



2026/1875

7.8.2026 г.

РЕШЕНИЕ (ЕС) 2026/1875 НА КОМИСИЯТА

от 17 декември 2025 година

относно държавна помощ SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) приведена в действие от Франция в полза на Френския национален институт за превантивни археологически изследвания (INRAP)

(нотифицирано под номер C(2025) 8737)

(само текстът на френски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него,

като прикани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с посочените по-горе разпоредби,

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

- (1) На 30 май 2018 г. Комисията получи жалба, подадена от френското дружество „Études et valorisations archéologiques“ (EVENA или „жалбоподателя“), в която се твърди, че някои мерки, предприети в полза на Френския национален институт за превантивни археологически изследвания (Institut national de recherches archéologiques préventives — INRAP), представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), която е несъвместима с вътрешния пазар.
- (2) С писмо от 20 декември 2021 г. Комисията уведоми френските органи за решението си да открие процедурата, предвидена в член 108, параграф 2 от ДФЕС, по отношение на тези мерки („решението за откриване на процедурата“) ⁽¹⁾.
- (3) Решението за откриване на процедурата беше публикувано в Официален вестник на Европейския съюз ⁽²⁾. Комисията прикани заинтересованите страни да представят мненията си относно мерките в рамките на един месец след датата на публикуването.
- (4) Франция представи мнението си на 3 февруари 2022 г. На 9 май 2022 г. Комисията получи и писмено мнение от EVENA.
- (5) Комисията предаде на Франция мнението на EVENA относно решението за откриване на процедурата с писмо от 16 май 2022 г. С писмо от 23 юни 2022 г. Франция изпрати мнението си на Комисията.
- (6) След конферентен разговор с Комисията на 7 февруари 2024 г. EVENA отговори на искането за пояснения от страна на Комисията с писмо от 28 юни 2024 г.
- (7) С писмо от 28 януари 2025 г. EVENA изпрати на Комисията допълнителни документи в подкрепа на своето мнение.
- (8) С писмо от 28 юли 2025 г. Комисията поиска допълнителни пояснения от френските органи; те бяха предоставени на 29 септември 2025 г.

⁽¹⁾ Решение C(2021) 9729 final от 20 декември 2021 г.

⁽²⁾ ОВ C 135, 25.3.2022 г., стр. 40.

2. ОПИСАНИЕ НА INRAP

- (9) INRAP е създаден със Закон № 2001-44 от 17 януари 2001 г. относно превантивната археология („Закон от 2001 г.“) и е наследник на Association pour les Fouilles Archéologiques Nationales (AFAN). INRAP е автономен публичен административен орган (*établissement public à caractère administratif*), който се намира под надзора на Министерството на културата и Министерството на висшето образование, научните изследвания и иновациите ⁽³⁾.

2.1. Дейностите на INRAP

- (10) INRAP осъществява дейност в областта на превантивната археология ⁽⁴⁾. Задачите му са определени в членове L. 523-1 и R. 545-26 от Кодекса за наследството.

2.1.1. Неконкурентни задачи за обществена услуга

- (11) INRAP отговаря за провеждането на превантивни археологически оценки ⁽⁵⁾. Това са предварителни операции, извършвани преди започването на устройствени проекти ⁽⁶⁾, които биха могли да окажат неблагоприятно въздействие върху археологическото наследство. Чрез проучвания, анкети или теренна работа с тези операции се цели установяването и описването на всички елементи на археологическото наследство, които могат да се намират на обекта, и представянето на констатациите в доклад ⁽⁷⁾. Докладът съдържа научна информация, която дава възможност на държавата да разпорежда предприемането на подходящи мерки за опазване на наследството (разкопки, промени в проекта за застрояване или обявяване за исторически паметник).
- (12) На практика, когато даден проект за застрояване поражда риск от унищожаване на археологически останки, държавата разпорежда извършването на оценка, превантивни археологически разкопки или мерки за осигуряване на опазването на археологическото наследство на място (промяна на проекти за застрояване или обявяване за исторически паметници).
- (13) Работата по изготвяне на оценката представлява задача за обществена услуга, финансирана чрез оперативна субсидия, изплащана на INRAP от държавата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 175 — „Наследство“). Преди 2016 г. тази дейност е финансирана основно с част от постъпленията от таксата за превантивна археология (*redevance d'archéologie préventive* — RAP).
- (14) От 2003 г. насам тази дейност на INRAP се осъществява съвместно с получилите разрешение от държавата обществени археологически служби на местните или регионалните органи. Разпределението на оценките между получилите разрешение местни или регионални органи и INRAP не е въпрос, който трябва да се решава от държавата, инвеститора или INRAP. Това е (вж. съображение 15 по-долу) независимо решение на местните или регионалните органи, получили разрешение да извършват оценки, което се взема чрез процедура, строго

⁽³⁾ В съответствие с член R.545-24 от Кодекса за наследството (*Code du patrimoine*).

⁽⁴⁾ В член L.521-1 от Кодекса за наследството се съдържа следното определение за превантивната археология: „Превантивната археология, която представлява задача за обществени услуги, е неразделна част от археологията. Тя се ръководи от принципите, приложими по отношение на всички научни изследвания. Целта ѝ е в рамките на разумен срок да се осигури откриването, опазването или спасяването чрез научни изследвания, на сушата или под водата, на обекти от археологическото наследство, които са засегнати или е вероятно да бъдат засегнати от публични или частни строителни дейности. Освен това с нея се цели тълкуването и разпространяването на резултатите от тази дейност“.

⁽⁵⁾ В съответствие с членове L.523-1 и R.545-26 от Кодекса за наследството.

⁽⁶⁾ Устройство проектите, които изискват предварителна археологическа оценка, се определят от префекта на региона. Префектът на региона — или, чрез делегиране, регионалната служба по археология (*Service Régional de l'Archéologie*) към регионалните дирекции по културни въпроси (*directions régionales des affaires culturelles*) — може да разпорежда извършването на оценка, когато разполага с доказателства, че отнесеният до него проект за застрояване вероятно ще засегне обекти на археологическото наследство. Съгласно член R.523-4 от Кодекса за наследството следните въпроси трябва да бъдат отнесени до префекта на региона: i) проекти за застрояване, за които се изисква декларация или разрешение съгласно Кодекса за градоустройството (*Code d'urbanisme*) (градоустройствено разрешение, разрешение за събаряне, разрешение за строителство, решение за създаване на публично определени зони за развитие (*zones d'aménagement concerté* — ZAC), когато те се осъществяват в райони, определени като вероятен обект на археологическа защита (*zones de présomption de prescription archéologique*); ii) създаване на ZAC и жилищни проекти с площ над три хектара; iii) някои проекти, за които се изисква предварително обявяване, като например изкопни дейности, засаждане на дървета, отстраняване на пълнове, изграждане на водопроводи или канали и др.; iv) строителни и инженерни работи, предшествани от проучване на въздействието в съответствие с Кодекса за околната среда (*Code de l'environnement*); и v) строителни работи по сгради, обявени за исторически паметници. В райони, различни от районите, определени като вероятен обект на археологическа защита, органите, отговорни за издаването на разрешения за проекти за застрояване, могат да решат да отнесат до префекта на региона проекти, които е вероятно да засегнат елементи от археологическото наследство.

⁽⁷⁾ Член R. 523-15, параграф 1 от Кодекса за наследството.

регламентирана в Кодекса за културното наследство. Регионалната дирекция по културни въпроси (*direction régionale des affaires culturelles*) ⁽⁸⁾ се обръща първо към археологическите служби на местните или регионалните органи. Тези служби разполагат с 14 дни, за да решат дали да приемат задачата. Ако откажат (или не приемат), оценката се извършва от INRAP. INRAP извършва около 80 % от оценките, възложени от държавата, докато останалите 20 % се извършват от получилите разрешение археологически служби на местните или регионалните органи ⁽⁹⁾.

- (15) Ако се налага извършването на оценка, тя може да бъде възложена на археологическа служба на местен или регионален орган, надлежно получил разрешение от държавата в съответствие с член L. 522-8 от Кодекса за наследството, или, при липсата на такъв — на INRAP. Към 31 декември 2024 г. 63 служби на местни или регионални органи са притежавали съответното разрешение.
- (16) Разрешението дава право на службата на местния или на регионалния орган да извърши всички или част от разпоредените оценки. В съответствие с членове L. 523-4 и R. 523-25 от Кодекса за наследството местен или регионален орган може да вземе решение:
- да извърши превантивна археологическа оценка във връзка с проект за застрояване, реализиран на нейна територия; към 31 декември 2024 г. 51 служби на местни или регионални органи са избрали този вариант; или
 - да извърши, за период от най-малко три години (член R. 523-27 от Кодекса за наследството), всички оценки, разпоредени във връзка с проекти за застрояване, реализирани на неговата територия. Към 31 декември 2024 г. 12 служби на местни или регионални органи са избрали този вариант.
- (17) Когато държавата разпорежда извършването на оценка, процедурата за определяне на оператора, отговорен за нейното провеждане, протича както следва:
- ако на територията, на която се планира строителството, има получила разрешение служба на местен или регионален орган, който е избрал да извърши всички оценки, оценката автоматично се възлага на него.
 - Ако на територията, на която се планира строителството, има една или повече получили разрешение служби на местни или регионални органи, отговорният оператор е, по приоритетен ред: общината, след това окръгът, а след това регионът. Уведоменият по приоритетен ред местен или регионален орган информира държавата за своето решение относно оценката в срок от 14 дни от получаването на уведомлението за оценката. Ако нито една получила разрешение служба на местен или регионален орган не пожелае да извърши оценката, тя се възлага на INRAP.
 - Ако на територията, на която се планира строителството, няма получил разрешение местен или регионален орган, оценката автоматично се възлага на INRAP.
- (18) INRAP отговаря също така за научните изследвания на дейностите в областта на превантивната археология и за разпространението на резултатите от тях. Той допринася за обучението, информирането на обществеността и популяризирането на археологията ⁽¹⁰⁾.

2.1.2. Конкурентни дейности, свързани с археологически разкопки

- (19) INRAP провежда и превантивни археологически разкопки ⁽¹¹⁾. Тези разкопки се извършват преди започването на устройствени проекти, които е вероятно да повредят археологическите останки, открити по време на оценките. На 1 август 2003 г. Франция отвори пазара на превантивни археологически разкопки за конкуренция със Закон № 2003-707.

⁽⁸⁾ Във Франция регионалната дирекция по културните въпроси представлява децентрализирана служба на Министерството на културата във всеки регион.

⁽⁹⁾ Доклад на Martine Faure, депутат, поръчан от министъра на културата и комуникацията, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* (Към балансирана обществена политика за превантивна археология), май 2015 г., на разположение на адрес: <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf>.

⁽¹⁰⁾ В съответствие с член L.523-1 от Кодекса за наследството.

⁽¹¹⁾ В съответствие с членове L.523-1 и R.545-26 от Кодекса за наследството.

- (20) Инвеститорите вече могат да изберат един от следните оператори, за да изпълнят разпореждане на държавата: i) INRAP, ii) получилите разрешение археологически служби на местните или регионалните органи, или iii) всяко друго лице, чиято дейност се урежда с публичното или частното право, при условие че неговата научна компетентност е акредитирана от държавата ⁽¹²⁾.

2.1.3. Дейности в качеството на „оператор от последна инстанция“ във връзка с археологически разкопки

- (21) В член L 523-10 от Кодекса за наследството се предвижда, че „когато никой друг оператор не е подал заявление или не отговаря на условията за провеждане на разкопките, [INRAP] трябва да ги проведе по искане на лицето, което планира да извърши строителните работи [...]“. В член L 523-13 от Кодекса за наследството се посочва още, че „в случай че операторът на разкопките прекрати дейностите си или му бъде отнето одобрението или разрешението, [INRAP] продължава всички археологически операции, които все още не са приключили [...]“.
- (22) Това задължение, наложено на INRAP, гарантира непрекъснатостта на обществената услуга в областта на превантивната археология на цялата територия на държавата. Строителят свободно избира изпълнителя на превантивни археологически проучвания (INRAP, акредитирана частна организация или получила разрешение служба на местен или регионален орган) и договаря с него цената на услугата.
- (23) С посоченото задължение да действа като оператор от последна инстанция на INRAP се налага да запази позициите си на цялата територия на държавата и да разполага по всяко време с необходимия експертен опит и ресурси, за да изпълнява задачите си в предвидените в закона срокове. Това води до структурни разходи, които не могат да бъдат изцяло покрити от получаваното от INRAP възнаграждение, когато той действа в качеството си на оператор от последна инстанция.
- (24) При липса на кандидат инвеститорът подава искането си до INRAP заедно с издаденото от държавата разпореждане за провеждане на разкопки, към което е приложена тръжна документация, в която са посочени техническите условия, които трябва да бъдат спазени.
- (25) Впоследствие INRAP разполага с два месеца, за да изпрати на инвеститора проект на договор, в който са определени условията за провеждане на разкопките. Той трябва да съдържа, наред с другото, описание на научния проект, предварителната дата за начало на разкопките, тяхната продължителност и цената на операцията. Договорът, сключен между инвеститора и INRAP, трябва да бъде изпратен на prefecta на региона, който дава или отказва да даде разрешение за разкопките в зависимост от това дали условията на договора съответстват на разпоредбите на разпореждането.
- (26) Предложената от INRAP цена трябва да бъде определена въз основа на критериите, приложими по отношение на всяка конкурентна дейност (в съответствие с принципа на рентабилност). Тези критерии се определят с решение на ръководителя на INRAP в съответствие с правилата, установени от управителния съвет на институцията.
- (27) Всички спорове между инвеститора и INRAP относно условията или цената се разрешават от prefecta на региона. Целта на този държавен арбитраж е да се предостави гаранция на инвеститора, който няма възможност да избере оператор.
- (28) INRAP разполага с шест месеца от датата на издаване на разрешението за разкопки от prefecta на региона, за да започне работата. Ако този срок не бъде спазен или ако дейността не бъде приключена в рамките на 18 месеца от тази дата (с възможност за еднократно удължаване по решение на prefecta на региона), издаденото от държавата разпореждане за разкопки се счита за изтекло.
- (29) Ако операторът на разкопките прекрати дейността си или разрешението или одобрението му бъдат отнети преди приключването на разкопките, INRAP трябва да продължи незавършените разкопки.
- (30) Като взема предвид състоянието на напредъка на операциите и условията на спецификацията, приложена към издаденото от държавата разпореждане за разкопки, INRAP трябва да изготви научно описание на проекта за завършване на операцията.
- (31) Предложена от INRAP цена се определя съгласно същите критерии, които се прилагат при липсата на кандидат за извършване на разкопките (вж. съображение 26).

⁽¹²⁾ Член L 523-8 от Кодекса за наследството.

- (32) В случай на постигане на споразумение, в сключения между инвеститора и INRAP договор се определят цената и сроковете за извършване на разкопките. Договорът, сключен между инвеститора и INRAP, трябва да бъде изпратен на префекта на региона, който дава или отказва да даде разрешение за разкопките, в зависимост от това дали условията на договора съответстват на разпоредбите на разпореждането.
- (33) В случай на несъгласие между изпълнителя и INRAP относно цената и/или сроковете, страната, която повдига въпроса, отнася случая до префекта, който определя цената и/или сроковете при същите условия, както при липса на първоначален кандидат за извършване на разкопките (вж. съображение 27).

2.1.4. Обобщение на дейностите на INRAP

- (34) По този начин на INRAP са поверени задачи, за които не се конкурира с частни оператори, акредитирани от държавата („неконкурентни“ или „обществени услуги“). Тези задачи включват превантивни археологически оценки, научно изследване на превантивните археологически операции, разпространение на резултатите, образователни дейности, работа с обществеността и популяризиране на археологията. За разлика от това, INRAP се конкурира с оператори, акредитирани от държавата в областта на превантивните археологически разкопки („конкурентни дейности“). В рамките на тази конкурентна дейност INRAP е обвързан със задължение за предоставяне на обществена услуга, което го задължава да извършва разкопки по искане на инвеститора и под държавен надзор, когато няма друг оператор, способен да изпълни поръчката.

2.2. По какъв начин се финансира INRAP

- (35) С член L 524-1 от Кодекса за наследството се предвижда, че „[INRAP] се финансира от: ... б) субсидии от държавата или от други публични или частни лица; в) възнаграждение за разкопките, които извършва“.
- (36) За своите неконкурентни дейности през периода 2008—2021 г., т.е. периода, обхванат от жалбата, INRAP е получил следното публично финансиране:
- а) до 31 декември 2015 г. — част от постъпленията от таксата за превантивна археология (RAP) ⁽¹³⁾;
 - б) субсидии от бюджетни кредити ⁽¹⁴⁾;
 - в) от 1 януари 2016 г. — безвъзмездни средства за оперативни разходи, изплащана от Министерството на културата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 175) ⁽¹⁵⁾;
 - г) безвъзмездни средства за оперативни разходи, изплащани от Министерството на културата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 186 — „Културни изследвания и научна култура“, която от 2021 г. е включена в програма 361 „Предаване на знания и демократизация на културата“) ⁽¹⁶⁾;
 - д) различни субсидии от френски или чуждестранни публични организации, различни от ресорните министерства ⁽¹⁷⁾.
- (37) Размерите на тези източници на финансиране се определят ежегодно в Закона за бюджета.

⁽¹³⁾ До 31 декември 2015 г. RAP се е събираща като данък, но средствата са превеждани директно на Националния фонд за превантивна археология (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) и на операторите, извършващи проучвания (INRAP и местните или регионалните органи), с цел да им се предостави възможност да изпълняват своите задачи по оценка и научноизследователска дейност. В съответствие с член L. 524-2 от Кодекса за наследството RAP се дължи от всеки, включително съсобствениците, който планира да извърши строителни работи, засягащи подпочвените слоеве, и който а) подлежи на разрешение или предварително уведомление съгласно Кодекса за градоустройство; б) изисква оценка на въздействието съгласно Кодекса за околната среда; или в) в случай на изкопни работи — подлежи на предварителна административна декларация в съответствие с условията, определени в постановление на Държавния съвет. Ако строителството се извършва на етапи, площта на терена, която се взема предвид, е тази от общата работна програма.

⁽¹⁴⁾ С цел да компенсира липсата на приходи от RAP, държавата многократно е изплащала на INRAP допълнителни субсидии от бюджетни средства, за да покрие разходите за изпълнението на неговите задачи по оценка и научноизследователска дейност.

⁽¹⁵⁾ На 1 януари 2016 г. тези безвъзмездни средства са заменили прякото събиране на RAP от INRAP, като оттогава насам сумата се внася в общия държавен бюджет.

⁽¹⁶⁾ Тази субсидия допринася за финансирането на изследователските задачи и задачите за разпространение на културата на INRAP.

⁽¹⁷⁾ Тези субсидии са отпуснати за конкретни дейности, които не са обект на конкуренция, най-вече въз основа на покани за представяне на проекти, и включват незначителни суми.

- (38) След тази дата, вследствие на приемането на Закон за бюджета № 2015-1785 за 2016 г. от 29 декември 2015 г., с който се отменя буква а) от посочения по-горе член L. 524-1, неконкурентните дейности на INRAP се финансират основно чрез безвъзмездни средства за оперативни разходи, изплащани му от държавата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 175 — „Наследство“). Оттогава насам сумата по програмата RAP се внася в общия държавен бюджет. Понастоящем тя отговаря на определението за данък.
- (39) Общата сума на публичното финансиране, предоставено на INRAP за неговите неконкурентни дейности през периода 2008—2021 г., възлиза на [900—1 300] (*) милиона евро ⁽¹⁸⁾.
- (40) Освен това през периода 2008—2021 г., считано от 2015 г., INRAP е получавал субсидии за разходи за обществена услуга във връзка с дейността си като оператор от последна инстанция за археологически разкопки. За периода 2015 —2018 г. тези субсидии са възлизали на 22,69 милиона евро ⁽¹⁹⁾. За периода 2019 —2021 г. сумата е възлизала на 21,72 милиона евро (7,24 милиона евро годишно). През 2019 г. обаче INRAP решава да насочи цялото държавно финансиране, включително субсидията за разходи за обществена услуга, към своите строго неконкурентни дейности, в съответствие с поетите пред органа за защита на конкуренцията ангажменти. Следователно от 2019 г. насам дейностите по превантивни разкопки на INRAP не се финансират чрез субсидии за разходи за обществена услуга.
- (41) Годишната субсидия за разходи за обществена услуга се приема всяка година от Парламента като част от Закона за бюджета. Тя е включена в бюджетните кредити по програма 175 — „Наследство“. Следователно става въпрос за форма на фиксирано авансово финансиране, а не на възстановяване или компенсация, изплатена след събитието във връзка с направените от INRAP разходи.
- (42) Тази субсидия е въведена поради значителното свиване на пазара на разкопки от 2012 г. насам, вследствие на което приходите на INRAP са намалели с [38—52] % в периода 2013—2017 г. Докато до 2014 г. INRAP е успявал да покрива разходите, произтичащи от задължението му да се намесва като оператор от последна инстанция, благодарение на излишъците от конкурентната му дейност, от 2015 г. нататък свиването на пазара вече не му позволява да го прави. Поради това е взето решение от 2015 г. нататък да се изплащат субсидии специално за някои допълнителни разходи, породени от това задължение.
- (43) В периода 2015—2018 г. субсидията за разходи за обществена услуга, изплатена на INRAP, е била специално за покриване на следните допълнителни разходи, възникнали в резултат на задълженията, наложени от законодателя на пазара на разкопки:
- **Присъствие на цялата територия:** INRAP трябва да поддържа мрежа от 54 служби, за да обхване цялата територия, докато основният частен оператор, извършващ разкопки на цялата територия на Франция, който не е обвързан с подобно задължение, разполага само с 16 служби. Тези 38 допълнителни служби водят до допълнителни разходи за наем, такси и поддръжка.
 - **Възможност за намеса по всяко време и при всякакви условия:** INRAP трябва да наеме около 60 специалисти на постоянен трудов договор (археозолози, палинологии и др.). Това задължение води до пределни разходи за възнаграждения и такси.
 - **План за справяне с несигурната заетост:** въз основа на политическо споразумение между министъра на културата и синдикалните организации INRAP прие план за справяне с несигурната заетост за периода 2014—2016 г., като нае на безсрочни договори 210 служители, които вече са работили в INRAP на срочни договори, в условията на силно свиване на пазара на разкопки.
 - **Допълнителни данъчни разходи:** Допълнителните данъчни разходи са свързани с местния икономически данък (*Contribution Économique Territoriale — CET*), който се състои от данък върху недвижимото имущество на предприятията (*Cotisation Foncière des Entreprises — CFE*) и от данък върху добавената стойност на предприятията (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises — CVAE*).
 - Данък върху недвижимото имущество на предприятията: допълнителните разходи, свързани с 38-те нови служби, управлявани от INRAP, водят автоматично до увеличение на данъка върху недвижимото имущество на предприятията. Следва да се отбележи, че местният икономически данък се отнася изцяло към конкурентния сектор.

(*) Търговска тайна.

⁽¹⁸⁾ Източник: френските органи.

⁽¹⁹⁾ Пак там.

- Данък върху добавената стойност на предприятията: INRAP е бил задължен да плаща данък върху добавената стойност на предприятията в размер на 1,5 % за целите на данъка върху добавената стойност. Тъй като субсидията за разходи за обществена услуга е довела до увеличаване на последните, данъчната основа съответно се е увеличила, което е довело до допълнителни разходи за конкурентния сектор. От 2019 г. насам субсидията се отпуска на неконкурентния сектор, което е довело до неутрализиране на нейното въздействие върху добавената стойност и следователно върху размера на данъка върху добавената стойност на предприятията.

