szerint a Bizottság főszabály szerint köteles az intézkedéscsomagok összeegyeztethetőségének vizsgálata során egymást követően azonosítani és megvizsgálni az egyes intézkedéseket annak megállapítása érdekében, hogy azok állami támogatásnak minősülnek-e, és összeegyeztethetők-e a belső piaccal (lásd a (82) preambulumbekendést).

6.4.1.2. *A Bizottság által az EVEHA érveire válaszul végzett elemzésről*

- (317) Először is tekintettel arra, hogy a 6.2. szakaszban kifejtett okok miatt a szóban forgó intézkedéseket állami támogatásnak kell minősíteni, az EVEHA első érve (lásd a (316) preambulumbekendést) gyakorlati szempontból nem bír joghatással.
- (318) Másodszor: mivel mind a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások, mind az esetleges kereszttámogatások megelőző régészeti feltárási tevékenységeket fedeznek, amelyek (finanszírozásuktól függetlenül) egy és ugyanazon tevékenységnek, valamint egyetlen érintett piacnak minősülnek, az e tekintetben előadott érv ugyancsak nem bír joghatással.
- (319) Harmadszor: függetlenül attól, hogy az INRAP által kapott finanszírozás jelentős része nem gazdasági tevékenységekre irányul (lásd a (262)–(278) preambulumbekendést), a Bizottság által azonosított állami támogatás (lásd a 6.2. szakaszt) csak a megelőző régészeti feltárási tevékenységek támogatására irányul, amelyek gazdasági jellege nem vitatott. Így ugyanezen okból az EVEHA által előadott érv nem bír joghatással.

- (320) Végül, ami a Bizottság azon állítólagos kötelezettségére (vagy határozathozatali gyakorlatára) vonatkozó érvet illeti, hogy azonosítsa az egyes támogatási intézkedéseket, majd egyenként vizsgálja meg, hogy azokat állami támogatásnak kell-e minősíteni, és összeegyeztethető-e a belső piaccal, a Bizottság megjegyzi, hogy külön azonosította a támogatási intézkedéseket (közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások és esetleges kereszttámogatások), és arra a következtetésre jutott, hogy azok ugyanazokra a gazdasági tevékenységekre – nevezetesen az INRAP megelőző régészeti feltárási tevékenységeire – irányulnak, és hogy e tevékenységek kulturálisnak minősíthetők, mivel hozzájárulnak a kulturális örökség megőrzéséhez. Ennél fogva a Bizottság ebben az esetben is úgy véli, hogy az EVEHA által előadott nem bír joggalással.

6.4.1.3. Az EVEHA érvei a 107. cikk (3) bekezdése d) pontjának alkalmazhatatlanságára vonatkozóan

- (321) Először is az EVEHA észrevételeiben azzal érvel, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja nem alkalmazandó a szóban forgó intézkedésekre, mivel mind az állandó ítélkezési gyakorlatból, mind a Bizottság határozathozatali gyakorlatából a kereszttámogatás bármely formájának „szigorú általános tilalma” adódik (lásd a (86)–(89) preambulumbekendést).
- (322) Másodszor: az EVEHA azzal érvel, hogy az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontját szigorúan kell alkalmazni, és az nem alkalmazandó a kultúra területén nyújtott „általános” támogatásokra (lásd a (91) és (92) preambulumbekendést). Az EVEHA továbbá azzal érvel, hogy a 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja nem vonatkozhat egyetlen gazdasági szereplő számára elkülönített támogatásra, hanem csak az ágazat fejlődéséhez hozzájáruló gazdasági szereplők csoportjának nyújtott támogatásra (lásd a (93) preambulumbekendést).
- (323) Harmadszor: az EVEHA azt állítja, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja nyilvánvalóan nem alkalmazandó a szóban forgó intézkedésekre, mivel a francia hatóságok egyetlen ízben sem hivatkoztak rá annak megalapozására, hogy a támogatást összeegyeztethetőnek tekintsek.

6.4.1.4. A Bizottság által az EVEHA érveire válaszul végzett elemzésről

- (324) Először is az EVEHA állításával ellentétben a nem gazdasági és gazdasági tevékenységek közötti kereszttámogatás pusztán olyan helyzetet eredményez, amelyben az egyébként az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdésének hatályaán kívül eső finanszírozás (mivel elsősorban nem gazdasági tevékenységeket támogat – lásd a (262)–(278) preambulumbekendést) az említett cikk értelmében vett állami támogatásnak minősül, ha a finanszírozás gazdasági tevékenységekre (a jelen ügyben régészeti feltárásokra) használható fel.
- (325) Bár az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése megállapítja az állami támogatás tilalmának általános elvét, ugyanezen cikk (2) és (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ilyen támogatást bizonyos feltételek mellett a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsák. Az a tény, hogy a finanszírozás potenciálisan kereszttámogatásra használható fel, nincs különösebb hatással az EUMSZ 107. cikkének alkalmazhatóságára, és a finanszírozást régészeti feltárási tevékenységekhez nyújtott támogatásként kell elemezni annak érdekében, hogy értékelni lehessen a belső piaccal való összeegyeztethetőségét.
- (326) Másodszor: az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja szerint a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben”.
- (327) A kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatásokra vonatkozó külön iránymutatás hiányában a Bizottságnak közvetlenül a Szerződés alapján kell értékelnie az e célkitűzések előmozdítására irányuló intézkedések összeegyeztethetőségét.
- (328) Így ahhoz, hogy valamely állami támogatást az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja értelmében a belső piaccal összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, két feltételnek kell megfelelnie, amelyek közül az első az, hogy a kultúra vagy a kulturális örökség megőrzésének előmozdítására kell irányulnia, a második pedig negatívan kifejezve az, hogy nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.
- (329) A Bizottság ezért megállapítja, hogy az EVEHA állításával ellentétben ahhoz, hogy valamely támogatást az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, nem szükséges, hogy a támogatás egy konkrét kulturális projektre irányuljon.

