Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe L

2026/1875

7.8.2026

BESCHLUSS (EU) 2026/1875 DER KOMMISSION

vom 17. Dezember 2025

Über die Staatliche Beihilfe SA.51268 (2021/C) (ex 2018/FC) Frankreichs zugunsten des französischen Nationalen Instituts für archäologische Präventivforschung (INRAP)

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2025) 8737)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

(1) Am 30. Mai 2018 ist bei der Kommission eine Beschwerde des französischen Unternehmens Études et valorisations archéologiques (im Folgenden „EVEHA“ oder „Beschwerdeführer“) eingegangen, in der geltend gemacht wurde, dass bestimmte zugunsten des französischen Nationalen Instituts für archäologische Präventivforschung (Institut national de recherches archéologiques préventives, im Folgenden „INRAP“) ergriffene Maßnahmen staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) darstellten, die mit dem Binnenmarkt unvereinbar seien.

(2) Mit Schreiben vom 20. Dezember 2021 unterrichtete die Kommission die französischen Behörden über ihren Beschluss, wegen dieser Maßnahmen ein Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“) ([1]).

(3) Der Einleitungsbeschluss wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht ([2]). Die Kommission forderte alle Beteiligten zur Stellungnahme zu den in Rede stehenden Maßnahmen binnen eines Monats nach der Veröffentlichung auf.

(4) Frankreich hat seine Stellungnahme am 3. Februar 2022 abgegeben. Am 9. Mai 2022 ging bei der Kommission auch eine schriftliche Stellungnahme von EVEHA ein.

(5) Die Kommission leitete die Stellungnahme von EVEHA zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 16. Mai 2022 an Frankreich weiter. Frankreich übermittelte seine Stellungnahme mit Schreiben vom 23. Juni 2022 an die Kommission.

(6) Im Anschluss an eine Telefonkonferenz mit der Kommission am 7. Februar 2024 antwortete EVEHA mit Schreiben vom 28. Juni 2024 auf ein Ersuchen der Kommission um Klarstellung.

(7) Mit Schreiben vom 28. Januar 2025 übermittelte EVEHA der Kommission weitere Unterlagen zur Untermauerung ihrer Stellungnahme.

(8) Mit Schreiben vom 28. Juli 2025 erbat die Kommission eine weitere Klarstellung von den französischen Behörden; diese wurde am 29. September 2025 übermittelt.

([1]) Beschluss C(2021) 9729 final vom 20. Dezember 2021.
([2]) ABl. C 135 vom 25.3.2022, S. 40.

2. BESCHREIBUNG DES INRAP

(9) Das INRAP wurde durch das Gesetz Nr. 2001-44 vom 17. Januar 2001 über präventive Archäologie (im Folgenden: „Gesetz von 2001“) gegründet und ist Nachfolger der Association pour les Fouilles archéologiques Nationales (AFAN). Das INRAP ist eine autonome öffentliche Körperschaft (*établissement public à caractère administratif*), die dem Ministerium für Kultur und dem Ministerium für Hochschulbildung, Forschung und Innovation untersteht ([3]).

2.1. Aktivitäten des INRAP

(10) Das INRAP ist auf dem Gebiet der präventiven Archäologie tätig ([4]). Seine Aufgaben sind in den Artikeln L. 523-1 und R. 545-26 des Kulturerbegesetzes geregelt.

2.1.1. *Nichtwirtschaftliche Tätigkeiten und gemeinwirtschaftliche Leistungen*

(11) Das INRAP ist für die Durchführung präventiver archäologischer Bewertungen zuständig ([5]). Dabei handelt es sich um vorbereitende Maßnahmen, die vor Flächenentwicklungsprojekten ([6]) durchgeführt werden, die sich nachteilig auf das archäologische Erbe auswirken könnten. Durch Studien, Erhebungen oder Feldforschungen sollen jegliche Elemente des archäologischen Erbes, die in dem Gebiet vorhanden sein könnten, ermittelt und beschrieben und die Ergebnisse in einem Bericht dargelegt werden ([7]). Der Bericht enthält wissenschaftliche Informationen, die es dem Staat ermöglichen, geeignete Maßnahmen zum Schutz des Kulturerbes (Ausgrabungen, Änderungen des Entwicklungsprojekts oder Aufnahme in die Liste der historischen Denkmäler) zu erlassen.

(12) In der Praxis ordnet der Staat, wenn ein Entwicklungsprojekt die Gefahr einer Zerstörung archäologischer Überreste birgt, eine Bewertung, eine präventive archäologische Ausgrabung oder eine Maßnahme zur Erhaltung des archäologischen Erbes vor Ort an (Änderung von Entwicklungsprojekten oder Aufnahme in die Liste der historischen Denkmäler).

(13) Die Bewertungsarbeit ist eine gemeinwirtschaftliche Leistung, die vom Staat durch eine Betriebsbeihilfe an das INRAP bezahlt wird, die wiederum aus im Haushaltsgesetz (Programm 175 — „Erbe“) vorgesehenen Haushaltsmitteln finanziert wird. Vor 2016 wurde diese Tätigkeit im Wesentlichen durch einen Teil der Einnahmen aus der präventiven Archäologieabgabe (*redevance d'archéologie préventive* — „RAP“) finanziert.

(14) Seit 2003 wird diese Tätigkeit des INRAP gemeinsam mit den archäologischen Dienststellen der vom Staat ermächtigten lokalen oder regionalen Behörden wahrgenommen. Die Verteilung der Bewertungen zwischen den ermächtigten lokalen oder regionalen Behörden und dem INRAP ist keine in der Verantwortung des Staates, des Projektträgers oder des INRAP liegende Angelegenheit. Stattdessen handelt es sich hierbei um die unabhängige Entscheidung der lokalen oder regionalen Behörden, die zur Durchführung von Bewertungen befugt sind (siehe

([3]) Gemäß Artikel R.545-24 des Kulturerbegesetzes (*Code du patrimoine*).

([4]) In Artikel L.521-1 des Kulturerbegesetzes ist der Begriff „präventive Archäologie“ wie folgt definiert: „Präventive Archäologie ist eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe und integraler Bestandteil der Archäologie. Sie unterliegt den für die wissenschaftliche Forschung geltenden Grundsätzen. Ihr Ziel ist es, innerhalb eines angemessenen Zeitraums durch wissenschaftliche Studien an Land oder unter Wasser sicherzustellen, dass Gegenstände des archäologischen Erbes, die von öffentlichen oder privaten Entwicklungsarbeiten betroffen sind oder betroffen sein könnten, entdeckt, erhalten oder gerettet werden. Eine weitere Aufgabe der präventiven Archäologie ist es, die Ergebnisse dieser Arbeiten zu interpretieren und zu verbreiten.“

([5]) Gemäß den Artikeln L.523-1 und R.545-26 des Kulturerbegesetzes.

([6]) Flächenentwicklungsprojekte, die eine vorherige archäologische Bewertung erfordern, werden vom Regionalpräfekt ausgewiesen. Der Regionalpräfekt — oder, im Wege der Befugnisübertragung, die regionale Dienststelle für Archäologie (*Service Régional de l'Archéologie*) bei den regionalen Direktionen für kulturelle Angelegenheiten (*Directions régionales des affaires culturelles*) — kann eine Bewertung anordnen, wenn ihm bzw. ihr Nachweise dafür vorliegen, dass ein Entwicklungsprojekt, über das er bzw. sie informiert wurde, archäologisches Erbe beeinträchtigen könnte. Nach Artikel R.523-4 des Kulturerbegesetzes muss der Regionalpräfekt über folgende Vorhaben informiert werden: i) Entwicklungsprojekte, die einer Anmeldung oder Genehmigung nach dem Städtebaugesetz (*Code d'urbanisme*) bedürfen (Planungsgenehmigung, Abrissgenehmigung, Entwicklungsgenehmigung, Entscheidung über die Einrichtung von öffentlich ausgewiesenen Entwicklungsgebieten (*zones d'aménagement concerté*, im Folgenden „ZAC“), wenn sie in Gebieten durchgeführt werden, die als möglicherweise archäologisch schutzwürdig ausgewiesen sind (*zones de présomption de prescription archéologique*); ii) Einrichtung von ZAC und Wohnungsbauprojekten mit einer Fläche von mehr als drei Hektar; iii) bestimmte Projekte, für die eine vorherige Anmeldung erforderlich ist, wie Bodenaushub, Anpflanzung von Bäumen, Entfernen von Baumstümpfen, Bau von Wasserleitungen oder Kanälen usw.; iv) Entwicklungs- und Bauarbeiten, denen eine Folgenabschätzung gemäß dem Umweltgesetz (*Code de l'environnement*) vorausgeht; v) Arbeiten an Gebäuden, die als historische Denkmäler eingestuft sind. In Gebieten, die nicht als möglicherweise archäologisch schutzwürdig ausgewiesen sind, können die für die Genehmigung von Bauvorhaben zuständigen Behörden beschließen, Projekte, die sich auf Teile des archäologischen Erbes auswirken könnten, an den Regionalpräfekten zu verweisen.

([7]) Artikel R.523-15 Absatz 1 des Kulturerbegesetzes.

Erwägungsgrund 15), und die im Rahmen eines im Kulturerbegesetz streng geregelten Verfahrens getroffen wird. Die Regionaldirektion für kulturelle Angelegenheiten (*direction régionale des affaires culturelles*) ([8]) wendet sich zunächst an die archäologischen Dienststellen der lokalen oder regionalen Behörden. Diese Dienststellen haben 14 Tage Zeit, um zu entscheiden, ob sie die Aufgabe übernehmen oder nicht. Wenn sie diese Aufgabe ablehnen (oder nicht übernehmen), wird die Bewertung vom INRAP durchgeführt. Das INRAP führt etwa 80 % der vom Staat in Auftrag gegebenen Bewertungen durch, während die übrigen 20 % von den ermächtigten archäologischen Dienststellen der lokalen oder regionalen Behörden durchgeführt werden ([9]).

(15) Ist eine Bewertung erforderlich, so kann mit deren Erarbeitung eine vom Staat gemäß Artikel L. 522-8 des Kulturerbegesetzes ordnungsgemäß ermächtigte archäologische Dienststelle einer lokalen oder regionalen Behörde oder, falls dies nicht möglich ist, das INRAP beauftragt werden. Zum 31. Dezember 2024 verfügten 63 Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden über eine entsprechende Ermächtigung.

(16) Mit der Ermächtigung wird der Dienststelle der lokalen oder regionalen Behörde die Befugnis übertragen, alle oder einige der in Auftrag gegebenen Bewertungen durchzuführen. Gemäß den Artikeln L. 523-4 und R. 523-25 des Kulturerbegesetzes kann eine lokale oder regionale Behörde beschließen,

— eine präventive archäologische Bewertung eines auf ihrem Territorium durchgeführten Entwicklungsprojekts durchzuführen; zum 31. Dezember 2024 hatten sich 51 Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden für diese Option entschieden, oder

— während eines Zeitraums von mindestens drei Jahren (Artikel R. 523-27 des Kulturerbegesetzes) alle in Auftrag gegebenen Bewertungen von in ihrem Zuständigkeitsgebiet durchgeführten Entwicklungsprojekten durchzuführen. Zum 31. Dezember 2024 hatten sich 12 Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden für diese Option entschieden.

(17) Wenn der Staat eine Bewertung anordnet, läuft das Verfahren zur Auswahl des für die Durchführung der Bewertung verantwortlichen Marktteilnehmers wie folgt ab:

— Gibt es in dem Gebiet, in dem das Projekt geplant ist, eine ermächtigte Dienststelle einer lokalen oder regionalen Behörde, die sich für die Durchführung aller Bewertungen entschieden hat, so wird ihr die Bewertung automatisch zugewiesen.

— Gibt es in dem Gebiet, in dem das Projekt geplant ist, eine oder mehrere ermächtigte Dienststellen einer lokalen oder regionalen Behörde, so ist der verantwortliche Marktteilnehmer in dieser Reihenfolge der Priorität die Gemeinde, dann die Dienststelle und dann die Region. Die lokale oder regionale Behörde, die in der Reihenfolge der Priorität benachrichtigt wird, unterrichtet den Staat innerhalb von 14 Tagen nach Eingang der Bewertungsmitteilung über ihre Entscheidung bezüglich der Bewertung. Wenn keine Dienststelle einer ermächtigten lokalen oder regionalen Behörde die Bewertung durchführen möchte, wird diese Aufgabe dem INRAP zugewiesen.

— Gibt es in dem Gebiet, in dem das Entwicklungsprojekt geplant ist, keine ermächtigte lokale oder regionale Behörde, wird die Bewertung automatisch dem INRAP zugewiesen.

(18) Das INRAP ist auch für die wissenschaftliche Untersuchung präventiver archäologischer Maßnahmen und die Verbreitung ihrer Ergebnisse zuständig. Es trägt zur Wissensvermittlung, zur Öffentlichkeitsarbeit und zur stärkeren Bekanntmachung der Archäologie bei ([10]).

2.1.2. *Wirtschaftliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit archäologischen Ausgrabungen*

(19) Das INRAP führt auch präventive archäologische Ausgrabungen durch ([11]). Diese Ausgrabungen werden vor Flächenentwicklungsprojekten durchgeführt, durch die die während der Bewertungen entdeckten archäologischen Überreste beschädigt werden könnten. Am 1. August 2003 öffnete Frankreich durch das Gesetz Nr. 2003-707 den Markt für präventive archäologische Ausgrabungen für den Wettbewerb.

([8]) In Frankreich existiert in jeder Region eine regionale Direktion für kulturelle Angelegenheiten als dezentralisierte Dienststelle des Ministeriums für Kultur.

([9]) Bericht von Martine Faure, MdP, im Auftrag des Ministers für Kultur und Kommunikation, *Pour une politique publique équilibrée de l'archéologie préventive* (Auf dem Weg zu einer ausgewogenen öffentlichen Politik im Bereich der präventiven Archäologie), Mai 2015, abrufbar unter https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/ra/Le%20rapport%20de%20Martine%20Faure%20sur%20l%27arch%C3%A9ologie%20pr%C3%A9ventive..pdf).

([10]) Gemäß Artikel L.523-1 des Kulturerbegesetzes.

([11]) Gemäß den Artikeln L.523-1 und R.545-26 des Kulturerbegesetzes.

(20) Die Projektträger können nun einen der folgenden Marktteilnehmer wählen, um eine staatliche Anordnung umzusetzen: i) das INRAP, ii) die ermächtigten archäologischen Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden oder iii) jede andere Person des öffentlichen oder privaten Rechts, sofern ihr wissenschaftliches Fachwissen staatlich akkreditiert ist ([12]).

2.1.3. *Tätigkeiten als „Marktteilnehmer letzter Instanz" im Zusammenhang mit archäologischen Ausgrabungen*

(21) In Artikel L. 523-10 des Kulturerbegesetzes ist vorgesehen, dass, „wenn sich kein anderer Marktteilnehmer für die Durchführung der Ausgrabungen beworben hat oder die Voraussetzungen für ihre Durchführung erfüllt, [das INRAP] diese auf Aufforderung der Person durchführen muss, die die Arbeiten durchzuführen beabsichtigt […]". In Artikel L. 523-13 des Kulturerbegesetzes heißt es weiter: „Wenn der die Ausgrabungen durchführende Marktteilnehmer seine Tätigkeit einstellt oder wenn seine Zulassung oder Genehmigung entzogen wird, setzt [das INRAP] alle noch nicht abgeschlossenen archäologischen Arbeiten fort […]".

(22) Durch diese dem INRAP auferlegte Verpflichtung wird die Kontinuität der gemeinwirtschaftlichen Leistung im Bereich der präventiven Archäologie im gesamten Staatsgebiet sichergestellt. Der Projektträger wählt den Marktteilnehmer aus dem Bereich der präventiven Archäologie (das INRAP, eine akkreditierte private Einrichtung oder eine ermächtigte Dienststelle einer lokalen oder regionalen Behörde) frei aus und vereinbart mit ihm den Preis für die Leistung.

(23) Diese Verpflichtung, als Marktteilnehmer letzter Instanz zu handeln, setzt voraus, dass das INRAP im gesamten Staatsgebiet präsent bleibt und jederzeit über die erforderlichen Fachkenntnisse und Ressourcen verfügt, um seine Aufgaben innerhalb der gesetzlich festgelegten Fristen zu erfüllen. Folglich verursacht diese Verpflichtung strukturelle Kosten, die nicht vollständig durch die Vergütung gedeckt werden können, die das INRAP erhält, wenn es als Marktteilnehmer letzter Instanz handelt.

(24) In Ermangelung eines anderen Bewerbers reicht der Projektträger seinen Antrag zusammen mit dem vom Staat ausgestellten Ausgrabungsauftrag, dem eine Leistungsbeschreibung mit den einzuhaltenden technischen Vorkehrungen beigefügt ist, beim INRAP ein.

(25) Das INRAP hat dann zwei Monate Zeit, um dem Projektträger einen Vertragsentwurf zu übermitteln, in dem die Bedingungen für die Durchführung der Ausgrabung festgelegt sind. In ihm müssen unter anderem die wissenschaftliche Projektbeschreibung, das vorläufige Datum des Beginns der Ausgrabungen, ihre Dauer und der Preis der Maßnahme enthalten sein. Der zwischen dem Projektträger und dem INRAP unterzeichnete Vertrag ist an den Regionalpräfekten zu übermitteln, der die Ausgrabungen genehmigt oder ablehnt, je nachdem, ob die Vertragsbedingungen dem Auftrag entsprechen oder nicht.

(26) Der vom INRAP vorgeschlagene Preis muss auf der Grundlage der Kriterien bestimmt werden, die für jede wirtschaftliche Tätigkeit gelten (nach dem Grundsatz der Rentabilität). Diese Kriterien werden durch Beschluss des Leiters des INRAP gemäß den von seiner Geschäftsführung festgelegten Modalitäten festgelegt.

(27) Etwaige Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Projektträger und dem INRAP über die Bedingungen oder den Preis werden durch den Regionalpräfekten beigelegt. Dieses Schiedsverfahren des Staates soll dem Projektträger, der den betreffenden Marktteilnehmer nicht frei wählen kann, eine Garantie bieten.

(28) Das INRAP hat ab dem Datum der Erteilung der Ausgrabungsgenehmigung durch den Regionalpräfekten sechs Monate Zeit, um mit den Arbeiten zu beginnen. Hält es diese Frist nicht ein oder werden die Arbeiten nicht innerhalb von 18 Monaten nach diesem Zeitpunkt abgeschlossen (wobei diese Frist durch Beschluss des Regionalpräfekten einmal verlängert werden kann), so gilt der vom Staat erteilte Ausgrabungsauftrag als nichtig.

(29) Wenn ein Durchführender von Ausgrabungen seine Tätigkeit einstellt oder seine Genehmigung oder Zulassung vor Abschluss der Ausgrabungsarbeiten entzogen wird, muss das INRAP die nicht abgeschlossenen Ausgrabungen fortsetzen.

(30) Das INRAP muss unter Berücksichtigung des Fortschritts der Arbeiten und der Bestimmungen der Leistungsbeschreibung, die dem vom Staat ausgestellten Ausgrabungsauftrag beigefügt ist, eine wissenschaftliche Projektbeschreibung für den Abschluss der Arbeiten erstellen.

(31) Der vom INRAP vorgeschlagene Preis wird nach denselben Kriterien ermittelt, die auch dann gelten, wenn es keinen Bewerber für die Durchführung der Ausgrabungen gibt (siehe Erwägungsgrund 26).

([12]) Artikel L.523-8 des Kulturerbegesetzes.

(32) Im Falle einer Vereinbarung werden in einem Vertrag zwischen dem Projektträger und dem INRAP der Preis und die Fristen für die Durchführung der Ausgrabungen festgelegt. Der zwischen dem Projektträger und dem INRAP unterzeichnete Vertrag ist an den Regionalpräfekten zu übermitteln, der die Ausgrabungen genehmigt oder ablehnt, je nachdem, ob die Vertragsbedingungen dem Auftrag entsprechen oder nicht.

(33) Im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Projektträger und dem INRAP über den Preis und/oder die Termine verweist die Partei, die die Frage aufwirft, die Angelegenheit an den Präfekten, der den Preis und/oder die Termine unter denselben Bedingungen festlegt wie in Ermangelung eines ersten Bewerbers für die Durchführung der Ausgrabungen (siehe Erwägungsgrund 27).

2.1.4. *Zusammenfassung der Tätigkeiten des INRAP*

(34) Das INRAP ist folglich mit Aufgaben betraut, bei denen es nicht mit vom Staat akkreditierten privaten Marktteilnehmern im Wettbewerb steht („nichtwirtschaftliche“ oder „gemeinwirtschaftliche“ Tätigkeiten). Bei diesen Aufgaben handelt es sich um präventive archäologische Bewertungen, wissenschaftliche Studien zu präventiven archäologischen Arbeiten, die Verbreitung von Ergebnissen, Bildungsmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit und Maßnahmen zur stärkeren Bekanntmachung der Archäologie. Dagegen konkurriert das INRAP auf dem Gebiet präventiver archäologischer Ausgrabungen mit Marktteilnehmern, die staatlich akkreditiert sind (im Folgenden: „wirtschaftliche Tätigkeiten“). Im Rahmen dieser wirtschaftlichen Tätigkeiten unterliegt das INRAP einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung, gemäß der es auf Ersuchen des Projektträgers und unter staatlicher Aufsicht Ausgrabungen durchführen muss, wenn es keinen anderen Marktteilnehmer gibt, der in der Lage ist, den Auftrag durchzuführen.

2.2. **Finanzierung des INRAP**

(35) Gemäß Artikel L. 524-1 des Kulturerbegesetzes „wird [das INRAP] finanziert durch: […] b) Zuwendungen des Staates oder einer anderen öffentlichen oder privaten Person; c) die Vergütung für die von ihm durchgeführten Ausgrabungsarbeiten“.

(36) Für seine nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten im Zeitraum 2008-2021, d. h. dem Zeitraum, auf den sich die Beschwerde bezieht, erhielt das INRAP folgende öffentliche Mittel:

a) bis zum 31. Dezember 2015 einen Teil der Erlöse aus der Abgabe für präventive Archäologie (RAP) ([13]),

b) Zuwendungen aus Haushaltsmitteln ([14]),

c) ab dem 1. Januar 2016 eine Betriebsbeihilfe, gezahlt vom Ministerium für Kultur in Form von im Haushaltsgesetz (Programm 175) vorgesehenen Haushaltsmitteln ([15]),

d) eine Betriebsbeihilfe, bezahlt vom Ministerium für Kultur in Form von im Haushaltsgesetz vorgesehenen Haushaltsmitteln (Programm 186 — „Kulturforschung und Wissenschaftskultur“, seit 2021 in das Programm 361 — „Wissenstransfer und Demokratisierung der Kultur“ integriert) ([16]),

e) verschiedene Zuwendungen französischer oder nichtfranzösischer öffentlicher Einrichtungen mit Ausnahme der Fachministerien ([17]).

(37) Die Beträge dieser Finanzierungsquellen werden jährlich im Haushaltsgesetz festgelegt.

([13]) Bis zum 31. Dezember 2015 wurde die RAP wie eine Steuer erhoben, aber direkt dem Nationalen Fonds für präventive Archäologie (*Fonds national pour l'archéologie préventive*) und den die Bewertung durchführenden Marktteilnehmern (dem INRAP und lokalen oder regionalen Behörden) zur Wahrnehmung ihrer Bewertungs- und Forschungsaufgaben zugewiesen. Gemäß Artikel L. 524-2 des Kulturerbegesetzes ist die RAP von jeder Person, darunter auch von Miteigentümern, zu zahlen, die Arbeiten plant, die sich auf den Unterboden auswirken und a) einer Genehmigung oder vorherigen Erklärung gemäß dem Städtebaugesetz unterliegen, b) einer Folgenabschätzung gemäß dem Umweltschutzgesetz bedürfen, oder c) im Falle von Bodenausgrabungsarbeiten einer vorherigen Verwaltungserklärung gemäß den in einem Staatsratsbeschluss festgelegten Bedingungen unterliegen. Bei einer Aufteilung der Arbeiten ist die im allgemeinen Arbeitsprogramm angegebene Bodenfläche zu berücksichtigen.

([14]) Um die fehlenden Einnahmen aus der RAP auszugleichen, hat der Staat dem INRAP zur Deckung der bei der Erfüllung seiner Bewertungs- und Forschungsaufgaben entstandenen Kosten wiederholt zusätzliche Zuwendungen aus Haushaltsmitteln gezahlt.

([15]) Mit Wirkung vom 1. Januar 2016 ersetzte diese Finanzhilfe die direkte Erhebung der RAP durch das INRAP; seitdem wird diese Abgabe in den allgemeinen Staatshaushalt eingezahlt.

([16]) Dieser Beitrag geht in die Finanzierung der Aufgaben des INRAP auf den Gebieten der Forschung und der Verbreitung kultureller Inhalte ein.

([17]) Diese Zuwendungen wurden für spezifische nichtwirtschaftliche Tätigkeiten gezahlt, insbesondere auf der Grundlage von Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen, und betrafen geringfügige Beträge.

(38) Nach diesem Datum und der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes Nr. 2015-1785 für 2016 vom 29. Dezember 2015, mit dem Artikel L. 524-1 Buchstabe a aufgehoben wurde, wurden die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP im Wesentlichen durch eine Betriebsbeihilfe finanziert, der ihm vom Staat in Form von im Haushaltsgesetz vorgesehenen Haushaltsmitteln (Programm 175 — „Erbe“) gezahlt wurde. Seitdem fließt die RAP in den allgemeinen Staatshaushalt ein. Sie entspricht nun der Definition einer Steuer.

(39) Der Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel, die dem INRAP für seine nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten im Zeitraum 2008-2021 gewährt wurden, belief sich auf [900-1 300] Mio. EUR (*) ([18]).

(40) Darüber hinaus erhielt das INRAP im Zeitraum 2008-2021 ab 2015 Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Zusammenhang mit seinen Tätigkeiten als Marktteilnehmer letzter Instanz für archäologische Ausgrabungen. Diese Zuwendungen beliefen sich für den Zeitraum 2015-2018 auf 22,69 Mio. EUR ([19]). Für den Zeitraum 2019-2021 belief sich der Betrag auf 21,72 Mio. EUR (7,24 Mio. EUR pro Jahr). Im Jahr 2019 entschied sich das INRAP jedoch dafür, alle vom Staat erhaltenen öffentlichen Mittel, einschließlich der Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, im Einklang mit den gegenüber der Wettbewerbsbehörde eingegangenen Verpflichtungen seinen strikt nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zuzuweisen. Folglich wird seit 2019 für die vom INRAP durchgeführten präventiven Ausgrabungsarbeiten keine Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen bezahlt.

(41) Die jährliche Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen wird jedes Jahr vom Parlament im Rahmen des Haushaltsgesetzes gebilligt. Sie geht in die Haushaltsmittel für das Programm 175 — „Erbe“ ein. Es handelt sich daher um eine Form der pauschalen Vorausfinanzierung und nicht um eine nach einem Ereignis erfolgende Erstattung oder Entschädigung für Kosten, die dem INRAP entstanden sind.

(42) Diese Zuwendung wurde aufgrund der erheblichen Schrumpfung des Marktes für Ausgrabungsarbeiten ab 2012 eingeführt, in dessen Folge die Einnahmen des INRAP zwischen 2013 und 2017 um [38-52] % zurückgingen. Während das INRAP bis 2014 aufgrund der Überschüsse aus seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten in der Lage war, die Kosten zu decken, die sich aus seiner Verpflichtung ergaben, als Marktteilnehmer letzter Instanz tätig zu sein, bestand diese Möglichkeit aufgrund der Schrumpfung des Marktes ab 2015 nicht mehr. Daher wurde beschlossen, ab 2015 speziell für bestimmte zusätzliche Kosten, die durch diese Verpflichtung entstehen, Zuwendungen zu zahlen.

(43) Zwischen 2015 und 2018 betraf die an das INRAP gezahlte Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen speziell die folgenden zusätzlichen Kosten, die durch die vom Gesetzgeber auferlegten Verpflichtungen auf dem Markt für Ausgrabungen verursacht wurden:

— **Präsenz auf dem gesamten Hoheitsgebiet**: Das INRAP muss ein Netz von 54 Büros betreiben, um das gesamte Hoheitsgebiet abzudecken, während der wichtigste private Marktteilnehmer, der Ausgrabungen im gesamten französischen Hoheitsgebiet durchführt und keiner solchen Verpflichtung unterliegt, nur über 16 Büros verfügt. Die 38 zusätzlichen Büros verursachen zusätzliche Kosten in Bezug auf Miete, Nebenkosten und Instandhaltung.