- (44) През периода 2008—2021 г. INRAP се е възползвал и от данъчния кредит за научни изследвания (*crédit d'impôt recherche — CIR*) ⁽²⁰⁾. Данъчният кредит за научни изследвания се изплаща от 2016 г. насам за годините след 2013 г. Размерът на данъчния кредит за научни изследвания, отпуснат за периода 2013—2021 г., е възлизал на [55—75] милиона евро ⁽²¹⁾.
- (45) Накрая INRAP е получил вливане на капитал в размер на [20—25] милиона евро от Министерството на културата през три последователни финансови години (2015 г., 2016 г. и 2017 г.), за да може да обслужва дълга, който е натрупал при създаването си към Agence France Trésor (AFT) ⁽²²⁾.
- (46) Според доклада за дейността на ⁽²³⁾INRAP за 2020 г., към 31 декември 2020 г. организацията е разполагала с: 2 286 служители, приходи от 175 милиона евро през 2020 г. и нетна печалба от 6,4 милиона евро.

2.3. Присъствието на INRAP на пазара на превантивни археологически разкопки

- (47) INRAP осъществява дейност в регионите Auvergne — Rhône-Alpes, Bourgogne — Franche-Comté, Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée и Nouvelle-Aquitaine, както и в отвъдморските територии.

Карта 1:

Присъствие на INRAP във Франция към 1 януари 2024 г.



Източник: Отчет за дейността на INRAP за 2023 г.

⁽²⁰⁾ Данъчният кредит за научни изследвания е мярка в подкрепа на научноизследователската и развойна дейност (НИРД), при която направените разходи могат да бъдат приспаднати от корпоративния данък при определени условия и в размер, зависещ от размера на инвестициите.

⁽²¹⁾ Източник: френските органи. Френските органи се придържат към твърдението, че данъчният кредит за научни изследвания е неизбирателна мярка в подкрепа на научноизследователската и развойна дейност и според тях не представлява държавна помощ.

⁽²²⁾ Източник: френските органи.

⁽²³⁾ Доклад за дейността на INRAP за 2020 г.: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

- (48) За да постигне целите, определени от законодателя по отношение на съгласуваността и безпроблемното функциониране на държавната служба за превантивна археология (член L. 522-1 от Кодекса за културното наследство), Министерството на културата трябва да извърши инвентаризация на пазара на превантивни археологически разкопки. За тази цел то разчита на редовен поток от информация от държавните археологически служби относно всички договори, сключени между оператори и строителни предприемачи, с които службите разполагат в съответствие с член R 523-45 от Кодекса за културното наследство.
- (49) Тази инвентаризация на пазара на превантивни археологически разкопки трябва да включва броя на разрешените разкопки и приблизителната стойност на договорите, сключени между инвеститори и оператори.

Таблица 1

Разпределение на броя на разрешените археологически разкопки във Франция за периода 2009—2024 г.

Година	INRAP		Други оператори		Общо
	Брой на разрешените превантивни археологически разкопки	%	Брой на разрешените превантивни археологически разкопки	%	
2009 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	368
2010 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2011 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	448
2012 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	525
2013 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	490
2014 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	457
2015 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	447
2016 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	458
2017 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	431
2018 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	478
2019 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	460
2020 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	413
2021 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	442
2022 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	462
2023 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	496
2024 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	468
Общо	[3 600—4 000]	[38—53] %	[3 300—3 700]	[40—50] %	7 300

- (50) От публично достъпната информация за периода 2009—2024 г. става ясно, че INRAP заема значителна позиция на пазара на превантивни археологически разкопки и извършва средно [38—53] % от разрешените превантивни разкопки ⁽²⁴⁾, в сравнение с [40—50] %, извършвани от други оператори във Франция ⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ Референтният номер е броят на разкопките, за които е дадено разрешение, тъй като обикновено се поръчва извършването на повече разкопки, но те никога не се одобряват или изпълняват.

⁽²⁵⁾ Източници: Министерство на културата, цифрови данни за превантивната археология (актуални към 1 април 2025 г.) и доклади за дейността на INRAP.

Таблица 2

Разпределение на пазарния дял в сектора на разкопките по стойност за периода 2009—2024 г.

Година	INRAP		Други оператори		Общо
	Прогнозни разходи за разкопки (в милиони евро)	%	Прогнозни разходи за разкопки (в милиони евро)	%	
2009 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2010 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2011 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2012 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2013 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2014 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2015 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2016 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2017 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2018 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2019 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2020 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2021 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2022 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2023 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
2024 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Общо	[...]	[52—61] %	[...]	[41—49] %	[...]

- (51) През периода 2009—2024 г. делът на INRAP по стойност на пазара на превантивни разкопки е бил средно [52—61] %, в сравнение с [41—49] % за други оператори (получили разрешение служби на местни или регионални органи и частни оператори) ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ Френските органи считат, че тази разлика се дължи на въздействие на обема и на въздействие на цената: въздействие на обема, тъй като INRAP извършва средно по-голям брой операции годишно в сравнение с конкурентите си; и въздействие на цената, тъй като продажните цени на хектар, предлагани ежегодно от INRAP през периода 2009—2024 г., почти винаги са били по-високи от тези на другите оператори и средно с [...] % по-високи от средната стойност за държавата ([...] EUR за INRAP в сравнение с [...] EUR за всички останали оператори).

3. ОФИЦИАЛНА ПРОЦЕДУРА ПО РАЗСЛЕДВАНЕ

3.1. Описание на мерките, обхванати в официалната процедура по разследване

- (52) Жалбата, подадена от EVEHA, се отнася до i) потенциалното кръстосано субсидиране между конкурентните и неконкурентните дейности на INRAP, както и ii) субсидиите за разходите на INRAP за обществена услуга (наричани по-нататък

3.1.1. *Потенциално кръстосано субсидиране между конкурентните и неконкурентните дейности на INRAP.*

- (53) Както е посочено в съображение 29 от решението за откриването на процедурата, EVEHA твърди, че INRAP не разполага с подходящо счетоводно разделяне между неконкурентните и конкурентните си дейности.

- (54) Първо, що се отнася до периода 2008—2018 г., който съответства на част от периода, обхванат от предварителния преглед на тези мерки от страна на Комисията, преди да бъде въведено новото счетоводно разделяне на INRAP ⁽²⁷⁾:

— В решението си за откриване на процедура Комисията отбелязва, че въпросът относно необходимостта от подобряване на осчетоводяването на разходите на INRAP е бил повдиган на няколко пъти от 2013 г. насам. Поради това първият председател на Френската сметна палата посочва в меморандум № 67181 от 6 юни 2013 г., адресиран до министъра на културата и комуникациите и министъра на висшето образование и научните изследвания, че „няколко действия [изглеждат] спешно необходими, за да се гарантира лоялна конкуренция и да се запази научното качество на разкопките“. По-конкретно е отбелязана необходимостта от „[подобряване] на използвания към момента от INRAP метод за осчетоводяване на разходите“. Освен това в годишния публичен доклад на Сметната палата за 2016 г. министърът на финансите и публичната отчетност и държавният секретар по бюджета признават, че „осчетоводяването на разходите все още не е напълно въведено в рамките на INRAP“.

— Освен това, както е посочено от EVEHA ⁽²⁸⁾ и отбелязано от Комисията в решението ѝ за откриване на процедура, в решението си от 1 юни 2017 г. ⁽²⁹⁾ органът за защита на конкуренцията на Франция е посочил, че осчетоводяването на разходите на INRAP не гарантира напълно независимо и надеждно счетоводно и финансово разделяне между неконкурентните и конкурентните дейности на ⁽³⁰⁾INRAP. В него се добавя, че „поради това не може да се изключи наличието на риск от кръстосано субсидиране между неговите [нестопански и стопански] дейности, което вероятно ще доведе до прилагането на практики на ценообразуване, които могат да представляват хищническо ценообразуване или да предизвикат ефект на изместване ⁽³¹⁾. Органът за защита на конкуренцията отбелязва, че „от 2013 г. насам приходите, събирани от INRAP за неговите дейности със стопанска цел, са по-ниски от разходите, разпределени към същите тези дейности със стопанска цел, въпреки факта, че техният дял в общата дейност на INRAP е следвал обратната тенденция, което предполага, че общата дейност на INRAP се определя предимно от неговите дейности с нестопанска цел (като се има предвид, че общата дейност на INRAP е сумата от неговите дейности със стопанска цел и дейности с нестопанска цел) ⁽³²⁾“. По този начин органът за защита на конкуренцията е приел поетите от INRAP ангажменти относно въвеждането на „система за осчетоводяване на разходите, която да позволява не само да се осигури строго (напълно независимо и надеждно) счетоводно и финансово разделяне между дейностите с нестопанска и със стопанска цел, но и да се гарантира проследимостта на средствата, отпуснати за всяка от задачите му, с цел предотвратяване на всякакъв риск от кръстосано субсидиране“, ⁽³³⁾ и ги е направил задължителни.

- (55) Второ, що се отнася до периода след 1 януари 2018 г., Комисията отбелязва в решението си за откриване на процедурата, че в съответствие с поетите ангажменти в контекста на решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г. INRAP е въвел система за осчетоводяване на разходите, която позволява по-точно установяване на приходите и разходите, свързани съответно с конкурентни и неконкурентни дейности.

⁽²⁷⁾ Вж. съображение 35 от решението за откриване на процедурата. От 1 януари 2018 г. INRAP използва нова система за осчетоводяване на разходите, която позволява по-ясното установяване на приходите и разходите, свързани съответно с конкурентни и неконкурентни дейности.

⁽²⁸⁾ Вж. съображение 42 от решението за откриване на процедурата.

⁽²⁹⁾ Решение № 17-D-09 от 1 юни 2017 г. относно практиките, въведени от Националния институт за превантивни археологически изследвания в областта на превантивната археология.

⁽³⁰⁾ Точки 132—137 от решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г.

⁽³¹⁾ Точка 149 от решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г.

⁽³²⁾ Точка 147 от решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г.

⁽³³⁾ Вж. резюме на решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г. EVEHA твърди, че към момента на подаване на жалбата тези ангажменти не са били изпълнени. EVEHA посочва, че на 6 февруари 2018 г. е подало жалба срещу INRAP пред органа за защита на конкуренцията поради неизпълнение на ангажиментите, на основание член L. 464-2, параграф 2 от Търговския кодекс (Code de commerce).

- (56) Комисията обаче отбеляза, че независимият одитор, натоварен с проверката, одита и сертифицирането на новата система за осчетоводяване на разходите на INRAP, изглежда е счел в своето становище за съответствие за 2018 г., че осчетоводяването на разходите на INRAP все още може да бъде подобро. Макар да потвърждава, че осчетоводяването на разходите на INRAP „отговаря на общите счетоводни принципи“, „спазва принципа на счетоводно разделяне“ и „не разкрива никакви случаи на кръстосано субсидиране“, одиторът отбеляза, че „методиката за разпределяне на косвените разходи ще трябва да бъде доразвита и подобрена в бъдеще“.
- (57) Накрая, в решението си за откриване на процедура Комисията отбеляза, че в декларацията за съответствие от 2020 г. вече не се посочва необходимостта от по-нататъшно разработване и усъвършенстване на методиката за разпределяне на косвените разходи. В него се посочва, че „счетоводните отчети за разходите в настоящия им вид не [...] разкриват никакво кръстосано субсидиране“. Комисията обаче отбеляза, че въпреки това подобрене одиторът не е изключил изрично риска от кръстосано субсидиране ⁽³⁴⁾.

3.1.2. Субсидии за разходи за обществена услуга

- (58) Субсидиите, предоставени за конкурентните дейности на INRAP, възлизат на 22,69 милиона евро за периода, обхванат от жалбата. Тези субсидии са отпуснати през периода 2015—2018 г.

3.2. Решението за откриване на процедурата

- (59) В решението за откриване на процедурата Комисията изрази съмнения относно възможното наличие на кръстосано субсидиране между конкурентните и неконкурентните дейности на INRAP, което би могло да представлява незаконосъобразна държавна помощ (вж. съображение 74 от решението за откриване на процедурата).
- (60) Освен това Комисията стигна до заключението, че субсидиите за разходи за обществена услуга представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС (вж. съображения 48—65 от решението за откриване на процедурата).
- (61) Комисията не беше убедена и от твърдението на френските органи, че субсидиите за разходи за обществена услуга попадат в обхвата на рамковата схема SA.42681, прилагана в съответствие с член 53 от Общия регламент за групово освобождаване ⁽³⁵⁾ (ОРГО) ⁽³⁶⁾, и като такива са съвместими с вътрешния пазар (вж. съображение 78 от решението за откриване на процедурата).
- (62) Комисията посочи, че при липса на надеждно счетоводно разделяне между конкурентните и неконкурентните дейности размерът на помощта за конкурентни дейности (покрит от субсидиите за разходи за обществена услуга) не може да бъде точно определен и че поради това не може да се гарантира, че помощта е пропорционална по смисъла на член 53, параграф 7 от ОРГО.
- (63) В решението си за откриване на процедурата Комисията посочи, че френските органи са отрекли наличието на кръстосано субсидиране в полза на конкурентните дейности на INRAP. В него се отбелязва също, че Франция не е представила никакви доказателства, с които да се установи съвместимостта на помощта, произтичаща от евентуално кръстосано субсидиране. Вследствие на това Комисията изрази съмнения и относно съвместимостта на мярката i), в случай че се установи, че тя представлява държавна помощ.
- (64) Освен това в решението си за откриване на процедура Комисията е предвидила да разгледа заедно съвместимостта на двете мерки съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС (вж. съображения 82—100 от решението за откриване на процедура).
- (65) Комисията посочи, че според нейното тълкуване на приложимото френско законодателство превантивната археология и всички дейности на INRAP изглежда допринасят за насърчаването на културата и опазването на наследството и че във всеки случай именно Франция трябва да определи кои проекти или дейности попадат в обхвата на насърчаването на културата и опазването на наследството, тъй като Комисията има правомощия единствено да провери дали е налице явна грешка в преценката (вж. съображения 86 и 87 от решението за откриване на процедура).

⁽³⁴⁾ Вж. съображения 42—44 от решението за откриване на процедурата.

⁽³⁵⁾ Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 г. за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора, ОВ L 187, 26.6.2014 г., стр. 1.

⁽³⁶⁾ Вж. съображение 18 от решението за откриване на процедурата.

- (66) Предвид факта, че цялото публично финансиране, отпуснато на INRAP, изглежда е предназначено за насърчаване на културата и опазване на наследството, в решението за започване на процедурата Комисията изтъкна, че то може да бъде сметено за необходимо, целесъобразно и пропорционално и че не засяга неблагоприятно условията на търговия и конкуренция в степен, противоречаща на общия интерес.
- (67) В тази връзка Комисията изложи в предварителна форма редица факти, от които може да се заключи, че предоставеното на INRAP финансиране е било необходимо, целесъобразно и съразмерно спрямо целите за насърчаване на културата и опазване на наследството и не е засегнало неблагоприятно условията на търговия и конкуренция в степен, противоречаща на общия интерес.
- (68) Въпреки това Комисията се пита дали е възможно да се извърши анализ на съвместимостта съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, без да е необходимо предварително решение относно класифицирането на разглежданите мерки като държавна помощ ⁽³⁷⁾.
- (69) Поради това, с оглед на наличието на съмнения, които не позволяват окончателното изключване на наличието на държавна помощ в полза на INRAP или установяването със сигурност на нейната съвместимост с вътрешния пазар, Комисията реши да започне официална процедура за разследване, за да даде възможност на заинтересованите страни да представят своите мнения по този въпрос и да направят заключение относно оспорените от ЕВЕНА мерки.

4. МНЕНИЯ НА ЕВЕНА

- (70) Единствено ЕВЕНА изпрати мнение до Комисията във връзка с решението за откриване на процедурата.
- (71) По отношение на наличието на държавна помощ в полза на INRAP, ЕВЕНА изразява, на първо място, съгласие с анализа на Комисията относно заключението, че субсидиите за разходи за обществена услуга — които са свързани с дейности, отворени за конкуренция — представляват държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (72) Второ, ЕВЕНА потвърждава изложената в жалбата му позиция, че самият факт, че i) INRAP осъществява както конкурентни, така и неконкурентни дейности и че ii) INRAP не е въвел достатъчно надеждна система за осчетоводяване на разходите, която да гарантира строгото разделяне на тези две дейности, е достатъчен, за да се установи наличието на държавна помощ в полза на конкурентните дейности на INRAP.
- (73) По отношение на повдигнатия от Комисията въпрос за евентуалната съвместимост на помощта — в случай че финансирането на INRAP бъде квалифицирано като помощ — въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС ЕВЕНА изтъква първо, че посоченият от Комисията подход, който се състои от анализ на предоставеното на INRAP финансиране, без да се прави разграничение между финансираните дейности (конкурентни/неконкурентни), е неточен от правна гледна точка и, второ, че той е неприложим в настоящия случай.

4.1. Предложеният от Комисията подход е опорочен от грешка при прилагане на правото

- (74) ЕВЕНА счита, на първо място, че не е възможно цялото отпуснато на INRAP финансиране да се оцени, без да се разграничи делът от това финансиране, разпределен за всеки вид дейност на INRAP. ЕВЕНА изтъква следните доводи:
- а) оценката на съвместимостта на дадена мярка предполага нейното предварително класифициране като държавна помощ;
 - б) мерките могат да бъдат квалифицирани като държавна помощ единствено за всяка дейност поотделно и с оглед на всеки съответен пазар;
 - в) правилата за държавната помощ не позволяват на Комисията да анализира едновременно цялото финансиране, предоставено на INRAP; и
 - г) анализът на практиката му при вземането на решения потвърждава, че освен при извънредни обстоятелства Комисията не може да възприеме „цялостен“ подход, какъвто е предвиден в съображения 82 и следващите от решението за откриване на процедура.

⁽³⁷⁾ Вж. съображение 100 от решението за откриване на процедурата.

- (75) Първо, ЕВЕНА обяснява, че анализът на съвместимостта на дадена мярка за помощ включва оценка, по реда на това дали мярката следва да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС и, ако това е така, дали тя е съвместима с вътрешния пазар — въз основа на член 107, параграф 2 от ДФЕС или въз основа на член 107, параграф 3 от ДФЕС.
- (76) Второ, ЕВЕНА счита, че за да се определи дали дадена мярка представлява държавна помощ, е необходимо да се разгледат няколко критерия, включително дали съответните дейности са от стопанско естество и дали съществува риск от нарушаване на конкуренцията във връзка с мярката.
- (77) ЕВЕНА се позовава на решението на Съда по делото *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, в което се посочва, че „[з]а да се установи дали съответните дейности са такива на „предприятие“ по смисъла на правото на Съюза в областта на конкуренцията, трябва да се изследва естеството на тези дейности, като квалификацията „икономическа дейност“ се преценява за всяка една от отделните дейности, извършвани от конкретния субект“⁽³⁸⁾.
- (78) ЕВЕНА съответно заключава, че в случая на предприятие, което, подобно на INRAP, осъществява различни видове дейности, съдебната практика изисква предварително да се определят: i) дейностите на това предприятие, които са от стопанско естество, и тези, които, напротив, не са от стопанско естество, и ii) съответният пазар или пазари, които е вероятно да бъдат засегнати от предоставеното на предприятието финансиране.
- (79) Трето, що се отнася до съвместния анализ на финансирането на всички дейности на INRAP, според ЕВЕНА предвиденият от Комисията подход би могъл да бъде приложен само при условие че цялото финансиране, предоставено на INRAP, може да бъде квалифицирано като държавна помощ.
- (80) ЕВЕНА обаче твърди, че в настоящия случай това условие не е изпълнено, тъй като, от една страна, френските органи считат, че някои от дейностите на INRAP не са от стопанско естество (което изключва квалифицирането на финансирането им като държавна помощ), а от друга страна, дейностите на INRAP, дори и всички те да са били от стопанско естество (както твърди ЕВЕНА), се осъществяват отчасти на пазари, които не са отворени за конкуренция и на които следователно не може да се установи нарушаване на конкуренцията (което, отново, изключва квалифицирането на финансирането им като държавна помощ).
- (81) Освен това ЕВЕНА посочва, че квалифицирането на финансирането като държавна помощ — което представлява предпоставка за оценката на неговата съвместимост — предполага също така проверка за наличието на нарушаване на конкуренцията (в допълнение към проверката за стопанското естество на финансираните дейности). Според ЕВЕНА тази оценка може да бъде извършена единствено на равнището на всеки съответен пазар. В конкретния случай, и независимо от монополния характер на някои от дейностите на INRAP, според ЕВЕНА Комисията не може да прецени съвместимостта на получената от INRAP помощ в нейната цялост, без първо да определи на кой пазар (археологически разкопки, оценки и др.) тази помощ би могла да окаже въздействие.
- (82) Четвърто, ЕВЕНА твърди, че според неговия анализ на решенията на Комисията относно държавната помощ⁽³⁹⁾, когато Комисията оценява съвместимостта на набор от мерки, тя по принцип е задължена да идентифицира всяка мярка и след това да прецени, за всяка мярка поотделно, дали тя представлява държавна помощ и дали е съвместима с вътрешния пазар.
- (83) От примерите, на които се позовава в своето мнение, ЕВЕНА съответно заключава, че освен в случаите, когато няколко мерки са „неразривно свързани“, Европейската комисия никога не оценява „съвместно“ цялото финансиране за дадено предприятие, особено когато това предприятие извършва няколко вида дейности, а финансирането е под различни форми.

⁽³⁸⁾ Решение на Съда от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, т. 51.

⁽³⁹⁾ Като пример ЕВЕНА се позовава на Решение (ЕС 2020/1412 на Комисията от 2 март 2020 г. относно мерките SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN), приведени в действие от Италия в полза на Tirrenia di Navigazione и неговия приобретател Compagnia Italiana di Navigazione (ОВ L 332, 12.10.2020 г., стр. 45); Решение (ЕС) 2021/1428 на Комисията от 24 февруари 2020 г. относно държавна помощ SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011), приведена в действие от Румъния в полза на Timișoara International Airport — Wizz Air (ОВ L 308, 1.9.2021 г., стр. 1); и Решение на Комисията 2007/613/ЕО от 10 май 2007 г. относно държавна помощ C 1/06 (ex NN 103/05), приведена в действие от Испания в полза на Chupa Chups (ОВ L 244, 19.9.2007 г., стр. 20).