- (330) Ezen túlmenően, feltéve, hogy a támogatás megfelel a fenti két követelménynek, a Bizottság megállapítja, hogy nincs olyan kényszerítő ok, amely kizárná az összeegyeztethetőséget az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján pusztán azért, mert a támogatás egyetlen gazdasági szereplőnek kedvez, nem pedig az ugyanabban az ágazatban működő gazdasági szereplők csoportjának. Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja nem zárja ki az egyedi támogatásokat, és a Bizottság megjegyzi, hogy az EVEHA e tekintetben nem hivatkozik sem az ítélkezési gyakorlatra, sem a Bizottság határozathozatali gyakorlatára.
- (331) Harmadszor: a Bizottság megjegyzi, hogy egyrészt a Bizottság feladata az állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének értékelése, függetlenül attól, hogy a tagállam miként minősített egy adott intézkedést. Másrészt a Bizottság megjegyzi, hogy a hivatalos vizsgálati eljárás részeként a francia hatóságok kifejtették, hogy véleményük szerint a szóban forgó intézkedések az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján összeegyeztethetők, és megindokolták véleményüket (lásd a (199)–(210) preambulumbekendést). Következésképpen az EVEHA érvelése nem fogadható el.

6.4.1.5. Az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdése d) pontjának valamennyi szóban forgó támogatási intézkedésre való alkalmazhatóságára vonatkozó következtetés

- (332) A fenti megfontolások fényében a Bizottság megállapítja, hogy annak ellenére, hogy az EVEHA elvben ellenezte a Bizottság által az eljárás megindításáról szóló határozatban az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján javasolt összeegyeztethetőségi értékelést, az EVEHA egyetlen érve sem indokolja annak megállapítását, hogy ez a megközelítés nem alkalmazható a szóban forgó intézkedésekre.

6.4.2. A szóban forgó intézkedések összeegyeztethetősége az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontja alapján

- (333) Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető „a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekekkel ellentétes mértékben”.
- (334) Ezért ahhoz, hogy e cikk hatálya alá tartozzon, a támogatásnak i. a kultúra vagy a kulturális örökség megőrzésének előmozdítására kell irányulnia, és ii. nem befolyásolhatja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

6.4.2.1. A kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása

- (335) Az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja értelmében a támogatás akkor tekinthető összeegyeztethetőnek, ha előmozdítja a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését.
- (336) E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy a tagállamok feladata annak meghatározása, hogy mely projektek és tevékenységek tartoznak a kultúra előmozdításának és a kulturális örökség megőrzésének körébe. A Bizottság csupán annak megállapítására rendelkezik mérlegelési jogkörrel, hogy a szóban forgó tagállam nyilvánvaló mérlegelési hibákat követett-e el.

6.4.2.1.1. A támogatás által támogatott kulturális tevékenységek azonosítása

- (337) Először is a Bizottság megjegyzi, hogy a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-1. cikke értelmében az INRAP feladata többek között a megelőző régészeti feltárási műveletek elvégzése ⁽⁹²⁾, beleértve azt is, hogy végső menedékes szolgáltatóként járjon el, ha más gazdasági szereplő nem kívánja vagy nem képes e szolgáltatást nyújtani.
- (338) Ennélfogva az L.523-1. cikkből egyértelműen kitűnik, hogy az INRAP által a régészeti feltárási tevékenységei keretében kapott finanszírozás, beleértve a szóban forgó állami támogatási intézkedéseket képező finanszírozást is, a francia régészeti örökség előmozdítására és megőrzésére irányul.
- (339) Ezenkívül a kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.521-1. cikke kifejezetten kimondja, hogy a megelőző régészeti tevékenységek célja a (régészeti) örökség megőrzése, ami az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontjában említett okok egyike.

⁽⁹²⁾ Lásd a (10) preambulumbekendést.