— **Fähigkeit, jederzeit und in allen Umgebungen einzugreifen**: Das INRAP muss dauerhaft rund 60 Fachkräfte (Archäozoologen, Palynologen usw.) beschäftigen. Diese Verpflichtung ist mit Grenzkosten für Vergütung und Abgaben verbunden.

— **Plan zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse**: Auf der Grundlage einer politischen Vereinbarung zwischen dem Minister für Kultur und den Gewerkschaften verabschiedete das INRAP einen Plan zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Zeitraum 2014-2016, indem vor dem Hintergrund eines sehr starken Schrumpfens des Ausgrabungsmarktes 210 Beschäftigte, die bereits auf der Grundlage befristeter Verträge beim INRAP arbeiteten, unbefristete Verträge erhielten.

— **Zusätzliche Kosten für Steuern**: Die Kosten für Zusatzsteuern hängen mit der regionalen Gewerbesteuer (*Contribution Économique Territoriale* — CET) zusammen, die sich aus der Grundsteuer für Unternehmen (*Cotisation Foncière des Entreprises* — CFE) und der Wertschöpfungsabgabe für Unternehmen (*Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises* — CVAE) zusammensetzt.

  — Grundsteuer für Unternehmen: Die zusätzlichen Kosten, die durch die 38 zusätzlichen Büros des INRAP entstehen, führen automatisch zu einer Erhöhung der für die Grundsteuer für Unternehmen entstehenden Zahllast. Es sei darauf hingewiesen, dass die regionale Gewerbesteuer in ihrer Gesamtheit dem wirtschaftlichen Bereich zugerechnet wird.

(*) *Geschäftsgeheimnis*.
([18]) Quelle: französische Behörden.
([19]) Ebd.

— Wertschöpfungsabgabe für Unternehmen: Das INRAP war zur Zahlung der Wertschöpfungsabgabe für Unternehmen in Höhe von 1,5 % des steuerlichen Mehrwerts verpflichtet. Da die Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen zu einer Erhöhung Letzterer führte, war die steuerliche Bemessungsgrundlage entsprechend höher, was zusätzliche Kosten verursachte, die dem wirtschaftlichen Bereich zuzurechnen sind. Seit 2019 wird die Zuwendung dem nichtwirtschaftlichen Bereich zugewiesen, was dazu geführt hat, dass seine Auswirkungen auf die Wertschöpfung und damit auf den Betrag der Wertschöpfungsabgabe für Unternehmen neutralisiert wurden.

(44) Im Zeitraum 2008-2021 kam das INRAP zudem in den Genuss einer Steuergutschrift für Forschung (*crédit d'impôt recherche* — CIR) ([20]). Die Steuergutschrift für Forschung wurde ab 2016 für die Jahre ab 2013 gezahlt. Der Betrag der für die Jahre 2013-2021 gewährten Steuergutschrift für Forschung beläuft sich auf [55-75] Mio. EUR ([21]).

(45) Schließlich erhielt das INRAP vom Ministerium für Kultur in drei aufeinanderfolgenden Geschäftsjahren (2015, 2016 und 2017) eine Kapitalzuführung in Höhe von [20-25] Mio. EUR, um die Verbindlichkeiten bedienen zu können, die das Institut bei seiner Gründung gegenüber der *Agence France Trésor* (AFT) eingegangen war ([22]).

(46) Laut dem Tätigkeitsbericht 2020 ([23]) des INRAP wies das Institut zum 31. Dezember 2020 2 286 Beschäftigte, einen Umsatz in Höhe von 175 Mio. EUR im Jahr 2020 und einen Nettoerlös in Höhe von 6,4 Mio. EUR aus.

2.3. Präsenz des INRAP auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen

(47) Das INRAP ist in den Regionen Auvergne — Rhône-Alpes, Bourgogne — Franche-Comté, Ile-de-France, Grand Est, Grand Ouest, Hauts-de-France, Midi-Méditerranée und Nouvelle-Aquitaine sowie in den überseeischen Gebieten vertreten.

Karte 1

Präsenz des INRAP in Frankreich am 1. Januar 2024



Quelle: Tätigkeitsbericht des INRAP für 2023

([20]) Die Steuergutschrift für Forschung ist eine Maßnahme zur Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten (FuE), bei denen die angefallenen Aufwendungen unter bestimmten Bedingungen und in einem Umfang, der von der Höhe der Investitionen abhängt, von der Körperschaftsteuer abgezogen werden können.

([21]) Quelle: französische Behörden. Die französischen Behörden haben stets argumentiert, dass es sich bei der Steuergutschrift für Forschung ihrer Ansicht nach um eine nicht selektive Maßnahme zur Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten und nicht um eine staatliche Beihilfe handelt.

([22]) Quelle: französische Behörden.

([23]) Tätigkeitsbericht des INRAP für 2020: inrap_ra2020_vexe-bd_1.pdf.

(48) Um die vom Gesetzgeber festgelegten Ziele in Bezug auf die Kohärenz und das reibungslose Funktionieren gemeinwirtschaftlicher Leistungen auf dem Gebiet der präventiven Archäologie (Artikel L. 522-1 des Kulturerbegesetzes) zu erreichen, muss das Ministerium für Kultur eine Bestandsaufnahme des Marktes für präventive archäologische Ausgrabungen durchführen. Hierfür stützt es sich auf einen regelmäßigen Informationsfluss seitens der staatlichen archäologischen Dienststellen über alle Verträge zwischen Marktteilnehmern und Projektträgern, die diesen Dienststellen gemäß Artikel R. 523-45 des Kulturerbegesetzes vorliegen.

(49) Dieses Verzeichnis des Marktes für präventive archäologische Ausgrabungen muss die Anzahl der genehmigten Ausgrabungen und die geschätzten Beträge der zwischen Projektträgern und Marktteilnehmern geschlossenen Verträge enthalten.

Tabelle 1

Verteilung der Anzahl der in Frankreich im Zeitraum 2009-2024 genehmigten archäologischen Ausgrabungen

Jahr	INRAP		Andere Marktteilnehmer		Insgesamt
	Anzahl der genehmigten präventiven archäologischen Ausgrabungen	%	Anzahl der genehmigten präventiven archäologischen Ausgrabungen	%	
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	368
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	457
2011	[…]	[…]	[…]	[…]	448
2012	[…]	[…]	[…]	[…]	525
2013	[…]	[…]	[…]	[…]	490
2014	[…]	[…]	[…]	[…]	457
2015	[…]	[…]	[…]	[…]	447
2016	[…]	[…]	[…]	[…]	458
2017	[…]	[…]	[…]	[…]	431
2018	[…]	[…]	[…]	[…]	478
2019	[…]	[…]	[…]	[…]	460
2020	[…]	[…]	[…]	[…]	413
2021	[…]	[…]	[…]	[…]	442
2022	[…]	[…]	[…]	[…]	462
2023	[…]	[…]	[…]	[…]	496
2024	[…]	[…]	[…]	[…]	468
Insgesamt	[3 600-4 000]	[38-53] %	[3 300-3 700]	[40-50] %	7 300

(50) Aus den öffentlich zugänglichen Informationen für den Zeitraum 2009-2024 geht hervor, dass das INRAP eine bedeutende Stellung auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen innehat und im Durchschnitt [38-53] % der genehmigten präventiven Ausgrabungen ([24]) durchführt, während [40-50] % durch andere Marktteilnehmer in Frankreich durchgeführt werden ([25]).

([24]) Referenzzahl ist die Anzahl der genehmigten Ausgrabungen, da in der Regel eine größere Anzahl von Ausgrabungen zwar bestellt, aber nie genehmigt oder durchgeführt werden.

([25]) Quellen: Ministerium für Kultur, numerische Daten zur präventiven Archäologie (bis zum 1. April 2025) und Tätigkeitsberichte des INRAP.

Tabelle 2

Wertmäßige Verteilung der Marktanteile für Ausgrabungsarbeiten im Zeitraum 2009-2024

Jahr	INRAP		Andere Marktteilnehmer		Insgesamt
	Voraussichtliche Ausgrabungskosten (in Mio. EUR)	%	Voraussichtliche Ausgrabungskosten (in Mio. EUR)	%	
2009	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2010	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2011	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2012	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2013	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2014	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2015	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2016	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2017	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2018	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2019	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2020	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2021	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2022	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2023	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
2024	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Insgesamt	[…]	[52-61] %	[…]	[41-49] %	[…]

(51) Im Zeitraum 2009-2024 lag der wertmäßige Anteil des INRAP am Markt für präventive Ausgrabungsarbeiten bei durchschnittlich [52-61] %, während der Anteil anderer Marktteilnehmer (ermächtigte Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden und private Marktteilnehmer) bei [41-49] % lag ([26]).

([26]) Die französischen Behörden sind der Auffassung, dass dieser Unterschied auf einen Mengeneffekt und einen Preiseffekt zurückzuführen ist: einen Mengeneffekt, da das INRAP im Durchschnitt mehr Projekte pro Jahr abwickelt als seine Wettbewerber, und einen Preiseffekt, da die vom INRAP im Zeitraum 2009-2024 jährlich angebotenen Verkaufspreise pro Hektar fast immer höher waren als die anderer Marktteilnehmer und durchschnittlich […] % über dem nationalen Durchschnitt lagen ([…] EUR für das INRAP gegenüber […] EUR für alle anderen Marktteilnehmer).

3. FÖRMLICHES PRÜFVERFAHREN

3.1. Beschreibung der Maßnahme, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens ist

(52) Die von EVEHA eingereichte Beschwerde betrifft i) die mögliche Quersubventionierung zwischen den wirtschaftlichen und den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP und ii) die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen des INRAP.

3.1.1. *Potenzielle Quersubventionierung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP*

(53) Wie in Erwägungsgrund 29 des Einleitungsbeschlusses dargelegt, macht EVEHA geltend, dass das INRAP keine ordnungsgemäße buchhalterische Trennung zwischen seinen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten vornimmt.

(54) Erstens gilt für den Zeitraum 2008-2018, der einem Teil des von der vorläufigen Prüfung dieser Maßnahmen durch die Kommission betroffenen Zeitraums vor der Einführung der neuen getrennten Buchführung des INRAP entspricht, Folgendes ([27]):

— Die Kommission stellte in ihrem Einleitungsbeschluss fest, dass seit 2013 mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, die Buchführung des INRAP zu verbessern. So wies der Erste Präsident des französischen Rechnungshofs in dem an den Minister für Kultur und Kommunikation und den Minister für Hochschulbildung und Forschung gerichteten Memorandum Nr. 67181 vom 6. Juni 2013 darauf hin, dass „mehrere Maßnahmen [als] dringend erforderlich [erschienen], um einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten und die wissenschaftliche Qualität der Ausgrabungsarbeiten zu erhalten". Insbesondere wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, „die derzeit vom INRAP angewendete Buchführungsmethode zu [verbessern]". Darüber hinaus räumten der Minister für Finanzen und öffentliche Haushalte und der für den Haushalt zuständige Staatssekretär im öffentlichen Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs ein, dass „innerhalb des INRAP die Buchführung noch nicht vollständig eingeführt ist".

— Zudem wies die französische Wettbewerbsbehörde, wie von EVEHA ([28]) erwähnt und von der Kommission im Einleitungsbeschluss festgestellt, in ihrem Beschluss vom 1. Juni 2017 ([29]) darauf hin, dass die Buchführung des INRAP keine lückenlose und zuverlässige Buchführung und finanzielle Trennung zwischen den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP gewährleiste ([30]). Sie fügte hinzu: „Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Gefahr einer Quersubventionierung zwischen ihren [gemeinnützigen und gewinnorientierten] Tätigkeiten besteht, die zur Anwendung von Preispraktiken führen dürfte, die auf Verdrängungspreise hinauslaufen oder einen Verdrängungseffekt haben können" ([31]). Die Wettbewerbsbehörde stellte fest, dass „die Einnahmen, die das INRAP seinen gewinnorientierten Tätigkeiten zugewiesen hat, seit 2013 niedriger sind als die Kosten, die diesen gewinnorientierten Tätigkeiten zugewiesen wurden, obwohl ihr Anteil an der Gesamttätigkeit des INRAP dem entgegengesetzten Trend folgte, was darauf hindeutet, dass die Gesamttätigkeit des INRAP in erster Linie von seinen gemeinnützigen Tätigkeiten bestimmt wird (da die Gesamttätigkeit des INRAP die Summe seiner gewinnorientierten und gemeinnützigen Tätigkeiten ist)" ([32]). So akzeptierte die Wettbewerbsbehörde die Verpflichtungen des INRAP in Bezug auf die Einführung eines „Buchführungssystems, das nicht nur eine strikte (lückenlose und zuverlässige) Buchführung und finanzielle Trennung zwischen seinen gemeinnützigen und gewinnorientierten Tätigkeiten ermöglichen, sondern auch die Rückverfolgbarkeit der für jede seiner Aufgaben zugewiesenen Mittel gewährleisten würde, um jegliches Risiko einer Quersubventionierung zu vermeiden" ([33]), und erklärte diese Verpflichtungen als verbindlich.

(55) Zweitens stellt die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss in Bezug auf den Zeitraum nach dem 1. Januar 2018 fest, dass das INRAP im Einklang mit den im Rahmen der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017 eingegangenen Verpflichtungen ein Buchführungssystem eingeführt hatte, das eine genauere Ermittlung der Erlöse und Kosten im Zusammenhang mit wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten ermöglichte.

([27]) Siehe Erwägungsgrund 35 des Einleitungsbeschlusses. Seit dem 1. Januar 2018 verwendet das INRAP ein neues Buchführungssystem, mit dem Erlöse und Kosten im Zusammenhang mit wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten genauer ermittelt werden können.
([28]) Siehe Erwägungsgrund 42 des Einleitungsbeschlusses.
([29]) Beschluss 17-D-09 vom 1. Juni 2017 über die vom Nationalen Institut für archäologische Präventivforschung eingeführten Praktiken im Bereich der präventiven Archäologie.
([30]) Rn. 132 bis 137 der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017.
([31]) Rn. 149 der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017.
([32]) Rn. 147 der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017.
([33]) Siehe die Zusammenfassung der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017. EVEHA macht geltend, dass diese Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Beschwerde nicht eingehalten worden seien. EVEHA weist darauf hin, INRAP am 6. Februar 2018 auf der Grundlage von Artikel L. 464-2 Absatz 2 Handelsgesetzbuch (*Code de commerce*) wegen Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen an die Wettbewerbsbehörde verwiesen zu haben.

(56) Die Kommission stellte jedoch fest, dass der unabhängige Wirtschaftsprüfer, der beauftragt war, das neue Buchführungssystem des INRAP zu überprüfen, zu auditieren und zu zertifizieren, in seiner Konformitätsbescheinigung für 2018 offenbar der Auffassung war, dass die Buchführung des INRAP noch verbessert werden könnte. Der Wirtschaftsprüfer bestätigte zwar, dass die Buchführung des INRAP „den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspr[ach]", „den Grundsatz der getrennten Buchführung wahrt[e]" und „keine Quersubventionierung erkennen l[ieß]", stellte jedoch fest, dass „die Methodik der Zuordnung indirekter Kosten in Zukunft weiterentwickelt und verbessert werden muss".

(57) Schließlich stellte die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss fest, dass in der Konformitätsbescheinigung von 2020 nicht mehr auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, die Methode für die Zuweisung indirekter Kosten weiterzuentwickeln und zu verbessern. Sie stellte fest, dass „die Kostenrechnungen in ihrer derzeitigen Form keine Quersubventionierung […] erkennen lassen". Die Kommission merkte jedoch an, dass der Wirtschaftsprüfer trotz dieser Verbesserung das Risiko einer Quersubventionierung nicht ausdrücklich ausgeschlossen hat ([34]).

3.1.2. *Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen*

(58) Die für wirtschaftliche Tätigkeiten des INRAP im Beschwerdezeitraum gewährten Zuwendungen belaufen sich auf 22,69 Mio. EUR. Diese Zuwendungen wurden im Zeitraum 2015-2018 gewährt.

3.2. **Der Einleitungsbeschluss**

(59) Im Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel hinsichtlich des möglichen Vorliegens einer Quersubventionierung zwischen den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP, die eine rechtswidrige staatliche Beihilfe darstellen könnte (siehe Erwägungsgrund 74 des Einleitungsbeschlusses).

(60) Darüber hinaus kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen (siehe die Erwägungsgründe 48 bis 65 des Einleitungsbeschlusses).

(61) Die Kommission war auch nicht von der Behauptung der französischen Behörden überzeugt, die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen fielen unter die Rahmenregelung SA.42681, die gemäß Artikel 53 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ([35]) (im Folgenden „AGVO") ([36]) umgesetzt werde, und seien als solche mit dem Binnenmarkt vereinbar (siehe Erwägungsgrund 78 des Einleitungsbeschlusses).

(62) Die Kommission wies darauf hin, dass in Ermangelung einer zuverlässigen buchhalterischen Trennung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten die Höhe der Zuwendung zu wirtschaftlichen Tätigkeiten (die durch die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen abgedeckt wird) nicht genau bestimmt werden konnte und dass daher nicht garantiert werden konnte, dass die Beihilfe im Sinne des Artikels 53 Absatz 7 AGVO angemessen war.

(63) In ihrem Einleitungsbeschluss wies die Kommission darauf hin, dass die französischen Behörden das Bestehen einer Quersubventionierung zugunsten wirtschaftlicher Tätigkeiten des INRAP bestritten hätten. Sie stellte ferner fest, dass Frankreich keine Nachweise für die Vereinbarkeit der sich aus einer möglichen Quersubventionierung ergebenden Beihilfe vorgelegt habe. Folglich äußerte die Kommission auch Zweifel an der Vereinbarkeit der Maßnahme i) für den Fall, dass diese als staatliche Beihilfe eingestuft werden sollte.

(64) Darüber hinaus beabsichtigte die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss, die Vereinbarkeit der beiden Maßnahmen gemeinsam auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV zu prüfen (siehe Erwägungsgründe 82 bis 100 des Einleitungsbeschlusses).

(65) Die Kommission stellte fest, dass nach ihrem Verständnis der einschlägigen französischen Rechtsvorschriften die präventive Archäologie und alle Tätigkeiten des INRAP offenbar zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes beitrügen und dass es in jedem Fall Sache Frankreichs sei, zu bestimmen, welche Projekte oder Tätigkeiten unter die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes fielen, da die Kommission nur befugt sei, zu prüfen, ob ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliege (siehe Erwägungsgründe 86 und 87 des Einleitungsbeschlusses).

([34]) Siehe die Erwägungsgründe 42 bis 44 des Einleitungsbeschlusses.

([35]) Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 187 vom 26.6.2014, S. 1).

([36]) Siehe Erwägungsgrund 18 des Einleitungsbeschlusses.

(66) Da alle dem INRAP gewährten öffentlichen Mittel offenbar der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen sollen, wies die Kommission im Einleitungsbeschluss darauf hin, dass die Betrachtungsweise so sein könnte, dass diese Mittel als erforderlich, geeignet und angemessen erachtet werden und als die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigend, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(67) In diesem Zusammenhang trug die Kommission vorläufig eine Reihe von Tatsachen vor, die den Schluss zuließen, dass die dem INRAP gewährte Finanzierung im Hinblick auf die Ziele der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes erforderlich, geeignet und angemessen war und die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderlief.

(68) Dennoch fragte sich die Kommission, ob eine Vereinbarkeitsprüfung nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV durchgeführt werden kann, ohne zuvor über die Einstufung der strittigen Maßnahmen als staatliche Beihilfe zu entscheiden ([37]).

(69) Da Zweifel bestanden, die es unmöglich machten, das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zugunsten des INRAP definitiv auszuschließen oder deren Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt mit Sicherheit festzustellen, beschloss die Kommission, ein förmliches Prüfverfahren einzuleiten, um den Beteiligten Gelegenheit zu geben, hierzu Stellung zu nehmen und zu einem Ergebnis in Bezug auf die von EVEHA beanstandeten Maßnahmen zu gelangen.

4. STELLUNGNAHME SEITENS EVEHA

(70) Nur EVEHA übermittelte der Kommission eine Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss.

(71) Zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe zugunsten des INRAP machte EVEHA erstens geltend, der Analyse der Kommission in Bezug auf die Feststellung, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen — die für dem Wettbewerb offenstehende Tätigkeiten bestimmt seien — staatliche Beihilfen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellten, zuzustimmen.

(72) Zweitens wiederholt EVEHA den in ihrer Beschwerde dargelegten Standpunkt, dass allein die Tatsache, dass i) das INRAP sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt und dass ii) das INRAP kein hinreichend zuverlässiges Buchführungssystem eingerichtet hat, um eine strikte Trennung dieser beiden Tätigkeiten zu gewährleisten, ausreiche, um das Bestehen einer staatlichen Beihilfe zugunsten der wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP festzustellen.

(73) Was die von der Kommission angesprochene Möglichkeit betrifft, die Beihilfe könne auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein — falls die INRAP-Finanzierung als Beihilfe eingestuft werden sollte –, macht EVEHA zum einen geltend, dass der von der Kommission angeführte Ansatz, die dem INRAP gewährte Finanzierung zu prüfen, ohne zwischen den finanzierten (wirtschaftlichen/nichtwirtschaftlichen) Tätigkeiten zu unterscheiden, rechtsfehlerhaft sei, und zum anderen, dass er im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

4.1. Der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz ist rechtsfehlerhaft

(74) EVEHA ist zunächst der Ansicht, dass es nicht möglich sei, alle dem INRAP gewährten Mittel in ihrer Gesamtheit zu bewerten, ohne zwischen dem Anteil dieser Mittel, der den verschiedenen Arten der Tätigkeit des INRAP zugewiesen würden, zu unterscheiden. EVEHA argumentiert wie folgt:

a) Die Beurteilung der Vereinbarkeit einer Maßnahme setzt deren vorherige Einstufung als staatliche Beihilfe voraus,

b) Maßnahmen können nur für jede einzelne Tätigkeit und unter Berücksichtigung des jeweiligen relevanten Marktes als staatliche Beihilfen eingestuft werden,

c) das Beihilferecht hindert die Kommission daran, alle dem INRAP gewährten Mittel gemeinsam zu prüfen und

d) eine Analyse ihrer Beschlusspraxis bestätigt, dass die Kommission, abgesehen von besonderen Umständen, keinen „globalen“ Ansatz verfolgen kann, wie er in den Erwägungsgründen 82 ff. des Einleitungsbeschlusses vorgesehen ist.

([37]) Siehe Erwägungsgrund 100 des Einleitungsbeschlusses.

(75) Erstens führt EVEHA aus, bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Beihilfemaßnahme müsse beurteilt werden, ob die Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV einzustufen sei und, wenn ja, ob sie entweder auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 AEUV oder auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

(76) Zweitens ist EVEHA der Ansicht, dass die Einstufung als staatliche Beihilfe die Prüfung mehrerer Kriterien erfordere, u. a. ob die betreffenden Tätigkeiten wirtschaftlicher Art seien und ob die Gefahr einer mit der Maßnahme verbundenen Wettbewerbsverzerrung bestehe.

(77) EVEHA verweist auf das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache Congregacíon de Escuelas Pías Povincia Betania, in dem es heißt: „Um zu klären, ob es sich bei den fraglichen Tätigkeiten um solche eines ‚Unternehmens' im Sinne des Wettbewerbsrechts der Union handelt, muss festgestellt werden, welcher Art diese Tätigkeiten sind, wobei die Qualifikation als ‚wirtschaftliche Tätigkeit' für jede einzelne der verschiedenen Tätigkeiten einer bestimmten Einheit zu prüfen ist" ([38]).

(78) EVEHA leitet daraus ab, dass die Rechtsprechung im Fall einer Einrichtung, die, wie das INRAP, verschiedene Arten von Tätigkeiten ausübt, die vorherige Ermittlung i) der Tätigkeiten dieser Einrichtung, die wirtschaftlicher Art seien, und der Tätigkeiten, die nicht wirtschaftlicher Art seien, sowie ii) des relevanten Marktes oder der relevanten Märkte verlange, die von der der Einrichtung gewährten Finanzierung betroffen sein könnten.

(79) Drittens könne, was die gemeinsame Analyse der Finanzierung aller Tätigkeiten des INRAP angehe, der von der Kommission vorgesehene Ansatz nur unter der Bedingung verfolgt werden, dass die gesamte dem INRAP gewährte Finanzierung als staatliche Beihilfe eingestuft werden könne.

(80) EVEHA macht jedoch geltend, dass diese Bedingung im vorliegenden Fall nicht erfüllt sei, da zum einen die französischen Behörden der Ansicht seien, dass einige der Tätigkeiten des INRAP nichtwirtschaftlicher Natur seien (was die Einstufung ihrer Finanzierung als staatliche Beihilfe ausschließe), und zum anderen die Tätigkeiten des INRAP, selbst wenn sie alle wirtschaftlicher Natur seien (wie EVEHA vortrage), teilweise auf Märkten ausgeübt würden, die gegenüber dem Wettbewerb nicht offen seien und auf denen daher keine Wettbewerbsverzerrung festgestellt werden könne (was wiederum die Einstufung ihrer Finanzierung als staatliche Beihilfe ausschließe).

(81) EVEHA weist ferner darauf hin, dass die Einstufung der Finanzierung als staatliche Beihilfe, die eine Voraussetzung für die Beurteilung ihrer Vereinbarkeit sei, auch die Prüfung des Vorliegens einer Wettbewerbsverzerrung (zusätzlich zur Prüfung des wirtschaftlichen Charakters der finanzierten Tätigkeiten) voraussetze. Nach Ansicht von EVEHA kann diese Beurteilung nur auf der Ebene jedes einzelnen relevanten Marktes vorgenommen werden. Die Kommission könne im vorliegenden Fall, unabhängig vom Monopolcharakter einiger Tätigkeiten des INRAP, die Vereinbarkeit der Beihilfen, die das INRAP erhalten habe, in ihrer Gesamtheit nicht beurteilen, ohne zunächst zu bestimmen, auf welchem Markt (archäologische Ausgrabungen, Bewertungen usw.) sich diese Beihilfen wahrscheinlich auswirken könnten.

(82) Viertens macht EVEHA geltend, dass — ihrer Analyse von Kommissionsbeschlüssen über staatliche Beihilfen ([39]) zufolge — die Kommission bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer Reihe von Maßnahmen grundsätzlich verpflichtet sei, jede Maßnahme zu identifizieren und anschließend für jede Maßnahme zu prüfen, ob sie eine staatliche Beihilfe darstelle und ob diese mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

(83) EVEHA leitet aus den von ihr in ihrer Stellungnahme angeführten Beispielen ab, dass die Europäische Kommission, außer wenn mehrere Maßnahmen „untrennbar miteinander verbunden" sind, niemals die gesamte Finanzierung eines Unternehmens „gemeinsam" bewerte, insbesondere dann nicht, wenn dieses Unternehmen mehrere Arten von Tätigkeiten ausübe und die Finanzierung verschiedene Formen habe.

([38]) Urteil des Gerichtshofs vom 27. Juni 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, Rn. 51.

([39]) Zur Veranschaulichung verweist EVEHA auf den Beschluss (EU) 2020/1412 der Kommission vom 2. März 2020 über die Maßnahmen SA.32014, SA.32015, SA.32016 (11/C) (ex 11/NN), die Italien zugunsten von Tirrenia di Navigazione und seinem Erwerber Compagnia Italiana di Navigazione durchgeführt hat (ABl. L 332 vom 12.10.2020, S. 45), den Beschluss (EU) 2021/1428 der Kommission vom 24. Februar 2020 über die staatliche Beihilfe SA.31662 — C/2011 (ex NN/2011) Rumäniens für den Internationalen Flughafen Timişoara — Wizz Air (ABl. L 308 vom 1.9.2021, S. 1) und die Entscheidung 2007/613/EG der Kommission vom 10. Mai 2007 über die Maßnahmen C 1/06 (ex NN 103/05) Spaniens zugunsten von Chupa Chups (ABl. L 244 vom 19.9.2007, S. 20).

4.2. **Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV ist auf die strittigen Maßnahmen nicht anwendbar**

(84) EVEHA ist der Ansicht, dass die strittigen Maßnahmen nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV fallen.

