UITVOERINGSVERORDENING (EU) 2022/433 VAN DE COMMISSIE

van 15 maart 2022

tot instelling van definitieve compenserende rechten op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2012 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie ([1]) ("de basisverordening"), en met name artikel 15 en artikel 24, lid 1,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

1.1. Inleiding

(1) Op 17 februari 2021 heeft de Europese Commissie ("de Commissie") een antisubsidieonderzoek geopend met betrekking tot de invoer van koudgewalste platte producten van roestvrij staal ("SSCR" of "het onderzochte product") van oorsprong uit India en Indonesië (gezamenlijk "de betrokken landen"). De Commissie heeft daartoe een bericht van inleiding bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* ([2]) ("het bericht van inleiding").

(2) De Commissie heeft het onderzoek geopend naar aanleiding van een klacht die op 4 januari 2021 werd ingediend door de European Steel Association ("Eurofer" of "de klager") namens de bedrijfstak van de Unie voor koudgewalste platte producten van roestvrij staal in de zin van artikel 10, lid 6, van de basisverordening. Het bij de klacht gevoegde bewijsmateriaal inzake subsidiëring en schade als gevolg daarvan was voldoende om de opening van het onderzoek te rechtvaardigen.

(3) Voorafgaand aan de opening van het antisubsidieonderzoek heeft de Commissie overeenkomstig artikel 10, lid 7, van de basisverordening de Indiase overheid ([3]) en de Indonesische overheid ([4]) ervan in kennis gesteld dat zij een met het nodige bewijsmateriaal gestaafde klacht had ontvangen, en heeft zij beide voornoemde overheden uitgenodigd voor overleg. Op 10 februari 2021 vond overleg plaats met de Indiase overheid en op 15 februari 2021 met de Indonesische overheid. Er kon echter geen overeenstemming worden bereikt met beide overheden.

(4) Op 18 november 2021 heeft de Commissie een voorlopig antidumpingrecht op hetzelfde product van oorsprong uit India en Indonesië ingesteld ([5]) ("de antidumpingverordening") in een onderzoek dat door een op 30 september 2020 gepubliceerd bericht van inleiding was geopend ("het afzonderlijke antidumpingonderzoek") ([6]).

(5) De analyse van de schade, het oorzakelijk verband en het belang van de Unie in het onderhavige antisubsidieonderzoek en in het afzonderlijke antidumpingonderzoek zijn *mutatis mutandis* dezelfde, aangezien de definitie van de bedrijfstak van de Unie, de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de beoordelingsperiode en het onderzoektijdvak in beide onderzoeken dezelfde zijn.

([1]) PB L 176 van 30.6.2016, blz. 55.

([2]) Bericht van inleiding van een antisubsidieprocedure betreffende de invoer van koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië (PB C 57 van 17.2.2021, blz. 16).

([3]) De term "Indiase overheid" wordt in deze verordening in ruime zin gebruikt en omvat alle ministeries, departementen, agentschappen en instanties op centraal, regionaal of lokaal niveau.

([4]) De term "Indonesische overheid" wordt in deze verordening in ruime zin gebruikt en omvat alle ministeries, departementen, agentschappen en instanties op centraal, regionaal of lokaal niveau.

([5]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2012 van de Commissie van 17 november 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië (PB L 410 van 18.11.2021, blz. 153).

([6]) Bericht van inleiding van een antidumpingprocedure betreffende de invoer van koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië (PB C 322 van 30.9.2020, blz. 17).

1.2. **Registratie**

(6) Op 7 april 2021 diende de klager een verzoek tot registratie van de invoer in. De Commissie analyseerde het verzoek, maar oordeelde dat in de betrokken landen in een betrekkelijk korte tijd geen grootschalige invoer had plaatsgevonden van een product waarvoor tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies zijn verleend. De invoer van SSCR uit India en Indonesië daalde in de zeven maanden na de inleiding met 46 % ten opzichte van de invoer tijdens het onderzoektijdvak. Aan de voorwaarden om de invoer te registreren overeenkomstig artikel 24, lid 5, van de basisverordening was derhalve niet voldaan, en de Commissie heeft de invoer van het betrokken product niet aan registratie onderworpen.

1.3. **Onderzoektijdvak en beoordelingsperiode**

(7) Het onderzoek naar de subsidies en schade had betrekking op de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 ("het onderzoektijdvak" of "OT"). Het onderzoek van de ontwikkelingen die relevant zijn voor de beoordeling van de schade had betrekking op de periode van 1 januari 2017 tot het einde van het onderzoektijdvak ("de beoordelingsperiode"). Beide perioden zijn identiek aan die in het afzonderlijke antidumpingonderzoek.

1.4. **Belanghebbende partijen**

(8) In het bericht van inleiding werden de belanghebbende partijen uitgenodigd contact om met de Commissie contact op te nemen om aan het onderzoek mee te werken. Daarnaast heeft de Commissie de klager, de Indiase overheid, de Indonesische overheid, de haar bekende producenten-exporteurs in de betrokken landen alsmede de haar bekende importeurs en gebruikers in de Unie specifiek in kennis gesteld van de opening van het onderzoek en hen uitgenodigd mee te werken.

(9) De belanghebbende partijen zijn in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over de opening van het onderzoek en te verzoeken om een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures. Hoorzittingen werden georganiseerd met Eurofer en een andere onderneming.

(10) In het bericht van inleiding nodigde de Commissie ook de autoriteiten van de Volksrepubliek China ("de Chinese overheid") uit om als belanghebbende partij deel te nemen aan het onderzoek. Daarnaast informeerde de Commissie de Chinese overheid over de opening van het onderzoek en verwees zij specifiek naar de in het bericht van inleiding geformuleerde uitnodiging om als belanghebbende partij deel te nemen. Vervolgens informeerde de Chinese overheid de Commissie dat zij zich als belanghebbende partij bij dit onderzoek had geregistreerd.

(11) Op 11 oktober 2021 heeft de Commissie de Chinese overheid een verzoek om inlichtingen gezonden.

(12) De Chinese overheid reageerde niet op het verzoek om inlichtingen van de Commissie en diende in plaats daarvan op 21 oktober 2021 haar opmerkingen in over het verzoek om inlichtingen zelf.

(13) Daarbij liet de Chinese overheid enerzijds weten dat de procedures van de Commissie mogelijk inbreuk maken op de WTO-regels en het EU-recht.

(14) Ten eerste stelde de Chinese overheid dat de Commissie haar niet had geïnformeerd over het indienen van de klacht, voorafgaand aan de inleiding geen overleg had gevoerd met de Chinese overheid, haar niet had geïnformeerd over de inleiding en haar niet rechtstreeks had uitgenodigd om een belanghebbende partij bij het onderzoek te worden. Aangezien de Chinese overheid geen land van uitvoer is, is de Chinese overheid geen belanghebbend lid of belanghebbende partij in de zin van de WTO-regels en ontbreekt het de uitnodiging aan een rechtsgrondslag en aan elementaire procedurele vereisten.

(15) De Commissie merkte op dat deze beweringen feitelijk onjuist zijn. Zodra de uitnodiging om een belanghebbende partij te worden was opgenomen in het bericht van inleiding dat op 17 februari 2021 werd gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, stuurde de Commissie het bericht van inleiding namelijk nog dezelfde dag naar de Chinese overheid, waarbij zij uitdrukkelijk de aandacht op de uitnodiging vestigde. In eerste instantie vroeg de Chinese overheid op 19 februari 2021 per e-mail om toegang tot het niet-vertrouwelijke dossier. In antwoord op die e-mail vroeg de Commissie de Chinese overheid opnieuw uitdrukkelijk of het verzoek om toegang tot het niet-vertrouwelijke dossier betekende dat zij voornemens was zich als belanghebbende partij te registreren. Op dezelfde dag bevestigde de Chinese overheid dat zij zich als belanghebbende partij had geregistreerd. De volledige e-mailcorrespondentie is beschikbaar in het niet-vertrouwelijke dossier. Derhalve had de Commissie de Chinese overheid rechtstreeks over het bericht van inleiding geïnformeerd en het land zelfs tot tweemaal toe uitgenodigd om een belanghebbende partij te worden. Bovendien nodigde de Commissie de Chinese overheid niet uit voor overleg

voorafgaand aan de inleiding omdat de Commissie verwachtte dat de Indonesische overheid duidelijkheid zou verschaffen over de betrokkenheid van de Chinese overheid bij het verstrekken van indirecte financiële steun aan de producenten-exporteurs in Indonesië. Aangezien de Commissie niet van plan was om onderzoek te doen naar mogelijke tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies van de VRC, maar alleen naar de door de Indonesische overheid met de financiële steun van de Chinese overheid verstrekte subsidies, bestond er geen wettelijke verplichting om voorafgaand aan de inleiding overleg te voeren met de Chinese overheid.

(16) Ten tweede verklaarde de Chinese overheid dat zij had verzocht om de voortgang van de zaak te mogen volgen uit bezorgdheid dat de Commissie de WTO-regels en het EU-recht zou kunnen schenden, maar dat de Chinese overheid niet bij dit onderzoek betrokken is en niet verplicht is om in het kader van het onderzoek inlichtingen te verstrekken. Volgens de Chinese overheid had de Commissie de WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen ("de SCM-overeenkomst", Subsidies and Countervailing Measures) en de basisverordening namelijk reeds geschonden in het antisubsidieonderzoek betreffende de invoer van bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China ("de VRC" of "China") en Egypte, dat op 16 mei 2019 werd ingeleid ([7]) en leidde tot de instelling van definitieve compenserende rechten die op 15 juni 2020 ([8]) werden bekendgemaakt ("het SGV-antisubsidieonderzoek"), door de reguliere bilaterale economische en handelssamenwerking tussen China en Egypte op te nemen in het toepassingsgebied van de zogenaamde grensoverschrijdende subsidies.

(17) De Commissie herinnerde eraan dat het niet de Chinese overheid was die verzocht om de voortgang van de zaak te mogen volgen, maar dat het de Commissie zelf was die de Chinese overheid in het bericht van inleiding had uitgenodigd om zich te registreren als belanghebbende partij. De Commissie oordeelde dat de beweringen omtrent het SGV-antisubsidieonderzoek algemeen en ongefundeerd waren en sowieso niet aan de orde waren in dit onderzoek. In elk geval merkte de Commissie op dat de door de Chinese overheid verstrekte financiële steun, voor zover deze toekomt aan de Indonesische overheid, binnen het toepassingsgebied van dit onderzoek valt. De informatie over de door de Chinese overheid verstrekte financiële steun is in dit verband dan ook vereist.

(18) Ten derde wees de Chinese overheid erop dat de Commissie haar in de eerste acht maanden na de inleiding geen verzoek om inlichtingen had gestuurd, hetgeen indruist tegen de WTO-vereiste dat onderzoekende autoriteiten de van belanghebbende partijen vereiste informatie zo snel mogelijk moeten opvragen, en dat de antwoordtermijn tien dagen was in plaats van de 37 dagen waarin artikel 12.1.1 van de SCM-overeenkomst en artikel 11, lid 2, van de basisverordening voorzien.

(19) De Commissie merkte op dat het tijdstip waarop het verzoek om inlichtingen aan de Chinese overheid werd verstuurd samenhing met de ontwikkeling van het onderzoek. Bij aanvang van het onderzoek was het niet volledig duidelijk om welke elementen de Chinese overheid moest worden verzocht en waren de verzochte inlichtingen gebaseerd op aspecten die nader onderzocht moesten worden na de eerste kruislingse controle op afstand met Indonesische partijen. Daarnaast antwoordde de Commissie dat zij de Chinese overheid een "verzoek om inlichtingen" en geen "vragenlijst" had gestuurd. De vereiste termijn waarnaar de Chinese overheid verwijst heeft alleen betrekking op vragenlijsten. De in het verzoek om inlichten voorziene termijn was voldoende om de verzochte inlichtingen te verstrekken. Indien de Chinese overheid van mening was dat de termijn te kort was, had zij kunnen verzoeken om een verlenging van de termijn, wat zij niet heeft gedaan.

1.5. **Opmerkingen over de opening van het onderzoek**

1.5.1. *Opmerkingen van de Indiase overheid over de opening van het onderzoek*

(20) De Indiase overheid heeft vóór of na het overleg voorafgaand aan de opening van het onderzoek geen schriftelijke opmerkingen ingediend. Tijdens het overleg voerde de Indiase overheid echter aan dat de klacht over het algemeen onvoldoende bewijs bevat over het bestaan van de vermeende subsidieprogramma's.

([7]) Bericht van inleiding van een antisubsidieprocedure betreffende de invoer van bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte (PB C 167 van 16.5.2019, blz. 11).

([8]) Uitvoeringsverordening (EU) 2020/776 van de Commissie van 12 juni 2020 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/492 van de Commissie tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte (PB L 189 van 15.6.2020, blz. 1).

(21) De Commissie heeft rekening gehouden met de opmerkingen van de Indiase overheid. Zoals uiteengezet in het memorandum over de toereikendheid van het bewijsmateriaal ("memorandum") ([9]), concludeerde de Commissie na de beweringen omtrent subsidiëring te hebben onderzocht echter dat de klacht, evenals het bewijsmateriaal waarover de Commissie beschikt en dat in het memorandum wordt opgesomd, voldoende bewijs bevat om aan te tonen dat voor het betrokken product van oorsprong uit India sprake is van subsidiëring.

1.5.2. *Opmerkingen van de Indonesische overheid over de opening van het onderzoek*

(22) Op 15 februari 2021 diende de Indonesische overheid de schriftelijke versie in van haar verklaringen die zij tijdens het overleg voorafgaand aan de opening van het onderzoek heeft afgelegd. In het document werd echter gesteld dat de klacht in het algemeen niet voldoende bewijs bevatte omtrent het bestaan van de vermeende subsidieprogramma's.

(23) De Commissie heeft bij het opstellen van het memorandum over de toereikendheid van het bewijsmateriaal rekening gehouden met deze opmerking en heeft de opmerkingen van de Indonesische overheid afgewezen. De Commissie concludeerde namelijk dat de klacht, evenals het bewijsmateriaal waarover de Commissie beschikt en dat is opgesomd in het memorandum over de toereikendheid van het bewijsmateriaal, voldoende bewijs bevatte waaruit blijkt dat sprake is van subsidiëring. In elk geval werd bijzondere aandacht besteed aan de elementen die door de Indonesische overheid tijdens het onderzoek naar voren werden gebracht.

1.6. **Steekproeven**

(24) In het bericht van inleiding deelde de Commissie mee dat zij mogelijk een steekproef van de belanghebbende partijen zou samenstellen in overeenstemming met artikel 27 van de basisverordening.

1.6.1. *Steekproef van producenten in de Unie*

(25) In het bericht van inleiding heeft de Commissie aangegeven dat zij had besloten het onderzoek tot een redelijk aantal producenten in de Unie te beperken door gebruik te maken van een steekproef en dat zij een voorlopige steekproef van producenten in de Unie had samengesteld. De Commissie stelde de voorlopige steekproef samen op basis van de productie en de verkoopvolumes in de Unie zoals gemeld door de producenten in de Unie in het kader van het representativiteitsonderzoek voorafgaand aan de opening, daarbij tevens hun geografische locatie in aanmerking nemend. De aldus samengestelde voorlopige steekproef bestond uit drie producenten in de Unie die goed waren voor meer dan 60 % van de productie en ongeveer 70 % van de verkoop in de Unie van het soortgelijke product, en die in vier verschillende lidstaten gevestigd waren. De informatie over deze voorlopige steekproef is opgenomen in het dossier dat door belanghebbende partijen kon worden ingezien en waarover zij opmerkingen konden indienen. De Commissie heeft geen opmerkingen ontvangen.

(26) Daar binnen de voorgeschreven termijn geen opmerkingen werden ontvangen, werd de voorlopige steekproef van producenten in de Unie bevestigd. Deze bestond uit Acciai Speciali Terni S.p.A., Aperam Stainless Europe en Outokumpu Stainless OY. De definitieve steekproef is representatief voor de bedrijfstak van de Unie. Deze steekproef kwam overeen met de steekproef van producenten in de Unie in het afzonderlijke antidumpingonderzoek.

1.6.2. *Steekproef van importeurs*

(27) Om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, deze te kunnen samenstellen, heeft de Commissie alle haar bekende niet-verbonden importeurs verzocht de in het bericht van inleiding gevraagde informatie te verstrekken.

(28) Een niet-verbonden importeur heeft zich gemeld als belanghebbende partij en heeft de verzochte informatie verstrekt. Gezien het geringe aantal ontvangen antwoorden was een steekproef niet noodzakelijk. Er werden geen opmerkingen over dit besluit ingediend. Deze importeur werd uitgenodigd om een vragenlijst in te vullen.

([9]) Sherlock-document nr. t21.001429 van 17 februari 2021.

1.6.3. *Steekproef van producenten-exporteurs in de betrokken landen*

(29) Gezien het potentieel grote aantal producenten-exporteurs in de betrokken landen voorzag het bericht van inleiding in de samenstelling van een steekproef in India en Indonesië. De Commissie verzocht alle bekende producenten-exporteurs in India en Indonesië derhalve om de in het bericht van inleiding genoemde informatie te verstrekken om te kunnen beslissen of een steekproef noodzakelijk was en, zo ja, een steekproef te kunnen samenstellen.

(30) Daarnaast heeft de Commissie de vertegenwoordiging van India bij de Europese Unie en de ambassade van de Republiek Indonesië te Brussel verzocht mogelijke andere producenten-exporteurs die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in medewerking aan het onderzoek, te identificeren en/of contact met hen op te nemen.

1.6.3.1. India

(31) Twee (groepen van) Indiase ondernemingen gaven binnen de gestelde termijn antwoord op de vragenlijst. De twee producenten-exporteurs in kwestie: Chromeni Steels Private Limited ("Chromeni") en de Jindal Group vertegenwoordigden 100 % van het SSCR-uitvoervolume uit India naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak. De Commissie stelde derhalve geen steekproef samen voor India.

(32) Het onderdeel van de Jindal Group (India) dat betrokken is bij de productie en verkoop van SSCR bestaat uit twee producenten-exporteurs, twee handelaren, één dienstverlener en één grondstoffenleverancier.

(33) De Jindal Group is verticaal geïntegreerd, of het nu gaat om de productie van coke, gas en ferrochroom, de productie van vloeibaar roestvrij staal, platen, warmgewalste rollen of de productie van SSCR.

(34) Chromeni is niet verticaal geïntegreerd. De onderneming gebruikt warmgewalste rollen roestvrij staal als basisproduct voor de vervaardiging van SSCR.

1.6.3.2. Indonesië

(35) Drie producenten-exporteurs of groepen van producenten-exporteurs in Indonesië verstrekten de verzochte inlichten en stemden ermee in om in de steekproef te worden opgenomen. Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van de basisverordening heeft de Commissie een steekproef van twee groepen van producenten-exporteurs samengesteld op basis van het grootste representatieve uitvoervolume uit Indonesië naar de Unie tijdens het onderzoektijdvak, dat binnen de beschikbare tijd redelijkerwijs kon worden onderzocht: PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy ("IRNC") en PT. Jindal Stainless Indonesia ("Jindal Indonesia"). De in de steekproef opgenomen groepen producenten-exporteurs vertegenwoordigden 71 % van het geschatte totale uitvoervolume van SSCR uit Indonesië naar de Unie gedurende het onderzoektijdvak.

(36) IRNC is een verticaal geïntegreerde onderneming. De onderneming gebruikt nikkelerts als basisproduct voor de vervaardiging van SSCR en heeft derhalve haar eigen smelterijen. Verder maakt IRNC deel uit van een groep ondernemingen die verschillende soorten staalproducten vervaardigen, die ook verticaal geïntegreerd zijn (ze gebruiken nikkelerts als basisproduct en hebben derhalve hun eigen smelterijen) en staalproducten leveren aan IRNC voor de vervaardiging van SSCR. Deze ondernemingen (samen met IRNC aangeduid als "de IRNC Group") zijn PT. Indonesia Guang Ching Nickel and Stainless Steel Industry ("GCNS"), PT Indonesia Tsingshan Stainless Steel ("ITSS"), PT. Sulawesi Mining Investment ("SMI") en PT. Tsingshan Steel Indonesia ("TSI"). Ze zijn allemaal gevestigd in het Morowali Industrial Park in Indonesië.

(37) Jindal Indonesia is niet verticaal geïntegreerd. Ze gebruikt rollen roestvrij staal als basisproduct voor de vervaardiging van SSCR.

(38) Overeenkomstig artikel 27, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie alle bekende betrokken producenten-exporteurs en de Indonesische overheid geraadpleegd over de samenstelling van de steekproef. Er werden geen opmerkingen ontvangen en de steekproef werd derhalve bevestigd.

1.7. **Individueel onderzoek**

(39) De derde Indonesische producent-exporteur die het steekproefformulier terugstuurde liet de Commissie weten niet van plan te zijn te verzoeken om een individueel onderzoek op grond van artikel 27, lid 3, van de basisverordening. Niettemin stelde de Commissie deze niet in de steekproef opgenomen producent-exporteur ervan in kennis dat hij een vragenlijst moest invullen als hij individueel wilde worden onderzocht. De producent-exporteur heeft echter geen ingevulde vragenlijst teruggestuurd. Derhalve waren individuele onderzoeken niet mogelijk.

1.8. **Antwoorden op de vragenlijst**

(40) De Commissie heeft vragenlijsten gestuurd naar de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de klager, de niet-verbonden importeur die zich had gemeld en de vier producenten-exporteurs in de betrokken landen. Dezelfde vragenlijsten waren op de dag van de opening van het onderzoek ook online ([10]) beschikbaar gesteld.

(41) Er zijn antwoorden op de vragenlijst ontvangen van de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, de klager, één niet-verbonden importeur, twee producenten-exporteurs in India en de twee in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in Indonesië.

(42) De Commissie stuurde ook een vragenlijst aan de Indiase overheid en aan de Indonesische overheid.

(43) De vragenlijst voor de Indiase overheid omvatte specifieke vragenlijsten voor i) financiële instellingen die leningen of exportkredieten verstrekten aan de onderzochte ondernemingen of aan hun afnemers (in verband met exportkredieten ten gunste van buitenlandse afnemers), ii) de tien grootste producenten en distributeurs van de inputs die kennelijk tegen een ontoereikende prijs zijn geleverd (chroomerts en ijzererts) aan de twee Indiase producenten-exporteurs voor de vervaardiging van het onderzochte product.

(44) De vragenlijst voor de Indonesische overheid omvatte een specifieke vragenlijst voor Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia ("Indonesia Eximbank"). Deze financiële instelling was in de klacht aangeduid als een overheidsinstantie of een lichaam waaraan de Indonesische overheid het verlenen van subsidies heeft toevertrouwd of waarmee zij haar heeft belast. Daarnaast werd de Indonesische overheid omwille van administratief gemak verzocht om specifieke vragenlijsten voor te leggen aan i) andere financiële instellingen die leningen of exportkredieten verstrekten aan de in de steekproef opgenomen ondernemingen of aan de afnemers van de in de steekproef opgenomen ondernemingen (in verband met exportkredieten aan buitenlandse afnemers) ([11]), ii) de tien grootste producenten en distributeurs van de belangrijkste inputs voor het onderzochte product, alsmede eventuele andere producenten en distributeurs van inputs, die de twee in de steekproef opgenomen ondernemingen hebben bevoorraad met inputs en iii) PT. Asuransi Asei Indonesia ("ASEI"), waarnaar in de klacht specifiek wordt verwezen als een aanbieder van exportkredietverzekeringen tegen voordelige voorwaarden, die mogelijk ook de producenten van het onderzochte product van dienst was.

(45) Verder omvatte de vragenlijst voor de Indonesische overheid een specifieke vragenlijst voor PT. Indonesia Morowali Industrial Park ("IMIP"), de onderneming die het industriepark exploiteert waar IRNC, een van de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, is gevestigd. Omdat IMIP een onderneming is die verbonden is aan IRNC, werd ook IRNC verzocht om dezelfde vragenlijst voor te leggen aan IMIP.

(46) De Indonesische overheid werd verzocht de door deze entiteiten gegeven antwoorden te verzamelen en rechtstreeks toe te zenden aan de Commissie.

(47) De Commissie heeft vragenlijsten ontvangen van de Indiase overheid, die echter geen antwoorden bevatten op de specifieke vragenlijsten waarnaar in overweging 43 wordt verwezen, alsmede van de Indonesische overheid, met daarin de antwoorden van de Indonesische Eximbank, drie andere financiële instellingen, elf leveranciers van inputs: vier exploitanten van steenkoolmijnen (PT Sungai Danau Jaya, PT Tanah Bumbu Resources, PT Wahana Baratama Mining en PT Bukit Asam Tbk), drie nikkelertsmijnen (PT GAG Nikel, PT Ceria Nugraha Indotama en PT Tiran Indonesia), vier handelaren in nikkelerts en steenkool (PT Ekasa Yad Resouces, PT Batu Bara Global Energy, PT Rwood Resources Indonesia en PT Bumi Nusantara Jaya), ASEI en IMIP. De Commissie ontving dezelfde antwoorden op de vragenlijsten van IMIP als van IRNC.

([10]) https://trade.ec.europa.eu/tdi/case_details.cfm?id=2513

([11]) De vragenlijst ging gepaard met een lijst van de financiële instellingen die leningen of exportkredieten verstrekken aan de in de steekproef opgenomen ondernemingen.

1.9. **Controlebezoeken**

(48) Gezien de uitbraak van COVID-19 en de inperkingsmaatregelen die door verschillende lidstaten en door verschillende derde landen zijn genomen, kon de Commissie in de voorlopige fase geen controlebezoeken op grond van artikel 16 van de basisverordening verrichten. In plaats daarvan heeft de Commissie alle informatie die zij voor haar voorlopige vaststellingen nodig achtte aan een kruislingse controle op afstand onderworpen, in overeenstemming met haar mededeling over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken ([12]).

(49) Onverminderd de toepassing van artikel 28 van de basisverordening heeft de Commissie een kruislingse controle op afstand per videoconferentie uitgevoerd van de door de Indiase overheid en de Indonesische overheid gegeven antwoorden op de vragenlijsten. Functionarissen van relevante ministeries waren betrokken bij de kruislingse controle op afstand. De kruislingse controle op afstand van de Indonesische overheid omvatte tevens de kruislingse controle op afstand van de informatie die was verstrekt door Indonesia Eximbank en door twee leveranciers van inputs, namelijk PT. Gag Nikel en PT. Sungai Danau Jaya.

(50) Verder heeft de Commissie kruislingse controles op afstand verricht bij de volgende ondernemingen/partijen:

a) het samenwerkingsverband van de Unie, dat de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vertegenwoordigt:

— European Steel Association ("Eurofer"), Brussel, België;

b) Producenten-exporteurs in India:

— Chromeni Steels Private Limited ("Chromeni"), Ahmedabad,

— Jindal Stainless Limited ("JSL"), New Delhi en Jindal Stainless Hisar Limited ("JSHL"), New Delhi, alsmede hun verbonden ondernemingen, met name de verbonden handelaren: Jindal Stainless Steelway Limited ("JSS"), Gurugram en Jindal Steelitalia Limited ("JSI"), Gurgaon, dienstverlener, Jindal United Steel Limited ("JUSL"), New Delhi en grondstoffenleverancier, Jindal Coke Limited ("JCL"), New Delhi, (samen aangeduid als "de Jindal Group");

c) Producenten-exporteurs in Indonesië:

— PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy ("IRNC"), Jakarta en zijn verbonden ondernemingen, met name zijn vier grootste verbonden leveranciers van inputs in Indonesië: PT. Indonesia Guang Ching Nickel en Stainless Steel Industry ("GCNS"), Jakarta, PT. Indonesia Tsingshan Stainless Steel ("ITSS"), Jakarta, PT. Sulawesi Mining Investment ("SMI"), Jakarta en PT. Tsingshan Steel Indonesia ("TSI"), Jakarta (samen met IRNC aangeduid als "de IRNC Group") en het industriepark waar de IRNC Group is gevestigd, PT. Indonesia Morowali Industrial Park ("IMIP"), Jakarta,

— PT. Jindal Stainless Indonesia ("Jindal Indonesia"), Gresik.

1.10. **Niet-instelling van voorlopige maatregelen en vervolg van de procedure**

(51) Op 20 oktober 2021 stelde de Commissie overeenkomstig artikel 29 bis, lid 2, van de basisverordening de belanghebbende partijen in kennis van haar voornemen geen voorlopige maatregelen in te stellen en het onderzoek voort te zetten.

(52) De Commissie is doorgegaan met het verzamelen en controleren van alle informatie die zij voor haar definitieve bevindingen noodzakelijk achtte.

1.11. **Mededeling van de definitieve bevindingen**

(53) Op 17 december 2021 heeft de Commissie alle partijen ingelicht over de belangrijkste feiten en overwegingen op grond waarvan zij voornemens was een definitief antisubsidierecht in te stellen voor de invoer van het betrokken product (hierna: "mededeling van de definitieve bevindingen"). Alle partijen konden hierover binnen een bepaalde termijn opmerkingen maken. De belanghebbende partijen werden in de gelegenheid gesteld hun opmerkingen over de opening van het onderzoek kenbaar te maken en een aanvraag in te dienen voor een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures.

(54) Vervolgens ontvingen de belanghebbende partijen op 21 januari 2022 een aanvullende mededeling van de definitieve bevindingen ("aanvullende mededeling van de definitieve bevindingen") en werd hen een termijn gegund waarbinnen zij daarover opmerkingen konden maken. Alle belanghebbende partijen werden in de gelegenheid gesteld te verzoeken om een hoorzitting met de Commissie en/of de raadadviseur-auditeur in handelsprocedures.

([12]) Mededeling over de gevolgen van de uitbraak van COVID-19 voor antidumping- en antisubsidieonderzoeken (2020/C 86/06) (PB C 86 van 16.3.2020, blz. 6).

(55) Opmerkingen werden ontvangen van de klager, de Indiase overheid, de Indonesische overheid, de Chinese overheid, de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs, de niet-verbonden importeur LSI en het consortium van importeurs en distributeurs Euranimi.

(56) De partijen die daartoe een verzoek hadden ingediend, zijn tevens in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Hoorzittingen vonden plaats met de IRNC Group en Euranimi.

(57) De opmerkingen van de belanghebbende partijen zijn onderzocht en indien passend in deze verordening in aanmerking genomen.

(58) De IRNC Group voerde aan dat haar recht van verweer was geschonden omdat zij niet voldoende tijd had gekregen om de opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen voor te bereiden. In antwoord daarop benadrukte de Commissie dat de IRNC Group in eerste instantie achttien dagen de tijd had gekregen om opmerkingen te maken, hetgeen veel langer is dan de wettelijke termijn van tien dagen die de Commissie moet gunnen aan belanghebbende partijen na de mededeling van de definitieve bevindingen. Daarnaast gaf de Commissie de onderneming op haar verzoek een verlenging van drie dagen. De Commissie was dan ook van mening dat de IRMC Group voldoende tijd had gekregen om haar opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen te maken en het argument werd dan ook afgewezen.

(59) De Jindal Group en Jindal Indonesia verzochten de Commissie om de voorgestelde compenserende rechten en de vrijwaringsmaatregelen voor staal niet te cumuleren, zoals was gedaan in de antidumpingverordening.

(60) Dit werd besproken in de overwegingen 1083 en 1084.

(61) Omwille van de rechtszekerheid verzochten de Jindal Group en Jindal Indonesia de Commissie tevens om de voorgestelde verordening tot instelling van antisubsidierechten in Verordening (EU) 2019/1382 op te nemen ([13]).

(62) De Commissie merkte op dat artikel 3 reeds ingaat op de kwestie van de interactie tussen rechten die overeenkomstig deze verordening worden geheven en de rechten die overeenkomstig Verordening (EU) 2019/159 ([14]) worden geheven. In de laatste wijziging van Verordening (EU) 2019/1382 kondigde de Commissie reeds aan dat in de toekomst in elke verordening tot instelling van antidumping- en/of antisubsidiemaatregelen ten aanzien van staalproducten waarop ook de vrijwaringsmaatregel van toepassing is, specifieke bepalingen zouden worden opgenomen die een gelijktijdige toepassing ervan met het vrijwaringsrecht bij contingentoverschrijding beletten ([15]).

(63) Na de mededeling van de definitieve bevindingen stelden Euranimi en LSI dat de Commissie de maatregelen overeenkomstig artikel 24, lid 4, van de basisverordening zou moeten schorsen.

(64) De Commissie heeft de ontvangst van de door deze partijen verstrekte informatie bevestigd en hen eraan herinnerd dat, indien de Commissie dit passend acht, zij kan besluiten de maatregelen te schorsen wanneer de marktomstandigheden tijdelijk zodanig zijn gewijzigd dat het onwaarschijnlijk is dat als gevolg van de schorsing opnieuw schade zal ontstaan, en wanneer het in het belang van de Unie is dit te doen.

2. **BETROKKEN PRODUCT EN SOORTGELIJK PRODUCT**

2.1. **Betrokken product**

(65) Dit onderzoek heeft betrekking op gewalste platte producten van roestvrij staal, enkel koud gewalst, momenteel ingedeeld onder de GN-codes 7219 31 00, 7219 32 10, 7219 32 90, 7219 33 10, 7219 33 90, 7219 34 10, 7219 34 90, 7219 35 10, 7219 35 90, 7219 90 20, 7219 90 80, 7220 20 21, 7220 20 29, 7220 20 41, 7220 20 49, 7220 20 81, 7220 20 89, 7220 90 20 en 7220 90 80, van oorsprong uit India en Indonesië. De GN-codes worden slechts ter informatie vermeld.

([13]) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1382 van de Commissie van 2 september 2019 tot wijziging van een aantal verordeningen tot instelling van antidumping- of antisubsidiemaatregelen ten aanzien van bepaalde staalproducten waarop vrijwaringsmaatregelen van toepassing zijn (PB L 227 van 3.9.2019, blz. 1).

([14]) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie van 31 januari 2019 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 31 van 1.2.2019, blz. 27).

([15]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1754 van de Commissie van 4 oktober 2021 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/1382 tot wijziging van een aantal verordeningen tot instelling van antidumping- of antisubsidiemaatregelen ten aanzien van bepaalde staalproducten waarop vrijwaringsmaatregelen van toepassing zijn (PB L 352 van 5.10.2021, blz. 1, overweging 6).

2.2. **Soortgelijk product**

(66) Uit het onderzoek is gebleken dat de volgende producten dezelfde fysische, chemische en technische basiseigenschappen hebben en voor dezelfde basisdoeleinden worden gebruikt:

— het betrokken product;

— het product dat in de betrokken landen wordt vervaardigd en daar op de binnenlandse markt wordt verkocht, en

— het in de Unie door de bedrijfstak van de Unie vervaardigde en verkochte product.

(67) De Commissie heeft geconcludeerd dat die producten daarom soortgelijke producten zijn in de zin van artikel 2, punt c), van de basisverordening.

2.3. **Argumenten betreffende de productomschrijving**

(68) Eén gebruiker in de Unie, die tevens optrad als importeur en eindgebruiker, verzocht om koudgewalste producten van roestvrij staal van de staalkwaliteiten 200 en 201 van de productomschrijving uit te sluiten. In het kader van het onderzoek is vastgesteld dat die producten wat de eigenschappen ervan betreft onderling uitwisselbaar zijn. De Commissie is eveneens tot de conclusie gekomen dat inwilliging van dit verzoek om uitsluiting de douaneautoriteiten inderdaad onredelijk zwaar zou belasten, aangezien zij voor elke zending een laboratoriumonderzoek zouden moeten uitvoeren en het eindgebruik zouden moeten controleren. Uit de gegevens die de onderneming met betrekking tot haar aankopen van producten van de staalkwaliteiten 200 en 201 en van andere producten uit de betrokken landen heeft verstrekt, blijkt verder dat zij in die landen andere producten heeft gekocht die onder de productomschrijving van het huidige onderzoek vallen, wat per definitie het risico van kruiscompensatie meebrengt. Hoewel deze staalkwaliteitsklassen volgens de onderneming slechts één eindgebruik hebben, kunnen andere toepassingen bovendien niet worden uitgesloten.

(69) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat het niet passend zou zijn dit verzoek om uitsluiting van het product in te willigen en heeft het verzoek dan ook afgewezen.

3. **SUBSIDIËRING: INDIA**

3.1. **Subsidies en subsidieprogramma's die door de onderzoeken worden bestreken**

(70) Op grond van de informatie in de klacht, het bericht van inleiding en de antwoorden op de vragenlijsten van de Commissie werd de vermeende subsidiëring via de volgende subsidies van de Indiase overheid onderzocht:

i. rechtstreekse en potentieel rechtstreekse overdracht van middelen:

— kredietfinanciering vóór en na verzending

— rente-egalisatieregeling voor exportfinanciering

— stimuleringsregelingen door exportkredietinstellingen

— preferentiële leningen van State Bank of India ("SBI") en Steel Development Fund ("SDF")

— onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies van SDF en het Ministerie van Staal

ii. Inkomsten waarvan de overheid afstand doet of die de overheid niet int, die haar normaal toekomen:

— regelingen voor vrijstelling en/of kwijtschelding van rechten

a) Advance Authorization Scheme ("AAS", regeling voorafgaande toestemming)

b) Duty Free Import Authorisation Scheme ("DFIA", vergunning voor rechtenvrije invoer)

c) Duty Drawback Scheme ("DDS", regeling voor de terugbetaling van rechten)

d) Export Promotion of Capital Goods Scheme ("EPCGS", regeling uitvoerbevordering voor kapitaalgoederen)

e) Merchandise Exports from India Scheme ("MEIS", regeling inzake uitvoer van goederen uit India)

f) uitvoerbevordering via vrijstellingen van belastingen en rechten — met uitvoer gelijkgestelde verkoop.

— stimuleringsregelingen voor Export Oriented Units en Special Economic Zones ("EOU"/"SEZ", exportgerichte ondernemingen/speciale economische zones)

— vrijstellingen van inkomstenbelasting

iii. verstrekking van goederen en diensten tegen een ontoereikende prijs:

— de levering van chroomerts tegen een ontoereikende prijs

— de levering van ijzererts tegen een ontoereikende prijs

iv. aankoop van goederen via overheidsopdrachten

v. door Exim Bank beschikbaar gestelde stimuleringsregelingen in de vorm van kredieten voor afnemers

vi. door de lokale subsidieregelingen van de deelstaat Gujarat verschafte stimulansen.

3.2. **Regelingen waarbij geen bewijs van subsidiëring is gevonden**

– kredietfinanciering vóór en na verzending

(71) De klager voerde aan dat Indiase banken exportfinanciering vóór verzending bieden aan exporteurs die betaling van verkochte goederen verlangen voordat die goederen worden verzonden. Exportfinanciering na verzending is een door financiële instellingen aan exporteurs verstrekte lening. Deze regeling wordt beheerd door de Reserve Bank of India (RBI), de centrale bank van India. Verder werd aangevoerd dat de Indiase overheid via haar centrale bank aan Indiase particuliere banken het verlenen van een financiële bijdrage in de vorm van een rechtstreekse overdracht van middelen toevertrouwt of hen daarmee belast (artikel 3, lid 1, punt a), i), en artikel 3, lid 1, punt a), iv), van de basisverordening). Om in aanmerking te komen voor deze regelingen, hoeft de exporteur enkel aan te tonen dat sprake is van uitvoer zonder dat een risicobeoordeling vereist is. Het voordeel voor de exporteur is dan ook het verschil tussen het lagere rentetarief in het kader van de preferentiële regeling en de marktrente voor soortgelijke leningen in India.

(72) Een van de Indiase producenten-exporteurs maakte in het OT in beperkte mate gebruik van kredieten vóór verzending.

(73) De onderneming maakte gebruik van kredieten vóór verzending in het kader van bedrijfskapitaalfaciliteiten (kredietlijnen) die waren geopend door openbare en particuliere banken. Het toegepaste rentetarief werd marktconform vastgesteld op het niveau dat werd aangerekend door andere openbare en particuliere banken (waaronder internationale banken) waarmee de onderneming open kredietlijnen had. De rente was gebaseerd op de Benchmark Prime Lending Rate ("BPLR") — in het geval van exportkredieten in INR of op LIBOR — in het geval van exportkredieten in USD. In beide gevallen werd een spread toegevoegd, gebaseerd op de kredietwaardigheidsbeoordeling van de onderneming. Dezelfde kredietlijnen werden eveneens gebruikt voor de binnenlandse kortetermijnfinanciering.

(74) De twee Indiase producenten-exporteurs hebben in het OT geen gebruik gemaakt van exportkredieten na verzending.

(75) De Commissie hoefde deze regelingen derhalve niet verder te onderzoeken.

— rente-egalisatieregeling voor exportfinanciering

(76) De klager voerde aan dat de rente-egalisatieregeling een financiële bijdrage levert aan exporteurs in de vorm van een rechtstreekse overdracht van middelen door aan de leninggevers van die exporteurs 3 % tot 5 % van de waarde van de rente terug te betalen die anders verschuldigd zou zijn geweest op bepaalde leningen.

(77) De twee Indiase producenten-exporteurs hebben in het OT geen gebruik gemaakt van de rente-egalisatieregeling.

(78) De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— stimuleringsregelingen door exportkredietinstellingen

(79) Twee exportkredietinstellingen zijn volledig in handen van de Indiase overheid: Export Credit Guarantee Corporation of India Ltd (ECGC) en Exim Bank of India. Het voornaamste doel van beide instellingen is de bevordering van de Indiase uitvoer. De klager voerde aan dat door deze instellingen beschikbaar gestelde stimuleringsregelingen een voordeel verschaffen aan de exporteurs omdat ze verzekeringsdekking, kredietgaranties, kredietlijnen en exportkredieten aanbieden tegen voorwaarden die minder streng zijn dan de marktconforme voorwaarden.

(80) De twee Indiase producenten-exporteurs maakten geen gebruik van door ECGC of Exim Bank beschikbaar gestelde kredietgaranties, exportkredieten of kredietlijnen.