6.4.2.1.2. Annak bizonyítása, hogy a támogatás ténylegesen előmozdítja-e a kultúrát és megőrzi-e a kulturális örökséget

- (340) Amint azt a francia hatóságok a hivatalos vizsgálati eljárás során kifejtették (lásd az 5.2.1. és 5.2.2. szakaszt), az INRAP által a gazdasági tevékenységeivel összefüggésben (azaz a megelőző régészeti feltárások területén) kapott finanszírozás célja és hatása a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása.
- (341) Először is a Bizottság megjegyzi, hogy az INRAP által közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatás formájában kapott közfinanszírozás egy része lehetővé teszi az INRAP számára, hogy eleget tegyen a számára törvényben előírt kötelezettségeinek, és fedezze (igaz, csak részben) az emiatt felmerült általános érdekű költségeket annak biztosítása érdekében, hogy a megelőző feltárásokat minden körülmények között megfelelően elvégezzék, így azok ne okozzanak hátrányt a fejlesztési és építési piacnak.
- (342) Az INRAP köteles: i. rendelkezni minden régészeti korszakra és geomorfológiai kontextusra kiterjedő szakértelemmel, ii. elvégezni azokat a feltárásokat, amelyekre a projektgazdák által kiírt ajánlati felhívások keretében nem érkezett ajánlat, iii. átvenni a feltárási helyszín irányítását, ha a gazdasági szereplő a művelet során nem teljesít; a felsorolt feladatokat a francia hatóságok közhatalmi jogosítványait gyakorolva a kulturális örökség megőrzésének előmozdítása szempontjából relevánsnak minősítették.
- (343) Másodszor: a végső menedékes szolgáltatóként rá háruló kötelezettségeken túlmenően a francia régészeti örökség megőrzése érdekében a többi köz- és magánszereplőhöz hasonlóan jogszabályban előírt régészeti feltárási műveletek révén az INRAP is részt vesz a kultúra előmozdításában és a kulturális örökség megőrzésében. Mivel a közfinanszírozásból eredő esetleges kereszttámogatást szükségszerűen a régészeti feltárások piacán használnák fel, az a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdításához is hozzájárulna.
- (344) A régészeti feltárás a Franciaország által bevezetett örökségmegőrzési politika szerves részét képezi. Az értékelési és kutatási tevékenységekhez képest (amelyek a Franciaország régészeti örökségének szerves részét képező esetleges művek jelenlétének azonosítására irányuló upstream műveletek) a régészeti feltárás ezen örökség megőrzésének frontvonalához tartozik, mivel lehetővé teszi az örökség konkrét azonosítását és megőrzését, mielőtt esély adódna arra, hogy azt építési munkálatok miatt behatások érijék. Az a tény, hogy e feltárások elvégzéséhez kormányzati akkreditációra van szükség, jól szemlélteti azok jelentőségét a francia állam számára. Az akkreditációt az állam (a Kulturális Minisztérium és a Kutatási Minisztérium) a Nemzeti Régészeti Kutatási Tanács (CNRA) véleményének kikérését követően adja meg. Ez garantálja, hogy az akkreditált régészeti szakemberek rendelkezzenek a szükséges tudományos szakértelemmel és működési kapacitással, és részletezi azokat a régészeti korszakokat, amelyekre a szervezetet akkreditálták (paleolitikum, neolitikum, fémkorszakok, ókor, középkor, modern kor, jelenkor).

6.4.2.1.3. Annak értékelése, hogy a támogatás és/vagy tevékenység megfelel-e az alkalmazandó európai jogszabályoknak

- (345) A Bizottság először is megjegyzi, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének d) pontjával összhangban a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító állami támogatás engedélyezhető, eltérve az állami támogatás tilalmának általános elvétől.
- (346) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a kultúra előmozdítására és az örökség megőrzésére irányuló célkitűzéseket kifejezetten rögzíti az EUMSZ 167. cikke, amely a következőképpen szól: „Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget” és „Az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken: – az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása, – az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme ...”.
- (347) Végezetül a Bizottság megjegyzi, hogy a felek a hivatalos vizsgálati eljárás során nem hivatkoztak az alkalmazandó uniós jog megsértésére.
- (348) Így a Bizottságnak nincs oka kételkedni abban, hogy a támogatásban részesülő intézkedések és tevékenységek megfelelnek az alkalmazandó uniós jogszabályoknak.

6.4.2.2. A támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

6.4.2.2.1. A támogatás által érintett piacok azonosítása

(349) A (47), (48) és (218)–(222) preambulumbekzdésben kifejtettek tekintettel az EVEHA által vitatott támogatás által érintett piac a megelőző régészeti feltárások piaca. Ez a piac nyitott a verseny előtt, és ott az INRAP és más magánszereplők, például az EVEHA is jelen vannak.

6.4.2.2.2. A támogatás pozitív hatásainak azonosítása

(350) Az INRAP-nak nyújtott támogatás számos pozitív hatással jár a kultúra előmozdítása és a kulturális örökség megőrzése szempontjából.

(351) Először is az, hogy az INRAP a régészeti örökség megőrzésének valamennyi szakaszában közreműködik (az értékeléstől a feltárástól és a népszerűsítésig), nagy vonalakban megkülönbözteti a kizárólag a régészeti feltárások piacán tevékenykedő gazdasági szereplőktől.

(352) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy különösen a régészeti feltárások piacán az INRAP-nak konkrét kötelezettségei vannak, nevezetesen: a) elvégezni azokat a feltárásokat, amelyekre a projektgazdák által kiírt ajánlati felhívások keretében nem érkezett ajánlat ⁽⁹³⁾; b) átvenni a helyszín irányítását, ha egy gazdasági szereplő a művelet során nem teljesít ⁽⁹⁴⁾. E célból az INRAP az egész országra, valamennyi régészeti korszakra és valamennyi geomorfológiai kontextusra kiterjedő szakértelemmel rendelkezik.

(353) Következésképpen az INRAP piaci tevékenységében nem minden esetben meghatározó a szigorúan nyereségorientált szemlélet (különösen akkor nem, ha végső menedékes szolgáltatóként eljárva nem feltétlenül jut hozzá a várt díjazáshoz), ennél fogva a feladatellátáshoz szüksége van az államtól kapott pénzügyi támogatásra.

(354) Ezenkívül ez a szempont megkülönbözteti az INRAP-ot az állam által akkreditált magánszereplőktől, mivel azok üzletpolitikájuk alapján és a profitot szem előtt tartva megválaszthatják a közreműködésük földrajzi területét, valamint azokat a régészeti korszakokat és területeket, amelyeken szakértelmüket fejleszteni kívánják.