4.2. **Член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не се прилага по отношение на разглежданите мерки**

- (84) ЕВЕНА счита, че разглежданите мерки не попадат в обхвата на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС.
- (85) В тази връзка ЕВЕНА твърди, че:
- а) член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не може да се използва за основание за кръстосано субсидиране, което по своята същност е несъвместимо с вътрешния пазар;
 - б) член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не може да се използва за основание за общи субсидии в областта на културата; и
 - в) френските органи никога не са се позовавали на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС в настоящия случай.
- (86) На първо място, ЕВЕНА посочва, че жалбата му засяга предимно въпроса за кръстосаното субсидиране. При липса на счетоводно разделяне между различните дейности на INRAP не може да се изключи възможността субсидиите, предоставени на INRAP във връзка с неговите неконкурентни дейности, да надвишават свързаните с тези дейности нужди, както и косвено да финансират конкурентните дейности на INRAP.
- (87) ЕВЕНА твърди, че съгласно член 107 от ДФЕС възможността държава членка да предоставя субсидии на предприятие, което извършва както конкурентни, така и неконкурентни дейности, е обвързана с условието съответното предприятие да прилага строго разделяне на счетоводните отчети, което гарантира, че няма кръстосано субсидиране на тези два вида дейности ⁽⁴⁰⁾.
- (88) В своите забележки ЕВЕНА заявява, че съдебната практика установява обща забрана за всякаква форма на кръстосано субсидиране, от която не може да се отклонява нито една схема за съвместимост.
- (89) Жалбоподателят настоява, че тази съдебна практика се отнася и за сектора на културата, и се позовава на „аналитичната таблица“ на Комисията ⁽⁴¹⁾ за оценка на прилагането на член 107 от ДФЕС по отношение на финансирането на инфраструктура, като една от точките в нея се отнася за културата и гласи: „Ако културната инфраструктура се използва както за стопански, така и за нестопански дейности (например за организиране на конференции и търговски събития в музеи или културни центрове), публичното финансиране в случая е обект на разпоредби за държавна помощ само доколкото се отнася до разходите, които са свързани с въпросните стопански дейности. В такива случаи държавите членки трябва да гарантират, че публичното финансиране, предоставено за нестопанските дейности, не може да се използва за кръстосано субсидиране на стопанските дейности на субекта. Това може да бъде постигнато по-специално, като публичното финансиране бъде ограничено до нетните разходи (включително капиталовите разходи) за нестопанските дейности, които трябва да бъдат установени въз основа на ясно разделяне на счетоводните отчети“ ⁽⁴²⁾.
- (90) ЕВЕНА стига до заключението, че член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не може да се използва за обосноваване на кръстосаното субсидиране, тъй като то е изрично забранено в правото на ЕС.
- (91) Второ, ЕВЕНА твърди, че предвиденото в член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС изключение оправдава помощта единствено за финансиране на конкретни културни проекти, като например заемане на произведения между музеи, планове за цифровизиране на кинематографични творби, които са част от наследството, или подкрепа за кино- и аудиовизуалното производство. Тя не може да се използва например, за да се оправдаят общи субсидии в областта на културата (например финансиране на обществената телевизия).

⁽⁴⁰⁾ Вж. бележка под линия 39.

⁽⁴¹⁾ Европейска комисия, Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation (Инфраструктурна аналитична мрежа за култура, наследство и опазване на природата), точка 10 (на разположение на адрес: https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_en.pdf).

⁽⁴²⁾ Превод на френски език: «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) Според EВЕНА това правило се обяснява с i) факта, че член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС представлява изключение от член 107, параграф 1 от ДФЕС, което, както всяко изключение, трябва да се тълкува стриктно, и ii) съществените условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да се приложи член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС (по-специално условията за необходимост и пропорционалност).
- (93) Освен това EВЕНА основава доводите си на извършения от него анализ на практиката на Комисията за вземане на решения, който показва, че когато мерки, обявени за съвместими въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, са предназначени за подпомагането на даден сектор или дейност като цяло (което е рядкост), те не са предназначени за един-единствен оператор, а се отнасят за всички оператори, допринасящи за развитието на сектора.
- (94) Поради това жалбоподателят стига до заключението, че, противно на предложеното от Комисията, в решението ѝ за откриване на процедура, член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не може да бъде използван за обявяване на цялото финансиране на публично предприятие за съвместимо с вътрешния пазар единствено на основание, че то осъществява дейност в сектора на културата.
- (95) Накрая, като алтернатива EВЕНА посочва, че доколкото му е известно, френските органи, макар че носят отговорност за уведомяването за предоставените на INRAP мерки за помощ и следователно по принцип за доказване на съвместимостта на тези мерки, в нито един момент не са се позовавали на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС (по-специално в своите становища, представени през януари и октомври 2019 г.), за да докажат съвместимостта на тези мерки за помощ.
- (96) Според EВЕНА фактът, че френските органи никога не са уведомявали за каквато и да е мярка за финансиране на INRAP и никога не са се позовавали на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС (включително в кореспонденцията си с Комисията след подаването на жалбата от EВЕНА), е изключително убедителен признак, че посочената обосновка не е валидна в настоящия случай.

4.3. **В настоящия случай условията по член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не са изпълнени**

- (97) Накрая, в своето мнение EВЕНА обяснява, че дори и подходът за установяване на съвместимостта на мерките, посочени от Комисията в решението за откриване на процедура, да е бил възможен, условията, необходими за прилагането на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, не са били изпълнени във всеки случай.

4.3.1. *Помощта, предоставена на INRAP, не е необходима*

- (98) Първо, от обясненията на Комисията в решението ѝ за откриване на процедура (съображения 91 и 92) EВЕНА разбира, че необходимостта от предоставеното на INRAP финансиране е свързана единствено с конкретните задължения за предоставяне на обществена услуга, наложени на INRAP от френската държава.
- (99) EВЕНА счита, че този довод е недопустим.
- (100) Второ, EВЕНА посочва, че държавната помощ, отпусната под формата на компенсация за разходите за обществена услуга, трябва да се оценява изключително в оглед на член 106, параграф 2 от ДФЕС и правилата, приети от Комисията въз основа на него, а не с оглед на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС.
- (101) Като се позовава на „специфичната позиция“ на INRAP (а именно наложените му задължения за предоставяне на обществена услуга), за да обоснове необходимостта от помощта, Комисията би могла да докаже, в най-добрия случай, само необходимостта от предоставеното на INRAP финансиране като компенсация за разходите за обществена услуга, а не с оглед насърчаване на културата и наследството.
- (102) Второ, EВЕНА твърди, че във всеки случай никое от наложените на INRAP задължения, които са посочени в съображения 91 и 92 от решението за откриване на процедурата, не обосновава каквато и да е компенсация.
- (103) Според EВЕНА това важи по-специално за задължението на INRAP да поеме разкопките, за които не е заявил участие нито един кандидат или по отношение на които избраният оператор не изпълнява задълженията си. EВЕНА твърди, че тези услуги — по отношение на които EВЕНА не оспорва задължението на INRAP да ги предоставя — трябва да се заплащат по цени, които се определят свободно (при условие че в случай на несъгласие между страните се прибегва до държавен арбитраж). Тъй като тези услуги трябва да се заплащат „по обичайния начин“, никое от наложените на INRAP задължения не може да обоснове каквато и да е компенсация.

4.3.2. *Методът, посочен в решението за откриване на процедурата за оценка на пропорционалността на помощта, е неподходящ*

- (104) Според ЕВЕНА държавната помощ може да се счита за пропорционална само „ако същият резултат не може да бъде постигнат с по-малко помощ и по-малко нарушаване на конкуренцията“. От това следва, че когато помощта надхвърля необходимия минимум, нейният получател се ползва от извънредна печалба, която може ненужно да наруши конкуренцията, и поради това помощта не може да се счита за съвместима с общия пазар.
- (105) ЕВЕНА съответно заключава, че изплатената на даден оператор помощ може да се счита за пропорционална само при условие че нейният размер е ограничен до строго необходимия минимум и че условията за нейното изплащане или използване са определени по такъв начин, че всяко нарушаване на конкуренцията да се ограничи до максимална степен.
- (106) Според ЕВЕНА тези условия не са изпълнени в конкретния случай.
- (107) ЕВЕНА отбелязва, на първо място, че изложението на Комисията в решението ѝ за откриване на процедура се основава единствено на един кратък параграф и на таблица, в която са посочени „коефициентите на оперативния марж“ на INRAP за всички дейности, взети заедно, което i) не е логично от икономическа и счетоводна гледна точка и ii) във всеки случай е недостатъчно, за да се докаже пропорционалността на помощта.
- (108) ЕВЕНА също така счита, че при липсата на осчетоводяване на разходите, позволяващо правилното разпределяне на приходите и разходите между различните дейности на INRAP, критерият за пропорционалност не може поправило да бъде изпълнен, тъй като помощта не се предоставя при условия, които свеждат до минимум нарушаването на конкуренцията.

4.3.3. *Не е доказана целесъобразността на мерките*

- (109) В своето мнение относно решението за откриване на процедура ЕВЕНА твърди, че Комисията не е доказала в съответствие с изискваните правни стандарти, че други мерки, които биха били потенциално по-малко вредни за конкуренцията, не биха позволили да се преодолее (предполагамата) липса на рентабилност на INRAP, произтичаща от конкретните ограничения, наложени върху него.
- (110) ЕВЕНА счита, че ограничаването на мерките за публично финансиране до строго необходимото, определено въз основа на осчетоводяването на разходите, което позволява правилното разпределяне на приходите и разходите на INRAP по различните му дейности, е достатъчно, за да се ограничат потенциално вредните последици за конкуренцията от получаваното от INRAP публично финансиране. Според ЕВЕНА само този факт е достатъчен, за да се докаже, че помощта, от която INRAP се е ползвал от самото си създаване, не е подходяща по начина, по който е била предоставена.

4.3.4. *Условията за търговия и конкуренция са явно засегнати от въпросното финансиране*

- (111) Накрая ЕВЕНА оспорва обясненията, изложени от Комисията в решението ѝ за откриване на процедура, според които въпросната помощ не засягат неблагоприятно условията на търговия и конкуренция в степен, противоречаща на общия интерес.
- (112) Първо, ЕВЕНА оспорва предположението на Комисията, че налаганите от INRAP тарифи не представляват хищническо ценообразуване и не водят до ефект на изместване, което се основава на сравнение между средната цена на хектар, налагана от INRAP, и цената, налагана от нейните конкуренти.
- (113) Според ЕВЕНА този метод съдържа три статистически отклонения:
- а) на първо място, при този метод не се отчита конкретното положение на INRAP на пазара. В качеството си на заварен оператор (и основен участник на пазара) INRAP обикновено участва в най-сложните и мащабни проекти, до които по-малките оператори, които не разполагат с необходимите ресурси, невинаги имат достъп.
 - б) Второ, при този метод не се отчита фактът, че част от дейността на INRAP се отнася до обекти, които е трябвало да поеме като оператор от последна инстанция и за които е могъл да определя цените си без никакъв конкурентен натиск.
 - в) Трето и последно, ЕВЕНА счита, че понятието „цена на хектар“, на което се позовава решението за откриване на процедурата, не е от значение за анализа на политиката на ценообразуване на различните оператори, осъществяващи дейност на пазара на разкопки. Разходите за археологически разкопки не могат да се оценяват само въз основа на площта, а трябва да се вземат предвид и сложността на разкопките, консервацията на останките, както и техническите и научни изисквания, посочени в спецификацията (по-специално по отношение на човешките ресурси — човекодни)

- (114) Освен това в контекста на официална процедура по разследване EVEHA представи четири съдебни решения, постановени от административните съдилища (*Tribunaux administratifs*) в Кан и Амиен ⁽⁴³⁾ между 2022 г. и 2024 г., с които процедурите за възлагане на обществени поръчки за превантивни археологически разкопки, в резултат на които INRAP е избран в ущърб на EVEHA, са обявени за невалидни. В тези четири съдебни решения Административният съд — макар и без да се произнася относно наличието на хищническо ценообразуване — отменя процедурите за възлагане на обществени поръчки на основание, че възлагащият орган не е предприел необходимите мерки, за да гарантира, че офертите на INRAP, които са били по-изгодни от тези на EVEHA, не са се ползвали с предимство, произтичащо от предоставените на INRAP средства за изпълнението на задачите му по предоставяне на обществена услуга.
- (115) EVEHA също така твърди, че изложението на Комисията в решението ѝ за откриване на процедура е опорочено от две методически грешки.
- Първо, EVEHA отбелязва, че макар в решението за откриване на процедурата да се твърди, че се „претеглят“ положителните последици от получената от INRAP помощ спрямо отрицателните последици от нея, в нито един момент не се извършва количествено измерване на тези последици.
 - Второ, EVEHA отбелязва, че с решението за откриване на процедурата анализът се ограничава единствено до практиките за ценообразуване на INRAP, без да се вземат предвид многобройните други конкурентни предимства, с които разполага (като например привилегирован достъп до информация, получена чрез дейностите му по оценяване), благодарение на своя статут и/или публичното финансиране, от което се ползва.
- (116) Според EVEHA тези предимства следва да бъдат взети предвид и от Комисията в нейния анализ, съгласно член 107 от ДФЕС, относно съвместимостта на предоставеното на INRAP финансиране.

5. МНЕНИЯ НА ФРАНЦИЯ

- (117) Френските органи представиха своето мнение относно решението за откриване на процедурата с писмо от 3 февруари 2022 г., а относно мнението на EVEHA по същото решение — с писмо от 23 юни 2022 г.
- (118) В самото начало френските органи отбелязват значението на сектора за опазване на културата и наследството във Франция, както и централната роля на INRAP в този сектор.
- (119) По-специално френските органи представиха следните пояснения.

5.1. **Насърчаване на културата и опазване на наследството във Франция**

- (120) С цел транспониране в националното законодателство на Европейската конвенция от Валета от 16 януари 1992 г. ⁽⁴⁴⁾ (наричана по-нататък „Конвенцията от Валета“), през 2001 г. Франция прие закон, с който се създаде структурирана рамка за превантивна археология, в която INRAP играе основна роля. Основната цел на тази рамка е осигуряване на опазването и проучването на археологическото наследство, което е засегнато или може да бъде засегнато от строителни дейности, чрез съчетаване на съответните изисквания за научни изследвания, опазването на културното наследство и икономическото и социалното развитие.
- (121) Като преследва целта за насърчаване на опазването на археологическото наследство, Законът от 2001 г. предоставя възможност да се предотврати унищожаването на изключителното наследство на Франция, чиято дълга история се характеризира с непрекъснато, географски широко и гъсто човешко присъствие още от праисторически времена. Той е структуриран около създаването на публичен административен орган.
- (122) Така е създаден INRAP, който е поставен под надзора на Министерството на културата и Министерството на висшето образование, научните изследвания и иновациите; той е поел правата и задълженията на AFAN.

⁽⁴³⁾ Административен съд в Амиен, 2 юни 2022 г., EVEHA/*Communauté d'agglomération du Beauvaisis*, № 2000766; Административен съд в Кан, 23 декември 2022 г., EVEHA/*Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé*, № 2202744; Административен съд в Кан, 23 май 2024 г., EVEHA/*Communauté urbaine de Caen*, № 2201752; Административен съд в Кан, 27 май 2024 г., EVEHA/*Communauté communes Argentan*, № 2201719.

⁽⁴⁴⁾ Съвет на Европа, Конвенция за опазване на археологическото наследство на Европа (преработена), Валета, 16 януари 1992 г., Серия договори на Съвета на Европа № 143.

- (123) В Конвенцията от Валета, подписана от всички държави — членки на Европейския съюз, се посочва, че „[н]еобходимостта от опазване на археологическото наследство следва да бъде отразена в градоустройството и териториалното планиране, както и в политиката за развитие на културата“, като от държавите членки се изисква „[да се ангажират] да изградят с подходящите за всяка държава средства правна система за опазването на археологическото наследство“. Освен това в конвенцията се изисква държавите да „гарантират научната стойност на археологическите изследвания“ и да „увеличат материалните ресурси за спасителна археология“.
- (124) INRAP играе ключова роля в оперативната верига на превантивната археология, като посредством възложените му мисии осъществява както неконкурентни, така и конкурентни дейности, свързани с проучването, опазването и популяризирането на археологическото наследство.
- (125) Неговата неконкурентна дейност се състои главно в извършването на оценки с цел откриване и опазване на археологически останки, които биха могли да бъдат унищожени в резултат на проекти за застрояване. INRAP допринася и за културното разпространение и популяризиране на археологията, както и за обмена на знания с научната общност.
- (126) На пазара на превантивни разкопки INRAP осъществява също така стопанска дейност. Провеждането на разкопки е наложително с цел опазване на археологически останки, открити по време на оценките, проведени преди започването на проектите по застрояване. От 2003 г. в закона се предвижда, че за извършване на разкопки инвеститорите могат да се обръщат към публични оператори (INRAP и археологическите служби на местните или регионалните органи) или към частни оператори.
- (127) Законодателят е решил да възложи на INRAP да извършва на цялата територия на Франция, за всички археологически периоди и на всички места разкопки, за които никой друг оператор не се е ангажирал или по отношение на които операторът е в неизпълнение. При отсъствие на кандидат за провеждане на разкопки (или на кандидат, който отговаря на условията за провеждане на разкопки), както и в случаите, когато операторът на превантивна археология прекрати дейността си или акредитацията, или разрешението му бъдат отнети по време на разкопките, INRAP е задължен да проведе или да продължи разкопките. Следователно INRAP е задължен да компенсира недостатъците или пропуските на другите оператори.
- (128) В първия случай, когато нито един оператор в областта на превантивната археология не подаде оферта за провеждане на разкопки или никой оператор не отговаря на условията за тяхното провеждане, INRAP е задължен да извърши разкопките по искане на инвеститора. Инвеститорът трябва да подаде искането си до INRAP, като то трябва да е придружено от издаденото от държавата разпореждане за провеждане на разкопки, към което е приложена научната спецификация. Впоследствие INRAP разполага с два месеца, за да изпрати на инвеститора проект на договор, в който са определени условията за провеждане на разкопките. Той трябва да съдържа описанието на научния проект, прогнозната начална дата на разкопките, тяхната продължителност и предложената цена за извършване на операцията. Договорът, сключен между инвеститора и INRAP, трябва да бъде предаден на префекта на региона от инвеститора. Впоследствие префектът на региона дава разрешение за разкопките или отказва да даде такова, ако договорът не позволява да се изпълни разпореждането за разкопки. Цената на операцията, предложена от INRAP, трябва да бъде определена от INRAP съгласно същите критерии, както при всяка друга конкурентна дейност. Тези критерии трябва да бъдат определени с решение на ръководителя на INRAP в съответствие с правилата, установени от управителния съвет на институцията. Всички разногласия между инвеститора и INRAP относно условията или финансирането на разкопките трябва да се разрешават с решение на префекта на региона. Целта на тази процедура на държавен арбитраж е да се предостави гаранция на инвеститори, които нямат възможност да изберат оператор. INRAP разполага с шест месеца от датата на издаване на разрешението за разкопки от префекта на региона, за да започне работата. Ако този срок не бъде спазен или ако дейността не бъде приключена в рамките на 18 месеца от същата дата (с възможност за еднократно удължаване по решение на префекта на региона), издаденото от държавата разпореждане за разкопки се счита за изтекло.
- (129) Във втория случай, когато операторът на превантивна археология прекрати дейността си или акредитацията, или разрешението му бъдат отнети преди приключването на разкопките, INRAP е задължен да продължи разкопките. Като взема предвид състоянието на напредъка на операциите и условията на спецификацията, приложена към издаденото от държавата разпореждане за разкопки, INRAP трябва да изготви научно описание на проекта за завършване на операцията.
- (130) Цената на операцията, предложена от INRAP, трябва да бъде определена съгласно същите критерии, както в първия случай (вж. съображение 128 по-горе).
- (131) В мненията си по повод решението за откриване на процедурата френските органи подчертават значението на опазването на археологическото наследство, което е важна част от европейското наследство, с цел то да бъде предадено на бъдещите поколения.

- (132) Те твърдят, че това значение е заложено в член 167, параграф 1 от ДФЕС, който гласи, че „[С]ъюзът допринася за разцвета на културите на държавите членки, като защита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство.“ Освен това те се позовават на член 167, параграф 4, който гласи, че „[С]ъюзът взема предвид културните аспекти при своята дейност по силата на други разпоредби на настоящия договор, по-специално, за да защита и развива разнообразието на неговите култури.“
- (133) Френските органи обясняват, че археологията служи на първостепенните изисквания от обществен интерес, свързани с опазването на националното историческо и художествено наследство, постигането на целите на културната политика и защитата на околната и на градската среда. След като историческо и художествено наследство бъде разкрито, то може да се ползва и от закрилата на националните богатства по смисъла на член 36 от ДФЕС.
- (134) Накрая френските органи твърдят, че френският модел на превантивна археология, с който се изпълняват задълженията по Конвенцията от Валета, е доказал своята ефективност, като осигурява подходящ баланс между необходимостта от опазване на наследството с цялото му богатство и реализацията на проекти за застрояване. През последните години са направени големи открития, за което свидетелстват разкопките от изключително значение, проведени наскоро от INRAP в Лаво (в департамент Об) на гробницата на келтски принц (V в. пр.н.е.), както и тези, проведени от акредитираното археологическо дружество Archeodunum SAS в Сент-Коломб (в департамент Рона) на гало-римско селище (I—IV в. от н.е.).
- (135) Френските органи обясняват също, че резултатите от разкопките редовно се популяризират от INRAP в научни и популярни издания, както и чрез изложби, като например тази в Музея на науката и промишлеността в Париж (Cité des sciences et de l'industrie), посветена на жителите на централната и северната част на Галия между III и I в. пр.н.е.

5.2. Финансиране на INRAP съгласно правилата за държавна помощ

- (136) В мненията си френските органи посочват, че в своето Известие относно понятието за държавна помощ Комисията ⁽⁴⁵⁾признава, че „[к]ултурата е носител на идентичности, ценности и съдържание, които отразяват и формират обществата в Съюза. Областта на културата и опазването на културното наследство обхваща широк кръг от цели и дейности, сред които, [...] археологически обекти [...] Като се има предвид тяхното особено естество, някои дейности, свързани с опазването на културното, историческото и природното наследство, могат да бъдат организирани по нетърговски начин и поради това да са от нестопанско естество. С оглед на това тяхното публично финансиране може да не представлява държавна помощ. Освен това много дейности по опазване на културното или историческото наследство обективно са незаменими [...] и поради това изключват съществуването на истински пазар. Според Комисията тези дейности също отговарят на критериите за нестопанско естество.“
- (137) Освен това в твърдението си, че правилата за държавната помощ се прилагат само когато бенефициентът на дадена мярка е „предприятие“, че „следователно определянето на даден субект като предприятие зависи изцяло от естеството на дейностите му“ и че „субект, който извършва както стопански, така и нестопански дейности, трябва да се разглежда като предприятие само във връзка със стопанските дейности“, френските органи се позовават на поясненията на Комисията, съдържащи се в Известието относно понятието за държавна помощ.
- (138) Въз основа на това френските органи твърдят, че за да се преценят оспорените от ЕВЕНА мерки, първо трябва да се направи разграничение между ситуацияите, в които INRAP извършва стопанска дейност, и случаите, в които извършва нестопанска дейност.

5.2.1. Нестопански дейности на INRAP

- (139) Френските органи посочват, че по-голямата част от публичното финансиране, предоставено на INRAP, е предназначено за покриване на нестопански задачи от общ интерес (оценки, научни изследвания и популяризиране).
- (140) Според френските органи основната нестопанска задача на INRAP е да извършва оценки, които са в основата на превантивната археология.

⁽⁴⁵⁾ Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 262, 19.7.2016 г., стр. 1).