(85) In diesem Zusammenhang macht EVEHA Folgendes geltend:

a) Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV könne nicht zur Rechtfertigung einer Quersubventionierung herangezogen werden, die ihrer Natur nach mit dem Binnenmarkt unvereinbar sei,

b) Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV könne nicht herangezogen werden, um allgemeine Zuwendungen im Kulturbereich als rechtmäßig zu erklären, und

c) im vorliegenden Fall hätten sich die französischen Behörden nie auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV berufen.

(86) Erstens weist EVEHA darauf hin, dass ihre Beschwerde hauptsächlich die Frage der Quersubventionierung betreffe. Da die verschiedenen Tätigkeiten des INRAP nicht in einer getrennten Buchführung erfasst würden, sei nicht auszuschließen, dass die Zuwendungen, die dem INRAP für seine nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten gewährt werden, den mit diesen Tätigkeiten verbundenen Bedarf übersteigen und indirekt auch die wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP finanzieren.

(87) EVEHA macht geltend, dass Artikel 107 AEUV die Möglichkeit eines Mitgliedstaats, einem Unternehmen, das sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, Beihilfen zu gewähren, davon abhängig mache, dass das betreffende Unternehmen eine strikte Trennung der Buchführung vornehme, die eine Quersubventionierung dieser beiden Arten von Tätigkeiten verhindere ([40]).

(88) In ihren Feststellungen macht EVEHA geltend, dass die Rechtsprechung ein allgemeines Verbot jeder Form von Quersubventionierung schaffe, von dem keine Vereinbarkeitsregelung abweichen dürfe.

(89) Der Beschwerdeführer weist nachdrücklich darauf hin, dass diese Rechtsprechung auch für den Kultursektor gelte, und verweist auf das „Analyseraster" ([41]) der Kommission zur Bewertung der Anwendung von Artikel 107 AEUV auf die Finanzierung von Infrastruktur, das einen Aspekt zu Kultur umfasse und in dem es heiße: „Wird kulturelle Infrastruktur sowohl für wirtschaftliche als auch für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt (z. B. die Organisation von Konferenzen und kommerziellen Veranstaltungen in Museen oder Kulturzentren), so fällt ihre öffentliche Finanzierung nur insoweit unter das Beihilferecht, als sie die mit den betreffenden wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten deckt. In solchen Fällen müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die für die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten bereitgestellten öffentlichen Mittel nicht zur Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten der Einrichtung verwendet werden können. Dies kann insbesondere durch die Begrenzung der öffentlichen Finanzierung auf die Nettokosten (einschließlich der Kapitalkosten) der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten erreicht werden, die anhand einer klar getrennten Buchführung ermittelt werden müssen" ([42]).

(90) EVEHA kommt zu dem Schluss, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV nicht herangezogen werden kann, um Quersubventionierungen zu rechtfertigen, da diese nach EU-Recht grundsätzlich verboten seien.

(91) Zweitens macht EVEHA geltend, dass die in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV vorgesehene Ausnahmeregelung Beihilfen nur zur Finanzierung spezifischer Kulturprojekte rechtfertige, z. B. das Verleihen von Werken zwischen Museen, Pläne zur Digitalisierung von zum kulturellen Erbe gehörenden kinematografischen Arbeiten oder die Förderung der Filmproduktion und der audiovisuellen Produktion. Sie könne z. B. nicht zur Rechtfertigung allgemeiner Zuwendungen im Kulturbereich (z. B. zur Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Fernsehens) herangezogen werden.

([40]) Siehe Fußnote 39.

([41]) Europäische Kommission, Infrastructure analytical grid for culture, heritage and nature conservation, Ziffer 10 (abrufbar unter https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/150466fe-fe27-4fef-8b4b-2ccc5ae36ce5_en?filename=notion_of_aid_grid_culture_de.pdf).

([42]) Übersetzung ins Französische: „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) Nach Ansicht von EVEHA erklärt sich diese Regel i) durch die Tatsache, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV eine Ausnahme von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstelle, die wie jede Ausnahme eng auszulegen sei, und ii) durch die materiellen Voraussetzungen, die für die Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV (insbesondere die Voraussetzungen der Erforderlichkeit und der Angemessenheit) erfüllt sein müssten.

(93) Darüber hinaus stützt EVEHA ihr Vorbringen auf ihre Analyse der Beschlusspraxis der Kommission, aus der hervorgehe, dass Maßnahmen, die auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt würden und mit denen ein Sektor oder eine Tätigkeit im Allgemeinen gefördert werden solle (was selten sei), nicht einem einzigen Marktteilnehmer vorbehalten seien, sondern für alle Marktteilnehmer gälten, die zur Förderung des Sektors beitragen.

(94) Der Beschwerdeführer kommt daher zu dem Schluss, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV entgegen dem Vorschlag der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss nicht herangezogen werden kann, um die gesamte Finanzierung einer öffentlichen Einrichtung allein deshalb für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären, weil sie im Kultursektor tätig ist.

(95) Schließlich weist EVEHA hilfsweise darauf hin, dass die französischen Behörden ihres Wissens zwar für die Anmeldung der dem INRAP gewährten Beihilfemaßnahmen und damit grundsätzlich für den Nachweis der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen zuständig gewesen seien, sich aber zu keinem Zeitpunkt (insbesondere nicht in ihren im Januar und Oktober 2019 eingereichten Stellungnahmen) auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV berufen hätten, um die Vereinbarkeit dieser Beihilfemaßnahmen nachzuweisen.

(96) Nach Ansicht von EVEHA ist die Tatsache, dass die französischen Behörden nie eine Finanzierungsmaßnahme für das INRAP angemeldet und sich nie auf Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV berufen haben (auch nicht in ihrem Schriftwechsel mit der Kommission nach Einreichung der Beschwerde durch EVEHA), ein äußerst starkes Indiz dafür, dass diese Rechtfertigung im vorliegenden Fall nicht greift.

4.3. **Die Bedingungen von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV sind im vorliegenden Fall nicht erfüllt**

(97) Schließlich erklärt EVEHA in seiner Stellungnahme, dass, selbst wenn der Ansatz zur Feststellung der Vereinbarkeit der von der Kommission im Einleitungsbeschluss genannten Maßnahmen möglich wäre, die Bedingungen für die Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV in jedem Fall nicht erfüllt seien.

4.3.1. *Die dem INRAP gewährte Beihilfe ist nicht erforderlich*

(98) Zunächst versteht EVEHA die Erläuterungen der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss (Erwägungsgründe 91 und 92) so, dass die Notwendigkeit der dem INRAP gewährten Finanzierung ausschließlich mit den spezifischen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhänge, die dem INRAP vom französischen Staat auferlegt wurden.

(99) Dieses Vorbringen erachtet EVEHA als unzulässig.

(100) Erstens weist EVEHA darauf hin, dass staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Kosten gemeinwirtschaftlicher Leistungen gewährt würden, ausschließlich anhand von Artikel 106 Absatz 2 AEUV und der von der Kommission auf dieser Grundlage erlassenen Vorschriften und nicht anhand von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV zu beurteilen seien.

(101) Indem die Kommission auf die „besondere Lage" des INRAP (d. h. die ihm auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen) Bezug nahm, um die Erforderlichkeit der Beihilfe zu rechtfertigen, konnte sie allenfalls die Erforderlichkeit der dem INRAP gewährten Finanzierung als Ausgleich für die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und nicht aufgrund der Förderung der Kultur und des kulturellen Erbes nachweisen.

(102) Zweitens macht EVEHA geltend, dass in jedem Fall keine der dem INRAP auferlegten und in den Erwägungsgründen 91 und 92 des Einleitungsbeschlusses genannten Verpflichtungen eine Entschädigung rechtfertige.

(103) Laut EVEHA gelte dies insbesondere für die Verpflichtung des INRAP, Ausgrabungsarbeiten zu übernehmen, für die sich kein Bewerber gemeldet hat oder bei denen der ausgewählte Marktteilnehmer ausgefallen ist. EVEHA macht geltend, dass diese Leistungen — in Bezug auf die EVEHA die Verpflichtung des INRAP, sie zu erbringen, nicht infrage stelle — zu Preisen vergütet würden, die frei festgelegt würden (vorbehaltlich der staatlichen Schiedsgerichtsbarkeit im Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien). Da diese Leistungen „in normaler Weise" zu vergüten seien, könne keine der dem INRAP auferlegten Verpflichtungen eine Ausgleichszahlung rechtfertigen.

4.3.2. *Die im Einleitungsbeschluss dargelegte Methode zur Beurteilung der Angemessenheit der Beihilfe ist ungeeignet*

(104) Nach Ansicht von EVEHA kann eine staatliche Beihilfe nur dann als angemessen angesehen werden, „wenn das gleiche Ergebnis nicht mit geringeren Beihilfen und geringeren Wettbewerbsverzerrungen erreicht werden kann". Daraus folge, dass der Empfänger einer Beihilfe, die über das erforderliche Minimum hinausgeht, einen außergewöhnlichen Gewinn erziele, der geeignet sei, den Wettbewerb unnötig zu verzerren, sodass die Beihilfe nicht als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könne.

(105) EVEHA schließt daraus, dass eine an einen Marktteilnehmer gezahlte Beihilfe nur dann als angemessen angesehen werden kann, wenn ihre Höhe auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt ist und die Modalitäten ihrer Zahlung oder Verwendung so gestaltet sind, dass etwaige Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich gehalten werden.

(106) Nach Ansicht von EVEHA sind diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt.

(107) EVEHA weist erstens darauf hin, dass der Nachweis der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss nur auf einem kurzen Absatz und einer Tabelle beruhe, in der die „Sätze der operativen Marge" des INRAP für alle Tätigkeiten insgesamt aufgeführt seien, was i) wirtschaftlich und buchhalterisch nicht sinnvoll sei und ii) keinesfalls ausreiche, um die Angemessenheit der Beihilfe nachzuweisen.

(108) EVEHA ist ferner der Auffassung, dass in Ermangelung einer Buchführung, die eine korrekte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zu den verschiedenen Tätigkeiten des INRAP ermöglicht, das Kriterium der Angemessenheit per definitionem nicht erfüllt sein könne, da die Beihilfe nicht unter Bedingungen gewährt wird, die etwaige Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich halten.

4.3.3. *Die Geeignetheit der Maßnahmen ist nicht nachgewiesen*

(109) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss macht EVEHA geltend, dass die Kommission nicht rechtlich hinreichend nachgewiesen habe, weshalb andere Maßnahmen, die den Wettbewerb möglicherweise weniger beeinträchtigen, es nicht ermöglicht hätten, die (angeblich) mangelnde Rentabilität des INRAP aufgrund der ihm auferlegten besonderen Zwänge zu beheben.

(110) EVEHA ist der Ansicht, dass die Beschränkung der öffentlichen Finanzierungsmaßnahmen auf das absolut erforderliche Minimum, das auf der Grundlage einer Buchführung bestimmt wird, die eine korrekte Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben des INRAP zu seinen verschiedenen Tätigkeiten ermöglicht, ausreiche, um die potenziell schädlichen Auswirkungen der öffentlichen Finanzierung, die das INRAP erhält, auf den Wettbewerb zu begrenzen. Nach Ansicht von EVEHA reicht allein dieser Umstand aus, um nachzuweisen, dass die Beihilfe, die dem INRAP seit seiner Gründung zugutegekommen ist, in der Art und Weise, in der sie umgesetzt wurde, nicht geeignet sei.

4.3.4. *Die Handels- und Wettbewerbsbedingungen werden durch die strittige Finanzierung eindeutig beeinträchtigt*

(111) Schließlich bestreitet EVEHA die Ausführungen der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss, wonach die strittigen Beihilfen die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einer Weise beeinträchtigten, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe.

(112) Erstens wendet sich EVEHA gegen die Annahme der Kommission, dass die vom INRAP berechneten Preise keine Verdrängungspreise seien oder keinen Verdrängungseffekt hätten, was auf einem Vergleich des vom INRAP berechneten durchschnittlichen Hektarpreises mit dem von seinen Wettbewerbern berechneten Preis beruhe.

(113) Laut EVEHA enthalte diese Methode drei statistische Verzerrungen:

a) Erstens werde bei dieser Methode nicht die besondere Marktstellung des INRAP berücksichtigt. Als etablierter Marktteilnehmer (und wichtigster Marktteilnehmer) greife das INRAP in der Regel in die anspruchsvollsten Großprojekte ein, zu denen kleinere Marktteilnehmer, die nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügen, nicht immer Zugang hätten.

b) Zweitens werde bei dieser Methode nicht berücksichtigt, dass ein Teil der Tätigkeit des INRAP Projekte beträfe, die es als Marktteilnehmer letzter Instanz übernehmen musste und für die es seine Preise ohne Wettbewerbsdruck festsetzen konnte.

c) Drittens und letztens ist EVEHA der Ansicht, dass der Begriff „Preis pro Hektar", auf den sich der Einleitungsbeschluss beziehe, für die Analyse der Preispolitik der verschiedenen auf dem Ausgrabungsmarkt tätigen Marktteilnehmer nicht relevant sei. Die Kosten einer archäologischen Ausgrabung könnten nicht allein auf der Grundlage der Fläche bewertet werden, sondern es müssten auch die Komplexität der Ausgrabung, die Erhaltung der Überreste und die in der Spezifikation festgelegten technischen und wissenschaftlichen Sachzwänge (insbesondere in Bezug auf die Humanressourcen — Personentage) berücksichtigt werden.

(114) Darüber hinaus legte EVEHA im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens vier Urteile der Verwaltungsgerichte (*Tribunaux administratifs*) von Caen und Amiens aus den Jahren 2022 bis 2024 ([43]) vor, mit denen die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für präventive archäologische Ausgrabungen, die zum Nachteil von EVEHA zur Auswahl des INRAP geführt hatten, für ungültig erklärt wurden. In diesen vier Urteilen hob das Verwaltungsgericht — ohne allerdings das Vorliegen von Verdrängungspreisen festzustellen — die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit der Begründung auf, dass der öffentliche Auftraggeber nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um sicherzustellen, dass die Angebote des INRAP, die vorteilhafter gewesen seien als die Angebote von EVEHA, nicht aus einem Vorteil abgeleitet wurden, der sich aus den Mitteln ergebe, die dem INRAP für seine gemeinwirtschaftlichen Leistungen zugewiesen worden seien.

(115) EVEHA macht ferner geltend, dass der Nachweis der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss mit zwei methodischen Fehlern behaftet sei.

a) Erstens stellt EVEHA fest, dass im Einleitungsbeschluss zwar behauptet werde, die positiven Auswirkungen der Beihilfe, die das INRAP erhalten hat, gegen ihre negativen Auswirkungen abzuwägen, diese Auswirkungen jedoch zu keinem Zeitpunkt quantifiziert würden.

b) Zweitens weist EVEHA darauf hin, dass sich die im Einleitungsbeschluss dargelegte Analyse ausschließlich auf die Preispraktiken des INRAP beschränke, ohne die zahlreichen anderen Wettbewerbsvorteile zu berücksichtigen, die ihm aufgrund seines Status und/oder der ihm gewährten öffentlichen Mittel zur Verfügung stünden (z. B. privilegierter Zugang zu Informationen, die es durch seine Bewertungstätigkeiten erlangt habe).

(116) Nach Ansicht von EVEHA sollten solche Vorteile von der Kommission bei ihrer Prüfung der Vereinbarkeit der dem INRAP gewährten Finanzierung nach Artikel 107 AEUV ebenfalls berücksichtigt werden.

5. STELLUNGNAHME FRANKREICHS

(117) Die französischen Behörden übermittelten ihre Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 3. Februar 2022 und zur Stellungnahme von EVEHA zum Einleitungsbeschluss mit Schreiben vom 23. Juni 2022.

(118) Zunächst weisen die französischen Behörden auf die Bedeutung des Bereichs Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes in Frankreich und die zentrale Rolle des INRAP in diesem Bereich hin.

(119) Konkret haben die französischen Behörden die folgenden Erläuterungen übermittelt.

5.1. Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes in Frankreich

(120) Zur Umsetzung des Europäischen Übereinkommens von Valletta vom 16. Januar 1992 ([44]) (im Folgenden „Übereinkommen von Valletta“) in nationales Recht verabschiedete Frankreich 2001 ein Gesetz, mit dem ein strukturierter Rahmen für präventive Archäologie geschaffen wurde, in dem das INRAP eine wichtige Rolle spielt. Hauptziel dieses Rahmens ist es, den Schutz und die Erforschung des archäologischen Erbes zu gewährleisten, das von Entwicklungsarbeiten betroffen ist oder betroffen sein könnte, indem die jeweiligen Anforderungen der wissenschaftlichen Forschung, der Erhaltung des kulturellen Erbes und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einbezogen werden.

(121) Durch die Verfolgung des Ziels, die Erhaltung des archäologischen Erbes zu fördern, konnte mit dem Gesetz von 2001 die Zerstörung des außergewöhnlichen französischen Erbes verhindert werden, dessen lange Geschichte durch eine kontinuierliche, geografisch breite und dichte menschliche Präsenz seit prähistorischen Zeiten gekennzeichnet ist. Im Mittelpunkt stand dabei die Gründung einer öffentlichen Einrichtung.

(122) Auf diese Weise wurde das INRAP geschaffen und der Aufsicht des Ministeriums für Kultur und des Ministeriums für Hochschulbildung, Forschung und Innovation unterstellt; das INRAP übernahm die Rechte und Pflichten der AFAN.

([43]) Verwaltungsgericht Amiens, 2. Juni 2022, EVEHA/Communauté d'agglomération du Beauvaisis, Nr. 2000766; Verwaltungsgericht Caen, 23. Dezember 2022, EVEHA/Syndicat mixte pour l'aménagement et la promotion du parc d'activités de Cerisé, Nr. 2202744; Verwaltungsgericht Caen, 23. Mai 2024, EVEHA/Communauté urbaine de Caen, Nr. 2201752; Verwaltungsgericht Caen, 27. Mai 2024, EVEHA/Communauté communes Argentan, Nr. 2201719.

([44]) Europarat, Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes Europas (revidiert), Valletta, 16. Januar 1992, Sammlung der Europaratsverträge Nr. 143.

(123) Im Übereinkommen von Valletta, das alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union unterzeichnet haben, heißt es, dass „es notwendig ist, den Schutz des archäologischen Erbes im Städtebau und in der Raumordnung sowie in der Kulturentwicklungspolitik fest zu verankern“, und die Vertragsstaaten werden verpflichtet, „durch die dem betreffenden Staat geeignet erscheinenden Mittel ein Rechtssystem zum Schutz des archäologischen Erbes einzuführen“. Zudem werden die Staaten verpflichtet, „die wissenschaftliche Bedeutung archäologischer Forschungsarbeit zu gewährleisten“ und „die materiellen Mittel für archäologische Rettungsmaßnahmen zu erhöhen“.

(124) Das INRAP spielt eine wichtige Rolle in der operativen Kette der präventiven Archäologie und führt im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben nichtwirtschaftliche und wirtschaftliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erforschung, Erhaltung und Förderung des archäologischen Erbes durch.

(125) Die nichtwirtschaftliche Tätigkeit des INRAP besteht hauptsächlich in der Durchführung von Bewertungen, um Überreste zu ermitteln und zu erhalten, die durch Entwicklungsprojekte zerstört werden könnten. Das INRAP trägt auch zur kulturellen Verbreitung und stärkeren Bekanntmachung der Archäologie und zur Weitergabe von Wissen an die Wissenschaftsgemeinschaft bei.

(126) Das INRAP führt auch wirtschaftliche Tätigkeiten auf dem Markt für präventive Ausgrabungen durch. Ausgrabungen müssen durchgeführt werden, um archäologische Überreste zu schützen, die bei Bewertungen im Vorfeld von Entwicklungsprojekten entdeckt werden. Seit 2003 ist in dem Gesetz vorgesehen, dass Projektträger öffentliche Marktteilnehmer (das INRAP und archäologische Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden) oder private Marktteilnehmer mit der Durchführung von Ausgrabungsarbeiten beauftragen können.

(127) Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, das INRAP zu verpflichten, Ausgrabungen durchzuführen, für die sich kein anderer Marktteilnehmer gemeldet hat oder bei denen ein Marktteilnehmer in Verzug ist, und zwar für das gesamte französische Hoheitsgebiet, für alle archäologischen Zeiträume und an allen Orten. In Ermangelung eines Bewerbers für die Durchführung einer Ausgrabung (oder eines Bewerbers, der die Voraussetzungen für die Durchführung der Ausgrabung erfüllt) oder wenn ein Marktteilnehmer auf dem Gebiet der präventiven Archäologie seine Tätigkeit einstellt oder ihm seine Akkreditierung oder Zulassung während einer Ausgrabung entzogen wird, ist das INRAP verpflichtet, die Ausgrabung durchzuführen oder fortzusetzen. Das INRAP ist somit verpflichtet, die Mängel oder Versäumnisse anderer Marktteilnehmer auszugleichen.

(128) Im ersten Fall, in dem kein Marktteilnehmer auf dem Gebiet der präventiven Archäologie ein Angebot zur Durchführung einer Ausgrabung abgibt oder kein Marktteilnehmer die Bedingungen für deren Durchführung erfüllt, ist das INRAP verpflichtet, die Ausgrabung auf Ersuchen des Projektträgers durchzuführen. Der Projektträger muss seinen Antrag beim INRAP einreichen, zusammen mit dem staatlichen Auftrag zur Ausgrabung, dem die wissenschaftliche Spezifikation beigefügt ist. Das INRAP hat dann zwei Monate Zeit, um dem Projektträger einen Vertragsentwurf zu übermitteln, in dem die Bedingungen für die Durchführung der Ausgrabung festgelegt sind. Dieser Entwurf muss die wissenschaftliche Projektbeschreibung, das vorläufige Datum des Beginns der Ausgrabung, ihre Dauer und den voraussichtlichen Preis für die Durchführung der Arbeiten enthalten. Der zwischen dem Projektträger und dem INRAP unterzeichnete Vertrag muss vom Projektträger an den Regionalpräfekten weitergeleitet werden. Der Regionalpräfekt genehmigt dann die Ausgrabung oder verweigert diese Genehmigung, wenn der Vertrag die Durchführung des Ausgrabungsauftrags nicht zulässt. Der Preis für die vom INRAP vorgeschlagenen Arbeiten muss durch das INRAP nach den gleichen Kriterien wie für jede wirtschaftliche Tätigkeit festgelegt werden. Diese Kriterien müssen durch Beschluss des Leiters des INRAP gemäß den von seiner Geschäftsführung definierten Modalitäten festgelegt werden. Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Projektträger und dem INRAP über die Bedingungen oder die Finanzierung der Ausgrabungen müssen durch eine Entscheidung des Regionalpräfekten beigelegt werden. Dieses Schiedsverfahren des Staates soll den Projektträgern, die den betreffenden Marktteilnehmer nicht frei wählen können, eine Garantie bieten. Ab dem Datum der Erteilung der Ausgrabungsgenehmigung durch den Regionalpräfekten hat das INRAP sechs Monate Zeit, um die Arbeiten einzuleiten. Hält es diese Frist nicht ein oder werden die Arbeiten nicht innerhalb von 18 Monaten nach diesem Zeitpunkt abgeschlossen (wobei diese Frist durch Beschluss des Regionalpräfekten einmal verlängert werden kann), so gilt der vom Staat erteilte Ausgrabungsauftrag als nichtig.

(129) Im zweiten Fall, in dem ein Marktteilnehmer auf dem Gebiet der präventiven Archäologie seine Tätigkeit einstellt oder seine Akkreditierung oder Zulassung vor Abschluss der Ausgrabungen entzogen wird, ist das INRAP verpflichtet, die Ausgrabungen fortzusetzen. Das INRAP muss unter Berücksichtigung des Fortschritts der Arbeiten und der Bestimmungen der Leistungsbeschreibung, die dem vom Staat ausgestellten Ausgrabungsauftrag beigefügt ist, eine wissenschaftliche Projektbeschreibung für den Abschluss der Arbeiten erstellen.

(130) Der vom INRAP angebotene Preis der Arbeiten muss nach denselben Kriterien ermittelt werden wie im ersten Fall (siehe Erwägungsgrund 128).

(131) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss betonen die französischen Behörden die Bedeutung der Erhaltung des archäologischen Erbes, einem wichtigen Bestandteil des europäischen Erbes, sodass es an künftige Generationen weitergegeben werden kann.

(132) Diese Bedeutung sei in Artikel 167 Absatz 1 AEUV verankert, in dem es heißt: „Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes." Sie verweisen auch auf Artikel 167 Absatz 4, in dem es heißt: „Die Union trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen." "

(133) Die französischen Behörden erklären, dass die Archäologie zwingenden Erfordernissen des Allgemeininteresses diene, nämlich der Erhaltung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes, der Verfolgung kulturpolitischer Ziele sowie dem Schutz der Umwelt und des städtischen Umfelds. Einmal entdecktes historisches und künstlerisches Erbe kann auch vom Schutz des nationalen Kulturguts im Sinne des Artikels 36 AEUV profitieren.

(134) Schließlich machen die französischen Behörden geltend, dass das französische Modell der präventiven Archäologie, das den Verpflichtungen des Übereinkommens von Valletta entspreche, seine Wirksamkeit unter Beweis gestellt habe, indem es ein geeignetes Gleichgewicht zwischen der Notwendigkeit, das Erbe in all seinem Reichtum zu schützen, und der Durchführung von Entwicklungsprojekten sicherstelle. So wurden in den letzten Jahren bedeutende Entdeckungen gemacht, wie die kürzlich vom INRAP durchgeführte, außergewöhnlich bedeutsame Ausgrabung der Beisetzungsstätte eines keltischen Fürsten (5. Jahrhundert v. Chr.) in Lavau (Departement Aube) oder die Ausgrabung einer gallisch-römischen Siedlung (1.-4. Jahrhundert n. Chr.) durch die akkreditierte Ausgrabungsfirma Archeodunum SAS in Sainte-Colombe (Departement Rhône).

(135) Die französischen Behörden erklären ferner, dass die Ergebnisse von Ausgrabungen regelmäßig durch das INRAP in wissenschaftlichen oder allgemeinen Veröffentlichungen sowie durch Ausstellungen wie die Ausstellung im Wissenschafts- und Industriemuseum in Paris (*Cité des sciences et de l'industrie*), die den Bewohnern des mittleren und nördlichen Gaul zwischen dem 3. und 1. Jahrhundert v. Chr. gewidmet sei, bekannt gemacht würden.

5.2. **Finanzierung des INRAP im Rahmen der Vorschriften über staatliche Beihilfen**

(136) In ihrer Stellungnahme weisen die französischen Behörden darauf hin, dass die Kommission in ihrer Bekanntmachung zum Begriff der Beihilfe ([45]) anerkennt, dass die „Kultur Träger von Identitäten, Werten und Bedeutungen [ist], die unsere Gesellschaften in der Union widerspiegeln und formen. Der Bereich Kultur und Erhaltung des kulturellen Erbes umfasst eine Vielzahl von Zielsetzungen und Aktivitäten, unter anderem im Zusammenhang mit […] archäologischen Stätten […]. Unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale bestimmter Tätigkeiten im Bereich der Kultur, der Erhaltung des kulturellen Erbes und des Naturschutzes können diese Tätigkeiten auf nichtkommerzielle Art und Weise durchgeführt werden und sind daher nichtwirtschaftlicher Natur. Die öffentliche Finanzierung solcher Tätigkeiten stellt daher nicht notwendigerweise eine staatliche Beihilfe dar. Ferner sind viele kulturelle oder für die Erhaltung des kulturellen Erbes bestimmte Tätigkeiten objektiv nicht substituierbar […], sodass kein echter Markt bestehen kann. Nach Ansicht der Kommission sind solche Tätigkeiten ebenfalls nichtwirtschaftlicher Natur."

(137) Darüber hinaus stützen sich die französischen Behörden auf die Erläuterungen der Kommission in der Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe, um geltend zu machen, dass die Vorschriften über staatliche Beihilfen nur dann anwendbar seien, wenn der Begünstigte einer Maßnahme ein „Unternehmen" sei, wobei „[d]ie Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen […] daher vollständig von der Art ihrer Tätigkeiten" abhängt und dass „[e]ine Einheit, die sowohl wirtschaftliche als auch nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, nur im Hinblick auf erstere als Unternehmen anzusehen [ist]".