(355) Ezért az INRAP által kapott támogatás nemcsak azt teszi lehetővé, hogy betöltse központi szerepét a kulturális örökség megőrzésében Franciaországban, hanem (kötelezettségei alapján) piaci jelenléte azt is lehetővé teszi a kisebb piaci magánszereplők számára, hogy konkrét projektekre, illetve tevékenységekre összpontosítsanak anélkül, hogy viselniük kellene az INRAP-ra háruló terhet.

6.4.2.2.3. Az intézkedés versenyre és tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásainak korlátozása

(356) A következő szakaszban a Bizottság azokat a szempontokat értékeli, amelyek segítenek korlátozni a szóban forgó intézkedésnek a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt negatív hatásait.

(357) E tekintetben a Bizottság a következő elveket veszi figyelembe:

- (1) az állami beavatkozás szükségessége: az állami támogatási intézkedésnek olyan esetre kell irányulnia, amikor a támogatás olyan lényegi fejlődést eredményez, amelyet a piac önmagában nem tud megvalósítani, például egy piaci hiányosság megszüntetését vagy egy kiegyenlítési vagy kohéziós probléma kezelését;
- (2) a támogatási intézkedés megfelelősége: a tervezett támogatási intézkedésnek megfelelő eszköznek kell lennie a kitűzött cél eléréséhez;
- (3) a támogatás arányossága: a támogatás összegét és a támogatási intenzitást a gazdasági tevékenységhez való hozzájárulás elindításához szükséges minimális szintre kell korlátozni; valamint az érintett vállalkozás(ok) további beruházásra vagy további tevékenység végzésére való ösztönzéséhez szükséges minimális szintre; valamint
- (4) a támogatás arányossága.

⁽⁹³⁾ A várostervezési törvénykönyv L.523-10. cikke és e határozat (147) preambulumbekzdése.

⁽⁹⁴⁾ A várostervezési törvénykönyv L.523-13. cikke és e határozat (147) preambulumbekzdése.

6.4.2.2.3.1. A támogatás szükségessége

- (358) A támogatás szükségességének bizonyítása érdekében meg kell állapítani, hogy az intézkedések lehetővé teszik-e olyan kulturális promóciós és örökségmegőrzési tevékenységek végzését, amelyekre egyébként nem, vagy legalábbis nem azonos feltételek mellett került volna sor.
- (359) Az INRAP-nak nyújtott támogatás lehetővé teszi számára, hogy teljesítse a francia jog szerinti konkrét kötelezettségeit, különösen akkor, ha az INRAP megelőző régészeti feltárásoknál végső menedékes szolgáltatóként jár el.
- (360) E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy – amint azt a francia hatóságok kifejtették – az INRAP számára a régészeti feltárások piacán előírt kötelezettségek ellátása nem nyereséges, és jelentős, évente mintegy [...]–[...] millió EUR összegű veszteséget okoz (lásd a (148)–(149) preambulumbekendést).
- (361) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatás formájában nyújtott állami támogatás nem elegendő az INRAP által viselt többletköltségek fedezésére (például a 2015–2021-es években ezek a kötelezettségek a kapott állami támogatások ellenére mintegy [7–28] millió EUR hiányt eredményeztek). Ez még nyilvánvalóbb, ha figyelembe vesszük, hogy 2015 előtt az INRAP-nak egyedül és állami támogatás hiányában kellett finanszíroznia azokat a többletköltségeket, amelyeket végső menedékes szolgáltatóként fennálló kötelezettségei miatt kellett viselnie. A 2008 és 2015 közötti időszakban ⁽⁹⁵⁾ kizárólag a régészeti feltárások piacán keletkezett bevételei alapján az INRAP viselte e műveletek költségeit, amelyeket az állam potenciálisan ellentételezhetett volna, ahogyan ez 2015 után történt.
- (362) Ebből következik, hogy finanszírozás nélkül (függetlenül attól, hogy az közvetlenül a közszolgáltatási költségek támogatása, vagy esetleges kereszttámogatás révén valósult meg) az INRAP nem járhatott volna el végső menedékes szolgáltatóként a régészeti feltárások piacán.
- (363) A Bizottság ezért úgy véli, hogy az INRAP régészeti feltárási tevékenységeinek támogatására szánt közfinanszírozás szükséges a francia hatóságok által kitűzött cél – a kulturális örökség megőrzése – eléréséhez.