- (141) Целта на оценките е да се открият и класифицират намиращите се в земята останки с помощта на подходящи технически средства, независимо от мястото, времето и вида на планираните строителни работи, за да се провери дали тези работи биха могли да повредят елементи от археологическото наследство. Изготвените във връзка с тези операции доклади съдържат научна информация, която дава възможност на държавата да издава мотивирано определение за мерките за опазване на културното наследство, които счете за целесъобразни (разкопки, промени в проекта за застрояване или обявяване за исторически паметници).
- (142) Френските органи обясняват, че друга от задачите на INRAP е да допринася за културното разпространение и популяризирането на археологията, както и за обмена на знания с научната общност, което попада в обхвата на дейностите, изключени от правилата за държавните помощи, както е посочено в точка 31 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ.
- (143) Съответно френските органи твърдят, че горепосочените дейности, които представляват дейности от общ интерес, осъществявани с публично финансиране (в размер на [900—1 300] милиона евро за периода 2008—2021 г.), трябва да се считат за нестопански дейности.
- (144) Според френските органи следва да се счита, че поради това тези дейности не попадат в обхвата на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

5.2.2. Стопанските дейности на INRAP като оператор от последна инстанция

- (145) Френските органи поясняват, че освен своята нестопанска дейност, финансирана с публични средства, INRAP извършва и превантивни археологически разкопки в качеството си на оператор от последна инстанция, които през периода 2008—2021 г. са били финансирани почти изцяло от приходите, генерирани от INRAP на пазара на разкопки, като публичните субсидии (т.е. субсидиите за разходите за обществена услуга) представляват едва [...] % от приходите, събрани от INRAP от тези дейности.
- (146) Френските органи поясняват, че целта на тези субсидии за превантивни археологически разкопки е да се подпомогне покриването от INRAP на разходите от обществен интерес, наложени му по закон, с цел да се гарантира, че превантивните разкопки се провеждат по надлежен начин при всички обстоятелства, така че да не се затруднява пазарът на развитие и строителство.
- (147) Според поясненията, предоставени от френските органи, INRAP е длъжен:
- да притежава опит, обхващащ всички археологически периоди и геоморфологични контексти;
 - да извършва разкопки, когато не са подадени оферти по покани за участие в търгове, публикувани от инвеститорите; и
 - да поема управлението на обекта, ако операторът не изпълни задълженията си по време на операцията.
- (148) С цел да се онагледят значението на тези дейности и необходимостта от тяхното финансиране чрез субсидии, френските органи предоставят следните данни:

Таблица 3

Допълнителни разходи, възникнали в резултат на дейностите на INRAP като оператор от последна инстанция за периода 2008—2021 г.

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	ОБЩО
Допълнителни разходи, свързани с помещенията	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Допълнителни разходи, свързани със специалисти	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Допълнителни разходи, свързани с преодоляването на несигурната заетост	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	ОБЩО
Допълнителни разходи, свързани с данъка върху недвижимото имущество на предприятията.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Допълнителни разходи, свързани с данъка върху добавената стойност на предприятията	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Общи допълнителни пределни разходи, които трябва да бъдат финансирани	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Субсидия за разходи за обществена услуга	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	-	-	-	22 692 000
Разлика между разходите на INRAP и субсидията	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	- [...]

- (149) Френските органи поясняват, че за периода 2015—2017 г. годишният размер на субсидията за разходи за обществена услуга, действително отпусната на стопанския сектор, е останал под понесените от INRAP пределни разходи. През 2018 г., годината, в която влезе в сила новата система за осчетоводяване на разходите (въведена от 1 януари 2018 г.), поетите от INRAP пределни разходи са се оказали по-ниски от размера на годишната субсидия. Според френските органи тази разлика може да се обясни отчасти с намаляването на пределните разходи, свързани с множество помещения, което е резултат от краткосрочен ефект, предизвикан от въвеждането на ново осчетоводяване на разходите, и от дългосрочния ефект от контролирането на разходите, свързани с помещенията. В този контекст френските органи твърдят, че субсидията за 2018 г. не покрива цялата разлика между натрупания размер на субсидията за разходи за обществена услуга и общите допълнителни разходи, възникнали през периода 2015—2018 г., които възлизат на [...] милиона евро. През периода 2019—2021 г. пределните разходи в размер на [...] милиона евро, възникнали в резултат на ограниченията, наложени на INRAP на пазара на разкопки, са покрити почти изцяло от собствените средства на INRAP.
- (150) Макар да признават, че това финансиране може да бъде квалифицирано като държавна помощ, френските органи оспорват изразените от Комисията опасения в решението ѝ за откриване на процедура, относно потенциалната несъвместимост на тази помощ с разпоредбите на член 53 от ОРГО.
- (151) Френските органи твърдят, че посоченото по-горе финансиране отговаря на изискванията на член 53 от ОРГО, съгласно който оперативната помощ за култура и опазване на културното наследство в размер под 50 милиона евро преди 2017 г., 75 милиона евро за периода 2017—2023 г. и 82,5 милиона евро след 2023 г. на предприятие на година, се освобождава, наред с другото, от задължението за уведомяване по член 108, параграф 3 от ДФЕС (член 4, параграф 1, буква з) от ОРГО).
- (152) Френските органи твърдят, че през разглеждания във връзка с жалбата период субсидиите за разходи за обществена услуга са възлизали на 22,69 милиона евро, изплатени между 2015 г. и 2018 г.⁽⁴⁶⁾, т.е. сума, която е значително по-ниска от посочените по-горе прагове.

⁽⁴⁶⁾ За периода 2019—2021 г. сумата е възлизала на 21,72 милиона евро (7,24 милиона евро годишно). През 2019 г. обаче INRAP решава да насочи цялото държавно финансиране, включително субсидията за разходи за обществена услуга, към своите строго нестопански дейности, в съответствие с поетите пред органа за защита на конкуренцията ангажменти. Поради това от 2019 г. насам дейностите по превантивни разкопки на INRAP не се финансират чрез субсидии за разходи за обществена услуга.

- (153) Френските органи обясняват, че дейностите на INRAP попадат в обхвата на член 53, параграф 2 от ОРГО, и по-специално на буква б) от него, в която се посочва „материално наследство, в това число всички форми на движимо и недвижимо културно наследство и археологически обекти, паметници, исторически обекти и сгради; природно наследство, свързано с културно наследство, или ако е признато официално като културно или природно наследство от компетентните публични органи на държава членка“.
- (154) Според френските органи оспорените в жалбата субсидии покриват разходи, които отговарят на критериите за допустимост съгласно член 53, параграф 5, букви г), д) и е) от ОРГО (разходи за наем и оборудване на помещения на цялата територия на държавата, разходи за персонал, произтичащи от необходимостта INRAP да обхване всички научни области и да разполага с постоянни научни екипи, за да се гарантира наличието на капацитет за повсеместна намеса навсякъде на територията и във всякаква среда (план за справяне с несигурната заетост).
- (155) Френските органи отбелязват, че в съображение 78 от решението за откриване на процедура Комисията посочва, че „не може да се изключи, че помощта, предоставена съгласно член 53 от ОРГО, представлява финансиране за INRAP над разумната печалба“.
- (156) Предвид размера на сумите обаче те считат, че отпуснатите субсидии отговарят на изискванията за интензитет и пропорционалност, посочени в член 53, параграф 7, който допуска реализирането на разумна печалба.
- (157) Първо (вж. Table 3), оперативната помощ, предоставена под формата на субсидия за разходи за обществена услуга, не е била достатъчна, за да покрие всички допълнителни разходи, възникнали през периода 2015—2018 г., които са възлизали на [...] милиона евро. Това важи с още по-голяма сила за периода 2015—2021 г., като се има предвид, че от 2019 г. субсидиите за разходи за обществена услуга вече не се отчитат в дейността на INRAP като оператор от последна инстанция, докато допълнителните разходи са възлизали на [7,03—28,8] милиона евро. Второ, за всички дейности по превантивни археологически разкопки (включително дейностите в качеството на оператор от последна инстанция) балансът между ресурсите и разходите възлиза на [...] милиона евро (брутен оперативен излишък, след отчитане на данъчния кредит за научноизследователска и развойна дейност (*crédit d'impôt-recherche* — CIR) за финансовите години 2008—2021 г. (вж. Table 5 по-долу), което представлява оперативен марж от около [2,8—4,6] % и следователно разумна печалба. Размерите на тази помощ са определени въз основа на разумни прогнози за разходите, свързани с наложените на INRAP задължения от Кодекса за културното наследство по отношение на разкопките, а именно: сфера на дейност, обхващаща цялата територия; квалифицирани кадри, способни да обхванат всички археологически периоди, всички местонахождения и среди; както и намеса в случай на липса на кандидати или неизпълнение на задълженията от страна на първоначалния оператор.
- (158) Тъй като френските органи считат, че условията за прилагане на регламента са изпълнени, по-специално по отношение на дейностите, допустимите разходи и интензивността на помощта, с оглед на правната сигурност субсидиите са включени в рамковата схема SA.42681 ⁽⁴⁷⁾.

5.3. Счетоводно разделяне на INRAP

- (159) Като предварителна забележка френските органи посочват наличието и състоянието на счетоводното разделяне на INRAP, което постепенно е било засилено и усъвършенствано.

5.3.1. Периодът 2008—2017 г.

- (160) По-специално за периода 2008—2017 г. френските органи поясняват, че INRAP е водил отделно счетоводство за своите стопански дейности, финансирани от Министерството на културата, и за своите стопански дейности.
- (161) Преди 1 януари 2018 г. счетоводните отчети на INRAP са се основавали на следните принципи за разпределение:

Етап 1: Преките разходи са разпределени по области на дейност и организационни единици. INRAP е разпределял първоначално всички преки разходи по области на дейност (разкопки, оценки, научни изследвания, популяризиране и др.) и организационни единици (дирекции в централата, междурегионални дирекции или центрове за археологически изследвания). Разходите за спомагателни услуги (логистика, ИТ, обучение и др.) и режийните разходи са разпределени към косвените разходи и структурните разходи.

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

Етап 2: Преките разходи са разпределени по дейности и сектори. Дейностите са разпределяни по сектори — в случая с разкопките и експертните консултации — към конкурентния сектор.

Конкурентен сектор	Неконкурентен сектор	Смесен сектор
Разходи за разкопки, Закон от 2003 г.	Разходи за оценка, Закон от 2003 г.	Непреки разходи
Разходи за експертна консултация и обучение	Разходи за оценка, Закон от 2001 г.*	Структурни разходи
	Разходи за разкопки, Закон от 2001 г.*	Данъци
	Разходи за популяризиране	
	Разходи за научни изследвания	
	Разходи, свързани с планираните от INRAP** разкопки	

Етап 3: Разпределени са (косвени) разходи, свързани със смесения (конкурентен и неконкурентен) сектор. На този етап е извършено разпределянето на разходите, свързани със смесения сектор. INRAP е разпределил косвените оперативни разходи между всички археологически дейности, които е подкрепял, въз основа на броя на човекодните, отделени за всяка дейност. Общите режийни разходи, които представляват разходи, общи за конкурентния и неконкурентния сектор, са разпределени според броя на човекодните по дейности и сектори. Данъчните разходи също са разпределени съгласно конкретни правила:

- 100 % от местния икономически данък (CET) са отпуснати на сектора с нестопанска цел.
- Данъчният кредит за научноизследователска и развойна дейност (CIR) е отпуснат за дейността по „разкопки“.
- Данъкът върху заплатите е бил изцяло насочен към неконкурентния сектор.

Етап 4: Разпределение на приходите. Първоначално преките приходи са били разпределени по сфери на дейност и организационна единица. Субсидиите са били разпределени, както следва:

- 100 % от безвъзмездните средства за оперативни разходи („бюджетиран RAP“) са били отпуснати за неконкурентни дейности.
- 100 % от субсидията за научни изследвания е била отпусната за дейността „научни изследвания“.
- Безвъзмездните средства за оперативни разходи са отпуснати на неконкурентния сектор.
- Субсидията за разходи за обществена услуга е била отпусната на конкурентния сектор.

(162) Френските органи посочват, че тази система за отчитане е била усъвършенствана в съответствие с получените съвети и препоръки.

(163) В отговор на изложените от EUEHA твърдения в жалбата ѝ и на обясненията на Комисията в решението ѝ за откриване на процедурата, френските органи твърдят, че в целите и договора за изпълнение на INRAP за периода 2011—2013 г., сключен между INRAP и ресорните министерства и удължен, за да обхване 2014 г., е посочено, че INRAP вече разполага с „осчетоводяване на разходите, което позволява разграничаване и разпределяне на разходите между нестопанския и стопанския сектор, както и насочване на дейностите по основни направления: оценки, разкопки, научни изследвания, популяризиране и международна дейност.“

(164) В тази връзка френските органи посочват, че в меморандум № 67181 от 6 юни 2013 г., изпратен от първия председател на Сметната палата до министъра на културата и комуникациите и министъра на висшето образование и научните изследвания и обхващащ периода 2002—2011 г., който вече е посочен от жалбоподателя, се признава наличието на осчетоводяване на разходите, макар че в него се подчертава необходимостта от усъвършенстването му ⁽⁴⁸⁾.

(165) Френските органи също така твърдят, че вследствие на доклада на Сметната палата от 2013 г. в целите и договора за изпълнение на INRAP за периода 2015—2017 г., удължен, за да обхване и 2018 г., се посочва, че организацията „от няколко години работи по въвеждането на осчетоводяване на разходите с цел подобряване на качеството на информацията относно себестойността, нейната структура и променливите ѝ компоненти“.

⁽⁴⁸⁾ В меморандума се посочват „недостатъци в настоящото осчетоводяване на разходите“.

- (166) Френските органи поясняват, че INRAP е предприел мерки за подобряване на качеството на управлението на бюджета, осчетоводяването и аналитичната дейност чрез задълбочен процес на вътрешен контрол. Според френските органи INRAP се стреми да укрепи своята система чрез актуализирани, валидирани и съгласувани инструменти за управление на различните процеси. Рамката за вътрешен контрол, картографирането на риска и плановите за действие ежегодно се представят на управителния съвет за обсъждане.
- (167) Френските органи твърдят, че Сметната палата вероятно е била убедена от усилията на INRAP за подобряване на системата за управление, тъй като в годишния си доклад за 2016 г. тя посочва, по отношение на археологическата политика на INRAP, че „[във] финансовата област осчетоводяването на разходите на института е подобро, а внедряването на информационната система за управление на различните аспекти на дейностите по оценка и разкопки (планиране на ресурсите, управление на бюджета, отчитане на отработеното време) е почти завършено. Тези инструменти ще позволят разграничението на обективна основа на разходите, свързани с дейностите на института в сферата на обществените услуги, финансирани с публични средства, от разходите за неговите дейности със стопанска цел (предимно археологически разкопки), за да не се нарушава конкуренцията с други оператори. Получената по този начин по-добра представа за разходите и нетния доход за всяка дейност също е важен фактор за подобряване на управлението на института. Постепенно са въведени и вътрешни процеси за осчетоводяване и бюджетен контрол“⁽⁴⁹⁾.
- (168) Френските органи също така обясняват, че — противно на твърденията на ЕВЕНА — в решението⁽⁵⁰⁾ си от 2017 г. органът за защита на конкуренцията не е констатирал, че INRAP е нарушил законодателството в областта на конкуренцията, и поради това не му е наложена санкция. Освен това френските органи твърдят, че органът за защита на конкуренцията не е установил липсата на надлежно счетоводно разделяне между конкурентните и неконкурентните дейности на INRAP, а само е отбелязал, че системата може да бъде подобрена⁽⁵¹⁾.
- (169) В заключение френските органи твърдят, че през периода 2008—2017 г. INRAP е разполагал със система за осчетоводяване на разходите, която е била усъвършенствана чрез различни мерки, предприети от 2013 г. насам в съответствие с нормативната уредба, установена с Указ № 2012—1246 от 7 ноември 2012 г. относно бюджетното управление и публичното осчетоводяване.

5.3.2. Периодът след 2018 г.

- (170) От 1 януари 2018 г. INRAP е въвел нов модел за осчетоводяване на разходите, за да гарантира още по-стриктно и надеждно счетоводно разделяне между дейностите си с нестопанска цел (нестопански обществени услуги) и дейностите си със стопанска цел (стопански сектор, отворен за конкуренция), въз основа на подхода на допълнителните разходи.

Етап 1: Преките разходи са разпределени по области на дейност и организационни единици. INRAP разпределя първоначално всички преки разходи по области на дейност (разкопки, оценки, научни изследвания, популяризиране и др.) и организационни единици (дирекции в централата, междурегионални дирекции или центрове за археологически изследвания). Разходите за спомагателни услуги (логистика, ИТ, обучение и др.) и режимните разходи са разпределени към косвените разходи и структурните разходи.

Етап 2: Дейностите се разпределят по сектори (конкурентни и неконкурентни). Дейностите се разпределят по сектор:

Стопански сектор, отворен за конкуренция	Нестопански сектор	Да не се отнася към нито един от секторите
Разходи за разкопки, Закон от 2003 г.	Разходи за оценка, Закон от 2003 г.	Непреки разходи
Разходи за експертна консултация и обучение	Разходи за оценка, Закон от 2001 г.*	Структурни разходи
	Разходи за разкопки, Закон от 2001 г.*	Данъци
	Разходи за популяризиране	
	Разходи за научни изследвания	
	Разходи, свързани с планираните от INRAP** разкопки	

⁽⁴⁹⁾ Годишен доклад на Сметната палата за 2016 г., стр. 566.

⁽⁵⁰⁾ Вж. бележка под линия 29.

⁽⁵¹⁾ Органът за защита на конкуренцията посочва липсата на „напълно удовлетворителни счетоводни инструменти“ и оставащите „недостатъци“ в осчетоводяването на разходите на INRAP.

Етап 3: Обработват се разходите за спомагателни функции и режимните разходи. Този етап, при който се обработват косвените разходи и режимните разходи, включва две стъпки:

- първо, INRAP разпределя косвените оперативни разходи между всички археологически дейности, които подкрепя, въз основа на броя на човекодните, отделени за всяка дейност.
- На втората стъпка се разпределят общите режимни разходи, включително тези на централата и централните спомагателни функции, които са общи за конкурентния и неконкурентния сектор. Те се разпределят въз основа на подхода на допълнителните разходи, като се използва конкретен коефициент на разпределение. Режимните разходи, които не могат да бъдат разпределени пряко, се разпределят съгласно съотношение [...] % за стопанския сектор, отворен за конкуренция, и [...] % за нестопанския сектор. Това съотношение се изчислява чрез съчетаване на два критерия: външен критерий, основан на сравнителен показател за 12 частни конкуренти, и вътрешен критерий, свързан с поддържащите дейности. Съотношението от [...] % представлява средната стойност от тези два сценария, което води до разпределение, издържащо проверка с оглед на принципа за допълнителните разходи.
- Данъчните разходи също се разпределят съгласно конкретни правила:
 - 100 % от местния икономически данък (CET) се разпределят за конкурентния сектор.
 - Данъчният кредит за научноизследователска и развойна дейност (CIR) е отпуснат за дейността по „разкопки“.
 - Данъкът върху заплатите е изцяло насочен към неконкурентния сектор.

Етап 4: Разпределение на приходите. Първоначално преките приходи са разпределени по сфери на дейност и организационна единица. Субсидиите се разпределят, както следва:

- От 2019 г. насам всички безвъзмездни средства за оперативни разходи се отпускат на неконкурентния сектор.
- 100 % от субсидията за научни изследвания се разпределя за дейността „научни изследвания“.

- (171) По отношение на този период френските органи посочват, че счетоводното дружество, наето като независим одитор по договора на INRAP за „Одит на модела за осчетоводяване на разходите, калкулиране на себестойността и сертифициране“, посочва в своята декларация за съответствие за 2018 г., че осчетоводяването на разходите на INRAP „отговаря на принципа на счетоводно разделяне“ и „не разкрива наличието на кръстосано субсидиране“.
- (172) Френските органи посочват, че одиторът също така е отбелязал, че „в бъдеще методиката за разпределяне на косвените разходи ще трябва да бъде доразвита и усъвършенствана“. Освен това френските органи поясняват, че в своята декларация за съответствие за 2019 г. одиторът не е повторил отново искането за по-подробна методика за разпределяне на косвените разходи, което е доказателство, че методиката е била междуременно подобрена и че препоръката на одитора е била изпълнена.
- (173) Според френските органи, що се отнася до 2020 г., одиторът отново е стигнал до заключението, че „осчетоводяването на разходите на INRAP е съгласувано с общите счетоводни сметки, включва всички разходи, отразени в него, и спазва принципа на счетоводното разделяне“, че „осчетоводяването на разходите на INRAP е в съответствие с общите счетоводни принципи“ и че „настоящото представяне на осчетоводяването на разходите на INRAP не разкрива наличието на кръстосано субсидиране“.
- (174) Освен това френските органи твърдят, че осчетоводяването на разходите, въведено през 2018 г. в рамките на поетите пред органа за защита на конкуренцията ангажименти, отразява приходите и разходите от стопанските и нестопанските дейности на INRAP съгласно метод и коефициенти на разпределение, препоръчани от независима консултантска фирма, като принципът на тази система трябва да е бил приет от органа за защита на конкуренцията, тъй като досега той не е оспорил спазването от страна на INRAP на поетите ангажименти.
- (175) Френските органи посочват, че в съответствие с принципа на счетоводното разделяне разходите, свързани с дейността на INRAP, се определят чрез пряко разпределение на разходите за операции и непряко разпределение на структурните разходи въз основа на конкретни коефициенти на разпределение, чиято последователност и уместност гарантират количествена причинно-следствена връзка с работните единици.

- (176) Според френските органи осчетоводяването на разходите на INRAP позволява да се определят с точност пълните разходи, свързани с всяка от дейностите на INRAP, включително и тези в нестопанския сектор.
- (177) Френските органи оспорват твърдението на жалбоподателя, на което Комисията се позовава в решението си за откриване на процедура, че методът за отчитане на разходите на INRAP не е обективен.
- (178) Те обясняват, че освен от връзката, която се прави между осчетоводяването на разходите и размера на държавните субсидии, са изненадани от необоснованото твърдение за предполагаемо прекалено високо равнище на държавните субсидии. Размерът на тези субсидии се определя от Министерството на културата с оглед на оперативните и бюджетни нужди, произтичащи от обществената мисия на INRAP. Впоследствие тази прогноза се представя на парламента, който я приема под формата на бюджетни кредити, заложи в Закона за бюджета. Безвъзмездните средства за оперативни разходи, изплатени на нестопанския сектор на INRAP, са се запазили на стабилно равнище (с изключение на подкрепата, свързана с COVID 19) през финансовите години 2018 г., 2019 г. и 2020 г.
- (179) Според френските органи твърдението на жалбоподателя е още по-невярно, тъй като през тези три финансови години субсидиите са се оказали недостатъчни за покриване на всички разходи, свързани с дейността на този сектор, като задълженията са били покрити от приходите на конкурентния сектор⁽⁵²⁾.
- (180) Освен това френските органи твърдят, че Сметната палата, която представлява независим съд, има за задача да разглежда, проверява и оценява публичните счетоводни отчети в съответствие с действащите национални и европейски стандарти, включително тези, свързани с осчетоводяването на разходите (вж. Декрета от 2012 г., посочен в съображение 169 по-горе).
- (181) Сметната палата обаче не образува производство срещу INRAP. Напротив, както бе споменато по-горе, в годишния си доклад за 2016 г. Сметната палата отбелязва подобрението в системата за бюджетно управление на INRAP.
- (182) Освен това френските органи посочват, че през 2020 г. звеното за вътрешен контрол на риска към Министерството на културата (MCIMR) е оценило положително усилията, положени от INRAP за поддържане и подобряване на подхода му по отношение на вътрешния контрол. По същия начин през 2021 г. Общата служба за икономически и финансов одит (*Contrôle Général Économique et Financier — CGefi*), която изпълнява контролни, одиторски и консултативни функции под ръководството на министъра на икономиката и финансите, в съответствие по-специално с Указ № 2017-510 от 7 април 2017 г. и Указ № 2012-1246 от 7 ноември 2012 г., констатира, че прилагането от страна на INRAP на вътрешен бюджетен и счетоводен контрол, предназначен да гарантира качеството на изготвените отчети, е ефективно, и отбелязва високия стандарт на механизмите за вътрешен контрол на INRAP.
- (183) Въз основа на горепосоченото френските органи твърдят, че INRAP, който вече е спазвал законовите и нормативните изисквания в областта на счетоводството преди 2018 г., е продължил да укрепва и усъвършенства съществуващата система за осчетоводяване на разходите, за да отговори на нарастващите изисквания, включително тези, наложени от органа за защита на конкуренцията през 2018 г., и да разграничи възможно най-точно разходите и приходите, свързани с дейностите му в областта на обществените услуги, финансирани с публични средства, от свързаните с конкурентни дейности, както е видно от изявленията на одиторите.