(81) Twee producenten van de Jindal Group werden echter gedekt door verzekeringspolissen van ECGC. De Commissie oordeelde echter dat deze verzekeringsovereenkomsten niet marktconform waren. De premies waren afhankelijk van de maximale verliesdekking, door de polis gedekte landen en afnemers en de "claimhistorie", d.w.z. het risicoprofiel van de ondernemingen. De Commissie controleerde of alle premies en provisies waren betaald.

(82) De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— preferentiële leningen van State Bank of India ("SBI") en Steel Development Fund ("SDF")

(83) De klager voerde aan dat de Indiase overheid via de State Bank of India (SBI) en het Steel Development Fund (SDF) sectorspecifieke preferentiële leningen verstrekt aan de producenten van roestvrij staal.

(84) SBI was één van de banken die langlopende leningen verstrekte aan de Jindal Group, maar de Commissie achtte deze niet sectorspecifiek of preferentieel. Het rentetarief werd vastgesteld op basis van BLPR + spread. De door SBI aangerekende rente was namelijk iets hoger dan de rentetarieven die worden aangerekend door particuliere banken die langlopende leningen met een vergelijkbare looptijd verstrekken aan de Jindal Group.

(85) De twee Indiase producenten-exporteurs hebben in het OT geen leningen van het Steel Development Fund ontvangen.

(86) De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— Onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies van SDF en Ministerie van Staal

(87) De klager voerde aan dat de Indiase overheid via SDF onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies verstrekt aan staalproducenten. De onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies kunnen ook rechtstreeks van het Ministerie van Staal worden verkregen.

(88) De twee Indiase producenten-exporteurs ontvingen in het OT geen onderzoeks- en ontwikkelingssubsidies of subsidies die aan het OT konden worden toegerekend.

(89) De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— regelingen voor vrijstelling en/of kwijtschelding van rechten

(90) De klager voerde aan dat de producenten van het onderzochte product vóór en na de uitvoer in aanmerking komen voor diverse regelingen voor de terugbetaling van rechten op grond waarvan de ingevoerde grondstoffen of kapitaalgoederen kunnen worden vrijgesteld van douanerechten en invoerheffingen. Deze regelingen verschaffen in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening een voordeel aan producenten-exporteurs dat gelijk is aan het bedrag van de inkomsten waarvan de overheid afstand doet en daarmee aan het bedrag van niet geïnde rechten en heffingen.

(91) Zoals toegelicht in de overwegingen 117 tot en met 205, kwam één of beide Indiase producenten-exporteurs in aanmerking voor enkele van de regelingen voor vrijstelling en/of kwijtschelding van rechten, namelijk: AAS, DDS, EPCGS en MEIS.

(92) Geen van beide producenten-exporteurs kwam in het OT echter in aanmerking voor de DFIA-regeling, noch hadden zij binnenlandse verkooptransacties die werden aangemerkt als met uitvoer gelijkgestelde verkoop. Derhalve hoefde de Commissie deze laatstgenoemde twee regelingen niet verder te onderzoeken.

— stimuleringsregelingen voor Export Oriented Units en Special Economic Zones ("EOU"/"SEZ", exportgerichte ondernemingen/speciale economische zones)

(93) De klager voerde aan dat de producenten van het onderzochte product die te boek staan als EOU of zich in SEZ bevinden, in aanmerking komen voor diverse belastingvoordelen.

(94) Geen van de twee Indiase producenten-exporteurs stond in het OT echter te boek als EOU en was in het verleden als EOU evenmin in aanmerking gekomen voor subsidies op kapitaalgoederen die konden worden toegekend aan het OT. Verder bevindt geen van de twee Indiase producenten-exporteurs zich in een SEZ.

(95) De Commissie hoefde deze regelingen derhalve niet verder te onderzoeken.

— vrijstellingen van inkomstenbelasting

(96) De klager voerde aan dat producenten van het onderzochte product in aanmerking komen voor verlaging en vrijstelling van de vennootschapsbelasting als gevolg van diverse programma's, waaronder:

— verlaagd tarief van de vennootschapsbelasting voor pas opgerichte ondernemingen

— verlaging van de vennootschapsbelasting voor onderzoeks- en ontwikkelingskosten

— verlaging van de vennootschapsbelasting voor winsten die voortvloeien uit grote industriële projecten (ITES)

— verlaging van de vennootschapsbelasting voor winsten van ondernemingen die tot een bijzondere categorie behoren

— verlaging van de vennootschapsbelasting voor investeringen in nieuwe fabrieken en machines.

(97) De twee Indiase producenten-exporteurs kwamen tijdens het OT niet in aanmerking voor vrijstellingen, verlagingen of verlaagde belastingtarieven.

(98) De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— de levering van ijzererts tegen een ontoereikende prijs

(99) De klager voerde aan dat de Indiase overheid een beleid hanteert dat gepaard gaat met hoge uitvoerbelastingen op ijzererts. De overheid zorgde aldus voor een toename van het binnenlandse aanbod van deze producten en garandeerde dat de ijzerprijzen ver onder het internationale peil bleven. Deze uitvoerrechten, tezamen met andere elementen, kwamen erop neer dat de Indiase overheid aan de producenten van grondstoffen het leveren van inputs aan de Indiase producenten tegen een ontoereikende prijs toevertrouwde of hen daarmee belastte.

(100) Geen van de twee Indiase producenten-exporteurs maakt echter gebruik van ijzererts in zijn productieproces. De Commissie hoefde deze regeling derhalve niet verder te onderzoeken.

— aankoop van goederen via overheidsopdrachten

(101) De klager voerde aan dat de Indiase overheid de Indiase bedrijfstak voor koudgewalste producten van roestvrij staal ondersteunde door middel van overheidsopdrachten. Overheidsinstanties zouden bieders verplichten een minimumpercentage Indiaas staal en ijzer te gebruiken (tussen 15 % en 50 %). Wanneer een buitenlandse bieder de laagste prijs biedt, kan deze bovendien slechts de helft van het ordervolume verkrijgen. Het andere deel moet worden toegewezen aan een lokale leverancier die in zijn prijsopgave binnen een bandbreedte van 20 % boven de prijs van de buitenlandse bieder weet te blijven. Alleen wanneer geen enkele lokale leverancier een prijs kan bieden die maximaal 20 % van de laagste prijs afwijkt (onwaarschijnlijk gezien de brede marge) kan de efficiëntere buitenlandse bieder de rest van de opdracht verkrijgen.

(102) Een van de Indiase producenten-exporteurs bracht in het OT een succesvol bod uit in het kader van de overheidsopdrachten.

(103) De Commissie controleerde alle aanbestedingsprocedures in het OT die verband hielden met de Indiase onderneming in kwestie. Er werden evenwel geen aanwijzingen gevonden voor mogelijke subsidiëring.

(104) Aanbestedingen worden gepubliceerd op de websites van de desbetreffende Indiase administratieve eenheden, instellingen of publieke ondernemingen (bv. Indian Railways) en de ondernemingen kunnen onafhankelijk hun prijsopgaven indienen. Het is gebruikelijk dat het aanbestedingsvolume wordt verdeeld tussen twee ondernemingen. De onderneming die de laagste prijs heeft geboden, krijgt 60 % van de aanbesteding, en de resterende 40 % van de opdracht gaat naar de onderneming die de op één na laagste prijs heeft geboden, op voorwaarde dat deze haar prijs aanpast aan de door de winnaar van de aanbesteding geboden prijs. Deze regel geldt ook als één of beide ondernemingen een buitenlandse bieder is.

(105) Erkend werd dat sommige aanbestedingen alleen open zijn voor binnenlandse ondernemingen. Als de procedure echter open is voor buitenlandse bieders, is er geen sprake van prijsdiscriminatie zoals beweerd door de klager. De prijspreferentie (20 %) voor de binnenlandse leveranciers bestaat enkel bij aanbestedingen die betrekking hebben op kapitaalgoederen ([16]).

([16]) VOORKEURSBELEID INZAKE IN HET BINNENLAND VERVAARDIGDE IJZER- & STAALPRODUCTEN IN HET KADER VAN OVERHEIDSOPDRACHTEN — HERZIEN, 2019, artikel 2.11 en bijlage B (Indiaas staatsblad nr. 324 van 29 mei 2019).

(106) De Commissie controleerde of bij alle aanbestedingsprocedures die in het OT waren gegund aan de Indiase producent van koudgewalste platte producten van roestvrij staal, ongeacht of deze al dan niet open waren voor buitenlandse bieders, de geselecteerde onderneming de laagste prijs bood of, als onderneming met het op één na beste bod, haar prijs moest aanpassen aan de laagst geboden prijs.

(107) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerde de klager aan dat de uitsluiting van buitenlandse bieders van een aantal van de aanbestedingsprocedures leidde tot verminderde concurrentie en daardoor tot over het algemeen hogere prijzen, hetgeen gelijk stond aan een financiële bijdrage via de aankoop van goederen tegen een meer dan toereikende prijs.

(108) Bovendien merkte de klager op dat door de invoer van bepaalde aanbestedingen uit te sluiten, de Indiase regels voor overheidsopdrachten bepaalde aankoopvolumes waarborgen voor de Indiase producenten, hetgeen hen als zodanig een voordeel bezorgt.

(109) De Commissie is het ermee eens dat de uitsluiting van buitenlandse bieders mogelijk de concurrentie vermindert en kan leiden tot het ontstaan van een markt die enkel toegankelijk is voor binnenlandse bieders. De door de Jindal Group verkochte volumes via openbare aanbestedingen waren echter te verwaarlozen als deze worden afgezet tegen de totale binnenlandse verkoop van de onderneming in het OT. Daarnaast kon de Commissie uit de analyse van in het OT aan de Indiase SSCR-producent gegunde overheidsopdrachten niet opmaken dat er aanzienlijke verschillen in prijsniveau waren tussen winnende aanbiedingen bij aanbestedingen die open stonden voor buitenlandse ondernemingen en aanbestedingen waaraan laatstgenoemden niet deelnamen. Dientengevolge heeft de Commissie in dit specifieke geval geen materieel voordeel in de zin van artikel 3, lid 1, punt b), van de basisverordening geconstateerd.

— door Exim Bank beschikbaar gestelde stimuleringsregelingen in de vorm van koperskredieten

(110) De klager voerde aan dat Exim Bank kredietlijnen en koperskrediet verstrekt. Deze stimuleringsregelingen worden niet aan exporteurs maar aan buitenlandse overheden, buitenlandse ontwikkelingsbanken en buitenlandse financiële instellingen, handelsbanken in het buitenland of andere entiteiten beschikbaar gesteld. Dankzij de financiering kunnen ze producten afnemen van Indiase exporteurs en deze later betalen.

(111) Geen van de voor uitvoer bestemde verkopen van de onderzochte producenten-exporteurs werd in het OT gedekt door kredietlijnen of koperskrediet van Exim Bank.

(112) De Commissie hoefde deze regelingen derhalve niet verder te onderzoeken.

— door de lokale subsidieregelingen van de deelstaat Gujarat verschafte stimulansen

(113) De klager voerde aan dat, naast de door de Indiase overheid verleende subsidies, sommige SSCR-producenten mogelijk in aanmerking komen voor subsidies die worden verleend door de overheid van Gujarat. De klacht noemt vier lokale regelingen:

— regeling voor de subsidiëring van bedrijfstakken in de periode 2016-2021, die een belastingvoordeel toekent aan nieuwe ondernemingen die zich vestigen in Gujarat;

— de door Gujarat gehanteerde regeling voor kwijtschelding van btw: een in Gujarat gevestigde onderneming kan de btw die zij op door haar aangekochte inputs heeft betaald, terugvorderen in de vorm van een belastingkrediet;

— de Wet inzake speciale economische zones: belastingvrijstellingen voor zegelrecht en registratiekosten;

— belastingvrijstelling voor omzet- en andere overheidsbelastingen op inputs voor de SEZ of een eenheid binnen de SEZ.

(114) Slechts één van de onderzochte Indiase producenten-exporteurs is gevestigd in de deelstaat Gujarat en zou gebruik kunnen maken van de bovengenoemde lokale subsidieregelingen. De onderneming bleek in het OT echter geen beroep te hebben gedaan op deze regelingen.

(115) De Commissie hoefde deze regelingen derhalve niet verder te onderzoeken.

— verlaging van elektriciteitskosten (overheid van Gujarat)

(116) De Commissie constateerde dat één producent-exporteur gedurende het OT gebruik maakte van deze maatregel. Aangezien echter bleek dat het aan deze onderneming toegekende voordeel te verwaarlozen was (0,02 %), besloot de Commissie deze maatregel niet nader te onderzoeken.

3.3. **Regelingen waarbij bewijs van subsidiëring is gevonden**

3.3.1. *Regelingen voor vrijstelling en/of kwijtschelding van rechten*

(117) De AAS, EPCGS en MEIS zijn gebaseerd op de Foreign Trade (Development and Regulation) Act 1992 (No. 22 of 1992) (Wet nr. 22 op de ontwikkeling en regeling van de buitenlandse handel), die op 7 augustus 1992 in werking is getreden ("Wet buitenlandse handel"). Deze wet geeft de Indiase overheid het recht mededelingen te doen in verband met het in- en uitvoerbeleid. Deze mededelingen worden samengevat in "Foreign Trade Policy"-documenten (documenten over het buitenlandsehandelsbeleid), die om de vijf jaar door het Ministerie van Handel worden uitgegeven en regelmatig worden bijgewerkt.

(118) Het document over het buitenlandse handelsbeleid met betrekking tot de periode 2015-2020 ("FTP 2015-20") is relevant voor het OT. Daarnaast heeft de Indiase overheid de procedures voor het buitenlandsehandelsbeleid 2015-2020 ook vastgelegd in een procedurehandboek, het "Handbook of Procedures, 2015-20" ("HOP 2015-20").

(119) De DDS-regeling is gebaseerd op artikel 75 van de Customs Act (Douanewet) van 1962, op artikel 37 van de Central Excise Act (Wet op de centrale accijnzen) van 1944, op de artikelen 93A en 94 van de Financial Act (Begrotingswet) van 1994 en op de Customs, Central Excise Duties and Service Tax Drawback Rules (Terugbetalingsregelingen voor douanerechten, centrale accijnzen en belastingen op diensten) van 1995. De terugbetalingspercentages worden regelmatig gepubliceerd.

(120) Opgemerkt wordt dat de Commissie niet in staat was binnen een redelijke termijn de kruislingse controle op afstand te voltooien van bepaalde documenten die verband hielden met uitvoer-/invoertransacties in het kader van de in dit onderdeel beschreven regelingen voor de terugbetaling van rechten, zoals verzocht en overeengekomen tijdens de kruislingse controle op afstand. In dit verband heeft de Commissie op grond van artikel 28, lid 3, van de basisverordening gebruik gemaakt van de beste beschikbare gegevens wanneer zich verschillen voordeden tussen de door de ondernemingen en de Indiase overheid gerapporteerde cijfers.

(121) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerde een van de Indiase producenten-exporteurs aan dat het doel van de AAS-, DDS- en MEIS-regelingen is om de douanerechten te neutraliseren die de onderneming betaalt over de invoer van grondstoffen die worden gebruikt in de uitgevoerde producten, en daardoor strekken deze drie regelingen de onderneming niet tot voordeel.

(122) Daar staat echter tegenover dat de door de onderneming op grond van DDS- en MEIS-regelingen ontvangen voordelen niet rechtstreeks samenhangen met rechten die verschuldigd zijn over de invoer van door de onderneming in de uitgevoerde producten gebruikte grondstoffen.

(123) In het geval van de DDS-regeling ontvangt een uitvoerende onderneming contante betalingen die enkel samenhangen met de fob-waarde van haar uitvoer. De onderneming in kwestie is sowieso niet verplicht om grondstoffen in te voeren.

(124) In het geval van de MEIS-regeling ontvangt een producent-exporteur kredietpunten die op de markt kunnen worden verkocht of kunnen worden gebruikt om in de toekomst verschuldigde invoerrechten te vereffenen, maar deze vereffening beperkt zich niet tot de grondstoffen die worden gebruikt bij de vervaardiging van de uitgevoerde producten waarvoor MEIS-kredietpunten werden ontvangen. MEIS-kredietpunten kunnen dus worden gebruikt om eventueel verschuldigde invoerrechten te vereffenen, waaronder invoerrechten betreffende kapitaalgoederen. Ze kunnen ook worden verzilverd als de onderneming helemaal niets invoert.

(125) Enkel in het geval van de AAS-regeling is er een rechtstreeks verband tussen de vrijstelling van invoerrechten op door de onderneming ingevoerde grondstoffen en uitgevoerde producten. De Commissie beschouwt de vrijstelling van invoerrechten derhalve niet als een voordeel voor de onderneming, op voorwaarde dat laatstgenoemde het feitelijke verbruik van op grond van de AAS-regeling ingevoerde grondstoffen bij de vervaardiging van de uitgevoerde eindproducten kan aantonen.

— Advance Authorization Scheme ("AAS", regeling voorafgaande toestemming)

(126) De Commissie stelde vast dat één Indiase producent-exporteur tijdens het OT een beroep heeft gedaan op de AAS-regeling.

a) Rechtsgrondslag

(127) De regeling wordt uitvoerig beschreven in de punten 4.03 tot en met 4.24 van FTP 2015-20 en in de hoofdstukken 4.04 tot en met 4.52 van HOP 2015-20 en geactualiseerd HOP 2015-20.

b) Subsidiabiliteit

(128) De AAS-regeling bestaat uit zes subregelingen die in het volgende punt nader worden beschreven. Deze subregelingen verschillen onder meer wat de voorwaarden betreft. Producenten-exporteurs en handelaren-exporteurs die banden hebben met ondersteunende fabrikanten komen in aanmerking voor de AAS-subregeling voor fysieke uitvoer en voor de AAS-subregeling voor jaarlijkse behoeften. Producenten-exporteurs die aan de uiteindelijke exporteur leveren, komen in aanmerking voor de AAS-regeling voor leveringen ten behoeve van halffabricaten. Hoofdcontractanten die aan de in punt 7.02 van FTP 2015-20 vermelde categorieën "met uitvoer gelijkgestelde verkoop" leveren, zoals de leveranciers van uitvoergerichte ondernemingen, komen in aanmerking voor de AAS-subregeling voor "met uitvoer gelijkgestelde verkoop". Tot slot komen de toeleveranciers van producenten-exporteurs in aanmerking voor de voordelen die gelden bij "met uitvoer gelijkgestelde verkoop" in het kader van de subregelingen Advance Release Order (ARO) en Back to Back Inland Letter of Credit (documentair krediet).

c) Praktische uitvoering

(129) De voorafgaande toestemming kan in de hieronder beschreven situaties worden verstrekt.

(130) Fysieke uitvoer: dit is de belangrijkste subregeling. In het kader van deze subregeling mogen inputs voor de vervaardiging van een uitgevoerd eindproduct vrij van rechten worden ingevoerd. "Fysieke uitvoer" betekent in deze context dat het exportproduct het Indiase grondgebied moet verlaten. Welke producten mogen worden ingevoerd en hoeveel moet worden uitgevoerd, alsmede het soort exportproduct zijn in de vergunning vermeld.

(131) Jaarlijkse behoefte: een dergelijke vergunning is niet gekoppeld aan een bepaald exportproduct, maar aan een ruimere groep producten (bijvoorbeeld chemische en aanverwante producten). De vergunninghouder kan — tot een zekere maximumwaarde die wordt bepaald door zijn uitvoer in het verleden — elke soort input die bij de vervaardiging van een tot de groep behorend exportproduct worden gebruikt, rechtenvrij invoeren. Hij kan naar believen elk product uitvoeren dat onder de productgroep valt en waarin dergelijk rechtenvrij materiaal is verwerkt.

(132) Leveranties van halffabricaten: deze subregeling geldt wanneer twee producenten voornemens zijn één exportproduct te vervaardigen en het productieproces dus wordt opgesplitst. De producent-exporteur die het halffabricaat vervaardigt, kan de inputs rechtenvrij invoeren en hiervoor kan hem voorafgaande toestemming voor leveranties van halffabricaten worden verleend. De uiteindelijke exporteur werkt het product af en is verplicht het eindproduct uit te voeren.

(133) Met uitvoer gelijkgestelde verkoop: in het kader van deze subregeling kan een hoofdcontractant vrij van rechten de inputs invoeren die hij nodig heeft voor de vervaardiging van goederen die bedoeld zijn om als "met uitvoer gelijkgestelde verkoop" te worden verkocht. Volgens de Indiase overheid gaat het bij "met uitvoer gelijkgestelde verkoop" om transacties waarbij de geleverde goederen het land niet verlaten. Bepaalde categorieën transacties worden beschouwd als met uitvoer gelijkgestelde verkoop op voorwaarde dat de goederen in India zijn vervaardigd; dit geldt bijvoorbeeld voor de levering van goederen aan een exportgerichte onderneming of aan een onderneming die zich in een speciale economische zone bevindt.

(134) Advance Release Order ("ARO"): de houder van de voorafgaande toestemming die voornemens is inputs in het binnenland aan te kopen in plaats van deze rechtstreeks in te voeren, kan hierbij gebruikmaken van ARO's. In dat geval worden de voorafgaande vergunningen beschouwd als ARO's voor de binnenlandse leverancier bij levering van de hierin vermelde goederen. Dit geeft de binnenlandse leverancier recht op de voordelen die gelden bij met uitvoer gelijkgestelde verkoop volgens punt 7.03 van FTP 2015-20 (d.w.z. voorafgaande toestemming voor leveranties van halffabricaten/met uitvoer gelijkgestelde verkoop, terugbetaling van rechten bij met uitvoer gelijkgestelde verkoop en terugbetaling van accijnzen). Bij toepassing van de ARO-regeling worden rechten en heffingen terugbetaald aan de leverancier in plaats van aan de uiteindelijke exporteur. De terugbetaling van rechten en heffingen is zowel mogelijk voor binnenlandse als voor ingevoerde inputs.

(135) Documentair krediet: deze subregeling heeft ook betrekking op binnenlandse leveringen aan de houder van een voorafgaande vergunning. Deze kan bij een bank een binnenlands documentair krediet openen ten gunste van een binnenlandse leverancier. De bank zal op de vergunning de rechtstreekse invoer afboeken, maar slechts voor de waarde en de hoeveelheid goederen die in het binnenland worden aangekocht in plaats van te worden ingevoerd. De binnenlandse leverancier heeft recht op de voordelen die gelden voor met uitvoer gelijkgestelde verkoop volgens punt 7.03 van FTP 2015-20 (d.w.z. voorafgaande toestemming voor leveranties van halffabricaten/met uitvoer gelijkgestelde verkoop, terugbetaling van rechten bij met uitvoer gelijkgestelde verkoop en terugbetaling van accijnzen).

(136) De Commissie constateerde dat één producent-exporteur die tijdens het OT gebruik maakte van de regeling voordelen had verkregen op grond van de eerste subregeling, d.w.z. AAS voor fysieke uitvoer. Het is derhalve niet nodig na te gaan of de overige subregelingen, waarvan geen gebruik is gemaakt, aanleiding geven tot compenserende maatregelen.

(137) Om controle door de Indiase autoriteiten mogelijk te maken, is de vergunninghouder wettelijk verplicht een waarheidsgetrouwe boekhouding in een bepaalde vorm te voeren waaruit het verbruik van de rechtenvrij ingevoerde/in het binnenland aangekochte goederen blijkt (hoofdstuk 4.51 en aanhangsel 4H van HOP 2015-20). Met andere woorden: hij moet een verbruiksregister bijhouden. Dit register moet worden gecontroleerd door een externe accountant, die een certificaat afgeeft waarin wordt verklaard dat de voorgeschreven registers en de relevante documentatie zijn onderzocht en dat de op grond van aanhangsel 4H verstrekte informatie in alle opzichten waarheidsgetrouw en correct is.

(138) Voor de subregeling waarvan in het OT door de betrokken onderneming gebruik is gemaakt, namelijk fysieke uitvoer, legt de Indiase overheid in de vergunning de omvang en de waarde vast van de toegestane invoer en de verplichte uitvoer. Bovendien moeten de desbetreffende transacties op het moment van in- en uitvoer door overheidsambtenaren op de vergunning worden vermeld. Voor de vaststelling van de hoeveelheden die in het kader van de AAS-regeling mogen worden ingevoerd, baseert de Indiase overheid zich op standaard-input-output-normen ("SION's") die voor de meeste producten en ook voor het onderzochte product bestaan.

(139) Ingevoerde inputs zijn niet overdraagbaar en moeten voor de vervaardiging van het uitvoerproduct worden gebruikt. De uitvoer moet plaatsvinden binnen een bepaalde termijn na de afgifte van de vergunning (18 maanden met twee mogelijke verlengingen van telkens zes maanden).

(140) Er bestaat geen nauwe samenhang tussen de ingevoerde inputs en de uitgevoerde eindproducten. De inputs die voor de regeling in aanmerking komen, kunnen ook worden ingevoerd en gebruikt voor andere producten dan het onderzochte product. Bovendien kunnen vergunningen voor verschillende producten worden samengevoegd. Dit betekent dat de uitvoer in het kader van een voorafgaande toestemming voor het ene product recht kan geven op de rechtenvrije invoer van inputs in het kader van een voorafgaande toestemming voor een ander product.

(141) Uit het onderzoek is gebleken dat geen van de voorafgaande toestemmingen waarvan de producent-exporteur gebruik heeft gemaakt, is beëindigd. De producent-exporteur kon dan ook geen aanhangsel 4H voor zijn voorafgaande toestemmingen tonen. Bovendien gaf de producent-exporteur toe dat aan de hand van zijn verbruiksregister het feitelijke verbruik van ingevoerde grondstoffen niet kan worden vastgesteld of gekoppeld aan geproduceerde en uitgevoerde eindproducten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de desbetreffende producent op meerdere niveaus verticaal geïntegreerd is:

fase 1: productie van coke en ferrochroom

fase 2: productie van vloeibaar roestvrij staal

fase 3: productie van platen

fase 4: productie van warmgewalste rollen

fase 5: productie van koudgewalste platte producten (betrokken product)

en ingevoerde grondstoffen die worden gebruikt in fase 2, waar ze worden gemengd met in fase 1 geproduceerde of op de binnenlandse markt gekochte grondstoffen.

d) Conclusie inzake de AAS-regeling

(142) De vrijstelling van invoerrechten is een subsidie in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening: die vrijstelling is namelijk een financiële bijdrage van de Indiase overheid, aangezien deze hierdoor inkomsten uit rechten derft die haar normaal zouden toekomen, en de onderzochte exporteur wordt een voordeel toegekend aangezien zijn liquiditeit erdoor wordt verbeterd.

(143) Daarnaast is de voorafgaande toestemming voor fysieke uitvoer rechtens afhankelijk van uitvoerprestaties en daarom wordt zij geacht specifiek te zijn en aanleiding te geven tot compenserende maatregelen krachtens artikel 4, lid 4, eerste alinea, punt a), van de basisverordening. Een onderneming kan zonder een verbintenis tot uitvoer geen voordeel op grond van deze regeling krijgen.

(144) De subregeling die in dit geval werd gebruikt, kan niet worden beschouwd als een toelaatbare terugbetalingsregeling voor inputs of voor vervangende inputs in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), van de basisverordening. Zij voldoet niet aan de regels van bijlage I, punt i), bijlage II (definitie van en regels inzake de terugbetaling van rechten voor inputs) en bijlage III (definitie van en regels inzake de terugbetaling van rechten voor vervangende inputs) bij de basisverordening. De Indiase overheid heeft niet daadwerkelijk een verificatieregeling of -procedure toegepast om na te gaan of, en zo ja hoeveel, inputs bij de vervaardiging van het uitvoerproduct zijn verbruikt (bijlage II, punt 4, bij de basisverordening en, in het geval van terugbetalingsregelingen voor vervangende inputs, bijlage III, punt II.2, bij de basisverordening). Tevens wordt ervan uitgegaan dat de SION's voor het onderzochte product niet nauwkeurig genoeg waren en dat deze SION's op zich niet als verificatieregeling voor het werkelijke verbruik kunnen worden

gebruikt, omdat de Indiase overheid aan de hand van deze standaardnormen niet met voldoende nauwkeurigheid kan vaststellen hoeveel inputs bij de vervaardiging van de uitvoerproducten zijn verbruikt. De Indiase overheid heeft evenmin een verder onderzoek ingesteld naar de werkelijk verbruikte inputs, hoewel dit vereist is als er geen effectieve verificatieregeling is (bijlage II, punt 5, en bijlage III, punt II.3, bij de basisverordening).

(145) De subregeling geeft derhalve aanleiding tot compenserende maatregelen.

e) Berekening van de hoogte van de subsidie

(146) Bij gebrek aan toegestane regelingen voor de terugbetaling van rechten en vanwege het feit dat het werkelijke verbruik van de desbetreffende inputs niet kan worden vastgesteld, wordt het totaalbedrag aan niet-geïnde douanerechten (basisdouanerecht en douanebelasting) beschouwd als een te hoge kwijtschelding die overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt a), ii), van de basisverordening een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie zou vormen.

(147) De producent-exporteur werd op 22 november 2021 schriftelijk geïnformeerd over het voornemen van de Commissie om op dit punt artikel 28 van de basisverordening en de beste beschikbare gegevens toe te passen.

(148) Niettegenstaande andere argumenten van de onderneming dat een dergelijke methode voor de berekening van het voordeel op grond van de AAS-regeling afwijkt van de eerder door de Commissie gehanteerde praktijk en slechts gebaseerd is op aannames en gevolgtrekkingen, wordt herhaald dat de onderneming geen gegevens heeft overgelegd aan de hand waarvan de daadwerkelijke te hoge kwijtschelding zou kunnen worden berekend.

(149) Overeenkomstig artikel 7, lid 1, punt a), van de basisverordening werden door de onderneming gemaakte kosten om de subsidie te verkrijgen in mindering gebracht op het totale subsidiebedrag wanneer hier aanspraak op werd gemaakt.

(150) Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de basisverordening moet de te hoge kwijtschelding worden omgeslagen over de totale waarde van de uitvoer als geschikte noemer, omdat de subsidie afhankelijk is van uitvoerprestaties.

(151) Het subsidiepercentage dat in het kader van deze regeling tijdens het OT voor Jindal Group is vastgesteld, bedroeg 0,05 %.

(152) Na de mededeling van de definitieve bevindingen herhaalde de Indiase producent-exporteur in kwestie zijn argumenten met betrekking tot de ongerechtvaardigde toepassing van artikel 28 van de basisverordening en de door de Commissie gebruikte methode voor de berekening van het voordeel voor de onderneming op grond van deze regeling.

(153) Er werden echter geen nieuwe argumenten aangevoerd. Er wordt aan herinnerd dat de Commissie geen andere keuze had dan gebruik te maken van de beste beschikbare gegevens, aangezien de onderneming geen gegevens verstrekte die een standaardberekening van de te hoge kwijtschelding op grond van deze regeling mogelijk maakte. In elk geval, rekening houdend met het vastgestelde subsidiepercentage, zoals vermeld in overweging 151, besloot de Commissie het verwaarloosbare voordeel voor de Jindal Group op grond van de AAS-regeling niet te compenseren.

— Duty Drawback Scheme ("DDS", regeling voor de terugbetaling van rechten)

(154) De Commissie constateerde dat één Indiase producent-exporteur tijdens het OT gebruik maakte van de DDS-regeling.

a) Rechtsgrondslag

(155) De toepasselijke rechtsgrondslag in het tijdvak van het nieuwe onderzoek werd gevormd door de Custom & Central Excise Duties Drawback Rules 1995 (de "DDS Rules 1995"), zoals gewijzigd in 2006 ([17]) en vervolgens vervangen door de Customs and Central Excise Duties Drawback Rules 2017 ([18]) (de "DDS Rules 2017"), die op 1 oktober 2017 in werking zijn getreden. Regel 3, punt 2, van de DDS Rules 1995 heeft betrekking op de wijze van berekening van deze terugbetalingsregeling. Regel 12, punt 1, a), ii), van deze DDS Rules heeft betrekking op de verklaring die de producenten-exporteurs moeten indienen om voor de regeling in aanmerking te komen. Deze regels zijn in de DDS Rules 2017 ongewijzigd gebleven en komen overeen met respectievelijk regel 3, punt 2, en regel 13, punt 1, a), ii).

([17]) http://www.cbic.gov.in/htdocs-cbec/customs/cs-act/formatted-htmls/cs-rulee

([18]) Mededeling nr. 88/ 2017-CUSTOMS (N.T.) New Delhi, 21 september 2017. http://www.cbic.gov.in/resources//htdocs-cbec/customs/cs-act/notifications/notfns-2017/cs-nt2017/csnt88-2017.pdf

(156) Daarnaast bevat circulaire nr. 24/2001 ([19]) specifieke instructies over de wijze van tenuitvoerlegging van regel 3, punt 2, en de verklaring die exporteurs moeten overleggen op grond van regel 12, punt 1, a), ii).

(157) Regel 4 van de DDS Rules 1995 bepaalt dat de centrale overheid de op grond van regel 3 vastgestelde bedragen of percentages kan herzien. De regering heeft een aantal wijzigingen aangebracht; laatstelijk werden de percentages herzien door Mededeling nr. 95/2018 — CUSTOMS en Mededeling nr. 07/2020 — CUSTOMS. Dientengevolge bedroegen de DDS-percentages voor het onderzochte product 1,8 % en 1,6 % van de fob-waarde van de uitgevoerde producten, voor respectievelijk het eerste en tweede deel ([20]) van het OT. Dezelfde DDS-percentages worden toegepast op warmgewalste producten van roestvrij staal die door de desbetreffende Indiase onderneming worden uitgevoerd.

b) Subsidiabiliteit

(158) Alle producenten-exporteurs en handelaren-exporteurs komen voor deze regeling in aanmerking.

c) Praktische uitvoering

(159) Op grond van deze regeling heeft elke onderneming die subsidiabele producten uitvoert, recht op een bedrag dat overeenkomt met een percentage van de aangegeven fob-waarde van het uitgevoerde product. In regel 3, punt 2, van de Custom & Central Excise Duties Drawback Rules is beschreven hoe het bedrag van de subsidie moet worden berekend:

"2) Bij de vaststelling van het bedrag of percentage van de terugbetaling in het kader van deze regel houdt de centrale overheid rekening met:

a) de gemiddelde hoeveelheid of waarde van elke klasse of beschrijving van de materialen waarvan een bepaalde klasse van goederen in India normaliter wordt geproduceerd of vervaardigd;

b) de gemiddelde hoeveelheid of waarde van de ingevoerde materialen of accijnsplichtige materialen die worden gebruikt voor de productie of vervaardiging in India van een bepaalde klasse goederen;

c) het gemiddelde bedrag aan rechten betaald op ingevoerde materialen of accijnsplichtige materialen voor de vervaardiging van halffabricaten, componenten en tussenproducten die bij de vervaardiging van goederen worden gebruikt;

d) het gemiddelde bedrag aan rechten betaald op materialen die in het vervaardigingsproces verloren gaan en op katalysatoren: voor zover dergelijke afvalmaterialen of katalysatoren worden hergebruikt in een vervaardigingsproces of worden verkocht, wordt het gemiddelde bedrag van de rechten op de hergebruikte of verkochte materialen of katalysatoren ook in mindering gebracht;

e) het gemiddelde bedrag aan rechten betaald op ingevoerde materialen of accijnsmaterialen die worden gebruikt voor de opslag of verpakking van de uitgevoerde goederen;

f) alle andere informatie die de centrale overheid voor dit doel relevant of nuttig kan achten.".

(160) Met andere woorden: de Indiase overheid heeft het terug te betalen bedrag gebaseerd op de gemiddelde waarden van de relevante douanerechten die voor de gehele bedrijfstak op ingevoerde grondstoffen zijn betaald en op een gemiddelde verbruiksratio van de bedrijfstak, die zijn verzameld bij wat de Indiase overheid als representatieve fabrikanten van de subsidiabele uitvoerproducten beschouwt. De Indiase overheid drukt het terug te betalen bedrag vervolgens uit als een percentage van de gemiddelde uitvoerwaarde van de subsidiabele uitgevoerde producten.

(161) De Indiase overheid hanteert dit percentage voor de berekening van het bedrag van de terug te betalen rechten waarop elke exporteur die aan de voorwaarden voldoet, recht heeft. Het percentage voor deze regeling wordt door de Indiase overheid per product vastgesteld.

([19]) Cus. 20 april 2001, F.NO.605/47/2001-DBK, Regering van India, Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, Verklaring ingevolge regel 12, punt 1, a), ii), van Drawback Rule for availing AIR of Drawback. Zie met name de delen 2 en 3 van de Verklaring ingevolge regel 12, punt 1, a), ii), van Drawback Rule for availing AIR of Drawback; te raadplegen via: http://www.cbic.gov.in/htdocs-cbec/customs/cs-circulars/cs-circulars-2001/24-2001-cus

([20]) Het niveau van het DDS-percentage is per 28 januari 2020 gewijzigd.

(162) Om voor de voordelen van deze regeling in aanmerking te komen, moet een onderneming uitvoeren. Op het moment dat de verzendingsgegevens in de douaneserver worden ingevoerd, wordt aangegeven dat de uitvoer plaatsvindt onder de DDS-regeling en wordt het DDS-bedrag onherroepelijk vastgesteld. Nadat de vervoersonderneming het Export General Manifest (algemene vrachtlijst voor uitvoer) heeft ingediend en het douanekantoor heeft vastgesteld dat de gegevens overeenkomen met de gegevens in de ladingsbrief, is voldaan aan alle voorwaarden om de uitkering van het terugbetalingsbedrag door rechtstreekse overmaking naar de bankrekening van de exporteur of per wissel goed te keuren.

(163) De exporteur moet tevens een bewijs van de verwezenlijking van de uitvoer voorleggen in de vorm van een Bank Realisation Certificate ("BRC", bankcertificaat). Dit document kan worden verstrekt na de uitkering van het terugbetalingsbedrag, maar de Indiase overheid vordert het uitgekeerde bedrag terug als de exporteur het BRC niet binnen een bepaalde termijn indient.

(164) Het terugbetalingsbedrag kan vrij worden besteed en overeenkomstig de Indiase boekhoudnormen op transactiebasis als inkomsten worden geboekt zodra aan de uitvoerverplichting is voldaan.

(165) In de toepasselijke wetgeving en administratieve instructies is bepaald dat de Indiase douaneadministratie geen bewijs mag verlangen dat de exporteur die om de terugbetaling van rechten verzoekt, zich aansprakelijk heeft gesteld of zich aansprakelijk zal stellen voor de betaling van douanerechten op de invoer van de grondstoffen die nodig zijn voor de vervaardiging van het uitgevoerde product. Bovendien bevestigde de Indiase overheid tijdens de kruislingse controle op afstand dat ondernemingen die alle grondstoffen in eigen land aankopen, nog altijd in aanmerking komen voor het volgens regel 3, punt 2, berekende volledige tarief.

d) Conclusie over de DDS

(166) In het kader van de DDS worden subsidies verleend in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), i), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening. Bij het zogeheten terugbetalingsbedrag voor rechten gaat het om een financiële bijdrage van de Indiase overheid, aangezien er in de vorm van een rechtstreekse overdracht van middelen door de Indiase overheid wordt uitgekeerd. Er zijn geen beperkingen gesteld ten aanzien van het gebruik van deze middelen. Bovendien verkrijgt de exporteur door het bedrag aan terug te betalen rechten een voordeel, want zijn liquiditeit wordt hierdoor verbeterd.

(167) Het percentage voor de terugbetaling van rechten voor uitvoer wordt door de Indiase overheid per product vastgesteld. Hoewel de subsidie wordt omschreven als een terugbetaling van rechten, vertoont de regeling niet alle kenmerken van een toelaatbare terugbetalingsregeling voor inputs of voor vervangende inputs in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), van de basisverordening; noch voldoet de regeling aan de regels van bijlage I, punt l), bijlage II (definitie van en regels inzake de terugbetaling van rechten voor inputs) en bijlage III (definitie van en regels inzake de terugbetaling van rechten voor vervangende inputs) bij de basisverordening. De contante betalingen aan de exporteur zijn niet noodzakelijkerwijs gekoppeld aan de feitelijke betaling van invoerrechten op grondstoffen en zijn geen kredietpunten voor de vereffening van invoerrechten op eerdere of toekomstige invoer van grondstoffen. Bovendien is er geen systeem of procedure om na te gaan welke inputs in welke hoeveelheden bij de vervaardiging van de uitgevoerde producten worden verbruikt. De Indiase overheid heeft evenmin een verder onderzoek ingesteld naar de werkelijk verbruikte inputs, hoewel dit vereist is als er geen effectieve verificatieregeling is (bijlage II, punt 5, en bijlage III, punt II.3, bij de basisverordening).

(168) De betaling door de Indiase overheid na de uitvoer door exporteurs is afhankelijk van uitvoerprestaties en deze regeling wordt daarom geacht specifiek te zijn en aanleiding te geven tot compenserende maatregelen in de zin van artikel 4, lid 4, punt a), van de basisverordening.

(169) Gezien het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de DDS aanleiding geeft tot compenserende maatregelen.

e) Berekening van de hoogte van de subsidie

(170) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, en artikel 5 van de basisverordening berekende de Commissie het subsidiebedrag dat aanleiding geeft tot compenserende maatregelen aan de hand van het voordeel voor de verkrijger in het OT. De Commissie stelde vast dat de ontvanger het voordeel verkrijgt op het moment dat een uitvoertransactie in het kader van deze regeling plaatsvindt. Op dat moment is de Indiase overheid verplicht het teruggavebedrag te betalen, wat een financiële bijdrage in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), i), van de basisverordening is. Zodra de douaneautoriteiten een ladingsbrief voor de uitvoer afgeven, waarin onder meer het voor die uitvoertransactie toe te kennen bedrag aan terug te betalen rechten is vermeld, heeft de Indiase overheid geen keuze meer wat het al dan niet verlenen van de subsidie betreft.