(138) Auf dieser Grundlage machen die französischen Behörden geltend, dass bei der Beurteilung der von EVEHA beanstandeten Maßnahmen zunächst zwischen Situationen zu unterscheiden sei, in denen das INRAP wirtschaftliche Tätigkeiten ausübe, und Situationen, in denen es nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ausübe.

5.2.1. *Nichtwirtschaftliche Tätigkeiten des INRAP*

(139) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass der Großteil der öffentlichen Mittel, die dem INRAP zur Verfügung gestellt werden, für nichtwirtschaftliche Aufgaben von allgemeinem Interesse (Bewertungen, Forschung und stärkere Bekanntmachung der Archäologie) bestimmt sei.

(140) Nach Angaben der französischen Behörden besteht die wichtigste nichtwirtschaftliche Aufgabe des INRAP in der Durchführung von Bewertungen, die den Eckpfeiler der präventiven Archäologie bilden.

([45]) Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1).

(141) Zweck von Bewertungen sei es, mithilfe geeigneter technischer Instrumente, unabhängig von Ort, Zeit und Art der geplanten Erschließungsarbeiten, im Boden vorhandene Überreste zu ermitteln und zu klassifizieren, um festzustellen, ob die Arbeiten Elemente des archäologischen Erbes schädigen dürften. Die im Rahmen dieser Arbeiten erstellten Berichte enthalten wissenschaftliche Informationen, die es dem Staat ermöglichen, begründete Maßnahmen zum Schutz des Kulturerbes anzuordnen, die er für geeignet hält (Ausgrabungen, Änderungen an einem Entwicklungsprojekt oder Aufnahme in die Liste der historischen Denkmäler).

(142) Die französischen Behörden erklären, dass eine weitere Aufgabe des INRAP darin bestehe, zur kulturellen Verbreitung und stärkeren Bekanntmachung der Archäologie und zum Wissensaustausch mit der wissenschaftlichen Gemeinde beizutragen, was in den Anwendungsbereich der Tätigkeiten falle, die gemäß Erwägungsgrund 31 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe von den Beihilfevorschriften ausgenommen seien.

(143) Die französischen Behörden machen folglich geltend, dass die oben genannten Tätigkeiten, bei denen es sich um mit öffentlichen Mitteln (die sich im Zeitraum 2008-2021 auf [900-1 300] Mio. EUR beliefen) durchgeführte Tätigkeiten von allgemeinem Interesse handele, als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen seien.

(144) Den französischen Behörden zufolge sollten diese Tätigkeiten daher als nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fallend betrachtet werden.

5.2.2. *Die wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP als letzte Instanz*

(145) Die französischen Behörden erklären, dass das INRAP zusätzlich zu seinen öffentlich finanzierten nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten auch präventive archäologische Ausgrabungen als Marktteilnehmer letzter Instanz durchführe, die im Zeitraum 2008-2021 fast ausschließlich aus den vom INRAP auf dem Ausgrabungsmarkt erzielten Einnahmen finanziert würden, wobei öffentliche Zuwendungen (d. h. Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen) nur […] % der vom INRAP aus diesen Tätigkeiten erzielten Einnahmen ausmachten.

(146) Die französischen Behörden erklären, dass das Ziel dieser Zuwendungen für präventive archäologische Ausgrabungen darin bestehe, das INRAP bei der Deckung der ihm gesetzlich auferlegten und in allgemeinem Interesse entstehenden Kosten zu unterstützen, um sicherzustellen, dass die präventiven Ausgrabungen unter allen Umständen ordnungsgemäß durchgeführt werden, damit der Projektentwicklungs- und Neubaumarkt nicht benachteiligt wird.

(147) Nach den Erläuterungen der französischen Behörden ist das INRAP verpflichtet,

a) über Fachwissen zu verfügen, das alle archäologischen Zeiträume und geomorphologischen Kontexte abdeckt,

b) Ausgrabungen durchzuführen, wenn im Rahmen von Ausschreibungen durch Projektträger keine Angebote abgegeben werden, und

c) die Arbeiten auf einer Baustelle zu übernehmen, wenn ein Marktteilnehmer während der Arbeiten ausfällt.

(148) Zur Veranschaulichung der Bedeutung dieser Maßnahmen und der Notwendigkeit ihrer Finanzierung durch Zuwendungen machen die französischen Behörden folgende Angaben:

Tabelle 3

Zusätzliche Kosten aufgrund der Tätigkeiten des INRAP als Marktteilnehmer letzter Instanz im Zeitraum 2008-2021

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	INSGESAMT
Zusatzkosten im Zusammenhang mit den Standorten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zusatzkosten im Zusammenhang mit Experten	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	INSGESAMT
Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Grundsteuer für Unternehmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zusatzkosten im Zusammenhang mit der Wertschöpfungsabgabe für Unternehmen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zu finanzierende zusätzliche Grenzkosten insgesamt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen	3 850 000	5 800 000	5 800 000	7 242 000	-	-	-	22 692 000
Differenz zwischen den Kosten des INRAP und der Zuwendung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	- […]

(149) Die französischen Behörden erklären, dass der jährliche Betrag der Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen, der dem Wirtschaftssektor tatsächlich zugewiesen wurde, im Zeitraum 2015-2017 unter den Grenzkosten des INRAP geblieben sei. Für das Jahr 2018, in dem das neue Buchführungssystem (an dessen Einführung ab dem 1. Januar 2018 gearbeitet wurde) in Betrieb genommen wurde, lagen die vom INRAP getragenen Grenzkosten letztlich unter dem Betrag der jährlichen Zuwendung. Den französischen Behörden zufolge ließe sich dieser Unterschied zum Teil durch die Verringerung der Grenzkosten im Zusammenhang mit mehreren Räumlichkeiten erklären, die sich aus einem kurzfristigen Effekt aufgrund der Einführung des neuen Buchführungssystems und dem langfristigen Effekt der Kontrolle der durch die Räumlichkeiten verursachten Kosten ergibt. Vor diesem Hintergrund machen die französischen Behörden geltend, dass der Zuschuss für 2018 nicht die gesamte Differenz zwischen dem kumulierten Betrag der Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen und den gesamten im Zeitraum 2015-2018 entstandenen zusätzlichen Kosten, die sich auf […] Mio. EUR beliefen, abdecke. Im Zeitraum 2019-2021 wurden die […] Mio. EUR an Grenzkosten, die durch die dem INRAP auf dem Markt für Ausgrabungen auferlegten Beschränkungen entstanden sind, fast ausschließlich aus Eigenmitteln des INRAP gedeckt.

(150) Die französischen Behörden räumen zwar ein, dass diese Finanzierung als staatliche Beihilfe eingestuft werden könne, bestreiten jedoch die von der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel an der möglichen Unvereinbarkeit dieser Beihilfe mit Artikel 53 der AGVO.

(151) Die französischen Behörden machen geltend, dass die oben genannte Finanzierung die Anforderungen von Artikel 53 AGVO erfülle, wodurch unter anderem Beihilfen für Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes von weniger als 50 Mio. EUR vor 2017, 75 Mio. EUR von 2017 bis 2023 und 82,5 Mio. EUR nach 2023 pro Unternehmen und Jahr von der Meldepflicht nach Artikel 108 Absatz 3 AEUV (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe z der AGVO) freigestellt seien.

(152) Die französischen Behörden argumentieren, dass sich die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen in dem im Zusammenhang mit der Beschwerde untersuchten Zeitraum auf 22,69 Mio. EUR beliefen, die zwischen 2015 und 2018 ([46]) gezahlt wurden, d. h. einen Betrag, der deutlich unter den oben genannten Schwellenwerten liege.

([46]) Im Zeitraum 2019-2021 belief sich der Betrag auf 21,72 Mio. EUR (7,24 Mio. EUR pro Jahr). Im Jahr 2019 entschied sich das INRAP jedoch dafür, alle vom Staat erhaltenen öffentlichen Mittel, einschließlich der Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, im Einklang mit den gegenüber der Wettbewerbsbehörde eingegangenen Verpflichtungen seinen strikt nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zuzuweisen. Folglich wird seit 2019 für die vom INRAP durchgeführten präventiven Ausgrabungsarbeiten keine Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen bezahlt.

(153) Die französischen Behörden erklären, dass die Tätigkeiten des INRAP unter Artikel 53 Absatz 2 der AGVO fielen, insbesondere unter Buchstabe b, in dem „materielles Kulturerbe einschließlich aller Formen beweglichen oder unbeweglichen kulturellen Erbes und archäologischer Stätten, Denkmäler, historische Stätten und Gebäude; Naturerbe, das mit Kulturerbe zusammenhängt oder von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats förmlich als Kultur- oder Naturerbe anerkannt ist“, aufgeführt sind.

(154) Den französischen Behörden zufolge werden mit den in der Beschwerde beanstandeten Zuwendungen Kosten finanziert, die nach Artikel 53 Absatz 5 Buchstaben d, e und f der AGVO förderfähig seien (Kosten für die Anmietung und Ausstattung von Standorten im gesamten Hoheitsgebiet, Personalkosten, die sich daraus ergeben, dass das INRAP alle wissenschaftlichen Bereiche abdecken und über ständige wissenschaftliche Teams verfügen muss, damit es in der Lage ist, überall im Hoheitsgebiet und in jedem Umfeld tätig zu werden (Plan zur Bekämpfung prekärer Beschäftigungsverhältnisse)).

(155) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass die Kommission in Erwägungsgrund 78 des Einleitungsbeschlusses feststelle, dass „nicht auszuschließen [ist], dass die nach Artikel 53 der AGVO gewährte Beihilfe eine über einen angemessenen Gewinn hinausgehende Zuwendung zugunsten des INRAP darstellt.“

(156) Angesichts der Beträge, um die es geht, sind sie jedoch der Auffassung, dass die gewährten Zuwendungen die in Artikel 53 Absatz 7 festgelegten Anforderungen an die Intensität und Angemessenheit erfüllen, was einen angemessenen Gewinn ermögliche.

(157) Erstens (siehe Table 3) reichte die in Form der Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen gewährte Betriebsbeihilfe nicht aus, um alle im Zeitraum 2015-2018 entstandenen zusätzlichen Kosten in Höhe von […] Mio. EUR zu decken. Dies gelte umso mehr für den Zeitraum 2015-2021, wenn man berücksichtige, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen ab 2019 nicht mehr für die Tätigkeiten des INRAP als Marktteilnehmer letzter Instanz verbucht wurden, während sich die zusätzlichen Kosten auf [7,03-28,8] Mio. EUR beliefen. Zweitens belaufe sich der Saldo von Ressourcen und Ausgaben für alle präventiven archäologischen Ausgrabungsarbeiten (einschließlich der Arbeiten als Marktteilnehmer letzter Instanz) auf […] Mio. EUR (Bruttobetriebsgewinn nach Berücksichtigung der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung (*crédit d'impôt-recherche* — CIR)) in den Geschäftsjahren 2008-2021 (siehe Table 5), was einer operativen Marge von rund [2,8-4,6] % und somit einem angemessenen Gewinn entspreche. Die Höhe dieser Beihilfe sei auf der Grundlage realistischer Prognosen der Kosten festgelegt worden, die sich aus den Verpflichtungen ergäben, die dem INRAP durch in Bezug auf Ausgrabungen durch das Kulturerbegesetz auferlegt würden, d. h. ein Tätigkeitsbereich, der sich auf das gesamte Hoheitsgebiet erstrecke, qualifiziertes Personal für alle archäologischen Epochen, Orte und Umgebungen sowie Interventionen im Falle des Fehlens von Bewerbern oder des Ausfalls des ursprünglichen Marktteilnehmers.

(158) Da die französischen Behörden der Auffassung sind, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Verordnung erfüllt seien, insbesondere in Bezug auf die Tätigkeiten, die beihilfefähigen Kosten und die Beihilfeintensität, wurden die Zuwendungen im Interesse der Rechtssicherheit in die Rahmenregelung SA.42681 aufgenommen ([47]).

5.3. **Trennung der Buchführung durch das INRAP**

(159) Zunächst weisen die französischen Behörden auf das Bestehen und die Situation der getrennten Buchführung des INRAP hin, die schrittweise ausgebaut und verfeinert worden sei.

5.3.1. *Zeitraum 2008-2017*

(160) Speziell für den Zeitraum 2008-2017 erklären die französischen Behörden, dass das INRAP eine getrennte Buchführung für seine vom Ministerium für Kultur finanzierten nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten und seine wirtschaftlichen Tätigkeiten vorgenommen habe.

(161) Vor dem 1. Januar 2018 basierte die Buchführung des INRAP auf folgenden Zuweisungsgrundsätzen:

Stufe 1: Die direkten Kosten wurden den Tätigkeitsbereichen und Organisationseinheiten zugewiesen. Das INRAP wies zunächst alle direkten Kosten dem entsprechenden Tätigkeitsbereich (Ausgrabungen, Bewertung, Forschung, stärkere Bekanntmachung der Archäologie usw.) und dessen Organisationseinheit (Direktionen der Zentrale, interregionale Direktionen oder archäologische Forschungszentren) zu. Der Verbrauch von Unterstützungsleistungen (Logistik, IT, Schulungen usw.) und Gemeinkosten wurde den indirekten Kosten und den Strukturkosten zugewiesen.

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

Stufe 2: Die direkten Kosten wurden den Tätigkeiten und Bereichen zugewiesen. Die Tätigkeiten wurden einem Bereich zugewiesen — im Falle von Ausgrabungen und Sachverständigenberatung dem wirtschaftlichen Bereich.

Wirtschaftlicher Bereich	Nichtwirtschaftlicher Bereich	Gemischter Bereich
Ausgrabungskosten, Gesetz von 2003	Bewertungskosten, Gesetz von 2003	Indirekte Kosten
Kosten für Fachberatung und Schulung	Bewertungskosten, Gesetz von 2001*	Strukturelle Kosten
	Ausgrabungskosten, Gesetz von 2001*	Steuern
	Werbungskosten	
	Forschungskosten	
	Kosten im Zusammenhang mit vom INRAP geplanten Ausgrabungen**	

Stufe 3: (Indirekte) Kosten im Zusammenhang mit dem gemischten (wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen) Bereich wurden zugewiesen. Diese Phase umfasste eine Zuweisung der Kosten in Bezug auf den gemischten Bereich. Das INRAP wies die indirekten Betriebskosten allen archäologischen Tätigkeiten zu, bei denen sie entstanden, und zwar auf der Grundlage der Anzahl der für jede Tätigkeit gebundenen Personentage. Die Gemeinkosten, bei denen es sich um gemeinsame Kosten für den wirtschaftlichen und den nichtwirtschaftlichen Bereich handelte, wurden entsprechend der Anzahl der Personentage nach Tätigkeit und Bereich aufgeschlüsselt. Die Aufteilung der Steuerkosten erfolgte ebenfalls nach spezifischen Regeln:

— 100 % der regionalen Gewerbesteuer (CET) wurden dem gewinnorientierten Bereich zugewiesen.

— Die Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung (CIR) wurde der Tätigkeit „Ausgrabungen“ zugewiesen.

— Die Lohnsummensteuer wurde vollständig dem nichtwirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

Stufe 4: Zuweisung von Einnahmen. Die direkten Einnahmen wurden zunächst dem Tätigkeitsbereich und der Organisationseinheit, durch den bzw. die sie erzielt wurden, zugewiesen. Die Zuwendungen wurden wie folgt zugewiesen:

— 100 % der Betriebsbeihilfe (im Folgenden „veranschlagte RAP“) wurden nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten zugewiesen.

— 100 % der Forschungszuwendung wurden dem Tätigkeitsbereich „Forschung“ zugewiesen.

— Die Betriebsbeihilfe wurde dem nichtwirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

— Die Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen wurde dem wirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

(162) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass dieses Buchführungssystem unter Berücksichtigung der erhaltenen Ratschläge und Empfehlungen verfeinert wurde.

(163) In Erwiderung auf die Behauptungen von EVEHA in seiner Beschwerde und auf die Erläuterungen der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss machen die französischen Behörden geltend, dass in den Zielen und dem Leistungsvertrag des INRAP für den Zeitraum 2011-2013, der zwischen dem INRAP und den französischen Fachministerien ausgearbeitet und bis 2014 verlängert worden sei, festgestellt worden sei, dass das INRAP bereits über eine Buchführung verfüge, die es ermögliche, die Kosten zwischen dem gemeinnützigen und dem gewinnorientierten Bereich zu unterscheiden und zuzuweisen und die Tätigkeiten entlang der Hauptachsen Bewertungen, Ausgrabungen, Forschung, stärkere Bekanntmachung der Archäologie und internationale Maßnahmen zu lenken. “

(164) In diesem Zusammenhang weisen die französischen Behörden darauf hin, dass in dem bereits vom Beschwerdeführer genannten Memorandum Nr. 67181 des Ersten Präsidenten des Rechnungshofs vom 6. Juni 2013 an den Minister für Kultur und Kommunikation und den Minister für Hochschulbildung und Forschung, das den Zeitraum 2002-2011 abdeckt, das Bestehen einer Buchführung anerkannt werde, auch wenn darin die Notwendigkeit einer Verbesserung betont werde ([48]).

(165) Die französischen Behörden machen ferner geltend, dass das INRAP im Anschluss an den Bericht des Rechnungshofs aus dem Jahr 2013 in seinen Zielen und seinem bis zum Jahr 2018 verlängerten Leistungsvertrag für den Zeitraum 2015-2017 darauf hingewiesen habe, dass es „seit mehreren Jahren mit der Erstellung der Buchführung beauftragt [ist], um die Qualität der Informationen über seine Selbstkostenpreise sowie deren Struktur und variable Komponenten zu verbessern“.

([48]) In dem Vermerk wurde auf „Mängel in der laufenden Buchführung“ hingewiesen.

(166) Die französischen Behörden erklären, dass das INRAP Schritte unternommen habe, um die Qualität seines Haushalts-, Buchführungs- und Analysemanagements durch ein gründliches internes Kontrollverfahren zu verbessern. Laut den französischen Behörden konzentriere sich das INRAP darauf, sein System durch aktualisierte, validierte und aufeinander abgestimmte Instrumente zur Steuerung der verschiedenen Prozesse zu stärken. Der interne Kontrollrahmen, das Risiko-Mapping und die Aktionspläne würden jährlich der Geschäftsführung zur Erörterung vorgelegt.

(167) Die französischen Behörden machen geltend, dass der Rechnungshof von den Bemühungen des INRAP zur Verbesserung seines Verwaltungssystems überzeugt gewesen sein müsse, da er in seinem Jahresbericht 2016 in Bezug auf die Archäologiepolitik des INRAP erklärt habe, dass „im Finanzbereich die Buchführung des Instituts verbessert wurde und die Einführung des Informationssystems für die Verwaltung der verschiedenen Aspekte der Bewertungs- und Ausgrabungsmaßnahmen (Ressourcenplanung, Haushaltsführung, Überwachung der aufgewendeten Zeit) fast abgeschlossen ist. Diese Instrumente werden es ermöglichen, die mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen des Instituts verbundenen Ausgaben, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, objektiv von den Kosten seiner gewinnorientierten Tätigkeiten (in erster Linie Ausgrabungen) zu unterscheiden, um den Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern nicht zu verzerren. Die daraus resultierende bessere Kenntnis der Kosten und Nettoerlöse für jede Tätigkeit sind auch ein wichtiger Hebel zur Verbesserung der Verwaltung des Instituts. Auch interne Buchführungs- und Haushaltskontrollverfahren wurden schrittweise eingeführt“ ([49]).

(168) Die französischen Behörden erklären ferner, dass die Wettbewerbsbehörde entgegen den Behauptungen von EVEHA in ihrer Entscheidung von 2017 ([50]) nicht festgestellt habe, dass das INRAP gegen das Wettbewerbsrecht verstoßen habe, und daher auch keine Sanktion verhängt habe. Darüber hinaus machen die französischen Behörden geltend, dass die Wettbewerbsbehörde nicht festgestellt habe, dass es keine ordnungsgemäße Trennung der Buchführung zwischen den wirtschaftlichen und den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP gebe, sondern lediglich festgestellt habe, dass das System verbessert werden könne ([51]).

(169) Abschließend machen die französischen Behörden geltend, dass das INRAP im Zeitraum 2008-2017 über ein Buchführungssystem verfügt habe, das durch die verschiedenen Maßnahmen verbessert worden sei, die seit 2013 im Einklang mit dem durch das Dekret Nr. 2012-1246 vom 7. November 2012 über die Haushaltsführung und das öffentliche Rechnungswesen geschaffenen Rechtsrahmen ergriffen worden seien.

5.3.2. *Die Zeit nach 2018*

(170) Mit Wirkung vom 1. Januar 2018 führte das INRAP ein neues Buchführungsmodell ein, um eine noch strengere und zuverlässigere buchhalterische Trennung zwischen seinen nicht gewinnorientierten Tätigkeiten (nichtwirtschaftliche öffentliche Leistungen) und seinen gewinnorientierten Tätigkeiten (für den Wettbewerb offener Wirtschaftszweig) auf der Grundlage eines inkrementellen Kostenansatzes zu gewährleisten.

Stufe 1: Die direkten Kosten werden den Tätigkeitsbereichen und Organisationseinheiten zugeordnet. Das INRAP weist alle direkten Kosten dem entsprechenden Tätigkeitsbereich (Ausgrabungen, Bewertung, Forschung, stärkere Bekanntmachung der Archäologie usw.) und dessen Organisationseinheit (Direktionen der Zentrale, interregionale Direktionen oder archäologische Forschungszentren) zu. Der Verbrauch von Unterstützungsleistungen (Logistik, IT, Schulungen usw.) und Gemeinkosten wird den indirekten Kosten und den Strukturkosten zugeordnet.

Stufe 2: Die Tätigkeiten sind Bereichen (wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich) zugeordnet. Die Tätigkeiten sind einem Bereich zugeordnet:

Für den Wettbewerb offener wirtschaftlicher Bereich	**Nichtwirtschaftlicher Bereich**	**Keinem der beiden Bereiche zuzuweisen**
Ausgrabungskosten, Gesetz von 2003	Bewertungskosten, Gesetz von 2003	Indirekte Kosten
Kosten für Fachberatung und Schulung	Bewertungskosten, Gesetz von 2001*	Strukturelle Kosten
	Ausgrabungskosten, Gesetz von 2001*	Steuern
	Werbungskosten	
	Forschungskosten	
	Kosten im Zusammenhang mit vom INRAP geplanten Ausgrabungen**	

([49]) Jahresbericht 2016 des Rechnungshofs, S. 566.
([50]) Siehe Fußnote 29.
([51]) Die Wettbewerbsbehörde erwähnt das Fehlen „uneingeschränkt zufriedenstellender Buchführungsinstrumente“ und verbleibende „Mängel“ in der Buchführung des INRAP.

Stufe 3: Kosten für Unterstützungsfunktionen und Gemeinkosten werden verarbeitet. Diese Phase, in der indirekte Kosten und Gemeinkosten verarbeitet werden, umfasst zwei Schritte:

— Erstens weist das INRAP die indirekten Betriebskosten allen archäologischen Tätigkeiten zu, bei denen sie entstehen, und zwar auf der Grundlage der Anzahl der für jede Tätigkeit gebundenen Personentage.

— In einem zweiten Schritt weist es dann die allgemeinen Gemeinkosten zu, einschließlich der Kosten des Hauptsitzes und der zentralen Unterstützungsfunktionen, bei denen es sich um Kosten handelt, die dem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Bereich gleichermaßen entstehen. Sie werden nach dem Grenzkostenansatz unter Verwendung eines spezifischen Zuweisungsschlüssels zugewiesen. Gemeinkosten, die nicht direkt zugewiesen werden können, werden in einem Verhältnis von […] % für den wirtschaftlichen Bereich, der dem Wettbewerb gegenüber offen ist, und […] % für den nichtwirtschaftlichen Bereich aufgeschlüsselt. Dieses Verhältnis wird durch Kombination zweier Kriterien berechnet: ein externes Kriterium auf der Grundlage eines Referenzwerts von 12 privaten Wettbewerbern und ein internes Kriterium für Unterstützungstätigkeiten. Die Verhältniszahl von […] % entspricht dem Durchschnitt dieser beiden Szenarien, was zu einer Zuweisung führt, die im Hinblick auf das Grenzkostenprinzip einer Prüfung standhält.

— Die Zuweisung der Steuerkosten erfolgt ebenfalls nach spezifischen Regeln:

  — 100 % der regionalen Gewerbesteuer (CET) werden dem wirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

  — Die Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung (CIR) wird der Tätigkeitsart „Ausgrabungen“ zugewiesen.

  — Die Lohnsummensteuer wird vollständig dem nichtwirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

Stufe 4: Zuweisung von Einnahmen. Die direkten Einnahmen werden zunächst dem Tätigkeitsbereich und der Organisationseinheit, durch den bzw. die sie erzielt wurden, zugewiesen. Die Zuwendungen werden wie folgt zugewiesen:

— Seit 2019 werden alle Betriebsbeihilfen dem nichtwirtschaftlichen Bereich zugewiesen.

— 100 % der Forschungszuwendung werden dem Tätigkeitsbereich „Forschung“ zugewiesen.

(171) In Bezug auf diesen Zeitraum weisen die französischen Behörden darauf hin, dass die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, die im Rahmen des mit dem INRAP abgeschlossenen Vertrags über die „Prüfung des Buchführungs-, Kostenrechnungs- und Zertifizierungsmodells“ als unabhängiger Wirtschaftsprüfer beauftragt wurde, in ihrer Konformitätsbescheinigung für 2018 erklärt habe, dass die Buchführung des INRAP „dem Grundsatz der getrennten Buchführung entspricht“ und „keine Quersubventionierung erkennen lässt“.

(172) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass der Wirtschaftsprüfer auch erklärt habe, dass „zukünftig die Methodik für die Zuweisung indirekter Kosten weiterentwickelt und verbessert werden muss“. Darüber hinaus erklären die französischen Behörden, dass der Wirtschaftsprüfer in seiner Konformitätsbescheinigung für 2019 diese Forderung nach einer detaillierteren Methodik für die Zuweisung indirekter Kosten nicht wiederholt habe, was beweise, dass die Methodik in der Zwischenzeit verbessert und die Empfehlung des Wirtschaftsprüfers umgesetzt worden sei.

(173) Nach Angaben der französischen Behörden kam der Wirtschaftsprüfer für 2020 erneut zu dem Schluss, dass „die Buchführung des INRAP mit dem Hauptbuch übereinstimmt, alle darin erfassten Kosten umfasst und dem Grundsatz der getrennten Buchführung entspricht“, dass „die Buchführung des INRAP den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht“ und dass „die derzeitige Darstellung der Buchführung des INRAP keine Quersubventionierung erkennen lässt“.

(174) Darüber hinaus machen die französischen Behörden geltend, dass die Buchführung, die 2018 im Rahmen der gegenüber der Wettbewerbsbehörde eingegangenen Verpflichtungen eingeführt wurde, die Einnahmen und Kosten der nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP anhand einer Methode und von Verteilungsschlüsseln ausweise, die von einem unabhängigen Beratungsunternehmen empfohlen worden wären und deren Grundsatz von der Wettbewerbsbehörde akzeptiert worden sein müsse, da sie die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch das INRAP bisher nicht infrage gestellt habe.

(175) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass gemäß dem Grundsatz der getrennten Buchführung die Kosten im Zusammenhang mit den Tätigkeiten des INRAP durch die direkte Zuweisung der Kosten der Tätigkeiten und die indirekte Zuweisung struktureller Kosten auf der Grundlage spezifischer Zuweisungsschlüssel bestimmt würden, deren Kohärenz und Relevanz einen quantitativen Kausalzusammenhang mit den Arbeitseinheiten gewährleisteten.

(176) Den französischen Behörden zufolge ermögliche die Buchführung des INRAP somit eine exakte Bestimmung der Gesamtkosten jeder einzelnen Tätigkeit des INRAP, einschließlich derjenigen des nichtwirtschaftlichen Bereichs.

(177) Die französischen Behörden bestreiten die Behauptung des Beschwerdeführers, auf die sich die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss bezieht, dass die Buchführungsmethode des INRAP verzerrt sei.