5.4. Липса на кръстосани субсидии и съвместимост на оспорените мерки

5.4.1. Аргументите на Франция за липсата на кръстосани субсидии

- (184) В своето мнение относно решението за откриване на процедурата френските органи поясняват, че в съответствие с принципите, свързани с тежестта на доказване в областта на държавните помощи, Европейската комисия трябва да докаже наличието на помощ.
- (185) Според френските органи Общият съд е постановил, че уличаващите доказателства и мотивите към решението на Комисията трябва „да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол“⁽⁵³⁾. Те също така обясняват, че съгласно съдебната практика на Съда Комисията трябва да се увери, че „сведенията, с които разполага, макар и непълни и откъслечни, представляват достатъчна основа, за да се направи заключение“⁽⁵⁴⁾, че помощта е предоставена.

⁽⁵²⁾ Според предоставената от френските органи информация нестопанските дейности на INRAP са довели до загуба в размер на 1,88 милиона евро за периода 2018—2020 г.

⁽⁵³⁾ Решение на Общия съд от 14 юли 2016 г., *Федерална република Германия/Европейска комисия*, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, т. 59.

⁽⁵⁴⁾ Решение на Съда от 17 септември 2009 г., *Комисия на Европейските общности/MTU Friedrichshafen GmbH*, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, т. 56.

- (186) Според френските органи, що се отнася до доказването на наличието на кръстосано субсидиране, Съдът е уточнил, че не може да се изключи, че „при липсата на отделно счетоводство за неговите различни дейности е съществувала опасност от кръстосани субсидии [...], което също следва да се провери от запитващата юрисдикция“ ⁽⁵⁵⁾.
- (187) Според френските органи обаче предвид факта, че INRAP действително е разполагал със система за осчетоводяване на разходите за своите конкурентни и неконкурентни дейности — макар и, както самите френски органи признават, тази система да е била несъвършена — не може да се установи причинно-следствена връзка между съществуващото, макар и несъвършено осчетоводяване на разходите и наличието на кръстосано субсидиране.
- (188) Следователно, както твърдят френските органи, фактът, че Сметната палата или органът за защита на конкуренцията са посочили, че осчетоводяването на разходите на INRAP би могло да бъде подобро, то по никакъв начин не представлява доказателство за кръстосано субсидиране.
- (189) В тази връзка те посочват, че Общият съд е постановил, че „за разлика от твърденията на жалбоподателите, фактът, че Комисията е призовала френското правителство да гарантира подобряването на счетоводната система на La Poste в бъдеще, не дава основание да се заключи, че при приемането на [оспореното] решение Комисията е признала наличието на кръстосано субсидиране“ ⁽⁵⁶⁾.

5.4.1.1. Съвместимостта на финансирането въз основа на член 53 ОРГО

- (190) В мнението си по отношение на откриването на процедурата френските органи поясняват, че целта за опазване на наследството може да е довела до предоставянето на държавна помощ на INRAP — макар и за незначителна част от разходите за неговата конкурентна дейност.
- (191) Френските органи обаче твърдят, че в разрез с изразеното от ЕВЕНА мнение в отговор на решението за откриване на процедурата, те не са длъжни да доказват, че компенсацията за разходи за обществена услуга е строго необходима по смисъла на Решението за УОИИ ⁽⁵⁷⁾.
- (192) Като са счели, че предоставените средства за конкурентните дейности на INRAP могат да бъдат квалифицирани като държавна помощ, френските органи са ги декларирали съгласно член 53 от ОРГО, и по-специално въз основа на рамковата схема SA.42681, приета във връзка с прилагането на член 53 от ОРГО.
- (193) В тази връзка френските органи посочват, че в член 53 от ОРГО се предвижда, че помощта за опазване на наследството е съвместима с вътрешния пазар. Френските органи твърдят, че член 53, параграф 2, буква б) от ОРГО обхваща „материално наследство, в това число всички форми на движимо и недвижимо културно наследство и археологически обекти, паметници, исторически обекти и сгради; природно наследство, свързано с културно наследство, или ако е признато официално като културно или природно наследство от компетентните публични органи на държава членка“.
- (194) Освен това те поясняват, че в член 53, параграф 3 от ОРГО се предвижда, че „[п]омощите могат да бъдат във форма на“, по-конкретно, „б) оперативни помощи“ — принцип, който изглежда се оспорва от ЕВЕНА в нейното становище.
- (195) Според френските органи, що се отнася до допустимите разходи, помощта, изплатена на INRAP като оперативна помощ, попада предимно в обхвата на член 53, параграф 5, букви г), д) и е) от ОРГО. Това по-конкретно е предоставило възможност да се подпомогне финансирането на разходите за наем и оборудване на помещенията, необходими за провеждането на археологически разкопки на цялата територия на държавата, както и на разходите за персонал, за да се осигури наличието на всички научни специалности и постоянни екипи, които да гарантират оперативния капацитет на цялата територия и във всички видове среда.

⁽⁵⁵⁾ Решение на Съда от 10 юни 2010 г., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, т. 50.

⁽⁵⁶⁾ Решение на Общия съд от 25 март 1998 г., *FFSA и др./Комисията*, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, т. 193.

⁽⁵⁷⁾ Решение 2012/12/ЕС на Комисията от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7, 11.1.2012 г., стр. 3).

- (196) Поради това френските органи твърдят — противно на това, което заявява ЕВЕНА в мнението си — че член 53 от ОРГО и рамковата схема SA.42681 представляват достатъчно правно основание за финансиране на оперативните разходи на INRAP, тъй като останалите условия изглеждат са изпълнени.
- (197) Освен това френските органи подчертават, че предоставената помощ отговаря на изискванията за интензитет, посочени в член 53, параграфи 6 и 7 от ОРГО, в който се предвижда възможност бенефициентът да включи разумна печалба. Според френските органи разумната печалба не може да бъде оспорена, като се има предвид ниският оперативен марж ⁽⁵⁸⁾ на INRAP (в сравнение с приходите му) от [0,5—2,0] %, чийто „много ограничен“ характер е отбелязан от Комисията в съображение 93 от решението за откриване на процедурата.

5.4.1.2. Съвместимостта на финансирането въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС

- (198) В допълнение френските органи поясняват, че въпреки възможното приложение на рамковата схема SA.42681, която е освободена от прилагане на основание по член 53 от ОРГО, забележките на Комисията в решението ѝ за откриване на процедура относно потенциалната съвместимост на помощта, отпусната на INRAP на основание член 107, параграф 3, буква г), са основателни
- (199) Френските органи поясняват, че в член 107, параграф 3, буква г) е предвидено помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес, да могат да бъдат приемани за съвместими с вътрешния пазар.
- (200) Френските органи отбелязват, че държавите членки сами определят кои проекти и дейности са свързани с насърчаването на културата и опазването на наследството.
- (201) Те поясняват, че независимо от мащаба или контекста, всяка дейност, осъществявана от INRAP — било то в нестопанската или в стопанската сфера — допринася на място и по време на последователните етапи на проучването за опазването на археологическото наследство и за постигането на целите на културната политика, включително чрез цялостно подобряване на научните познания, както и за защитата и, следователно, за популяризирането на археологическото наследство.
- (202) Органите твърдят, че финансирането, без което INRAP не би могъл да изпълнява задачите си, е изцяло насочено към насърчаване на културата и опазването на наследството.
- (203) Те твърдят, че финансирането е необходимо, за да може INRAP да изпълнява своите задачи по опазване, популяризиране и съхранение на археологическото наследство. Това също е целесъобразно и пропорционално. Без това финансиране INRAP — който има задължението да извършва разкопки в качеството си на оператор от последна инстанция — не би могъл да поеме самостоятелно разходите, свързани с тези задължения, единствено въз основа на приходите от своите дейности по археологически разкопки. От това следва, че при липса на въпросното финансиране част от преследваните от INRAP мисии за защита, популяризиране и опазване на археологическото наследство, не биха били устойчиви в дългосрочен план.
- (204) Предоставените на INRAP средства отговарят във възможно най-голяма степен на неговите бюджетни, финансови и оперативни нужди. Преди започването на официалната процедура по разследване френските органи бяха изтъкнали, че оперативният марж (изчислен въз основа на приходите на INRAP) за периода 2008—2020 г. е бил много ограничен и е възлизал само на [0,5—2,0] %, т.е. на [...] милиона евро. Според френските органи, от това следва, че INRAP не получава „прекомерно финансиране“ от публични средства за осъществяването на всички свои дейности.
- (205) В хода на официалната процедура по разследване френските органи са предоставили също така подробни данни за периода 2008—2021 г. относно приходите и разходите, свързани със стопанските и нестопанските дейности на INRAP:

⁽⁵⁸⁾ Оперативният марж се изчислява по следния начин: Оперативен марж = (Приходи — Разходи) / Приходи.

Таблица 4

Приходи и разходи в нестопанския сектор на INRAP за периода 2008—2021 г.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	ОБЩО
ПУБЛИЧНО ФИНАНСИРАНЕ НА НЕСТОПАНСКИЯ СЕКТОР															
Наложени данъци (RAP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Нестопанска дейност на INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Безвъзмездни средства за оперативни разходи от Министерството на културата	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Нестопанска дейност на INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Субсидия, други публични органи	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Конкретни научноизследователски проекти и проекти за разпространение на INRAP	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Общо финансиране	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
РАЗХОДИ В НЕСТОПАНСКИЯ СЕКТОР															
Оценки	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Операции през 2001 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Научни изследвания	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Популяризиране	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Центрове за научни изследвания и консервация	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Общо разходи	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Салдо в неконкурентния сектор:															[...]

Таблица 5

Приходи и разходи в стопанския сектор на INRAP за периода 2008—2021 г.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	ОБЩО
ПРИХОДИ В СТОПАНСКИЯ СЕКТОР															
Разкопки, Закон от 2003 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Разкопки, проведени от AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Услуги от научно естество	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Експертна консултация и обучение	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Междинен сбор	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Субсидия за разходи за обществена услуга	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
Общи приходи в конкурентния сектор	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
РАЗХОДИ В СТОПАНСКИЯ СЕКТОР															
Разкопки, Закон от 2003 г.	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Разкопки, проведени от AFAN	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Услуги от научно естество	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Експертна консултация и обучение	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Междинен сбор	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Данъчен кредит за научни изследвания (CIR)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Общи разходи след отчитане на CIR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Баланс в конкурентния сектор:															[...]

- (206) От предоставената от френските органи информация става ясно и че салдото (разбирано като разликата между приходите и разходите) на стопанския сектор на INRAP за периода 2008—2021 г. възлиза на приблизително [...] милиона евро, което води до оперативен марж в размер на [2,8—4,6] % за целия период.
- (207) Освен това френските органи поясняват, че финансирането на дейностите на INRAP не засяга неблагоприятно условията на търговия и конкуренция в степен, противоречаща на общия интерес.
- (208) Според френските органи това оказва много ограничено въздействие върху търговията, особено като се има предвид, че по своята същност то засяга дейности и услуги, които са предимно от национален характер, както и дейности, свързани с разходи за обществена услуга. Всички отрицателни последици за пазара са изключително ограничени, както се вижда от прилаганите от INRAP цени на пазара на археологически разкопки, които според френските органи — и в противоречие с твърденията на жалбоподателя — не засягат търговските условия, не представляват хищническо ценообразуване и не водят до ефект на изместване, особено като се има предвид, че през разглеждания период те са средно по-високи от цените, прилагани от други оператори в областта на превантивната археология. В тази връзка френските органи твърдят, че в контекста на своята стопанска дейност INRAP следи за това печалбите, които биха могли да бъдат реализирани от всяка операция, да остават в разумни граници. Те обясняват, че след решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г. INRAP е въвел инструмент за изчисляване на своите маржове по отделни дейности преди подаването на офертите си за договори за разкопки. Този инструмент позволява стандартизиране на методиката, като същевременно гарантира, че INRAP автоматично генерира печалба. Следователно за всяка операция INRAP гарантира, че прогнозираната нетна печалба отразява всички разходи в тяхната пълна степен. Според френските органи от това следва, че INRAP никога не би могъл да се окаже в положение, в което да може да прилага хищническо ценообразуване.

- (209) Освен това, що се отнася до приноса към целта от общ интерес, според френските органи няма никакво съмнение, че положителните последици далеч надхвърлят евентуалните отрицателни последици, тъй като става въпрос за преследване на легитимна цел от обществен интерес под формата на опазване на археологическото наследство, средствата за което се определят от държавите членки, а значението ѝ е признато и в ДФЕС, например в член 36 по отношение на националните богатства с археологическа стойност.
- (210) Накрая френските органи стигат до заключението, че по отношение на финансирането, предоставено на INRAP, са изпълнени всички критерии за съвместимост по член 107, параграф 3, буква г).

6. ОЦЕНКА НА РАЗГЛЕЖДАНИТЕ МЕРКИ

6.1. Определяне на разглежданите мерки

- (211) Двете разглеждани мерки, а именно i) потенциално кръстосано субсидиране между нестопанските и стопанските дейности на INRAP и ii) субсидии за разходи за обществена услуга, са описани в раздели 3.1.1 и 3.1.2 от настоящото решение.
- (212) След откриването на процедурата Комисията не получи никакви мнения от ЕВЕНА или от Франция, които да поставят под съмнение определянето на тези мерки
- (213) Вследствие на това Комисията извърши следния анализ.

6.2. Наличие на държавна помощ

- (214) Съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“.
- (215) От това следва, че за да може дадена мярка да се счита за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, трябва да са изпълнени следните кумулативни критерии:
- а) мярката трябва да може да бъде приписана на държавата и да е предоставена чрез държавни ресурси;
 - б) мярката трябва да бъде избираща и да е в полза на предприятие, което извършва стопанска дейност;
 - в) мярката трябва да осигурява икономическо предимство; и
 - г) мярката трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията и да засяга търговията между държавите членки.
- (216) Тъй като тези критерии са кумулативни, ако някой от тях не е изпълнен, мярката не може да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

6.2.1. Субсидии за разходи за обществена услуга във връзка с превантивни археологически разкопки

6.2.1.1. Понятия за предприятие и стопанска дейност

- (217) Според постоянната съдебна практика „понятието за предприятие включва всеки субект, който извършва стопанска дейност, независимо от неговия правен статут или начин на финансиране“⁽⁵⁹⁾. Следователно определянето на даден субект като предприятие зависи изцяло от естеството на дейностите му. Съдът на ЕС поддържа, че „всяка дейност, състояща се в предлагането на стоки и услуги на даден пазар, е стопанска дейност“⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁹⁾ Решение на Съда от 12 септември 2000 г., *Pavlov и др.*, съединени дела C-180/98—C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, т. 74.

⁽⁶⁰⁾ Вж. решение на Съда от 16 юни 1987 г., *Колисия/Италия*, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, т. 7; решение на Съда от 18 юни 1998 г., *Колисия/Италия*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, т. 36; решение на Съда от 12 септември 2000 г., *Pavlov и др.*, съединени дела C-180/98—C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, т. 75.

- (218) Както е посочено в съображения 19—21, пазарът на превантивни археологически разкопки е отворен за конкуренция със Закон № 2003-707 от 1 август 2003 г. В съответствие с член L.523-8 от Кодекса за наследството, инвеститорите могат да изберат един от следните оператори за изпълнение на разпореждането на държавата: i) INRAP, ii) местна или регионална археологическа служба, или iii) всяка друга държавна или частна организация, при условие че нейната научна квалификация е акредитирана от държавата.
- (219) Комисията отбелязва, че INRAP предлага платени услуги на нерегулирания пазар за превантивни археологически разкопки, с цел да даде възможност на инвеститорите да изпълнят държавните разпоредби преди започването на проекти за застрояване ⁽⁶¹⁾.
- (220) Следователно дейностите по превантивни археологически разкопки, провеждани от INRAP, представляват стопански дейности. Тази класификация като стопанска дейност всъщност е била призната както от органа за защита на конкуренцията в решението му от 1 юни 2017 г., ⁽⁶²⁾ така и от неговия предшественик (Експертна група по въпросите на конкуренцията, *Conseil de la Concurrence*) в становището ѝ от 19 май 1998 г. относно AFAN — предшественика на INRAP ⁽⁶³⁾.
- (221) Поради това няма съмнение, че на пазара на превантивни археологически разкопки INRAP действително представлява предприятие по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (222) Това заключение, до което Комисията вече е достигнала в решението си за откриване на процедурата, не се оспорва от френските органи.

6.2.1.2. Използване на държавни ресурси и приписване на мерките на държавата

- (223) Съгласно член 107, параграф 1 от ДФЕС държавна помощ може да представлява само мярка, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка. Предоставянето на предимство пряко или непряко чрез държавни ресурси и приписването на такава мярка на държавата са две отделни условия, като и двете трябва да бъдат изпълнени, за да се установи наличието на държавна помощ ⁽⁶⁴⁾.
- (224) Първо, що се отнася до критерия за приписване на отговорността на държавата, следва да се отбележи, че финансирането на INRAP е уредено в член L. 524-1 от Кодекса за наследството ⁽⁶⁵⁾. Освен това субсидиите за разходи за обществена услуга се отпускат от Министерството на културата.
- (225) Поради това няма съмнение, че мярката може да бъде приписана на държавата.
- (226) Второ, що се отнася до критерия за държавните ресурси, следва да се има предвид, че държавните ресурси включват всички ресурси на общественния сектор ⁽⁶⁶⁾. Прехвърлянето на държавни ресурси може да се извърши под много различни форми, като например преки безвъзмездни средства, заеми, гаранции, преки инвестиции в капитала на дружествата и обезщетения в натура ⁽⁶⁷⁾. Предоставените от публичен субект преки субсидии представляват по своята същност държавни ресурси.
- (227) Поради това разглежданата мярка, свързана с потенциална помощ за конкурентния сектор, се приписва на френската държава и се предоставя чрез държавни ресурси.
- (228) Това заключение, до което Комисията вече е достигнала в решението си за откриване на процедурата, също не се оспорва от френските органи.

⁽⁶¹⁾ Във връзка с това вж. съображения 19—20 от настоящото решение.

⁽⁶²⁾ Вж. точка 57 от решението на органа за защита на конкуренцията от 1 юни 2017 г.: „... превантивните археологически разкопки, чиито цели и процедури се различават от останалите етапи в археологическия процес, представляват... стопанска дейност, която е конкретно определена и уредена в Закона от 2003 г.“.

⁽⁶³⁾ Становище № 98-A-07 на Експертната група по въпросите на конкуренцията от 19 май 1998 г. във връзка с искане за становище относно прилагането на разпоредбите на националното законодателство и законодателството на ЕС в областта на конкуренцията по отношение на дейностите по превантивни археологически разкопки: „провеждането на превантивни археологически разкопки представлява стопанска дейност“.

⁽⁶⁴⁾ Вж. например решение на Съда от 16 май 2002 г., *Франция/Комисия* (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, т. 24; решение на Съда от 5 април 2006 г., *Deutsche Bahn AG/Комисия*, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, т. 103.

⁽⁶⁵⁾ Вж. съображение 35 от настоящото решение.

⁽⁶⁶⁾ Решение на Общия съд от 12 декември 1996 г., *Air France/Комисия*, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, т. 56.

⁽⁶⁷⁾ Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 262, 19.7.2016 г., стр. 1), т. 51.

6.2.1.3. Избирателност на мярката

- (229) За да се счита за държавна помощ, мярката трябва да бъде избирателна, т.е. да поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (230) Макар че и други предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС осъществяват дейност в същия сектор като INRAP, субсидии за разходи за обществена услуга са предоставени само на INRAP. Тъй като става въпрос за индивидуална помощ, се приема, че тя е избирателна⁽⁶⁸⁾. INRAP е единственият субект, който получава тези субсидии. Следователно мярката е избирателна по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС. Това заключение, до което Комисията вече е достигнала в решението си за откриване на процедурата, също не се оспорва от френските органи.

6.2.1.4. Наличие на икономическо предимство

- (231) Икономическо предимство по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС е всяка полза, която предприятието не би могло да получи при нормални пазарни условия, т.е. при липса на държавна намеса⁽⁶⁹⁾. Както предоставянето на положителни икономически предимства, така и освобождаването от икономически тежести⁽⁷⁰⁾ могат да представляват предимство. Последното представлява широка категория, обхващаща всяко облекчаване на разходите, които обикновено са включени в бюджета на дадено предприятие⁽⁷¹⁾.
- (232) За да се оцени дали е налице предимство или не, следва да се сравни финансовото положение на предприятието след предоставянето на мярката с неговото финансово положение, ако мярката не е била въведена⁽⁷²⁾. Тъй като от значение е единствено ефектът на мярката върху предприятието, не е важно дали предимството е задължително за предприятието, в смисъл че то не е могло да го избегне или откаже⁽⁷³⁾.
- (233) По принцип може да се счита, че разходите, произтичащи от наложени от държавата регулаторни задължения, са свързани с разходите, които предприятието трябва да поеме с оглед на приложимите спрямо неговата стопанска дейност задължения, поради което всяко компенсиране на тези разходи предоставя предимство на предприятието⁽⁷⁴⁾. Това означава, че наличието на предимство по принцип не се изключва поради факта, че ползата не надхвърля компенсирането на разходите, произтичащи от налагането на регулаторно задължение. Същото важи за опрощаването на разходи, които предприятието не би направило, ако не е било стимулирано от държавната мярка, тъй като без въпросния стимул то би структурирало дейностите си по различен начин.
- (234) В конкретния случай мярката се състои от годишна субсидия, предназначена да компенсира INRAP за загубите, понесени в резултат на задълженията, наложени му в качеството му на оператор от последна инстанция за превантивни археологически разкопки. Съответно компенсацията за тези разходи предоставя по принцип икономическо предимство на INRAP.
- (235) Икономическото предимство произтича от факта, че INRAP е освободен от определени икономически тежести, които биха били за сметка на неговия бюджет, и се ползва от финансови постъпления, които не би получил при нормални пазарни условия. Това заключение, до което Комисията вече е достигнала в решението си за откриване на процедурата, също не се оспорва от френските органи.

⁽⁶⁸⁾ Вж. решение на Съда от 4 юни 2015 г. *Комисия/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, т. 60.

⁽⁶⁹⁾ Решение на Съда от 11 юли 1996 г., *SFEI и др.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, т. 60; решение на Съда от 29 април 1999 г., *Испания/Комисия*, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, т. 41.

⁽⁷⁰⁾ Като например данъчни облекчения или намаления на социалноосигурителни вноски.

⁽⁷¹⁾ Решение на Съда от 15 март 1994 г., *Banco Exterior de España*, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, т. 13; решение на Съда от 19 септември 2000 г., *Германия/Комисия*, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, т. 25; решение на Съда от 19 май 1999 г., *Италия/Комисия*, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, т. 15; решение на Съда от 3 март 2005 г., *Heiser*, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, т. 36.

⁽⁷²⁾ Решение на Съда от 2 юли 1974 г., *Италия/Комисия*, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, т. 13.

⁽⁷³⁾ Решение 2004/339/ЕО на Комисията от 15 октомври 2003 г. относно мерките, приведени в действие от Италия в полза на RAI SpA (ОВ L 119, 23.4.2004 г., стр. 1), съображение 69; заключение на генералния адвокат Fennelly от 26 ноември 1998 г., *Франция/Комисия*, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, т. 26.