(171) Gezien het bovenstaande achtte de Commissie het passend om voor de berekening van het door de DDS toegekende voordeel uit te gaan van alle bedragen aan terug te betalen rechten die tijdens het OT voor uitvoertransacties zijn verworven. De Commissie hield rekening met bedragen aan terug te betalen rechten die werden verworven voor alle uitvoertransacties van de Indiase producent-exporteur, aangezien de onderneming slechts het onderzochte product en warmgewalste producten van roestvrij staal uitvoert, hetgeen halffabricaten voor de productie van het onderzochte product zijn waarvoor dezelfde DDS-percentages gelden.

(172) Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie deze subsidiebedragen omgeslagen over de totale waarde van de uitvoer van de onderneming tijdens het OT als geschikte noemer, omdat de subsidie afhankelijk is van uitvoerprestaties en niet werd verleend op basis van de gefabriceerde, geproduceerde, uitgevoerde of vervoerde hoeveelheden.

(173) Het subsidiepercentage dat in het kader van deze regeling tijdens het OT voor de Jindal Group is vastgesteld, bedroeg 1,65 %.

— Export Promotion of Capital Goods Scheme (regeling uitvoerbevordering voor kapitaalgoederen)

(174) De Commissie heeft vastgesteld dat twee Indiase producenten-exporteurs tijdens het OT in het kader van de EPCGS voordelen hebben ontvangen die betrekking hadden op het betrokken product.

a) Rechtsgrondslag

(175) De EPCGS wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 5 van FTP 2015-20 en in hoofdstuk 5 van HOP 2015-20.

b) Subsidiabiliteit

(176) Producenten-exporteurs, handelaren-exporteurs die banden hebben met ondersteunende producenten en dienstverleners komen voor deze regeling in aanmerking.

c) Praktische uitvoering

(177) Indien een onderneming zich tot uitvoer verplicht, mag zij kapitaalgoederen (nieuwe en tweedehands kapitaalgoederen die niet ouder zijn dan tien jaar) tegen een verlaagd recht invoeren. Hiertoe geeft de Indiase overheid op verzoek en na betaling van een vergoeding een EPCGS-vergunning af. Voor alle kapitaalgoederen die in het kader van de regeling worden ingevoerd, geldt een verlaagd invoerrecht. Om aan de uitvoerverplichting te voldoen, moeten de ingevoerde kapitaalgoederen worden gebruikt om in een bepaalde periode een bepaalde hoeveelheid voor uitvoer bestemde goederen te produceren. Op grond van FTP 2015-20 en geactualiseerd FTP 2015-20 kunnen kapitaalgoederen in het kader van de EPCGS rechtenvrij worden ingevoerd. In het geval van kapitaalgoederen die vóór 2015 zijn ingevoerd, was echter ook een recht van 3 % een alternatief — in dat geval was de termijn voor het nakomen van de uitvoerverplichting langer. De uitvoerverplichting bedraagt zes keer het bedrag van de niet-betaalde rechten en moet binnen een termijn van ten hoogste zes jaar worden nagekomen.

(178) De houder van een EPCGS-vergunning kan de kapitaalgoederen ook op de binnenlandse markt aankopen. In dat geval mag de binnenlandse fabrikant van de kapitaalgoederen de onderdelen die nodig zijn om deze kapitaalgoederen te produceren, vrij van rechten invoeren. Als alternatief kan de binnenlandse fabrikant het voordeel van met uitvoer gelijkgestelde verkoop claimen voor de levering van kapitaalgoederen aan een houder van een EPCGS-vergunning.

d) Conclusie inzake de EPCGS

(179) In het kader van de EPCGS worden subsidies verleend in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening. De verlaagde rechten zijn een financiële bijdrage van de Indiase overheid daar deze hierdoor inkomsten derft. Bovendien verkrijgt de exporteur door deze rechtenverlaging een voordeel omdat de liquiditeit van de onderneming door de lagere rechten bij invoer verbetert.

(180) Voorts is de EPCGS rechtens afhankelijk van uitvoerprestaties, aangezien vergunningen in het kader van deze regeling niet kunnen worden verkregen zonder een verbintenis tot uitvoer. Daarom wordt deze regeling op grond van artikel 4, lid 4, eerste alinea, punt a), van de basisverordening geacht specifiek te zijn en aanleiding te geven tot compenserende maatregelen.

(181) De EPCGS kan niet worden beschouwd als een toelaatbare terugbetalingsregeling voor inputs of voor vervangende inputs in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), van de basisverordening. Kapitaalgoederen vallen niet onder deze toelaatbare regelingen, zoals bepaald in bijlage I, punt i), bij de basisverordening, omdat zij niet worden verbruikt bij de vervaardiging van het uitgevoerde product.

e) Berekening van de hoogte van de subsidie

(182) De hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies werd overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de basisverordening berekend door de niet-betaalde douanerechten op ingevoerde kapitaalgoederen te spreiden over een tijdvak dat overeenstemt met de normale afschrijvingstermijn voor die kapitaalgoederen in de betrokken bedrijfstak. Bij het aldus voor het OT berekende bedrag werd de rente over dit tijdvak opgeteld om het volledige voordeel in die periode vast te stellen. Het commerciële rentetarief dat in het onderzoektijdvak in India gold, werd daarvoor geschikt geacht.

(183) Overeenkomstig artikel 7, lid 1, punt a), van de basisverordening werden door de onderneming gemaakte kosten om de subsidie te verkrijgen in mindering gebracht op het totale subsidiebedrag wanneer hier aanspraak op werd gemaakt.

(184) Overeenkomstig artikel 7, leden 2 en 3, van de basisverordening werd dit subsidiebedrag omgeslagen over de passende waarde van de uitvoer in het OT als geschikte noemer, omdat de subsidie afhankelijk is van uitvoerprestaties en niet werd toegekend op basis van de gefabriceerde, geproduceerde, uitgevoerde of vervoerde hoeveelheden. In het geval van één van de Indiase ondernemingen werd de waarde van de uitvoer van het onderzochte product gebruikt als noemer, aangezien de onderneming in het kader van de EPCGS gekochte machines enkel gebruikt voor de productie van het betrokken product.

(185) Eén van de Indiase producenten-exporteurs pleitte voor een correctie van de in de berekeningen als noemer gebruikte waarde van de uitvoer. De onderneming voerde aan dat zij in het OT pas met de productie was begonnen en slechts 15 % van haar capaciteit had bereikt. De onderneming verzocht derhalve om extrapolatie van de waarde van haar uitvoer om de volledige benutting van haar capaciteit weer te geven.

(186) De berekening van de subsidiepercentages is altijd gebaseerd op de feitelijke omzetcijfers. Er kan niet van worden uitgegaan dat de onderneming haar capaciteit na de opstartfase volledig zal benutten. Ook zou enkel kunnen worden gespeculeerd over de ratio van de toekomstige splitsing tussen binnenlandse omzet en de waarde van de uitvoer. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(187) Na de mededeling van de definitieve bevindingen herhaalde de onderneming dit argument en benadrukte ze het feit dat de EPCGS een eenmalige subsidie is en dat daarom een berekening zonder correctie van de noemer het aan de zich in de opstartfase bevindende onderneming toegekende voordeel niet juist weergeeft.

(188) De EPCGS is inderdaad een eenmalige subsidie en werd door de Commissie als zodanig behandeld: het voordeel op grond van deze regeling werd in het OT toegekend rekening houdend met de termijn waarbinnen de kapitaalgoederen in kwestie worden afgeschreven. De Commissie kan de noemer echter niet aanpassen door aannames te doen met betrekking tot de potentiële hoogte van de uitvoer van de onderneming, zoals reeds uiteengezet in overweging 186. De berekeningsmethode wordt daarom gehandhaafd.

(189) Het met betrekking tot deze regeling vastgestelde en aan het OT toegerekende subsidiepercentage bedroeg 5,69 % voor Chromeni en 0,36 % voor de Jindal Group.

— Merchandise Exports from India Scheme ("MEIS", regeling inzake uitvoer van goederen uit India)

(190) De Commissie stelde vast dat twee Indiase producenten-exporteurs in het OT gebruik maakten van de MEIS-regeling.

a) Rechtsgrondslag

(191) De EPCGS wordt uitvoerig beschreven in hoofdstuk 3 van FTP 2015-20 en geactualiseerd FTP 2015-20 en in hoofdstuk 3 van HOP 2015-20 en geactualiseerd HOP 2015-20.

b) Subsidiabiliteit

(192) Alle producenten-exporteurs en handelaren-exporteurs komen voor deze regeling in aanmerking.

c) Praktische uitvoering

(193) In aanmerking komende ondernemingen kunnen de voordelen van de MEIS genieten door specifieke producten uit te voeren naar specifieke landen die zijn onderverdeeld in groep A ("Traditionele markten", waaronder alle EU-lidstaten), groep B ("Opkomende en focusmarkten") en groep C ("Andere markten"). De landen waaruit elke groep bestaat en de lijst van producten met bijbehorende beloningstarieven zijn opgenomen in aanhangsel 3B van geactualiseerd HOP.

(194) Het voordeel komt in de vorm van kredietpunten ter waarde van een percentage van de fob-waarde van de uitvoer. In het OT bedroeg het MEIS-percentage 2 % ([21]).

(195) Overeenkomstig punt 3.06 van FTP 2015-20 zijn bepaalde soorten uitvoer van de regeling uitgesloten, zoals de uitvoer van ingevoerde of overgeladen goederen, met uitvoer gelijkgestelde verkoop, de uitvoer van diensten en de waarde van de uitvoer van ondernemingen die in speciale economische zones actief zijn of van uitvoergerichte ondernemingen.

(196) De MEIS-kredietpunten zijn vrij overdraagbaar en zijn geldig voor een periode van 18 maanden vanaf de datum van toekenning, terwijl de kredietpuntencertificaten die op of na 1 januari 2016 zijn toegekend, geldig zijn voor een periode van 24 maanden vanaf de datum van toekenning overeenkomstig punt 3.13 van geactualiseerd HOP 2015-20.

(197) Zij kunnen worden gebruikt voor: i) de betaling van douanerechten op de invoer van inputs of goederen, met inbegrip van kapitaalgoederen, ii) de betaling van accijnzen op de aankoop van inputs of goederen, met inbegrip van kapitaalgoederen, op de binnenlandse markt en iii) de betaling van belasting op de aankoop van diensten.

(198) Aanvragen voor het claimen van voordelen in het kader van de MEIS moeten online op de website van het directoraat-generaal Buitenlandse Handel worden ingediend. De online aanvraag moet links naar relevante documenten (ladingsbrieven, bankcertificaten en landingsbewijzen) bevatten. De bevoegde regionale instantie van de Indiase overheid kent de kredietpunten toe na verificatie van de documenten. Zolang de exporteur de relevante documenten verstrekt, heeft de regionale instantie geen keuze meer wat het al dan niet toekennen van de kredietpunten betreft.

d) Conclusie inzake de MEIS

(199) In het kader van de MEIS worden subsidies verleend in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii) en artikel 3, lid 2, van de basisverordening. Een MEIS-kredietpunt is een financiële bijdrage van de Indiase overheid, aangezien het kredietpunt uiteindelijk zal worden gebruikt voor de vereffening van invoerrechten op kapitaalgoederen, waardoor de Indiase overheid inkomsten derft die haar anders zouden toekomen. Bovendien leveren MEIS-kredietpunten de exporteurs die deze invoerrechten niet hoeven te betalen een voordeel op.

(200) Voorts is de MEIS rechtens afhankelijk van uitvoerprestaties en daarom wordt zij geacht specifiek te zijn en aanleiding te geven tot compenserende maatregelen op grond van artikel 4, lid 4, eerste alinea, punt a), van de basisverordening.

(201) Opgemerkt wordt dat de MEIS na het OT, op 1 januari 2021, kwam te vervallen. Tot eind 2021 kunnen ondernemingen echter nog altijd MEIS-kredietpunten aanvragen voor de uitvoertransacties die zij in 2020 hebben verricht. Verder kunnen de ondernemingen tot 15 september 2023 nog altijd de in 2021 verkregen MEIS-kredietpunten gebruiken om verschuldigde invoerrechten te compenseren. In het kader van deze regeling werden derhalve voordelen ontvangen tijdens het OT, en dit zal zelfs na het instellen van maatregelen doorgaan.

e) Berekening van de hoogte van de subsidie

(202) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, en artikel 5 van de basisverordening berekende de Commissie het subsidiebedrag dat aanleiding geeft tot compenserende maatregelen aan de hand van het voordeel voor de verkrijger in het OT. De Commissie stelde vast dat de ontvanger het voordeel verkrijgt op het moment dat een uitvoertransactie in het kader van deze regeling plaatsvindt. Op dat tijdstip kent de Indiase overheid kredietpunten toe, die door de producent-exporteur worden opgevoerd als een te ontvangen post die hij op elk moment kan verrekenen. Dit is een financiële bijdrage in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), van de basisverordening. Zodra de douaneautoriteiten een ladingsbrief voor de uitvoer afgeven, heeft de Indiase overheid geen keuze meer wat het al dan niet toekennen van de subsidie betreft. Gezien het bovenstaande achtte de Commissie het passend om voor de berekening van het door de MEIS toegekende voordeel uit te gaan van alle bedragen die tijdens het OT voor uitvoertransacties zijn verworven. De Commissie hield rekening met de MEIS-bedragen die werden verworven voor alle uitvoertransacties van de Indiase producenten-exporteurs, aangezien de ondernemingen slechts het onderzochte product en warmgewalste producten van roestvrij staal uitvoeren, hetgeen halffabricaten voor de productie van het onderzochte product zijn waarvoor dezelfde MEIS-percentages gelden.

(203) Overeenkomstig artikel 7, lid 1, punt a), van de basisverordening werden door de onderneming gemaakte kosten om de subsidie te verkrijgen in mindering gebracht op het totale subsidiebedrag wanneer hier aanspraak op werd gemaakt.

([21]) Bekendmaking van de Regering van India nr. 32/2015-2020 van 22 september 2016, beschikbaar op https://content.dgft.gov.in/Website/PN3216_0.pdf

(204) Overeenkomstig artikel 7, leden 2 en 3, van de basisverordening heeft de Commissie dit subsidiebedrag omgeslagen over de waarde van de uitvoer van de ondernemingen tijdens het OT als geschikte noemer, omdat de subsidie afhankelijk is van uitvoerprestaties en niet werd verleend op basis van de gefabriceerde, geproduceerde, uitgevoerde of vervoerde hoeveelheden.

(205) Het met betrekking tot deze regeling vastgestelde subsidiepercentage bedroeg in het OT 1,87 % voor Chromeni en 1,92 % voor de Jindal Group.

3.3.2. *Levering van chroomerts tegen een ontoereikende prijs*

3.3.2.1. De klacht en de subsidieregeling

(206) De klager voerde aan dat de Indiase overheid de kosten van belangrijke inputs van de lokale bedrijfstak kunstmatig laag houdt door chroomertsproducenten in India via een aantal regulerende maatregelen, waaronder uitvoerbeperkingen (zoals uitvoerbelasting, uitvoervergunningen en betrokkenheid van staatshandelsondernemingen bij de uitvoer), aan te sporen om chroomerts tegen een ontoereikende prijs aan de Indiase downstreambedrijfstak voor SSCR te leveren.

(207) De klager voerde verder aan dat de Indiase overheid voor wat betreft chroomerts volledige zeggenschap heeft over de mijnbouwsector in India. Via haar wetten en regels bepaalt de Indiase overheid wie het chroom wint (mijnbouwbedrijven die een vergunning hebben). Ook is de staat eigenaar of aandeelhouder van mijnbouwbedrijven. De mijnbouwbedrijven worden door de Indiase overheid bekleed met het gezag om de beleidsdoelstellingen van de Indiase overheid na te streven.

(208) Aangezien chroomerts vooral wordt gebruikt voor de productie van ferrochroom, dat hoofdzakelijk wordt gebruikt bij de productie van roestvrij staal, werd dat voordeel toegekend aan de producenten van SSCR die zowel ferrochroom als roestvrij staal produceren.

3.3.2.2. Rechtsgrondslag

(209) Het beleid inzake de winning van chroomerts wordt beheerd door het Ministerie van Mijnbouw. De uitvoer van mineralen wordt tevens beheerd door het Ministerie van Handel en Industrie.

(210) Zowel de centrale overheid als regionale overheden spelen een cruciale rol in de mijnbouwsector, waartoe de winning van chroomerts behoort, door nationale normen, richtsnoeren en criteria voor mijnbouwbeleid vast te stellen en door besluiten te nemen over procedures voor het verlenen van mijnbouwvergunningen.

(211) De rechtsgrondslag van de betreffende regelgeving wordt gevormd door:

— Mines and Minerals (Development and Regulation) Act, 1957 ([22])

— De Minerals (Evidence of Mineral Contents) Rules, 2015 ([23])

— De Mineral (Auction) Rules, 2015 ([24])

— De Mineral (Non-exclusive Reconnaissance Permits) Rules, 2015 ([25])

— De National Mineral Exploration Trust Rules, 2015 ([26])

([22]) Beschikbaar op https://indiankanoon.org/doc/25127/, voor het laatst geraadpleegd op 27 januari 2022.
([23]) Mededeling nr. 246 van 17 april 2015.
([24]) Mededeling nr. 322 van 20 mei 2015.
([25]) Mededeling nr. 516 van 29 juni 2015.
([26]) Mededeling nr. 632 van 14 augustus 2015.

— The Mineral (Mining by Government Company) Rules, 2015 ([27])

— The Mines and Minerals (Contribution to District Mineral Foundation) Rules, 2015 ([28])

— The Atomic Minerals Concession Rules, 2016 ([29])

— The Mineral Concession (other than Atomic and Hydrocarbon Energy Minerals) Rules, 2016 ([30])

— The Mineral Conservation and Development Rules, 2017 ([31])

— National Mineral Policy, 2019 ([32]).

3.3.2.3. Bevindingen van het onderzoek

(212) De Commissie stelde vast dat één verticaal geïntegreerde Indiase producent-exporteur van SSCR op de binnenlandse markt chroomerts had gekocht voor de productie van ferrochroom, dat deze producent gebruikte voor de productie van platen, vervolgens voor warmgewalste rollen en uiteindelijk voor koudgewalste platte producten.

(213) Het overgrote deel van de door de onderneming in het OT gekochte chroomerts was afkomstig van staatsonderneming Odisha Mining Corporation ("OMC"). Er werd ook melding gemaakt van kleinschalige aankopen door twee naar verluidt particuliere mijnbouwbedrijven en één handelsonderneming.

a) Toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening

(214) De Commissie heeft de Indiase overheid ervan in kennis gesteld dat zij bij het onderzoek naar het bestaan en de omvang van de vermeende subsidies aan de bedrijfstak voor SSCR, onder meer door de levering van chroomerts tegen een ontoereikende prijs, wellicht gebruik zou moeten maken van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening.

(215) De Commissie verzocht de Indiase overheid in haar vragenlijst, in de aanmaningsbrief en tijdens de kruislingse controle op afstand om bepaalde inlichtingen te verstrekken betreffende de leveranciers en de werking van de binnenlandse markt voor chroomerts in India. Deze verzoeken om inlichtingen omvatten onder meer vragen over het juridische en institutionele kader, de organisatie van de markt voor chroomerts, de producenten van chroomerts in India, prijsmechanismen en prijzen en de aandeelhoudersstructuur van ondernemingen.

(216) Bij de inleiding verzocht de Commissie de Indiase overheid om aanhangsel B bij de antisubsidievragenlijst (vragenlijst voor leveranciers van chroomerts) voor te leggen aan de tien grootste producenten en distributeurs van chroomerts, evenals aan andere producenten en distributeurs van chroomerts, die chroomerts hebben geleverd aan de producenten-exporteurs. Aanhangsel B bestond uit een Word-document ("Appendix B_Input supplier") en een Excel-bestand ("Appendix B — Input suppliers tables"). Er werden geen antwoorden op aanhangsel B ontvangen.

(217) In haar aanmaningsbrief aan de Indiase overheid van 25 augustus 2021 merkte de Commissie op dat zij geen antwoord had ontvangen op aanhangsel B van de vragenlijst.

(218) Tijdens en na de kruislingse controle op afstand informeerde de Commissie de Indiase overheid dat zij nog altijd geen gegevens over de totale productie en het totale verbruik van chroomerts op de Indiase markt had ontvangen. De Indiase overheid gaf ook aan dat zij geen statistieken over Indiase binnenlandse prijzen van de desbetreffende grondstof kon overleggen. Verder bleef onduidelijkheid bestaan over de marktstructuur en de marktspelers en of zij staatsondernemingen of particuliere ondernemingen waren. Tot slot miste de Commissie nog altijd de juiste rechtsgrondslag voor uitvoerbelastingen op chroomerts.

([27]) Mededeling nr. 749 van 3 december 2015.
([28]) Mededeling nr. 645 van 20 oktober 2015.
([29]) Mededeling nr. 471 van 11 juli 2016.
([30]) Mededeling nr. (nummer niet vermeld) van 4 maart 2016.
([31]) Mededeling nr. 137 van 27 februari 2017.
([32]) Beschikbaar op https://mines.gov.in/writereaddata/Content/NMP12032019.pdf, voor het laatst geraadpleegd op 27 januari 2022.

(219) Daarom deelde de Commissie de Indiase overheid op 8 december 2021 mee dat zij voornemens was gebruik te maken van de beschikbare gegevens op grond van artikel 28, lid 1, van de basisverordening. Na deze brief verstrekte de Indiase overheid in eerste instantie een zeer gering deel van de ontbrekende informatie, voornamelijk betreffende de structuur van de markt, het eigenaarschap van een aantal mijnbouwbedrijven en de rechtsgrondslag voor de uitvoerbelasting. Deze informatie bestond uit slechts enkele bladzijden en werd niet gestaafd met bewijsmateriaal. Vervolgens stuurde de Indiase overheid een aanvullende brief waarin zij bezwaar maakte tegen de toepassing van artikel 28, lid 1, van de basisverordening in het algemeen en aanvoerde dat de Commissie de verstrekte aanvullende informatie in aanmerking zou moeten nemen en dus geen gebruik zou moeten maken van de beschikbare gegevens.

(220) In antwoord daarop merkte de Commissie allereerst op dat de Indiase overheid herhaaldelijk had verzuimd deze inlichtingen te verstrekken toen haar daarom in de loop van het onderzoek werd verzocht en dat de aanvullende inlichtingen in een zeer laat stadium van het onderzoek waren ontvangen, zodat deze niet in aanmerking konden worden genomen. In de tussentijd raadpleegde de Commissie openbare bronnen om de ontbrekende informatie over het eigenaarschap van de mijnbouwbedrijven en over uitvoerbelastingen op chroomerts te vergaren. Derhalve was de Commissie van oordeel dat de Indiase overheid had nagelaten de op grond van artikel 28, lid 1, eerste zin, van de basisverordening vereiste informatie te verstrekken en dat de door de Indiase overheid zo laat in het onderzoek verstrekte informatie niet kon worden gebruikt overeenkomstig de voorwaarden in artikel 28, lid 3, van de basisverordening. In elk geval moest de Commissie de uiterst spaarzame informatie die de Indiase overheid had verstrekt nog aanvullen met andere beschikbare gegevens voor de ontbrekende delen, voornamelijk ten aanzien van de prijsstelling evenals de rol van de Indiase overheid en haar invloed op leveranciers (waaronder particuliere spelers) op de markt voor chroomerts. Derhalve bleef de Commissie bij haar standpunt dat zij zich moest baseren op artikel 28, lid 1, en moest gebruikmaken van de beschikbare gegevens.

(221) Na de mededeling van de definitieve bevindingen herhaalde de Indiase overheid haar standpunt dat de toepassing van artikel 28 van de basisverordening ongerechtvaardigd was, aangezien alle inlichtingen waar de Commissie om had verzocht waren verstrekt.

(222) Zoals nader toegelicht in overweging 220, bereikte deze informatie de Commissie echter in een zeer laat stadium van het onderzoek, of was deze onvolledig. Dit betrof met name cruciale elementen zoals de structuur van de markt voor chroomerts, de methode voor prijsstelling of het interne verbruik van chroomerts. Hoewel de Commissie de door de Indiase overheid verstrekte informatie zoveel mogelijk gebruikte, moest zij derhalve ook teruggrijpen op aanvullende bronnen en beste beschikbare gegevens.

b) Analyse

(223) Om het bestaan van een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vast te stellen, moeten op grond van de artikelen 3 en 4 van de basisverordening drie elementen aanwezig zijn: i) een financiële bijdrage, ii) een voordeel en iii) specificiteit (artikel 3 van de basisverordening).

i) Financiële bijdrage

Mijnbouwbedrijven die optreden als overheidsinstantie

(224) Het onderzoek ging allereerst na of de Indiase overheid chroomerts leverde aan producenten van roestvrij staal via mijnbouwbedrijven die optreden als "overheidsinstantie". De toepasselijke rechtsnorm en interpretatie voor deze beoordeling op grond van artikel 3, lid 1, punt a), en lid 2, punt b), van de basisverordening komen voort uit de WTO-jurisprudentie inzake "overheidsinstantie".

(225) Volgens de ter zake dienende WTO-jurisprudentie ([33]) is een overheidsinstantie een entiteit die "overheidsgezag bezit, uitoefent of daarmee is bekleed". Een onderzoek door een overheidsinstantie moet per geval worden uitgevoerd, terdege rekening houdend met "de essentiële kenmerken en functies van de overheidsinstantie", de "relatie met de overheid" van die entiteit en "de juridische en economische omgeving in het land waarin de onderzochte entiteit actief is". Al naar gelang de specifieke omstandigheden van elk geval kan relevant bewijsmateriaal bestaan uit: i) bewijs dat "een entiteit feitelijk overheidsfuncties uitoefent", in het bijzonder wanneer dat bewijs "wijst op een aanhoudende en systematische praktijk"; ii) bewijsmateriaal betreffende "de omvang en inhoud van overheidsregels met betrekking tot de sector waarin de onderzochte entiteit actief is", en iii) bewijs dat een overheid "op

([33]) WT/DS379/AB/R (*US — Anti-dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*), Verslag van de Beroepsinstantie van 11 maart 2011, DS379, punt 318. Zie ook WT/DS436/AB/R (*US — Carbon Steel (India)*), Verslag van de Beroepsinstantie van 8 december 2014, punten 4.9, 4.10 en 4.17-4.20, en WT/DS437/AB/R (*US — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*), Verslag van de Beroepsinstantie van 18 december 2014, punt 4.92.

betekenisvolle wijze zeggenschap uitoefent over een entiteit en haar gedrag". Bij een onderzoek door een overheidsinstantie moet een onderzoekende autoriteit "alle relevante kenmerken van de entiteit beoordelen en naar behoren in ogenschouw nemen" en alle soorten bewijsmateriaal bestuderen dat ter zake dienend kan zijn voor die beoordeling; hierdoor moet ze voorkomen "zich uitsluitend op één kenmerk te richten zonder andere mogelijk relevante kenmerken naar behoren in ogenschouw te nemen".

(226) Om een entiteit in een specifiek geval te kenmerken als een overheidsinstantie, kan het relevant zijn om na te gaan "of de functies of het gedrag van de entiteit dusdanig van aard zijn dat ze in de rechtsorde van het betreffende lid doorgaans aangemerkt worden als aan de overheid gerelateerd", rekening houdend met de classificatie en functies van entiteiten binnen WTO-Leden in het algemeen. Of de functies of het gedrag dusdanig van aard zijn dat ze in de rechtsorde van het betreffende lid doorgaans worden aangemerkt als aan de overheid gerelateerd, kan een relevante overweging zijn om te bepalen of een specifieke entiteit al dan niet een overheidsinstantie is.

(227) Er zijn veel verschillende manieren waarop de overheid in enge zin entiteiten bevoegdheid kan verlenen. Derhalve kunnen verschillende soorten bewijs relevant zijn om aan te tonen dat aan een bepaalde entiteit een dergelijke bevoegdheid is verleend. Bewijs dat een entiteit de facto overheidsfuncties uitoefent, kan dienen als bewijs dat zij beschikt over of bekleed is met overheidsgezag, in het bijzonder wanneer dat bewijs wijst op een aanhoudende en systematische praktijk.

(228) Het bewijs dat een overheid op betekenisvolle wijze zeggenschap uitoefent over een entiteit en haar gedrag kan in bepaalde omstandigheden dienen als bewijs dat de entiteit in kwestie overheidsgezag bezit en dat gezag uitoefent bij de uitvoering van overheidsfuncties. Staatseigendom van een entiteit is weliswaar geen doorslaggevend criterium maar kan, in samenhang met andere elementen, namelijk als bewijs dienen. Het bestaan van louter formele banden tussen een entiteit en de overheid in enge zin is echter veelal niet toereikend om overheidsgezag aan te tonen. Zo bewijst bijvoorbeeld de loutere omstandigheid dat een overheid meerderheidsaandeelhouder van een entiteit is nog niet dat zij op betekenisvolle wijze zeggenschap uitoefent over het gedrag van die entiteit en a fortiori niet dat zij haar overheidsgezag heeft verleend. In sommige gevallen waarin uit het bewijsmateriaal blijkt dat er voldoende aanwijzingen voor zeggenschap van de overheid zijn en er ook bewijs is dat die zeggenschap betekenisvol was, kan dat bewijsmateriaal echter tot de gevolgtrekking leiden dat de betrokken entiteit overheidsgezag uitoefent.

(229) Een onderzoek door een openbare instantie richt zich niet primair op de vraag of er een logisch verband bestaat tussen het gedrag dat beweerdelijk aanleiding vormt voor een financiële bijdrage en een "overheidsfunctie". In dit verband vereist de rechtsnorm voor vaststellingen door overheidsinstanties op grond van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst geen verband van een bepaalde mate of aard dat noodzakelijkerwijs moet worden aangetoond tussen een vastgestelde overheidsfunctie en de specifieke financiële bijdrage in kwestie. Het relevante onderzoek richt zeer veeleer op de entiteit die dat gedrag vertoont, haar essentiële kenmerken en haar relatie met de overheid. Deze nadruk op de entiteit, in plaats van op het gedrag dat beweerdelijk aanleiding vormt voor een financiële bijdrage, sluit aan bij het feit dat een "overheid" (in de enge zin) en een "overheidsinstantie" een "zekere mate van gemeenschappelijkheid of overlapping hebben in hun wezenlijke kenmerken" — d.w.z. ze zijn beide aan de overheid gerelateerd.

(230) De aard van het gedrag of de praktijk van een entiteit kan zeker als bewijs dienen dat relevant is voor een onderzoek door een openbare instantie. Het gedrag van een entiteit — met name wanneer dit wijst op een "aanhoudende en systematische praktijk" — is namelijk een van de diverse soorten bewijs dat, al naar gelang de omstandigheden van elk onderzoek, licht kan werpen op de essentiële kenmerken van een entiteit en haar relatie met de overheid in enge zin. De beoordeling van dit bewijs heeft echter tot doel de centrale vraag te beantwoorden of de entiteit zelf de essentiële kenmerken en functies bezit waardoor ze kan worden aangemerkt als een overheidsinstantie. Zo was het voor de beoordeling of een entiteit een overheidsinstantie is in de context van de Chinese handelsbanken in staatsbezit ("SOCB's") in DS379 relevant om te weten dat: i) "de CEO's van de hoofdkantoren van de SOCB's door de overheid worden benoemd en dat de CCP aanzienlijke invloed op hun keuze uitoefent", en ii) dat het SOCB's "nog altijd ontbreekt aan risicobeheer- en analytische vaardigheden". Dit bewijs beperkte zich niet tot de kredietverlening van SOCB's, maar ging in op hun organisatiekenmerken, besluitvormingsbevoegdheid en algemene relatie met de Chinese overheid. De beroepsinstantie in DS379 merkte derhalve op dat het Ministerie van Handel van de Verenigde Staten inderdaad rekening hield met bewijsmateriaal dat betrekking had op het gedrag van SOCB's ["leningen verstrekken"], maar dit deed in het kader van zijn onderzoek naar de essentiële kenmerken van die entiteiten en hun relatie met de Chinese overheid. Deze SOCB's oefenden overheidsfuncties uit namens de Chinese overheid.

(231) Bovendien heeft de beroepsinstantie meegewogen dat de overheid in kwestie geen medewerking verleende tijdens het onderzoek. In DS379 bevestigde de beroepsinstantie namelijk de vaststelling door het Ministerie van Handel van de Verenigde Staten dat de SOCB's in het onderzoek betreffende CFS Paper "overheidsinstanties" vormden, en wel op grond van de volgende overwegingen: i) vrijwel de gehele bankensector in China is in handen van de overheid; ii) artikel 34 van de Wet inzake handelsbanken stelt dat banken geacht worden "hun leenactiviteiten uit te voeren in overeenstemming met de behoeften van de nationale economie en de maatschappelijke ontwikkeling en in de geest van het industriebeleid van de staat"; iii) bewijsmateriaal waaruit blijkt dat het SOCB's nog altijd ontbreekt aan risicobeheer- en analytische vaardigheden, en iv) het feit dat "het Ministerie van Handel van de Verenigde Staten tijdens dat onderzoek niet het vereiste bewijsmateriaal ontving om zich een omvattend beeld te vormen van de wijze waarop leningen in de papierindustrie worden aangevraagd, toegekend en beoordeeld" ([34]).

(232) Tot slot, om te worden aangemerkt als overheidsinstantie, hoeven de staatsondernemingen in kwestie niet noodzakelijkerwijs onder zeggenschap van de Chinese overheid te staan bij elke verkoop van inputs aan downstreamproducenten.

(233) Samengevat moet worden beoordeeld of mijnbouwbedrijven in India die chroomerts leveren "overheidsinstanties" zijn door te kijken naar de essentiële kenmerken en functies van die ondernemingen en hun relatie met de Indiase overheid. Bewijs van staatseigendom, rechtstreeks toezicht door de staat, marktinterventie van de Indiase overheid om bepaalde beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, ook wanneer de overheid in kwestie geen medewerking verleent, kan aantonen dat de mijnbouwbedrijven overheidsfuncties uitoefenen namens de Indiase overheid.

Essentiële kenmerken van de mijnbouwbedrijven en hun relatie met de Indiase overheid

(234) De Commissie verzamelde allereerst informatie over staatseigendom en andere formele aanwijzingen voor zeggenschap van de overheid in chroomertsmijnen in staatseigendom. Hiertoe kon de Commissie zich uitsluitend baseren op de informatie die werd verstrekt door OMC — het enige mijnbouwbedrijf dat meewerkte aan het onderzoek, tenminste in het stadium van de kruislingse controle op afstand, en dat als vrijwel exclusieve toeleverancier van de Indiase producent-exporteur van koudgewalste platte producten van roestvrij staal tijdens het OT chroomerts kocht op de binnenlandse markt, zoals vermeld in overweging 212.

(235) De Indiase overheid stelde dat er in het OT twee actieve producenten van chroomerts in staatseigendom waren, OMC en Industrial Development Corporation of Orissa Ltd., die samen goed waren voor 21 % van de totale productie. De productie van chroomerts door het tweede openbare mijnbouwbedrijf was in het OT slechts minimaal.

(236) De gegevens van de Indiase overheid maakten daarnaast gewag van zes particuliere mijnbouwbedrijven, namelijk Misrilal Mines Ltd., B.C. Mohanty & Sons Ltd, Ferro Alloys Corporation Ltd, Indian Metals and Ferro Alloys Ltd., Balasore Alloys Ltd. en Tata Steel Mining. Volgens openbaar beschikbare informatie produceren vier van hen echter chroomerts voor hun intern gebruik van ferrochroom en zijn ze derhalve niet actief op de vrije markt. Verder verviel tijdens het OT de mijnbouwconcessie van de twee resterende mijnbouwbedrijven. Hun concessie werd gekocht door Tata Steel Mining om haar eigen ferrochroomproductie verder uit te breiden. De eerste van deze ondernemingen had in het OT nog altijd een beperkte productie (9 % van de totale productie).

(237) Als gevolg hiervan telt de vrije markt voor chroomerts in India slechts twee staatsmijnbouwbedrijven, waarvan één een marginale speler (0,1 % van de totale productie) is, waardoor OMC feitelijk de enige leverancier van chroomerts op de vrije markt is.

(238) Uit het onderzoek bleek dat OMC volledig staatseigendom is. Volgens de statuten maken de voorzitter van de raad van bestuur, algemeen directeur en een van de directeuren daarnaast deel uit van het Indiase overheidsapparaat (dienst Openbare Ondernemingen) en is één bestuurder werkzaam binnen de dienst Overheidsfinanciën. Volgens de statuten van de onderneming worden alle bestuurders bovendien benoemd en betaald door de gouverneur van de deelstaat Odisha.

(239) Tot slot is in artikel 54A van de statuten van OMC het volgende bepaald:, "de gouverneur kan van tijd tot tijd de richtlijnen en instructies uitvaardigen die hij nodig acht met betrekking tot de financiën en de bedrijfsvoering van de onderneming, en de bestuurders worden geacht deze richtlijnen en instructies naar behoren op te volgen en uit te voeren".

([34]) WT/DS379/AB/R (*US — Anti-dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*), Verslag van de Beroepsinstantie van 11 maart 2011, DS379, punt 349.

(240) Op basis van het bovenstaande concludeerde de Commissie dat de vrije markt voor chroomerts wordt gedomineerd door één onderneming, OMC, die volledig staatseigendom is en tevens door de staat wordt beheerd en gecontroleerd. Via haar eigenaarschap, betrokkenheid bij het bestuur van de onderneming en doorslaggevende stem in haar zakelijke beslissingen, oefent de Indiase overheid namelijk op betekenisvolle wijze zeggenschap uit over OMC en haar gedrag.

Functies van de mijnbouwbedrijven in India

(241) De Commissie ging na of de mijnbouwbedrijven, en met name OMC, overheidsgezag bezitten en of ze dit gezag uitoefenen bij de uitvoering van overheidsfuncties.

(242) De sterke invloed van de Indiase overheid en de betekenisvolle wijze waarop de overheid zeggenschap uitoefent over OMC blijkt tevens uit de strenge regulering met betrekking tot chroomerts die de Indiase overheid in de afgelopen jaren tot stand heeft gebracht. Deze omvat uitvoerbeperkingen, gekoppeld aan vereisten ten aanzien van mijnbouwvergunningen die ondernemingseigen mijnbouw in de hand werken, en zeggenschap over de leverings- en verkoopprijzen op de binnenlandse markt via marktdeelnemers die in handen van de staat zijn. Uit het bewijsmateriaal bleek dat de mijnbouwbedrijven, waaronder OMC wat chroomerts betreft, de beleidsdoelstellingen van de Indiase overheid naleven en daardoor overheidsfuncties uitoefenen.

(243) In 2005 heeft een deskundigengroep, die door het Ministerie van Staal was samengesteld om richtsnoeren op te stellen voor de preferentiële toekenning van mijnbouwconcessies, een verslag bekendgemaakt (het "Dang-verslag") ([35]) met een aantal relevante bevindingen en aanbevelingen.

(244) Toentertijd werd opgemerkt:

"IJzererts, mangaanerts en **chroomerts** zijn cruciale grondstoffen en basisproducten voor de staalindustrie. Hun tijdige en gegarandeerde beschikbaarheid in toereikende kwantiteit en kwaliteit op lange termijn is een conditio sine qua non voor de snelle en ordelijke groei van de staal- en ijzerindustrie, een essentiële sector van de nationale economie" ([36]).

"Een vergelijking van de mijnbouwkosten met de netto uitvoerbaten tegen deze prijzen toont aan dat een handvol Indiase exporteurs van chroom woekerwinsten behalen, hetgeen ten koste gaat van het behoud van een schaarse, niet-hernieuwbare delfstof. India bezit minder dan 1 % van de bekende wereldreserves van chroomerts, maar zijn aandeel in de wereldwijde handel in chroomerts is met 35 % uiterst disproportioneel. In India zijn vijf grote producenten — M/s. TISCO, M/s. Orissa Mining Corporation Ltd., Balasore Alloys Ltd., Ferro Alloys Corporation Ltd. en Jindal Strips Ltd. goed voor 90 % van de productie.… Gezien de uiterst beperkte reserves van hoogwaardig chroomerts lijkt het cruciaal om de uitvoer van dit soort natuurlijk erts waar onder binnenlandse producenten van staal en gelegeerd staal veel vraag naar is, te beperken …" ([37]).

(onderstreping toegevoegd).

"Indian Chrome Ore, met slechts 1 % van de 122 wereldreserves, exporteert momenteel een zeer onevenredige 35 % van de wereldhandel. Dit is onmiskenbaar een aberratie, die wordt veroorzaakt door grote winstmarges tussen mijnbouwkosten en netto uitvoerbaten. De uitvoer van natuurlijk chroomerts moet geheel worden stopgezet". ([38])

(onderstreping toegevoegd).

"Met het oog op de sterk uiteenlopende mijnbouwkosten en uitvoerprijzen moet de overheid overwegen gestaffelde uitvoerrechten te heffen op alle uitvoer van chroom, waaronder concentraten, voor zover dit überhaupt toegestaan is." ([39])

"Overeenkomstig de wet inzake ontwikkeling en reglementering van mijnen en mineralen (MMDR Act), en net als in het geval van ijzererts, moeten binnenlandse fabrieken die chroomerts nodig hebben voor de productie van ferrolegeringen/chroomstaal absolute voorkeur krijgen bij de toekenning van chroomconcessies." ([40])

([35]) Beschikbaar op https://steel.gov.in/sites/default/files/GRANT%20OF%20MINING%20LEASES_0.pdf en voor het laatst geraadpleegd op 27 januari 2022.
([36]) Bladzijde 4 van het Dang-verslag.
([37]) Bladzijden 119-120 van het Dang-verslag.
([38]) Bladzijden 121-122 van het Dang-verslag.
([39]) Bladzijde 157 van het Dang-verslag.
([40]) Bladzijde 121 van het Dang-verslag.