6.4.2.2.3.2. A támogatás megfelelése

- (364) Egy intézkedés akkor megfelelő szakpolitikai eszköz a kulturális tevékenység előmozdítására és a kulturális örökség megőrzésére, ha ugyanaz az eredmény nem érhető el más, kevésbé torzító szakpolitikai eszközökkel vagy más, kevésbé torzító jellegű intézkedéstípusokkal.
- (365) Az intézkedések megfelelőségét illetően a Bizottság megjegyzi, hogy azok állami támogatások formájában valósulnak meg, amelyek lehetővé teszik az INRAP számára a gazdasági tevékenységei végzését a megelőző régészeti feltárások piacán, különösen akkor, ha az INRAP olyan költségeket visel, amelyeket a piacon tevékenykedő más magánszereplőkhöz hasonlóan tisztán üzleti szempontok alapján nem vállalt volna.
- (366) Amint azt a Bizottság az eljárás megindításáról szóló határozatában kifejtette, más, potenciálisan kevésbé torzító támogatási formák, például a visszafizetendő előlegek vagy az adósság- vagy tőkeinstrumentumokon alapuló támogatási formák (például állami garanciák, részesedésszerzés, kedvező feltételek melletti kölcsön- vagy tőkenyújtás) minden valószínűség szerint nem tennének lehetővé azonos mértékű feladatellátást az INRAP számára.
- (367) Mivel a támogatás egyrészt arra irányul, hogy lehetővé tegye az INRAP számára, hogy feladatait nonprofit (és nem gazdasági) alapon lássa el, másrészt pedig arra, hogy orvosolja a megelőző régészeti feltárások piacán fennálló piaci hiányosságot, a közvetlen támogatásoktól eltérő eszközök alkalmazása esetén az INRAP folyamatos életképessége nem lenne biztosítható.
- (368) A fentiek fényében a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó támogatási intézkedések megfelelő eszközt jelentenek a kultúra előmozdítására és a francia örökség megőrzésére, amely a régészeti örökség tanulmányozására, megőrzésére és előmozdítására összpontosító műveletek láncolatát foglalja magában.

⁽⁹⁵⁾ A kulturális örökségről szóló törvénykönyv L.523-10. cikke, amely az INRAP számára előírta ezt a kötelezettséget, 2004. február 24-én, azaz a panasz tárgyát képező időszakot megelőzően lépett hatályba.

6.4.2.2.3.3. A támogatás arányossága

- (369) A támogatás csak akkor tekinthető arányosnak, ha ugyanaz a magatartásváltozás kevesebb támogatással és kisebb torzulással nem érhető el. Másként fogalmazva: a támogatás összegét a kultúra előmozdításához és a kulturális örökség megőrzéséhez szükséges minimumra kell korlátozni úgy, hogy az lehetővé tegye a támogatással megcélzott tevékenységek elvégzését.
- (370) A francia hatóságoktól kapott információk fényében, amelyek az INRAP beszámolóin és pénzügyi kimutatásain alapulnak (ezek általános megbízhatóságát – a költségfelosztási kulcsokat érintő szempontokon kívül, amelyek alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy az intézkedések támogatásnak minősülnek, lásd a (256) preambulumbekendést – egyetlen szakértői jelentés sem kérdőjelezi meg), a Bizottság megállapítja, hogy az INRAP-nak a szóban forgó időszakban nyújtott támogatás arányos a kitűzött célokkal, azaz a kultúra előmozdításával és a kulturális örökség megőrzésével, és hogy a támogatás jellege korlátozza az általa esetlegesen okozott versenytorzulásokat.
- (371) Egyrészt a Bizottság megjegyzi, hogy a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások, amelyekre csak 2015-től került sor, nem voltak elegendőek az INRAP számára Franciaország egész területén működő, az összes régészeti korszak lefedésére képes végső menedékes szolgáltatóként előírt közérdekű kötelezettségekből eredő költségek fedezésére (lásd: 1. táblázat, 3. táblázat). A Bizottság továbbá úgy véli, hogy a kapott finanszírozás lényegesen kevesebb annál, ami az INRAP által a 2008 és 2021 közötti időszakban (vagy akár 2004 óta ⁽⁹⁶⁾) viselt valamennyi költség fedezéséhez szükséges lett volna.
- (372) Másrészt az esetleges kereszttámogatásból eredő támogatás arányosságát illetően a Bizottság a következőket jegyzi meg.
- (373) Először is a francia hatóságok által szolgáltatott információk szerint az INRAP az általános számviteli elveknek megfelelő költségelszámolást alkalmaz, amely lehetővé teszi a „versenypiaci tevékenységek” és a „nem versenypiaci tevékenységek” közvetlen költségeinek helyes megkülönböztetését (lásd a (161)–(173) preambulumbekendést). A különböző könyvelői jelentések alapján validálni lehetett a forgalomra vonatkozó számadatokat, különösen a versenypiaci ágazat és a nem versenypiaci ágazat szerinti bontást (lásd a (256) preambulumbekendést).
- (374) Másodszor: a francia hatóságok által szolgáltatott információk szerint az INRAP által végrehajtott esetleges kereszttámogatásból eredő támogatás bizonyos közvetett költségekre (vegyes ágazati költségek) korlátozódna. Anélkül, hogy határozottan és végérvényesen megkérdőjelezné az INRAP által végzett felosztás érvényességét, az okleveles könyvvizsgáló úgy véli, hogy az e költségekre vonatkozó felosztási kulcsokat nem támasztják alá kellően objektív és szilárd kritériumok, noha e költségek az INRAP által a régészeti feltárások piacán viselt összes költségeknek csak viszonylag kis részét teszik ki.
- (375) Harmadszor: a Bizottság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy az INRAP költségelszámolásával kapcsolatos véleménynyilvánításra felkért könyvvizsgálók vagy okleveles könyvvizsgálók egyikének sem sikerült egyértelműen azonosítania az INRAP-nak nyújtott kereszttámogatásokra vonatkozó bizonyítékokat, és még kevésbé számszerűsítania az ilyen kereszttámogatások összegét. Ezért a Bizottság valószínűtlennek tartja az EVEHA azon állításait, hogy az INRAP annyi támogatást kap kereszttámogatás révén, hogy a megelőző régészeti feltárások piacán felfaló árazást alkalmazva indokolatlanul torzíthatja a piacot.
- (376) Ami az INRAP által kapott összes támogatást illeti ⁽⁹⁷⁾, a Bizottság a francia hatóságok által szolgáltatott információk alapján (lásd a (204) preambulumbekendést) megjegyzi, hogy az INRAP gazdasági tevékenységeinek működési nyeresége a 2008–2021 közötti időszakban [2,8–4,6] % volt (lásd: 5. táblázat). Ez kizárni látszik annak lehetőségét, hogy az INRAP a túlkompenzáció következtében vált nyereségesebbé. Összehasonlításképpen, a caeni közigazgatási bíróság 2024. május 23-i ítéletében (amelyet az EVEHA csatolt az aktához ⁽⁹⁸⁾) megállapította, hogy 2021-ben és 2022-ben az EVEVA átlagosan 6 %-os nettó nyereséget ért el. Ezenkívül az, hogy az INRAP pozitív nettó eredményt ért el ebben az időszakban, egyúttal azt bizonyítja, hogy az INRAP által a gazdasági tevékenységei keretében alkalmazott árak nyereséget generáltak, ami kevésbé valószínűvé teszi, hogy a kereszttámogatás miatt felfaló árazást alkalmazott volna.