⁽⁷⁴⁾ Решение на Общия съд от 25 март 2015 г., *Белгия/Комисия*, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, т. 74—78.

- (236) В своето мнение френските органи твърдят, че компенсацията за разходи за обществена услуга не представлява компенсация за обществена услуга по смисъла на решението по делото *Altmark*, а по-скоро оперативна помощ, попадаща в обхвата на член 53 от ОРГО. По този начин френските органи косвено признават, че субсидията за разходи за обществена услуга предоставя икономическо предимство на INRAP (само държавната помощ попада в обхвата на ОРГО).
- (237) Както обаче е посочила Комисията в решението си за откриване на процедура, в случая със субсидии, отпуснати като компенсация за разходи за обществена услуга, икономическото предимство би могло, при условията на евентуалност и с цел изчерпателност, да бъде оценено с оглед на решението по делото *Altmark* ⁽⁷⁵⁾. Във въпросното решение се посочва, че предоставянето на предимство може да бъде изключено в контекста на компенсациите за обществена услуга, ако са изпълнени четири кумулативни условия:
- (1) предприятието получател трябва да бъде действително натоварено с изпълнението на задължения за извършване на обществена услуга и тези задължения трябва да бъдат ясно определени;
 - (2) параметрите, въз основа на които е изчислена компенсацията, трябва да бъдат предварително установени по обективен и прозрачен начин;
 - (3) компенсацията не може да надхвърля необходимото за покриване изцяло или отчасти на разходите, направени при изпълнението на задълженията за обществена услуга, като се имат предвид свързаните с тях приходи, както и разумна печалба за изпълнението на тези задължения;
 - (4) когато предприятието, на което е възложено изпълнението на задължения за обществена услуга, не е определено съгласно процедура за възлагане на обществена поръчка, нивото на компенсация трябва да бъде определено въз основа на анализ на разходите, които едно типично предприятие, добре управлявано и осигурено с необходимите транспортни средства за изпълнение на необходимите изисквания на обществената услуга, би направило при изпълнение на тези задължения, като се имат предвид свързаните с тях приходи, както и разумна печалба за изпълнението на тези задължения.
- (238) Поради кумулативния характер на условията, посочени в решението по делото *Altmark*, е достатъчно да не е изпълнено едно от условията, за да представлява компенсацията държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (239) Без да се засяга анализът на останалите условия е ясно, че поне четвъртият критерий не е изпълнен, доколкото задачите на INRAP не са му възложени чрез процедура за възлагане на обществена поръчка и няма доказателства, че размерът на компенсацията съответства на разходите на добре управлявано предприятие.
- (240) Поради това Комисията стига до заключението, че субсидиите за разходи за обществена услуга предоставят икономическо предимство на INRAP по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

6.2.1.5. Нарушаване на конкуренцията и въздействие върху търговията

- (241) Счита се, че мярка, предоставена от държавата, нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, когато тя е в състояние да укрепи конкурентната позиция на получателя в сравнение с други предприятия, с които той се конкурира ⁽⁷⁶⁾.
- (242) С практическа цел по принцип се установява нарушаване на конкуренцията по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, когато държавата предоставя финансово предимство на предприятие в либерализиран сектор, където съществува или би могла да съществува конкуренция ⁽⁷⁷⁾.
- (243) Както е посочено в съображения 19—21, пазарът на превантивни археологически разкопки е отворен за конкуренция със Закон № 2003-707 от 1 август 2003 г. Поради това всяко финансово предимство, предоставено на INRAP в рамките на стопанските му дейности (като предоставяне на субсидии за разходи за обществена услуга), може да засили конкурентната му позиция спрямо другите оператори в областта на превантивната археология, поне от 1 август 2003 г. насам.

⁽⁷⁵⁾ Решение на Съда от 24 юли 2003 г. по дело *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, т. 87—95.

⁽⁷⁶⁾ Решение на Съда от 17 септември 1980 г., *Philip Morris*, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, т. 11; решение на Общия съд от 15 юни 2000 г., *Alzetta*, съединени дела T-298/97, T-312/97 и др., ECLI:EU:T:2000:151, т. 80.

⁽⁷⁷⁾ Решение на Общия съд от 15 юни 2000 г., *Alzetta*, съединени дела T-298/97, T-312/97 и др., ECLI:EU:T:2000:151, т. 141—147; решение на Съда от 24 юли 2003 г., *Altmark Trans*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

- (244) Що се отнася до критерия за засягане на търговията, според постоянната съдебна практика не е необходимо да се установи действително въздействие на помощта върху търговията между държавите членки, а само дали помощта би могла да засегне тази търговия ⁽⁷⁸⁾.
- (245) Със Закон № 2003/707 от 1 август 2003 г. на операторите от други държави членки беше предоставена възможност да навлязат на френския пазар. Следователно финансовото предимство, от което се ползва INRAP благодарение на предоставената му помощ в конкурентен сектор под формата на субсидии за разходи за обществена услуга, може да затрудни навлизането на пазара на тези оператори и да засегне търговията между държавите членки. Това заключение, до което Комисията вече е достигнала в решението си за откриване на процедурата, също не се оспорва от френските органи.

6.2.1.6. Заключение относно класифицирането на субсидиите за разходи за обществена услуга като помощ

- (246) В контекста на официалната процедура по разследване Комисията не е получила никакви мнения, които да променят оценката ѝ в смисъл, че субсидиите за разходи за обществена услуга следва да бъдат квалифицирани като държавна помощ.
- (247) Ето защо, поради всички изложени по-горе причини, Комисията стига до заключението, че субсидиите за разходи за обществена услуга представляват държавна помощ в полза на INRAP.

6.2.2. *Потенциално кръстосано субсидиране между неконкурентните дейности на INRAP, субсидирани от държавата, и неговите конкурентни дейности*

6.2.2.1. Счетоводно разделяне на INRAP

- (248) Както е пояснено от EVEHA (вж. съображение 86), потенциалното кръстосано субсидиране между нестопанските и стопанските дейности на INRAP представлява същността на жалбата.
- (249) В решението си за откриване на процедурата Комисията изрази сериозни съмнения относно липсата на счетоводно разделяне, което би предотвратило кръстосаното субсидиране между „неконкурентните“ и „конкурентните“ дейности на INRAP. Тя обаче не стигна до окончателно заключение относно такава липса на разделяне и следователно относно това дали по този начин е могла да бъде отпусната държавна помощ на INRAP.
- (250) Предвид трудностите при установяването на това дали въведената от INRAP системата за осчетоводяване на разходите е подходяща, в решението си за откриване на процедурата Комисията не заема окончателна позиция относно наличието на държавна помощ, произтичаща от потенциално кръстосано субсидиране, но отбелязва, че във всеки случай би било възможно да прецени съвместимостта с вътрешния пазар.
- (251) В своите забележки в отговор на решението за откриване на процедура обаче EVEHA твърди (вж. съображение 75 и следващите), че Комисията не може да вземе становище относно съвместимостта на дадена мярка, докато не установи дали тази мярка представлява държавна помощ. Тази позиция бе потвърдена от Съда в неотдавнашно решение по делото Vattenfall ⁽⁷⁹⁾.
- (252) Поради това Комисията първо трябва да установи дали е налице държавна помощ, преди да вземе решение относно евентуалната съвместимост на такава помощ, произтичаща от потенциално кръстосано субсидиране.
- (253) По време на официалната процедура по разследване Комисията получи мнението на EVEHA по този въпрос (вж. съображение 72), в което тя повторя своето становище, че между 2008 г. и 2021 г. е липсвало надеждно счетоводно разделяне.
- (254) Също така Комисията получи доводите на френските органи (вж. раздел 5.3) за това, че в периода 2008—2018 г. INRAP вече е разполагал със система за осчетоводяване на разходите, макар и такава, която би могла да бъде „подобрена“ (вж. съображение 164), и че INRAP е работил още преди 2015 г. „по въвеждането на осчетоводяване на разходите с цел подобряване на качеството на информацията относно себестойността, нейната структура и променливите ѝ компоненти“. (вж. съображение 165). Френските органи се позовават също така на решение на органа за защита на конкуренцията от 2017 г. ⁽⁸⁰⁾, в което не се констатира „липса“ на подходящо счетоводно разделяне между конкурентни и неконкурентни дейности, но въпреки това се отбелязва, че „системата може да бъде подобрена“. Накрая френските органи посочват, че най-малкото след 2018 г. осчетоводяването на разходите

⁽⁷⁸⁾ Вж. решение на Съда от 14 януари 2015 г. *Eventech/The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, т. 65; решение на Съда от 8 май 2013 г., *Libert и др.*, съединени дела, C-197/11 и C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, т. 76.

⁽⁷⁹⁾ Решение на Съда от 13 юни 2024 г., *Колтисия/Нидерландия*, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, т. 35.

⁽⁸⁰⁾ Вж. бележка под линия 29.

на INRAP е било такова, че е изключвало кръстосаното субсидиране, благодарение на укрепването му през предходните години (вж. съображение 170). Това е установено от счетоводно дружество, наето като независим одитор, по-специално в периода 2018—2020 г. (вж. съображения 170—173).

- (255) В допълнение към тези съображения Комисията посочва, че по време на официалната процедура по разследване е взела под внимание експертното заключение от 18 декември 2023 г., изготвено по поръчка на *Tribunal de Commerce de Paris* (Търговския съд в Париж) в рамките на съдебно дело, заведено от EVEHA срещу INRAP (на 31 декември 2018 г.) с цел получаване на компенсация за вреди, претърпени в резултат на твърдени антиконкурентни практики от страна на INRAP.
- (256) Самото експертно заключение се основава на одита, извършен по-рано от независимия одитор, посочен в съображение 254. Заключение на вешото лице е следното:

„В заключение, след като извършихме всички проверки, които сметнахме за необходими, можем да потвърдим, че данните в съобщението на INRAP от 1 юли 2021 г. са взети от системата за осчетоводяване на разходите, която е съгласувана с общите счетоводни отчети.

Поради причините, посочени в настоящия доклад и обобщени по-горе, можем да потвърдим данните за оборота (разбивка между сектора със стопанска и сектора с нестопанска цел) [получерният шрифт е добавен от вешото лице].

Не можем обаче да валидираме данните за разходите (процентно разпределение между преки и косвени разходи за всеки от двата сектора на дейност), тъй като няма методика за разпределяне на някои косвени разходи, подкрепена от достатъчно обективни и надеждни критерии [получерният шрифт е добавен от вешото лице].

Това само по себе си не означава, че предоставените от INRAP данни относно разпределянето на косвените разходи непременно са неточни. Това означава, че при настоящото състояние на нещата основният коефициент на разпределение, използван за разпределяне на тези разходи между двата сектора на дейност (с нестопанска цел и със стопанска цел), не е достатъчно обоснован, така че да позволи потвърждаване, особено като се има предвид, че използваният от INRAP коефициент на разпределение се отклонява от практиката, която обикновено се наблюдава в сходни стопански сектори. [подчертано от Комисията]

- (257) Комисията отбелязва, че с цел финансирането на нестопанска дейност да не попада в обхвата на правилата за държавната помощ, съответната държава членка трябва да гарантира, че при никакви обстоятелства това финансиране не може да бъде използвано за кръстосано или непряко субсидиране на други стопански дейности.
- (258) Комисията отбелязва също, че кръстосаното субсидиране може да бъде предотвратено чрез водене на отделни счетоводни отчети, подходящо разпределяне на разходите и приходите и гарантиране, че публичното финансиране не се използва за други дейности⁽⁸¹⁾.
- (259) От посочената по-горе информация става ясно обаче, че въпреки дългогодишните проверки както от страна на Комисията, така и от страна на националните органи или съдилища, нито един независим одитор не е успял да установи, че коефициентът(ите) за разпределение, използван(и) за разпределяне на разходите, направени от INRAP между двата сектора на дейност (стопански и нестопански), е(са) достатъчно обоснован(и), за да се изключи всякакъв риск от кръстосано субсидиране.
- (260) Поради това, макар да се приемат доводите на Франция във връзка с наличието на въведена от INRAP система за осчетоводяване на разходите и усилията на френските органи за нейното усъвършенстване (включително за в бъдеще), факт е, че в края на официалната процедура по разследване Комисията е задължена да прецени дали е налице държавна помощ под формата на кръстосано субсидиране в полза на INRAP.
- (261) Ето защо именно въз основа на това заключение Комисията ще прецени дали са изпълнени всички условия, предвидени в член 107, параграф 1 от ДФЕС.

6.2.2.2. Понятия за предприятие и стопанска дейност

- (262) Както е посочено в съображение 217, определянето на даден субект като предприятие зависи изцяло от естеството на дейностите му. Съдът на ЕС е постановил, че „всяка дейност, състояща се в предлагането на стоки и услуги на даден пазар, е стопанска дейност“.

⁽⁸¹⁾ Вж. т. 212 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ.

- (263) В конкретния случай потенциалното кръстосано субсидиране, за което твърди ЕВЕНА, произтича от публичното финансиране, предоставено от френската държава на „неконкурентния“ сектор на INRAP.
- (264) Поради това е необходимо да се определи естеството на дейностите, обхванати от това финансиране, а именно дейностите, свързани с превантивни археологически проучвания, изготвянето на доклади и разпространението на получените знания (вж. раздел 2.1.1).
- (265) Както поясниха френските органи, дейността по оценяване представлява обществена услуга от общ интерес, за която инвеститорът не заплаща на оператора.
- (266) Всъщност, както ще бъде пояснено по-долу, за тази дейност няма реален пазар. Дейността по оценяване е тясно свързана с обществените функции на държавата в областта на подготовката на терени, с които се цели опазването на археологическото наследство.
- (267) INRAP финансира своята дейност по оценяване чрез оперативна субсидия, предоставяна от държавата. Тази дейност представлява обществена услуга от общ интерес, насочена към опазването на археологическото наследство. Целта е „да се установят и опишат, посредством проучвания, анкети или теренна работа, всички елементи на археологическото наследство, които могат да се намират на обекта, и да се представят резултатите в доклад“ (член R. 523-15, параграф 1 от Кодекса за наследството).
- (268) Работата по оценката завършва с изготвянето на доклад, който се представя на държавата. Докладът е неразделна част от оценката и в него са изложени констатациите от нея. Докладите се изготвят от INRAP и съответните получили разрешение служби на местните или регионалните органи. Те съдържат научна информация, която дава възможност на държавата да задължи инвеститорите да предприемат подходящи мерки за опазване на наследството (превантивни археологически разкопки, промени в проекта за застрояване или обявяване за исторически паметник).
- (269) Тази дейност се регулира строго от държавата; тя възлага и одобрява оценките и наблюдава тяхното изпълнение, което се възлага на получилата разрешение служба на местен или регионален орган или на INRAP. Инвеститорите не избират кой ще извърши оценката. Процедурата по определяне е строго регламентирана от закона: получилите разрешение служби на местните или регионалните органи са първите, които извършват оценката; ако те не са в състояние да я изготвят, тя се извършва от INRAP.
- (270) Докладът за оценка представлява научни археологически данни, административен документ и публичен регистър. Поради това той може да се използва без каквито и да е ограничения от археолозите за научни изследвания, които не са свързани с устройството на територията.
- (271) Научноизследователските дейности (провеждане на изследователски проекти, съставяне на статии, участие в научни симпозиуми и др.) и инициативите за популяризиране на археологическите останки (съдействие при организирането на изложби и др.) се осъществяват от INRAP независимо от дейността му в областта на превантивната археология. Те се финансират изцяло от оперативната субсидия на INRAP и не се покриват от трети страни.
- (272) Поради това дейността по превантивна археологическа оценка не представлява стопанска или конкурентна дейност, като се има предвид начинът, по който тя се регулира и организира от държавата:
- (1) първо, няма пазар за услуги в областта на превантивната археологическа оценка, тъй като държавата е решила да възложи тази дейност изключително на INRAP или на местните и регионалните органи.
 - (2) Второ, тази дейност попада в обхвата на упражняването на правомощия на публична власт по смисъла на точка 17 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ: „[ч]лен 107, параграф 1 от ДФЕС не се прилага, когато държавата действа „при упражняване на публични правомощия“ или когато публичноправни субекти действат „в качеството си на публични органи“⁽⁸²⁾. Дейността по превантивна археологическа оценка е неразривно свързана с упражняването на правомощията на публичната власт по отношение на начина, по който държавата желае да управлява градоустройството и устройството на територията и да съхранява своето археологическо и историческо наследство. В тази връзка целта на

⁽⁸²⁾ В същата точка от Известието на Комисията се посочва, че „[м]оже да се смята, че даден субект действа при упражняване на публични правомощия, когато дейността представлява задача, която е част от основните функции на държавата или е свързана с тези функции по естеството си, целта си и разпоредбите, на които подлежи. Като цяло, освен ако дадена държава членка не е решила да въведе пазарни механизми, дейностите, които по същество са част от правомощията на публичната власт и се извършват от държавата, не представляват стопански дейности“.

превантивната археологическа оценка е, като се използва подходящо оборудване и въз основа на високоспециализирани научни познания, недвусмислено да се установи дали даден обект съдържа следи от човешко присъствие в миналото. Тази аналитична задача е необходима с цел опазването на археологическото наследство и преследва цел от обществен интерес, която няма икономическо измерение. Това е дейност по опазване на археологическото наследство, която е неразделна част от „изследванията за придобиване на повече знания и по-добро разбиране“ и „разпространението на резултатите от научните изследвания“ по смисъла на точка 31 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ.

- (3) Накрая, с оглед на специфичния характер и ролята на превантивните археологически оценки, които се извършват по стандартизиран начин в цялата държава, както и предвид липсата на истински пазар за този вид услуги, дейността по оценяване изглежда незаменяема по смисъла на точка 36 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ⁽⁸³⁾.
- (273) Следователно тук не става въпрос за дейност, състояща се в предлагането на стоки и услуги на даден пазар. Това означава, че тези културни и научни задачи, които преследват нестопанска цел от обществен интерес, са от нестопанско естество по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (274) Освен това в съответствие с точка 34 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, „[к]ато се има предвид тяхното особено естество, някои дейности, свързани с опазването на културното, историческото и природното наследство, могат да бъдат организирани по нетърговски начин и поради това да са от нестопанско естество“, което изглежда е случаят с дейностите по оценяване на INRAP.
- (275) Също така в точка 37 от Известието на Комисията се посочва, че „[в] случаите, когато субект извършва дейности по опазване на културното или историческото наследство, някои от които са нестопански, съгласно определеното в точки 34 и 36, а други от тях са стопански дейности, публичното финансиране, което субектът получава ще попадне в приложното поле на правилата за държавните помощи само доколкото това финансиране обхваща разходи, свързани със стопанските дейности“.
- (276) Тъй като в конкретния случай публичното финансиране, свързано с дейностите по оценяване, не обхваща стопански дейности по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, Комисията счита, че по принцип то следва да бъде изключено от обхвата на правилата за държавната помощ.
- (277) Същото заключение важи и за дейностите, свързани с научните изследвания и популяризирането на резултатите от тях, тъй като те представляват „изследванията за повече знания и по-добро разбиране“ и „разпространение на резултатите от научните изследвания“ по смисъла на точка 31 от известието на Комисията.
- (278) Въз основа на това Комисията счита, че тези дейности не представляват стопански дейности по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС и поради това не попадат в обхвата на правилата за държавната помощ.
- (279) Всяко кръстосано субсидиране между нестопанските дейности на INRAP — които по принцип биха останали извън обхвата на член 107, параграф 1 от ДФЕС — и стопанските му дейности би оказало въздействие върху пазара на превантивни археологически разкопки, доколкото би позволило на INRAP да получава подкрепа от френската държава, която би могъл да използва на пазара на превантивни археологически разкопки.
- (280) Както е посочено в съображения 217—221, няма съмнение, че на пазара на превантивни археологически разкопки INRAP действително представлява предприятие, осъществяващо стопанска дейност по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (281) Поради това, предвид анализа на Комисията в съображения 248—261 по-горе и нейното заключение, че няма гаранция за надеждно счетоводно разделяне, което да изключва кръстосаното субсидиране, Комисията стига до заключението, че част от публичното финансиране за неикономическите дейности на INRAP облагодетелства предприятие по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, тъй като това финансиране би могло да бъде използвано за археологически разкопки.

⁽⁸³⁾ Точка 36 от Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ: „Освен това много дейности по опазване на културното или историческото наследство обективно са незаменяеми (напр. съхраняването на обществени архиви, съдържащи уникални документи) и поради това изключват наличието на истински пазар. Според Комисията тези дейности също отговарят на критериите за нестопанско естество“.

6.2.2.3. Използване на държавни ресурси и приписване на мерките на държавата

- (282) Всяко потенциално кръстосано субсидиране на INRAP за периода 2008—2021 г. ще се състои от част от следното публично финансиране, предоставено за нестопанските дейности на INRAP (вж. съображение 36):
- а) до 31 декември 2015 г. — част от постъпленията от таксата за превантивна археология (RAP);
 - б) субсидии от бюджетни кредити;
 - в) от 1 януари 2016 г. — оперативна субсидия, изплащана от Министерството на културата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 175) ⁽⁸⁴⁾;
 - г) оперативна субсидия, изплащана от Министерството на културата под формата на бюджетни кредити, предвидени в Закона за бюджета (програма 186) ⁽⁸⁵⁾;
 - д) различни субсидии от публични субекти, различни от ресорните министерства, независимо дали са френски или не ⁽⁸⁶⁾.
- (283) Първо, както е посочено в съображение 224, Комисията отбелязва, че финансирането на INRAP е предвидено в член L. 524-1 от Кодекса за наследството ⁽⁸⁷⁾ и че средствата се предоставят от френската държава или от публични субекти.
- (284) Второ, Комисията счита, че посоченото по-горе финансиране (съображение 282) представлява държавни ресурси. Френските органи са посочили, че поне до 31 декември 2015 г. RAP е функционирала като данък в пряка полза на: i) Националния фонд за превантивна археология (наричан по-нататък „FNAP“); и ii) операторите по оценяването (INRAP и местните или регионалните органи). Съгласно установената съдебна практика данък, който е установен и разпределен на получателите (в настоящия случай FNAP и операторите по оценяването) по обвързващ начин от националното законодателство ⁽⁸⁸⁾, представлява държавен ресурс.
- (285) Освен това, както е посочено в съображение 226 от настоящото решение, отпуснатите от държавен орган субсидии (Министерството на културата или друг държавен орган) представляват по своята същност държавни ресурси.

6.2.2.4. Избирателност на мярката

- (286) За да се счита за държавна помощ, мярката трябва да бъде избирателна, т.е. да поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.
- (287) Въпросът за кръстосаното субсидиране между нестопанските и стопанските дейности на INRAP засяга единствено INRAP, макар че други предприятия по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС осъществяват дейност в същия стопански и конкурентен сектор като INRAP.
- (288) Тъй като става въпрос за индивидуална помощ, се приема, че тя е избирателна ⁽⁸⁹⁾. INRAP е единственият получател на финансирането и не може да се изключи възможността то да допринесе за неговата стопанска дейност.
- (289) Следователно мярката е избирателна по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

⁽⁸⁴⁾ Френските органи посочиха, че от 1 януари 2016 г. тази субсидия е заменила прякото събиране на RAP от INRAP, като оттогава насам сумата се внася в общия държавен бюджет.

⁽⁸⁵⁾ Френските органи посочиха, че тази субсидия е допринесла за финансирането на изследователските задачи и задачите за разпространение на културата на INRAP.

⁽⁸⁶⁾ Френските органи са заявили, че тези субсидии са отпуснати за провеждането на целеви, неконкурентни дейности, по-специално чрез покани за представяне на предложения, за сравнително малки суми.