"Behalve de eerste voorkeur geven aan producenten van staal, via (deels) ondernemingseigen mijnen, is het van cruciaal belang om beleidsmaatregelen door te voeren ter bevordering van een wereldwijd concurrerende mijnbouwsector, de totstandbrenging van wereldomspannende wetenschappelijke mijnbouwstandaarden, optimale benutting van alle gewonnen materialen, ertsvoorbereiding, systematische en tijdsgebonden marktverkenning en behoud van het milieu en de biodiversiteit. Dergelijke professionele mijnbouwbedrijven, zowel in de publieke als de particuliere sector, moeten in eerste instantie een bepaald minimumpercentage van hun productie (bijvoorbeeld 70 %) gebruiken om te voorzien in de behoeften van binnenlandse gebruikers." ([41])

(onderstreping toegevoegd).

(245) Het Dang-verslag laat derhalve zien dat chroomerts werd beschouwd als een onmisbare grondstof voor de binnenlandse staalindustrie, dat uitvoerprijzen te hoog werden geacht in vergelijking met binnenlandse prijzen en dat een combinatie van uitvoerbelemmeringen en preferentiële mijnbouwconcessies voor productie voor ondernemingseigen gebruik noodzakelijk was om redelijke binnenlandse prijzen te waarborgen. Uit het Dang-verslag blijkt verder het voornemen van de Indiase overheid om de chroomertssector streng te reguleren als een "essentiële sector van de nationale economie".

(246) In het in november 2011 bekendgemaakte verslag van de werkgroep staalindustrie voor het twaalfde vijfjarenplan ([42]) staat expliciet:

"Chromiet wordt in de metaalindustrie vooral gebruikt bij de productie van ferrolegeringen, bv. ferrochroom, charge chrome en silicochroom, die worden gebruikt als additieven bij de productie van roestvrij staal en bijzondere staallegeringen" ([43]).

"De staalindustrie heeft getracht de uitvoer van chromieterts te beperken. De overheid heeft een fiscaal kader ontwikkeld om de buitensporige uitvoer van chromieterts te ontmoedigen" ([44]).

(onderstreping toegevoegd).

"Hieronder vindt u de voornaamste aanbevelingen voor de ontwikkeling van de chromietsector in India: …. v) Chromietvoorraden in het land zijn niet overvloedig. Het land bezit slechts 1,8 % van de totale wereldwijde reserves aan chromieterts, maar de uitvoer vertegenwoordigt 30-35 % van de wereldhandel. Daarom is het dringend noodzakelijk om deze cruciale grondstof te behouden voor de binnenlandse industrie en fiscale maatregelen aan te wenden om de uitvoer tegen te gaan" ([45]).

(247) Tot slot stelt het nationale beleidsplan van de Indiase overheid inzake delfstoffen van 2019 ook dat inspanningen moeten worden geleverd om de binnenlandse industrie te ondersteunen en dat ten aanzien van mijnbouwconcessies pogingen moeten worden ondernomen om de ononderbroken levering van erts aan de downstreambedrijfstak te waarborgen.

(248) Vervolgens beoordeelde de Commissie hoe dit beleidsvoornemen was omgezet in wet- en regelgeving. Ten eerste, wat de uitvoerbeperkingen betreft, heeft de Indiase overheid diverse maatregelen genomen om de uitvoer van chroomerts te ontmoedigen, die vermeld zijn op de website van het Ministerie van Staal ([46]) en in de OESO-databank inzake uitvoerbeperkingen voor industriële grondstoffen ("OESO-databank") ([47]).

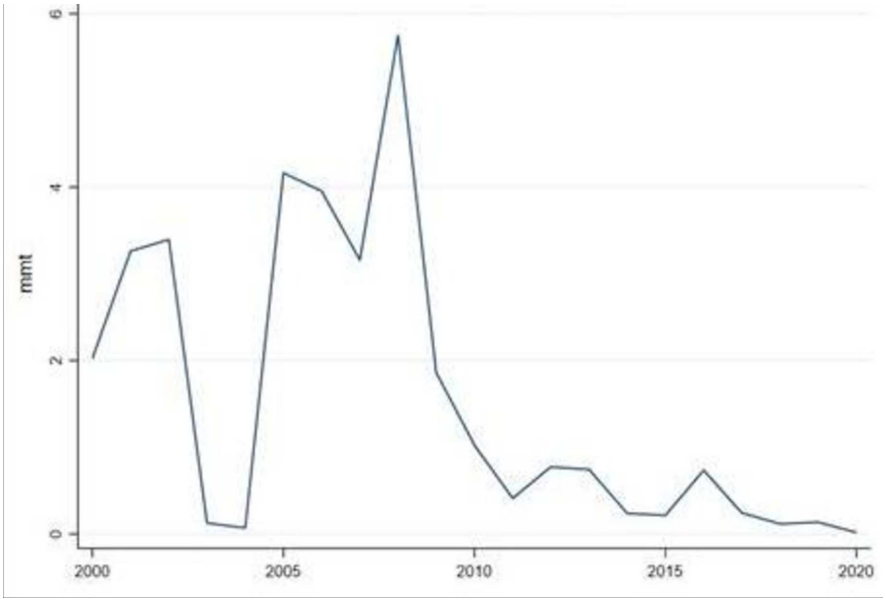
(249) De belangrijkste maatregel betreft een uitvoerbelasting die in 2008 voor het eerst werd opgelegd in de vorm van een specifiek recht van 2 000 INR per ton ([48]). De vorm van deze belasting werd in 2012 bij aanvang van het twaalfde vijfjarenplan gewijzigd in een ad-valoremrecht van 30 % per ton, en dit percentage is nog altijd van kracht ([49]). Volgens de OESO-databank is het verklaarde doel van deze maatregel "waarborging van het binnenlandse aanbod; bevordering van verdere verwerking/toegevoegde waarde".

([41]) Bladzijde 144 van het Dang-verslag.
([42]) Beschikbaar op http://mme.iitm.ac.in/shukla/wg_steel2212%281%29.pdf en voor het laatst geraadpleegd op 27 januari 2022.
([43]) Bladzijde 77 van het verslag van de werkgroep.
([44]) Bladzijde 79 van het verslag van de werkgroep.
([45]) Bladzijden 81-82 van het verslag van de werkgroep.
([46]) https://steel.gov.in/policies/exportimport-policy-iron-ore (tweede tabel heeft betrekking op chroomerts).
([47]) Beschikbaar op https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials (laatst geraadpleegd op 27 januari 2022).
([48]) De heffing werd in 2009 verhoogd tot 3 000 INR/ton.
([49]) Recente rechtsgrondslag — Mededeling nr. 35/2016-Customs van 26.5.2016.

(250) Andere uitvoerbeperkingen omvatten vergunningsvereisten en een lijst van in aanmerking komende exporteurs (in de praktijk beperkt tot de staatshandelsonderneming Metal and Mineral Trading Corporation) voor bepaalde kwaliteitsklassen van het chroomerts, evenals een congestietoeslag geheven over de basisvrachttarieven van de Indiase spoorwegen bij het spoorwegvervoer van chroomerts naar Bangladesh en Pakistan (de enige landen die een spoorwegverbinding met India hebben).

(251) Het meest zichtbare effect van het beleid was de indrukwekkende daling van het volume van de uitvoer van chroomerts na de invoering van de gerichte uitvoerbelemmeringen in 2008 en opnieuw na de uitbreiding ervan in 2012. De ontwikkeling van de uitvoer van chroomerts wordt weergegeven in de grafiek hieronder:

IND, uitvoer van chroom (GS 261000)



(252) De gerichte uitvoerbelemmeringen hebben het door de Indiase overheid nagestreefde doel bereikt, namelijk uitvoer ontmoedigen en chroomerts beschikbaar houden voor de binnenlandse downstreambedrijfstak.

(253) Deze uitvoervolumes moeten worden afgezet tegen het binnenlands verbruik van chroomerts. De Indiase overheid verstrekte in haar antwoord slechts beperkte gegevens betreffende de uitvoer van het chroomerts (boekjaar 2018/2019 ([50]) tot boekjaar 2020/2021), terwijl cijfers met betrekking tot de binnenlandse productie en het binnenlands verbruik werden verstrekt voor boekjaar 2016/2017 tot en met boekjaar 2019/2020. Beide gegevensreeksen worden verstrekt als vertrouwelijk. Desondanks kunnen op basis hiervan uitvoervolumes en binnenlands verbruik voor het boekjaar 2019/2020 (dat negen maanden van het OT bestrijkt) worden vergeleken met het voorafgaande boekjaar 2018/2019. In beide boekjaren bedroegen de uitvoervolumes niet meer dan 1,5 % van het binnenlands verbruik. Opgemerkt moet worden dat ook het invoerpercentage op de binnenlandse markt te verwaarlozen was.

(254) De productie op de Indiase markt vertoonde daarnaast een constante en irrationele overcapaciteit vergeleken met de som van het binnenlands verbruik en de uitvoer minus de invoer. Deze overcapaciteit kon door de Indiase overheid niet worden verklaard. Een dergelijke overcapaciteit kan derhalve alleen worden verklaard door het feit dat de mijnbouwbedrijven, waaronder OMC in de sector voor chroomerts, overheidsfuncties uitoefenden (met name de levering van chroomerts overeenkomstig de beleidsdoelstellingen van de Indiase overheid om de downstreambedrijfstak te ondersteunen en waarde toe te voegen aan de toeleveringsketen).

(255) Ten tweede oordeelde de Commissie dat volgens de door de Indiase overheid gehanteerde regels inzake de toekenning van mineraalconcessies uit 2016, ondernemingseigen mijnen een recht van eerste koop hebben wanneer hun mijnbouwconcessie vervalt. Artikel 8 bis van de Mines and Mineral Development Act van 1957 (zoals gewijzigd in 2015), voorziet daarnaast in langerlopende mijnbouwconcessies voor intern gebruik en bevestigt het recht van eerste koop voor intern gebruik bij veilingen van mijnbouwconcessies. Hierdoor blijven mijnbouwconcessies grotendeels in handen van downstreamproducenten van ferrochroom voor intern gebruik, zoals vermeld in overweging 244. *De facto* was de Commissie tevens van mening, zoals vermeld in overweging 236,

([50]) "Boekjaar x/x+1" beslaat de periode van 1 april van het jaar x tot en met 31 maart van het jaar x+1.

dat alle particuliere chroomertsmijnen het erts feitelijk gebruiken voor de interne productie. Als gevolg van de sluiting van de buitengrenzen en de preferentiële toewijzing van mijnbouwconcessies voor intern gebruik is er dus nog maar één dominante marktdeelnemer in handen van de staat, OMC, die dus de controle heeft over de hoeveelheden en prijzen van het chroomerts dat beschikbaar is op de binnenlandse vrije markt. Als de dominante leverancier van chroomerts op de Indiase markt moet OMC zich conformeren aan de beleidsdoelstellingen van de Indiase overheid om de downstreambedrijfstak te ondersteunen via lage prijzen, zoals nader toegelicht in het volgende punt, en dus oefent de onderneming overheidsfuncties uit.

Levering van chroomerts door de mijnbouwbedrijven tegen een ontoereikende prijs.

(256) Vervolgens controleerde de Commissie of het chroomerts in de praktijk werd geleverd tegen een ontoereikende prijs, met name door OMC.

(257) Zoals toegelicht in overweging 213, was de Indiase overheid niet in staat informatie te verstrekken over prijsstelling of prijsstatistieken over Indiase binnenlandse prijzen van chroomerts. Het overgrote deel van het chroomerts op de vrije markt van India wordt geproduceerd door OMC, en dit is ook het geval voor het overgrote deel van de aankopen door de Jindal Group. Deze verkopen werden derhalve beschouwd als representatief voor de hele Indiase vrije markt.

(258) Dit chroomerts wordt door OMC verkocht via e-veilingen. Uit het onderzoek bleek echter dat OMC de toegang tot deze e-veilingen beperkte: 70 % van de maandelijkse productie wordt gegarandeerd voor zogenaamde "langetermijnkopers" in de deelstaat Odisha. Alleen downstreamproducenten van ferrochroom worden aangemerkt als langetermijnkopers en de gegarandeerde quota mogen de bedrijfsspecifieke productiecapaciteit van ferrochroom niet overschrijden. Hieruit blijkt dat OMC, bij de uitoefening van overheidsfuncties, feitelijk in een andere vorm de preferentiële toewijzing van hoeveelheden chroomerts aan downstreamproducenten van ferrochroom toepast, zoals ook reeds het geval is bij de toewijzing van mijnbouwconcessies. De resterende 30 % is daarnaast gereserveerd voor binnenlandse downstreamproducenten buiten de deelstaat Odisha (uitgezonderd handelaren).

(259) Het aanbod van chroomerts op de vrije markt wordt derhalve gecontroleerd door OMC en wordt door OMC voornamelijk naar de downstreambedrijfstak geleid overeenkomstig de algemene doelstelling en het wetgevingskader van de Indiase overheid, zoals uiteengezet in de overwegingen 242 tot en met 255.

(260) Uit het bewijsmateriaal bleek echter dat de prijsstelling voor de geringe hoeveelheden die werden aangeboden via e-veilingen niet gebaseerd is op vrije biedingen bij opbod door de ondernemingen. De veiling begint met een basisprijs, die op willekeurige wijze wordt bepaald door de raad van bestuur van OMC. De Indiase overheid legde uit dat deze basisprijs in de periode na het OT werd vastgesteld als een fractie (13,5 %) van de internationale prijs van het downstreamproduct, d.w.z. ferrochroom. De Indiase overheid kon echter niet verklaren hoe deze fractie/correctiefactor werd vastgesteld. Na verdere analyse concludeerde de Commissie dat de correctiefactor voor de prijzen na het OT feitelijk gebaseerd was op het historische gemiddelde van door de raad van bestuur van OMC vastgestelde prijzen voor chroomerts. De Commissie kreeg geen inzage in de voorbije besluiten van de raad van bestuur en de Indiase overheid kon de principes achter deze besluiten niet toelichten. Ook kon de Commissie geen objectief verband vinden tussen de correctiefactor en de kosten voor de omzetting van chroomerts in ferrochroom. Daarom moest de Commissie op basis van artikel 28, lid 1, van de basisverordening gebruikmaken van beschikbare gegevens betreffende de prijs van chroomerts.

(261) In dit verband merkte de Commissie op dat, zoals werd toegegeven door de Indiase overheid, de basisprijs zonder reden willekeurig laag was vergeleken met internationale prijzen. Dergelijk kunstmatig lage prijzen lijken overeen te stemmen met het voorkeursbeleid van de Indiase overheid om goedkoop binnenlands chroomerts te leveren aan de downstreambedrijfstak. Daarnaast boog de Commissie zich over empirisch bewijs. Gezien de aankoopprijzen van de desbetreffende grondstof die door OMC werd geleverd aan de Jindal Group, constateerde de Commissie dat die prijzen, al naar gelang het soort chroomerts, 15-40 % lager waren dan overeenkomstige prijzen voor de uitvoer van chroomerts van oorsprong uit Turkije (dat de grootste gelijkenis vertoont met Indiaas chroomerts) naar zijn voornaamste exportmarkt — China. Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat de basisprijs van het op de e-veilingen verkochte chroomerts kunstmatig laag werd gehouden ten opzichte van de marktprijzen voor chroomerts. De prijzen van chroomerts waren ook te laag vergeleken met het downstreamproduct (ferrochroom). De beweringen van de Indiase overheid en van OMC dat de prijzen van ferrochroom relevant waren voor de prijzen van chroomerts werden dan ook verworpen.

(262) Uit het bewijs bleek derhalve dat OMC, de dominante leverancier van chroomerts op de vrije markt en waarvan de Indiase producent-exporteur deze grondstof kocht voor verder gebruik in het SSCR-productieproces, zich niet gedroeg als een marktdeelnemer; in plaats daarvan oefende OMC bij het leveren van chroomerts overheidsfuncties uit namens de Indiase overheid en overeenkomstig de beleidsdoelstellingen van de Indiase overheid om de downstreambedrijfstak te bevorderen.

Conclusie

(263) Uit het juridische en economische kader in India blijkt dat de mijnbouwbedrijven die chroomerts leveren, en met name staatsonderneming OMC, overheidsgezag bezitten, uitoefenen of daarmee zijn bekleed. Chroomerts, net als andere mineralen in India, is een natuurlijke hulpbron die door de Indiase overheid wordt beheerd als een essentiële sector van de nationale economie. De Indiase overheid heeft een aantal maatregelen doorgevoerd (namelijk, het opleggen van uitvoerbeperkingen die leiden tot overaanbod en lage binnenlandse prijzen en het kunstmatig laag houden van de basisprijzen van de ertsveilingen voor deze producenten), waaruit blijkt dat de leveranciers van chroomerts, en in het bijzonder OMC, onder betekenisvolle zeggenschap van de Indiase overheid staan bij het uitoefenen van overheidsfuncties. Op grond van het beschikbare bewijsmateriaal concludeerde de Commissie dan ook dat de Indiase overheid chroomerts tegen een ontoereikende prijs aan de roestvrijstaalsector heeft geleverd in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iii), van de basisverordening, zoals geïnterpreteerd en toegepast in overeenstemming met de desbetreffende WTO-norm krachtens artikel 1.1, onder a), iii), van de SCM-overeenkomst.

(264) Na de mededeling van de definitieve bevindingen merkte de Jindal Group op dat de doelstelling van het veilingsysteem niet is om chroomerts tegen een lage prijs te leveren maar om de inkomsten van de overheid te maximaliseren door chroomerts tegen de hoogst mogelijke prijs te verkopen. Verder gaf de onderneming aan dat de Indiase overheid de prijs van chroomerts niet stuurt maar slechts de bodemprijs van de veiling vaststelt.

(265) Tot slot verwijst de onderneming naar het feit dat Indiase uitvoerprijzen van ferrochroom hoger waren dan de uitvoerprijzen van ferrochroom vanuit Zuid-Afrika, Kazachstan en Turkije, hetgeen volgens de onderneming betekent dat de Jindal Group geen voordeel heeft van gesubsidieerd chroomerts dat wordt gebruikt voor de productie van ferrochroom.

(266) De eerste twee door de onderneming te berde gebrachte argumenten doen echter niet af aan de voornaamste conclusie van de Commissie met betrekking tot ertsveilingen, zoals beschreven in de overwegingen 258 tot en met 261, namelijk dat toegang tot de veiling en verkoopvolumes beperkt zijn, dat de bodemprijs willekeurig wordt vastgesteld door de raad van bestuur van OMC en dat het prijsniveau kunstmatig laag is. Al het bovenstaande resulteert in een definitieve veilingprijs, die inderdaad boven de bodemprijs ligt, maar nog altijd niet marktconform is, zoals met name blijkt uit een vergelijking met de Turkse prijzen (overweging 261).

(267) Ook wordt opgemerkt dat het tegen een ontoereikende prijs aan de Jindal Group geleverde chroomerts van invloed is op de productiekosten van ferrochroom, dat later door de onderneming intern wordt gebruikt bij de productie van roestvrij staal. In elk geval wordt de financiële bijdrage door de Indiase overheid geleverd op het niveau van het chroomerts, niet op het niveau van het downstreamproduct ferrochroom. Een vergelijking van de uitvoerprijzen van Indiaas ferrochroom met de uitvoerprijzen van ferrochroom van oorsprong uit andere landen is derhalve niet relevant.

(268) Rekening houdend met het bovenstaande wordt de conclusie van overweging 263 gehandhaafd.

ii) Voordeel en berekening van het subsidiebedrag

(269) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, en artikel 5 van de basisverordening heeft de Commissie het bestaan van een voordeel vastgesteld en de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies berekend in termen van het door de ontvanger daarmee verkregen voordeel waarvan het bestaan in het onderzoektijdvak werd vastgesteld.

(270) Slechts één van de onderzochte producenten-exporteurs (Jindal Group) kocht chroomerts voor de productie van ferrochroom en, uiteindelijk, SSCR.

(271) Allereerst stelde de Commissie volumes en gewogen gemiddelde prijzen van alle aankopen van chroomerts door de Jindal Group in het OT vast, uitgesplitst naar het soort erts dat door de onderneming was gedefinieerd al naar gelang de vorm (bijvoorbeeld broos of concentraat) en het gehalte aan chroomoxide. Deze twee parameters zijn van invloed op prijsverschillen tussen de diverse soorten chroomerts.

(272) Vervolgens verving de Commissie feitelijke prijzen voor elke soort gekocht chroomerts door de passende benchmarkprijs.

(273) De Commissie heeft vastgesteld dat alle heersende marktvoorwaarden in India worden beïnvloed door de structuur van de markt. Daarnaast, zoals toegelicht in overweging 257, legt één dominante speler die optreedt als overheidsinstantie — met een marktaandeel van nagenoeg 100 % op de vrije markt — zijn prijs op. Het was derhalve onmogelijk om een niet-verstoorde prijs van ijzererts vast te stellen voor een Indiase producent van SSCR of een andere Indiase marktdeelnemer. Er waren dus geen binnenlandse prijzen in India die als passende benchmark konden worden gebruikt.

(274) Overeenkomstig artikel 6, onder d), tweede alinea, van de basisverordening greep de Commissie terug op een ander land als een externe benchmark, naar behoren gecorrigeerd voor de heersende marktomstandigheden in India.

(275) De Commissie heeft geprobeerd om een niet-verstoorde prijs van chroomerts, geproduceerd in de mijn van een representatief ander land, vast te stellen en te simuleren dat een dergelijke mijn zich in India bevindt. Wereldwijd wordt het meeste chroomerts uitgevoerd van Zuid-Afrika naar China. De Commissie was derhalve van mening dat de uitvoerprijs van Zuid-Afrika naar China een mogelijke benchmarkprijs was. Er werd echter vastgesteld dat chroomerts van oorsprong uit Zuid-Afrika sterk verschilt van chroomerts van oorsprong uit India ten aanzien van de twee belangrijkste parameters: chroomoxidegehalte en chroom-ijzerverhouding ("Cr/Fe-verhouding") ([51]).

(276) De alternatieve benchmark die werd voorgesteld door de klager was de uitvoerprijs van chroomerts van oorsprong uit Turkije (tevens één van de grootste producenten ter wereld) naar China. De Commissie merkte op dat de twee in overweging 275 genoemde parameters een veel grotere gelijkenis vertonen met Turks-Indiaas chroomerts dan met Zuid-Afrikaans-Indiaas chroomerts ([52]).

(277) Na de mededeling van de definitieve bevindingen betwistte de Jindal Group de bevindingen van de Commissie dat het Indiase chroomerts op basis van parameters als chroomoxidegehalte en Cr/Fe-verhouding meer gelijkenis vertoont met Turks dan met Zuid-Afrikaans chroomerts. De onderneming gaf aan dat het van belang is de Cr/Fe-verhouding van chroomertsen met min of meer dezelfde chroomoxidegehalten te vergelijken. Volgens de onderneming heeft het Turkse chroomerts met een chroomoxidegehalte van 40-42 % een Cr/Fe-verhouding van 2,6-2,8, hetgeen veel hoger is dan voor Indiaas of Zuid-Afrikaans chroomerts met hetzelfde chroomoxidegehalte.

(278) Zoals toegelicht in overweging 281, baseerde de Commissie zich niet op het chroomerts met een gehalte van 40-42 % waarnaar de Jindal Group verwees om de benchmark te bepalen. De door de Commissie geselecteerde benchmark heeft een chroomoxidegehalte van 46-48 % en een Cr/Fe-verhouding van 2,5 ([53]). Het vertoont derhalve grote gelijkenis met het Indiase chroomerts met een vergelijkbaar chroomoxidegehalte, zoals door de Jindal Group zelf wordt bevestigd in haar opmerkingen:

"Indiaas chroomerts heeft enkel bij een Cr203-gehalte van 46 % een Cr/Fe-verhouding van 2,4" ([54])

"Om een Cr/Fe-verhouding van 2,6 tot 2,8 te hebben, zou het Indiase chroomerts een veel hoger Cr2O3-gehalte moeten hebben, namelijk 48-50 % of hoger" ([55]).

Het bovenstaande bevestigt dat Indiaas erts met zijn Cr/Fe-verhouding van 1,3 tot 1,5 veel meer gelijkenis vertoont met Turks erts dan met Zuid-Afrikaans erts ([56]).

([51]) Analyse door Heinz H. Pariser — Sherlock-document nr. t21.007982 van 25 november 2021.
([52]) *Idem*.
([53]) DDC Mining Export Limited, Izmir, Turkije, http://www.ddcmining.com/chrome-ore.html
([54]) Opmerkingen van Jindal over de door Eurofer ingediende benchmark, 29 juli 2021, punt 13, blz. 5.
([55]) Opmerkingen van Jindal over de door Eurofer ingediende benchmark, 29 juli 2021, punt 8, blz. 4.
([56]) *Idem*.

(279) Bovendien is volgens de specificatie voor chromiet voor de metallurgische industrieën van het Bureau of Indian Standards IS:10818-1984 ([57]) de gangbare Cr/Fe-verhouding voor de productie van ferrochroom met een hoog koolstofgehalte, dat wordt gebruikt bij de productie van roestvrij staal, ongeveer 2,8. Dit betekent dat de door de Commissie geselecteerde benchmark ook gelet op het eindgebruik van chroomerts door de Jindal Group, d.w.z. de omzetting in ferrochroom met een hoog koolstofgehalte voor de productie van roestvrij staal, representatiever is dan het Zuid-Afrikaanse alternatief.

(280) Verder nam de Commissie nota van de argumenten van de Indiase producent-exporteur met betrekking tot de nog altijd bestaande verschillen tussen Turks en Indiaas chroomerts wat betreft hun fysieke vorm en chroomoxidegehalte. Deze verschillen werden echter in aanmerking gekomen door de in overweging 289 genoemde correcties.

(281) De Commissie gebruikte vervolgens de gewogen gemiddelde Turkse uitvoerprijs naar China in het OT als basisbenchmark ([58]). De benchmark van 209 USD per ton had betrekking op chroomerts met een chroomoxidegehalte van 46-48 %, in de vorm van concentraat, geleverd op cif-basis.

(282) De Commissie heeft ook rekening gehouden met de uitspraak van de Beroepsinstantie dat correcties met het oog op de kosten voor levering de algemeen toepasselijke kosten voor de levering van de desbetreffende waren in het land van levering moeten weerspiegelen ([59]). De door de Jindal Group vermelde aankoopprijzen van chroomerts waren voor 99,96 % tegen binnen de mijnbouwsector geldende leveringsvoorwaarden af fabriek.

(283) De Commissie heeft derhalve de basisbenchmarkprijs aangepast aan het niveau af fabriek. De cif-prijs werd verlaagd met de zeevervoer- en verzekeringskosten ([60]) en de binnenlandse vervoerskosten in Turkije ([61]).

(284) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerde de Indiase overheid aan dat de door de Commissie gebruikte gegevens om de cif-prijs voor de uitvoer van Turkije naar China aan te passen aan de prijs af fabriek slechts tot 2016 voorhanden waren. De Indiase overheid voerde verder aan dat extrapolatie van de relevante indicator naar het OT niet kan worden beschouwd als een objectieve beoordeling van prijzen.

(285) De Commissie extrapoleerde echter niet alleen de door de OESO voor 2016 aangeleverde cif/fob-ratio. De correctie van het OT was gebaseerd op de feitelijke verschillen in vracht- en verzekeringskosten tussen 2016 en het eind van het OT zoals vermeld in de prijsopgave van Baltic Exchange Dry Index ("BDI") voor de twintig voornaamste zeeroutes. Een gedetailleerde berekening van de basisbenchmarkprijs af fabriek werd aan de Jindal Group verstrekt in de mededeling van de specifieke bevindingen.

(286) De door de Commissie uitgevoerde berekening van de gecorrigeerde vracht- en verzekeringskosten werd eveneens betwist in de door de Jindal Group na de mededeling van de bevindingen ingediende documenten. De onderneming stelde een alternatieve gegevensbron voor om de cif-prijs voor de uitvoer van Turkije naar China aan te passen aan de fob-prijs ([62]). Volgens de Jindal Group gaf deze gegevensbron de feitelijke vrachtkosten tussen Turkije en China in het OT beter weer dan de OESO- en BDI-gegevens die "een gewogen gemiddelde van alle scheepvaartroutes vormen".

(287) De door de Jindal Group verstrekte prijsopgave heeft echter betrekking op slechts één maand van het OT, op het vervoer tussen Turkije en "noordoost-Azië" in het algemeen en op het vervoer van natriumcarbonaat, niet van chroomerts. De door de Commissie gebruikte cif/fob-ratio van de OESO houdt rekening met het hele jaar, de specifieke zeeroute (Turkije-China) en het specifieke product (chroomerts en concentraten). Alleen bij de kostencorrectie door BDI tussen 2016 en het OT wordt een gemiddelde van meerdere zeeroutes gehanteerd.

(288) Gezien het bovenstaande wordt de methode voor de correctie van de basisbenchmarkprijs aan de prijs af fabriek gehandhaafd.

([57]) https://archive.org/details/gov.in.is.10818.1984/page/n7/mode/2up, blz. 4.
([58]) Bron: 2020 CRU International Ltd ©.
([59]) Verslag van de Beroepsinstantie, *United States — Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, WT/DS436/AB/R, aangenomen op 19 december 2014, punt 4.317.
([60]) Op basis van de OESO-Dataset: International Transport and Insurance Costs of Merchandise Trade (ITIC) Turkey-China. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CIF_FOB_ITIC gecorrigeerd voor het OT op basis van BDI Baltic Exchange Dry Index https://en.wikipedia.org/wiki/Baltic_Dry_Index
([61]) Op basis van de door de Wereldbank bekendgemaakte prijzen voor leveringen van de haven van Istanboel naar Derince https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/t/turkey/TUR.pdf, blz. 51.
([62]) IHS Markit.

(289) De Commissie corrigeerde daarnaast de basisbenchmarkprijs af fabriek voor de fysieke vorm van het erts en het chroomoxidegehalte teneinde te komen tot specifieke benchmarkprijzen voor elk soort van het door de Jindal Group in het OT gekochte erts. De correctie voor de fysieke vorm was gebaseerd op de door Jindal vermelde kosten voor het briketteren (broos erts) en pelletiseren + sinteren (concentraaterts). De correctie voor het chroomoxidegehalte was gebaseerd op de door de klager vermelde kosten voor het smelten van chroomerts ([63]). Er werd geen correctie uitgevoerd voor de verschillen in Cr/Fe-verhouding, aangezien deze parameter vrijwel identiek is aan die voor Turks en Indiaas erts. Dit was een voorzichtige benadering, aangezien de Cr/Fe-verhouding van Indiaas erts feitelijk iets hoger is, hetgeen normaliter zou leiden tot een hogere prijs voor het erts in dezelfde vorm en met hetzelfde chroomoxidegehalte.

(290) Aangezien het Turkse chroomerts niet beïnvloed wordt door de overheidsmaatregelen die de Indiase markt verstoren en aangezien de heersende marktomstandigheden in de twee landen, onder meer ten aanzien van kwaliteit, beschikbaarheid, verhandelbaarheid, vervoer en andere koop- en verkoopomstandigheden vergelijkbaar zijn, was de Commissie van mening dat de prijs van chroomerts in Turkije vergelijkbaar is met de prijs die in India zou gelden zonder de verstorende maatregelen van de Indiase overheid.

(291) Tot slot vergeleek de Commissie de feitelijke kosten voor de aankoop van binnenlands chroomerts door de Jindal Group in het OT met de kosten die zouden zijn betaald als de prijzen voor elk soort erts waren vervangen door de respectieve benchmarkprijzen.

(292) Het totale bedrag van het verschil komt overeen met de door de Indiase producent die chroomerts aankocht op de verstoorde Indiase markt verkregen "besparing" ten opzichte van de prijs die hij zonder de verstoringen zou hebben betaald. Uiteindelijk komt dit totale bedrag overeen met het in het OT door de Indiase producent van de Indiase overheid verkregen voordeel.

(293) Gedetailleerde berekeningen van de benchmarks en het toegekende voordeel werden aan de Indiase producent-exporteur in kwestie verstrekt in de mededeling van de specifieke bevindingen.

(294) Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de basisverordening heeft de Commissie dit subsidiebedrag omgeslagen over de totale omzet van de onderneming in het OT als geschikte noemer, omdat de subsidie een voordeel verleende aan de gehele productie van het betrokken product en zijn upstreamproduct (warmgewalste rollen) en niet enkel aan de voor uitvoer bestemde productie.

iii) Specificiteit

(295) De interventie van de Indiase overheid voor wat betreft de levering van chroomerts tegen een ontoereikende prijs heeft tot doel om bepaalde bedrijfstak te bevoordelen, met name de roestvrijstaalsector, waaronder SSCR-producenten. De subsidie is daarom specifiek in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening. De inherente kenmerken van chroomerts beperken het mogelijke gebruik van de subsidie tot een bepaalde bedrijfstak, maar dit betekent niet dat de subsidie, teneinde specifiek te zijn, verder moet worden beperkt tot een onderdeel van deze bedrijfstak ([64]).

(296) In het licht van het voorgaande was de Commissie van oordeel dat de interventies van de Indiase overheid specifiek zijn voor de SSCR-producenten in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening.

c) Conclusies betreffende de levering van chroomerts tegen een ontoereikende prijs

(297) In het licht van alle hierboven vermelde elementen heeft de Commissie geconstateerd dat de levering van chroomerts door de Indiase overheid, als levering van goederen waardoor de ontvangende ondernemingen een voordeel hebben verkregen, moet worden aangemerkt als een specifieke subsidie in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening.

(298) Het voor de Jindal Group vastgestelde subsidiepercentage bedroeg 0,45 %.

([63]) Sherlock-document nr. t21.007982 van 25 november 2021.

([64]) Verslag van de beroepsinstantie, *United States — Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, WT/DS436/AB/R, aangenomen op 19 december 2014, punt 4.398.

3.3.3. *Doorberekening van de upstreamsubsidies*

(299) Na de mededeling van de definitieve bevindingen merkte de klager op dat uit de bevindingen van de Commissie bleek dat verreweg de meeste in kaart gebrachte subsidies voor de geïntegreerde producenten-exporteurs van invloed zijn op de upstreamfasen van het productieproces voor SSCR. Volgens de klager betekent dit dat de niet-geïntegreerde Indiase producent van SSCR — Chromeni — wellicht ook in aanmerking is gekomen voor aan Indiase en/of Indonesische upstreamproducenten toegekende subsidies. Dit zou het geval kunnen zijn bij de binnenlandse verkoop van upstreamproducten van de Jindal Group (India) aan Chromeni of wanneer Chromeni gesubsidieerde upstreamproducten van Indonesische oorsprong koopt.

(300) Na het productieproces van Chromeni en de grondstoffenaankopen van de onderneming in het OT te hebben geanalyseerd, concludeerde de Commissie dat de onderneming geen gesubsidieerde upstreamproducten van Indiase oorsprong had kunnen kopen.

(301) Chromeni kocht echter upstreamproducten, namelijk warmgewalste platen, van een verbonden onderneming in Indonesië, die door de Indonesische overheid mogelijk tegen een ontoereikende prijs is bevoorraad met nikkelerts (zie punt 4.3). In dit verband kon de Commissie niet tot bevindingen komen, aangezien het dossier geen elementen bevatte om deze zaak te kunnen beoordelen.

3.4. **Hoogte van de subsidies die aanleiding geven tot compenserende maatregelen**

(302) De hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies werd als volgt vastgesteld:

Onderneming	DDS	EPCGS	MEIS	Totale uitvoersubsidies	Chroomerts tegen een ontoereikende prijs	TOTAAL
Chromeni	—	5,69 %	1,87 %	7,56 %	—	7,56 %
Jindal Group	1,65 %	0,36 %	1,92 %	3,93 %	0,45 %	4,37 %

(303) Rekening houdend met de hoge mate (100 %) van medewerking van de Indiase producenten, achtte de Commissie het passend om het resterende subsidiebedrag voor India vast te stellen op het niveau van het hoogste bedrag aan individueel verleende subsidie, namelijk 7,56 %.

4. **SUBSIDIËRING: INDONESIË**

4.1. **Subsidies en subsidieprogramma's die door de onderzoeken worden bestreken**

(304) Op grond van de informatie in de klacht, het bericht van inleiding en de antwoorden op de vragenlijsten van de Commissie werd de vermeende subsidiëring via de volgende subsidies van de Indonesische overheid onderzocht:

i. Rechtstreekse overdracht van middelen

— verstrekking van preferentiële leningen

ii. Verstrekking van goederen of diensten tegen een ontoereikende prijs

— verstrekking van nikkelerts en roestvrijstaalschroot tegen een ontoereikende prijs

— verstrekking van steenkool tegen een ontoereikende prijs

— verstrekking van grond tegen een ontoereikende prijs

— verstrekking van aardgas tegen een ontoereikende prijs

— verstrekking van elektriciteit tegen een ontoereikende prijs

iii. Inkomsten waarvan de overheid afstand doet of die de overheid niet int, die haar normaal toekomen

— vrijstellingen van inkomstenbelasting

— vrijstelling van invoerrechten

— vrijstelling van btw op inputs en machines

— belasting op grond en gebouwen voor de mijnbouwsector

— vrijstelling van vennootschapsbelasting (op invoer)

iv. Subsidies die gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de Indonesische industrie via Chinese investeringen.

4.2. **Doorberekeningsratio's**

(305) In hun opmerkingen naar aanleiding van de mededeling van de definitieve bevindingen voerde de IRNC Group aan dat onjuiste verkoopgegevens waren gebruikt voor de berekening van de doorberekeningsratio's voor twee verbonden ondernemingen.

(306) Dit argument werd steekhoudend geacht en daarom besloot de Commissie de respectieve doorberekeningsratio's navenant te herzien.

4.3. **Achtergrond bij de preferentiële regelingen gericht op de binnenlandse roestvrijstaalsector**

(307) Indonesië beschikt over omvangrijke nikkelvoorraden. In 2020 bedroegen zijn voorraden naar schatting 21 miljoen ton nikkel ([65]) (1,1 miljard ton nikkelerts, circa 20 % van de bekende nikkelertsreserves in de wereld.

(308) Van oudsher is Indonesië een van de grootste producenten van nikkelerts. Aangezien Indonesië in eigen land beperkte capaciteit heeft voor de verwerking van nikkelerts (slechts twee smelterijen zoals toegelicht in overweging 315), exporteert het sinds jaar en dag het grootste deel van zijn nikkelerts, veelal naar China.

(309) De winningsgraad van nikkelerts in Indonesië is aanzienlijk gestegen, van circa 5 miljoen ton in 1996 tot circa 10 miljoen ton in 2007 en verder tot 70 miljoen ton in 2013. Deze onstuimige toename werd ingegeven door de vraag van de Chinese fabrieken/smelterijen die nikkelhoudend gietijzer produceren. Nikkelhoudend gietijzer is een legering van ijzer en nikkel met een laag nikkelgehalte. Het Indonesische nikkelerts is bijzonder geschikt voor de Chinese technologie om nikkelhoudend gietijzer te produceren.

Tabel 1

Uitvoer van nikkelerts door Indonesië (ton)

	2005	2006	2007	2008	2009
China	73 353	660 206	5 432 401	6 594 319	7 604 354
Totale uitvoer	3 703 515	4 394 125	9 026 850	10 592 151	10 437 126

Bron: Global Trade Atlas ("GTA").

(310) De Indonesische overheid besefte dus gaandeweg dat de uitvoer van het overgrote deel van haar nikkelertsreserves de potentiële voordelen voor het land uit deze schaarse grondstof beperkte. De voordelen voor het land zouden veel groter kunnen zijn als de Indonesische overheid de binnenlandse toegevoegde waarde van de nikkelertsreserves zou weten te verhogen. Om deze doelstelling te verwezenlijken, richtte de Indonesische overheid zich op de binnenlandse ontwikkeling van de gehele industriële waardeketen die gebruik maakt van nikkelerts tot aan de downstreambedrijfstak, namelijk de smelterijen en de roestvrijstaalsector als de eindgebruiker van deze grondstof. Hierdoor zou Indonesië veel meer binnenlandse voordelen kunnen behalen dan door nikkelerts enkel uit te voeren.

(311) Deze doelstelling was niet eenvoudig te verwezenlijken voor Indonesië alleen. De voornaamste problemen waar de Indonesische overheid mee te maken kreeg waren de aanzienlijke financieringsvereisten voor het opzetten van smelterijen en de downstreambedrijfstakken (d.w.z. miljarden euro's aan aanloopinvesteringen) en het relatieve gebrek aan knowhow en technologie om roestvrij staal te vervaardigen uit nikkelhoudend gietijzer dat overeenkwam met de kwaliteit van het nikkelerts dat in Indonesië wordt gewonnen. Daarom benaderde de Indonesische overheid potentiële partnerlanden die haar konden helpen om deze doelstelling te verwezenlijken ([66]).

([65]) https://www.statista.com/statistics/273634/nickel-reserves-worldwide-by-country/

([66]) Zie onder meer de inspanningen van de Indonesische overheid om Japanse investeringen aan te trekken: https://kemenperin.go.id/artikel/3594/Let-Japan-Process-Nickel-in-Indonesia:-Industri-minister

De logische keuze viel op China vanwege de historische banden en geografische nabijheid en vooral vanwege het feit dat Chinese producenten van roestvrij staal reeds gebruik maakten van Indonesisch nikkelerts. Verder was China voor de Indonesische overheid een perfecte kandidaat om een preferentieel bilateraal kader mee overeen te komen dat tot doel had de binnenlandse toegevoegde waarde van de Indonesische nikkelertsreserves te maximaliseren, daar China beschikte over omvangrijke financiële middelen en specifieke preferentiële regelingen om de roestvrijstaalsector te ondersteunen, onder meer voor investeringen in het buitenland op grond van het al lang bestaande "naar buiten gerichte" beleid, evenals de vereiste technologie en knowhow om Indonesisch nikkelerts op efficiënte wijze te gebruiken. Dit resulteerde in een jarenlang samenwerkingsverband dat nog altijd van kracht is. De voornaamste mijlpalen en relevante officiële documenten worden opgesomd in de volgende overwegingen.