(178) Sie erklären, dass sie nicht nur über den zwischen der Buchführung und der Höhe der öffentlichen Subventionen hergestellten Zusammenhang, sondern auch über die unbegründete Behauptung eines angeblich übermäßig hohen Niveaus öffentlicher Zuwendungen überrascht seien. Die Höhe dieser Zuwendungen werde vom Ministerium für Kultur unter Berücksichtigung des operativen und finanziellen Bedarfs geschätzt, der sich aus dem gemeinwirtschaftlichen Auftrag des INRAP ergebe. Diese Schätzung wird dann dem Parlament vorgelegt, das sie in Form von Haushaltsmitteln annimmt, die in ein Haushaltsgesetz aufgenommen werden. Die an den nichtwirtschaftlichen Bereich des INRAP gezahlten Betriebskostenzuschüsse blieben in den Haushaltsjahren 2018, 2019 und 2020 auf einem stabilen Niveau (ohne Unterstützung im Zusammenhang mit COVID-19).

(179) Nach Ansicht der französischen Behörden ist die Behauptung des Beschwerdeführers umso unzutreffender, als sich diese Zuwendungen für diese drei Geschäftsjahre als zur Deckung aller durch die Tätigkeiten dieses Bereichs verursachten Kosten unzureichend erwiesen hätten, sodass die Verbindlichkeiten durch die Einnahmen des wirtschaftlichen Bereichs gedeckt worden seien ([52]).

(180) Darüber hinaus machen die französischen Behörden geltend, dass der Rechnungshof als unabhängiges Gericht dafür zuständig sei, die öffentlichen Finanzen nach den geltenden nationalen und europäischen Standards, einschließlich der Buchführungsstandards, zu beurteilen, zu prüfen und zu bewerten (siehe das in Erwägungsgrund 169 genannte Dekret von 2012).

(181) Der Rechnungshof hat jedoch kein Verfahren gegen das INRAP eingeleitet. Vielmehr hat der Rechnungshof, wie bereits erwähnt, in seinem Jahresbericht 2016 auf die Verbesserung des Buchführungssystems des INRAP hingewiesen.

(182) Darüber hinaus weisen die französischen Behörden darauf hin, dass die interne Risikokontrollstelle des Ministeriums für Kultur (MCIMR) im Jahr 2020 die Bemühungen des INRAP zur Aufrechterhaltung und Verbesserung seines internen Kontrollansatzes begrüßt habe. In diesem Sinne stellte der Allgemeine Wirtschafts- und Finanzprüfungsdienst (*Contrôle Général Économique et Financier* — CGefi), der u. a. gemäß dem Dekret Nr. 2017-510 vom 7. April 2017 und dem Dekret Nr. 2012-1246 vom 7. November 2012 Kontroll-, Prüfungs- und Beratungsaufgaben unter der Aufsicht des Ministers für Wirtschaft und Finanzen wahrnimmt, im Jahr 2021 fest, dass die vom INRAP durchgeführte interne Haushalts- und Buchführungskontrolle zur Gewährleistung der Qualität der erstellten Abschlüsse wirksam gewesen sei, und wies auf den hohen Standard der internen Kontrollvorkehrungen des INRAP hin.

(183) Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen machen die französischen Behörden geltend, dass das INRAP, das die gesetzlichen und regulatorischen Buchführungsstandards bereits vor 2018 eingehalten habe, das bestehende Buchführungssystem weiter gestärkt und verfeinert habe, um den wachsenden Anforderungen, einschließlich den von der Wettbewerbsbehörde im Jahr 2018 auferlegten Anforderungen, gerecht zu werden und so genau wie möglich zwischen den Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit seinen aus öffentlichen Mitteln finanzierten gemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten und den Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Tätigkeiten zu unterscheiden, wie aus den Erklärungen der Wirtschaftsprüfer hervorgehe.

5.4. **Keine Quersubventionierung sowie Vereinbarkeit der strittigen Maßnahmen**

5.4.1. *Frankreichs Argument für das Nichtvorliegen einer Quersubventionierung*

(184) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss erklären die französischen Behörden, dass es gemäß den hinsichtlich der Beweislast im Bereich der staatlichen Beihilfen geltenden Grundsätzen Sache der Europäischen Kommission sei, das Vorliegen einer Beihilfe nachzuweisen.

(185) Nach Ansicht der französischen Behörden habe das Gericht der Europäischen Union festgestellt, dass die belastenden Nachweise und die Begründung eines Kommissionsbeschlusses ermöglichen müssten, dass „die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann“ ([53]). Sie erklären ferner, dass sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergebe, dass die Kommission sich „vergewissern [muss], dass die Informationen, über die sie verfügt, auch wenn sie unvollständig und fragmentarisch sind […], eine hinreichende Grundlage für die Annahme bilden“ ([54]), dass eine Beihilfe gewährt wurde.

([52]) Nach Angaben der französischen Behörden wurden im Rahmen der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP im Zeitraum 2018-2020 Verluste in Höhe von 1,88 Mio. EUR erwirtschaftet.

([53]) Urteil des Gerichts vom 14. Juli 2016, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, T-143/12, ECLI:EU:T:2016:406, Rn. 59.

([54]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 2009, Kommission der Europäischen Gemeinschaften/MTU Friedrichshafen GmbH, C-520/07 P, ECLI:EU:C:2009:557, Rn. 56.

(186) Den französischen Behörden zufolge hat der Gerichtshof in Bezug auf den Nachweis des Vorliegens einer Quersubventionierung klargestellt, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass „mangels einer getrennten Buchführung für ihre verschiedenen Tätigkeiten die Gefahr von Quersubventionierungen bestand […]; dies zu prüfen ist ebenfalls Sache des vorlegenden Gerichts“ ([55]).

(187) Den französischen Behörden zufolge könne jedoch angesichts der Tatsache, dass das INRAP tatsächlich über ein Buchführungssystem für seine wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten verfügte — auch wenn die französischen Behörden selbst einräumen, dass es unvollkommen sei — kein Kausalzusammenhang zwischen der bestehenden, aber unvollkommenen Buchführung und dem Vorliegen einer Quersubventionierung festgestellt werden.

(188) So machen die französischen Behörden geltend, dass die Tatsache, dass der Rechnungshof oder die Wettbewerbsbehörde darauf hingewiesen hätten, dass die Buchführung des INRAP verbessert werden könne, in keiner Weise einen Beweis für eine Quersubventionierung darstelle.

(189) In diesem Zusammenhang weisen sie darauf hin, dass das Gericht entschieden habe, dass „entgegen der Auffassung der Kläger aus der von der Kommission an die französische Regierung gerichteten Aufforderung, die Buchführung von La Poste künftig besser zu gestalten, nicht zu schließen [sei], dass die Kommission beim Erlass der angefochtenen Entscheidung das Vorliegen einer Quer-Subvention anerkannt hätte“ ([56]).

5.4.1.1. Vereinbarkeit der Finanzierung auf der Grundlage von Artikel 53 AGVO

(190) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss erklären die französischen Behörden, dass das Ziel der Erhaltung des kulturellen Erbes dazu geführt haben könnte, dass dem INRAP eine staatliche Beihilfe gewährt wurde — wenn auch nur in Bezug auf einen geringen Teil der Kosten seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten.

(191) Die französischen Behörden machen jedoch geltend, dass sie entgegen der Stellungnahme von EVEHA in Reaktion auf den Einleitungsbeschluss keinen strikten und erforderlichen Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen im Sinne des DAWI-Beschlusses nachweisen müssen ([57]).

(192) Da die französischen Behörden der Ansicht waren, dass die für die wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP gewährten Mittel als staatliche Beihilfen eingestuft werden könnten, wiesen sie sie nach Artikel 53 AGVO und insbesondere auf der Grundlage der Rahmenregelung SA.42681, die zur Durchführung von Artikel 53 der AGVO erlassen wurde, aus.

(193) In diesem Zusammenhang weisen die französischen Behörden darauf hin, dass nach Artikel 53 der AGVO Beihilfen für die Erhaltung des kulturellen Erbes mit dem Binnenmarkt vereinbar seien. Die französischen Behörden machen geltend, dass Artikel 53 Absatz 2 Buchstabe b der AGVO „materielles Erbe einschließlich aller Formen beweglichen oder unbeweglichen kulturellen Erbes und archäologischer Stätten, Denkmäler, historischer Stätten und Gebäude, Naturerbe, das mit Kulturerbe zusammenhängt oder von der zuständigen Behörde eines Mitgliedstaats förmlich als Kultur- oder Naturerbe anerkannt ist“, betreffe.

(194) Außerdem, so führen sie aus, sei in Artikel 53 Absatz 3 der AGVO vorgesehen, dass die Beihilfen konkret in Form von „b) Betriebsbeihilfen“ gewährt werden können, ein Grundsatz, den EVEHA in ihrer Stellungnahme infrage zu stellen scheine.

(195) Nach Angaben der französischen Behörden fiele die an das INRAP in Form einer Betriebsbeihilfe gezahlte Beihilfe in Bezug auf die beihilfefähigen Kosten hauptsächlich unter Artikel 53 Absatz 5 Buchstaben d, e und f der AGVO. Insbesondere ermöglichte sie die Finanzierung der Kosten für die Anmietung und Ausstattung der Räumlichkeiten, die für die Durchführung archäologischer Ausgrabungen im gesamten nationalen Hoheitsgebiet erforderlich seien, sowie der Personalkosten zur Sicherstellung der Verfügbarkeit aller wissenschaftlichen Fachgebiete und ständigen Teams, um die Einsatzfähigkeit im gesamten Hoheitsgebiet und in allen Umgebungen zu gewährleisten.

([55]) Urteil des Gerichtshofs vom 10. Juni 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, ECLI:EU:C:2010:335, Rn. 50.
([56]) Urteil des Gerichts vom 25. März 1998, FFSA u. a./Kommission, C-174/97 P, ECLI:EU:T:1998:130, Rn. 193.
([57]) Beschluss der Kommission 2012/21/EU vom 20. Dezember 2011 über die Anwendung von Artikel 106 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (ABl. L 7 vom 11.1.2012, S. 3).

(196) Folglich machen die französischen Behörden geltend, dass Artikel 53 der AGVO und die Rahmenregelung SA.42681 entgegen dem Vorbringen von EVEHA in seiner Stellungnahme eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Finanzierung von Betriebskosten von INRAP darstellten, da die anderen Bedingungen offenbar erfüllt seien.

(197) Darüber hinaus betonen die französischen Behörden, dass die gewährte Beihilfe die in Artikel 53 Absätze 6 und 7 AGVO festgelegten Voraussetzungen für die Beihilfeintensität erfülle, wonach der Beihilfeempfänger die Möglichkeit habe, einen angemessenen Gewinn einzukalkulieren. Den französischen Behörden zufolge könne der angemessene Gewinn angesichts der geringen operativen Marge ([58]) des INRAP (in Anbetracht seiner Einnahmen) von [0,5-2,0] %, deren „sehr begrenzten" Charakter die Kommission in Erwägungsgrund 93 des Einleitungsbeschlusses feststellt, nicht bestritten werden.

5.4.1.2. Vereinbarkeit der Maßnahme auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV

(198) Hilfsweise erklären die französischen Behörden, dass ungeachtet der möglichen Anwendbarkeit der Rahmenregelung SA.42681, die auf der Grundlage von Artikel 53 der AGVO freigestellt sei, die von der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss dargelegten Bemerkungen zur möglichen Vereinbarkeit der dem INRAP auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d gewährten Beihilfe wohlbegründet seien.

(199) Die französischen Behörden führen aus, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV vorsieht, dass Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigten, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden könnten.

(200) Die französischen Behörden weisen darauf hin, dass es Sache der Mitgliedstaaten sei, zu bestimmen, welche Projekte und Maßnahmen sich auf die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes bezögen.

(201) Sie erklären, dass unabhängig vom Umfang oder Kontext jede vom INRAP durchgeführte Maßnahme, sei es im nichtwirtschaftlichen oder im wirtschaftlichen Bereich, vor Ort und während aufeinanderfolgender Studienphasen zur Erhaltung des archäologischen Erbes und zu kulturpolitischen Zielen, darunter auch durch die allgemeine Verbesserung der wissenschaftlichen Erkenntnisse, sowie zum Schutz und damit zur Förderung des archäologischen Erbes beitrage.

(202) Sie machen geltend, dass die Finanzierung, ohne die das INRAP seine Aufgaben nicht erfüllen könnte, ausschließlich der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes diene.

(203) Sie vertreten die Auffassung, dass die Finanzierung erforderlich sei, damit das INRAP seinen Auftrag, das archäologische Erbe zu schützen, zu fördern und zu sichern, erfüllen könne. Zudem sei sie geeignet und angemessen. Ohne diese Finanzierung wäre das INRAP — das als Marktteilnehmer letzter Instanz zur Durchführung von Ausgrabungen verpflichtet sei — nicht in der Lage, die mit diesen Verpflichtungen verbundenen Kosten allein auf der Grundlage der Einnahmen aus seinen archäologischen Ausgrabungstätigkeiten zu tragen. Daraus folge, dass ohne diese Finanzierung ein Teil der vom INRAP verfolgten Aufgaben des Schutzes, der Förderung und der Sicherung des archäologischen Erbes langfristig nicht nachhaltig wäre.

(204) Die dem INRAP gewährten Mittel entsprächen so weit wie möglich seinem Haushalts-, Finanz- und operativen Bedarf. Vor der Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens hatten die französischen Behörden argumentiert, dass die operative Marge (auf der Grundlage der Einnahmen des INRAP) für den Zeitraum 2008-2020 sehr begrenzt gewesen sei und sich nur auf [0,5-2,0] % belaufen und damit einem Saldo von […] Mio. EUR entsprochen habe. Den französischen Behörden zufolge ist das INRAP daher hinsichtlich der Durchführung aller seiner Tätigkeiten nicht durch öffentliche Mittel „überfinanziert".

(205) Während des förmlichen Prüfverfahrens übermittelten die französischen Behörden für den Zeitraum 2008-2021 auch detaillierte Daten zu den Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP:

([58]) Die operative Marge wird wie folgt berechnet: Operative Marge = (Einnahmen – Kosten)/Einnahmen.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben des INRAP im nichtwirtschaftlichen Bereich im Zeitraum 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	INSGESAMT
ÖFFENTLICHE FINANZIERUNG DES NICHTWIRTSCHAFTLICHEN BEREICHS															
Zugewiesene Steuer (RAP) Nichtwirtschaftliche Tätigkeit des INRAP	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Betriebskostenzuschuss des Kulturministeriums Nichtwirtschaftliche Tätigkeit des INRAP	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zuschuss, sonstige öffentliche Einrichtungen INRAP-spezifische Forschungs- und Verbreitungsprojekte	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Finanzierung insgesamt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
AUSGABEN IM NICHTWIRTSCHAFTLICHEN BEREICH															
Bewertungen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Vorgänge im Jahr 2001	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Forschung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Förderung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Forschungs- und Erhaltungszentren	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Ausgaben insgesamt	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
									Gleichgewicht im nichtwirtschaftlichen Bereich:						[…]

Tabelle 5

Einnahmen und Ausgaben des INRAP im wirtschaftlichen Bereich im Zeitraum 2008-2021

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	INSGESAMT
EINNAHMEN DES WIRTSCHAFTSZWEIGS															
Ausgrabungen, Gesetz von 2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Von der AFAN durchgeführte Ausgrabungen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Wissenschaftliche Dienstleistungen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Fachliche Beratung und Schulung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	
Zwischensumme	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen	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
Gesamteinnahmen des wirtschaftlichen Bereichs	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
AUSGABEN DES WIRTSCHAFTLICHEN BEREICHS															
Ausgrabungen, Gesetz von 2003	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Von der AFAN durchgeführte Ausgrabungen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Wissenschaftliche Dienstleistungen	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Fachliche Beratung und Schulung	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Zwischensumme	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Steuergutschrift für Forschung (CIR)	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Gesamtausgaben nach Berücksichtigung des CIR	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
												Gleichgewicht im wirtschaftlichen Bereich:			[…]

(206) Aus den von den französischen Behörden vorgelegten Informationen geht auch hervor, dass sich der Saldo (verstanden als Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben) des wirtschaftlichen Bereichs des INRAP im Zeitraum 2008-2021 auf rund […] Mio. EUR belaufe, was eine Betriebsmarge von [2,8-4,6] % über den gesamten Zeitraum ergebe.

(207) Darüber hinaus erklären die französischen Behörden, dass die Finanzierung der Tätigkeiten des INRAP die Handels- und Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtige, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufe.

(208) Nach Angaben der französischen Behörden hat sie nur sehr begrenzte Auswirkungen auf den Handel, zumal es sich ihrem Wesen nach um Aufgaben und Dienstleistungen handele, die in hohem Maße national seien, sowie um Aufgaben, die Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen verursachen. Die negativen Auswirkungen auf den Markt seien äußerst begrenzt, wie die von der INRAP auf dem Ausgrabungsmarkt in Rechnung gestellten Preise belegten, die laut den französischen Behörden entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers weder die Handelsbedingungen beeinträchtigten noch auf Verdrängungspreise hinausliefen oder einen Verdrängungseffekt hätten, zumal sie im Überprüfungszeitraum im Durchschnitt höher seien als die Preise, die von anderen Marktteilnehmern im Bereich der präventiven Archäologie in Rechnung gestellt würden. In diesem Zusammenhang machen die französischen Behörden geltend, dass das INRAP im Rahmen seiner wettbewerbsorientierten Tätigkeiten darauf bedacht sei, dass etwaige Gewinne aus jeder Tätigkeit angemessen blieben. Sie erklären, dass das INRAP im Anschluss an die Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017 ein Instrument zur Berechnung seiner Margen je Tätigkeit vor der Einreichung seiner Angebote für Ausgrabungsverträge eingeführt habe. Dieses Instrument ermögliche eine Standardisierung der Methodik und stelle gleichzeitig sicher, dass das INRAP automatisch einen Gewinn erziele. Somit stelle das INRAP für jede Tätigkeit sicher, dass die prognostizierte Nettomarge alle Kosten in vollem Umfang berücksichtige. Laut den französischen Behörden folgt daraus, dass das INRAP niemals in der Lage kann, mit Verdrängungspreisen zu arbeiten.

(209) Was den Beitrag zum Ziel von gemeinsamem Interesse betrifft, so besteht nach Ansicht der französischen Behörden kein Zweifel daran, dass die positiven Auswirkungen etwaige negative Auswirkungen bei Weitem überwiegen, da es um die Verfolgung eines legitimen Ziels von allgemeinem Interesse in Form der Erhaltung des archäologischen Erbes gehe, für das die Mitgliedstaaten die bereitzustellenden Mittel selbst festlegen würden und dessen Bedeutung auch im AEUV anerkannt werde, beispielsweise in Artikel 36 in Bezug auf nationales Kulturgut von archäologischem Wert.

(210) So kommen die französischen Behörden zu dem Schluss, dass alle Vereinbarkeitskriterien von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d in Bezug auf die dem INRAP gewährten Mittel erfüllt seien.

6. BEURTEILUNG DER STRITTIGEN MAßNAHMEN

6.1. Bestimmung der strittigen Maßnahmen

(211) Die beiden strittigen Maßnahmen, d. h. i) eine mögliche Quersubventionierung zwischen den nichtwirtschaftlichen und den wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP und ii) Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, werden in den Abschnitten 3.1.1 und 3.1.2 dieses Beschlusses beschrieben.

(212) Nach der Einleitung des Verfahrens gingen bei der Kommission keine Stellungnahmen seitens EVEHA oder Frankreich ein, die die Bestimmung dieser Maßnahmen infrage stellten.

(213) Daher führte die Kommission die folgende Analyse durch.

6.2 Bestehen einer staatlichen Beihilfe

(214) Nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 1 AEUV „sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen".

(215) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden kann, müssen daher die folgenden vier Kriterien erfüllt sein:

a) Die Maßnahme muss dem Staat zurechenbar sein und aus staatlichen Mitteln gewährt werden,

b) die Maßnahme muss selektiv sein und einem Unternehmen zugutekommen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt,

c) die Maßnahme muss einen wirtschaftlichen Vorteil gewähren und

d) die Maßnahme muss den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

(216) Da diese Kriterien kumulativ sind, kann, wenn eines dieser Kriterien nicht erfüllt ist, eine Maßnahme nicht als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV eingestuft werden.

6.2.1. *Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen in Verbindung mit präventiven archäologischen Ausgrabungen*

6.2.1.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

(217) Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Unternehmen jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von der Rechtsform der Einheit und der Art ihrer Finanzierung ([59]). Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt somit einzig und allein von der Art ihrer Tätigkeiten ab. Der Gerichtshof hat betont, dass jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter und Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt ([60]).

([59]) Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74.

([60]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7, das Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36, und das Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 75.

(218) Wie in den Erwägungsgründen 19 bis 21 dargelegt, wurde der Markt für präventive archäologische Ausgrabungen durch das Gesetz Nr. 2003-707 vom 1. August 2003 für den Wettbewerb geöffnet. Gemäß Artikel L. 523-8 des Kulturerbegesetzes können Projektträger einen der folgenden Marktteilnehmer auswählen, um eine staatliche Anordnung umzusetzen: i) das INRAP, ii) eine lokale oder regionale archäologische Dienststelle oder iii) jede andere öffentliche oder private Einrichtung, sofern ihr wissenschaftliches Fachwissen staatlich akkreditiert ist.

(219) Die Kommission stellt fest, dass das INRAP gebührenpflichtige Dienstleistungen auf dem deregulierten Markt für präventive archäologische Ausgrabungen anbietet, um Projektträgern zu ermöglichen, vor der Durchführung von Entwicklungsprojekten staatlichen Anordnungen nachzukommen ([61]).

(220) Die präventiven archäologischen Ausgrabungsarbeiten des INRAP sind folglich wirtschaftliche Tätigkeiten. Diese Einstufung als wirtschaftliche Tätigkeit wurde sowohl von der Wettbewerbsbehörde in ihrer Entscheidung vom 1. Juni 2017 ([62]) als auch von ihrem Vorgänger (der Wettbewerbskommission, dem *Conseil de la Concurrence*) in ihrer Stellungnahme vom 19. Mai 1998 zu AFAN, der Vorgängereinrichtung des INRAP ([63]), anerkannt.

(221) Somit besteht kein Zweifel daran, dass das INRAP auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen tatsächlich ein Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

(222) Diese Schlussfolgerung, zu der die Kommission bereits in ihrem Einleitungsbeschluss gelangt war, wird von den französischen Behörden nicht bestritten.

6.2.1.2. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat

(223) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV können allein staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahmen eine staatliche Beihilfe darstellen. Die Gewährung eines Vorteils direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln und die Zurechenbarkeit einer solchen Maßnahme zum Staat sind zwei getrennte Voraussetzungen, die beide erfüllt sein müssen, um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe nachzuweisen ([64]).

(224) Erstens, was das Kriterium der Zurechenbarkeit an den Staat betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Finanzierung des INRAP in Artikel L. 524-1 des Kulturerbegesetzes vorgesehen ist ([65]). Darüber hinaus werden die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen vom Ministerium für Kultur gewährt.

(225) Es besteht folglich kein Zweifel daran, dass die Maßnahme dem Staat zuzurechnen ist.

(226) Zweitens ist in Bezug auf das Kriterium der staatlichen Mittel darauf hinzuweisen, dass staatliche Mittel alle Mittel des öffentlichen Sektors umfassen ([66]). Die Übertragung staatlicher Mittel kann u. a. in Form von direkten Zuschüssen, Darlehen, Garantien, Beteiligungen am Kapital von Unternehmen sowie Sachleistungen erfolgen ([67]). Direkte Zuwendungen, die von einer öffentlichen Einrichtung gewährt werden, sind ihrer Natur nach staatliche Mittel.

(227) Somit ist die strittige Maßnahme, die potenzielle Beihilfen für den wirtschaftlichen Bereich betrifft, dem französischen Staat zuzurechnen und wird aus staatlichen Mitteln gewährt.

(228) Diese Schlussfolgerung, zu der die Kommission bereits in ihrem Einleitungsbeschluss gelangt war, wird von den französischen Behörden nicht bestritten.

([61]) Siehe hierzu die Erwägungsgründe 19 bis 20 des vorliegenden Beschlusses.

([62]) Siehe Rn. 57 der Entscheidung der Wettbewerbsbehörde vom 1. Juni 2017: „[…] präventive archäologische Ausgrabungen, deren Ziele und Verfahren sich von denen der anderen Phasen des archäologischen Prozesses unterscheiden, stellen […] eine wirtschaftliche Tätigkeit dar, die durch das Gesetz von 2003 genau definiert und umschrieben ist."

([63]) Stellungnahme Nr. 98-A-07 des Wettbewerbsgremiums vom 19. Mai 1998 zu einem Ersuchen um Abgabe einer Stellungnahme zur Anwendung der Vorschriften des nationalen und des EU-Wettbewerbsrechts auf präventive archäologische Ausgrabungen: „Die Durchführung präventiver archäologischer Ausgrabungen ist eine wirtschaftliche Tätigkeit."

([64]) Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 24, und das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. April 2006, Deutsche Bahn AG/Kommission, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, Rn. 103.

([65]) Siehe Erwägungsgrund 35 dieses Beschlusses.

([66]) Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194, Rn. 56.

([67]) Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 262 vom 19.7.2016, S. 1, Rn. 51).

6.2.1.3. Selektivität der Maßnahme

(229) Eine Maßnahme muss selektiv sein, das heißt sie muss im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, damit sie als staatliche Beihilfe erachtet wird.

(230) Nur dem INRAP wurden Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen gewährt, obwohl andere Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV im selben Bereich tätig sind wie das INRAP. Da es sich um eine Einzelbeihilfe handelt, wird davon ausgegangen, dass sie selektiv ist ([68]). Das INRAP ist die einzige Einrichtung, die diese Zuwendungen erhält. Daher handelt es sich um eine selektive Maßnahme im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV. Diese Schlussfolgerung, zu der die Kommission bereits in ihrem Einleitungsbeschluss gelangt war, wird von den französischen Behörden nicht bestritten.

6.2.1.4. Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils

(231) Ein wirtschaftlicher Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter marktüblichen Bedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht hätte erhalten können ([69]). Sowohl die Gewährung positiver wirtschaftlicher Vorteile als auch wirtschaftliche Entlastung ([70]) können einen Vorteil darstellen. Der letztere Aspekt ist eine weit gefasste Kategorie, unter die jede Verminderung von Belastungen fällt, die ein Unternehmen normalerweise zu tragen hat ([71]).

(232) Um festzustellen, ob ein Vorteil vorliegt, sollte die finanzielle Lage des Unternehmens nach der Maßnahme mit der finanziellen Lage verglichen werden, in der es sich befände, wenn die Maßnahme nicht durchgeführt worden wäre ([72]). Da es nur auf die Auswirkungen der Maßnahme auf das Unternehmen ankommt, ist unerheblich, ob der Vorteil für das Unternehmen verpflichtenden Charakter in dem Sinne hat, dass es nicht auf ihn verzichten oder ihn nicht ablehnen könnte ([73]).

(233) Bei Kosten, die durch vom Staat auferlegte rechtliche Verpflichtungen entstehen, kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie zu den mit der wirtschaftlichen Tätigkeit zwangsläufig verbundenen Kosten zu zählen sind, sodass dem Unternehmen durch einen Ausgleich für diese Kosten ein wirtschaftlicher Vorteil gewährt wird ([74]). Das Vorliegen eines Vorteils ist daher im Prinzip nicht ausgeschlossen, wenn die Vergünstigung nicht über den Ausgleich für die durch die auferlegten rechtlichen Verpflichtungen entstehenden Kosten hinausgeht. Dies gilt auch für die Entlastung von Kosten, die dem Unternehmen ohne den von der staatlichen Maßnahme ausgehenden Anreiz nicht entstanden wären, weil es seine Tätigkeit dann anders strukturiert hätte.

(234) Im vorliegenden Fall besteht die Maßnahme in einer jährlichen Zuwendung, mit der das INRAP für Verluste entschädigt wird, die ihm aufgrund der ihm in seiner Eigenschaft als Marktteilnehmer letzter Instanz für präventive archäologische Ausgrabungen auferlegten Verpflichtungen entstanden sind. Folglich verschafft der Ausgleich dieser Kosten dem INRAP grundsätzlich einen wirtschaftlichen Vorteil.

(235) Der wirtschaftliche Vorteil ergibt sich daraus, dass das INRAP von bestimmten wirtschaftlichen Belastungen entlastet wird, die sein Haushalt zu tragen gehabt hätte, und von Finanzeinnahmen profitiert, die es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Diese Schlussfolgerung, zu der die Kommission bereits in ihrem Einleitungsbeschluss gelangt war, wird von den französischen Behörden nicht bestritten.

([68]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, Rn. 60.