⁽⁸⁷⁾ Вж. съображение 35.

⁽⁸⁸⁾ Вж. например решение на Съда от 22 март 1977 г. *Steinike & Weinlig/Германия*, C-78/76, т. 21—22.

⁽⁸⁹⁾ Вж. решение на Съда от 4 юни 2015 г. *Комисия/MOL*, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, т. 60.

6.2.2.5. Наличие на икономическо предимство

- (290) Икономическо предимство по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС е всяка полза, която предприятието не би могло да получи при нормални пазарни условия, т.е. при липса на държавна намеса. Както предоставянето на положителни икономически ползи, така и освобождаването от икономически тежести могат да представляват предимство. Последното представлява широка категория, обхващаща всяко облекчаване на разходите, които обикновено са включени в бюджета на дадено предприятие.
- (291) Първо, Комисията отбелязва, че липсата на каквато и да е гаранция за отсъствие на кръстосано субсидиране на стопанските дейности на INRAP от страна на държавното финансиране, посочено в съображение 282, означава, че не може да се изключи възможността INRAP да бъде освободен от разходите, свързани с осъществяването на стопанските му дейности.
- (292) Второ, Комисията се позовава на своята оценка в съображения 237—240 относно неприложимостта на решението по делото *Altmark* по отношение на субсидиите за разходи за обществена услуга и счита, че това решение също не е приложимо по отношение на посочената мярка.
- (293) Тъй като INRAP се ползва с икономическо предимство, което не би получил при нормални пазарни условия, и финансовото му състояние е подобро в резултат на държавна намеса или намеса от страна на други публични субекти, трябва да се заключи, че INRAP се ползва с икономическо предимство по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС.

6.2.2.6. Нарушаване на конкуренцията и въздействие върху търговията

- (294) Счита се, че мярка, предоставена от държавата, нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, когато тя е в състояние да подобри конкурентната позиция на получателя в сравнение с други предприятия, с които той се конкурира.
- (295) С практическа цел по принцип се установява нарушаване на конкуренцията по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, когато държавата предоставя финансово предимство на предприятие в либерализиран сектор, където съществува или би могла да съществува конкуренция.
- (296) Както е посочено в съображения 19—21 от настоящото решение, пазарът на превантивни археологически разкопки е отворен за конкуренция със Закон № 2003-707 от 1 август 2003 г. Поради това всяко предимство, предоставено на INRAP в конкурентния сектор (по-специално чрез кръстосано субсидиране от средства, получени за нестопански дейности), би могло да засили конкурентната му позиция в сравнение с други оператори в областта на превантивната археология.
- (297) Що се отнася до критерия за засягане на търговията, според постоянната съдебна практика не е необходимо да се установи действително въздействие на помощта върху търговията между държавите членки, а само дали помощта би могла да засегне тази търговия.
- (298) Със Закон № 2003/707 от 1 август 2003 г. на операторите от други държави членки беше предоставена възможност да навлязат на френския пазар. Поради това финансовото предимство, от което се ползва INRAP и което води до помощ за конкурентния сектор под формата на кръстосани субсидии, може да затрудни достъпа до пазара за тези оператори и да засегне търговията между държавите членки.
- (299) Вследствие на това Комисията смята, че мярката трябва да се счита за способна да наруши конкуренцията и да засегне търговията между държавите членки.

6.2.2.7. Заключение относно квалифицирането като помощ поради липсата на каквато и да било гаранция за отсъствието на кръстосано субсидиране от системата за осчетоводяване на разходите на INRAP

- (300) Въз основа на посочените по-горе пояснения Комисията счита, че в хода на официалната процедура по разследване не е получила никакви убедителни доказателства, които да ѝ позволят окончателно да изключи наличието на кръстосано субсидиране. В изготвените от независими одитори счетоводни отчети, и по-специално в посочения по-горе най-нов отчет от 18 декември 2023 г. (вж. съображения 255 и 256), се изтъква фактът, че липсва подкрепена от достатъчно обективни и надеждни критерии методика за разпределяне на някои косвени разходи. Следователно отчетите не потвърждават основния коефициент на разпределение, използван за разпределяне на разходите, направени от INRAP във връзка със стопанските и нестопанските му дейности.

- (301) Тъй като i) основният коефициент за разпределение на разходите, който е единственото средство за предотвратяване на кръстосаното субсидиране, не е бил потвърден от независими одитори, въпреки проведените няколко одити, и (ii) всички условия, предвидени в член 107, параграф 1 от ДФЕС са изпълнени, Комисията заключава, че част от публичното финансиране, получено от INRAP във връзка с неговите нестопански дейности, представлява държавна помощ по смисъла на посочения член, тъй като е възможно то да бъде използвано във връзка със стопанските му дейности на пазара на превантивни археологически разкопки.

6.3. Незаконособразност на разглежданите мерки

- (302) Комисията отбелязва, че френските органи вече са предоставили субсидиите за разходи⁽⁹⁰⁾ за обществена услуга, както и финансирането, което би могло да бъде използвано за кръстосано субсидиране на стопанските дейности на INRAP.
- (303) Тъй като френските органи не са уведомили за тези мерки преди тяхното прилагане, те не са изпълнили задължението си по член 108, параграф 3 от ДФЕС, поради което държавната помощ, отпусната на INRAP, е незаконособразна.

6.4. Съвместимост на разглежданите мерки

- (304) Френските органи твърдят, че разходите за обществена услуга, за които става въпрос, са обхванати от рамковата схема SA.42681 (приета въз основа на член 53 от ОРГО) (вж. съображения 192—197).
- (305) С оглед обаче на заключението си, че счетоводното разделяне не е надеждно и напълно независимо (вж. раздел 6.2.2.1), Комисията счита, че поне едно от условията на член 53 от ОРГО не е изпълнено. В член 53, параграф 7 от ОРГО се предвижда, че „[...] размерът на помощта не надхвърля необходимото за покриване на оперативната загуба и разумна печалба за съответния период. Това изискване се гарантира *предварително* въз основа на реалистични предвиждания или чрез механизъм за възстановяване на средства. Предвид липсата на напълно независимо и надеждно счетоводно разделяне между стопанските и нестопанските дейности, би било невъзможно да се определят точно разходите и приходите, свързани с археологическите разкопки, особено в случаите, когато INRAP действа като оператор от последна инстанция. По-конкретно в член 53, параграф 5 от ОРГО се предвижда, че за оперативни помощи допустимите разходи включват „оперативни разходи, пряко свързани с [...] проекта“, „разходи за персонал, работещ за [...] проекта“ и „разходи за консултантски услуги и помощни услуги, предоставяни от външни консултанти и доставчици на услуги“. В конкретния случай не е възможно предварително да се определят проектите, по които INRAP ще действа като оператор от последна инстанция, а някои от разходите, свързани с тази конкретна дейност (вж. Table 3 по-долу), като например допълнителните разходи за поддържане на помещенията, не са свързани с конкретни проекти, тъй като представляват постоянни, структурни разходи.
- (306) Поради това Комисията счита, че независимо от посочването на това правно основание от страна на френските органи като основание за признаване на помощта за съвместима, то не е приложимо в конкретния случай.
- (307) Вследствие на това е необходимо да се провери дали полученото от INRAP финансиране попада в обхвата на някое от основанията, посочени в член 107, параграф 3 от ДФЕС. Помощта може да бъде счетена за съвместима с вътрешния пазар, ако Комисията прецени, че попада в обхвата на едно от основанията, посочени в член 107, параграф 3 от ДФЕС⁽⁹¹⁾.
- (308) В член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС е предвидено „помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес, да могат да бъдат приемани за съвместими с вътрешния пазар“.
- (309) Тъй като оспорените от EVELA мерки — както по отношение на субсидиите за разходи за обществена услуга, така и по отношение на евентуалните кръстосани субсидии — попадат в обхвата на публичното финансиране на археологически разкопки, те представляват в своята цялост финансиране на стопански дейности, свързани с насърчаването на културата и опазването на културното наследство. Поради това съвместимостта на двете мерки трябва да бъде разглеждана въз основа на член 107, параграф 3, буква г).

⁽⁹⁰⁾ Поради изложените в съображение 305 по-долу причини Комисията счита, че въпросната помощ не попада в обхвата на договореността относно изключенията като ОРГО и следователно е незаконособразна по смисъла на член 108, параграф 3 от ДФЕС.

⁽⁹¹⁾ Изключенията, посочени в член 107, параграф 3 от ДФЕС, се отнасят до: а) помощ за насърчаване на икономическото развитие на някои региони; б) помощ за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка; в) помощ за улесняване на развитието на някои стопански дейности или някои икономически региони; г) помощ за насърчаване на културата и опазването на наследството; и д) друга помощ, определена с решение на Съвета.

- (310) Френските органи са се позовали на това правно основание, за да докажат, че двете мерки са съвместими с вътрешния пазар (вж. съображения 199—210).
- (311) По-конкретно френските органи обясниха, че всяка дейност, осъществявана от INRAP в стопанския сектор, допринася за опазването на археологическото наследство и за постигането на целите на културната политика, по-специално чрез опазването и популяризирането на археологическото наследство (вж. съображение 201) във Франция.
- (312) Те обясниха също така, че по отношение на археологическите разкопки, при които INRAP е действал като оператор от последна инстанция, той не би могъл да изпълни задачите си, ако не е било финансирането, оспорено от EVEHA. Френските органи изтъкнаха, че единствената цел на полученото от INRAP финансиране е била да се насърчава културата и да се опазва наследството (вж. съображение 202).
- (313) Накрая те посочиха, че предоставеното на INRAP финансиране е било ограничено до покриване на неговите бюджетни, финансови и оперативни изисквания, доколкото оперативния марж на INRAP за периода 2008—2020 г. е бил много ограничен и е възлизал на едва [0,5—2] %, т.е. с баланс от [...] милиона евро (вж. съображение 204), и че финансирането не е могло да засегне условията на търговия и конкуренция в степен, противоречаща на общия интерес (вж. съображения 207 и 208).
- (314) От друга страна, своите коментари в отговор на решението за откриване на процедурата EVEHA е изразила становището, че този подход по отношение на оценката на съвместимостта не е правно обоснован (вж. раздели 4.1 и 4.2).

6.4.1. *Относно възможността за съвместно разглеждане на съвместимостта на спорните мерки въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС*

- (315) Преди да анализира съвместимостта на въпросните мерки, Комисията трябва да разгледа доводите на EVEHA, за да установи дали те са обосновани и, ако това е така, дали предвидената в решението за откриване на процедура съвместна оценка на съвместимостта въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС в крайна сметка не би била приложима.

6.4.1.1. *Доводи на EVEHA относно неприложимостта на съвместен подход*

- (316) EVEHA твърди, че преди да се извърши оценка на съвместимостта, дадена мярка трябва първо да бъде квалифицирана като държавна помощ (вж. съображения 74—75), тази квалификация трябва да се извършва поотделно за всяка дейност, като се разглежда всеки съответен пазар (вж. съображения 76—78) и, тъй като органите твърдят, че някои от дейностите, извършвани от INRAP, са от нестопанско естество, не е възможно цялото финансиране да бъде квалифицирано като държавна помощ (вж. съображения 79—81). Освен това EVEHA твърди, че според собствения му анализ на решенията на Комисията относно държавната помощ, при разглеждане на съвместимостта на набор от мерки Комисията по принцип е длъжна да установи и разгледа всяка мярка поотделно, за да се определи дали тя представлява държавна помощ и дали е съвместима с вътрешния пазар (вж. съображение 82).

6.4.1.2. *Анализът на Комисията в отговор на изтъкнатите от EVEHA доводи*

- (317) Първо, предвид факта, че поради посочените в раздел 6.2 причини разглежданите мерки трябва да бъдат квалифицирани като държавна помощ, първият аргумент, изтъкнат от EVEHA (вж. съображение 316), на практика е без значение.
- (318) Второ, тъй като както субсидиите за разходи за обществена услуга, така и евентуалните кръстосани субсидии обхващат дейностите по превантивни археологически разкопки, които представляват една и съща дейност (независимо от начина на финансиране) и един-единствен съответен пазар, изтъкнатият по този въпрос довод също е неоснователен.
- (319) Трето, независимо от факта, че значителна част от финансирането, получено от INRAP, е предназначено за нестопански дейности (вж. съображения 262—278), установената от Комисията държавна помощ (вж. раздел 6.2), е предназначена единствено за подпомагане на превантивни археологически разкопки, чийто икономически характер не се оспорва. Поради същата причина изтъкнатият от EVEHA довод е неоснователен.

- (320) Накрая, що се отнася до аргумента, свързан с предполагаемото задължение на Комисията (или нейната практика за вземане на решения) да установява всяка мярка за помощ, след което да я разглежда поотделно, за да определи дали тя следва да бъде квалифицирана като държавна помощ и дали е съвместима с вътрешния пазар, Комисията отбелязва, че е установила мерките за помощ поотделно (субсидии за разходи за обществени услуги и потенциални кръстосани субсидии), и е стигнала до заключението, че те са насочени към едни и същи стопански дейности — а именно дейностите на INRAP по превантивни археологически разкопки — и че тези дейности могат да бъдат квалифицирани като културни, доколкото допринасят за опазването на наследството. Поради това Комисията отново счита, че изтъкнатият от EВЕНА довод е неоснователен.

6.4.1.3. Доводите на EВЕНА относно неприложимостта на член 107, параграф 3, буква г)

- (321) Първо, в своето мнение EВЕНА твърди, че член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не се прилага по отношение на разглежданите мерки, тъй като както утвърдената съдебна практика, така и практиката на Комисията за вземане на решения водят до „строга обща забрана“ на всякаква форма на кръстосано субсидиране (вж. съображения 86—89).
- (322) Второ, EВЕНА твърди, че член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС трябва да се прилага стриктно и не се отнася за „общи“ субсидии в областта на културата (вж. съображения 91 и 92). Освен това EВЕНА твърди, че член 107, параграф 3, буква г) не може да обхваща помощ, предназначена за един-единствен оператор, а само помощ, отпусната на група оператори, допринасящи за развитието на сектора (вж. съображение 93).
- (323) Трето, EВЕНА твърди, че член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС очевидно не е приложим по отношение на разглежданите мерки, тъй като френските органи никога не са се позовавали на него като основание за твърдението, че помощта следва да се счита за съвместима.

6.4.1.4. Анализът на Комисията в отговор на изтъкнатите от EВЕНА доводи

- (324) Първо, противно на твърденията на EВЕНА, кръстосаното субсидиране между стопански и нестопански дейности води просто до ситуация, при която финансиране, което иначе би попаднало извън обхвата на член 107, параграф 1 от ДФЕС (тъй като подпомага предимно нестопански дейности — вж. съображения 262—278), се квалифицира като държавна помощ по смисъла на посочения член, ако това финансиране може да бъде използвано за стопански дейности (в този случай археологически разкопки).
- (325) Макар че с член 107, параграф 1 от ДФЕС се установява общият принцип, че държавната помощ е забранена, параграфи 2 и 3 от същия член позволяват такава помощ да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар при определени условия. Фактът, че финансирането би могло потенциално да бъде използвано за кръстосано субсидиране, няма конкретно значение за приложимостта на член 107 от ДФЕС, като финансирането трябва да бъде анализирано като помощ за археологически разкопки, за да се прецени неговата съвместимост с вътрешния пазар.
- (326) Второ, в съответствие с член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС е предвидено „помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството, доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес, да могат да бъдат приемани за съвместими с вътрешния пазар“.
- (327) При липсата на конкретни насоки относно помощта за насърчаване на културата и опазването на наследството, Комисията е задължена да прецени съвместимостта на мерките, насочени към постигането на тези цели, пряко въз основа на Договора.
- (328) Поради това, за да бъде счетена за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, държавната помощ трябва да отговаря на две условия: първо, да цели насърчаване на културата или опазването на наследството, и второ, формулирано отрицателно, да не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес.
- (329) Поради това Комисията счита, че противно на твърденията на EВЕНА, за да бъде помощта счетена за съвместима въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, не се изисква тя да бъде предназначена за конкретен културен проект.

(330) Освен това, при условие че помощта отговаря на двете посочени по-горе изисквания, Комисията счита, че няма сериозни основания да се изключи съвместимостта въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС само поради факта, че помощта е предназначена за един-единствен оператор, а не за група оператори, действащи в същия сектор. Член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС не изключва индивидуалната помощ, а Комисията отбелязва, че в това отношение ЕВЕНА не се позовава на каквато и да било съдебна практика или практика на Комисията за вземане на решения.

(331) Трето, Комисията отбелязва, че, от една страна, именно тя е тази, която трябва да прецени съвместимостта на държавната помощ с вътрешния пазар, независимо от това как дадена държава членка е квалифицирала конкретна мярка. От друга страна, Комисията отбелязва, че в рамките на официалната процедура по разследване френските органи са обяснили, че според тях разглежданите мерки са съвместими на основание член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, и са изложили мотивите за своето становище (вж. съображения 199—210). Следователно доводът на ЕВЕНА не може да бъде приет.

6.4.1.5. Заклучение относно приложимостта на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС спрямо всички разглеждани мерки за помощ

(332) С оглед на изложените по-горе съображения Комисията констатира, че въпреки принципното несъгласие на ЕВЕНА с оценката на съвместимостта, предложена от Комисията в решението ѝ за откриване на процедура въз основа на член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, нито един от доводите на ЕВЕНА не дава основание да се счита, че този подход е неприложим по отношение на разглежданите мерки.

6.4.2. *Съвместимост на разглежданите мерки съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС*

(333) Съгласно член 107, параграф 3, буква г) „помощите за насърчаване на културата и опазване на наследството“ могат да бъдат разглеждани като съвместими с вътрешния пазар, „доколкото тези помощи не засягат условията на търговия и конкуренция в рамките на Съюза в степен, противоречаща на общия интерес“.

(334) Поради това, за да попада в обхвата на настоящия член, помощта i) трябва да цели насърчаване на културата или опазването на наследството и ii) не трябва да засяга условията на търговия в степен, противоречаща на общия интерес.

6.4.2.1. *Насърчаване на културата и опазване на наследството*

(335) В съответствие с член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС, за да бъде счетена за съвместима, помощта трябва да насърчава културата и опазването на наследството.

(336) В тази връзка Комисията отбелязва, че държавите членки сами определят кои проекти и дейности попадат в обхвата на насърчаването на културата и опазването на наследството. Комисията разполага само с правото да прецени дали въпросната държава членка е допуснала явни грешки в своята преценка.

6.4.2.1.1. *Определяне на културните дейности, подкрепяни от помощта*

(337) Първо, Комисията отбелязва, че в съответствие с член L.523-1 от Кодекса за наследството, на INRAP е възложено, наред с другото, да провежда превантивни археологически разкопки ⁽⁹²⁾, включително в качеството си на оператор от последна инстанция, когато никой друг оператор не желае или не е в състояние да предостави тази услуга.

(338) Поради това от член L.523-1 недвусмислено произтича, че полученото от INRAP финансиране във връзка с неговата дейност по археологически разкопки, включително финансирането, което представляват разглежданите мерки за държавна помощ, е предназначено за насърчаване и опазване на френското археологическо наследство.

(339) Освен това в член L.521-1 от Кодекса за наследството изрично се посочва, че със свързани с превантивната археология дейности се цели опазването на (археологическото) наследство, което е едно от основанията, посочени в член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС.

⁽⁹²⁾ Вж. съображение 10.

6.4.2.1.2. Доказване на това дали помощта действително насърчава културата и опазва наследството

- (340) Както поясниха френските органи по време на официалната процедура по разследване (вж. раздели 5.2.1 и 5.2.2), полученото от INRAP финансиране в рамките на стопанската му дейност (т.е. в областта на превантивните археологически разкопки), има за цел и води до насърчаване на културата и опазването на наследството.
- (341) Първо, Комисията отбелязва, че част от полученото от INRAP публично финансиране (субсидии за разходи за обществена услуга) позволява на INRAP да изпълнява своите правни задължения и да покрива (само) част от разходите от общ интерес, наложени му по закон, за да се гарантира, че превантивните разкопки се извършват надлежно при всички обстоятелства, така че да не се затруднява пазарът на развитие и строителство.
- (342) INRAP е длъжен да: i) да притежава опит, обхващащ всички археологически периоди и геоморфологични контексти; ii) да извършва разкопки, ако не са подадени оферти по покани за участие в търгове, публикувани от инвеститорите; iii) да поема управлението на археологически обект, ако операторът не изпълни задълженията си по време на операцията, като тези задачи са определени от френските органи, в рамките на упражняването на публичните им правомощия, като свързани с насърчаването на опазването на наследството.
- (343) Второ, подобно на другите държавни и частни оператори, INRAP е участвал в насърчаването на културата и опазването на наследството чрез археологически разкопки, възложени по закон (освен задълженията си като оператор от последна инстанция), с цел опазване на френското археологическо наследство. Тъй като всяко потенциално кръстосано субсидиране, произтичащо от публично финансиране, неизбежно би било насочено към пазара на археологически разкопки, то би допринесло и за насърчаването на културата и опазването на наследството.
- (344) Археологическите разкопки са неразделна част от въведената от Франция политика за опазване на културното наследство. В сравнение с дейностите по оценка и изследвания (които представляват предварителни операции за установяване на наличието на потенциални обекти, съставляващи неразделна част от археологическото наследство на Франция), археологическите разкопки са на първа линия в опазването на това наследство, тъй като позволяват конкретното му установяване и съхранение, преди да възникне риск от промяна в резултат на строителни работи. Фактът, че за провеждането на тези разкопки е необходима държавна акредитация, показва колко са важни те за френската държава. Акредитацията се предоставя от държавата (Министерството на културата и Министерството на науката) след получаване на становището на Националния съвет за археологически изследвания (CNRA). Това гарантира, че акредитираните археологически оператори разполагат с необходимата научна класификация и оперативен капацитет, и се посочват археологическите периоди, за които организацията е акредитирана (палеолит, неолит, епохи на метала, класическата епоха, Средновековие, модерна епоха, съвременност).

6.4.2.1.3. Оценка на това дали помощта и/или дейността съответстват на приложимото европейско законодателство

- (345) Първо, Комисията отбелязва, че съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС е възможно да се разреши държавна помощ за насърчаване на културата и опазването на културното наследство, като се прави изключение от общия принцип, че държавната помощ е забранена.
- (346) Комисията отбелязва също, че целите за насърчаване на културата и опазване на наследството са залегнали изрично в член 167 от ДФЕС, който гласи следното: „Съюзът допринася за разцвета на културите на държавите членки, като защита тяхното национално и регионално многообразие и същевременно извежда на преден план общото културно наследство“ и „Действията на Съюза са насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и, ако е необходимо — подкрепа и допълване на техните действия в следните области: — подобряване на знанията и разпространяване на културата и историята на европейските народи, — опазване и закрила на културното наследство от европейско значение...“.
- (347) Накрая Комисията отбелязва, че по време на официалната процедура по разследване страните не са посочили никакви нарушения на приложимото право на ЕС.
- (348) Поради това Комисията няма основание да се съмнява, че мерките и дейностите, за които се предоставя помощ, са в съответствие с приложимото законодателство на ЕС.

6.4.2.2. Помощта не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес

6.4.2.2.1. Определяне на пазарите, засегнати от помощта

(349) С оглед на обясненията, посочени в съображения 47, 48 и 218—222, пазарът, засегнат от оспорената от ЕВЕНА помощ, е пазарът на превантивни археологически разкопки. Този пазар е отворен за конкуренция и на него осъществяват дейност INRAP и други частни оператори, като например ЕВЕНА.