(312) De pogingen van de Indonesische overheid om Chinese investeringen in de Indonesische nikkelindustrie aan te trekken gaan terug tot minstens 2005, toen Indonesië het op zich nam om "een bevorderlijk investeringsklimaat" ([67]) voor investeerders uit China tot stand te brengen. Tijdens een bezoek aan Peking in juni 2005 maakte de Indonesische coördinerende minister van Economische Zaken de Chinese vice-premier deelgenoot van investeringsmogelijkheden in vier sectoren van de Indonesische economie, waaronder natuurlijke hulpbronnen en "sprak hij tevens de hoop uit dat meer Chinese ondernemingen in Indonesië zouden investeren en dat de Indonesische overheid een gunstig klimaat tot stand zou brengen om Chinese investeerders tegemoet te komen" ([68]). In antwoord op dit voorstel vroeg de Chinese vice-premier Indonesië om waarborgen dat de Chinese investeringen winstgevend zouden zijn ([69]). Daarnaast spraken Indonesische overheidsfunctionarissen hun dank uit aan China voor het verstrekken van "kosteloze en preferentiële leningen aan Indonesië." ([70])

(313) Bijgevolg ondertekenden de Indonesische overheid en de Chinese overheid in 2005 een gezamenlijke verklaring die de aanzet gaf tot hun samenwerking in de mijnbouw- en metaalsectoren. Op basis van deze gezamenlijke verklaring ondertekenden de Indonesische overheid en de Chinese overheid in 2010 een actieplan ter bevordering van Chinese investeringen in op natuurlijke hulpbronnen gebaseerde bedrijfstakken in Indonesië, waaronder de mijnbouwsector, zoals nader toegelicht in de overwegingen 563 en 584. Deze overeenkomsten geven reeds aan wat de belangrijkste voorwaarden zijn van het specifieke samenwerkingsverband tussen de twee overheden en hoe de overheden hun strategie ten uitvoer wilden leggen door een beroep te doen op particuliere investeerders die in aanmerking zouden komen voor een aantal voorkeurs- en steunregelingen waarop de overheden nauwlettend zouden toezien.

(314) In 2007 heeft de Indonesische overheid Wet nr. 27 inzake het nationaal ontwikkelingsplan op lange termijn voor de periode 2005-2025 ingevoerd. Het plan zag voor de industrie een voorname rol weggelegd als groeiaanjager om de economische structuur te versterken. Ook de mijnbouwsector moest hier zijn steentje aan bijdragen. Vergroting van de toegevoegde waarde in de primaire sector, waaronder mijnbouw, werd genoemd als de voornaamste doelstelling om lokale en internationale concurrentiekracht te bevorderen en de nationale industriële basis te versterken.

(315) In de nikkelsector vertaalde het vergroten van de toegevoegde waarde zich in de bouw van smelterijen in Indonesië. In die tijd (en tot 2016) waren er slechts twee smelterijen in Indonesië: een nikkelsmelterij die in handen was van PT Vale met een capaciteit van circa 80 000 ton nikkel en een ferronikkelsmelterij die toebehoorde aan staatsonderneming PT. Aneka Tambang ("Antam"), met een productiecapaciteit van 26 000 ton nikkel.

(316) De kosten voor de bouw van een smelterij kunnen oplopen tot 1 miljard euro al naar gelang de technologie en de productiecapaciteit. Zoals hierboven vermeld, beschikte Indonesië noch over de financiële middelen, noch over de juiste technologie om de smelterijen te bouwen, terwijl China over beide beschikte en ook Indonesisch nikkelerts nodig had voor de productie van roestvrijstalen producten.

(317) Een van de voornaamste maatregelen om dit samenwerkingsverband tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid te bezegelen en om de Indonesische overheid in staat te stellen haar doelstelling te verwezenlijken, was de invoering van Wet nr. 4/2009 inzake de winning van mineralen en steenkool ("de Mijnbouwwet van 2009") die in de plaats kwam van Wet nr. 11/1967 inzake mijnbouw ([71]). Van oudsher staat de mijnbouwsector onder strenge controle van de Indonesische overheid. Artikel 1 van Wet nr. 11/1967 inzake mijnbouw kende reeds een dominante rol en bevoegdheden toe aan de Indonesische overheid om deze sector te reguleren en stelde dat "alle mineralen die in de Indonesische mijnbouwjurisdictie worden gevonden in de vorm van natuurlijke hulpbronnen,

([67]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([68]) http://en.people.cn/200506/28/eng20050628_192888.html
([69]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([70]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([71]) Artikel 1 van Wet nr. 11/1967 inzake mijnbouw kende reeds een dominante rol toe aan de Indonesische overheid en bevoegdheden om deze sector te reguleren en stelde dat "alle mineralen die in de jurisdictie van de Indonesische mijnbouw in de vorm van natuurlijke hulpbronnen worden gevonden, als geschenk van de Almachtige God tot de nationale rijkdom van het Indonesisch volk behoren en derhalve door de staat gecontroleerd en gebruikt moeten worden om het volk zoveel mogelijk welvaart te bezorgen".

als geschenk van de Almachtige God, tot de nationale rijkdommen van het Indonesisch volk behoren en derhalve door de staat gecontroleerd en gebruikt moeten worden om het volk zoveel mogelijk welvaart te bezorgen". In de preambule van de Mijnbouwwet van 2009 staat verder dat "mineralen en steenkool die verborgen liggen in de mijnbouwgrond van Indonesië een niet-hernieuwbare natuurlijke rijkdom vertegenwoordigen die een geschenk is van de Almachtige God en die een belangrijke rol speelt bij de vervulling van de levensbehoeften van talloze mensen; daarom moet de staat toezien op het beheer van deze hulpbronnen teneinde echte waarde toe te voegen aan de nationale economie en daardoor op eerlijke wijze welvaart en rijkdom te bewerkstelligen voor de gemeenschap". In artikel 4 van de Mijnbouwwet van 2009 is met name bepaalt dat: "1) mineralen en steenkool als niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen door de staat gecontroleerde nationale rijkdom vormen die zoveel mogelijk ten goede moeten komen aan het volk" en "2) de controle van mineralen en steenkool door de staat als bedoeld in lid 1 moet worden gerealiseerd door de overheid en/of regionale overheden". Belangrijk is dat krachtens artikel 103 van de Mijnbouwwet van 2009 de verwerking van mineralen als toegevoegde waarde van het mineraal in Indonesië moest plaatsvinden. In de toelichting op dit artikel 103, lid 1, wordt vermeld dat de verplichting om verwerking en raffinage in eigen land uit te voeren bedoeld is om onder meer a) waarde toe te voegen aan de mijnbouw via haar basisproducten, b) grondstoffen te leveren voor de industrie, c) werkgelegenheid te creëren en d) de inkomsten van de staat te vergroten. Met andere woorden: deze bepalingen legden alle nikkelertsmijnbouwbedrijven een verplichting op om hun eigen installatie voor de verwerking/zuivering van nikkel te bouwen of om hun nikkelerts te verkopen aan een dergelijke binnenlandse faciliteit, teneinde de overkoepelende doelstelling te verwezenlijk om de binnenlandse toegevoegde waarde van het nikkelerts via preferentiële regelingen te vergroten ten behoeve van de roestvrijstaalsector. Verder voorzag artikel 170 van de Mijnbouwwet van 2009 in een "respijtperiode" van vijf jaar. Doel van de "respijtperiode" was de mijnbouwsector voor te bereiden op de binnenlandse verwerkingsverplichting en de ondernemingen in staat te stellen de nodige zuiveringsinstallaties te bouwen om het aanbod van nikkelerts te absorberen.

(318) Als gevolg van de Mijnbouwwet van 2009, en in het bijzonder de verplichting tot binnenlandse verwerking, is de Indonesische uitvoer van nikkelerts onstuimig gegroeid, waarbij China vrijwel de gehele uitvoer absorbeert, zoals te zien is in de tabel hieronder.

Tabel 2

Uitvoer van nikkelerts door Indonesië (ton)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
China	14 346 464	36 142 281	43 095 682	58 604 652	3 989 894	0
Totale uitvoer	17 566 047	40 792 165	48 449 392	64 802 857	4 160 121	0

Bron: GTA.

(319) Aangezien de doelstelling van de Indonesische overheid om verwerkingscapaciteit tot stand te brengen niet werden gehaald, verbood de Indonesische overheid op 11 januari 2014, via diverse besluiten, de uitvoer van nikkelerts uit Indonesië (voor meer informatie over de uitvoerbeperkingen en het uitvoerverbod op nikkelerts, zie overwegingen 405 tot en met 413).

(320) In 2017 versoepelde de Indonesische overheid het uitvoerverbod enigszins door de uitvoer van nikkelerts met een nikkelgehalte van minder dan 1,7 % in bepaalde hoeveelheden toe te staan. Voor deze uitvoer gold een uitvoerrecht van 10 % terwijl de exporteurs ook moesten aantonen dat de bouw van hun verwerkingsinstallatie op schema lag. De reden hiervoor was dat Indonesië in die tijd niet de technologie had om nikkelerts met een nikkelgehalte van minder dan 1,7 % te verwerken tot producten met een toegevoegde waarde, hetgeen geschikter was voor accu's voor elektrische voertuigen dan voor staal (zie hieronder in punt 4.4). In 2020 heeft de Indonesische overheid echter een volledig verbod ingesteld op de uitvoer van nikkelerts. De reden voor de herinvoering van het verbod op de uitvoer van nikkelerts met een laag nikkelgehalte was dat Chinese ondernemingen plannen hebben om smelterijen te bouwen voor dit type nikkelerts dat zou kunnen worden gebruikt voor het vervaardigen van accu's voor elektrische voertuigen.

(321) In de loop der jaren en dankzij de binnenlandse verwerkingsverplichting en de door de Indonesische overheid opgelegde beperkingen ten aanzien van de uitvoer van nikkelerts, werden meerdere smelterijen voor nikkelerts gebouwd. Ook nam de binnenlandse vraag naar nikkelerts toe dankzij de maatregelen van de Indonesische overheid om de eerder in China tot stand gebrachte smelterijen ertoe te bewegen hun activiteiten naar Indonesië te verplaatsen. Zoals toegelicht in overweging 414, controleert de Indonesische overheid via de RKAB's (de verplichte jaarlijkse werkplanning en begroting) namelijk de productie van nikkelerts. Ook houdt de Indonesische overheid de binnenlandse prijs aanzienlijk lager dan de internationale prijzen om de smelterijen en producenten van roestvrij staal tegemoet te komen.

Tabel 3

Nikkelerts in Indonesië (miljoen ton)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Productie	7,81	7,84	20,92	26,0	32,0	61,0	48,0
Uitvoer	4,16	0	0	4,88	19,7	32,3	0

Bron: Door de Indonesische overheid ingevulde vragenlijst en https://www.statista.com/statistics/707267/production-of-nickel-ore-in-indonesia/

(322) De bilaterale samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de voorkeursbehandeling, die tot doel heeft om de Indonesische roestvrijstaalsector tot stand te brengen en verder te ontwikkelen, dateert uit het begin van de jaren 2000. Ze bestaat uit een aantal bilaterale documenten waarin het juridische en beleidskader wordt vastgesteld dat heeft geleid tot het goedkeuren van verschillende specifieke steunmaatregelen en preferentiële programma's die tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies vormen die onder dit onderzoek vallen (zie de belangrijkste bilaterale documenten in overweging 548).

(323) De bilaterale samenwerking vond specifiek plaats in het Indonesia Morowali Industrial Park ("het Morowali Park"). Dit is een industriepark in de regio Sulawesi waar Indonesië en China besloten om de roestvrijstaalsector te ontwikkelen.

(324) De beheersmaatschappij die belast is met de uitvoering van de bilaterale samenwerking in het Morowali Park is een Chinees-Indonesische onderneming, IMIP. Deze onderneming ging in oktober 2013 formeel met haar werkzaamheden van start.

4.4. **Levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs**

4.4.1. *De klacht en de subsidieregeling*

(325) De klager voerde aan dat de Indonesische overheid de nikkelertssector controleert en dat nikkelertsprijzen in Indonesië worden verstoord door de inmenging van de Indonesische overheid. Het nikkel in nikkelerts is het belangrijkste bestanddeel van roestvrij staal en bepaalt grotendeels de prijs ervan. Volgens de klager zorgde de Indonesische overheid er met haar interventie op de nikkelertsmarkt voor dat de prijs van grondstoffen voor de productie van roestvrij staal aanzienlijk lager is dan internationale prijzen, hetgeen de producenten-exporteurs van SSCR in Indonesië ten goede komt.

4.4.2. *Rechtsgrondslag*

(326) Het mijnbouwbeleid aangaande nikkelerts wordt beheerd via het Ministerie van Energie en Minerale Hulpbronnen ("MEMR"), vertegenwoordigd door de directeur-generaal voor Mineralen en Steenkool ("DGoMC"). De uitvoer van mineralen wordt tevens beheerd door het Ministerie van Handel, vertegenwoordigd door de directeur-generaal voor Buitenlandse Handel.

(327) Zowel de centrale overheid als regionale overheden spelen een cruciale rol in de mijnbouwsector, door nationale regels, normen, richtlijnen en criteria voor de mijnbouw op te stellen en door besluiten te nemen over de procedures voor het verlenen van mijnbouwvergunningen. Verder is de Indonesische overheid actief betrokken bij de ontwikkeling, controle, beoordeling en conflictoplossing in de sector.

(328) De mijnbouwsector in Indonesië is streng gereguleerd. Met een groot aantal door verschillende overheidsinstanties uitgevaardigde regels, die voortdurend worden veranderd, wordt toezicht uitgeoefend op elk aspect van de mijnbouwsector, zoals hieronder weergegeven. De rechtsgrondslag van de betreffende regelgeving wordt gevormd door:

— Wet nr. 27 inzake het nationale ontwikkelingsplan op lange termijn voor de periode 2005–2025;

— Wet nr. 4/2009 inzake de winning van mineralen en steenkool ("Mijnbouwwet van 2009") zoals gewijzigd door Wet nr. 3/2020 (Mijnbouwwet van 2020");

— Overheidsbesluit 55/2010 ("GR 55/2010") inzake de richtsnoeren voor en het toezicht op het beheer van mineralen- en steenkoolmijnen;

— Overheidsbesluit 23/2010 (“GR 23/2010”) zoals gewijzigd door Overheidsbesluit 24/2012 (“GR 24/2012”) inzake de implementatie van de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen;

— MEMR-besluit 27/2013 inzake afstotingsprocedures en de vaststelling van aandelenkoersen bij de afstoting van deelnemingen en wijzigingen van de regels inzake kapitaalinvesteringen in steenkool- en mijnbouwsectoren (“MEMR 27/2013”);

— Overheidsbesluit 1/2014 (“GR 1/2014”), de tweede wijziging van GR 23/2010 zoals voorts gewijzigd door GR 24/2012 inzake de implementatie van de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen;

— MEMR-besluit 1/2014 (“MEMR 1/2014”) inzake de vergroting van de toegevoegde waarde van mineralen door mineraalverwerking en -raffinage in het land;

— Overheidsbesluit 77/2014 (“GR 77/2014”), de derde wijziging van GR 23/2010;

— Overheidsbesluit 1/2017 (“GR 1/2017”), de vierde wijziging van GR 23/2010 inzake de exploitatie van mineralen en steenkool;

— Besluit 01/M-DAG/PER/1/2017 van het Ministerie van Handel inzake uitvoerbepalingen voor verwerkte en gezuiverde mijnbouwproducten;

— MEMR-besluit 5/2017 (“MEMR 5/2017”) inzake de vergroting van de toegevoegde waarde van mineralen door binnenlandse verwerking en raffinage;

— MEMR-besluit 7/2017 (“MEMR 7/2017”) inzake de procedure voor het vaststellen van de referentieprijs voor de verkoop van mineralen en steenkool;

— MEMR-besluit 9/2017 inzake de afstotingsprocedures en het mechanisme voor de vaststelling van de aandelenkoers bij afstoting van deelnemingen in mijnbouwbedrijven (“MEMR 9/2017”) zoals gewijzigd door MEMR 43/2018;

— Overheidsbesluit 48/2017 (“GR 48/2017”);

— Besluit PMK 13/PMK.010/2017 en Besluit PMK 164/PMK.010/2018 van de minister van Financiën inzake de uitvoerrechten voor de diverse vormen van verwerkte metaalhoudende mineralen;

— MEMR-besluit 2946 K/ 30/ MEM/ 2017 inzake de berekeningsformule tot vaststelling van de referentieprijs voor metalen en mineralen;

— MEMR-besluit 25/2018 (“MEMR 25/2018”) inzake de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen (tot intrekking van MEMR 5/2017);

— MEMR-besluit 26/2018 (“MEMR 26/2018”) inzake de implementatie van goede mijnbouwpraktijken en het toezicht op de winning van mineralen en steenkool;

— MEMR-besluit 11/2018 (“MEMR 11/2018”) inzake de procedure voor gebiedstoewijzing, vergunningverlening en verslaglegging over de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen, vervangen door MEMR-besluit 7/2020 (“MEMR 7/2020”) inzake de procedure voor het toewijzen van mijnbouwgebieden, vergunningverlening en verslaglegging over de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen;

— MEMR-besluit 22/2018 (“MEMR 22/2018”), een wijziging van MEMR 11/2018 inzake de procedure voor het toewijzen van mijnbouwgebieden, vergunningverlening en verslaglegging over de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen;

— MEMR-besluit 11/2019 (“MEMR 11/2019”), de tweede wijziging van MEMR 25/2018 inzake de winning van mineralen en steenkool;

— MEMR-besluit 7/2020 inzake de procedures voor het toewijzen van mijnbouwgebieden, vergunningverlening en verslaglegging over de winning van mineralen en steenkool (“MEMR 7/2020”);

— MEMR-besluit 11/2020 (“MEMR 11/2020”), de derde wijziging van MEMR 7/2017 inzake de procedure voor het vaststellen van de referentieprijzen voor de verkoop van metaalhoudende mineralen en steenkool, en

— MEMR-besluit 84 K/32/MEM/2020 inzake de regels voor het aanbieden, beoordelen en berekenen van aandelenkoersen bij afstoting van deelnemingen in mineralen- en steenkoolmijnen.

4.4.3. *Bevindingen van het onderzoek*

(329) De Commissie had bij aanvang vastgesteld dat één producent-exporteur van SSCR het nikkelerts in eigen land kocht van verbonden of niet-verbonden ondernemingen om het vervolgens te smelten en te gebruiken bij de vervaardiging van SSCR-producten.

(330) De levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs is een van de belangrijkste maatregelen die door de Indonesische overheid in het kader van de samenwerking met de Chinese overheid is genomen om de ontwikkeling van de hele industriële waardeketen van de roestvrijstaalsector in Indonesië te waarborgen.

(331) In 2007 voerde de Indonesische overheid Wet nr. 27 inzake het nationaal ontwikkelingsplan op lange termijn ([72]) voor de periode 2005-2025 in. Het plan zag voor de industrie een voorname rol weggelegd als groeiaanjager om de economische structuur te versterken. Dit moest onder meer worden ondersteund door de mijnbouwsector, waaronder nikkelerts. Vergroting van de toegevoegde waarde in de primaire sector, waaronder mijnbouw, werd genoemd als de voornaamste doelstelling om lokale en internationale concurrentiekracht te bevorderen en de nationale industriële basis te versterken. De ontwikkeling van de waardeketen door productverwerking en -diversificatie (downstreamontwikkeling), structurele verdieping (upstreamontwikkeling) en verticale integratie (upstream- en downstreamontwikkeling) werd in het meerjarenplan uitdrukkelijk genoemd. De ontwikkeling van de verwerkende industrie zou worden toegespitst op subsectoren die voldeden aan diverse criteria, waaronder het verwerken van binnenlandse natuurlijke hulpbronnen en het ontwikkelingspotentieel voor de uitvoer.

(332) Zoals beschreven in de overwegingen 317 en volgende, heeft de Indonesische overheid in 2009 de Mijnbouwwet van 2009 ingevoerd overeenkomstig haar doelstelling om de toegevoegde waarde van de winning van mineralen in Indonesië te vergroten. Diverse uitvoeringsbesluiten, waaronder een aantal amendementen, zijn door de Indonesische overheid uitgevaardigd om de doelen van de Mijnbouwwet van 2009 te verwezenlijken. De Mijnbouwwet van 2009 introduceerde een aantal belangrijke wijzigingen in de regelgeving met betrekking tot het vergunningensysteem, royalty's, buitenlands eigenaarschap en de uitvoer van grondstoffen. In 2020 werd de Mijnbouwwet van 2009 vervangen door de Mijnbouwwet van 2020, die op 10 juni 2020 werd vastgesteld. Deze nieuwe wet, die van beperkte relevantie is voor dit onderzoek aangezien zij pas helemaal aan het einde van het OT in werking trad, bevestigde bepaalde vereisten voor mijnbouwbedrijven, of breidde deze verder uit.

(333) De Mijnbouwwet van 2009 verleende vergunningsbevoegdheden aan zowel de centrale overheid als de regionale overheden, al naar gelang de locatie van het mijnbouwgebied, de oorsprong van de vergunning en de aard van de door het mijnbouwbedrijf verrichte investering.

(334) De Mijnbouwwet van 2009 introduceerde een nieuw vergunningenstelsel dat in de plaats kwam van de oude regeling inzake werkcontracten ("Contracts of Work", "CoW") en het lokale systeem van mijnbouwrechten ("Kuasa Pertambangan", "KP"). Op grond van het nieuwe systeem zijn er twee soorten commercieel relevante mijnbouwvergunningen:

a. Mining Business License ("IUP") is een mijnbouwvergunning die vereist is om mijnbouwactiviteiten te verrichten binnen een aangewezen IUP-gebied, die is onderverdeeld in: i) IUP voor exploratiewerkzaamheden, die maximaal acht jaar geldig is voor metaalhoudende mineralenmijnen; ii) IUP voor exploitatie- en productiewerkzaamheden (IUP-OP), die maximaal twintig jaar geldig is voor metaalhoudende mineralenmijnen, bepaalde mineralenmijnen waar geen metaal wordt gewonnen en steenkoolmijnen; deze termijn kan tweemaal met tien jaar worden verlengd. De Mijnbouwwet van 2009 biedt derhalve de garantie dat aan houders van exploratievergunningen ook productievergunningen worden verleend.

b. Special Mining Business License ("IUPK"), een bijzondere mijnbouwvergunning die door het MEMR wordt afgegeven voor gebieden die zijn aangemerkt als staatsreservaten, en die is onderverdeeld in: i) IUPK voor exploratiewerkzaamheden die maximaal acht jaar geldig is voor metaalmineralenmijnen en ii) IUPK voor exploitatie-/productiewerkzaamheden (IUPK-OP) die maximaal twintig jaar geldig is voor metaalmineralenmijnen. Op grond van de Mijnbouwwet van 2009 moet een IUPK eerst via een aanbesteding worden aangeboden aan ondernemingen die in handen zijn van de staat of regionale overheden. Als deze partijen geen belangstelling tonen, dan kan de IUPK via een aanbesteding worden aangeboden aan de particuliere sector. IUPK's worden verleend voor slechts één specifieke mineraalsoort, en aparte IUP's zijn vereist als een andere mineraalsoort moet worden gewonnen uit hetzelfde vergunningsgebied.

([72]) https://perpustakaan.bappenas.go.id/e-library/file_upload/koleksi/migrasi-data-publikasi/file/RP_RKP/RPJPN%202005-2025-english.pdf

(335) De Mijnbouwwet van 2009 maakte geen onderscheid tussen IUP's/IUPK's voor exploitatie-/productiewerkzaamheden die geïntegreerd zijn met smelterijen/verwerkingsinstallaties en de IUP's voor exploitatie-/productiewerkzaamheden die niet geïntegreerd zijn met dergelijke faciliteiten. Alle IUP's voor exploitatie-/productiewerkzaamheden werden verleend voor een termijn van maximaal twintig jaar, die tweemaal met tien jaar kan worden verlengd.

(336) Op grond van de industriële regels werd de "Industry Business License ("IUI")" algemeen aanvaard als de belangrijkste vergunning voor industriële ondernemingen die meerdere soorten producten vervaardigen. De IUI wordt uitgegeven en beheerd door het Ministerie van Industrie. In 2013 voerde de centrale overheid een nieuw soort vergunning in; een exploitatie/productie-IUP voor verwerkings- en raffinagefaciliteiten (smelterijen), bij wijze van ministeriële besluiten (meest recentelijk bij MEMR-besluit 7/2020). De vergunning voorziet in de ontwikkeling en exploitatie van smelterijen en wordt uitgegeven onder toezicht van het MEMR. Verwerkingsondernemingen worden derhalve geëxploiteerd op basis van twee vergunningen.

(337) De Mijnbouwwet van 2009 voorziet tevens in administratieve sancties voor de houders van een IUP, IPR of IUPK wegens overtredingen van de bepalingen zoals onder meer vermeld in de artikelen 102 en 103. Dergelijke administratieve sancties nemen de vorm aan van: "a. schriftelijke waarschuwingen; b. tijdelijke opschorting van alle of een deel van de exploratie- of productiewerkzaamheden, en/of c. annulering van de IUP, IPR of IUPK" (artikel 151 van de wet). Tot slot legt de Mijnbouwwet aan ondernemingen die niet voldoen aan de diverse bepalingen strafrechtelijke sancties op van maximaal 10 (tien) jaar gevangenisstraf en een maximale boete van 10 miljard IDR (tien miljard roepia) voor onjuiste verslaglegging van mijnbouw- en verkoopactiviteiten (zie artikel 159) en de verkoop of verwerking van mineralen van entiteiten die geen geldige vergunning hebben (zie artikel 161).

4.4.3.1. Toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening

(338) De Commissie heeft de Indonesische overheid ervan in kennis gesteld dat zij bij het onderzoek naar het bestaan en de omvang van de vermeende steun aan de staalindustrie onder meer door de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs, wellicht gebruik zou moeten maken van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening.

(339) De Commissie verzocht de Indonesische overheid in haar vragenlijst, in de aanmaningsbrief en tijdens de kruislingse controle op afstand om bepaalde inlichtingen te verstrekken over de leveranciers (de mijnbouwbedrijven) en de werking van de binnenlandse markt voor nikkelerts in Indonesië. Deze verzoeken om inlichtingen omvatten onder meer vragen over het juridische en institutionele kader, de organisatie van de nikkelertsmarkt, de producenten van nikkelerts in Indonesië, prijsmechanismen en prijzen voor de binnenlandse markt en voor de uitvoer, evenals de aandeelhoudersstructuur van ondernemingen.

(340) Bij de opening van het onderzoek verzocht de Commissie de Indonesische overheid om aanhangsel B bij de antisubsidievragenlijst (vragenlijst voor leveranciers van nikkelerts) voor te leggen aan de tien grootste producenten en distributeurs en aan eventuele andere producenten en distributeurs van nikkelerts, die nikkelerts hebben geleverd aan de producenten-exporteurs. Aanhangsel B bestond uit een Word-document ("Appendix B_Input supplier") en een Excel-bestand ("Appendix B — Input suppliers tables"). De Indonesische overheid legde de specifieke vragenlijst bestemd voor leveranciers van inputs inderdaad voor aan bekende leveranciers in Indonesië.

(341) In haar aanmaningsbrief aan de Indonesische overheid van 4 oktober 2021 nam de Commissie kennis van het feit dat zij van geen van de grootste leveranciers van nikkelerts in Indonesië antwoord had ontvangen op aanhangsel B van de vragenlijst. De verbonden leveranciers van nikkelerts gaven evenmin antwoord.

(342) Ondanks het feit dat er meer dan 290 nikkelertsmijnen zijn in Indonesië, zoals vermeld in overweging 378, ontving de Commissie slechts antwoord van een verbonden leverancier van nikkelerts (PT. Ekasa Yad Resources), die zijn antwoord overigens indiende als een aan de IRNC Group verbonden onderneming, en van slechts één niet-verbonden nikkelertsproducent (PT GAG Nikel). Naar aanleiding van de aanmaningsbrief verstrekte de Indonesische overheid slechts twee aanvullende antwoorden voor nikkelertsproducenten (PT Tiran Indonesia en PT Ceria Nugraha Indotama).

(343) De antwoorden van de drie nikkelertsmijnen waren zeer ontoereikend. PT GAG Nikel weigerde een exemplaar te verschaffen van haar vergunning en notulen van de aandeelhouders- en directievergadering tijdens het OT, waarbij zij aangaf dat deze documenten vertrouwelijk waren.

(344) PT Ceria Hugraha verstrekte de statuten en de oprichtingsakte alleen in het Bahasa. Hoewel verscheidene versies van de statuten werden verstrekt, waren ze allemaal in het Bahasa opgesteld en in een afbeeldingsformaat dat niet kon worden vertaald door een computer, waardoor de Commissie ze niet kon lezen.

(345) PT Tiran Indonesia diende zelfs geen antwoord in op het Word-document "Appendix B_Input supplier". Ze verstrekte slechts een bedrijfspresentatie in het Indonesisch, een concept-jaarrekening over 2019 en 2020 en het Excel-bestand "Appendix B — Input suppliers tables". De onderneming overlegde noch haar statuten noch de vergunning.

(346) Wat de onderneming betreft die aan een kruislingse controle werd onderworpen, PT. GAG Nikel, verzuimde de Indonesische overheid haar RKAB's (verplichte jaarlijkse werkplanning en begroting) voor 2019 en 2020 en bij het MEMR ingediende driemaandelijkse, halfjaarlijkse en jaarlijkse productie- en verkoopverslagen voor 2019 en 2020 te overleggen. Na de kruislingse controle op afstand van GAG Nikel verstrekte de Indonesische overheid de oprichtingsakte van GAG Nikel, zij het enkel in het Bahasa en in een formaat dat niet kon worden vertaald door een computer, waardoor de Commissie de akte niet kon gebruiken.

(347) Tot slot voerde de Indonesische overheid aan dat het in de RKAB vermelde productievolume zoals toegelicht in de overwegingen 414 tot en met 424, werd vastgesteld overeenkomstig de in de haalbaarheidsstudies vermelde volumes. Ze verstrekte echter slechts enkele bladzijden van de haalbaarheidsstudies en de milieueffectbeoordeling van de ondernemingen waarvoor ze de RKAB met enkele cijfers overlegde, terwijl de tekst waarop deze cijfers betrekking hadden zonder verdere toelichting zwart was gemaakt, waaruit blijkt dat de Indonesische overheid de Commissie er opzettelijk van weerhield om na te gaan hoe de mijnbouwbedrijven hun jaarlijkse productievolumes bepaalden.

(348) Verder merkte de Commissie discrepanties op wat het totale verbruik van nikkelerts op de Indonesische markt betreft. De Commissie kon de gegevens niet rijmen met de aankopen van nikkelerts door de producenten-exporteurs van de SSCR. Ook verstrekte de Indonesische overheid geen cijfermatige gegevens over de binnenlandse prijzen van nikkelerts in Indonesië, hoewel zij deze gegevens op grond van de geldende wetgeving wel verzamelt.

(349) Na de brief over de mogelijke toepassing van artikel 28 van de basisverordening ("artikel 28-brief") te hebben ontvangen, interpreteerde de Indonesische overheid de artikel 28-brief als een aanmaningsbrief en diende zij diverse aanvullende documenten van GAG Nikel in, waaronder de RKAB van GAG Nikel voor 2019 en 2020, de aanvraag/het verslag ter verkrijging van de RKAB voor 2019 en 2020 en de kwartaalverslagen betreffende de productie en verkoop van nikkelerts in 2019 en 2020. Deze documenten waren allemaal alleen in het Bahasa opgesteld. Ook gaf de Indonesische overheid antwoord op aanhangsel B voor Antam.

(350) Gezien de zeer late indiening van deze documenten en het feit dat ze niet in het Engels werden ingediend, het feit dat de juridische context de artikel 28-procedure was en geen aanmaningsprocedure, evenals het feit dat de Commissie hoe dan ook niet in een positie zou zijn om deze informatie controleren en te verzoeken om toelichting op deze documenten, konden ze niet worden gebruikt in het onderzoek. De Commissie besloot derhalve om deze informatie buiten beschouwing te laten, zoals bepaald in artikel 28, lid 3, van de basisverordening, en in plaats daarvan gebruik te maken van de beschikbare gegevens.

(351) Wat de inconsistente gegevens over het verbruik van nikkelerts in Indonesië betreft, hield de Indonesische overheid vol dat deze gegevens juist waren en dat ze gebaseerd waren op de hoeveelheid door de IRNC Group verbruikt nikkelerts, aangezien dit de enige producent van roestvrij staal was die nikkelerts als input gebruikt. Opgemerkt wordt dat de Indonesische overheid werd gevraagd om inzage te verschaffen in het totale verbruik van nikkelerts in Indonesië, niet alleen het verbruik van nikkelerts door de producenten van roestvrij staal. Zoals benadrukt in de artikel 28-brief aan de Indonesische overheid, vallen deze gegevens hoe dan ook niet te rijmen met de kruislings gecontroleerde gegevens over de aankopen van nikkelerts door de IRNC Group.

(352) Het argument van de Indonesische overheid dat zij niet beschikt over gegevens m.b.t. prijzen van nikkelerts in Indonesië, is verder in tegenspraak met de door GAG Nikel ingediende kwartaalverslagen en de RKAB. In deze documenten rapporteerde GAG Nikel aan de Indonesische overheid alle verkopen van nikkelerts per transactie, waardoor de Indonesische overheid dus op de hoogte was van het verkoopvolume, verkoopprijzen van het nikkelerts en de naam van haar afnemers.

(353) Vanwege de gebrekkige medewerking kon de Commissie niet alle informatie verzamelen die zij relevant achtte voor haar bevindingen in dit onderzoek. Vanwege de niet-medewerking van de nikkelmijnen, kon de Commissie ook geen aanvullende documenten verzamelen en niet om aanvullende informatie vragen, namelijk over licentieovereenkomsten tussen de mijnbouwbedrijven en de Indonesische overheid, waaronder de onderliggende voorwaarden, royalty's en verwijzingen naar het desbetreffende regelgevingskader. Bijgevolg heeft de Indonesische overheid niet de benodigde inlichtingen en bewijzen over de vermeende levering door de overheid van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs verstrekt waar de Commissie in haar vragenlijst en tijdens de kruislingse controle op afstand om had verzocht.

(354) Bij gebrek aan informatie van de Indonesische overheid waaruit het tegendeel blijkt, heeft de Commissie zich voor haar bevindingen in verband met die aspecten van het onderzoek dan ook gedeeltelijk gebaseerd op de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28 van de basisverordening.

(355) In de opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen lichtte de Indonesische overheid toe dat zij de statuten van GAG Nikel had ingediend als onderdeel van de oprichtingsakte, die per brief van 19 november 2021 was verstrekt. De Commissie bevestigde dat de statuten deel uitmaken van de oprichtingsakte. De Commissie merkte echter op dat deze documenten erg laat in het onderzoek werden ingediend en, belangrijker nog, dat de statuten enkel in het Bahasa waren ingediend. Daarom kon de Commissie ze niet gebruiken.

(356) Bovendien liet de Indonesische overheid weten dat de vertaling van de statuten van PT. Ceria Hugraha tijd vergde. In elk geval voerde de Indonesische overheid aan dat de Commissie de vertaling van alle documenten in het Engels niet had geëist en dat het gebrek aan vertaling het onderzoek dus niet mocht belemmeren. Wat het bestandsformaat betreft, voerde de Indonesische overheid aan dat dit niet was gespecificeerd.

(357) De Commissie merkte op dat in de instructies voor de antisubsidievragenlijst, waaraan de bijlage voor leveranciers van inputs was gehecht, duidelijk staat "Gelieve een Engelse vertaling te verstrekken van alle documenten en bronmateriaal dat u naar aanleiding van deze vragenlijst indient". Bovendien werd de antisubsidievragenlijst op 18 mei 2021 naar de Indonesische overheid gestuurd en had de Indonesische overheid derhalve ruimschoots de tijd om de statuten van PT. Ceria Hugraha te vertalen. Wat het bestandsformaat betreft, maakte de Commissie in overweging 344 de opmerking over het formaat van het document omdat een computervertaling ervan niet mogelijk was en het document derhalve niet kon worden gebruikt. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(358) Met betrekking tot de RKAB's herinnerde de Indonesische overheid eraan dat zij deze als bijlagen bij de brief van 8 december 2021 had ingediend. De Commissie herinnerde eraan dat in de brief van 19 november 2021 (hetgeen voor de Indonesische overheid de uiterste termijn was om bewijsstukken voor de kruislingse controle op afstand in te dienen) de Indonesische overheid de Commissie had laten weten dat GAG Nikel na intern beraad had besloten de RKAB's niet te verstrekken. De brief van 8 december 2021 werd verstuurd naar aanleiding van de artikel 28-brief. De Commissie merkte op dat deze datum veel te laat in het onderzoek was, op een moment dat de Commissie geen nieuwe documenten meer in aanmerking kon nemen. Belangrijker is dat de artikel 28-procedure en de opmerkingen die belanghebbende partijen kunnen indienen, betrekking hebben op het verzuim om informatie in te dienen en door partijen niet kunnen worden gebruikt als een gelegenheid om nieuwe informatie in te dienen die in een eerder stadium van het onderzoek, of in het kader van de aanmaningsprocedure, had moeten worden ingediend. De Commissie heeft dit argument dan ook afgewezen.

(359) De Indonesische overheid lichtte ook toe dat zij de tekst die geen betrekking had op productiehoeveelheden zwart had gemaakt om de tekst beter leesbaar te maken.

(360) De Commissie merkte op dat de Indonesische overheid was verzocht om volledige documenten in te dienen en niet om delen van de tekst zwart te maken. De Commissie had toegang moeten hebben tot de volledige tekst om de volledige informatie in de RKAB's naar behoren te kunnen beoordelen voor haar bevindingen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(361) Met betrekking tot de statistische gegevens over het verbruik voerde de Indonesische overheid aan dat, aangezien de Commissie steekproeven hanteerde, zij de nationale verbruiksgegevens niet kon rijmen met door IRNC gekocht nikkelerts. De Commissie benadrukte en verduidelijkte dat de hoeveelheid door IRNC gekocht nikkelerts aanzienlijk hoger was dan het nationale verbruik zoals gerapporteerd door de Indonesische overheid. De door Indonesische overheid verstrekte gegevens lijken dan ook een aanzienlijke onderschatting te zijn van de nationale productie van nikkelerts. De Indonesische overheid droeg geen feiten aan om deze bevindingen te weerleggen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(362) De Indonesische overheid lichtte verder toe dat zij op het moment dat de termijn verstreek nog altijd probeerde om informatie en gegevens te verstrekken, aangezien de Commissie in de artikel 28-brief stelde dat zij de toepassing van artikel 28 zou hebben overwogen. De Indonesische overheid voerde aan dat zij en GAG Nikel onvoldoende tijd hadden om de documenten te vertalen en dat de Commissie tijdens de kruislingse controle op afstand niets had aangegeven over de noodzaak om de documenten naar het Engels te vertalen. Wat de vertaling betreft, verwees de Commissie naar de instructies in de vragenlijst en herinnerde eraan dat zij niet bij elk verzoek om een document hoeft te herhalen dat dat document moet worden vertaald. Het niet verstrekken van de informatie in het Engels kan leiden tot de toepassing van beschikbare feiten doordat de ingediende documenten niet kunnen worden gebruikt. De Commissie herinnert eraan dat de Indonesische overheid geen verzoek om verlenging van de termijn heeft ingediend, noch heeft aangegeven dat er nog werd gewerkt aan de documenten die later werden ingediend via het antwoord op de artikel 28-brief. Verder wees de Commissie erop dat de Indonesische overheid betrokken was bij een aantal onderzoeken naar compenserende rechten en zich derhalve terdege bewust was van het feit dat documenten bij dergelijke onderzoeken in het Engels moeten worden ingediend. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(363) De Indonesische overheid herhaalde de inhoud van haar brief van 8 december 2021 met betrekking tot de publicatie van gegevens over het verbruik van Indonesisch nikkelerts en stelde dat zij gegevens over het verbruik van nikkelerts voor de bedrijfstak voor roestvrij staal had ingediend. Zoals toegelicht in overweging 361, herhaalde de Commissie opnieuw dat de Indonesische overheid was verzocht het totale verbruik van nikkelerts in Indonesië te vermelden, niet alleen het verbruik van nikkelerts voor de roestvrijstaalsector.

(364) Ook voerde de Indonesische overheid aan dat zij en de mijnbouwbedrijven nooit hadden geweigerd bewijsmateriaal te verstrekken over de staatsdeelnemingen, de controle en de besluitvormingsprocessen. De Indonesische overheid gaf toe dat Antam de aandeelhouder van GAG Nikel had overgenomen, maar wees erop dat GAG Nikel nog altijd te boek staat als een buitenlandse entiteit, zoals toegelicht tijdens de kruislingse controle op afstand.

(365) De Commissie was van oordeel dat uit het antwoord op de vragenlijst niet bleek dat de staat eigenaar is van de meerderheidsaandeelhouder van GAG Nikel, hetgeen pas tijdens de kruislingse controle op afstand werd vermeld. Bovendien is het feit dat GAG Nikel als een buitenlandse entiteit te boek staat niet relevant voor de vraag of ze in handen van de staat is. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(366) De Indonesische overheid lichtte verder toe dat PT. Vale niet op de lijst van de tien grootste producenten van inputs stond omdat zij de vragenlijst voor leveranciers van inputs slechts had toegezonden aan de leveranciers van inputs van de medewerkende producenten-exporteurs. PT. Vale stond dus niet op de verstrekte lijst van de tien grootste leveranciers van inputs.

(367) De Commissie herinnert eraan dat in de instructies in de vragenlijst betreffende de lijst van de tien grootste producenten van inputs de Indonesische overheid duidelijk werd verzocht "een lijst te verstrekken met de volgende informatie over de tien grootste producenten van elk van deze inputs". In de instructies werd niet verwezen naar de levering van inputs aan de producenten-exporteurs, en de lijst had dus de tien grootste producenten van inputs in Indonesië moeten bevatten.