([69]) Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, SFEI u. a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60; Urteil des Gerichtshofs vom 29. April 1999, Spanien/Kommission, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

([70]) Z. B. Steuervergünstigungen oder Ermäßigungen der Sozialversicherungsbeiträge.

([71]) Urteil des Gerichtshofs vom 15. März 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, ECLI:EU:C:1994:100, Rn. 13, Urteil des Gerichtshofs vom 19. September 2000, Deutschland/Kommission, C-156/98, ECLI:EU:C:2000:467, Rn. 25, Urteil des Gerichtshofs vom 19. Mai 1999, Italien/Kommission, C-6/97, ECLI:EU:C:1999:251, Rn. 15, und Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2005, Heiser, C-172/03, ECLI:EU:C:2005:130, Rn. 36.

([72]) Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974, Italien/Kommission, C-173/73, ECLI:EU:C:1974:71, Rn. 13.

([73]) Entscheidung 2004/339/EG der Kommission vom 15. Oktober 2003 über die Maßnahmen, die Italien zugunsten von RAI SpA durchgeführt hat (ABl. L 119 vom 23.4.2004, S. 1), Erwägungsgrund 69; Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly vom 26. November 1998, Frankreich/Kommission, C-251/97, ECLI:EU:C:1998:572, Rn. 26.

([74]) Urteil des Gerichts vom 25. März 2015, Belgien/Kommission, T-538/11, ECLI:EU:T:2015:188, Rn. 74 bis 78.

(236) In ihrer Stellungnahme machen die französischen Behörden geltend, dass es sich bei dem Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen nicht um einen Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne des Altmark-Urteils handele, sondern um eine Betriebsbeihilfe gemäß Artikel 53 der AGVO. Mit dieser Argumentation akzeptieren die französischen Behörden implizit, dass die Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen dem INRAP einen wirtschaftlichen Vorteil verschafft (nur staatliche Beihilfen fallen unter die AGVO).

(237) Wie die Kommission jedoch in ihrem Einleitungsbeschluss feststellte, könnte der wirtschaftliche Vorteil im Falle von Zuwendungen, die als Ausgleich für gemeinwirtschaftliche Leistungen gewährt werden, hilfsweise und der Vollständigkeit halber vor dem Hintergrund des Altmark-Urteils ([75]) bewertet werden. In diesem Urteil wurde festgestellt, dass die Gewährung eines Vorteils im Zusammenhang mit Ausgleichsleistungen für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen ausgeschlossen werden könnte, wenn vier kumulative Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.

2. Die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen.

3. Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken.

4. Die Höhe des erforderlichen Ausgleichs ist, wenn die Wahl des mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betrauten Unternehmens nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten bestimmt worden, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen zu tragen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.

(238) Aufgrund des kumulativen Charakters der im Altmark-Urteil genannten Voraussetzungen genügt es, dass eine der Voraussetzungen nicht erfüllt ist, damit der Ausgleich eine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

(239) Unbeschadet der Analyse der übrigen Voraussetzungen liegt es auf der Hand, dass zumindest das vierte Kriterium nicht erfüllt ist, da das INRAP nicht im Wege eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge mit seinen Aufgaben betraut wurde und es keinen Nachweis dafür gibt, dass die Höhe des Ausgleichs den Kosten eines gut geführten Unternehmens entspricht.

(240) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen dem INRAP einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV verschaffen.

6.2.1.5. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel

(241) Ist eine vom Staat gewährte Maßnahme geeignet, die Wettbewerbsposition des Empfängers gegenüber seinen Wettbewerbern zu stärken, so wird sie als Maßnahme erachtet, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht ([76]).

(242) In der Praxis wird daher allgemein eine Wettbewerbsverfälschung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV festgestellt, wenn der Staat einem Unternehmen in einem liberalisierten Wirtschaftszweig, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte, einen finanziellen Vorteil gewährt ([77]).

(243) Wie in den Erwägungsgründen 19 bis 21 dargelegt, wurde der Markt für präventive archäologische Ausgrabungen durch das Gesetz Nr. 2003-707 vom 1. August 2003 für den Wettbewerb geöffnet. Daher ist jeder finanzielle Vorteil, der dem INRAP im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten gewährt wird (z. B. die Gewährung von Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen), zumindest seit dem 1. August 2003 geeignet, seine Wettbewerbsposition gegenüber anderen Marktteilnehmern im Bereich der präventiven Archäologie zu stärken.

([75]) Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, Rn. 87-95.

([76]) Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 11; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2000, Alzetta, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97 usw., ECLI:EU:T:2000:151, Rn. 80.

([77]) Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2000, Alzetta, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97 usw., ECLI:EU:T:2000:151, Rn. 141 bis 147; Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

(244) Was das Kriterium einer Beeinträchtigung des Handels anbelangt, so ist es nach ständiger Rechtsprechung nicht erforderlich nachzuweisen, dass sich die Beihilfe tatsächlich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkt, sondern lediglich, ob sie geeignet ist, Auswirkungen auf diesen Handel zu haben ([78]).

(245) Nach dem Gesetz Nr. 2003/707 vom 1. August 2003 ist es Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten gestattet, in den französischen Markt einzutreten. Daher ist der finanzielle Vorteil, den das INRAP durch die Gewährung von Beihilfen in einem wirtschaftlichen Bereich in Form von Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen erlangt, geeignet, den Marktzugang für diese Marktteilnehmer zu erschweren und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Diese Schlussfolgerung, zu der die Kommission bereits in ihrem Einleitungsbeschluss gelangt war, wird von den französischen Behörden nicht bestritten.

6.2.1.6. Schlussfolgerung zur Einstufung der Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen als Beihilfe

(246) Im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens sind bei der Kommission keine Stellungnahmen eingegangen, die ihre Einschätzung ändern würden, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen als staatliche Beihilfen einzustufen sein sollten.

(247) Aus all diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen eine staatliche Beihilfe zugunsten des INRAP darstellen.

6.2.2. *Mögliche Quersubventionierung zwischen den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP, die vom Staat subventioniert werden, und seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten*

6.2.2.1. Trennung der Buchführung durch das INRAP

(248) Wie von EVEHA erläutert (siehe Erwägungsgrund 86), stellt eine mögliche Quersubventionierung zwischen den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP und seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten den Kern der Beschwerde dar.

(249) In ihrem Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission detaillierte Zweifel angesichts des Fehlens einer Trennung in der Buchführung, die eine Quersubventionierung zwischen den „nichtwirtschaftlichen" Tätigkeiten des INRAP und seinen „wirtschaftlichen" Tätigkeiten ausschließen würde. Hinsichtlich dieser fehlenden Trennung gelangte sie jedoch nicht zu einer endgültigen Schlussfolgerung und auch nicht zu einer Antwort auf die Frage, ob dem INRAP auf diese Weise eine staatliche Beihilfe hätte gewährt werden können.

(250) Angesichts der Schwierigkeiten, die Angemessenheit des vom INRAP eingeführten Buchführungssystems zu überprüfen, nahm die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss nicht endgültig zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe aufgrund einer möglichen Quersubventionierung Stellung, wies jedoch darauf hin, dass es ihr in jedem Fall möglich sei, die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu beurteilen.

(251) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss argumentiert EVEHA jedoch (siehe Erwägungsgründe 75 ff.), dass die Kommission erst dann zur Vereinbarkeit einer Maßnahme Stellung nehmen kann, wenn sie zuvor festgestellt hat, ob diese Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt. Dieser Standpunkt wurde vom Gerichtshof in einem kürzlich ergangenen Urteil in der Rechtssache Vattenfall bestätigt ([79]).

(252) Die Kommission muss daher zunächst prüfen, ob eine staatliche Beihilfe vorliegt, bevor sie eine Entscheidung über die mögliche Vereinbarkeit einer solchen Beihilfe aufgrund einer möglichen Quersubventionierung trifft.

(253) Während des förmlichen Prüfverfahrens erhielt die Kommission diesbezügliche Stellungnahmen von EVEHA (siehe Erwägungsgrund 72), in denen EVEHA die Auffassung wiederholte, dass es zwischen 2008 und 2021 an einer zuverlässigen Trennung der Buchführung mangelte.

(254) Ebenso wurden der Kommission die Argumente der französischen Behörden (siehe Abschnitt 5.3) übermittelt, wonach das INRAP zwischen 2008 und 2018 bereits über ein Buchführungssystem verfügte, das jedoch „verbessert" werden konnte (siehe Erwägungsgrund 164), und dass das INRAP schon vor 2015 „mit der Konzeption der Buchführung befasst war, um die Qualität der Informationen über seine Kostenpreise sowie deren Struktur und variable Komponenten zu verbessern". (Siehe Erwägungsgrund 165). Die französischen Behörden verweisen auch auf eine Entscheidung der Wettbewerbsbehörde aus dem Jahr 2017 ([80]), in der nicht festgestellt wurde, dass es an einer geeigneten buchhalterischen Trennung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten „fehle", aber dennoch angemerkt wurde, dass „das System verbessert werden könnte". Schließlich weisen die französischen Behörden darauf hin, dass die Buchführung des INRAP zumindest nach

([78]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Rn. 65, und das Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., verbundene Rechtssachen C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 76.

([79]) Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2024, Kommission/Niederlande, C-40/23 P, ECLI:EU:C:2024:492, Rn. 35.

([80]) Siehe Fußnote 29.

2018 zum Ausschluss einer Quersubventionierung geeignet gewesen sei, da sie in den Vorjahren gestärkt worden sei (siehe Erwägungsgrund 170). Dies wurde insbesondere von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft festgestellt, die zwischen 2018 und 2020 als unabhängiger Wirtschaftsprüfer beauftragt war (siehe Erwägungsgründe 170 bis 173).

(255) Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass sie im Laufe des förmlichen Prüfverfahren das Sachverständigengutachten vom 18. Dezember 2023 zur Kenntnis genommen habe, das vom *Tribunal de Commerce de Paris* (Handelsgericht Paris) im Rahmen einer Klage von EVEHA gegen das INRAP (am 31. Dezember 2018) auf Ersatz des Schadens in Auftrag gegeben worden sei, der durch angeblich wettbewerbswidrige Verhaltensweisen des INRAP entstanden sei.

(256) Das Sachverständigengutachten selbst stützt sich auf die zuvor von dem in Erwägungsgrund 254 genannten unabhängigen Wirtschaftsprüfer durchgeführte Prüfung. Der Sachverständige kommt zu folgendem Ergebnis:

„Nach Durchführung aller von uns als geeignet erachteten Kontrollen können wir abschließend bestätigen, dass die Daten in der Mitteilung des INRAP vom 1. Juli 2021 aus seinem Buchführungssystem stammen, das mit dem Hauptbuch übereinstimmt.

Aus den in diesem Bericht dargelegten und oben zusammengefassten Gründen sind wir in der Lage, die Umsatzzahlen (Aufschlüsselung nach gewinnorientierten und nicht gewinnorientierten Bereichen) zu validieren [Hervorhebung in Fettschrift durch den Sachverständigen].

Wir sind jedoch nicht in der Lage, die Kostendaten (prozentuale Aufschlüsselung nach direkten und indirekten Kosten für jeden der beiden Tätigkeitsbereiche) zu validieren, da es keine Methode für die Zuweisung bestimmter indirekter Kosten gibt, die durch hinreichend objektive und zuverlässige Kriterien gestützt wird [Hervorhebung in Fettschrift durch den Sachverständigen].

Dies allein bedeutet nicht, dass die vom INRAP vorgelegten Daten hinsichtlich der Zuordnung indirekter Kosten zwangsläufig falsch sind. Es bedeutet, dass der wichtigste Zuweisungsschlüssel, der für die Zuweisung dieser Kosten zu den beiden Tätigkeitsbereichen (gewinnorientiert und nicht gewinnorientiert) verwendet wird, derzeit nicht hinreichend begründet ist, um eine Validierung zu ermöglichen, zumal der vom INRAP verwendete Verteilungsschlüssel von der in vergleichbaren Wirtschaftszweigen allgemein üblichen Praxis abweicht." [Unterstreichung durch die Kommission]

(257) Die Kommission stellt fest, dass der betreffende Mitgliedstaat, damit die Finanzierung einer nichtwirtschaftlichen Tätigkeit nicht unter das Beihilferecht fällt, sicherstellen muss, dass die Mittel unter keinen Umständen zur Quersubventionierung oder indirekten Subventionierung anderer wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden dürfen.

(258) Die Kommission stellt ferner fest, dass eine Quersubventionierung verhindert werden kann, wenn getrennte Bücher geführt werden, Kosten und Einnahmen in geeigneter Weise zugewiesen werden und sichergestellt wird, dass öffentliche Mittel nicht anderen Tätigkeiten zugutekommen ([81]).

(259) Die vorstehenden Informationen zeigen jedoch, dass trotz jahrelanger Prüfungen sowohl vor der Kommission als auch vor den nationalen Behörden oder Gerichten kein unabhängiger Prüfer feststellen konnte, dass der/die Verteilungsschlüssel für die Aufteilung der dem INRAP entstandenen Kosten auf die beiden Tätigkeitszweige (wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich) hinreichend begründet ist/sind, um das Risiko einer Quersubventionierung auszuschließen.

(260) Zwar akzeptiert die Kommission die Argumente Frankreichs bezüglich des Bestehens eines Buchführungssystems des INRAP und der Bemühungen der französischen Behörden um dessen Verbesserung (auch für die Zukunft), doch ist sie dennoch verpflichtet, am Ende des förmlichen Prüfverfahrens einzuschätzen, ob eine staatliche Beihilfe in Form einer Quersubventionierung zugunsten des INRAP vorliegt.

(261) Daher wird die Kommission auf der Grundlage dieser Feststellung einschätzen, ob alle Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind.

6.2.2.2. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

(262) Wie in Erwägungsgrund 217 angegeben, hängt die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen einzig und allein von der Art ihrer Tätigkeiten ab. Der Gerichtshof hat betont, dass jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter und Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt.

([81]) Siehe Rn. 212 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe.

(263) Im vorliegenden Fall geht die von EVEHA behauptete potenzielle Quersubventionierung angeblich auf die öffentliche Finanzierung zurück, die der französische Staat dem „nichtwirtschaftlichen“ Bereich des INRAP gewährt hat.

(264) Daher ist es erforderlich, die Art der von dieser Finanzierung abgedeckten Tätigkeiten zu definieren, d. h. der Tätigkeiten im Zusammenhang mit präventiven archäologischen Bewertungen, der Erarbeitung von Berichten und der Verbreitung der daraus resultierenden Erkenntnisse (siehe Abschnitt 2.1.1).

(265) Wie von den französischen Behörden erläutert, handelt es sich bei der Bewertungstätigkeit um eine gemeinwirtschaftliche Leistung von allgemeinem Interesse, für die der Projektträger den Marktteilnehmer nicht bezahlt.

(266) Wie nachstehend erläutert, gibt es für diese Tätigkeit keinen echten Markt. Die Bewertungstätigkeit steht in engem Zusammenhang mit den öffentlichen Aufgaben des Staates zum Schutz des archäologischen Erbes in Verbindung mit Maßnahmen der Flächenentwicklung.

(267) Das INRAP finanziert seine Bewertungstätigkeit durch eine vom Staat gezahlte Betriebsbeihilfe. Bei dieser Tätigkeit handelt es sich um eine gemeinwirtschaftliche Leistung von allgemeinem Interesse zur Erhaltung des archäologischen Erbes. Sie zielt darauf ab, „durch Studien, Erhebungen oder Feldforschung alle Elemente des archäologischen Erbes, die an dem Standort vorhanden sein können, zu ermitteln und zu beschreiben und die Ergebnisse in einem Bericht darzulegen“ (Artikel R. 523-15 Absatz 1 des Kulturerbegesetzes).

(268) Die Bewertungsarbeit endet mit der Erarbeitung eines Berichts, der dem Staat vorgelegt wird. Der Bericht ist integraler Bestandteil der Bewertung und enthält die Ergebnisse. Die Berichte werden vom INRAP und den zuständigen ermächtigten Dienststellen der lokalen oder regionalen Behörden erstellt. Sie enthalten wissenschaftliche Informationen, die es dem Staat ermöglichen, geeignete Maßnahmen zum Schutz des kulturellen Erbes (präventive archäologische Ausgrabungen, Änderungen am Entwicklungsprojekt oder Aufnahme in das Verzeichnis historischer Denkmäler) zu erlassen.

(269) Diese Arbeit wird vom Staat streng geregelt; er bestellt und genehmigt die Bewertungen und überwacht ihre Durchführung, die einer ermächtigten Dienststelle einer lokalen oder regionalen Behörde oder dem INRAP übertragen wird. Die Projektträger entscheiden nicht, wer die Bewertung durchführt. Das Vergabeverfahren ist gesetzlich streng geregelt: Die ermächtigten Dienststellen der lokalen oder regionalen Behörden sind die erste Instanz zur Durchführung der Bewertung; wenn sie nicht dazu in der Lage sind, wird die Bewertung vom INRAP durchgeführt.

(270) Der Bewertungsbericht umfasst wissenschaftliche archäologische Daten, ein Verwaltungsdokument und ein öffentliches Register. Er kann daher uneingeschränkt auch von archäologischen Forschern für wissenschaftliche Studien verwendet werden, die nicht mit der Flächenentwicklung zusammenhängen.

(271) Forschungstätigkeiten (Durchführung von Forschungsprojekten, Verfassen von Artikeln, Teilnahme an wissenschaftlichen Symposien usw.) und Initiativen zur Bekanntmachung archäologischer Erkenntnisse (Unterstützung bei der Organisation von Ausstellungen usw.) werden vom INRAP unabhängig von seiner präventiven archäologischen Tätigkeit durchgeführt. Sie werden vollständig aus der Betriebsbeihilfe des INRAP finanziert und nicht von Dritten bezahlt.

(272) Folglich ist die Tätigkeit der präventiven archäologischen Bewertung angesichts der Art und Weise ihrer Verwaltung und Organisation durch den Staat keine wirtschaftliche oder dem Wettbewerb unterliegende Tätigkeit:

1. Erstens gibt es keinen Markt für Leistungen auf dem Gebiet der präventiven archäologischen Bewertung, da der Staat beschlossen hat, diese Leistung ausschließlich dem INRAP oder lokalen oder regionalen Behörden zu übertragen.

2. Zweitens fällt diese Tätigkeit unter die Ausübung hoheitlicher Befugnisse im Sinne von Erwägungsgrund 17 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe: „Artikel 107 Absatz 1 AEUV findet keine Anwendung, wenn der Staat als ‚öffentliche Hand‘ handelt oder öffentliche Stellen in ‚ihrer Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt handeln‘“ ([82]). Die Tätigkeit der präventiven archäologischen Bewertung ist untrennbar mit der Ausübung der hoheitlichen Befugnisse in Bezug auf die Art und Weise verbunden, in der der Staat die Stadt- und Raumplanung verwalten und sein archäologisches und historisches Erbe erhalten möchte. In diesem Zusammenhang besteht der Zweck der präventiven

([82]) In demselben Erwägungsgrund der Bekanntmachung der Kommission heißt es: „Eine Einheit kann dann als ‚als öffentliche Hand handelnd‘ angesehen werden, wenn die betreffende Tätigkeit Teil der wesentlichen Aufgaben des Staates ist oder sie ihrem Wesen, ihrem Ziel und den für sie geltenden Vorschriften nach mit diesen Aufgaben verbunden ist. Sofern der betreffende Mitgliedstaat nicht beschlossen hat, Marktmechanismen einzuführen, stellen Tätigkeiten, die untrennbarer Teil der Vorrechte öffentlicher Gewalt sind und vom Staat ausgeübt werden, im Allgemeinen keine wirtschaftlichen Tätigkeiten dar.“

archäologischen Bewertung eindeutig darin, unter Verwendung geeigneter Ausrüstung und auf der Grundlage hochspezialisierter wissenschaftlicher Erkenntnisse festzustellen, ob ein Standort Spuren früherer menschlicher Tätigkeit aufweist. Diese Analyseaufgabe ist für die Erhaltung des archäologischen Erbes erforderlich; damit wird ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel ohne wirtschaftliche Dimension verfolgt. Es handelt sich um eine Tätigkeit zum Schutz des archäologischen Erbes, die untrennbar mit der „Forschung zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses" und der „Verbreitung von Forschungsergebnissen" im Sinne von Erwägungsgrund 31 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe verbunden ist.

3. Angesichts der besonderen Art und Rolle präventiver archäologischer Bewertungen, die landesweit einheitlich durchgeführt werden, und des Fehlens eines echten Marktes für diese Art von Dienstleistungen scheint die Bewertungstätigkeit nicht substituierbar im Sinne von Erwägungsgrund 36 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe zu sein ([83]).

(273) Es handelt sich also nicht um eine Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten. Diese kulturellen und wissenschaftlichen Aufgaben, mit denen ein gemeinnütziges Ziel ohne Gewinnerzielungsabsicht verfolgt wird, sind daher nichtwirtschaftlicher Natur im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

(274) Ferner heißt es in Erwägungsgrund 34 der Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe: „Unter Berücksichtigung der besonderen Merkmale bestimmter Tätigkeiten im Bereich der Kultur, der Erhaltung des kulturellen Erbes und des Naturschutzes können diese Tätigkeiten auf nichtkommerzielle Art und Weise durchgeführt werden und sind daher nichtwirtschaftlicher Natur", was bei den Bewertungstätigkeiten des INRAP der Fall zu sein scheint.

(275) Darüber hinaus heißt es in Erwägungsgrund 37 der Bekanntmachung der Kommission: „Übt eine Einheit kulturelle oder für die Erhaltung des kulturellen Erbes bestimmte Tätigkeiten aus, die teils gemäß den Ausführungen unter den Randnummern 34 und 36 nichtwirtschaftlicher Natur und teils wirtschaftlicher Natur sind, so fällt die öffentliche Finanzierung nur insoweit unter die Beihilfevorschriften, als sie die mit den wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten deckt."

(276) Da im vorliegenden Fall die mit den Bewertungstätigkeiten verbundenen öffentlichen Mittel keine wirtschaftlichen Tätigkeiten im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV abdecken, ist die Kommission der Auffassung, dass sie grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Beihilferechts ausgenommen werden sollten.

(277) Die gleiche Schlussfolgerung gilt für die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Forschung und der Förderung der Ergebnisse, da es sich um Forschung „zur Erweiterung des Wissens und des Verständnisses" und „Verbreitung der Forschungsergebnisse" im Sinne von Erwägungsgrund 31 der Bekanntmachung der Kommission handelt.

(278) Auf dieser Grundlage ist die Kommission der Auffassung, dass diese Tätigkeiten keine wirtschaftlichen Tätigkeiten im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV darstellen und daher nicht in den Anwendungsbereich des Beihilferechts fallen.

(279) Eine etwaige Quersubventionierung zwischen den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP — die grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 107 Absatz 1 AEUV fallen würden — und seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten hätte jedoch Auswirkungen auf den Markt für präventive archäologische Ausgrabungen, da sie es dem INRAP ermöglichen würde, eine Unterstützung des französischen Staates zu erhalten, die es auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen nutzen könnte.

(280) Wie in den Erwägungsgründen 217 bis 221 dargelegt, besteht kein Zweifel daran, dass das INRAP auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen ein Unternehmen darstellt, das eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ausübt.

(281) In Anbetracht der Analyse der Kommission in den Erwägungsgründen 248 bis 261 und ihrer Schlussfolgerung, dass keine Gewähr für eine zuverlässige getrennte Buchführung besteht, die eine Quersubventionierung ausschließen würde, kommt die Kommission daher zu dem Schluss, dass ein Teil der öffentlichen Mittel für die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP einem Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV zugutekommt, da diese Mittel für archäologische Ausgrabungen verwendet werden könnten.

([83]) Erwägungsgrund 36 der Bekanntmachung der Kommission über den Begriff der staatlichen Beihilfe: „Ferner sind viele kulturelle oder für die Erhaltung des kulturellen Erbes bestimmte Tätigkeiten objektiv nicht substituierbar (etwa das Führen öffentlicher Archive, die einzigartige Dokumente umfassen), sodass kein echter Markt bestehen kann. Nach Ansicht der Kommission sind solche Tätigkeiten ebenfalls nichtwirtschaftlicher Natur."

6.2.2.3. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat

(282) Eine mögliche Quersubventionierung des INRAP im Zeitraum von 2008 bis 2021 würde aus einem Teil der folgenden öffentlichen Mittel bestehen, die für die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP gewährt wurden (siehe Erwägungsgrund 36):

a) bis zum 31. Dezember 2015 ein Teil der Einnahmen aus der präventiven Archäologieabgabe (RAP),

b) Zuwendungen aus Haushaltsmitteln,

c) ab dem 1. Januar 2016 eine Betriebsbeihilfe, bezahlt vom Ministerium für Kultur in Form von im Haushaltsgesetz (Programm 175) vorgesehenen Haushaltsmitteln ([84]),

d) eine Betriebsbeihilfe, bezahlt vom Ministerium für Kultur in Form von im Haushaltsgesetz (Programm 186) vorgesehenen Haushaltsmitteln ([85]),

e) verschiedene Zuschüsse von anderen öffentlichen Einrichtungen als den Fachministerien, unabhängig davon, ob es sich um französische oder andere Einrichtungen handelt ([86]).

(283) Erstens stellt die Kommission, wie in Erwägungsgrund 224 dargelegt, fest, dass die Finanzierung des INRAP in Artikel L. 524-1 des Kulturerbegesetzes ([87]) vorgesehen ist und dass die Finanzierung vom französischen Staat oder von öffentlichen Einrichtungen gewährt wird.

(284) Zweitens ist die Kommission der Auffassung, dass es sich bei der oben genannten Finanzierung (Erwägungsgrund 282) um staatliche Mittel handelt. Die französischen Behörden haben angegeben, dass die RAP mindestens bis zum 31. Dezember 2015 als Steuer wirkte, die unmittelbar folgenden Rechtspersonen zugutekam: i) dem Nationalen Fonds für präventive Archäologie (im Folgenden „FNAP“) und ii) Marktteilnehmern aus dem Bereich der Bewertung (INRAP und lokale oder regionale Behörden). Nach ständiger Rechtsprechung stellt eine Steuer, die durch nationale Rechtsvorschriften ([88]) verbindlich festgelegt und den Empfängern (im vorliegenden Fall dem FNAP und Marktteilnehmern aus dem Bereich der Bewertung) zugewiesen wird, eine staatliche Ressource dar.

(285) Darüber hinaus sind, wie in Erwägungsgrund 226 dieses Beschlusses dargelegt, Subventionen, die von einer öffentlichen Einrichtung (Ministerium für Kultur oder andere öffentliche Einrichtung) gewährt werden, ihrem Wesen nach staatliche Mittel.

6.2.2.4. Selektivität der Maßnahme

(286) Eine Maßnahme muss selektiv sein, das heißt sie muss im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, damit sie als staatliche Beihilfe erachtet wird.

(287) Die Frage der Quersubventionierung zwischen den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP und seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten betrifft nur das INRAP, auch wenn andere Unternehmen im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV in demselben Wirtschafts- und Wettbewerbssektor tätig sind, in dem das INRAP tätig ist.

(288) Da es sich um eine Einzelbeihilfe handelt, wird davon ausgegangen, dass sie selektiv ist ([89]). Das INRAP ist der einzige Empfänger der Mittel, und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Mittel seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten zugutekommen.

(289) Daher handelt es sich um eine selektive Maßnahme im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV.

([84]) Die französischen Behörden haben angegeben, dass diese Zuwendung seit dem 1. Januar 2016 an die Stelle der direkten Erhebung der RAP durch das INRAP getreten ist, und seither in den allgemeinen Staatshaushalt eingezahlt wird.

([85]) Die französischen Behörden haben angegeben, dass diese Beihilfe zur Finanzierung der Aufgaben des INRAP auf den Gebieten der Forschung und der Verbreitung kultureller Inhalte beitrug.

([86]) Die französischen Behörden haben erklärt, dass diese Zuwendungen für die Durchführung gezielter, nicht wettbewerbsorientierter Maßnahmen, insbesondere im Rahmen von Ausschreibungen, in relativ geringen Beträgen gezahlt wurden.

([87]) Siehe Erwägungsgrund 35.

([88]) Siehe z. B. das Urteil des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig/Deutschland, C-78/76, Rn. 21-22.

([89]) Siehe das Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2015, Kommission/MOL, C-15/14 P, ECLI:EU:C:2015:362, Rn. 60.