6.4.2.2.2. Определяне на положителните последици от помощта

(350) Предоставената на INRAP помощ има няколко положителни последици по отношение на насърчаването на културата и опазването на наследството.

(351) Първо, фактът, че INRAP участва във всички етапи на процеса на опазване на археологическото наследство (от оценката до разкопките и популяризирането) го отличава в общи линии от операторите, които работят единствено на пазара на археологически разкопки.

(352) Освен това Комисията отбелязва, че именно на пазара на археологически разкопки INRAP има конкретни задължения, а именно трябва: а) да извършва разкопки, ако не са подадени оферти по покани за участие в търгове, публикувани от инвеститорите ⁽⁹³⁾; б) да поема управлението на обекта, ако операторът не изпълни задълженията си по време на операцията ⁽⁹⁴⁾. В тази връзка INRAP разполага с опит, обхващащ цялата държава, всички археологически епохи и всички геоморфологични контексти.

(353) В резултат на това дейността на INRAP на пазара невината се ръководи от подход със строга стопанска цел (особено когато действа като оператор от последна инстанция и невината получава очакваното възнаграждение) и поради това финансовата подкрепа, която получава от държавата, е необходима за изпълнението на задачите му.

(354) Освен това този аспект отличава INRAP от акредитираните от държавата частни оператори, тъй като те могат да избират, въз основа на своята търговска политика и с оглед на печалбата, географския обхват на своята дейност, както и археологическите епохи и области, в които желаят да развият своя експертен опит.

(355) Следователно получената от INRAP помощ не само му позволява да изпълнява своята централна роля в опазването на наследството във Франция, но (по силата на неговите задължения) присъствието му на пазара дава възможност и на по-малките частни участници на пазара да се съсредоточат върху конкретни проекти/дейности, без да им се налага да понесат тежестта, която се носи от INRAP.

6.4.2.2.3. Ограничаване на отрицателните последици от мярката върху конкуренцията и търговията между държавите членки

(356) В следващия раздел Комисията разглежда факторите, които спомагат за ограничаване на отрицателните последици от въпросната мярка върху конкуренцията и търговията между държавите членки.

(357) В тази връзка Комисията взема предвид следните принципи:

- (1) необходимостта от държавна намеса: мярката за държавна помощ трябва да се предоставя в случаи, в които помощта може да доведе до съществено подобрение, което пазарът не е в състояние да постигне сам по себе си, например чрез отстраняването на пазарна неефективност или разрешаването на проблем, свързан със справедливостта или сближаването;
- (2) целесъобразността на мярката за помощ: предлаганата мярка за помощ трябва да е адекватен инструмент за постигането на желаната цел;
- (3) пропорционалност на помощта: размерът на помощта и нейният интензитет трябва да бъдат ограничени до минималното равнище, необходимо за насърчаване на стопанската дейност; и до минималното равнище, необходимо за стимулиране на съответното(ите) предприятие(я) да направи(ят) допълнителни инвестиции или да осъществи(ят) допълнителна дейност; и
- (4) прозрачността на помощта.

⁽⁹³⁾ Член L. 523-10 от Кодекса за градоустройството и съображение 147 от настоящото решение.

⁽⁹⁴⁾ Член L. 523-13 от Кодекса за градоустройството и съображение 147 от настоящото решение.

6.4.2.2.3.1. Необходимост от помощта

- (358) За да се докаже необходимостта от помощта, трябва да се установи, че мерките позволяват провеждането на дейности за насърчаване на културата и опазване на наследството, които иначе не биха се осъществили или поне не биха се осъществили при същите условия.
- (359) Предоставената на INRAP помощ му позволява да изпълнява конкретните си задължения съгласно френското законодателство, по-специално когато INRAP действа като оператор от последна инстанция при превантивни археологически разкопки.
- (360) В тази връзка Комисията отбелязва, че съгласно обясненията на френските органи задълженията, наложени на INRAP на пазара на археологически разкопки, не са рентабилни и водят до значителни загуби в размер на около [...] до [...] милиона евро годишно (вж. съображения 148—149).
- (361) Освен това Комисията отбелязва, че държавната помощ под формата на субсидия за разходи за обществена услуга не е достатъчна, за да покрие допълнителните разходи, понесени от INRAP (такава е например ситуацията за периода 2015—2021 г., когато тези задължения са довели до дефицит от около [7—28] милиона евро, въпреки получените държавни субсидии). Това става още по-очевидно, ако се има предвид, че преди 2015 г. INRAP е трябвало да покрива самостоятелно и без никаква държавна помощ допълнителните разходи, които е понасял при изпълнение на задълженията си като оператор от последна инстанция. През периода 2008—2015 г.⁽⁹⁵⁾ единствено въз основа на приходите си от пазара на археологически разкопки INRAP е поемал разходите за тези дейности, за които е можело да получи компенсация от държавата, както се е случило след 2015 г.
- (362) Оттук следва, че без финансиране (било то пряко чрез субсидии за покриване на разходите за обществена услуга или чрез евентуално кръстосано субсидиране) INRAP не би могъл да действа като оператор от последна инстанция на пазара на археологически разкопки.
- (363) Поради това Комисията счита, че публичното финансиране, предназначено за подпомагане на археологическите разкопки на INRAP, е необходимо за постигането на целта, към която се стремят френските органи, а именно опазване на наследството.

6.4.2.2.3.2. Целесъобразност на помощта

- (364) Дадена мярка представлява подходящ инструмент на политиката за насърчаване на културна дейност и опазване на наследството, когато не е възможно да се постигне същият резултат чрез други инструменти на политиката, които водят до по-малко нарушаване на конкуренцията, или чрез други видове мерки, които водят до по-малко нарушаване на конкуренцията.
- (365) По въпроса за целесъобразността на мерките Комисията отбелязва, че те са под формата на държавни субсидии, които позволяват на INRAP да осъществява стопанската си дейност на пазара на превантивни археологически разкопки, по-специално когато INRAP поема разходи, които не би поела, ако действаше на чисто търговска основа, подобно на другите частни участници на пазара.
- (366) Както поясни Комисията в решението си за откриване на процедурата, други форми на помощ, които потенциално биха довели до по-малко нарушаване на конкуренцията, като например възвръщаеми аванси или форми на помощ, основани на дългови или капиталови инструменти (като държавни гаранции, придобиване на дялово участие или отпускане на заеми или капитал при благоприятни условия), най-вероятно не биха позволили на INRAP да изпълнява задълженията си в същата степен.
- (367) Тъй като помощта е предназначена, от една страна, да даде възможност на INRAP да изпълнява задачите си от нестопанско естество (и с нестопанска цел), и от друга страна, да отстрани неефективност на пазара за превантивни археологически разкопки, не би било възможно да се гарантира, че INRAP ще остане жизнеспособен, ако се използват инструменти, различни от преки безвъзмездни средства.
- (368) Във връзка с горепосоченото Комисията счита, че въпросните мерки за подпомагане представляват подходящ инструмент за насърчаване на културата и опазването на френското наследство, като включват поредица от дейности, насочени към проучването, съхранението и популяризирането на археологическото наследство.

⁽⁹⁵⁾ Член L. 523-10 от Кодекса за наследството, с който това задължение е наложено на INRAP, влезе в сила на 24 февруари 2004 г., т.е. преди периода, обхванат от жалбата.

6.4.2.2.3.3. Пропорционалност на помощта

- (369) Помощта се счита за пропорционална само ако същата промяна в поведението не би могла да бъде постигната с по-малко помощ и по-малко нарушаване на конкуренцията. С други думи, размерът на помощта трябва да бъде ограничен до минимума, необходим за насърчаване на културата и опазване на наследството, като се даде възможност за осъществяване на дейностите, за които е предназначена помощта.
- (370) Въз основа на информацията, предоставена от френските органи и основаваща се на счетоводните отчети и финансовите отчети на INRAP (чийто обща надеждност — с изключение на аспектите, свързани с коефициентите на разпределение на разходите, поради които Комисията стига до заключението, че мерките представляват помощ — не се оспорва от никакви експертни заключения, вж. съображение 256), Комисията констатира, че предоставената на INRAP помощ през разглеждания период е пропорционална на преследваните цели, а именно насърчаване на културата и опазване на наследството, и че естеството на помощта ограничава евентуалните нарушения на конкуренцията, които биха могли да бъдат причинени от нея.
- (371) От една страна, Комисията отбелязва, че субсидиите за разходи за обществена услуга, които са били предоставени едва от 2015 г., не са били достатъчни, за да покрият разходите, произтичащи от задълженията от общ интерес, наложени на INRAP по силата на неговия статут на оператор от последна инстанция, който осъществява дейност на цялата територия на Франция и е в състояние да обхване всички археологически периоди (вж. Table 1 Table 3 по-горе). Освен това Комисията счита, че полученото финансиране е по-малко от необходимото за покриване на всички разходи, понесени от INRAP за периода 2008—2021 г. (или всъщност от 2004 г. ⁽⁹⁶⁾ насам).
- (372) От друга страна, що се отнася до пропорционалността на помощта, произтичаща от потенциално кръстосано субсидиране, Комисията отбелязва следните моменти.
- (373) Първо, предоставената от френските органи информация показва, че INRAP използва осчетоводяване на разходите, което е в съответствие с общите счетоводни принципи, което позволява правилно разграничаване между преките разходи за „конкурентни дейности“ и тези за „неконкурентни дейности“ (вж. съображения 161—173). Въз основа на различните счетоводни отчети е било възможно да се потвърдят данните за оборота, и по-специално разпределението между конкурентния и неконкурентния сектор (вж. съображение 256).
- (374) Второ, предоставената от френските органи информация показва, че помощта, произтичаща от потенциално кръстосано субсидиране, осъществявано от INRAP, би се ограничила до определени косвени разходи (разходи в смесения сектор). Без да поставя под съмнение категорично и окончателно валидността на извършеното от INRAP разпределение, дипломираният експерт-счетоводител счита, че коефициентите за разпределение на тези разходи не се основават на достатъчно обективни и надеждни критерии, макар че те съставляват само относително малка част от общите разходи, понасяни от INRAP на пазара на археологически разкопки.
- (375) Трето, от информацията, с която разполага Комисията, става ясно, че нито един от одиторите или дипломираните експерт-счетоводители, които са били помолени да изготвят становище относно осчетоводяването на разходите на INRAP, не е успял да установи безспорно наличието на доказателства за предоставяне на кръстосани субсидии на INRAP, а още по-малко да определи размера на евентуалните кръстосани субсидии. Поради това Комисията счита за неправдоподобни твърденията на EVEHA, че INRAP получава толкова голяма помощ чрез кръстосано субсидиране, че може да налага хищническо ценообразуване на пазара на превантивни археологически разкопки и по този начин да нарушава неоснователно този пазар.
- (376) По отношение на цялата помощ, получена от INRAP ⁽⁹⁷⁾, Комисията отбелязва, въз основа на предоставената от френските органи информация (вж. съображение 204), че оперативният марж на INRAP за периода 2008—2021 г. по отношение на стопанските му дейности възлиза на [2,8—4,6] % (вж. Table 5). Това изглежда изключва възможността INRAP да е станал по-рентабилен в резултат на свърхкомпенсация. За сравнение — в решението си от 23 май 2024 г. (приложено към преписката от EVEHA ⁽⁹⁸⁾) Административният съд на Кан отбелязва, че за 2021 г. и 2022 г. EVEVA е реализирало средна нетна печалба от 6 %. Освен това фактът, че INRAP е отчетел положителна нетна печалба през този период, показва едновременно с това, че цените, на които INRAP е предлагал услугите си в рамките на стопанската си дейност, са генерирали печалба, което прави по-малко вероятно той да е прилагал хищническо ценообразуване в резултат на кръстосано субсидиране.

⁽⁹⁶⁾ Вж. бележка под линия 95.

⁽⁹⁷⁾ А именно субсидиите за разходи за обществена услуга и помощта от потенциално кръстосано субсидиране.

⁽⁹⁸⁾ Вж. съображение 114.

- (377) Освен това предоставената от френските органи информация показва, че между 2009 г. и 2024 г. [40—53] % от археологическите разкопки във Франция са били проведени от INRAP (малко над [3 600—4 000] разкопки), докато [38—50] % от разкопките през същия период (малко над [3 300—3 700] разкопки) са били проведени от други оператори (акредитирани частни оператори или акредитирани местни органи). Това показва, че пазарът на археологически разкопки далеч не е затворен за останалите, освен за INRAP, поради цените, които според твърденията той може да налага в резултат на потенциалното кръстосано субсидиране на дейността си (вж. Table 1). Същото заключение може да се направи и въз основа на пазарния дял по стойност на археологическите разкопки в периода 2009—2024 г.; 43 % (повече от [0,9—1,3] милиарда евро) от общата стойност се падат на оператори, различни от INRAP (получили разрешение служби на местни или регионални органи и частни оператори) (вж. Table 2).
- (378) Тази тенденция, както по отношение на броя на проведените разкопки, така и по отношение на пазарния дял на INRAP (по стойност), се запази стабилна през целия период, обхванат от жалбата. С течение на времето дори се наблюдава низходяща тенденция⁽⁹⁹⁾, което би потвърдило, че не е налице нарушаване на конкуренцията в резултат на получената от INRAP помощ.
- (379) Що се отнася до начисляваните от INRAP цени, Комисията също така отбелязва, че в контекста на вътрешни правни спорове, свързани с възлагането на INRAP на обществени поръчки за археологически разкопки, административният съд е установил, че разликата между цените, предложени от INRAP, и тези на конкурентите му (по-специално EVEHA) се обяснява със значителните разлики по отношение на човешките и материални ресурси, осигурени за една и съща операция (и че тази разлика не се дължи на това, че INRAP е начислявал значително по-ниски цени в резултат на кръстосани субсидии).

„Освен това от разследването, и по-специално от сравнителния анализ на подробните цени, начислявани както от INRAP, така и от Eveha, извършен от съвместния местен орган на Похер (документ, защитен от търговска тайна и изключен от състезателния процес), става ясно, че що се отнася до двете организации, INRAP понякога начислява по-високи единични цени за човешки ресурси, а когато цените на INRAP са по-ниски, разликата е само незначителна, докато единичните цени за материали са повече или по-малко идентични. Всъщност този анализ показва, че разликата в цената между двамата оператори се дължи на средствата, които всеки от тях е отделил за превантивни разкопки, като при Eveha тази сума е с почти 35 % по-висока. Поради това разликата в цената между двете оферти не се дължи на факта, че INRAP предлага значително по-ниски цени; дължи се на разликата в ресурсите, предоставени от всеки от двамата участници в търга. Документите, които не са били представени в рамките на съдебното производство, също показват, че в рамките на въпросния договор INRAP е успял да оцени своята предварителна нетна печалба.“ (Административен съд в Рен, 27 март 2024 г., EVEHA/*Communauté de communes Poher communauté*, № 2401238);

„Оттук следва, че при определянето на цената на предложените услуги в офертата на INRAP са отчетени всички преки и непреки разходи и че, макар цените за отстраняване на повърхностния почвен слой и изкопните работи да са сходни, цената в офертата на Eveha е значително по-висока от тази на избрания участник за етапа на проучването, поради броя на хората, които тя е възнамерявала да определи за този етап от работата, по-специално за антропологичните проучвания. По-конкретно разликата в цената между двете оферти не се дължи на разлика в единичните разходи — в частност единичните разходи за персонал, посочени в офертата на INRAP, са сходни или по-високи от тези на ищеца — а по-скоро произтича от разликата в предложените услуги, особено по отношение на проучването на гробове, за което ищецът е решил да задели значително повече човешки ресурси като предпазна мярка, въпреки че това не е било оценено от възложителя. При тези обстоятелства предложената от INRAP цена, която е била значително по-висока от първоначалната оценка на разходите по договора, не е изглеждала, при съпоставими равнища на обслужване, значително по-ниска от тръжните цени, предложени от другите участници в търга, нито пък е изглеждала явно занижена с оглед на всички свързани разходи. В резултат на това органът на агломерацията не е бил задължен да се увери, като поиска необходимите документи, че при определянето на тази цена са отчетени всички преки и косвени разходи на института, за да се предотврати всякакво нарушаване на конкуренцията. Следователно основанията, с които се твърди, че офертата на INRAP е била избрана след нередовна процедура, че е нарушила конкуренцията и не е била изготвена добросъвестно, трябва да бъдат отхвърлени.“ (Административен съд в Бордо, 6 май 2025 г., EVEHA/*Communauté d'agglomération du Grand Périgueux*, № 2205878).

⁽⁹⁹⁾ В периода 2009—2014 г. INRAP е държал [54—63] % от пазарната стойност и е осъществил [48—58] % от разкопките, докато в периода 2015—2021 г. пазарният дял на INRAP е спаднал до [50—58] %, а броят на проведените разкопки е намалял до [46—53] %.

- (380) Освен това Комисията отбелязва, че съдебните решения на административните съдилища, на които се позовава EVEHA (вж. съображение 114), не променят изложения по-горе анализ, доколкото съдебните решения отменят възлагането на обществени поръчки поради несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки (а не в резултат на хищническо ценообразуване или кръстосано субсидиране). В цитираните по-горе съдебни решения (вж. съображение 379) Административният съд в Бордо и Административният съд в Рен съответно са отхвърлили възможността INRAP да е прилагал значително по-ниски цени и да е отразявал тези цени в своите оферти, като са констатирани, че офертите на INRAP не са могли да нарушат конкуренцията. Напротив, посочените от EVEHA съдебни решения само показват, че по време на процедурата за възлагане на обществена поръчка съответните възлагащи органи не са извършили проверки на офертите на INRAP. Поради това не може да се изключи вероятността в офертата на INRAP да са липсвали нередности, ако е била проверена.
- (381) Поради това Комисията стига до заключението, че средната рентабилност на INRAP от [2,8—4,6] % (в сравнение със средната нетна печалба на EVEHA от около 6 % — вж. съображение 376) за периода 2008—2021 г. (вж. Table 5) за стопанските му дейности (по-голямата част от които са археологически разкопки) не може да бъде обяснена с мащабно отклоняване на публични субсидии за покриване на твърдяната практика на INRAP да подава необичайно ниски оферти на конкурентния пазар, което би поставило под въпрос дали размерът на изплатеното на INRAP финансиране през същия период е бил пропорционален.
- (382) От изложеното по-горе следва, че дори стопанските дейности потенциално да са били обект на кръстосано субсидиране, общата сума на получената от INRAP помощ е достатъчна само за да му позволи да осъществява дейностите си по насърчаване на културата и опазване на наследството в съответствие със задачите и централната роля, възложена му от държавата, така че помощта се ограничава до това, което е строго необходимо, за да може INRAP да постигне целите, преследвани от френските органи.

6.4.2.2.3.4. Прозрачност на помощта

- (383) По отношение на изискванията за прозрачност, свързани с предоставената на INRAP помощ, Комисията отбелязва, че считайки, че помощта може да попадне в обхвата на освободената рамкова схема SA.42681 (приета на основание член 53 от ОРГО), френските органи са публикували размера на държавната помощ в Регистъра за прозрачност⁽¹⁰⁰⁾ на държавните помощи под номер SA.42681.
- (384) В резултат на това френските органи са изпълнили задължението си за прозрачност по отношение на въпросната помощ.
- (385) Комисията обаче счита, че по този начин френските органи погрешно са обвързали тези суми на помощта с освободената от задължението рамкова схема SA.42681, която не се отнася за въпросната помощ (вж. съображения 304—306).
- (386) Поради това Комисията приканва френските органи да коригират тази погрешна препратка, която не засяга анализа на Комисията относно прозрачността на помощта.

6.4.2.3. Съпоставяне на положителните последици от помощта с отрицателните последици за вътрешния пазар

- (387) Предоставената на INRAP помощ има много положителни последици по отношение на насърчаването на културата и наследството.
- (388) Първо, благодарение на извършената от INRAP работа с помощта на полученото публично финансиране са направени значими открития. Както обясняват френските органи, организацията на Франция във връзка с археологията, която включва подкрепа и финансиране на INRAP, е позволила през последните години да бъдат направени редица големи открития. Сред най-новите примери за изключително важни разкопки са проведените от INRAP в Лаво (Об, Франция) на гробницата на келтски принц (V в. пр.н.е.), както и тези, проведени от акредитираното предприятие Archeodunum SAS в Сент-Коломб (Рона, Франция) на гало-римски обект (I—IV в. от н.е.) (вж. съображение 134).

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

- (389) Второ, археологическите разкопки, провеждани с публично финансиране, допринасят за цялостния напредък на научните познания и по този начин спомагат за опазването и популяризирането на археологическото наследство. Всъщност откритията, направени при разкопки, извършени с помощта на публично финансиране, редовно се популяризират в научни или предназначени за широката публика публикации, както и чрез изложби, като например изложбата, проведена в Cité des sciences et de l'industrie (Музей на науката и промишлеността в Париж), посветена на жителите на централната и северната част на Галия между III и I в. пр.н.е. (вж. съображение 135).
- (390) Въпреки това, мерките, за които е подадено уведомление биха могли да нарушат конкуренцията на пазара за превантивни археологически разкопки и да засегнат търговията в рамките на ЕС.
- (391) Комисията счита обаче, че при съпоставянето на положителните и отрицателните последици от помощта върху конкуренцията и търговията положителните последици надделяват над потенциалните отрицателни последици.
- (392) Първо, счетоводните и финансовите резултати на INRAP показват, че държавата не е свръхкомпенсирила всичките му дейности (стопански и нестопански).
- (393) Второ, както отбелязва органът за защита на конкуренцията на Франция в решението си от 2017 г., макар че не може напълно да се изключи въздействие върху търговията между държавите членки (вж. съображения 241—245 и 294—299), пазарът на превантивни археологически разкопки, на който биха могли да възникнат евентуални нарушения на конкуренцията, е „с вътрешен обхват“. Органът за защита на конкуренцията е посочил, че освен в изключителни случаи, операторите в областта на превантивната археология не работят извън националните граници, предвид местния/регионалния характер на конкретните научни въпроси, които възникват по време на повечето разкопки. Поради това Комисията счита, че отрицателните последици от помощта върху вътрешния пазар са изключително ограничени.
- (394) Освен това, що се отнася до същия (вътрешен) пазар на археологически разкопки, от информацията, с която разполага Комисията, както е пояснено в съображения 377—380, става ясно, че евентуалните нарушения на конкуренцията, произтичащи от получените от INRAP държавни субсидии (и използвани за неговите дейности по разкопки), биха били изключително ограничени, от една страна, поради значителното присъствие на оператори, конкуриращи се с INRAP на конкурентния пазар, и, от друга страна, поради съдебните спорове, в рамките на които е стигнато до заключението, че INRAP не е подавал оферти с необичайно ниски цени.
- (395) Поради това Комисията заключава, че макар да не е възможно напълно да се изключат евентуални отрицателни последици върху конкуренцията на пазара на превантивни археологически разкопки, тези последици са изключително ограничени и се компенсират от положителните последици от помощта по отношение на насърчаването на културата и опазването на наследството във Франция.

6.4.2.4. Заключение относно съвместимостта на помощта съгласно член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС

- (396) С оглед на горепосоченото Комисията счита, че въпросните мерки допринасят за насърчаването на културата и опазването на наследството, без да засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, противоречаща на общия интерес, и следователно са съвместими с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- (397) Комисията счита, че френските органи неправомерно са привели в действие предоставената помощ на INRAP в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС. Комисията обаче смята, че тази помощ е съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква г) от ДФЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Държавната помощ, отпусната от Франция на INRAP, е съвместима с вътрешния пазар.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Френската република.

Съставено в Брюксел на 17 декември 2025 година.

За Комисията

Teresa RIBERA

Изпълнителен заместник-председател