(368) Alle argumenten werden dan ook afgewezen. In elk geval merkte de Commissie op dat geen van deze opmerkingen, afzonderlijk of samen, aanleiding zou hebben gegeven tot het terugdraaien van de bevindingen van niet-medewerking of van andere aspecten van het onderzoek, die aldus werden bevestigd.

4.4.3.2. Analyse

(369) Om het bestaan van een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vast te stellen, moeten op grond van de artikelen 3 en 4 van de basisverordening drie elementen aanwezig zijn: a) een financiële bijdrage van de Indonesische overheid via een overheidsinstantie en/of het toevertrouwen aan particuliere lichamen van het leveren van het nikkelerts in het binnenland dan wel door hen daarmee te belasten; b) een voordeel voor de ontvanger en c) specificiteit.

4.4.3.2.1. Financiële bijdrage

(370) Voor het eerste element ging de Commissie na of de door de Indonesische overheid aangenomen maatregelen leidden tot een financiële bijdrage in de vorm van de levering van nikkelerts door de overheid tegen een ontoereikende prijs aan de Indonesische producenten-exporteurs van SSCR via een overheidsinstantie of door deze levering toe te vertrouwen aan particuliere instanties of hen daarmee te belasten in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening.

i) Mijnbouwbedrijven die optreden als overheidsinstantie

(371) Het onderzoek ging eerst na of de Indonesische overheid nikkelerts leverde aan producenten van roestvrij staal via mijnbouwbedrijven die optraden als "overheidsinstantie". De toepasselijke rechtsnorm en interpretatie voor deze beoordeling op grond van artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening zijn gebaseerd op de WTO-jurisprudentie inzake "overheidsinstantie", hetgeen is toegelicht in de overwegingen 225 tot en met 232.

(372) Samengevat moet worden onderzocht of mijnbouwbedrijven in Indonesië "overheidsinstanties" door te kijken naar de essentiële kenmerken en functies van die ondernemingen en hun relatie met de Indonesische overheid.

Essentiële kenmerken en functies van de mijnbouwbedrijven in Indonesië

(373) De Indonesische overheid heeft een reguleringsmechanisme ingesteld waarmee aan nikkelertsmijnbouwbedrijven de bevoegdheid wordt verleend om overheidsfuncties uit te oefenen.

(374) De winning en het beheer van mineralen in Indonesië zijn dusdanig van aard dat ze in Indonesië worden aangemerkt als aan de overheid gerelateerd. In dit verband stelt artikel 33, lid 3, van de Grondwet uit 1945 dat de bodem, het water en de rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen die begraven liggen in de aarde door de staat gecontroleerd en gebruikt moeten worden om de gemeenschap zoveel mogelijk welvaart te bezorgen. Zoals vermeld in de preambule van de Mijnbouwwet van 2009: "de staat moet toezien op het beheer van deze hulpbronnen teneinde echte waarde toe te voegen aan de nationale economie en daardoor op eerlijke wijze welvaart en rijkdom te bewerkstelligen voor de gemeenschap". Alle mineralen in Indonesië zijn derhalve openbare natuurlijke hulpbronnen, die worden gecontroleerd en gebruikt door de staat.

(375) Via diverse wetten en regels bepaalt de Indonesische overheid welke onderneming nikkelerts mag winnen en waar (mijnbouwgebieden). Mijnbouwbedrijven moeten een vergunning bezitten om nikkelerts te winnen. De Indonesische overheid bepaalt tevens hoeveel nikkelerts mijnbouwbedrijven mogen winnen. Krachtens artikel 5, lid 3, van de Mijnbouwwet van 2009 "is de Indonesische overheid bevoegd om in elke provincie de jaarlijkse productiehoeveelheid van elke grondstof te bepalen". Evenzeer kan de Indonesische overheid krachtens artikel 5, lid 1, en artikel 5, lid 5, van de Mijnbouwwet van 2009 in het landsbelang toezien op de productie en uitvoer van mineralen. Ook verplicht de Indonesische overheid de mijnbouwbedrijven om de toegevoegde waarde van de mineralen te vergroten door de verdere verwerking en zuivering van nikkelerts te vereisen en bepaalt zij aan wie de mijnbouwbedrijven nikkelerts mogen verkopen om verder te worden verwerkt (artikelen 102-104 van de Mijnbouwwet van 2009). Artikel 119 van de Mijnbouwwet van 2009 bepaalt verder dat de vergunning "kan worden ingetrokken door de minister, de gouverneur of de regent/de burgemeester krachtens hun bevoegdheden, wanneer: a. de houder van de vergunning niet voldoet aan zijn verplichtingen die reeds zijn vastgelegd in de vergunning en aan de wet- en regelgeving".

(376) De in Indonesië heersende juridische en economische omstandigheden, zoals ook verder toegelicht in de overwegingen 396 tot en met 400, duiden erop dat de mijnbouwbedrijven die nikkelerts winnen nauwe banden hebben met de overheid bij het uitoefenen van overheidsfuncties. Het doel van de mijnbouwbedrijven, die vaak in handen zijn van de staat, is met name Indonesisch beleid inzake het beheer van natuurlijke hulpbronnen ten uitvoer te leggen op een wijze die de nationale ontwikkeling het beste dient en daartoe bijdraagt.

Verhouding met de Indonesische overheid: eigendom en formele aanwijzingen voor zeggenschap van de Indonesische overheid

(377) De Commissie verzamelde allereerst informatie over staatseigendom en andere formele aanwijzingen voor zeggenschap van de overheid in de nikkelertsmijnen in staatseigendom. Hiertoe moest de Commissie zich vrijwel volledig baseren op de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28 van de basisverordening, aangezien de Indonesische overheid en de nikkelmijnen geweigerd hebben bewijsmateriaal te verstrekken over de eigendom, de controle en het besluitvormingsproces die geleid hebben tot de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs, zoals uiteengezet in de overwegingen 338 tot en met 354.

(378) De Indonesische overheid verklaarde dat er in het onderzoektijdvak meer dan 290 nikkelertsproducenten in Indonesië waren. De Indonesische overheid verstrekte een lijst met de tien grootste nikkelertsproducenten en gaf aan dat slechts één daarvan staatseigendom was, namelijk Antam. De Indonesische overheid stelde tevens dat zij geen belangen in, zeggenschap over of verbanden had met de als particulier aangemerkte ondernemingen. Verder voerde de Indonesische overheid aan dat geen enkele overheidsfunctionaris zitting heeft in de raad van bestuur van PT Aneka Tambang. Opgemerkt wordt dat Antam niet binnen de gestelde termijn heeft geantwoord op het in overweging 340 vermelde aanhangsel B. De Indonesische overheid diende een antwoord op aanhangsel B voor Antam pas in nadat zij was geïnformeerd over de toepassing van artikel 28, zoals vermeld in overweging 349, waardoor het antwoord niet meer aan een kruislingse controle kon worden onderworpen.

(379) Verder stelde de Indonesische overheid dat 6 % en 4 % van de binnenlandse nikkelproductie in respectievelijk 2019 en 2020 werd gegenereerd door staatsondernemingen.

(380) In de aanmaningsbrief verzocht de Commissie de Indonesische overheid om het marktaandeel voor elk van de tien grootste nikkelertsproducenten te vermelden of, indien niet voorhanden, hun respectieve omzetcijfers. In antwoord op deze vraag verstrekte de Indonesische overheid een andere lijst van de tien grootste nikkelertsproducenten op basis van de omvang van hun nikkelertsproductie in 2019 en 2020. In totaal vertegenwoordigden deze ondernemingen respectievelijk 37 % en 42 % van de totale binnenlandse productie. Slechts twee producenten kwamen voor in beide lijsten van de tien grootste nikkelertsproducenten.

(381) In de aanmaningsbrief verzocht de Commissie de Indonesische overheid tevens om in te gaan op de aandeelhoudersstructuur van de tien grootste nikkelertsproducenten die zij in haar antwoord op de vragenlijst had vermeld. De Commissie verzocht de Indonesische overheid verder om de aandeelhoudersstructuur te verstrekken van tien nikkelertsproducenten die zij had geïdentificeerd als grote leveranciers van IRNC.

(382) De Indonesische overheid antwoordde dat behalve Antam, een beursgenoteerde onderneming, de andere ondernemingen niet op de Indonesian Stock Exchange genoteerd waren en dat zij daarom geen informatie kon krijgen over hun aandeelhoudersstructuur. Verder gaf de Indonesische overheid inzage in de aandeelhoudersstructuur van twee ondernemingen uit de tweede lijst van de tien grootste nikkelertsproducenten, waaruit bleek dat deze twee ondernemingen in particuliere handen waren. Ook voor de door de Commissie verstrekte lijst van ondernemingen gaf de Indonesische overheid inzage in de aandeelhoudersstructuur van zes ondernemingen, die werden aangeduid als particuliere ondernemingen. Tot slot stelde de Indonesische overheid dat de enige producent-exporteur die nikkelerts in Indonesië kocht uitsluitend nikkelerts van particuliere leveranciers afnam.

(383) Uit het onderzoek bleek dat de verklaring van de Indonesische overheid dat zij geen informatie had over de aandeelhoudersstructuur van de nikkelmijnen feitelijk onjuist was. In tegendeel: de Commissie constateerde dat de Indonesische overheid nauwlettend toeziet op het eigenaarschap van mijnbouwbedrijven. Ten eerste, wanneer een onderneming een aanvraag voor een mijnbouwvergunning indient (zoals IUP of IUPK), moet zij de desbetreffende Indonesische autoriteiten inzage verschaffen in de aandeelhoudersstructuur, aangezien er bepaalde beperkingen gelden voor buitenlands eigenaarschap. Krachtens GR 77/2014 ([73]) kunnen IUP's en IUPK's voor exploratiewerkzaamheden tot 75 % in buitenlandse handen zijn. De percentages voor buitenlandse deelnemingen in IUP's/IUPK's beginnen bij 49 % en nemen geleidelijk toe tot 60 % als de exploitatie gepaard gaat met verwerking of raffinage en tot 70 % als de exploitatie ondergronds plaatsvindt. Daarnaast is inzicht in de aandeelhoudersstructuur voor de Indonesische overheid nodig om de afstotingsvereiste krachtens de Mijnbouwwet van 2009 als toegepast door GR 1/2017 en MEMR 9/2017 (zoals gewijzigd door MEMR 43/2018) te handhaven, zoals toegelicht in de overwegingen 425 tot en met 433. Tot slot heeft de Indonesische overheid sinds de vaststelling van de Mijnbouwwet van 2009 diverse besluiten uitgevaardigd die vereisen dat de centrale of regionale overheid haar goedkeuring verleent voor het vervangen van aandeelhouders en directieleden binnen mijnbouwbedrijven. MEMR 27/2013 was het eerste besluit dat IUP-houders verplichtte om goedkeuring te verkrijgen voor het vervangen van aandeelhouders en directieleden. Dit besluit vereiste de goedkeuring door het MEMR of de hoofden van regionale overheden (al naar gelang hun respectieve bevoegdheid) voor het vervangen van aandeelhouders en directieleden binnen mijnbouwbedrijven die in het bezit zijn van een IUP. Het meest recente besluit op dit punt is GR 48/2017 ([74]). Bovendien werd de aandeelhoudersstructuur van GAG Nikel opgenomen in de aanvraag/het verslag ter verkrijging van de RKAB voor GAG Nikel, die/dat door de Indonesische overheid werd ingediend naar aanleiding van de toepassing van artikel 28 als vermeld in overweging 349. Daarom moet een mijnbouwbedrijf elk jaar, wanneer het de verplichte RKAB aanvraagt, als onderdeel van het informatiepakket dat het in dit verband indient, zijn aandeelhoudersstructuur aan het MEMR voorleggen. Daarom moest de Commissie gebruikmaken van de op grond van artikel 28 van de basisverordening beschikbare feiten om de ontbrekende gegevens op te vullen die te wijten waren aan het gebrek aan medewerking van de Indonesische overheid inzake eigendom en controle van de mijnbouwbedrijven.

(384) De Commissie bestudeerde allereerst de zeer beperkte informatie over eigendom van en zeggenschap over mijnbouwbedrijven die in het kader van het onderzoek was verstrekt. In het antwoord op bijlage B van PT Gag Nikel werd verklaard dat Antam een minderheidsaandeelhouder was en dat de meeste aandelen in bezit waren van een andere onderneming. De Indonesische overheid verstrekte in haar antwoord op de vragenlijst geen specifieke informatie over het openbare karakter van de aandeelhouders van deze onderneming. Volgens openbare bronnen die door de Commissie werden geraadpleegd ([75]), was deze onderneming feitelijk echter volledig in handen van de Indonesische overheid. Dit werd vervolgens bevestigd tijdens de kruislingse controle op afstand van PT GAG Nikel. Als gevolg hiervan was het duidelijk dat de Indonesische overheid had verzuimd volledige en juiste informatie te verstrekken over wie daadwerkelijk de uiteindelijk eigenaar van deze onderneming is.

([73]) http://www.gbgindonesia.com/en/main/legal_updates/government_changes_divestment_requirements_for_mining_companies_in_indonesia.php
([74]) https://jdih.esdm.go.id/peraturan/Permen%20ESDM%20Nomor%2048%20Tahun%202017.pdf
([75]) Jaarverslag van Antam over 2020, blz. 296, beschikbaar op: https://www.antam.com/en/reports/annual-reports

(385) Verder wordt opgemerkt dat PT Vale door de Indonesische overheid niet was opgenomen in de lijst van de grootste nikkelertsmijnen in Indonesië. Op basis van openbaar beschikbare informatie heeft PT Vale in 2019 echter ongeveer 4,2 miljoen ([76]) ton nikkelerts gewonnen, wat meer is dan wat de grootste nikkelertsmijnen volgens de Indonesische overheid in 2019 hebben gewonnen. Verder heeft de staat via PT Indonesia Asahan Aluminium (Inalum) ([77]) ook een 20 % belang in PT Vale Indonesia ([78]). De Indonesische overheid werd in 2020 aandeelhouder in PT Vale in het kader van de vereiste afstoting van deelnemingen door buitenlandse ondernemingen. In antwoord op de artikel 28-brief stelde de Indonesische overheid verder dat PT Vale geen staatsonderneming was (maar zweeg zij over het 20 % belang dat de Indonesische overheid heeft in PT Vale) en dat de onderneming geen nikkelerts maar nikkelmatte produceerde en verkocht. PT Vale is inderdaad een producent van nikkelmatte, maar heeft ook een nikkelertsmijn in Indonesië ([79]) en wint nikkelerts voor intern gebruik.

(386) Hieruit blijkt dat de Indonesische overheid onjuiste informatie heeft verstrekt over de grootste nikkelmijnen; ook sprak de Indonesische overheid zichzelf tegen tussen wat zij verklaarde in het antwoord op de vragenlijst en het antwoord op de aanmaningsbrief en wat zij tijdens de kruislingse controle op afstand verklaarde. Verder verstrekte de Indonesische overheid niet alleen onbetrouwbare gegevens betreffende het gebruik van nikkelerts, zoals toegelicht in overweging 351, maar ook het productievolume van nikkelerts is onbetrouwbaar, aangezien de Indonesische overheid de productie van nikkelerts voor intern verbruik buiten beschouwing liet. Deze flagrante tegenstrijdigheden zaaien twijfel over de juistheid en betrouwbaarheid van de Indonesische overheid wat deze aspecten van het onderzoek aangaat.

(387) Gezien de beperkte en tegenstrijdige informatie die de Indonesische overheid had verstrekt, raadpleegde de Commissie openbaar beschikbare bronnen om de ontbrekende gegevens omtrent staatseigendom en de uitoefening van zeggenschap over de nikkelertsmijnbouwbedrijven aan te vullen. Helaas was er weinig openbaar beschikbare informatie over eigendom en controle van de mijnbouwbedrijven, ook niet voor de grote producenten. Niettemin bleek uit dit onderzoek dat de staat behalve in Antam ([80]) ook aandelen bezit in PT GAG Nikel en PT WEDA Bay Nickel ([81]) via Antam, hoewel de Indonesische overheid stelde dat zij geen informatie had over de aandeelhoudersstructuur van PT WEDA Bay Nickel.

(388) Daarnaast kwam uit het onderzoek van de Commissie naar voren dat een andere staatsonderneming, PT Timah TbK, haar nikkelwinningsactiviteiten verricht via haar dochtermaatschappij PT Tim Nikel Sejahtera in Zuidoost-Sulawesi ([82]). De aandeelhouder van PT Tonia Mitra Sejahtera, één van de door de Indonesische overheid genoemde ondernemingen, is het Indonesische Ministerie van Handel.

(389) De Commissie berekende vervolgens het aandeel van staatsondernemingen op basis van de door de Indonesische overheid in het onderzoek verstrekte percentages van de binnenlandse productie. Zelfs uit de openbare informatie die voorhanden was voor het zeer beperkte aantal ondernemingen (vijf) vergeleken met het totale aantal door de Indonesische overheid gemelde mijnbouwbedrijven (meer dan 290), viel op te maken dat het aandeel van de staatsondernemingen in de totale productie in 2020 groter was dan 27 % ([83]) (de aandelen van PT Vale en PT Tim Nikel Sejahtera waren niet opgenomen in de door Indonesische overheid verstrekte informatie). Dit alleen al vertegenwoordigt een aanzienlijk marktaandeel van de staatsondernemingen en moet als onderschat worden beschouwd, aangezien het zeer waarschijnlijk is dat er onder de talrijke andere mijnbouwbedrijven waarover geen openbare informatie beschikbaar was, nog andere staatsondernemingen zijn. Op basis van artikel 28 kon de Commissie derhalve afleiden dat een groter percentage mijnbouwbedrijven die nikkelerts produceren in feite staatseigendom was. Dit percentage kan alleen maar toenemen gezien de in overwegingen 425 tot en met 434 toegelichte afstotingsverplichting.

([76]) http://www.vale.com/indonesia/EN/investors/information-market-id/annual-reports/doc/2020-Annual-Report-PT-Vale-Indonesia-Tbk.pdf

([77]) Een onderneming die volledig in handen is van de Indonesische overheid.

([78]) http://www.vale.com/indonesia/EN/investors/information-market-id/shareholder-profile/Pages/default.aspx

([79]) http://www.vale.com/indonesia/en/business/mining/nickel/nickel-indonesia/pages/default.aspx

([80]) De Indonesische overheid is de controlerende aandeelhouder van Antam via Inalum, die een 65 % belang in Antam heeft.

([81]) Antam heeft een 10 % belang in PT Weda Bay Nickel. Antam heeft de mogelijkheid om haar aandelen in PT WBN te verhogen tot 25 %. De resterende 90 % is in handen van Strand Minerals Pte. Ltd, dat momenteel voor 57 % in handen is van de Tsingshan Group en voor 43 % eigendom is van Eramet S.A (zie jaarverslag van Antam over 2020, blz. 421).

([82]) https://timah.com/userfiles/post/2103166050097BA4F96.pdf (Jaarverslag over 2020 van PT Timah).

([83]) PT Vale werd opgenomen op basis van openbaar beschikbare informatie (jaarverslag PT Vale).

(390) Wegens het gebrek aan medewerking van de Indonesische overheid moest de Commissie zich baseren op haar eigen onderzoek, ook met betrekking tot het beheer en de controle van de mijnbouwbedrijven. Wederom was er weinig openbaar beschikbare informatie. Ten aanzien van Antam constateerde de Commissie na raadpleging van het jaarverslag dat de raad van commissarissen bestaat uit vijf leden en dat de raad van bestuur vier leden telt. Het lijkt erop dat de Indonesische overheid zelf enkel serie A-aandelen in Antam bezit met "Dwiwarna Ownership". Alle andere aandeelhouders bezitten serie B-aandelen. De Dwiwarna-aandeelhouders/-gemachtigden hebben de exclusieve bevoegdheid om bestuurders en de raad van commissarissen te benoemen. In 2018 werden twee van de vijf leden van de raad van commissarissen en drie van de vier leden van de raad van bestuur ontslagen en vervangen, op voorspraak van de Indonesische overheid en haar "gemachtigde". In 2019 werden de president-commissaris, de bestuursvoorzitter en twee andere bestuurders ontslagen en vervangen, op voorspraak van de Indonesische overheid en haar "gemachtigde". De huidige president-commissaris is bovendien een voormalig lid van de strijdkrachten, een andere commissaris is een huidig lid van de staatsinlichtingendienst en weer een andere commissaris bekleedt een functie binnen het MEMR. Slechts twee van de vijf commissarissen komen in aanmerking voor de kwalificatie "onafhankelijke commissarissen". Tenslotte zit in de raad van commissarissen een voormalige werknemer van GAG Nikel, een voormalige werknemer van Inalum en een voormalige werknemer van een andere staatsonderneming. Slechts één bestuurder komt uit de particuliere sector.

(391) Voorts bestaat de raad van commissarissen van GAG Nikel uit twee leden, terwijl de raad van bestuur volgens het antwoord van GAG Nikel op de vragenlijst uit twee, of volgens het jaarverslag van Antam over 2020 uit drie leden bestaat. Eén huidig lid van de raad van commissarissen van GAG Nikel is de voormalig directeur Mineral and Coal Revenue van het MEMR, terwijl de vorige president-commissaris (tot 20 juni 2020) een werknemer van Antam was. De huidige bestuursvoorzitter van GAG Nikel en een andere bestuurder zijn werknemers van Antam, en de derde bestuurder is een werknemer van Inalum.

(392) De raad van bestuur van PT Vale bestaat uit vijf leden, en de raad van commissarissen telt tien leden. De huidige vice-voorzitter van de raad van commissarissen is de huidige Director of Strategic Services binnen Inalum ([84]). Een ander lid van de raad van commissarissen is de voormalige minister van Communicatie en Informatie van Indonesië en plaatsvervangend CEO van het Indonesische staatselektriciteitsbedrijf PT. PLN. Weer een ander lid van de raad van commissarissen is de voormalige directeur-generaal van het MEMR en voormalige president-commissaris van Antam en de huidige assistent van de minister van Industrie voor aangelegenheden betreffende Metaal, Aardgas en Natuurlijke Hulpbronnen.

(393) Op basis van de informatie in het dossier en van haar eigen onderzoek wegens de algemene niet-medewerking van de Indonesische overheid, concludeerde de Commissie dat mijnbouwbedrijven die een aanzienlijke productie van nikkelerts vertegenwoordigen geheel of gedeeltelijk in handen van de staat zijn en tevens door de staat worden beheerd en/of gecontroleerd in een nauwe relatie met de Indonesische overheid.

Overheidsgezag en de uitoefening van betekenisvolle zeggenschap door de Indonesische overheid

(394) De Commissie heeft niet alleen gekeken naar de staatseigendom en de formele banden tussen de staat en de mijnbouwbedrijven, maar ook of de mijnbouwbedrijven overheidsgezag bezitten en of zij dit gezag uitoefenen bij de uitvoering van overheidsfuncties.

(395) Uit het onderzoek is gebleken dat alle mijnbouwbedrijven, ongeacht hun eigendomsstructuur, onderworpen zijn aan een aantal door de overheid voorgeschreven maatregelen betreffende de levering van nikkelerts en deze ten uitvoer moeten leggen, namelijk: 1) binnenlandse verwerkingsverplichting, 2) uitvoerbeperkingen en/of uitvoerverbod, 3) verplichte jaarlijkse werkplanning en begroting ("RKAB"), 4) afstotingsverplichtingen en 5) verplicht prijsmechanisme. Uit deze verplichtingen blijkt eenduidig dat de mijnbouwbedrijven overheidsfuncties uitoefenen.

(396) Als relevante achtergrond bij al deze maatregelen herinnert de Commissie eraan dat de mineralen overeenkomstig artikel 4 van de Mijnbouwwet van 2009 worden gecontroleerd door de staat. De voornaamste doelstelling van de Mijnbouwwet van 2009 is verder om de toegevoegde waarde van de nikkelertsreserves voor de Indonesische economie te optimaliseren. Hiertoe voorziet de wetgeving in staatstoezicht op de activiteiten van mineralen- en steenkoolmijnen. In artikel 2, lid 2, is bepaald dat "de controle van mineralen en steenkool door de staat als bedoeld in lid 1 wordt uitgeoefend door de overheid en/of regionale overheden". Verder kan de Indonesische overheid een beleid inzake mineralen voeren dat voorrang geeft aan binnenlandse belangen, met name via de controle van productie en uitvoer. In artikel 5, lid 2, is bepaald dat "de nationale belangen als bedoeld in lid 1 kunnen worden gerealiseerd via de controle van productie en uitvoer". De Indonesische overheid is bevoegd om de jaarlijkse productie van elke grondstof voor elke provincie vast te stellen. In artikel 5, lid 3, is bepaald dat "Bij het uitoefenen

([84]) http://www.vale.com/indonesia/EN/aboutvale/local-leadership/boc/Pages/default.aspx

van controle als bedoeld in lid 2 de overheid bevoegd is om de jaarlijkse productie van elke grondstof voor elke provincie vast te stellen." Krachtens artikel 144 ziet de Indonesische overheid nauwlettend toe op het beheer van de mijnbouwsector. Ter uitvoering van dit artikel stelde de Indonesische overheid GR 55/2010 inzake de richtsnoeren voor en het toezicht op het beheer van mijnbouwactiviteiten vast. In artikel 22 is bepaald dat het toezicht door de Indonesische overheid onder meer verwijst naar "de verwezenlijking van productie- en verkoopdoelstellingen waaronder de kwaliteit en kwantiteit en de prijs van mineralen en steenkool".

(397) Ter uitvoering van de Mijnbouwwet van 2009 stelde de Indonesische overheid verder GR 23/2010 vast, zoals gewijzigd door GR 24/2012. In artikel 89, lid 1, is bepaald: "De minister ziet toe op de productie van mineralen en steenkool door houders van mijnbouwvergunningen voor de exploitatie/productie van mineralen en steenkool en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen voor de exploitatie/productie van mineralen en steenkool" en in artikel 89, lid 2, is bepaald: "Het toezicht op de productie van mineralen en steenkool als bedoeld in punt 1) heeft tot doel: a. te voldoen aan de milieuvereisten; b. minerale hulpbronnen en steenkoolvoorraden te behouden; c. de prijzen van mineralen en steenkool te controleren." Daarnaast is in artikel 90, lid 1, bepaald: "De minister bepaalt de omvang van de nationale mineralen- en steenkoolproductie op provinciaal niveau" en is in artikel 90, lid 2, bepaald: "De minister kan de gouverneurs machtigen om de omvang van de mineralen- en steenkoolproductie voor de respectieve districten/steden te bepalen.' Verder is in artikel 84 bepaald: "1) Houders van mijnbouwvergunningen voor exploitatie-/productiewerkzaamheden en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen voor exploitatie-/productiewerkzaamheden moeten voorrang geven aan de binnenlandse vraag naar mineralen en/of steenkool. 2) De minister bepaalt de binnenlandse vraag naar mineralen en steenkool als bedoeld in punt 1), rekening houdend met de behoeften van verwerkende bedrijfstakken en binnenlands rechtstreeks gebruik."

(398) De controle van de productie gaat verder gepaard met de controle van de binnenlandse verkoop en prijzen van mineralen. Krachtens artikel 92, lid 1, van dit besluit heeft de minister de bevoegdheid om "toe te zien op de verkoop van mineralen en steenkool door houders van mijnbouwvergunningen voor de exploitatie/productie van mineralen en steenkool en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen voor de exploitatie/productie van mineralen en steenkool". Verder is in artikel 92, lid 2, bepaald dat "Het toezicht op de verkoop van mineralen en steenkool als bedoeld in punt 1) tot doel heeft om: a. voorrang te geven aan de binnenlandse behoeften aan mineralen en steenkool, en b. de prijzen van mineralen en steenkool te stabiliseren."

(399) Naast het productievolume houdt de Indonesische overheid nauwlettend toezicht op alle verkooptransacties op de binnenlandse markt. Artikel 10 van MEMR 7/2017 luidt als volgt: "Houders van IUP's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen, IUP's voor de exploitatie/productie van steenkool, IUPK's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie/productie van steenkool moeten eventuele verkoopovereenkomsten betreffende metaalhoudende mineralen en steenkool voorleggen aan de minister via de directeur-generaal of de gouverneur, al naar gelang hun bevoegdheid." Verder luidt artikel 11 als volgt: "1) Houders van IUP's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen, IUP's voor de exploitatie/productie van steenkool, IUPK's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie/productie van steenkool moeten hun maandelijkse verslagen over de verkoopactiviteiten betreffende metaalhoudende mineralen en steenkool uiterlijk 5 (vijf) kalenderdagen na het einde van elke maand voorleggen aan de minister via de directeur-generaal of de gouverneur overeenkomstig hun bevoegdheid. 2) Het verslag over de verkoop van metaalhoudende mineralen of steenkool als bedoeld in lid 1 bevat ten minste de verkoopprijs, het verkoopvolume, de kwaliteit van de verkochte metaalhoudende mineralen of verkocht steenkool, verkooppunten en het land of regio van verkoop."

(400) Uit deze maatregelen blijkt reeds de sterke inmenging en controle van de centrale overheid in de mijnbouwsector, waaronder nikkelertsmijnen, onder andere met betrekking tot de productie- en verkoopdoelstellingen, prijscontroles en voorrang voor de binnenlandse vraag naar in Indonesië gewonnen mineralen. Dit is niet louter een regelgevingskader voor de mijnbouwsector, maar een kader waarin mijnbouwbedrijven de bevoegdheid krijgen om overheidsfuncties uit te oefenen met betrekking tot de afzet en levering van mijnbouwproducten teneinde de desbetreffende overheidsdoelstellingen te verwezenlijken. De volgende maatregelen die specifiek gelden voor de nikkelertssector laten zien hoe de Indonesische overheid haar gezag en controle over mijnbouwbedrijven uitoefent.

Binnenlandse verwerkingsverplichting

(401) Krachtens artikel 102 van de Mijnbouwwet van 2009 "moet de houder van een IUP en een IUPK bij de ontwikkeling, verwerking en zuivering, evenals bij de exploitatie van mineralen en steenkool, de toegevoegde waarde van minerale rijkdommen en/of steenkoolvoorraden vergroten". Verder is in artikel 103, lid 1, het volgende bepaald: "De houder van een IUP en een IUPK voor exploitatie/productie is verplicht verwerkings- en zuiveringsactiviteiten uit te voeren voor binnenlandse mijnbouwproducten", en staat in artikel 103, lid 2: "De houder van een IUP en een IUPK als bedoeld in lid 1 kan de mijnbouwproducten van andere IUP- en IUPK-houders verwerken en zuiveren".

(402) De verplichting om de verwerking en raffinage in eigen land uit te voeren, is onder meer bedoeld om a) de waarde van de mijnbouw door zijn grondstoffen te verhogen, b) grondstoffen voor de industrie te leveren, c) werkgelegenheid te creëren en d) de inkomsten van de staat te verhogen. Met andere woorden: deze bepalingen legden aan alle nikkelertsmijnbouwbedrijven de verplichting op om ofwel hun eigen nikkelverwerkings-/zuiveringsinstallatie te bouwen ofwel om hun product aan een dergelijke binnenlandse faciliteit te verkopen.

(403) Verder voorzag artikel 170 van de Mijnbouwwet van 2009 in een "respijtperiode" van vijf jaar: "De houder van een werkcontract […] die reeds is begonnen met de productie moet uiterlijk 5 (vijf) jaar na de vaststelling van deze Wet van start gaan met de zuivering als bedoeld in artikel 103, lid 1". In artikel 112, lid 4, van GR 23/2010, zoals gewijzigd bij GR 24/2012, is bevestigd dat houders van mijnbouwvergunningen de binnenlandse verwerking en raffinage uiterlijk vijf jaar na de vaststelling van de Mijnbouwwet van 2009 moeten uitvoeren: "Mijnbouwvergunningen, regionale mijnbouwvergunningen en kleinschalige mijnbouwvergunningen die voorafgaand aan deze overheidsbesluiten werden verleend op grond van wet- en regelgeving blijven geldig tot hun vervaldatum en […] c) binnenlandse verwerkings- en/of raffinage-/smeltactiviteiten moeten uiterlijk 5 (vijf) jaar na de inwerkingtreding van Wet nr. 4/2009 inzake mineralen- en steenkoolmijnen worden verricht".

(404) Uit deze verplichtingen blijkt dat mijnbouwbedrijven niet zelf hun productie- en verwerkingsactiviteiten kunnen organiseren op grond van zakelijke overwegingen. In plaats daarvan moeten ze zich conformeren aan deze verplichtingen om het erts in het binnenland te produceren en te verwerken teneinde de toegevoegde waarde in Indonesië te vergroten. Zij zijn derhalve bekleed met overheidsgezag en verrichten dientengevolge werkzaamheden in opdracht van de overheid.

Uitvoerbeperkingen

(405) Op 11 januari 2014 heeft de Indonesische overheid GR 1/2014 uitgevaardigd, waarbij artikel 112 van GR 24/2012 werd gewijzigd en een nieuw artikel 112C werd toegevoegd. De belangrijkste wijziging van artikel 112 was de schrapping van artikel 112, lid 4, punt c), in GR 23/2010, dat de houder van een mijnbouwvergunning (IUP) of kleinschalige mijnbouwvergunning (IPR) verplichtte tot binnenlandse verwerking en raffinage van mineralen binnen vijf jaar na de vaststelling van de Mijnbouwwet van 2009, aangezien de termijn daarvoor was verstreken. De belangrijkste bepalingen van dit aanvullende artikel 112C luidden als volgt: 1) Houders van werkcontracten als bedoeld in artikel 170 van de Mijnbouwwet van 2009 moeten hun mijnbouwproducten in eigen land raffineren en 2) houders van mijnbouwvergunningen voor exploitatie en productie (IUPOP) als bedoeld in artikel 112, lid 4, punt a), van dit besluit moeten hun mijnbouwproducten in eigen land verwerken en raffineren ([85]).

(406) Op dezelfde dag werd MEMR 1/2014 ([86]) uitgevaardigd als een uitvoeringsbesluit van GR 1/2014. MEMR 1/2014 bevatte richtsnoeren over het vereiste niveau van raffinage voorafgaand aan de uitvoer. MEMR 1/2014 definieerde de elf metaalhoudende mineralen die met ingang van januari 2014 niet meer mochten werden uitgevoerd. Zes metalen, waaronder nikkel, mochten alleen worden uitgevoerd in verwerkte vorm.

(407) In een poging de gevolgen van het verbod op de uitvoer van niet-verwerkte of onvoldoende verwerkte mineralen voor mijnbouwbedrijven en de exportinkomsten van het land te verzachten, heeft de Indonesische overheid GR 1/2017 uitgevaardigd, op grond waarvan mijnbouwbedrijven vanaf 11 januari 2017 gedurende een periode van vijf jaar halffabricaten en bepaalde soorten erts mogen blijven uitvoeren, met inachtneming van de in uitvoeringsbesluiten vastgestelde voorwaarden. In artikel 4 van MOT 01/M-DAG/PER/1/2017 werd het volgende bepaald: "In aanhangsel III genoemde mijnbouwproducten als bedoeld in artikel 3, lid 1, mogen alleen worden uitgevoerd met dien verstande dat: a. een bedrijf dat een IUP of IUPK voor de exploitatie en productie van nikkel bezit: 1. nikkel heeft gebruikt met een gehalte < 1,7 % (minder dan één komma zeven procent) voor ten minste 30 % (dertig procent) van de totale inputcapaciteit van de installatie voor de verwerking en zuivering van nikkel, en 2. een zuiveringsinstallatie heeft gebouwd of bezig is met de bouw ervan, zelfstandig of samen met andere partijen".

(408) Op grond van MEMR 25/2018 waren er specifieke regels van toepassing op metaalhoudende mineralen met specifieke criteria (d.w.z. nikkel met een gehalte van < 1,7 %). In artikel 46, lid 1, is bepaald: "De houders van een mijnbouwvergunning (IUP) voor exploitatie en productie of een bijzondere mijnbouwvergunning (IUPK) voor exploitatie en productie mogen nikkel met een gehalte van < 1,7 % (minder dan één komma zeven procent) of gewassen bauxiet met een Al_2O_3-gehalte ≥ 42 % (meer dan of gelijk aan tweeënveertig procent) tot uiterlijk 11 januari 2022 in de gespecificeerde hoeveelheden in het buitenland verkopen door gebruik te maken van het systeem van tariefposten/geharmoniseerde systeem (GS) overeenkomstig het bepaalde in de wet- en regelgeving."

([85]) https://www.pwc.com/id/en/publications/assets/eumpublications/newsflash/2014/eumnewsflash-50.pdf
([86]) http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ins137694.pdf

Verder is in artikel 46, lid 2, bepaald: "De verkoop van nikkel met een gehalte van < 1,7 % (minder dan één komma zeven procent) of gewassen bauxiet met een Al_2O_3-gehalte ≥ 42 % (meer dan of gelijk aan tweeënveertig procent) als bedoeld in lid 1, vindt plaats met dien verstande dat de IUP/IUPK-houder: a. een zuiveringsinstallatie heeft of bezig is met de bouw ervan, en b. het uitvoerrecht overeenkomstig het bepaalde in de wet- en regelgeving afdraagt." De raffinage-/smeltinstallatie mocht zelfstandig of samen met andere partijen worden gebouwd.

(409) Deze producten mochten pas worden uitgevoerd na een beoordelingsprocedure door een onderzoeksbureau en nadat de goedkeuring van het directoraat-generaal Buitenlandse Handel ("DGoFT") was verkregen op aanbeveling van het MEMR. Het doel van het onderzoek was ervoor te zorgen dat de mijnbouwproducten voldeden aan de minimumvereiste voor verwerking en/of raffinage.

(410) In februari 2017 vaardigde de minister van Financiën Besluit PMK 13/PMK.010/2017 ([87]) uit (zoals vervolgens gewijzigd door Besluit PMK 164/PMK.010/2018 van de minister van Financiën) inzake de uitvoerrechten voor de diverse vormen van verwerkte metaalhoudende mineralen. Voor nikkelerts met een concentratie van < 1,7 % Ni bedroeg de uitvoerbelasting 10 %.

(411) Krachtens MEMR 11/2019 werd het verbod op de uitvoer van nikkelerts met een gehalte lager dan 1,7 % Ni vervroegd tot 31 december 2019. Eventuele uitvoeraanbevelingen die door het MEMR voorafgaand aan MEMR 11/2019 waren uitgevaardigd voor de uitvoer van nikkelerts met een gehalte lager dan 1,7 % Ni bleven van kracht. Die aanbeveling verviel echter op 31 december 2019. MEMR 11/2019 werd op 1 januari 2020 van kracht. Het MEMR kon tot 31 december 2019 nog altijd uitvoeraanbevelingen voor nikkelerts met een gehalte lager dan 1,7 % Ni uitvaardigen.

(412) Vanaf 1 januari 2020 geldt derhalve voor alle soorten nikkelerts een uitvoerverbod.

(413) Deze uitvoerbeperkingen en het uitvoerverbod voor nikkelerts beperken in aanzienlijke mate de vrijheid van de mijnbouwbedrijven om nikkelerts te verkopen aan afnemers die wereldwijd de hoogste prijs bieden. Deze ondernemingen mogen hun producten alleen op de Indonesische markt verkopen ten behoeve van de downstream-bedrijfstak, vooral de roestvrijstaalsector, ondanks het feit dat de wereldwijde nikkelertsvoorraden schaars zijn en Indonesië een zeer grote producent is. Deze beperkingen leiden tot een zeer beperkt aantal binnenlandse afnemers onder de verwerkende ondernemingen en tevens tot neerwaartse druk op de binnenlandse prijzen voor nikkelerts. Eens te meer blijkt hieruit dat mijnbouwbedrijven allesbehalve vrije marktdeelnemers zijn, maar "overheidsinstanties" die feitelijk overheidsactiviteiten verrichten.

Jaarlijkse werkplanning en begroting (RKAB)

(414) Krachtens artikel 101 van GR 23/2010, zoals gewijzigd door GR 24/2012, "moeten houders van mijnbouwvergunningen en bijzondere mijnbouwvergunningen alle tijdens de exploratie- en productiewerkzaamheden verkregen gegevens voorleggen aan de bevoegde minister, gouverneurs of regenten/burgemeesters." Voorts wordt in artikel 103 bepaald: "De in artikel 101 bedoelde verslagen zijn voortgangsverslagen over werkzaamheden binnen een gespecificeerd tijdsbestek en een gespecificeerde activiteit, die worden ingediend door houders van mijnbouwvergunningen voor exploratie en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen voor exploratie alsmede door houders van mijnbouwvergunningen voor exploitatie en productie en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen voor exploitatie en productie." Voorts wordt bepaald: "De jaarlijkse werkplanning en begroting (RKAB) als bedoeld in artikel 101 worden uiterlijk 45 (vijfenveertig) werkdagen voor het einde van elk kalenderjaar voorgelegd aan de bevoegde minister, gouverneurs of regenten/burgemeesters".

(415) MEMR 11/2018 ([88]) (zoals gewijzigd door MEMR 22/2018 en MEMR 51/2018) definieert de jaarlijkse RKAB als "jaarlijkse werk- en begrotingsplanning voor de winning van mineralen en steenkool, die betrekking heeft op de zakelijke, technische en milieugerelateerde aspecten". MEMR 11/2018 verplicht houders van mijnbouwvergunningen om de jaarlijkse RKAB op te stellen en ter goedkeuring voor te leggen aan de minister of gouverneur, al naar gelang hun bevoegdheid (artikel 61, lid 1, punt b). Behalve deze verplichting verbiedt MEMR 11/2018 houders van een mijnbouwvergunning om over te gaan tot bouw, winning, verwerking en/of raffinage evenals transport- en verkoopactiviteiten voordat hun jaarlijkse RKAB is goedgekeurd.