⁽⁹⁶⁾ Lásd a 95. lábjegyzetet.

⁽⁹⁷⁾ Nevezetesen a közszolgáltatási költségekhez nyújtott támogatások és az esetleges kereszttámogatásból származó támogatás.

⁽⁹⁸⁾ Lásd a (114) preambulumbekendést.

- (377) Ezenkívül a francia hatóságok által szolgáltatott információk szerint 2009 és 2024 között Franciaországban a régészeti feltárások [40–53] %-át (valamivel több mint [3 600–4 000] feltárást) az INRAP végezte, míg ugyanebben az időszakban a feltárások [38–50] %-át (valamivel több mint [3 300–3 700] feltárást) más gazdasági szereplők (akkreditált magánüzemeltetők vagy akkreditált helyi hatóságok) végezték. Ez azt mutatja, hogy a régészeti feltárások piaca egyáltalán nincs elzárva az INRAP melletti egyéb szereplők elől azon árak miatt, amelyek felszámítására a tevékenységei esetleges kereszttámogatása állítólag képessé teszi az intézményt (lásd: 1. táblázat). Ugyanez a következtetés vonható le a 2009 és 2024 közötti régészeti feltárások érték szerinti piaci részesedéséből is; A teljes érték 43 %-át (több mint [0,9–1,3] milliárd EUR-t) az INRAP-tól eltérő gazdasági szereplők (engedéllyel rendelkező helyi vagy regionális hatósági osztályok, valamint magánszereplők) tették ki (lásd: 2. táblázat).
- (378) Ez a tendencia mind az elvégzett feltárások száma, mind az INRAP (érték szerinti) piaci részesedése tekintetében stabilan érvényesült a panasz által lefedett teljes időszakban. Időben csökkenő tendencia figyelhető meg ⁽⁹⁹⁾, ami megerősíteni látszik, hogy az INRAP által kapott támogatás nem torzítja a versenyt.
- (379) Az INRAP által felszámított árakat illetően a Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a régészeti feltárásokra vonatkozó közbeszerzési szerződések INRAP-nak történő odaítélésével kapcsolatos nemzeti jogviták keretében a közigazgatási bíróság megállapította, hogy az INRAP és versenytársai (különösen az EVEHA) által ajánlott árak közötti különbség az ugyanazon művelethez rendelt emberi és anyagi erőforrások jelentős eltéréseivel, és nem az INRAP által kereszttámogatás miatt alkalmazott jelentősen alacsonyabb árakkal magyarázható.

„Ezenkívül a vizsgálatból, különösen az INRAP és az EVEHA által alkalmazott részletes áraknak a Poher közös önkormányzata által elvégzett összehasonlító elemzéséből (az üzleti titok körébe tartozó és a kontradiktórius eljárásból kizárt dokumentum tartalmazza) kitűnik, hogy a két pályázó közül az INRAP az emberi erőforrásokért esetenként magasabb, esetenként csekély mértékben alacsonyabb árakat számít fel, az anyagok egységei pedig többé-kevésbé azonosak. Az elemzés szerint a két szereplő közötti árkülönbség valójában a megelőző feltárási műveletekhez az egyes szereplők által rendelt mennyiségekkel magyarázható, amelyek értéke az EVEHA esetében közel 35 %-kal magasabb. Így a két ajánlat közötti árkülönbség nem annak az eredménye, hogy az INRAP lényegesen alacsonyabb árakat alkalmazott; sokkal inkább a két ajánlattevő által a feladathoz rendelt erőforrások eltéréseiből ered. A kontradiktórius eljárásból kizárt dokumentumokból kiderül továbbá, hogy az INRAP képes volt felmérni a szóban forgó szerződés kapcsán várható nettó árrését.” (a rennes-i közigazgatási bíróság 2024. március 27-i határozata, EVEHA kontra Communauté de communes Poher communauté, 2401238. sz.);