6.2.2.5. Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils

(290) Ein wirtschaftlicher Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV ist ein Nutzen jeglicher Art, den ein Unternehmen unter marktüblichen Bedingungen — also ohne Eingreifen des Staates — nicht hätte erhalten können. Sowohl die Gewährung positiver wirtschaftlicher Vorteile als auch wirtschaftliche Entlastung können einen Vorteil darstellen. Der letztere Aspekt ist eine weit gefasste Kategorie, unter die jede Minderung von Kosten fällt, die normalerweise den Haushalt eines Unternehmens belasten.

(291) Erstens stellt die Kommission fest, dass das Fehlen jeglicher Garantie dafür, dass keine Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP durch einen Teil der in Erwägungsgrund 282 aufgeführten staatlichen Mittel erfolgt, bedeutet, dass die Möglichkeit einer Entlastung des INRAP von den mit der Ausübung seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten verbundenen Kosten nicht ausgeschlossen werden kann.

(292) Zweitens verweist die Kommission auf ihre Bewertung in den Erwägungsgründen 237 bis 240 in Bezug auf die Nichtanwendung des Altmark-Urteils auf die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und ist der Auffassung, dass dieses Urteil auch auf diese Maßnahme nicht anwendbar ist.

(293) Da das INRAP einen wirtschaftlichen Vorteil genießt, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte, und sich seine finanzielle Lage durch staatliche Maßnahmen oder Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen verbessert, ist der Schluss zu ziehen, dass das INRAP einen wirtschaftlichen Vorteil im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV genießt.

6.2.2.6. Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkung auf den Handel

(294) Ist eine vom Staat gewährte Maßnahme geeignet, die Wettbewerbsposition des Empfängers gegenüber seinen Wettbewerbern zu verbessern, so wird sie als Maßnahme erachtet, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht.

(295) In der Praxis wird daher allgemein eine Wettbewerbsverfälschung im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV festgestellt, wenn der Staat einem Unternehmen in einem liberalisierten Wirtschaftszweig, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte, einen finanziellen Vorteil gewährt.

(296) Wie in den Erwägungsgründen 19 bis 21 dieses Beschlusses dargelegt, wurde der Markt für präventive archäologische Ausgrabungen durch das Gesetz Nr. 2003-707 vom 1. August 2003 für den Wettbewerb geöffnet. Folglich könnte jeder Vorteil, der dem INRAP im wirtschaftlichen Bereich gewährt wird (insbesondere durch Quersubventionierung aus für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten erhaltenen Mitteln), seine Wettbewerbsposition gegenüber anderen Marktbeteiligten im Bereich der präventiven Archäologie stärken.

(297) Was das Kriterium einer Beeinträchtigung des Handels anbelangt, so ist es nach ständiger Rechtsprechung nicht erforderlich nachzuweisen, dass sich die Beihilfe tatsächlich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirkt, sondern lediglich, ob sie geeignet ist, Auswirkungen auf diesen Handel zu haben.

(298) Nach dem Gesetz Nr. 2003/707 vom 1. August 2003 ist es Marktteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten gestattet, in den französischen Markt einzutreten. Daher ist der finanzielle Vorteil, den das INRAP erlangt und der in Beihilfen für seinen wirtschaftlichen Bereich in Form von Quersubventionen resultiert, geeignet, den Marktzugang für diese Marktteilnehmer zu erschweren und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(299) Folglich ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme als geeignet, den Wettbewerb zu verzerren und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, erachtet werden muss.

6.2.2.7. Schlussfolgerung zur Einstufung als Beihilfe, da das Buchführungssystem des INRAP keine Garantie dafür bietet, dass keine Quersubventionierung vorliegt

(300) Auf der Grundlage der vorstehenden Erläuterungen ist die Kommission nach Abschluss des förmlichen Prüfverfahrens der Auffassung, dass sie keine schlüssigen Beweise erhalten hat, die es ihr ermöglichen würden, das Vorliegen einer Quersubventionierung endgültig auszuschließen. In den von unabhängigen Wirtschaftsprüfern erstellten Prüfungsberichten, insbesondere im jüngsten oben genannten Bericht vom 18. Dezember 2023 (siehe Erwägungsgründe 255 und 256), wird hervorgehoben, dass es keine Methodik für die Zuweisung bestimmter indirekter Kosten gibt, die sich auf hinreichend objektive und zuverlässige Kriterien stützt. Folglich wird der für die Zuweisung der dem INRAP entstandenen Kosten für seine wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten verwendete Hauptzuweisungsschlüssel durch die Berichte nicht validiert.

(301) Da i) der Hauptkostenzuweisungsschlüssel, der das einzige Mittel zur Verhinderung von Quersubventionen darstellt, trotz mehrerer Prüfungen von unabhängigen Wirtschaftsprüfern nicht validiert wurde und ii) alle Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind, kommt die Kommission zu dem Schluss, dass ein Teil der öffentlichen Mittel, die das INRAP im Zusammenhang mit seinen nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten erhält, eine staatliche Beihilfe im Sinne dieses Artikels darstellt, da er im Zusammenhang mit seinen wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen verwendet werden kann.

6.3. **Rechtswidrigkeit der strittigen Maßnahmen**

(302) Die Kommission stellt fest, dass die französischen Behörden die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen ([90]) sowie die Mittel, die potenziell zur Quersubventionierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten des INRAP verwendet werden könnten, bereits gewährt haben.

(303) Da die französischen Behörden diese Maßnahmen nicht vor ihrer Durchführung angemeldet haben, haben sie gegen ihre Verpflichtung aus Artikel 108 Absatz 3 AEUV verstoßen, und die dem INRAP gewährte staatliche Beihilfe ist rechtswidrig.

6.4. **Vereinbarkeit der strittigen Maßnahmen mit dem Binnenmarkt**

(304) Die französischen Behörden machen geltend, dass die strittigen Kosten für gemeinwirtschaftliche Leistungen unter die (auf der Grundlage von Artikel 53 AGVO erlassene) Rahmenregelung SA.42681 fallen (siehe Erwägungsgründe 192 bis 197).

(305) Angesichts ihrer Schlussfolgerung, dass die getrennte Buchführung nicht lückenlos und zuverlässig war (siehe Abschnitt 6.2.2.1), ist die Kommission jedoch der Auffassung, dass mindestens eine der Voraussetzungen des Artikels 53 AGVO nicht erfüllt ist. In Artikel 53 Absatz 7 der AGVO heißt es: „[…] darf der Beihilfebetrag nicht höher sein als der Betrag, der erforderlich ist, um Betriebsverluste und einen angemessenen Gewinn für den betreffenden Zeitraum zu decken. Dies ist vorab, auf der Grundlage realistischer Projektionen, oder über einen Rückforderungsmechanismus zu gewährleisten.“ In Ermangelung einer lückenlosen und zuverlässigen buchhalterischen Trennung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten wäre es unmöglich, diese Kosten und Einnahmen für archäologische Ausgrabungsarbeiten genau zu bestimmen, insbesondere in Fällen, in denen das INRAP als Marktteilnehmer letzter Instanz fungiert. Nach Artikel 53 Absatz 5 AGVO umfassen die beihilfefähigen Kosten bei Betriebsbeihilfen „Betriebskosten, die unmittelbar mit dem […] Projekt […] zusammenhängen“, „Kosten für Personal, das für […] ein […] Projekt arbeitet“ und „Kosten für Beratungs- und Unterstützungsdienstleistungen externer Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen“. Im vorliegenden Fall ist es nicht möglich, im Voraus die Projekte zu ermitteln, für die das INRAP als Marktteilnehmer letzter Instanz fungieren wird, und einige der Kosten im Zusammenhang mit dieser spezifischen Tätigkeit (siehe Table 3), z. B. zusätzliche Kosten für den Betrieb von Räumlichkeiten, sind nicht mit spezifischen Projekten verknüpft, da es sich um dauerhafte strukturelle Kosten handelt.

(306) Daher ist die Kommission der Auffassung, dass diese Rechtsgrundlage im vorliegenden Fall nicht anwendbar ist, obwohl sie von den französischen Behörden als ein Grund dafür angeführt wurde, dass die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann.

(307) Folglich ist zu prüfen, ob die Mittel, die das INRAP erhalten hat, unter einen der in Artikel 107 Absatz 3 AEUV genannten Gründe fallen. Beihilfen können als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, wenn die Kommission der Auffassung ist, dass einer der in Artikel 107 Absatz 3 AEUV aufgeführten Gründe auf sie zutrifft ([91]).

(308) In Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV heißt es, dass „Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können“.

(309) Da die von EVEHA beanstandeten Maßnahmen — sowohl in Bezug auf die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen als auch in Bezug auf etwaige Quersubventionen — in den Bereich der öffentlichen Finanzierung archäologischer Ausgrabungen fallen, stellen sie in ihrer Gesamtheit eine Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dar. Daher muss die Vereinbarkeit beider Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d geprüft werden.

([90]) Aus den in Erwägungsgrund 305 dargelegten Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass die strittige Beihilfe nicht unter eine Freistellungsregelung wie die AGVO fällt und daher im Sinne des Artikels 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig ist.

([91]) Die Ausnahmen nach Artikel 107 Absatz 3 AEUV betreffen: a) Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmter Gebiete, b) Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung einer beträchtlichen Störung im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, c) Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, d) Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes und e) sonstige Hilfen, die durch einen Beschluss des Rates festgelegt werden.

(310) Die französischen Behörden beriefen sich auf diese Rechtsgrundlage, um geltend zu machen, dass die beiden Maßnahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar seien (siehe Erwägungsgründe 199 bis 210).

(311) Insbesondere erklärten die französischen Behörden, dass jede Maßnahme des INRAP im Wirtschaftssektor zur Erhaltung des archäologischen Erbes und zu kulturpolitischen Zielen beigetragen habe, insbesondere durch den Schutz und die Förderung des archäologischen Erbes (siehe Erwägungsgrund 201) in Frankreich.

(312) Sie erklärten insbesondere auch, dass das INRAP in Bezug auf die archäologischen Ausgrabungen, für die es als Marktteilnehmer letzter Instanz gehandelt habe, ohne die von der EVEHA beanstandeten Mittel nicht in der Lage wäre, seine Aufgaben zu erfüllen. Die französischen Behörden argumentierten, dass der gesamte Zweck der vom INRAP erhaltenen Mittel darin bestanden habe, die Kultur zu fördern und das Erbe zu erhalten (siehe Erwägungsgrund 202).

(313) Schließlich erklärten sie, dass sich die dem INRAP gewährte Finanzierung auf die Deckung seines Haushalts-, Finanz- und betrieblichen Bedarfs beschränkt habe, da die operative Marge des INRAP für den Zeitraum 2008-2020 sehr begrenzt gewesen sei und nur [0,5-2] % betragen habe, was einem Saldo von […] Mio. EUR entsprochen habe (siehe Erwägungsgrund 204), und dass die Finanzierung nicht geeignet gewesen sei, die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in einem Ausmaß zu beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderliefe (siehe Erwägungsgründe 207 und 208).

(314) In ihrer Stellungnahme zum Einleitungsbeschluss vertrat EVEHA hingegen die Auffassung, dass dieser Ansatz zur Beurteilung der Vereinbarkeit rechtlich nicht fundiert sei (siehe Abschnitte 4.1 und 4.2).

6.4.1. *Zur Möglichkeit, die Vereinbarkeit der strittigen Maßnahmen auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV gemeinsam zu prüfen*

(315) Bevor die Kommission die Vereinbarkeit der strittigen Maßnahmen analysiert, muss sie das Vorbringen von EVEHA prüfen, um festzustellen, ob es begründet ist und, wenn ja, ob die im Einleitungsbeschluss vorgesehene gemeinsame Vereinbarkeitsprüfung auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV letztlich nicht anwendbar wäre.

6.4.1.1. Vorbringen von EVEHA zur Nichtanwendbarkeit eines gemeinsamen Ansatzes

(316) EVEHA argumentiert, dass eine Maßnahme vor der Durchführung einer Vereinbarkeitsprüfung zunächst als staatliche Beihilfe eingestuft werden müsse (siehe Erwägungsgründe 74 bis 75), dass diese Einstufung für jede einzelne Tätigkeit unter Berücksichtigung jedes relevanten Marktes erfolgen müsse (siehe Erwägungsgründe 76 bis 78) und dass es nicht möglich sei, die gesamte Finanzierung als staatliche Beihilfe einzustufen, da die Behörden geltend machten, dass einige der vom INRAP durchgeführten Tätigkeiten nichtwirtschaftlicher Natur seien (siehe Erwägungsgründe 79 bis 81). Darüber hinaus macht EVEHA geltend, dass — ihrer Analyse von Kommissionsbeschlüssen über staatliche Beihilfen zufolge — die Kommission grundsätzlich verpflichtet sei, bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Reihe von Maßnahmen nacheinander jede einzelne Maßnahme zu ermitteln und zu prüfen, sodass festgestellt werden kann, ob sie eine staatliche Beihilfe darstelle und mit dem Binnenmarkt vereinbar sei (siehe Erwägungsgrund 82).

6.4.1.2. Analyse des Vorbringens von EVEHA durch die Kommission

(317) Erstens ist das erste Argument von EVEHA (siehe Erwägungsgrund 316) in Anbetracht der Tatsache, dass die strittigen Maßnahmen aus den in Abschnitt 6.2 dargelegten Gründen als staatliche Beihilfen einzustufen sind, aus praktischen Gründen gegenstandslos.

(318) Da zweitens sowohl die Zuwendungen für die Kosten der öffentlichen Dienstleistung als auch etwaige Quersubventionen präventive archäologische Ausgrabungsarbeiten abdecken, die (unabhängig von der Art ihrer Finanzierung) ein und dieselbe Tätigkeit und einen einzigen relevanten Markt darstellen, ist das zu diesem Punkt vorgebrachte Argument ebenfalls unerheblich.

(319) Drittens zielt die von der Kommission festgestellte staatliche Beihilfe (siehe Abschnitt 6.2) unabhängig von der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der vom INRAP erhaltenen Mittel für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten bestimmt ist (siehe Erwägungsgründe 262 bis 278), darauf ab, nur präventive archäologische Ausgrabungsarbeiten zu unterstützen, deren wirtschaftlicher Charakter unstrittig ist. Aus demselben Grund geht das Vorbringen von EVEHA ins Leere.

(320) Was schließlich das Argument in Bezug auf die angebliche Verpflichtung (oder Beschlusspraxis) der Kommission betrifft, alle Beihilfemaßnahmen zu ermitteln und anschließend nacheinander zu prüfen, ob sie als staatliche Beihilfe einzustufen und mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, stellt die Kommission fest, dass sie die Beihilfemaßnahmen (Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und mögliche Quersubventionen) getrennt ermittelt hat und zu dem Schluss gelangt ist, dass sie auf dieselben wirtschaftlichen Tätigkeiten — nämlich die präventiven archäologischen Ausgrabungstätigkeiten des INRAP — abzielten und dass diese Tätigkeiten insofern als kulturell eingestuft werden könnten, als sie zur Erhaltung des kulturellen Erbes beitrügen. Daher erachtet die Kommission auch dieses Argument von EVEHA als gegenstandslos.

6.4.1.3. Vorbringen von EVEHA zur Nichtanwendbarkeit von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d

(321) Erstens macht EVEHA in ihren Feststellungen geltend, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV auf die strittigen Maßnahmen nicht anwendbar sei, da sowohl die ständige Rechtsprechung als auch die Beschlusspraxis der Kommission zu einem „strikten allgemeinen Verbot“ jeder Form von Quersubventionierung führten (vgl. Erwägungsgründe 86 bis 89).

(322) Zweitens macht EVEHA geltend, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV strikt anzuwenden sei und nicht für „allgemeine“ Zuwendungen im Kulturbereich gelte (siehe Erwägungsgründe 91 und 92). Darüber hinaus argumentiert EVEHA, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d nicht für Beihilfen gelten könne, die für einen einzigen Marktteilnehmer bestimmt seien, sondern nur für Beihilfen, die einer Gruppe von Marktteilnehmern gewährt würden, die zur Förderung des Sektors beitrügen (siehe Erwägungsgrund 93).

(323) Drittens macht EVEHA geltend, dass Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV auf die strittigen Maßnahmen offensichtlich nicht anwendbar sei, da die französischen Behörden diese Bestimmung nie als Grundlage für die Behauptung angeführt hätten, dass die Beihilfe als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen sei.

6.4.1.4. Analyse des Vorbringens von EVEHA durch die Kommission

(324) Erstens führt die Quersubventionierung zwischen nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten entgegen dem Vorbringen von EVEHA lediglich dazu, dass Finanzmittel, die andernfalls nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 107 Absatz 1 AEUV fallen würden (indem sie in erster Linie nichtwirtschaftliche Tätigkeiten unterstützen — siehe Erwägungsgründe 262 bis 278), als staatliche Beihilfen im Sinne dieses Artikels eingestuft werden, wenn diese Mittel für wirtschaftliche Tätigkeiten (in diesem Fall archäologische Ausgrabungen) verwendet werden können.

(325) Während durch Artikel 107 Absatz 1 AEUV der allgemeine Grundsatz formuliert ist, dass staatliche Beihilfen untersagt sind, lassen die Absätze 2 und 3 dieses Artikels zu, dass solche Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden. Der Umstand, dass die Mittel potenziell zur Quersubventionierung verwendet werden könnten, hat keinen besonderen Einfluss auf die Anwendbarkeit von Artikel 107 AEUV, und die Finanzierung muss als Beihilfe für archäologische Ausgrabungsarbeiten geprüft werden, um ihre Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zu beurteilen.

(326) Zweitens können gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV „Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

(327) In Ermangelung spezifischer Leitlinien für Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes ist die Kommission verpflichtet, die Vereinbarkeit von Maßnahmen zur unmittelbaren Förderung dieser Ziele auf der Grundlage des Vertrags zu prüfen.

(328) Damit eine staatliche Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden kann, muss sie somit zwei Bedingungen erfüllen, nämlich erstens, dass sie der Förderung der Kultur oder der Erhaltung des kulturellen Erbes dient, und zweitens, negativ formuliert, dass sie die Handelsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigt, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

(329) Daher stellt die Kommission fest, dass entgegen den Behauptungen von EVEHA eine Beihilfe nicht zwangsläufig für ein bestimmtes Kulturprojekt bestimmt sein muss, um gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen zu werden.

(330) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass, sofern die Beihilfe die beiden oben genannten Voraussetzungen erfüllt, kein zwingender Grund besteht, die Vereinbarkeit auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV auszuschließen, nur weil die Beihilfe einem einzigen Marktteilnehmer und nicht einer Gruppe von Marktteilnehmer zugutekommt, die in demselben Bereich tätig sind. Einzelbeihilfen werden in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV nicht ausgeschlossen, und die Kommission stellt fest, dass sich EVEHA diesbezüglich weder auf die Rechtsprechung noch auf die Beschlusspraxis der Kommission beruft.

(331) Drittens stellt die Kommission zum einen fest, dass es Sache der Kommission ist, die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Binnenmarkt zu beurteilen, unabhängig davon, wie ein Mitgliedstaat eine bestimmte Maßnahme eingestuft hat. Zum anderen stellt die Kommission fest, dass die französischen Behörden im Rahmen des förmlichen Prüfverfahrens erläutert haben, dass die strittigen Maßnahmen ihrer Ansicht nach auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, und ihre Auffassung begründet haben (siehe Erwägungsgründe 199 bis 210). Das Vorbringen von EVEHA ist somit zurückzuweisen.

6.4.1.5. Schlussfolgerung zur Anwendbarkeit von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV auf alle strittigen Beihilfemaßnahmen

(332) Angesichts der vorstehenden Erwägungen stellt die Kommission fest, dass trotz des grundsätzlichen Widerstands von EVEHA gegen die von der Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV vorgeschlagene Vereinbarkeitsprüfung keines der Argumente von EVEHA die Annahme rechtfertigt, dass dieser Ansatz nicht auf die strittigen Maßnahmen anwendbar ist.

6.4.2. *Vereinbarkeit der strittigen Maßnahmen nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV*

(333) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV können „Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, soweit sie die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Union nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden.

(334) Daher fallen Beihilfen nur dann unter diesen Artikel, wenn sie i) der Förderung der Kultur oder der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen und ii) die Handelsbedingungen nicht in einem Maß beeinträchtigen, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

6.4.2.1. Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes

(335) Nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV können Beihilfen nur dann als mit dem Vertrag vereinbar angesehen werden, wenn sie der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dienen.

(336) In diesem Zusammenhang weist die Kommission darauf hin, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, welche Projekte und Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes fallen. Die Kommission verfügt lediglich über einen Ermessensspielraum, um festzustellen, ob dem betreffenden Mitgliedstaat bei seiner Beurteilung offensichtliche Fehler unterlaufen sind.

6.4.2.1.1. Ermittlung der durch die Beihilfe geförderten kulturellen Aktivitäten

(337) Erstens weist die Kommission darauf hin, dass das INRAP nach Artikel L. 523-1 des Kulturerbegesetzes u. a. mit der Durchführung präventiver archäologischer Ausgrabungen betraut sei ([92]), und zwar auch als Marktteilnehmer letzter Instanz, wenn kein anderer Marktteilnehmer diese Dienstleistung erbringen wolle oder könne.

(338) Somit ergibt sich aus Artikel L. 523-1 eindeutig, dass die Mittel, die das INRAP im Rahmen seiner archäologischen Ausgrabungstätigkeiten erhält, einschließlich der Mittel, die die strittigen staatlichen Beihilfemaßnahmen darstellen, dazu bestimmt sind, das archäologische Erbe Frankreichs zu fördern und zu erhalten.

(339) Darüber hinaus heißt es in Artikel L. 521-1 des Kulturerbegesetzes ausdrücklich, dass Tätigkeiten im Zusammenhang mit präventiver Archäologie der Erhaltung des (archäologischen) Erbes dienen sollen, was einer der in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV dargelegten Gründe ist.

([92]) Siehe Erwägungsgrund 10.

6.4.2.1.2. Nachweis, ob die Beihilfe tatsächlich der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes dient

(340) Wie von den französischen Behörden während des förmlichen Prüfverfahrens (siehe Abschnitte 5.2.1 und 5.2.2) erläutert, haben die Mittel, die das INRAP im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten (d. h. im Bereich der präventiven archäologischen Ausgrabungen) erhält, den Zweck und die Wirkung, die Kultur und die Erhaltung des kulturellen Erbes zu fördern.

(341) Erstens stellt die Kommission fest, dass ein Teil der öffentlichen Mittel, die das INRAP erhält (Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen), es dem INRAP ermöglicht, seinen rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und (nur) einen Teil der in allgemeinem Interesse entstehenden Kosten zu decken, die ihm gesetzlich auferlegt sind, um sicherzustellen, dass die präventiven Ausgrabungen unter allen Umständen ordnungsgemäß durchgeführt werden, damit der Projektentwicklungs- und Neubaumarkt nicht benachteiligt wird.

(342) Das INRAP ist verpflichtet, i) über Fachwissen zu verfügen, das alle archäologischen Zeiträume und geomorphologischen Kontexte abdeckt, ii) Ausgrabungen durchzuführen, wenn im Rahmen von Ausschreibungen durch Projektträger keine Angebote abgegeben werden, iii) den Betrieb einer Ausgrabungsstätte zu übernehmen, wenn ein Marktteilnehmer während eines Betriebs ausfällt, wobei es sich um Aufgaben handelt, die die französischen Behörden in Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse als für die Förderung der Erhaltung des kulturellen Erbes relevant eingestuft haben.

(343) Zweitens ist das INRAP ebenso wie andere öffentliche und private Marktteilnehmer an der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes durch gesetzlich vorgeschriebene archäologische Ausgrabungen (abgesehen von seinen Verpflichtungen als Marktteilnehmer letzter Instanz) beteiligt, um das archäologische Erbe Frankreichs zu erhalten. Da eine mögliche Quersubventionierung durch öffentliche Mittel zwangsläufig auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen eingesetzt würde, würde sie auch die Wirkung haben, zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes beizutragen.

(344) Archäologische Ausgrabungen sind integraler Bestandteil der französischen Politik zur Erhaltung des kulturellen Erbes. Im Vergleich zu den Bewertungs- und Forschungstätigkeiten (vorgelagerte Tätigkeiten zur Ermittlung potenzieller Werke, die integraler Bestandteil des archäologischen Erbes Frankreichs sind) sind archäologische Ausgrabungen bei der Erhaltung dieses Erbes wichtiger, da sie es ermöglichen, das Erbe konkret zu identifizieren und zu erhalten, bevor die Möglichkeit besteht, dass es durch Bauarbeiten verändert wird. Die Tatsache, dass für die Durchführung dieser Ausgrabungen eine staatliche Akkreditierung erforderlich ist, verdeutlicht ihre Bedeutung für den französischen Staat. Die Akkreditierung wird vom Staat (dem Ministerium für Kultur und dem Forschungsministerium) nach Einholung der Stellungnahme des Nationalen Rates für archäologische Forschung (CNRA) erteilt. Dadurch wird sichergestellt, dass akkreditierte archäologische Marktteilnehmer über das erforderliche wissenschaftliche Fachwissen und die erforderliche operative Leistungsfähigkeit verfügen, und es werden die archäologischen Zeiträume angegeben, für die die Organisation akkreditiert wurde (Paläolithikum, Neolithikum, Metallzeiten, klassisches Altertum, Mittelalter, Neuzeit, Gegenwart).

6.4.2.1.3. Beurteilung, ob die Beihilfe und/oder Tätigkeit mit den geltenden EU-Rechtsvorschriften im Einklang steht

(345) Zunächst stellt die Kommission fest, dass gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV staatliche Beihilfen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes zulässig sind, was eine Abweichung vom allgemeinen Grundsatz des Verbots staatlicher Beihilfen darstellt.

(346) Die Kommission stellt ferner fest, dass die Ziele der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes ausdrücklich in Artikel 167 AEUV verankert sind, der folgenden Wortlaut hat: „Die Union leistet einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes“ und die „Union fördert durch ihre Tätigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und unterstützt und ergänzt erforderlichenfalls deren Tätigkeit in folgenden Bereichen: — Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker, — Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung […].“

(347) Schließlich stellt die Kommission fest, dass die Parteien während des förmlichen Prüfverfahrens keine Verstöße gegen geltendes EU-Recht geltend gemacht haben.

(348) Daher hat die Kommission keinen Grund, daran zu zweifeln, dass die Maßnahmen und Tätigkeiten, für die eine Beihilfe gewährt wird, mit den geltenden EU-Rechtsvorschriften im Einklang stehen.

6.4.2.2. Die Beihilfe verändert die Handelsbedingungen nicht in einer Weise, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

6.4.2.2.1. Ermittlung der von der Beihilfe betroffenen Märkte

(349) In Anbetracht der Ausführungen in den Erwägungsgründen 47, 48 und 218 bis 222 ist der Markt, der von der von EVEHA beanstandeten Beihilfe betroffen ist, der Markt für präventive archäologische Ausgrabungen. Dieser Markt ist für den Wettbewerb offen, und das INRAP und andere private Marktteilnehmer wie EVEHA sind auf diesem Markt tätig.

6.4.2.2.2. Ermittlung der positiven Auswirkungen der Beihilfe

(350) Die dem INRAP gewährte Beihilfe hat mehrere positive Auswirkungen auf die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes.

(351) Erstens unterscheidet sich das INRAP dadurch, dass es in allen Phasen des Prozesses der Erhaltung des archäologischen Erbes (von der Bewertung bis hin zu Ausgrabungen und der stärkeren Bekanntmachung der Archäologie) tätig ist, allgemein von den Marktteilnehmern, die nur auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen tätig sind.

(352) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass das INRAP insbesondere auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen spezifische Verpflichtungen hat, nämlich: a) die Durchführung von Ausgrabungen, wenn im Rahmen von Ausschreibungen durch Projektträger keine Angebote abgegeben werden ([93]), b) die Übernahme der Arbeiten auf einer Baustelle, wenn ein Marktteilnehmer während der Arbeiten ausfällt ([94]). Zu diesem Zweck verfügt das INRAP über Fachwissen, das das gesamte Land, alle archäologischen Perioden und alle geomorphologischen Kontexte abdeckt.

(353) Folglich wird die Tätigkeit des INRAP auf dem Markt nicht immer von einem streng gewinnorientierten Ansatz geleitet (insbesondere wenn es als Marktteilnehmer letzter Instanz handelt und nicht immer die erwartete Vergütung erhält), sodass die finanzielle Unterstützung, die es vom Staat erhält, für die Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist.