([87]) https://jdih.kemenkeu.go.id/fulltext/2017/13~PMK.010~2017Per.pdf
([88]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2018/02/Peraturan-Menteri-ESDM-No.11-Tahun-2018-English-Version-.pdf

(416) De jaarlijkse RKAB moet door de houders van mijnbouwvergunningen en houders van bijzondere mijnbouwvergunningen in ieder geval 90 kalenderdagen, en uiterlijk 45 kalenderdagen, voor het einde van het boekjaar worden ingediend; dit omvat tevens het verkrijgen van de goedkeuring voor de jaarlijkse RKAB.

(417) Namens het MEMR of de gouverneur dient het directoraat-generaal voor mineralen en steenkool ("DGoMC") de jaarlijkse RKAB te beoordelen en goed te keuren, of erop te reageren, binnen 14 werkdagen na de datum waarop de jaarlijkse RKAB volledig en naar behoren werd ontvangen. De IUP-houders moeten de herziene versie van de jaarlijkse RKAB, waarin het antwoord van het DGoMC moet zijn verwerkt, niet later indienen dan vijf dagen na de datum waarop het antwoord van het DGoMC is ontvangen. Het DGoMC moet binnen 14 werkdagen na de datum waarop de herziene jaarlijkse RKAB volledig en naar behoren werd ontvangen, zijn goedkeuring hechten aan de herziene versie van de jaarlijkse RKAB. Houders van IUP's en IUPK's voor exploratie, IUP-OP's, IUPK-OP's of specifiek voor verwerking en/of raffinage geldende IUP-OP's kunnen één wijziging van de jaarlijkse RKAB in het lopende jaar aanvragen, mocht zich een verandering van hun productiecapaciteit voordoen. De aanvraag voor een wijziging van de jaarlijkse RKAB moet worden ingediend nadat de IUP-houder zijn tweede kwartaalverslag heeft ingediend, en de aanvraag moet uiterlijk op 31 juli van het lopende jaar worden ingediend. Houders van IUP-OP's en IUPK-OP's moeten wijzigingen van hun verslagen over de haalbaarheidsstudie indienen, mochten zich veranderingen voordoen in de technische, economische of milieugerelateerde variabelen, overeenkomstig het bepaalde in de geldende wet- en regelgeving. Houders van IUP's en IUPK's voor exploratie, IUP-OP's, IUPK-OP's of specifiek voor verwerking en/of raffinage geldende IUP-OP's moeten eventuele wijzigingen in het gebruik van hun mijnbouwgerelateerde diensten in het lopende jaar melden.

(418) MEMR 11/2018 is ingetrokken en vervangen door MEMR 7/2020 ([89]). MEMR 7/2020 bevat dezelfde bepalingen als MEMR 11/2018 wat betreft de eis om te beschikken over de jaarlijkse RKAB.

(419) Tijdens het onderzoek diende de Indonesische overheid vier RKAB's in voor nikkelertsmijnen. De Commissie merkte op dat een RKAB gedetailleerde kwantitatieve, kwalitatieve en financiële informatie bevat over de exploratiewerkzaamheden, hulpbronnen en reserves, mijnbouwwerkzaamheden, verwerkings- en raffinagevolumes, afzet en leveringen op export- en binnenlandse markten, milieu, veiligheid, personele bezetting, geschatte kerncijfers (verkopen, royalty's, inkomsten, vennootschapsbelasting).

(420) De Indonesische overheid heeft helaas verzuimd daadwerkelijke haalbaarheidsstudies voor te leggen en is niet ingegaan op de vraag hoe de productiedoelstellingen voor elke onderneming worden vastgesteld en vervolgens hoe de Indonesische overheid toeziet op en handelt ten aanzien van de feitelijk gerealiseerde productie in de periode waarop de haalbaarheidsstudie betrekking heeft. Wegens het gebrek aan medewerking op dit belangrijke punt moest de Commissie zich baseren op gevolgtrekkingen op grond van artikel 28 van de basisverordening.

(421) De Indonesische overheid vermeldde het productievolume van nikkelerts van 2017 tot en met 2020 in Indonesië evenals het binnenlands verbruik van nikkelerts gedurende dezelfde periode. Uit deze gegevens bleek dat er een aanzienlijke discrepantie bestond tussen het productievolume en het verbruiksvolume van nikkelerts. Verder viel het door de Indonesische overheid vermelde volume van het binnenlands verbruik van nikkelerts niet te rijmen met het volume van de aankopen van nikkelerts door IRNC die werden gecontroleerd in het kader van de kruislingse controle op afstand, hetgeen lijkt erop te duiden dat de Indonesische overheid onjuiste informatie over het verbruik van nikkelerts verstrekte.

(422) Verder wordt opgemerkt dat behalve de eis tot indiening van de jaarlijkse RKAB zoals toegelicht in de overwegingen 414 tot en met 419, de IUP-houders volgens MEMR 11/2018 ook drie aanvullende verslagen moeten indienen: a) een periodiek verslag; b) een eindverslag, en c) een bijzonder verslag, met verschillende verplichtingsniveaus, al naar gelang het type IUP-houder. Tot de informatie die IUP-houders moeten indienen behoort informatie over de productie- en verkoopactiviteiten.

(423) Tijdens de kruislingse controle op afstand bevestigde GAG Nikel dat zij kwartaal-, halfjaar- en jaarverslagen uitbracht over het productievolume en over het volume en de waarde van het verkochte nikkelerts. De Commissie verzocht de onderneming om deze verslagen voor het onderzoektijdvak te overleggen. De Commissie gaf de Indonesische overheid na het einde van de kruislingse controle op afstand enkele dagen de tijd om deze informatie te verstrekken. De Indonesische overheid diende deze informatie echter pas in nadat de Commissie haar had geïnformeerd over de toepassing van artikel 28 van de basisverordening, zoals toegelicht in overweging 349.

([89]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/regulation/PERMEN%20ESDM%20NO.%207%20THN%202020%20(ENG-VERSION).pdf

(424) De regels inzake de RKAB leggen nog een ander aspect bloot van de betekenisvolle en strikte zeggenschap die de Indonesische overheid uitoefent over met name de jaarlijkse productiedoelstellingen van elk mijnbouwbedrijf. De Commissie concludeerde dat als gevolg van deze regels inzake RKAB's, de mijnbouwbedrijven als essentiële kenmerken en functies hebben nikkelerts te leveren in overeenstemming met de doelstelling van de regering om de downstreambedrijfstak voor roestvrij staal te ondersteunen. De mate van gemeenschappelijkheid of overlapping wat betreft de wezenlijke kenmerken van de mijnbouwbedrijven met de doelstellingen en functies van de Indonesische overheid duidt erop dat de mijnbouwbedrijven overheidsgezag bezitten, uitoefenen of daarmee zijn bekleed.

Afstotingsverplichting

(425) Krachtens de Mijnbouwwet van 2009 moeten buitenlandse mijnbouwbedrijven hun aandelen afstoten aan Indonesische partijen om binnenlandse investeringen in de mijnbouwsector te bevorderen. In de Mijnbouwwet van 2009 werd gezwegen over het niveau van de af te stoten deelnemingen, zodat dit verder door de centrale overheid kan worden geregeld in desbetreffende uitvoeringsbesluiten.

(426) De centrale overheid heeft het minimumpercentage van de afstotingsvereiste sinds de afkondiging van de Mijnbouwwet van 2009 geleidelijk gewijzigd. Momenteel bedraagt de minimale afstotingsvereiste 51 %, zoals toegepast door de vierde wijziging van GR 23/2010 in 2017 (GR 1/2017) ([90]) en MEMR 9/2017 ([91]) (zoals gewijzigd door MEMR 43/2018 ([92])).

(427) In artikel 97 is bepaald: "Houders van mijnbouwvergunningen en bijzondere mijnbouwvergunningen moeten in het kader van buitenlandse investeringen na 5 (vijf) productiejaren hun aandelen gefaseerd afstoten, zodat in het tiende jaar ten minste 51 % (eenenvijftig procent) van hun aandelen in handen is van de Indonesische deelnemers." Verder is bepaald: "De afstoting van aandelen als bedoeld in lid 1 geschiedt aan Indonesische deelnemers, met inbegrip van de overheid, provinciale overheden of districts-/gemeentebesturen, staatsentiteiten, entiteiten in regionaal eigendom of nationale particuliere entiteiten".

(428) De aandelen van buitenlandse investeerders mogen alleen worden verkocht aan Indonesische particuliere ondernemingen als de overheid, provinciale overheden of districts-/gemeentebesturen, staatsentiteiten, entiteiten in regionaal eigendom eerst geweigerd hebben om de aandelen te kopen. De afstoting kan plaatsvinden via de uitgifte van nieuwe aandelen en/of de overdracht of verkoop van bestaande aandelen, hetzij direct of indirect. In tegenstelling tot mijnbouwbedrijven zijn smelterijen niet onderworpen aan een afstotingsverplichting.

(429) In MEMR 9/2017 is bepaald dat de aandelenkoers bij afstoting is gebaseerd op de "reële marktwaarde", ongeacht de waarde van de delfstoffenreserves ten tijde van de afstoting. Deze bepaling betreffende de aandelenkoers bij afstoting is gewijzigd door MEMR 43/2018, waarin wordt gesteld dat de reële marktwaarde geen rekening houdt met de mineralen- of steenkoolreserves, behalve die welke binnen de afstotingsperiode kunnen worden gewonnen voor IUP-OP's of IUPK-OP's. Verder moet de reële marktwaarde worden berekend aan de hand van de methode op basis van de discounted-cashflowmethode, gebruikmakend van de economische voordelen binnen de periode voor het voltooien van de afstoting tot aan het einde van de IUP-OP of IUPK-OP en/of de benchmarking van marktgegevens.

(430) Op basis van MEMR 9/2017 wordt de gereguleerde aandelenkoers bij afstoting: a. de maximumprijs die aan de centrale overheid, provinciale overheid of het regentschaps-/gemeentebestuur wordt aangeboden, of b. de minimumprijs die wordt aangeboden aan een staatsonderneming ("BUMN"), een onderneming in handen van de regionale overheid ("BUMD") of een nationale particuliere bedrijfsentiteit.

(431) Bij PerMen 43/2018 werd de bovenstaande bepaling gewijzigd en werd de gereguleerde aandelenkoers bij afstoting bepaald op: a. de maximumprijs die wordt aangeboden aan de centrale overheid, provinciale overheid of het regentschaps-/gemeentebestuur, BUMN, BUMD, of een voor een speciaal doel opgericht investeringsvehikel dat door de overheid tot stand is gebracht via het MEMR, evenals de provinciale overheid of het regentschaps-/gemeentebestuur, BUMN en/of BUMD, of b. de minimumprijs die in het kader van een aanbesteding wordt aangeboden aan een nationale particuliere bedrijfsentiteit.

([90]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2017/02/PP-No.1-2017-ENGLISH-Version.pdf
([91]) http://www.apbi-icma.org/uploads/files/old/2017/02/Permen-ESDM-No.9-2017-English-Version.pdf
([92]) https://jdih.esdm.go.id/peraturan/25_Permen%20ESDM%20No.%2043%20Tahun%202018%20tentang%20Perubahan%20atas%20Permen%20ESDM%20Nomor%209%20Tahun%202017.pdf

(432) De overheid (via het MEMR) kan een onafhankelijke evaluator inschakelen om de aandelenkoers bij afstoting te beoordelen. In MEMR 9/2017 is bepaald dat, indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de aandelenkoers bij afstoting, de afgestoten aandelen worden aangeboden op basis van de aandelenkoers bij afstoting die is berekend aan de hand van de door de overheid uitgevoerde beoordeling. Deze bepaling is inmiddels verwijderd in MEMR 43/2018.

(433) In de Mijnbouwwet van 2020 is de afstotingsvereiste inzake buitenlands eigendom gehandhaafd en is specifiek bepaald dat buitenlandse investeerders een aantal aandelen moeten afstoten om ervoor te zorgen dat ten minste 51 % van de totale aandelen van de onderneming in handen is van Indonesische investeerders. Deze minimale afstotingsvereiste is in overeenstemming met de huidige afstotingsvereisten die van toepassing zijn krachtens GR 23/2010. Wat betreft het tijdschema en de procedures voor een dergelijke afstoting, is in de Mijnbouwwet van 2020 bepaald dat deze kwesties worden geregeld in desbetreffende overheidsbesluiten (momenteel GR 23/2010), waarin wordt vereist dat het afstotingsproces na het vijfde productiejaar van de mijn van start gaat.

(434) Uit deze bepalingen blijkt dat de Indonesische overheid haar betekenisvolle zeggenschap over de mijnbouwbedrijven wil uitbreiden door haar aanwezigheid te vergroten en buitenlandse mijnbouwbedrijven uit de markt te drijven. Om haar overkoepelende doelstelling om nikkelerts te leveren voor de binnenlandse downstreambedrijfstak te verwezenlijken, worden deze entiteiten na een betrekkelijk korte periode verplicht om hun aandelenbelang van de hand te doen, waarbij de Indonesische overheid en andere overheidsbedrijven een eerste recht van terugkoop krijgen. Daarnaast zijn er specifieke regels inzake de waardering van de aandelen die niet in overeenstemming lijken met de reguliere marktonderhandelingen die zonder deze bepalingen zouden plaatsvinden tussen marktdeelnemers. Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat de afstotingsverplichtingen lieten zien hoe de Indonesische overheid betekenisvolle zeggenschap uitoefent over het eigendom en beheer van mijnbouwbedrijven opdat deze overheidsfuncties blijven uitoefenen die overeenstemmen met de beleidsdoelstellingen van de Indonesische overheid.

Verplicht prijsmechanisme

(435) Uit het onderzoek bleek dat de prijsstelling van nikkelerts onderworpen was aan een overheidsmechanisme dat de normale marktwerking van vraag en aanbod om de prijs te bepalen in de weg stond. De ontwikkeling van de desbetreffende wetgeving inzake prijsstelling laat zien dat de Indonesische overheid al sinds 2010 actief toeziet op nikkelertsprijzen met specifieke maatregelen. In de begindagen stelde de Indonesische overheid dat het prijsmechanisme voornamelijk van toepassing was op het innen van royalty's. Vervolgens is de interventie van de Indonesische overheid op het gebied van prijzen in de loop der jaren versterkt tot de formele invoering van een specifiek verplicht prijsmechanisme dat een feitelijk reeds bestaand prijsmechanisme wettelijk verankerde. Door de jaren heen, en met name sinds 2017, was dit mechanisme altijd bedoeld om de prijs aanzienlijk lager vast te stellen dan de internationale marktprijs, teneinde de ontwikkeling van de roestvrijstaalsector te bevorderen overeenkomstig de overeenkomst en de bilaterale samenwerking met de Chinese overheid.

(436) Het belangrijkste doel van het prijsmechanisme is om ervoor te zorgen dat nikkelerts wordt geleverd tegen een aanzienlijk lagere prijs dan de internationale prijzen, hetgeen ten goede komt aan de roestvrijstaalsector. Tegelijkertijd tracht de gereguleerde prijs ook rekening te houden met de belangen van mijnbouwbedrijven om te zorgen voor continuïteit van aanbod tegen deze lagere prijs en om faillissementen en sociale onrust te voorkomen. Tot slot zorgt het prijsmechanisme voor een minimumniveau aan inkomsten voor de staat, zij het een veel lager niveau dan als de prijs niet lager zou zijn dan de internationale prijs. Dit is bevestigd door de waarnemend directeur-generaal voor mineralen en steenkool die, zoals hieronder vermeld, zei dat het mechanisme tot doel had "recht te doen aan smelterijen die de laagst mogelijke prijzen willen. Anderzijds moet het er echter voor zorgen dat de nikkelwinningsactiviteiten voldoende marge bieden voor mijnbouwbedrijven." ([93])

(437) Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal concludeerde de Commissie dat de Indonesische overheid via de gereguleerde prijs specifiek wilde garanderen dat de prijs van nikkelerts een aanzienlijke korting zou opleveren ten opzichte van de internationale marktprijzen, ten voordele van de roestvrijstaalsector. Via dit mechanisme oefende de Indonesische overheid betekenisvolle zeggenschap uit over het vermogen van de mijnbouwbedrijven om prijzen op een ander niveau vast te stellen op basis van vraag en aanbod op de markt.

([93]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued

Aanduiding van mijnbouwbedrijven als "objecten van vitaal nationaal belang"

(438) Aanvullend bewijsmateriaal dat aantoont dat mijnbouwbedrijven bekleed zijn met overheidsgezag is hun formele aanduiding als "objecten van vitaal nationaal belang".

(439) Uit het onderzoek bleek dat de nikkelmijnbouwbedrijven PT. Antam TBK UPBN Southeast Sulawesi, PT. Ceria Nugraha Indotama en PT Vale formeel worden erkend als objecten van vitaal nationaal belang in de mineralen- en steenkoolsector ([94]). Er wordt aan herinnerd dat Antam een staatsonderneming is en dat de staat ook aandelen bezit in PT Vale, terwijl PT Ceria Nugraha Indotama een particuliere onderneming is.

(440) Deze status is gebaseerd op MEMR-besluit 202.K/HK.02/MEM.S/2021 inzake de tweede wijziging van Overheidsbesluit 77 K/90/MEMILIKI/2019 van de minister van Energie en Minerale Hulpbronnen inzake objecten van vitaal nationaal belang in de energie- en mineralensector, van 18 oktober 2021 ([95]). 34 ondernemingen in de mineralen- en steenkoolsector staan te boek als objecten van vitaal nationaal belang.

(441) De ondernemingen die recht hebben op deze erkenning zijn ondernemingen die van vitaal belang zijn voor de economische ontwikkeling van het land of bronnen van staatsinkomsten met een strategisch karakter. Voor de mineralen- en steenkoolsector. De objecten van vitaal nationaal belang krijgen voorrang van de Indonesische nationale politie wat betreft bijstand op het gebied van veiligheid wanneer er een verstoring van operaties of een dreiging is. In Overheidsbesluit 63/2004 inzake de veiligheid van de objecten van vitaal nationaal belang wordt gesteld: "de beheerder van objecten van vitaal nationaal belang is verantwoordelijk voor de bescherming van de binnenlandse veiligheid van elk object van nationaal belang, steevast gebaseerd op het beginsel van binnenlandse veiligheid". Verder wordt gesteld: "De staatspolitie van de Republiek Indonesië wordt geacht bijstand te verlenen aan de veiligheid van het object van vitaal nationaal belang" en "De staatspolitie van de Republiek Indonesië heeft de beschermingsmacht ingezet voor de objecten van vitaal nationaal belang al naar gelang de behoefte en de inschatting van de dreiging en/of onrust die mogelijk kan ontstaan." Staatsingrijpen is ook gewaarborgd bij acties van vakbonden ([96]).

(442) Op basis van het bovenstaande concludeerde de Commissie dat het feit dat mijnbouwbedrijven die actief zijn in de nikkelertssector — ongeacht of het om openbare of particuliere ondernemingen gaat — in aanmerking komen voor de formele erkenning als "objecten van vitaal nationaal belang", eens te meer aantoont dat zij overheidsgezag bezitten, uitoefenen of daarmee zijn bekleed.

Conclusie

(443) Uit het algemene juridische kader en de beoordeling blijkt dat de mijnbouwbedrijven die nikkelerts leveren "overheidsinstanties" zijn. Uit het in Indonesië gehanteerde juridische en economische kader blijkt dat mijnbouwbedrijven overheidsfuncties uitoefenen door namens de Indonesische overheid nikkelerts te leveren. Nikkelerts, net als andere mineralen in Indonesië, is namelijk een natuurlijke hulpbron die volledig wordt gecontroleerd en beheerd door de Indonesische overheid. Ondanks het algemene gebrek aan medewerking door de Indonesische overheid, bleek uit het onderzoek dat een aantal mijnbouwbedrijven die een aanzienlijke binnenlandse productie van nikkelerts vertegenwoordigen volledig of gedeeltelijk in handen zijn van de staat en/of dat ze worden beheerd en/of gecontroleerd door de Indonesische overheid.

(444) Behalve de formele indicatoren voor controle heeft de Indonesische overheid een compleet normatief kader opgesteld waaraan mijnbouwbedrijven zich moeten houden. Als zodanig laten de essentiële kenmerken van de mijnbouwbedrijven zien dat nikkelertsmijnen geen normale marktdeelnemers zijn maar eenvoudigweg het door de Indonesische overheid uiteengezette kader hanteren bij het uitoefenen van overheidsfuncties met betrekking tot de SSCR-bedrijfstak. Het aanhoudende en systematische karakter van alle door de Indonesische overheid vastgestelde maatregelen betreft alle aspecten van de productie en verwerking, verkoop, uitvoerbeperkingen en de marktprijs van nikkelerts, alsmede strenge controle op buitenlandse ondernemingen via afstotingsverplichtingen en de formele aanduiding van binnenlandse mijnbouwbedrijven als nationale strategische objecten.

(445) De Commissie concludeerde dat de Indonesische overheid een financiële bijdrage levert door nikkelerts te leveren aan smelterijen die banden hebben met producenten van roestvrij staal via binnenlandse mijnbouwbedrijven die optreden als overheidsinstanties in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iii), van de basisverordening.

([94]) https://cerindocorp.com/News/61835aaa4161220b3a25ea7d
([95]) https://cerindocorp.com/News/61835aaa4161220b3a25ea7d
([96]) https://industriallindah.com/tag/obyek-vital-nasional/

ii) Mijnbouwbedrijven waaraan functies zijn toevertrouwd of die daarmee zijn belast door de Indonesische overheid

(446) Naast de bevinding dat de mijnbouwbedrijven "overheidsinstanties" zijn in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening, ging de Commissie ook na of de Indonesische overheid een financiële bijdrage leverde door de verkoop van nikkelerts aan de producenten van roestvrij staal tegen een ontoereikende prijs, overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt a), iv), van de basisverordening, toe te vertrouwen aan nikkelertsmijnbouwbedrijven (als particuliere lichamen) of hen daarmee te belasten.

Rechtsnorm

(447) In artikel 3, lid 1, punt a), iv), tweede streepje, van de basisverordening is bepaald dat een financiële bijdrage bestaat wanneer een overheid: "aan een particulier lichaam een of meer van de onder i), ii) en iii) genoemde soorten functies toevertrouwt of dat lichaam daarmee belast, welke functies zij normaal zelf zou vervullen, en de praktijk in werkelijkheid niet afwijkt van praktijken die overheidsinstanties plegen te volgen". Van de in artikel 3, lid 1, punt a), iii), van de basisverordening beschreven soort functies is sprake wanneer "de overheid goederen levert of diensten biedt, niet bestaande uit algemene infrastructuur, of goederen aankoopt…". Deze bepalingen weerspiegelen hetgeen is bepaald in artikel 1.1, punt a), onder 1), iii) en iv), van de SCM-overeenkomst en moeten worden geïnterpreteerd en toegepast in het licht van de desbetreffende WTO-jurisprudentie.

(448) Het WTO-panel in de zaak *US — Export Restraints* heeft bepaald dat de gewone betekenis van de twee woorden "toevertrouwen" en "belasten" in artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst vereist dat de handeling van de overheid duidelijk een notie van delegeren (in het geval van toevertrouwen) of opdragen (in het geval van belasten) inhoudt. Het panel heeft het "argument betreffende oorzaak en gevolg" van de VS verworpen en verzocht om een expliciete en positieve handeling die delegeren of opdragen inhoudt. In een latere zaak (*US — Countervailing duties on DRAMS*) was de Beroepsinstantie echter van oordeel dat de vervanging van de woorden "toevertrouwen" en "belasten" door "delegeren" en "opdragen" te streng is als norm. Volgens de Beroepsinstantie komt "toevertrouwen van functies" voor wanneer een overheid een verantwoordelijkheid geeft aan een particulier lichaam, en verwijst "belasten met functies" naar situaties waarin de overheid haar gezag uitoefent ten aanzien van een particulier lichaam. In beide gevallen gebruikt de overheid een particulier lichaam als gemachtigde om de financiële bijdrage te leveren en "in de meeste gevallen kan men verwachten dat het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van een particulier lichaam gepaard gaat met een vorm van dreiging of aansporing".

(449) Tegelijkertijd mogen leden overeenkomstig artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst geen compenserende maatregelen instellen tegen producten "indien de overheid louter haar algemene regelgevende bevoegdheden uitoefent" of indien overheidsinterventie "al dan niet een bepaald resultaat als gevolg kan hebben, enkel gebaseerd op de gegeven feitelijke omstandigheden en op de uitoefening van vrije keuze door de deelnemers aan die markt". Het toevertrouwen van functies of belasten met functies impliceert eigenlijk "een actievere rol van de overheid dan louter aansporing". Verder was de WTO niet van mening dat "het overlaten van beoordelingsvrijheid aan een particulier lichaam noodzakelijkerwijs in strijd is met het toevertrouwen of belasten van dat particuliere lichaam [...]. Hoewel er gevallen kunnen zijn waarin de beoordelingsvrijheid van het particuliere lichaam zo ruim is dat het onmogelijk wordt om naar behoren te concluderen dat (de uitvoering van een bepaalde taak) aan dat particuliere lichaam is toevertrouwd of dat het daarmee is belast, is dit een op feiten/bewijsmateriaal gebaseerde kwestie die per geval moet worden bekeken." In lijn met deze WTO-uitspraken zijn niet alle overheidsmaatregelen waardoor voordelen worden verkregen van het niveau van een financiële bijdrage in de zin van artikel 3 van de basisverordening en artikel 1.1, punt a), van de SCM-overeenkomst.

(450) Kort samengevat wordt in de desbetreffende WTO-uitspraken bepaald:

i) de beoordeling of er sprake is van een "financiële bijdrage" in de zin van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst moet toegespitst zijn op de aard van het overheidsoptreden, en niet zozeer op de effecten of de resultaten van het overheidsoptreden. Met andere woorden: het is algemeen aanvaard dat overheden als regelgevers tussenbeide komen in de markt en daarbij effecten teweegbrengen op de markt en voor de marktdeelnemers. In die zin kan een overheid legitiem uitvoerbelastingen instellen om inkomsten te genereren wanneer een grondstof zeer concurrerend is op de internationale markten. Het instellen van uitvoerbeperkingen is daarentegen niet legitiem wanneer duidelijk wordt dat het gebruik van een dergelijk instrument, samen met andere mechanismen om grondstoffen op de binnenlandse markt te houden en leveranciers te dwingen onder de marktprijzen te verkopen, deel uitmaakt van een bredere regeling die door de overheid is opgezet ter ondersteuning van een bepaalde bedrijfstak of reeks van bedrijfstakken teneinde hun concurrentievermogen te vergroten. Derhalve is de aard van het overheidsoptreden, met inbegrip van de context, het voorwerp en het doel ervan, relevant voor de beoordeling inzake het element "financiële bijdrage";

ii) voor "toevertrouwen" of "belasten" moet er sprake zijn van een expliciete en positieve handeling die gericht is tot een bepaalde partij in verband met een bepaalde taak of plicht, hetgeen sterk verschilt van de situatie waarin een overheid op een of andere wijze tussenbeide komt in de markt, wat al dan niet een bepaald resultaat kan hebben gezien de feitelijke omstandigheden en de uitoefening van de vrije keuze door de deelnemers op die markt. Uiteindelijk is de kernvraag achter de begrippen "toevertrouwen" of "belasten" de vraag of het gedrag in kwestie, d.w.z. de financiële bijdrage in de vorm van de levering van goederen tegen een ontoereikende prijs, kan worden toegerekend aan de overheid of nog steeds de vrije keuze van de particuliere marktdeelnemers is in het licht van marktoverwegingen, zoals wettelijke beperkingen;

iii) artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst is in wezen een anti-ontwijkingsbepaling en daarom is het voor de vaststelling van het "toevertrouwen van functies" of "belasten met functies" noodzakelijk dat de overheid verantwoordelijkheid aan een particulier lichaam geeft of haar gezag over een particulier lichaam uitoefent om een financiële bijdrage te leveren. In de meeste gevallen kan men verwachten dat het toevertrouwen van functies aan of het belasten met functies van een particulier lichaam gepaard gaat met een vorm van dreiging of aansporing, wat dan weer kan dienen als bewijs van het toevertrouwen van functies of het belasten met functies. Overheden kunnen echter over andere middelen beschikken om gezag uit te oefenen over een particulier lichaam waarvan een aantal "subtieler" kan zijn dan een opdracht of niet eenzelfde mate van dwang kan omvatten;

iv) er moet een "aantoonbaar verband" bestaan tussen het overheidsoptreden en het gedrag van het particuliere lichaam. Er is geen reden waarom een geval van toevertrouwen van functies of belasten met functies door de overheid niet gebaseerd zou mogen zijn op indirect bewijs (zoals impliciete en informele handelingen die delegeren of opdragen inhouden), mits dit bewijs overtuigend en onweerlegbaar is. In dit verband kan bewijs van het voornemen van de overheid om de downstreambedrijfstak te ondersteunen (bv. door middel van openbaar gemaakte beleidsmaatregelen, overheidsbesluiten of andere overheidsmaatregelen) of van het bestaan van andere overheidsmaatregelen met het oog op een bepaald resultaat op de markt (bv. een uitvoerbeperking in combinatie met een overheidsmaatregel die marktdeelnemers die aan deze beperking zijn onderworpen, verhindert een voorraad van hun producten aan te leggen of prijsregulering door de overheid teneinde binnenlandse prijzen voor het betrokken product laag te houden) relevant zijn om te bepalen of er sprake is van een "financiële bijdrage" in de zin van artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst (met name als een indirecte manier voor de overheid om goederen te leveren, zoals bepaald in alinea iii)). In sommige omstandigheden kunnen "richtsnoeren" van een overheid een belasten met functies inhouden. Ten slotte kan een particulier lichaam, afhankelijk van de omstandigheden, besluiten om een functie die hem is toevertrouwd of waarmee het is belast, niet uit te voeren, ondanks de mogelijke negatieve gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien. Dit toont echter op zichzelf genomen niet aan dat er aan het particuliere lichaam geen functies zijn toevertrouwd of dat het niet met functies is belast.

(451) In het licht van die jurisprudentie onderzocht de Commissie de aard van de interventie door de Indonesische overheid, d.w.z. of de interventie gepaard gaat met het aan nikkelertsproducent toevertrouwen om nikkelerts tegen een ontoereikende prijs te leveren aan smelterijen, of hen daarmee te belasten; de aard van de lichamen waaraan functies worden toevertrouwd of die met functies worden belast in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iv), van de basisverordening, en de handelingen van de lichamen waaraan functies worden toevertrouwd of die met functies worden belast. d.w.z. of de producenten van nikkelerts waaraan functies werden toevertrouwd of die met functies werden belast nikkelerts hebben geleverd aan de Indonesische smelterijen tegen een ontoereikende prijs en zij derhalve hebben gehandeld als een gemachtigde van de Indonesische overheid. De Commissie heeft bovendien beoordeeld of de uitgevoerde functie normaal door de overheid zou worden vervuld, d.w.z. of het leveren van nikkelerts aan smelterijen in Indonesië een normale activiteit van de overheid is en of een dergelijke functie in werkelijkheid niet afwijkt van de normale praktijken van overheden, d.w.z. of het werkelijke leveren van nikkelerts door producenten/mijnbouwbedrijven in werkelijkheid afwijkt van wat de overheid zelf zou hebben gedaan.

Beoordeling

(452) Gezien de WTO-jurisprudentie waarnaar in het vorige deel wordt verwezen ging de Commissie allereerst na of de steun van de Indonesische overheid aan de Indonesische staalindustrie in de vorm van levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs daadwerkelijk een doelstelling is van de diverse overheidsmaatregelen in kwestie en niet enkel een "neveneffect" van de uitoefening van algemene regelgevende bevoegdheid. Tijdens het onderzoek werd met name onderzocht of de vastgestelde lagere prijzen voor nikkelerts deel uitmaakten van de doelstellingen van de overheid of dat de lagere prijzen van nikkelerts veeleer een "onwillekeurig" bijkomend gevolg waren van algemene overheidsbesluiten. De Commissie concludeerde dat de diverse interventies door de Indonesische overheid als doelstelling hadden om de roestvrijstaalsector te ondersteunen en dat de lagere nikkelertsprijzen een beoogd doel waren van deze maatregelen.

(453) De Indonesische overheid heeft in de loop der jaren een aantal maatregelen genomen om haar beleidsdoelstelling te verwezenlijken. In punt 4.4. wordt de relevante achtergrondsituatie uiteengezet die heeft geleid tot het besluit van de Indonesische overheid om de toegevoegde waarde van de omvangrijke nikkelertsvoorraden te maximaliseren door in het binnenland een smeltindustrie en downstreambedrijfstak voor roestvrij staal te ontwikkelen. Dit algemene beleid van de Indonesische overheid had mede tot doel smelterijen ertoe aan te zetten smeltcapaciteit in Indonesië te

bouwen en in stand te houden, onder meer door deze smelterijen te verzekeren van lage prijzen voor nikkelerts, en met name door middel van uitvoerbeperkingen in combinatie met aanvullende overheidsmaatregelen; met name binnenlandse verwerkingsvereisten en een verplicht prijsmechanisme dat de prijzen kunstmatig laag houdt.

(454) Meer bepaald verplichtte de Mijnbouwwet van 2009 alle nikkelertsmijnbouwbedrijven om ofwel hun eigen installatie voor de verwerking/zuivering van nikkel te bouwen, ofwel hun product te verkopen aan een dergelijke binnenlandse faciliteit. Dit kwam feitelijk neer op een uitvoerverbod voor onverwerkt nikkelerts. Een van de belangrijkste doelstellingen van de Mijnbouwwet van 2009 op dit punt is: "de nationale capaciteit ondersteunen en uitbreiden zodat het concurrentievermogen op nationaal, regionaal en internationaal niveau wordt vergroot" (artikel 3, punt d)). De Mijnbouwwet van 2009 bevestigt dat de Indonesische overheid de downstreambedrijfstakken voor mineraalverwerking wil ontwikkelen en hen op internationaal niveau een concurrentievoordeel wil bezorgen. Aangezien nikkelerts vooral wordt gebruikt voor de productie van roestvrij staal, is het duidelijk dat producenten-exporteurs de voornaamste begunstigden van de Mijnbouwwet van 2009 zijn.

(455) Zoals uitvoerig toegelicht in het vorige deel over mijnbouwbedrijven die optreden als overheidsinstanties, heeft de Indonesische overheid in het bijzonder de volgende maatregelen betreffende nikkelerts doorgevoerd die van toepassing zijn op alle mijnbouwbedrijven, ongeacht of het gaat om staatsondernemingen of particuliere ondernemingen:

i. binnenlandse verwerkingsverplichting (zie de overwegingen 401 tot en met 404);

ii. uitvoerbeperkingen tot 2019 en een volledig uitvoerverbod vanaf 1 januari 2020 (zie de overwegingen 405 tot en met 413);

iii. verplicht prijsmechanisme (zie de overwegingen 435 tot en met 437).

(456) Kort samengevat vereiste de binnenlandse verwerkingsverplichting dat smelterijen nikkelerts in eigen land verwerken, waaruit blijkt dat de Indonesische overheid wilde dat nikkelerts in het eigen land zou worden geproduceerd en verwerkt, en niet zou worden uitgevoerd. De daaruit voortvloeiende *de facto* of *de jure* uitvoerbeperkingen en verboden op de uitvoer van nikkelerts vanaf 2014, na de overgangsperiode die in 2009 begon, en met name het volledige uitvoerverbod vanaf 1 januari 2020, waren specifiek bedoeld om ervoor te zorgen dat het nikkelerts in eigen land moest worden verwerkt en niet kon worden uitgevoerd. In plaats daarvan moest het nikkelerts op de binnenlandse markt blijven ten behoeve van de roestvrijstaalsector, wat leidde tot lagere nikkelertsprijzen in eigen land.

(457) De lage nikkelertsprijzen als gevolg van de uitvoerbeperkingen (en de verplichting tot binnenlandse verwerking) werden verder in de hand gewerkt door een verplicht prijsmechanisme dat in 2020 werd ingevoerd.

(458) De Indonesische overheid begon reeds in 2010 bepaalde aspecten van nikkelertsprijzen te reguleren via artikel 85 van GR 23/2010. De wetgeving voorzag onder meer in een referentieprijs, die vooral bedoeld was om het niveau van de aan de Indonesische overheid verschuldigde royalty's te berekenen. De Indonesische overheid ging nog niet over tot regulering van de transactieprijzen tussen mijnbouwbedrijven en smelterijen. In deze begintijd was de referentieprijs verder alleen van toepassing op binnenlandse transacties van nikkelerts. Gezien het potentieel lage niveau van binnenlandse prijzen ten opzichte van uitvoerprijzen, wilde de Indonesische overheid zich ervan verzekeren een redelijk niveau aan royalty's op de binnenlandse verkoop te kunnen innen. Het in artikel 85 uiteengezette prijsmechanisme onderging in 2017 een belangrijke wijziging met GR 1/2017, op grond waarvan de Indonesische overheid niet alleen de nikkelertsprijs begon te reguleren ten aanzien van royalty's maar ook de feitelijke transactieprijs. De gewijzigde versie van artikel 85 in GR 1/2017 luidt als volgt: "1) Houders van IUP's voor de exploitatie en productie van zowel mineralen als steenkool moeten bij de verkoop van mineralen en steenkool de referentieprijs hanteren. 2) De bij punt 1) genoemde prijs wordt vastgesteld door: a. de minister voor metaal en steenkool b. de gouverneur of regent/burgemeester, afhankelijk van zijn rol, voor niet-metaalhoudende mineralen en gesteenten. 3) De bij punt 1) genoemde prijs wordt bepaald door het marktmechanisme en/of is afhankelijk van de prijs die gangbaar is op de internationale markt. 4) Nadere informatie over de prijsafspraken met betrekking tot metaalhoudende mineralen en steenkool wordt geregeld bij ministerieel besluit." ([97])

([97]) De Indonesische overheid verklaarde dat deze gewijzigde versie van artikel 85 in GR 1/2017 was bedoeld om de referentieprijs voor nikkel bij de verkoop van mineralen en steenkool toe te passen voor de berekening van de staatsinkomsten. Er lijkt in dit besluit echter geen enkele verwijzing te staan naar het feit dat de referentieprijs voor nikkel (HPM) alleen mag worden gebruikt voor de berekening van de staatsinkomsten.

(459) De Indonesische overheid heeft het eigenlijke mechanisme vastgesteld om de referentieprijzen voor transacties tussen mijnbouwbedrijven en smelterijen vast te stellen via haar specifieke besluiten om een aanzienlijke korting te krijgen op de prijs van het nikkelerts op de internationale markten. De referentieprijs voor nikkel (HPM) was gebaseerd op een formule in MEMR-besluit 2946K/30/MEM/2017, die als volgt luidt: referentieprijs voor nikkelerts (HPM Nickel Ore) = % Ni × CF × referentieprijs voor nikkel (HMA). "1. De referentieprijs voor nikkelerts is de referentieprijs van metaalhoudend mineraal in de vorm van nikkelerts, uitgedrukt in USD/DMT 2. % Ni is het nikkelgehalte van het nikkelerts. 3. CF is de correctiefactor, d.w.z. het percentage dat de waarde van de korting of hogere prijs aanpast aan de kwaliteit van de verkochte grondstof, met dien verstande dat: a. CF voor nikkelerts waarbij 1,9 % Ni = 20 %, en b. CF 1 % hoger/lager ligt voor elke toename van het Ni-gehalte met 0,1 %." MEMR 7/2017 definieert de referentieprijs voor nikkelerts (HPM) als "de prijs van metaalhoudende mineralen die wordt vastgesteld op een verkooppunt, franco aan boord (fob), voor elke basisproduct van metaalhoudende mineralen;" en de referentieprijs voor nikkel (HMA) als "de prijs die wordt verkregen uit de gemiddelde gepubliceerde prijzen voor metaalhoudende mineralen in de voorafgaande maand of de prijs op dezelfde datum als de transactie volgens de prijsnotering van de gepubliceerde prijs van metaalhoudende mineralen". De HMA wordt elke maand vastgesteld door de minister en is gekoppeld aan internationale prijzen zoals de nikkelprijs op de Londen Metal Exchange (LME).

(460) De formule voor het berekenen van de gereguleerde HPM voor het nikkelerts is weliswaar gekoppeld aan de internationale nikkelertsprijs, maar bevat een aanzienlijke correctiefactor die ervoor zorgt dat de Indonesische binnenlandse nikkelertsprijs aanzienlijk lager is dan internationale prijzen.

(461) Uit de prijsregulering blijkt ook uitdrukkelijk het voornemen van de Indonesische overheid om de prijzen ten gunste van de binnenlandse roestvrijstaalsector te regelen op een niveau dat lager is dan het marktconforme niveau. Het mechanisme was bedoeld om een aanzienlijk lagere prijs dan de internationale marktprijs tot stand te brengen. Dit werd bevestigd door diverse verklaringen van de Indonesische overheid. Het prijsmechanisme diende ook de beleidsdoelstellingen van de Indonesische overheid doordat het ervoor zorgde dat de mijnbouwbedrijven konden blijven produceren en de downstreambedrijfstak konden blijven bevoorraden, omdat het op de smelterijen gerichte voorkeursbeleid van de Indonesische overheid het voortbestaan van diverse mijnbouwbedrijven in gevaar had gebracht.

(462) In persbericht nr. 253.Pers/04/SJI/2020 van het MEMR over het nieuwe besluit inzake de referentieprijs van mineraalerts ([98]) wordt bevestigd dat de Indonesische overheid met het prijsreguleringsmechanisme de nikkelertsprijs bovenal op een laag niveau wil houden ten behoeve van de binnenlandse smeltindustrie en tegelijkertijd de nikkelertsproductie wil veiligstellen. De waarnemend directeur-generaal voor mineralen en steenkool stelt ronduit dat "de overheid de HPM vaststelt onder de internationale prijs om de schaalvoordelen van smelterijen te vergroten", en dat "hoe lager de HPM is, des te efficiënter de smelterijen zijn. Wij stellen de HPM altijd lager dan de internationale marktprijs." De Director of Mineral Fostering and Enterprise, Yunus Saefulhak, illustreerde de vaststelling van de HPM onder de internationale prijs. "Als de internationale prijs bijvoorbeeld USD 60 (per metrieke ton) is, is onze prijs (Indonesië) USD 30 (per metrieke ton)" ([99]).