„Ebből következik, hogy az INRAP ajánlata valamennyi közvetlen és közvetett költséget figyelembe vett a kínált szolgáltatások árának meghatározásakor, és bár a termőtalaj eltávolítására és a kitermelésre vonatkozó árak hasonlóak, az EVEHA ajánlatának ára jelentősen magasabb, mint a nyertes ajánlattevőé a vizsgálati szakaszban, azon személyek száma miatt, akiket a munkálatok e szakaszára, különösen az antropológiai tanulmányokra kívánt fordítani. Konkrétan a két ajánlat közötti árkülönbség nem az egységköltségeiket érintő különbség eredménye – különösen az INRAP ajánlatában foglalt személyzeti egységköltségek hasonlóak vagy magasabbak, mint a felpereséi –, hanem inkább a kínált szolgáltatások közötti különbségből ered, elsősorban a sírhelyek tanulmányozása tekintetében, amelyre a felperes elővigyázatosságból hozott döntése alapján sokkal több emberi erőforrást különített el annak ellenére, hogy ezt a megrendelő nem értékelte. E körülmények között az INRAP által javasolt ár, amely jelentősen magasabb volt a szerződés eredeti költségbecslésénél, összehasonlítható szolgáltatási szintek esetében nem tűnt lényegesen alacsonyabbnak a más ajánlattevők által javasolt ajánlati áraknál, és az összes felmerülő költségre tekintettel sem tűnt nyilvánvalóan alulbecsültnek. Következésképpen az agglomerációs hatóság a verseny torzulásának elkerülése érdekében nem volt köteles a szükséges dokumentumok bekérésével meggyőződni arról, hogy az ár meghatározásakor az intézet valamennyi közvetlen és közvetett költséget figyelembe vették. Következésképpen el kell utasítani az arra vonatkozóan felhozott jogalapokat, hogy az INRAP ajánlatát szabálytalan eljárást követően választották ki, az torzította a versenyt, és azt nem jóhiszeműen nyújtották be.” (a bordeaux-i közigazgatási bíróság 2025. május 6-i határozata, EVEHA kontra Communauté d'agglomération du Grand Périgueux, 2205878. sz.)

⁽⁹⁹⁾ 2009 és 2014 között az INRAP a piaci érték [54–63] %-át képviselte, és a feltárások [48–58] %-át végezte el, míg 2015 és 2021 között az INRAP értékarányos piaci részesedése [50–58] %-ra, az elvégzett feltárások száma szerint [46–53] %-ra csökkent.

- (380) A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a közigazgatási bíróságok EVEHA által hivatkozott ítéletei (lásd a (114) preambulumbekendést) nem változtattak a fenti elemzésen, amennyiben a bírósági ítéletek a közbeszerzési szabályoknak való megfeleléssel összefüggő okok, nem pedig felfaló árazás vagy kereszttámogatás miatt semmisítették meg a szerződések odaítélését. A fent hivatkozott ítéletekben (lásd a (379) preambulumbekendést) a bordeaux-i közigazgatási bíróság és a rennes-i közigazgatási bíróság kizárta annak lehetőségét, hogy az INRAP jóval alacsonyabb árakat alkalmazott volna, és ezeket az árakat jelenítette volna meg az ajánlataiban; a bíróságok megállapították továbbá, hogy az INRAP ajánlatai nem torzíthaták a versenyt. Ezzel szemben az EVEHA által hivatkozott ítéletek annak szemléltetésére szorítkoznak, hogy a közbeszerzési eljárás során az érintett ajánlatkérők nem ellenőrizték az INRAP ajánlatait. Következésképpen nem zárható ki, hogy az INRAP ajánlatainak ellenőrzése a szabálytalanságok hiányát állapította volna meg.
- (381) A Bizottság ezért arra a következtetésre jut, hogy az INRAP [2,8–4,6] %-os átlagos jövedelmezősége (szemben az EVEHA mintegy 6 %-os átlagos nettó nyereségével – lásd a (376) preambulumbekendést) a 2008–2021 közötti időszakban (lásd: Table 5) a gazdasági tevékenységei (amelyek nagy része régészeti feltárás) tekintetében nem magyarázható azzal, hogy az állami támogatásokat nagy léptékben átirányították az INRAP azon állítólagos gyakorlatának fedezésére, hogy szokatlanul alacsony árú ajánlatokat nyújt be a versenypiacon, ami megkérdőjelezné az INRAP-nak ugyanebben az időszakban kifizetett finanszírozás összegének arányosságát.
- (382) A fentiekből következik, hogy még ha feltételezzük is, hogy a gazdasági tevékenységek kereszttámogatásban részesülhettek, az INRAP által kapott támogatás teljes összege csak azt teszi lehetővé számára, hogy az állam által ráruházott feladatoknak és központi szerepnek megfelelően végezze a kultúra előmozdítására és a kulturális örökség megőrzésére irányuló tevékenységeit, így a támogatás az ahhoz feltétlenül szükséges mértékre korlátozódik, hogy az INRAP elérhesse a francia hatóságok által kitűzött célokat.

6.4.2.2.3.4. A támogatás átláthatósága

- (383) Ami az INRAP-nak nyújtott támogatással kapcsolatos átláthatósági megfontolásokat illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy a francia hatóságok – mivel úgy vélték, hogy a támogatás az (általános csoportmentességi rendelet 53. cikke alapján elfogadott) SA.42681 számú mentesített keretprogram hatálya alá tartozhat – SA.42681 hivatkozási számon közzétették az állami támogatás összegét az állami támogatások átláthatósági nyilvántartásában ⁽¹⁰⁰⁾.
- (384) Következésképpen a francia hatóságok eleget tettek a szóban forgó támogatásra vonatkozó átláthatósági kötelezettségüknek.
- (385) Mindazonáltal a Bizottság úgy véli, hogy ezáltal a francia hatóságok tévesen kapcsolták össze ezeket a támogatási összegeket az SA.42681. számú mentesített keretprogrammal, amely nem alkalmazandó a szóban forgó támogatásra (lásd a (304)–(306) preambulumbekendést).
- (386) A Bizottság ezért felkéri a francia hatóságokat, hogy helyesbítsék ezt a téves hivatkozást, amely nem érinti a Bizottságnak a támogatás átláthatóságára vonatkozó elemzését.