(354) Darüber hinaus unterscheidet dieser Aspekt das INRAP von vom Staat akkreditierten privaten Marktteilnehmern, da diese ihr geografisches Wirkungsgebiet sowie die archäologischen Perioden und Bereiche, in denen sie ihr Fachwissen entwickeln möchten, auf der Grundlage ihrer Geschäftspolitik und unter dem Aspekt des Gewinns wählen können.

(355) Folglich ermöglicht die Beihilfe, die das INRAP erhalten hat, ihm nicht nur, seine zentrale Rolle bei der Erhaltung des kulturellen Erbes in Frankreich zu erfüllen, sondern seine Marktpräsenz ermöglicht es (aufgrund seiner Verpflichtungen) auch kleineren privaten Marktteilnehmern, sich auf bestimmte Projekte/Tätigkeiten zu konzentrieren, ohne die dem INRAP auferlegte Belastung tragen zu müssen.

6.4.2.2.3. Begrenzung der negativen Auswirkungen der Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten

(356) Im folgenden Abschnitt bewertet die Kommission die Aspekte, die dazu beitragen, die negativen Auswirkungen der strittigen Maßnahme auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu begrenzen.

(357) In diesem Zusammenhang berücksichtigt die Kommission folgende Grundsätze:

1. die Erforderlichkeit staatlicher Maßnahmen: Die staatliche Beihilfe darf nur dann gewährt werden, wenn sie wesentliche Verbesserungen bewirken kann, die der Markt selbst nicht herbeiführen kann, zum Beispiel durch Behebung eines Marktversagens oder Lösung eines Gleichheits- oder Kohäsionsproblems;
2. die Geeignetheit der Beihilfemaßnahme: Die geplante Beihilfe muss ein geeignetes Instrument zur Erreichung des angestrebten Ziels sein;
3. die Angemessenheit der Beihilfe: Die Höhe der Beihilfe und die Beihilfeintensität müssen auf das Minimum, das erforderlich ist, um den Beitrag zu einer wirtschaftlichen Tätigkeiten auszulösen, und auf das Minimum begrenzt sein, das erforderlich ist, um das/die betreffende(n) Unternehmen zu veranlassen, zusätzliche Investitionen zu tätigen oder eine zusätzliche Tätigkeit auszuüben, und
4. die Transparenz der Beihilfe.

([93]) Artikel L. 523-10 des Städtebaugesetzes und Erwägungsgrund 147 dieses Beschlusses.
([94]) Artikel L. 523-13 des Städtebaugesetzes und Erwägungsgrund 147 dieses Beschlusses.

6.4.2.2.3.1. Notwendigkeit der Beihilfe

(358) Zum Nachweis der Notwendigkeit der Beihilfe muss nachgewiesen werden, dass die Maßnahmen die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes ermöglichen, die andernfalls nicht oder zumindest nicht unter denselben Bedingungen durchgeführt worden wären.

(359) Die dem INRAP gewährte Beihilfe ermöglicht es ihm, seinen besonderen Verpflichtungen nach französischem Recht nachzukommen, insbesondere wenn das INRAP als Marktteilnehmer letzter Instanz für präventive archäologische Ausgrabungen tätig wird.

(360) In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass, wie von den französischen Behörden erläutert, die dem INRAP auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen auferlegten Verpflichtungen nicht profitabel sind und erhebliche Verluste in Höhe von insgesamt rund […] bis […] Mio. EUR pro Jahr verursachen (siehe Erwägungsgründe 148 bis 149).

(361) Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass die staatliche Beihilfe in Form einer Zuwendung für gemeinwirtschaftliche Leistungen nicht ausreicht, um die zusätzlichen Kosten des INRAP zu decken (so beispielsweise in den Jahren 2015-2021, als diese Verpflichtungen trotz der erhaltenen öffentlichen Zuwendungen zu einem Defizit von rund [7-28] Mio. EUR führten). Dies gilt umso mehr unter Berücksichtigung der Tatsache, dass das INRAP vor 2015 die zusätzlichen Kosten, die es aufgrund seiner Verpflichtungen als Marktteilnehmer letzter Instanz zu tragen hatte, allein und ohne staatliche Beihilfen finanzieren musste. Im Zeitraum von 2008 bis 2015 ([95]) trug das INRAP allein auf der Grundlage seiner auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen erzielten Einnahmen die Kosten dieser Tätigkeiten, für die es möglicherweise vom Staat hätte entschädigt werden können, wie dies nach 2015 der Fall war.

(362) Daraus folgt, dass das INRAP ohne die Finanzierung (entweder direkt durch Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen oder durch eine mögliche Quersubventionierung) nicht in der Lage gewesen wäre, als Marktteilnehmer letzter Instanz auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen tätig zu werden.

(363) Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die öffentliche Finanzierung zur Unterstützung der archäologischen Ausgrabungsarbeiten des INRAP erforderlich ist, damit das von den französischen Behörden verfolgte Ziel — die Erhaltung des kulturellen Erbes — erreicht werden kann.

6.4.2.2.3.2. Geeignetheit der Beihilfe

(364) Eine Maßnahme ist ein geeignetes politisches Instrument zur Förderung einer kulturellen Aktivität und der Erhaltung des kulturellen Erbes, wenn es nicht möglich ist, dasselbe Ergebnis durch andere, den Wettbewerb weniger verfälschende politische Instrumente oder andere, den Wettbewerb weniger verfälschende Arten von Maßnahmen zu erzielen.

(365) In Bezug auf die Geeignetheit der Maßnahmen stellt die Kommission fest, dass es sich hierbei um staatliche Subventionen handelt, die es dem INRAP ermöglichen sollen, seine wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen auszuüben, insbesondere wenn das INRAP Kosten übernimmt, die es nicht übernehmen würde, wenn es wie andere auf dem Markt tätige private Akteure auf rein kommerzieller Basis handeln würde.

(366) Wie die Kommission in ihrem Einleitungsbeschluss erläuterte, würden andere, möglicherweise weniger wettbewerbsverzerrende Beihilfeformen wie rückzahlbare Vorschüsse oder auf Schuld- oder Eigenkapitalinstrumenten basierende Beihilfeformen (wie staatliche Garantien, Erwerb von Beteiligungen oder die Bereitstellung von Darlehen oder Kapital zu günstigen Bedingungen) es dem INRAP aller Wahrscheinlichkeit nach nicht ermöglichen, seine Aufgaben in gleichem Maße zu erfüllen.

(367) Da die Beihilfe zum einen das INRAP in die Lage versetzen soll, seine Aufgaben ohne Gewinnerzielungsabsicht (und nicht wirtschaftlich) zu erfüllen, und zum anderen ein Marktversagen auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen beheben soll, wäre es nicht möglich, die Rentabilität des INRAP sicherzustellen, wenn andere Instrumente als direkte Zuschüsse eingesetzt würden.

(368) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die strittigen Beihilfemaßnahmen ein geeignetes Instrument zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes Frankreichs sind, das eine Reihe von Maßnahmen umfasst, deren Schwerpunkt die Erforschung, Erhaltung und Förderung des archäologischen Erbes ist.

([95]) Artikel L. 523-10 des Kulturerbegesetzes, mit dem dem INRAP diese Verpflichtung auferlegt wurde, trat am 24. Februar 2004 in Kraft, d. h. vor dem Zeitraum, auf den sich die Klage bezieht.

6.4.2.2.3.3. Angemessenheit der Beihilfe

(369) Eine Beihilfe wird nur dann als angemessen angesehen, wenn dieselbe Verhaltensänderung nicht mit einer geringeren Beihilfe und geringerer Marktverzerrung bewirkt werden könnte. Mit anderen Worten: Der Beihilfebetrag muss auf das Minimum begrenzt sein, das erforderlich ist, um die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes zu gewährleisten, indem die Durchführung der mit der Beihilfe geförderten Tätigkeiten ermöglicht wird.

(370) Angesichts der Informationen der französischen Behörden auf der Grundlage der Buchführung und der Jahresabschlüsse des INRAP (deren allgemeine Zuverlässigkeit — abgesehen von den Aspekten der Kostenverteilungsschlüssel, die die Kommission zu der Schlussfolgerung veranlasst haben, dass die Maßnahmen eine Beihilfe darstellten — durch kein Sachverständigengutachten infrage gestellt wird, siehe Erwägungsgrund 256) stellt die Kommission fest, dass die dem INRAP im fraglichen Zeitraum gewährte Beihilfe in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen, d. h. der Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes, steht und dass die Art der Beihilfe etwaige Wettbewerbsverzerrungen, die durch sie verursacht werden könnten, begrenzt.

(371) Zum einen stellt die Kommission fest, dass die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen — die erst ab 2015 gewährt wurden — nicht ausreichten, um die Kosten zu decken, die durch die in allgemeinem Interesse liegenden Verpflichtungen entstanden sind, welche dem INRAP aufgrund seiner Eigenschaft als Marktteilnehmer letzter Instanz auferlegt wurden, der im gesamten französischen Hoheitsgebiet tätig und in der Lage ist, alle archäologischen Epochen abzudecken (siehe Table 1 und Table 3). Darüber hinaus ist die Kommission der Auffassung, dass die erhaltenen Mittel bei Weitem nicht alle vom INRAP im Zeitraum von 2008 bis 2021 (oder sogar seit 2004) getragenen Kosten decken ([96]).

(372) Zum anderen stellt die Kommission in Bezug auf die Angemessenheit der Beihilfe, die sich aus einer möglichen Quersubventionierung ergibt, Folgendes fest.

(373) Erstens geht aus den von den französischen Behörden vorgelegten Informationen hervor, dass das INRAP eine Buchführung verwendet, die den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entspricht und eine korrekte Unterscheidung zwischen den direkten Kosten „wirtschaftlicher Tätigkeiten“ und den direkten Kosten „nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten“ ermöglicht (siehe Erwägungsgründe 161 bis 173). Anhand der Berichte verschiedener Wirtschaftsprüfer konnten die Umsatzzahlen validiert werden, insbesondere die Aufschlüsselung zwischen dem wirtschaftlichen Bereich und dem nichtwirtschaftlichen Bereich (siehe Erwägungsgrund 256).

(374) Zweitens geht aus den von den französischen Behörden vorgelegten Informationen hervor, dass sich die Beihilfe, die sich aus einer möglichen Quersubventionierung durch das INRAP ergibt, auf bestimmte indirekte Kosten (bereichsübergreifende Kosten) beschränken würde. Ohne die Gültigkeit der vom INRAP vorgenommenen Zuweisung entschieden und endgültig infrage zu stellen, ist der Wirtschaftsprüfer der Ansicht, dass die Zuweisungsschlüssel für diese Kosten nicht durch hinreichend objektive und zuverlässige Kriterien gestützt werden, obwohl sie nur einen relativ kleinen Teil der Gesamtkosten ausmachen, die das INRAP auf dem Markt für archäologische Ausgrabungen trägt.

(375) Drittens geht aus den der Kommission vorliegenden Informationen hervor, dass keiner der Buch- oder Wirtschaftsprüfer, die um eine Stellungnahme zur Buchführung des INRAP gebeten wurden, eindeutig erkennen konnte, dass dem INRAP Quersubventionen gewährt wurden, und auch keiner von ihnen in der Lage war, die Höhe einer solchen Quersubventionierung zu quantifizieren. Daher erachtet die Kommission die Behauptungen von EVEHA, das INRAP erhalte durch Quersubventionierung so viele Beihilfen, dass es auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen Verdrängungspreise verlangen und somit diesen Markt übermäßig verzerren könne, für unplausibel.

(376) In Bezug auf alle Beihilfen, die das INRAP ([97]) erhalten hat, stellt die Kommission auf der Grundlage der von den französischen Behörden übermittelten Informationen (siehe Erwägungsgrund 204) fest, dass die im Rahmen der wirtschaftlichen Tätigkeit des INRAP im Zeitraum 2008-2021 erzielte operative Marge bei [2,8-4,6] % liegt (siehe Table 5). Dies scheint auszuschließen, dass das INRAP infolge einer übermäßigen Entschädigung rentabler wurde. Zum Vergleich stellte das Verwaltungsgericht Caen in seinem (von EVEHA ([98]) zu den Akten hinzugefügten) Urteil vom 23. Mai 2024 fest, dass EVEVA in den Jahren 2021 und 2022 einen durchschnittlichen Nettogewinn von 6 % erzielt habe. Außerdem belege die Tatsache, dass das INRAP in diesem Zeitraum über eine positive Nettomarge verfüge, gleichzeitig, dass die vom INRAP im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeiten in Rechnung gestellten Preise gewinnbringend gewesen seien, was die Behauptung, das Institut hätte infolge einer Quersubventionierung Kampfpreise berechnet, weniger plausibel mache.

([96]) Siehe Fußnote 95.
([97]) Nämlich die Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen und die Beihilfe aus einer möglichen Quersubventionierung.
([98]) Siehe Erwägungsgrund 114.

(377) Darüber hinaus geht aus den von den französischen Behörden vorgelegten Informationen hervor, dass zwischen 2009 und 2024 [40-53] % der archäologischen Ausgrabungen in Frankreich vom INRAP durchgeführt wurden (etwas mehr als [3 600-4 000] Ausgrabungen), während [38-50] % der Ausgrabungen im selben Zeitraum (etwas mehr als [3 300-3 700] Ausgrabungen) von anderen Marktteilnehmern (akkreditierten privaten Marktteilnehmern oder akkreditierten lokalen Behörden) durchgeführt wurden. Dies zeigt, dass der Markt für archäologische Ausgrabungen weit davon entfernt ist, aufgrund der Preise, die das INRAP angeblich aufgrund einer möglichen Quersubventionierung seiner Tätigkeiten in Rechnung stellen kann, mit Ausnahme des INRAP gegenüber allen Marktteilnehmern abgeschottet zu sein (siehe Table 1). Dieselbe Schlussfolgerung kann aus dem wertmäßigen Marktanteil archäologischer Ausgrabungen zwischen 2009 und 2024 gezogen werden; 43 % (mehr als [0,9-1,3] Mrd. EUR) des Gesamtwerts entfielen auf andere Marktteilnehmer als das INRAP (ermächtigte Dienststellen lokaler oder regionaler Behörden und private Marktteilnehmer) (siehe Table 2).

(378) Dieser Trend blieb sowohl in Bezug auf die Zahl der durchgeführten Ausgrabungen als auch in Bezug auf den (wertmäßigen) Marktanteil des INRAP während des gesamten Zeitraums, auf den sich die Klage bezieht, stabil. Im Laufe der Zeit ist sogar ein Abwärtstrend zu beobachten ([99]), was tendenziell bestätigen würde, dass die Beihilfen, die das INRAP erhalten hat, keine Wettbewerbsverzerrung darstellen.

(379) In Bezug auf die vom INRAP berechneten Preise stellt die Kommission ferner fest, dass das Verwaltungsgericht im Rahmen von in Frankreich geführten Rechtsstreitigkeiten über die Vergabe öffentlicher Aufträge für archäologische Ausgrabungen an das INRAP festgestellt hat, dass die Differenz zwischen den vom INRAP vorgeschlagenen Preisen und den Preisen seiner Wettbewerber (insbesondere EVEHA) auf die erheblichen Unterschiede in Bezug auf die personellen und materiellen Ressourcen zurückzuführen ist, die demselben Vorhaben zugewiesen wurden (und dass diese Unterschiede nicht darauf zurückzuführen sind, dass das INRAP infolge von Quersubventionen erheblich niedrigere Preise verlangte).

„Im Übrigen ergibt sich aus der Untersuchung, insbesondere aus der von der Gemeinde Poher durchgeführten vergleichenden Analyse der von INRAP und EVEHA in Rechnung gestellten detaillierten Preise (unter das Geschäftsgeheimnis fallendes und vom kontradiktorischen Verfahren ausgeschlossenes Dokument), dass das INRAP von diesen beiden Unternehmen manchmal die höheren Einheitspreise für Personal verlangt und dass, wenn die Preise des INRAP niedriger sind, der Unterschied nur gering ist und die Einheitspreise für Material mehr oder weniger identisch sind. Diese Analyse zeigt tatsächlich, dass der Preisunterschied zwischen den beiden Marktteilnehmern auf die Mengen zurückzuführen ist, die jeder für präventive Ausgrabungsarbeiten zugewiesen hat, wobei diese Zahl für EVEHA um fast 35 % höher ist. Somit ist der Preisunterschied zwischen den beiden Angeboten nicht darauf zurückzuführen, dass das INRAP deutlich niedrigere Preise verlangte; er ergibt sich vielmehr aus den unterschiedlichen Ressourcen, die jeder der beiden Bieter zugewiesen hat. Aus den aus dem kontradiktorischen Verfahren ausgeschlossenen Unterlagen geht auch hervor, dass das INRAP im Rahmen des betreffenden Vertrags in der Lage war, seine vorläufige Nettomarge zu beurteilen“ (Verwaltungsgericht Caen, 27. März 2024, EVEHA/Communauté de communes Poher communauté, Nr. 2401238);

„Daraus folgt, dass im Rahmen des Angebots des INRAP alle direkten und indirekten Kosten berücksichtigt wurden, um den Preis der angebotenen Dienstleistungen festzulegen, und dass der Preis des Angebots von EVEHA aufgrund der Zahl der Personen, die es für diese Phase der Arbeiten, insbesondere für anthropologische Studien, einzusetzen beabsichtigte, deutlich höher ist als der Preis des für die Studienphase ausgewählten Bieters, obwohl die Preise für die Entfernung des Oberbodens und Ausgrabungsarbeiten ähnlich sind. Genauer gesagt ist der Preisunterschied zwischen den beiden Angeboten nicht auf einen Unterschied zurückzuführen, der sich auf ihre Stückkosten auswirkt — insbesondere sind die im Angebot des INRAP genannten Personalkosten ähnlich oder höher als die der Klägerin –, sondern auf den Unterschied bei den angebotenen Dienstleistungen, insbesondere für die Untersuchung von Grabstätten, in Bezug auf welche die Klägerin entschieden hat, aus Vorsichtsgründen viel mehr Personal einzusetzen, was vom Käufer jedoch nicht wertgeschätzt wurde. Unter diesen Umständen schien der vom INRAP vorgeschlagene Preis, der deutlich über der ursprünglichen Kostenschätzung für den Auftrag lag, bei einem vergleichbaren Dienstleistungsniveau nicht wesentlich niedriger zu sein als die von anderen Bietern angegebenen Angebotspreise, und er schien auch unter Berücksichtigung aller damit verbundenen Kosten nicht offenkundig unterschätzt worden zu sein. Folglich war die Behörde des Ballungsraums nicht verpflichtet, durch die Anforderung der erforderlichen Unterlagen sicherzustellen, dass bei der Festsetzung dieses Preises alle direkten und indirekten Kosten des Instituts berücksichtigt wurden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Folglich sind die Klagegründe, mit denen geltend gemacht wird, dass das Angebot des INRAP nach einem nicht ordnungsgemäßen Verfahren ausgewählt worden sei, dass es den Wettbewerb verfälscht habe und dass es nicht in gutem Glauben abgegeben worden sei, zurückzuweisen“ (Verwaltungsgericht Bordeaux, 6. Mai 2025, EVEHA/Communauté d’agglomération du Grand Périgueux, Nr. 2205878).

([99]) Zwischen 2009 und 2014 hielt das INRAP einen Marktanteil von [54-63] % und führte [48-58] % der Ausgrabungen durch, während der Marktanteil des INRAP von 2015 bis 2021 auf [50-58] % und die Zahl der durchgeführten Ausgrabungsarbeiten auf [46-53] % zurückging.

(380) Die Kommission stellt ferner fest, dass die von EVEHA angeführten Urteile der Verwaltungsgerichte (siehe Erwägungsgrund 114) nichts an der oben dargelegten Analyse ändern, da in den Gerichtsurteilen die Vergabe öffentlicher Aufträge aus Gründen der Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (und nicht aufgrund von Verdrängungspreisen oder Quersubventionierungen) für nichtig erklärt wurde. In den oben genannten Urteilen (siehe Erwägungsgrund 379) schlossen das Verwaltungsgericht Bordeaux bzw. das Verwaltungsgericht Rennes die Möglichkeit aus, dass das INRAP wesentlich niedrigere Preise verlangte und diese Preise in seinen Angeboten widerspiegelte, und stellten fest, dass die Angebote des INRAP nicht geeignet seien, den Wettbewerb zu verzerren. Dagegen veranschaulichen die von EVEHA angeführten Urteile nur, dass die betreffenden öffentlichen Auftraggeber während des Vergabeverfahrens die Angebote des INRAP nicht geprüft haben. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Angebot des INRAP keine Unregelmäßigkeiten enthalten hätte, wenn es geprüft worden wäre.

(381) Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass die durchschnittliche Rentabilität des INRAP von [2,8-4,6] % (im Vergleich zum durchschnittlichen Nettogewinn von EVEHA von rund 6 % — siehe Erwägungsgrund 376) im Zeitraum 2008-2021 (siehe Table 5) für ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten (bei denen es sich größtenteils um archäologische Ausgrabungen handelt) nicht durch eine massive Umlenkung öffentlicher Subventionen zur Deckung der mutmaßlichen Praxis des INRAP erklärt werden kann, am Wettbewerbsmarkt ungewöhnlich niedrige Angebote einzureichen, was dann die Angemessenheit des an das INRAP im selben Zeitraum gezahlten Finanzierungsbetrags infrage stellen würde.

(382) Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass, selbst wenn wirtschaftliche Tätigkeiten möglicherweise quersubventioniert worden sein sollten, der Gesamtbetrag der Beihilfe, die das INRAP erhalten hat, es dem Institut lediglich ermöglicht, seine Tätigkeiten zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes im Einklang mit den ihm vom Staat übertragenen Aufgaben und seiner zentralen Rolle auszuüben, sodass die Beihilfe auf das beschränkt ist, was unbedingt erforderlich ist, damit das INRAP die von den französischen Behörden verfolgten Ziele erreichen kann.

6.4.2.2.3.4. Transparenz der Beihilfe

(383) In Bezug auf die Transparenzaspekte im Zusammenhang mit der dem INRAP gewährten Beihilfe stellt die Kommission fest, dass die französischen Behörden in der Annahme, dass die Beihilfe unter die (auf der Grundlage von Artikel 53 der AGVO erlassene) freigestellte Rahmenregelung SA.42681 fallen kann, den Betrag der staatlichen Beihilfe in der Beihilfetransparenzdatenbank ([100]) unter der Nummer SA.42681 veröffentlicht haben.

(384) Folglich sind die französischen Behörden ihrer Transparenzpflicht in Bezug auf die betreffende Beihilfe nachgekommen.

(385) Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass die französischen Behörden damit diese Beihilfebeträge zu Unrecht mit der freigestellten Rahmenregelung SA.42681 verknüpft haben, die auf die betreffende Beihilfe nicht anwendbar ist (siehe die Erwägungsgründe 304 bis 306).

(386) Die Kommission fordert die französischen Behörden daher auf, diesen fehlerhaften Bezug, der sich allerdings nicht auf die Analyse der Transparenz der Beihilfe durch die Kommission auswirkt, zu berichtigen.

6.4.2.3. Abwägung der positiven Auswirkungen der Beihilfe gegen die negativen Auswirkungen auf den Binnenmarkt

(387) Die dem INRAP gewährte Beihilfe hat viele positive Auswirkungen auf die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes.

(388) Erstens wurden dank der öffentlichen Mittel, die das INRAP erhalten hat, im Ergebnis der Arbeit des INRAP wichtige Entdeckungen gemacht. Wie von den französischen Behörden erläutert, haben die in Frankreich bestehenden Rahmenbedingungen für Archäologie, die auch die Unterstützung und Finanzierung des INRAP umfassen, in den letzten Jahren eine Reihe wichtiger Entdeckungen ermöglicht. Zu den jüngsten Beispielen für außergewöhnlich wichtige Ausgrabungen gehören die durch das INRAP vorgenommene Ausgrabung einer Grabstätte eines keltischen Fürsten (5. Jahrhundert v. Chr.) in Lavau (Aube, Frankreich) und die Ausgrabung einer gallisch-römischen Siedlung (1.-4. Jahrhundert n. Chr.) durch die akkreditierte Ausgrabungsfirma Archeodunum SAS in Sainte-Colombe (Departement Rhône) (siehe Erwägungsgrund 134).

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

(389) Zweitens tragen die mit öffentlichen Mitteln durchgeführten Ausgrabungsmaßnahmen zur allgemeinen Weiterentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse und somit zum Schutz und zur Förderung des archäologischen Erbes bei. Tatsächlich werden die Ergebnisse der mit öffentlichen Mitteln durchgeführten Ausgrabungen regelmäßig in wissenschaftlichen oder allgemeineren Veröffentlichungen sowie durch Ausstellungen wie jene im Cité des sciences et de l'industrie (Wissenschafts- und Industriemuseum) in Paris bekannt gemacht, die den Bewohnern des mittleren und nördlichen Gaul zwischen dem 3. und 1. Jahrhundert v. Chr. gewidmet ist (siehe Erwägungsgrund 135).

(390) Dessen ungeachtet könnten die notifizierten Maßnahmen den Wettbewerb auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen verfälschen und den Handel innerhalb der EU beeinträchtigen.

(391) Dennoch ist die Kommission der Auffassung, dass das relative Gewicht der positiven und negativen Auswirkungen der Beihilfe auf Wettbewerb und Handel derart ist, dass die positiven Auswirkungen die potenziellen negativen Auswirkungen überwiegen.

(392) Erstens zeigen die Jahresabschlüsse und Finanzergebnisse des INRAP, dass keine Überkompensation aller (nichtwirtschaftlichen und wirtschaftlichen) Tätigkeiten des Instituts durch den Staat vorliegt.

(393) Zweitens ist, wie die französische Wettbewerbsbehörde in ihrer Entscheidung von 2017 festgestellt hat, eine Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten zwar nicht vollständig auszuschließen (siehe Erwägungsgründe 241 bis 245 und 294 bis 299), der Markt für präventive archäologische Ausgrabungen, auf dem etwaige Verzerrungen auftreten könnten, ist jedoch „inländischer Art". Die Wettbewerbsbehörde wies darauf hin, dass Marktteilnehmer auf dem Gebiet der präventiven Archäologie — von außergewöhnlichen Umständen abgesehen — angesichts des lokalen/regionalen Charakters der spezifischen wissenschaftlichen Aspekte der meisten Ausgrabungen nicht über nationale Grenzen hinweg tätig sind. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die negativen Auswirkungen der Beihilfe auf den Binnenmarkt äußerst begrenzt sind.

(394) Darüber hinaus geht auf demselben (inländischen) Markt für archäologische Ausgrabungsarbeiten aus den der Kommission zur Verfügung stehenden Informationen, wie in den Erwägungsgründen 377 bis 380 erläutert, hervor, dass etwaige Verzerrungen aufgrund der öffentlichen Zuwendungen, die das INRAP erhalten (und für seine Ausgrabungstätigkeiten verwendet) hat, äußerst begrenzt wären, da zum einen Marktteilnehmer, die mit dem INRAP im Wettbewerb stehen, in erheblichem Umfang auf dem Wettbewerbsmarkt präsent sind und zum anderen in Rechtsstreitigkeiten der Schluss gezogen wurde, dass das INRAP keine ungewöhnlich niedrigen Angebote abgegeben hatte.

(395) Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es zwar nicht möglich ist, potenzielle negative Auswirkungen auf den Wettbewerb auf dem Markt für präventive archäologische Ausgrabungen vollständig auszuschließen, diese Auswirkungen jedoch äußerst begrenzt sind und durch die positiven Auswirkungen der Beihilfe auf die Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes in Frankreich aufgewogen werden.

6.4.2.4. Schlussfolgerung zur Vereinbarkeit der Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV

(396) In Anbetracht des Vorstehenden ist die Kommission der Auffassung, dass die betreffenden Maßnahmen zur Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes beitragen, ohne die Handelsbedingungen in einer Weise zu beeinträchtigen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft, und daher auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sind.

7. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(397) Die Kommission stellt fest, dass die französischen Behörden die dem INRAP gewährte Beihilfe unter Verstoß gegen Artikel 108 Absatz 3 AEUV rechtswidrig durchgeführt haben. Die Kommission vertritt jedoch die Ansicht, dass diese staatliche Beihilfe gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe d AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die staatliche Beihilfe, die Frankreich dem INRAP gewährt hat, ist mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 17. Dezember 2025

Für die Kommission
Teresa RIBERA
Exekutiv-Vizepräsidentin