6.4.2.3. A támogatás pozitív hatásainak és a belső piacra gyakorolt negatív hatásainak összevetése

- (387) Az INRAP-nak nyújtott támogatás számos pozitív hatással jár a kultúra és a kulturális örökség előmozdítása szempontjából.
- (388) Először is az INRAP által a kapott közfinanszírozásnak köszönhetően végzett munka eredményeként jelentős felfedezésekre került sor. Amint azt a francia hatóságok kifejtették, Franciaország régészeti rendszere, amely magában foglalja az INRAP támogatását és finanszírozását, számos jelentős felfedezést tett lehetővé az elmúlt években. A közelmúltban megvalósult, kivételesen fontos feltárások közé tartozik az INRAP által Lavau-ban (Aube megye) egy kelta herceg sírján (Kr. e. 5. század), valamint az Archeodunum SAS akkreditált vállalkozás által egy Sainte-Colombe-ban (Rhône megye) található gall-római településen (Kr. u. 1–4. század) végzett feltárás (lásd a (134) preambulumbekendést).

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

- (389) Másodszor: a közfinanszírozással végzett feltárási tevékenységek hozzájárulnak a tudományos ismeretek általános fejlődéséhez, és ezáltal a régészeti örökség védelméhez és előmozdításához. A közfinanszírozással végzett feltárások során tett megállapításokat rendszeresen népszerűsítik tudományos vagy általánosabb kiadványokban, valamint kiállításokon, például a Párizsi Tudományos és Ipari Múzeumban (Cité des sciences et de l'industrie) rendezett kiállításon, amelyet a Kr. e. 3. és 1. század közötti Közép- és Észak-Gallia lakosainak szenteltek (lásd a (135) preambulumbekendést).
- (390) Ennek ellenére a bejelentett intézkedések torzíthatják a versenyt a megelőző régészeti feltárások piacán, és érinthetik az EU-n belüli kereskedelmet.
- (391) Mindazonáltal a Bizottság úgy véli, hogy a támogatás versenyre és kereskedelemre gyakorolt pozitív és negatív hatásainak relatív súlya olyan, hogy a pozitív hatások felülmúlják a lehetséges negatív hatásokat.
- (392) Először is az INRAP számviteli és pénzügyi eredményei azt mutatják, hogy az állam nem kompenzálta túl az INRAP-ot valamennyi (nem gazdasági és gazdasági) tevékenységéért.
- (393) Másodszor: amint azt a francia versenyhatóság a 2017. évi határozatában megjegyezte, bár a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás nem zárható ki teljes mértékben (lásd a (241)–(245) és a (294)–(299) preambulumbekendést), a megelőző régészeti feltárások piaca, amelyen torzulás következhet be, „belföldi léptékű”. A versenyhatóság rámutatott arra, hogy a megelőző régészeti szolgáltatók – kivételes körülményektől eltekintve – a legtöbb feltárás során felmerülő konkrét tudományos kérdések helyi, illetve regionális jellegére tekintettel nem folytatnak országhatárokon átnyúló tevékenységet. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a támogatás belső piacra gyakorolt negatív hatásai rendkívül korlátozottak.
- (394) Ezenkívül ugyanezen a (belföldi) régészeti feltárási piacon a Bizottság rendelkezésére álló információkból kitűnik, hogy – amint azt a (377)–(380) preambulumbekendés kifejti – az INRAP által kapott (és a feltárási tevékenységeihez felhasznált) állami támogatásokból eredő torzulások rendkívül korlátozottak lennének, tekintettel egyrészt az INRAP-pal versengő gazdasági szereplők hangsúlyos versenypiaci jelenlétére, másrészt pedig azokra a jogvitákra, amelyekben megállapítást nyert, hogy az INRAP nem nyújtott be szokatlanul alacsony árú ajánlatokat.
- (395) A Bizottság ezért megállapítja, hogy bár nem lehet teljes mértékben kizárni a megelőző régészeti feltárások piacán a versenyre gyakorolt lehetséges negatív hatásokat, ezek a hatások rendkívül korlátozottak, és azokat ellensúlyozzák a támogatásnak a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdítására gyakorolt pozitív hatásai Franciaországban.

6.4.2.4. Következtetés a támogatásnak az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja szerinti összeegyeztethetőségéről

- (396) A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó intézkedések hozzájárulnak a kultúra és a kulturális örökség megőrzésének előmozdításához anélkül, hogy a közös érdekek ellentétes mértékben hátrányosan befolyásolnák a kereskedelmi feltételeket, ezért az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja alapján összeegyeztethető a belső piaccal.

7. KÖVETKEZTETÉS

- (397) A Bizottság megállapítja, hogy a francia hatóságok jogellenesen, az EUMSZ 108. cikke (3) bekezdésének megsértésével hajtották végre az INRAP-nak nyújtott támogatást. A Bizottság ugyanakkor úgy ítéli meg, hogy a támogatás az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének d) pontja értelmében összeegyeztethető a belső piaccal.

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Franciaország által az INRAP-nak nyújtott állami támogatás összeegyeztethető a belső piaccal.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Francia Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, 2025. december 17-én.

a Bizottság részéről

Teresa RIBERA

ügyvezető alelnök