(463) Ook andere waarnemers berichten dat de Indonesische overheid het belang van smelterijen nadrukkelijk voor ogen hadden bij het vaststellen van de nikkelertsprijzen. De waarnemend directeur-generaal voor mineralen en steenkool bevestigde dat het mechanisme tot doel had "recht te doen aan smelterijen die de laagst mogelijke prijzen willen. Anderzijds moet [het] er echter voor zorgen dat de nikkelwinningsactiviteiten voldoende marge bieden voor mijnbouwbedrijven" ([100]), en voegde daaraan toe "uiteraard moet worden opgemerkt dat na de berekening van het gemiddelde de mineraalprijs nog altijd 30 procent lager is dan de internationale prijs. Hiermee wordt beoogd het investeringsklimaat van smelterijen te bevorderen om in Indonesië verwerkings- en raffinage-installaties te bouwen.' ([101]) De gereguleerde prijs voor nikkelerts, die los staat van de marktomstandigheden, kan alleen werken met de parallelle toepassing van het uitvoerverbod, waardoor de mijnbouwbedrijven geen andere afzetmogelijkheden hebben en ook niet de mogelijkheid om de prijsbeperkingen te ontwijken door hun producten tegen een hogere prijs in het buitenland te verkopen.

([98]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued
([99]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued
([100]) http://www.ima-api.org/wp-content/uploads/2020/07/IMA-Daily-Update-Tuesday-July-21-2020-dikonversi.pdf
([101]) http://www.ima-api.org/wp-content/uploads/2020/07/IMA-Daily-Update-Tuesday-July-21-2020-dikonversi.pdf

(464) Door mijnbouwbedrijven te onderwerpen aan uitvoerbeperkingen voor nikkelerts, in combinatie met andere overheidsmaatregelen waaronder met name i) een prijsregulering die de nikkelertsprijzen kunstmatig laag hield en ii) de verplichtingen tot binnenlandse verwerking die leiden tot overaanbod en aan neerwaartse druk onderhevige prijzen, bracht de Indonesische overheid de nikkelmijnen in een economisch irrationele situatie, waarbij ze gedwongen werden om het nikkelerts in eigen land te verkopen tegen kunstmatig lage prijzen vergeleken met de aanzienlijk hogere prijzen die ze zonder de vergunningsverplichtingen en het prijsmechanisme hadden kunnen verkrijgen van veel meer potentiële afnemers. De nikkelertsmijnen wordt derhalve een rationele zakelijke keuze ontzegd en worden zij ertoe aangezet zich te schikken naar de beleidsdoelstelling van de Indonesische overheid om de roestvrijstaalsector te bevoordelen.

(465) Afgaand op de door de Indonesische overheid verstrekte gegevens betreffende de productie en het verbruik van nikkelerts in Indonesië, en ervan uitgaand dat de gegevens juist zijn zoals de Indonesische overheid stelt (zie de overwegingen 348 en 351), valt de productie van nikkelerts aanzienlijk hoger uit dan het verbruik van nikkelerts.

(466) Met andere woorden: al deze maatregelen vormen een expliciete en positieve handeling van de Indonesische overheid die delegeren of opdragen inhoudt, om nikkelertsmijnen ertoe te aan te zetten nikkelerts aan smelterijen te leveren tegen een ontoereikende prijs. De rol van de Indonesische overheid ging veel verder dan een gewone interventie als markttoezichthouder in de mijnbouwsector. De desbetreffende maatregelen reguleerden niet alleen algemene aspecten van de markt maar schreven mijnbouwbedrijven specifiek gedrag voor door hen te verplichten het erts in eigen land te verwerken, door de exportmarkten te sluiten en door een prijs vast te stellen die beduidend lager is dan de internationale marktprijs. Al deze maatregelen werden genomen opdat mijnbouwbedrijven nikkelerts tegen een ontoereikende prijs leveren, hetgeen ten goede komt aan de downstreambedrijfstak. Die intentie kwam duidelijk naar voren uit talloze beleidsverklaringen en handelingen.

(467) Door mijnbouwbedrijven te verplichten deze maatregelen na te leven (onder meer door boetes en intrekking van de vergunningen, zie de overwegingen 337 tot en met 375), ontnam de Indonesische overheid hen de mogelijkheid om hun productie- en verkoopstrategieën zelf te bepalen al naar gelang de marktomstandigheden. Met andere woorden: deze maatregelen vormen ontegenzeggelijk een "aantoonbaar verband" tussen het overheidsoptreden en het gedrag van particuliere mijnbouwbedrijven. De Indonesische overheid gebruikte de mijnbouwbedrijven om de smelterijen en producenten van roestvrij staal te ondersteunen. Bovendien had de Commissie reeds opgemerkt dat de Indonesische overheid de ontginning van natuurlijke hulpbronnen, waaronder nikkelerts, beheert en controleert in het kader van haar overheidsfuncties (zie overweging 374). De levering van nikkelerts kan derhalve worden beschouwd als een functie die de overheid normaal zelf vervult bij de uitoefening van haar regelgevende bevoegdheden.

(468) In plaats van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs rechtstreeks aan de roestvrijstaalsector te leveren teneinde de beleidsdoelstellingen van de Indonesische overheid te verwezenlijken, namelijk het aantrekken van smeltcapaciteit door lage nikkelertsprijzen, heeft de Indonesische overheid de mijnbouwbedrijven er immers via een reeks uiterst doelgerichte wetten en regels toe aangezet dit namens haar te doen.

(469) In de opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen maakte de Indonesische overheid in de eerste plaats bezwaar tegen de verwijzing naar de Grondwet van 1945 in overweging 374 als volledige irrelevant in verband met de vaststelling van de financiële bijdrage. In dit verband herinnerde de Indonesische overheid aan het beginsel van staatssoevereiniteit, dat het beginsel van soevereiniteit over nationale hulpbronnen omvat, zoals erkend door het WTO-panel in *China — Raw Materials* ([102]).

(470) De Commissie merkte bij aanvang op dat de verwijzing naar de Grondwet van 1945 het beginsel van staatssoevereiniteit, waaronder het beginsel van soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen, onverlet laat. De Commissie trok de mogelijkheid of het vermogen van de Indonesische overheid om beleids- en regelgevingskeuzes te maken namelijk niet in twijfel. De enige conclusie die de Commissie in overweging 374 trok uit de Grondwet van 1945, evenals de Mijnbouwwet van 2009, is dat alle mineralen in Indonesië openbare natuurlijke hulpbronnen zijn, die gecontroleerd en gebruikt worden door de staat. De Commissie heeft, enkel op basis van de verwijzing naar artikel 33, punt 2 van de Grondwet van 1945, niet vastgesteld dat de Indonesische overheid een financiële bijdrage leverde bij de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs. De relevantie van de Grondwet van 1945 wordt gerechtvaardigd door het feit dat artikel 33 tweemaal wordt vermeld in de preambule van de Mijnbouwwet van 2009, die de mijnbouwsector feitelijk reguleert en het in de Grondwet van 1945 verankerde beginsel ten uitvoer

([102]) Panelverslagen, *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, Add.1 and Corr.1; WT/DS395/R, Add.1 and Corr.1; WT/DS398/R, Add.1 and Corr.1, aangenomen op 22 februari 2012, zoals gewijzigd door Verslagen van de Beroepsinstantie WT/DS394/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R, DSR 2012:VII, blz. 3 501, punten 7.378 en 7.380.

legt. Verder merkte de Commissie op dat het beginsel van staatssoevereiniteit niet uitsluit dat bepaalde beleids- en regelgevingskeuzes, die in alle vrijheid worden gemaakt door de Indonesische overheid, samen met al het andere beschikbare bewijsmateriaal, mogelijk worden aangemerkt als een financiële bijdrage overeenkomstig de verplichtingen van de Indonesische overheid in het kader van de WTO. In China — Raw Materials erkende het panel weliswaar: "het vermogen internationale overeenkomsten aan te gaan — zoals de WTO-overeenkomst — is een typisch voorbeeld van de uitoefening van soevereiniteit' ([103]), maar herinnerde eraan: "leden moeten hun soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen uitoefenen in overeenstemming met hun WTO-verplichtingen" ([104]). Dientengevolge, wat de grond van de zaak betreft, adviseerde het panel in China — Raw Materials ([105]) — en de Beroepsinstantie bekrachtigde dit ([106]) — dat China zijn uitvoerrechten en uitvoerquota inzake een aantal grondstoffen in overeenstemming moest brengen met zijn WTO-verplichtingen. De Commissie was derhalve van oordeel dat de verwijzing naar Grondwet relevant was om de juridische context te begrijpen en wees dit bezwaar af.

(471) De Indonesische overheid voerde verder aan dat de door de Commissie geciteerde mijnbouwwetten, besluiten en regelingen irrelevant zijn in verband met de vaststelling van de financiële bijdrage, omdat ze geen rol spelen bij de handelstransacties tussen marktdeelnemers. De Indonesische overheid voerde aan dat de Commissie de betekenis van het woord "controle" verkeerd interpreteerde, onder meer in een aantal bepalingen; feitelijk zou hiermee het beheer en de monitoring van mijnbouwactiviteiten of activiteiten ter bestrijding van illegale mijnbouw bedoeld zijn, om milieuschade veroorzaakt door mijnbouwactiviteiten te voorkomen en om ervoor te zorgen dat de exploratie volledig overeenstemt met goede mijnbouwpraktijken. In dit verband verwees de Indonesische overheid naar de definities van sturing, monitoring, bescherming van het publiek en uitvoeringsrichtsnoeren in hoofdstuk XIX van de Mijnbouwwet van 2009 en in artikel 3 van GR 55/2010, en drong zij er bij de Commissie op aan rekening te houden met de hele wetgeving, waaronder uitvoeringsmaatregelen, met name GR 55/2010. De Indonesische overheid was van oordeel dat deze bepalingen niet bewezen dat zij bemoeienis had met particuliere handelstransacties en mijnbouwbedrijven opdroeg om nikkelerts tegen een ontoereikende prijs te leveren.

(472) Meer in het bijzonder betwistte de Indonesische overheid de rol op de nikkelertsmarkt die de Commissie haar in overweging 327 toeschreef door te verwijzen naar de preambule van MEMR 26/2018 inzake de implementatie van goede mijnbouwpraktijken en het toezicht op steenkoolmijnen, die GR 55/2010 ten uitvoer legt en stelt dat de taak van de Indonesische overheid enkel is om toe te zien op en richtsnoeren op te stellen voor de tenuitvoerlegging van goede mijnbouwbeginselen en -praktijken.

(473) De Indonesische overheid reageerde tevens op de bevinding in overweging 374 dat alle natuurlijke hulpbronnen door haar worden gecontroleerd en voerde aan dat zij de mijnbouwsector moet controleren om de negatieve gevolgen van mijnbouwactiviteiten te voorkomen, zoals aantasting en vervuiling van het milieu in mijnbouwgebieden.

(474) De Commissie was in de eerste plaats van oordeel dat zij rekening moest houden met elk stuk wetgeving of regelgeving inzake de mijnbouwsector, waaronder de uitvoeringsbesluiten, om een conclusie te treken over de financiële bijdrage in verband met de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs. Een juridische beoordeling die slechts gebaseerd is op gedeeltelijke informatie en bewijsstukken in het dossier, die potentieel relevante informatie en bewijsstukken veronachtzamen, zou de juistheid en de toereikendheid van de bevindingen van de Commissie ondermijnen. De Commissie was derhalve wettelijk verplicht om al het relevante bewijsmateriaal te analyseren, in tegenstelling tot wat de Indonesische overheid aanvoerde. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(475) Wat de andere argumenten betreft, zijn de beweringen dat de Commissie de betekenis van het woord "controle" verkeerd interpreteerde en beperkte citaten van bepaalde stukken wetgeving als zodanig niet toereikend om de bevindingen van de Commissie te weerleggen.

(476) De Commissie betwist namelijk niet het feit dat de controle door de Indonesische overheid door beheer en monitoring tevens wordt uitgeoefend om illegale mijnbouw tegen te gaan, milieuschade te voorkomen en goede mijnbouwpraktijken te waarborgen. De controle door de Indonesische overheid beperkt zich echter niet alleen tot deze activiteiten. Zoals het onderzoek en het bewijsmateriaal overduidelijk hebben aangetoond, diende de controle

([103]) Panelverslag, *China — Raw Materials*, cit., punt 7.382.
([104]) Panelverslag, *China — Raw Materials*, cit., punt 7.381.
([105]) Panelverslag, *China — Raw Materials*, cit., punt 8.8.
([106]) Verslagen van de Beroepsinstantie, *China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R, aangenomen op 22 februari 2012, DSR 2012:VII, blz. 3295, punt 362(b).

door de Indonesische overheid eveneens de overkoepelende doelstelling om de binnenlandse verwerkende industrie te ontwikkelen, onder meer door de productie en de verkoopprijzen van nikkelerts te controleren. Het feit dat de controle mogelijk andere concurrerende en/of bijkomende doelstellingen heeft, doet aan dit gegeven niets af. Dit alleen al zou volstaan om dit argument af te wijzen.

(477) Volledigheidshalve analyseerde de Commissie ook de definities van sturing, monitoring en bescherming van het publiek in hoofdstuk XIX van de Mijnbouwwet van 2009. De Commissie merkte op dat ze verwijzen naar de sturing en monitoring die de centrale Indonesische overheid in het kader van haar bevoegdheden voor het beheer van de mijnbouwsector uitoefent op de provinciale en gemeentelijke/stedelijke bestuurslagen. Dit blijkt uit de paragrafen waarin de door de Indonesische overheid vermelde definities worden ingeleid, namelijk artikel 139: "De Minister stuurt in het kader van zijn/haar bevoegdheid het door de provinciale en gemeentelijke/stedelijke overheden gevoerde beheer van de mijnbouwsector aan", en artikel 140, punt 1: "De Minister ziet in het kader van zijn/haar bevoegdheid toe op het door de provinciale en gemeentelijke/stedelijke overheden gevoerde beheer van de mijnbouwsector." Dit wordt tevens bevestigd door de in artikel 6, punt 1, onder n), van de Mijnbouwwet van 2009 aan de centrale Indonesische overheid toegekende bevoegdheden: "de aansturing en monitoring van het beheer van mineralen- en steenkoolmijnen door regionale overheden". De aansturing en monitoring, evenals de definities ervan, betreffen derhalve de aansturing en monitoring door de centrale Indonesische overheid van de lokale overheden. Dit is echter slechts één van de aan de centrale Indonesische overheid toegekende bevoegdheden. Zo merkt de Commissie op dat de Indonesische overheid in haar argumenten niet verwees naar hoofdstuk III van de Mijnbouwwet van 2009, dat uitdrukkelijk luidt "Controle van mineralen en steenkool". Deze controle wordt op alle niveaus van de Indonesische overheid uitgeoefend (artikel 4, punt 2: "moet door de overheid en/of de regionale overheden worden uitgeoefend"), in tegenstelling tot de aansturing en monitoring in hoofdstuk XIX, die specifiek wordt uitgeoefend door de minister van Energie en Minerale Hulpbronnen. In artikel 5 van de Mijnbouwwet van 2009 wordt bovendien nader ingegaan op het concept controle, en wordt gesteld: "in het landsbelang … kan de overheid … een voorkeursbeleid voor de binnenlandse vraag naar mineralen en steenkool hanteren" (punt 1), en "nationale belangen … kunnen worden gerealiseerd door toezicht op productie en uitvoer uit te oefenen" (punt 2) en "bij het uitoefenen van toezicht … is de overheid bevoegd om voor elke provincie de jaarlijkse productiehoeveelheid van grondstoffen vast te stellen" (punt 3). Het toezicht waarnaar in artikel 5 wordt verwezen verschilt sterk van het toezicht waarnaar in hoofdstuk XIX wordt verwezen. In de door de Indonesische overheid gehanteerde definitie van toezicht, opgenomen in artikel 141 in hoofdstuk XIX van de Mijnbouwwet van 2009, wordt niet verwezen naar productie en uitvoer. De Indonesische overheid leverde geen bewijs dat het concept controle wordt gedefinieerd als toezicht in artikel 141, noch dat het toezicht waarvan in artikel 5 sprake is overeenkomt met de definitie van artikel 141. De definitie van toezicht in artikel 141 verwijst duidelijk naar "toezicht als bedoeld in artikel 140", d.w.z. naar het toezicht van de centrale Indonesische overheid op de lokale overheidsniveaus bij het beheer van de mijnbouwsector.

(478) Wederom, ook met het oog op artikel 3 van GR 55/2010, hanteert de Indonesische overheid een beperkte interpretatie van de wetgeving. Hoewel de Commissie de definitie van richtsnoeren in artikel 3 niet betwist, merkt zij namelijk op dat dit niet relevant is voor de beoordeling van controle. Wel relevant is bijvoorbeeld het feit: "de minister, gouverneur, of regent/burgemeester zien overeenkomstig hun bevoegdheid toe op het beheer van mijnbouwbedrijven …" (artikel 13, punt 2) en "het toezicht als bedoeld in artikel 13, lid 2, moet worden uitgeoefend op: … b. verkoopbevordering" (artikel 16, punt b)), en tot slot: "het toezicht op verkoopbevordering als bedoeld in artikel 16, punt b), moet ten minste het volgende omvatten: a. de opbrengst van productie en verkoop, met inbegrip van de kwaliteit en kwantiteit en de prijs van mineralen en steenkool" (artikel 22). De Indonesische overheid ging niet in op deze duidelijke rechtsgrondslagen voor de controle die zij uitoefent en voor haar inmenging in de prijsstelling van nikkelerts.

(479) Onder verwijzing naar MEMR 26/2018 betwistte de Commissie daarnaast niet dat, volgens de preambule ervan, de Indonesische overheid enkel tot taak heeft toezicht uit te oefenen op en richtlijnen op te stellen voor de tenuitvoerlegging van goede mijnbouwbeginselen en -praktijken. De Commissie is van oordeel dat deze verklaring alleen niet voldoende is om de rol van de Indonesische overheid te beschrijven. Daarentegen moet worden opgemerkt dat de definitie van goede mijnbouwpraktijken "moet omvatten … b. beheer van de mijnbouwsector" (artikel 3, punt 2, onder b)), dat op zijn beurt "gepaard moet gaan met: a. verkoopbevordering" (artikel 3, punt 4, onder a)). Deze bepalingen inzake verkoopbevordering zijn van toepassing op houders van IUP's en IUPK's voor exploitatie en productie en "moeten ten minste bestaan uit: … c. de verkoopprijs van mineralen en steenkool die gebaseerd is op de referentieprijs van mineralen, de referentieprijs van steenkool of de door de Minister voorgeschreven verkoopprijs; d. de prijzen in de relevante verkoopovereenkomsten die gebaseerd zijn op de referentieprijs van mineralen of de referentieprijs van steenkool" (artikel 30, punt 1, onder c) en d)). Ook in dit verband baseerde de Indonesische overheid zich op selectieve prijsopgaven en liet zij de meest relevante bepalingen van de stukken wetgeving die zij in de door haar ingediende documenten citeerde, opzettelijk buiten beschouwing. Deze argumenten werden dan ook afgewezen.

(480) Verder hield de Indonesische overheid vol dat het nikkelertsmijnen en smelterijen volledig vrij stond om bij hun transacties onafhankelijk van de Indonesische overheid te onderhandelen, onder meer over de prijs van nikkelerts. Volgens de Indonesische overheid was de HPM bedoeld om te zorgen voor i) royaltybetalingen en ii) eerlijk zakendoen, waarbij de HPM fungeerde als de verplichte bodemprijs voor nikkelerts.

(481) De Commissie merkte bij aanvang op dat de Indonesische overheid zichzelf sowieso tegenspreekt door enerzijds aan te voeren dat het de nikkelertsmijnen en smelterijen volledig vrij staat om te onderhandelen over de nikkelertsprijs en anderzijds te stellen dat de HPM fungeerde als een verplichte bodemprijs. Alleen al het bestaan van de HPM en de rol ervan laat zien dat het de nikkelertsmijnen en smelterijen niet volledig vrij staat om te onderhandelen over nikkelertsprijzen. Het argument dat de HPM een bodemprijs is, wordt bovendien tegengesproken door het overweldigende bewijsmateriaal in het dossier, waaruit blijkt dat de nikkelertsprijzen gedurende het hele tijdvak feitelijk overeenkwamen met de HPM voor de transacties tussen zowel verbonden als niet-verbonden partijen (zie overweging 518). Dit laat zien dat de HPM een gereguleerd en verplicht prijsmechanisme was dat door alle partijen werd nageleefd en dat de willekeurige correctiefactor werd ontwikkeld en toegepast om een aanzienlijk lagere prijs dan internationale nikkelertsprijzen teweeg te brengen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(482) In antwoord op de bevinding dat de Indonesische binnenlandse prijs aanzienlijk lager wordt gehouden dan internationale prijzen, voerde de Indonesische overheid aan dat van regulering op deze wijze geen sprake is. De Indonesische overheid voerde aan dat volgens MEMR 7/2017 de HPM juist werd bepaald op basis van de gangbare marktprijs en dat de verplichte invoering ervan krachtens MEMR 11/2020 laat zien hoe de Indonesische overheid de internationale prijs handhaaft, temeer daar de HPM de HMA omvat, waarin een internationaal prijselement verrekend is. Desondanks hield de Indonesische overheid vol dat de beslissingen bij handelstransacties volledig in handen lagen van de marktdeelnemers, zonder enige inmenging door de Indonesische overheid.

(483) De Commissie heeft het argument van de Indonesische overheid ongegrond verklaard en resoluut afgewezen. Hoewel de HPM inderdaad verwijst naar de HMA, die de internationale nikkelprijs volgens de LME weergeeft, wordt de HMA vervolgens gecorrigeerd door een willekeurige correctiefactor, zoals toegelicht in overweging 460. Deze correctiefactor leidt tot een aanzienlijke "meer- of minderwaarde afgezet tegen de kwaliteit van de verkochte grondstof" (bijlage bij MEMR-besluit 2946 K/30/MEM/2017), waardoor de binnenlandse prijzen van nikkelerts altijd lager uitvallen dan de internationale prijzen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(484) Wat betreft de rol van mijnbouwbedrijven die optreden als overheidsinstantie, voerde de Indonesische overheid aan, onder verwijzing naar overweging 373, dat zij mijnbouwbedrijven nooit heeft gemachtigd om overheidsfuncties uit te oefenen en dat hiervoor geen bewijs voorhanden is in het dossier.

(485) Ook vermeldde de Indonesische overheid, in reactie op overweging 375, dat zij nooit had voorgeschreven aan wie de mijnbouwbedrijven het nikkelerts voor verdere verwerking moesten verkopen. In het bijzonder verwees de Indonesische overheid naar artikel 104, punt 1, van de Mijnbouwwet van 2009, waarin de formulering "*mag samenwerken met*" veronderstelt dat het de mijnbouwbedrijven vrij staat om met andere marktdeelnemers samen te werken.

(486) De Commissie merkte op dat de bevinding dat nikkelertsmijnen optreden als overheidsinstanties stoelt op het overweldigende bewijs en de daaruit voortvloeiende bevindingen in de overwegingen 371 tot en met 445. Wat betreft de instructies over aan wie de mijnbouwbedrijven nikkelerts zouden moeten verkopen, erkende de Commissie dat de Indonesische overheid de mijnbouwbedrijven niet direct dwingt om samen te werken met andere houders van mijnbouwvergunningen of bijzondere mijnbouwvergunningen. De mijnbouwbedrijven zijn op grond van artikel 102 van de Mijnbouwwet van 2009 echter verplicht om de toegevoegde waarde van hun productie te vergroten. Als zij dit zelf niet kunnen, moeten ze samenwerken met andere houders van mijnbouwvergunningen of bijzondere mijnbouwvergunningen. Zodra zij besluiten samen te werken, beperkt de Mijnbouwwet van 2009 het aantal potentiële samenwerkende marktdeelnemers door in artikel 103 te stellen dat de productie in Indonesië moet worden verwerkt en door de deelname aan de verwerking van de productie te beperken tot houders van mijnbouwvergunningen of bijzondere mijnbouwvergunningen. Verder worden mijnbouwvergunningen of bijzondere mijnbouwvergunningen afgegeven door de Indonesische overheid. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(487) De Indonesische overheid voerde verder aan dat zij nooit had bepaald welke ondernemingen nikkelerts mochten winnen en in welke gebieden. Zij stelde dat de mijnbouwvergunningen een controle- en regelgevingsfunctie hebben om ervoor te zorgen dat activiteiten niet in met elkaar in strijd zijn en er geen misbruik wordt gemaakt van verleende vergunningen. Ter staving verwees de Indonesische overheid naar MEMR 7/2020, waarin wordt gesteld dat het doel van mijnbouwvergunningen is om juridische zekerheid te garanderen, doeltreffendheid en efficiëntie bij mijnbouwactiviteiten te waarborgen en de ontwikkeling van de bedrijfstak te bevorderen. Wederom verzocht de

Indonesische overheid de Commissie ook te kijken naar uitvoeringsbesluiten, zoals MEMR 25/2018 inzake mineralen- en steenkoolmijnen, die de planning en de administratieve processen bij de winning van nikkelerts toelicht. In het bijzonder, wat betreft de RKAB's, wees de Indonesische overheid erop dat de hoeveelheid te winnen nikkelerts afhangt van de bevindingen van door de ondernemingen uitgevoerde exploratie- en haalbaarheidsstudies. De Indonesische overheid keurt RKAB's goed zolang deze overeenstemmen met de haalbaarheidsstudie en van mijnbouwbedrijven slechts eisen dat zij het mineraal verder verwerken om te komen tot een zekere mate van raffinage. De Indonesische overheid voerde aan dat deze vereiste gebruikelijk is en niet ontleend is aan de roestvrijstaalsector.

(488) De Commissie merkte op dat de diverse doelstellingen voor het verlenen van de mijnbouwvergunning de bevinding onverlet laten dat de Indonesische overheid, via de mijnbouwvergunningen, bepaalt welke ondernemingen nikkelerts mogen winnen. Bovendien merkt de Commissie op dat de Indonesische overheid de bevinding dat de Indonesische overheid, via planning en besluitvorming op nationaal en lokaal niveau, bepaalt welke gebieden nikkelerts mogen winnen, niet heeft betwist. Daarnaast bevestigde de Commissie dat zij bij haar analyse rekening had gehouden met MEMR 25/2018 en dat dit niet had geleid tot andere bevindingen dan die welke zijn vermeld in dit besluit. Tot slot, wat de RKAB's betreft, merkte de Commissie op dat de Indonesische overheid geen volledige haalbaarheidsstudies verstrekte en niet inging op de vraag hoe de productiedoelstellingen voor elke onderneming worden gesteld, en vervolgens hoe ze toeziet op en achteraf handelt ten aanzien van de feitelijk gerealiseerde productie in de periode waarop de haalbaarheidsstudie betrekking heeft. Wegens het gebrek aan medewerking op dit belangrijke punt moest de Commissie zich baseren op gevolgtrekkingen op grond van artikel 28 van de basisverordening. Deze argumenten, die verder niet waren onderbouwd, werden dan ook afgewezen.

(489) In antwoord op de conclusie in overweging 393 dat een groot deel van de nikkelertsmijnen in handen is van de Indonesische overheid, herinnerde de Indonesische overheid eraan dat overeenkomstig artikel 2 van Wet nr. 19/2003, staatsondernemingen worden opgezet met als doelstelling zoveel mogelijk winst te maken bij hun zakelijke activiteiten.

(490) In dit verband voerde de Indonesische overheid aan dat het toevertrouwen van functies aan mijnbouwbedrijven, of hen daarmee belasten, formele wetgeving zou vereisen, die in dit geval ontbreekt. De Indonesische overheid haalde het voorbeeld aan van de steenkoolsector, waar MEMR-besluit 261/2019 een prijsplafond introduceerde voor het steenkool dat wordt gebruikt voor elektriciteitsopwekking door de overheid. De Indonesische overheid stelde daarentegen dat een dergelijk plafond niet bestaat voor de nikkelerts- of de roestvrijstaalsector. De Indonesische overheid herhaalde dat de enige vereiste de extra verwerking van nikkelerts is om tot een minimumniveau van zuivering te komen, overeenkomstig MEMR 25/2018.

(491) De Indonesische overheid hield vol dat geen van de drie elementen voor het bestaan van toevertrouwen en belasten, zoals uiteengezet door het Panel in *US — Export Restraints* ([107]), in de onderhavige zaak voorhanden zijn. Zij voegde daaraan toe dat zelfs uitgaande van de economische effecten van een overheidsmaatregel er geen sprake is van toevertrouwen en belasten, en verwees daarbij naar het Panel in *US — Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada* ([108]).

(492) De Commissie merkte op dat staatsondernemingen weliswaar worden opgezet met als doelstelling om zoveel mogelijk winst te maken, maar dat dit volgens de wetgeving niets afdoet aan het staatseigendom en alle andere elementen die ten grondslag liggen aan de conclusie dat nikkelertsmijnen optraden als overheidsinstanties. De maatregelen inzake verplichte binnenlandse verwerkingsverplichtingen, de uitvoerbeperkingen en het verplichte prijsmechanisme geven stuk voor stuk aan dat deze staatsondernemingen en andere mijnbouwbedrijven allesbehalve streven naar winstmaximalisatie, maar werden gedwongen om in economisch opzicht irrationeel te handelen doordat ze verplicht waren om het erts in het binnenland te verwerken, een uitvoerverbod opgelegd kregen en daardoor niet in de gelegenheid werden gesteld om op internationale markten een hogere prijs te realiseren. Zelfs in het binnenland konden ze het erts alleen verkopen tegen de lage, door de overheid vastgestelde prijs (d.w.z. de HPM). Het door de Indonesische overheid tot stand gebrachte juridische klimaat is objectief dan ook niet verenigbaar met het vermeende wetgevingsdoel om deze ondernemingen zoveel mogelijk winst te laten maken.

([107]) Panelverslag, *United States — Measures Treating Exports Restraints as Subsidies*, WT/DS194/R, aangenomen op 23 augustus 2001, punt 8.29.

([108]) Panelverslag, *United States — Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada*, WT/DS533/R, verspreid onder WTO-Leden op 24 augustus 2020, punten 7.600 en 7.606.

(493) Wat het toevertrouwen en belasten betreft, merkte de Commissie bij aanvang op dat haar voornaamste bevindingen erop neerkwamen dat de nikkelertsmijnen handelden als overheidsinstanties. Dus zelfs wanneer dit argument van de Indonesische overheid gegrond zou zijn, hetgeen niet het geval is, zou dit niet van invloed zijn geweest op de conclusie betreffende de financiële bijdrage door een overheid of overheidsinstantie. In wezen heeft de Commissie in de overwegingen 446 tot en met 499 aangetoond dat er sprake is van het toevertrouwen en het belasten van de mijnbouwbedrijven door de Indonesische overheid. Het gevonden bewijsmateriaal voldeed naar het oordeel van de Commissie aan de in de ter zake dienende WTO-jurisprudentie uiteengezette voorwaarden en voorschriften. Zoals de Commissie in overweging 448 in herinnering riep, moeten de bevindingen in *US — Export Restraints* in samenhang met de bevindingen van de Beroepsinstantie worden gelezen, zoals ook werd erkend door het Panel in *US — Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada*. De combinatie van door de Indonesische overheid genomen maatregelen, waaronder binnenlandse verwerkingsverplichtingen, de uitvoerbeperkingen en het verplichte prijsmechanisme, evenals de daarover gedane verklaringen, lieten zien dat de Indonesische overheid deze maatregelen opzettelijk doorvoerde om leveranciers van nikkelerts op te dragen nikkelerts tegen een ontoereikende prijs te leveren. De door deze maatregelen teweeggebrachte effecten waren niet onbedoeld of een loutere bijkomstigheid van de economische effecten van dit beleid. Deze argumenten werden dan ook afgewezen.

(494) Wat betreft het uitvoerverbod waarnaar in de overwegingen 405 tot en met 413 wordt verwezen, voerde de Indonesische overheid aan dat dit verbod niet tot doel had om de nikkelertsprijs in Indonesië te verstoren. In plaats daarvan was het bedoeld om delfstoffenreserves te behouden en het milieu te beschermen. Ook herhaalde de Indonesische overheid dat nikkelertstransacties onafhankelijk tot stand kwamen, zonder inmenging van de Indonesische overheid en met de HPM als bodemprijs, die wordt vastgesteld op basis van de gangbare internationale marktprijs en -praktijken.

(495) In dit verband wees de Indonesische overheid op het Panel in *US — Export Restraints*, dat oordeelde dat het aanmerken van uitvoerbelemmeringen als een financiële bijdrage enkel en alleen op basis van de reactie op een maatregel, onverenigbaar was met de SCM-overeenkomst ([109]). Het Panel stelde dat het bestaan van een financiële bijdrage moet worden aangetoond door te verwijzen naar de overheidshandeling. In de onderhavige zaak voerde de Indonesische overheid aan dat zij eenvoudigweg haar functies uitoefent en dat haar beleid inzake nikkelerts niet gericht is op het verlenen van subsidies. De Indonesische overheid bevestigde dat de bevindingen van de Commissie betrekking hebben op de reactie of het effect van het beleid inzake nikkelerts.

(496) De Commissie verwees naar haar argumenten in overweging 493 en merkte op dat haar bevindingen omtrent het bestaan van een financiële bijdrage niet alleen gebaseerd zijn op het door Indonesië ingevoerde uitvoerverbod, maar ook op een aantal maatregelen en mechanismen waartoe de Indonesische overheid heeft besloten, waaronder met name de binnenlandse verwerkingsverplichting, de RKAB's, de afstotingsverplichting, het mechanisme voor prijsstelling voor nikkelerts en de aanduiding van mijnbouwbedrijven als "objecten van vitaal nationaal belang". De toepassing van al deze maatregelen getuigt van het doelbewuste optreden van de Indonesische overheid ter verwezenlijking van haar beleidsdoelstelling om de bedrijfstak voor de verwerking van nikkel, met name SSCR-producenten, te ondersteunen. Dit argument werd dan ook ongegrond bevonden en afgewezen.

(497) Wat betreft de bevinding in overweging 330 inzake de relatie tussen het nikkelertsbeleid van de Indonesische overheid en de samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid, voerde de Indonesische overheid aan dat de overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de uitbreiding en verdieping van de bilaterale economische en commerciële samenwerking niets te maken heeft met de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs. Volgens de Indonesische overheid beperkte de samenwerking met de Chinese overheid zich namelijk niet tot de roestvrijstaalsector. In elk geval wees de Indonesische overheid erop dat de tenuitvoerlegging van een internationale overeenkomst onderworpen is aan Indonesisch recht, dat van toepassing is op alle marktdeelnemers in Indonesië.

(498) De Commissie merkte op dat de samenwerking tussen de Chinese overheid en de Indonesische overheid zoals die aan het licht is getreden bij dit onderzoek, liet zien dat toegang tot Indonesisch nikkelerts een van de belangrijkste doelstellingen achter de samenwerking met China bij het Morowali-project was. De overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de uitbreiding en verdieping van de bilaterale economische en commerciële samenwerking dateert uit 2011, toen de uitvoer van nikkelerts naar China op een hoog niveau lag, zoals te zien is in tabel 2, en het uitvoerverbod van 2014 nog niet van kracht was. Niettemin bevatte de overeenkomst reeds een verwijzing naar de "*staalindustrie*" (artikel III) als een van de gebieden voor samenwerking, temeer daar de Mijnbouwwet van 2009 reeds voorzag in een binnenlandse verwerkingsverplichting met een respijtperiode van vijf jaar. In elk geval heeft de doelstelling van de samenwerking met China geen invloed op de bevindingen betreffende de vraag of de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs aanleiding geeft tot compenserende maatregelen, aangezien ze slechts de context vormde waarin dat programma ten uitvoer werd gelegd. Wat relevant was voor de bevinding betreffende dit programma zijn de door de Indonesische overheid genomen maatregelen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

([109]) Panelverslag, *US — Exports Restraints*, cit., punt 8.34.

Conclusie

(499) De Commissie concludeerde dan ook dat er volop bewijs was dat de door de Indonesische overheid genomen maatregelen specifiek bedoeld waren om naleving van de beleidsdoelstellingen toe te vertrouwen aan nikkelmijnen, of hen daarmee te belasten, ten behoeve van de roestvrijstaalsector, en wel op een wijze die neerkomt op een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie zoals gespecificeerd in artikel 3, lid 1, punt a), iii) en iv), van de basisverordening, zoals geïnterpreteerd en toegepast in overeenstemming met de relevante WTO-norm krachtens artikel 1.1, punt a), iii) en iv), van de SCM-overeenkomst.

4.4.3.2.2. Voordeel

(500) De Commissie concludeerde dat nikkelertsmijnbouwbedrijven een overheidsinstantie vormden en/of dat de Indonesische overheid de levering van nikkelerts aan de roestvrijstaalsector aan hen toevertrouwde of hen daarmee belastte.

(501) Vervolgens ging de Commissie na of de mijnbouwbedrijven, die optraden als overheidsinstanties of waaraan de Indonesische overheid functies toevertrouwde of hen daarmee belastte, daadwerkelijk nikkelerts tegen een ontoereikende prijs leverden. Hiervoor was een gedetailleerde analyse nodig van de marktontwikkelingen in Indonesië, ten opzichte van een passende benchmark.

(502) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, artikel 5 en artikel 6, punt d), van de basisverordening heeft de Commissie de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies beoordeeld in termen van het door de ontvanger daarmee verkregen voordeel waarvan het bestaan in het onderzoektijdvak werd vastgesteld.

(503) De Commissie ging derhalve eerst na of door mijnbouwbedrijven in Indonesië vastgestelde prijzen konden worden aangemerkt als een passende benchmark.

(504) Zoals opgemerkt in de overwegingen 435 tot en met 437, bleek uit het onderzoek dat de prijsstelling van nikkelerts door de overheid werd onderworpen aan een prijsmechanisme en andere overheidsinterventies die de normale marktwerking van vraag en aanbod om de prijs te bepalen in de weg stonden.

(505) Zoals uiteengezet in overweging 458, begon de Indonesische overheid reeds in 2010 bepaalde aspecten van nikkelertsprijzen te reguleren.

(506) Met de geleidelijke invoering van uitvoerbeperkingen en de andere maatregelen vanaf 2014 om haar doel te bereiken, namelijk de vestiging van de downstreambedrijfstak voor roestvrij staal op de binnenlandse markt en de ondersteuning van deze vestiging onder meer door middel van lage nikkelertsprijzen, heeft de Indonesische overheid geleidelijk de manier veranderd waarop de prijs werd vastgesteld. Met deze regelingen slaagde de Indonesische overheid erin om een overaanbod van nikkelerts op de Indonesische markt tot stand te brengen ten behoeve van de roestvrijstaalsector. Die bedrijfstak kreeg zo een aanzienlijke macht over de prijsstelling ten opzichte van de mijnbouwbedrijven en wist daardoor de nikkelertsprijzen in Indonesië beduidend te verlagen.

(507) In deze context, zoals hierboven toegelicht, werd het in artikel 85 uiteengezette mechanisme voor prijsstelling in 2017 gewijzigd toen de Indonesische overheid begon niet alleen de nikkelertsprijs te reguleren voor wat betreft de royalty's, maar ook de feitelijke transactieprijs.

(508) Er wordt aan herinnerd dat de Indonesische overheid het feitelijke mechanisme voor de vaststelling van de referentieprijzen voor transacties tussen mijnbouwbedrijven en smelterijen via specifieke besluiten opzette om een prijs voor nikkelerts te bewerkstelligen die aanzienlijk lager was dan de internationale marktprijs. De referentieprijs voor nikkel (HPM) was gebaseerd op een formule in MEMR-besluit 2946K/30/MEM/2017 ("MEMR 7/2017"), die als volgt luidt: referentieprijs voor nikkelerts (HPM Nickel Ore) = % Ni × CF × referentieprijs voor nikkel (HMA). "1. HPM Nickel Ore is de referentieprijs van metaalhoudend mineraal in de vorm van nikkelerts, uitgedrukt in USD/DMT 2. % Ni is het nikkelgehalte van het nikkelerts. 3. CF is de correctiefactor, d.w.z. het percentage dat de waarde van de korting of hogere prijs aanpast aan de kwaliteit van de verkochte grondstof, met dien verstande dat: a. CF voor nikkelerts waarbij 1,9 % Ni = 20 %, en b. CF 1 % hoger/lager ligt voor elke toename van het Ni-gehalte met 0,1 %." MEMR 7/2017 definieert de referentieprijs voor nikkelerts (HPM) als "de prijs van metaalhoudende mineralen die wordt vastgesteld op een verkooppunt, franco aan boord (fob), voor elke basisproduct van metaalhoudende mineralen;" en de referentieprijs voor nikkel (HMA) als "de prijs die wordt verkregen uit de gemiddelde gepubliceerde prijzen voor metaalhoudende mineralen in de voorafgaande maand of de prijs op dezelfde datum als de transactie volgens de prijsnotering van de gepubliceerde prijs van metaalhoudende mineralen". Het bedrag van de HMA wordt maandelijks vastgesteld door de minister en is gekoppeld aan internationale prijzen zoals de nikkelprijs op de Londen Metal Exchange (LME).

(509) Verder luidt artikel 2 van MEMR 7/2017 als volgt: "1) Houders van IUP's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen, IUP's voor de exploitatie en productie van steenkool, IUPK's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie en productie van steenkool moeten bij de verkoop van metaalhoudende mineralen gebruikmaken van de HPM of HPB."

(510) De Indonesische overheid stelde dat de HPM gekoppeld was aan internationale prijzen en als bodemprijs moest worden gehanteerd voor de daadwerkelijke transactie tussen producenten van nikkelerts en afnemers van nikkelerts. De Commissie merkt op dat de formule voor het berekenen van de gereguleerde HPM voor het nikkelerts weliswaar is gekoppeld aan de internationale nikkelertsprijs, maar een aanzienlijke correctiefactor bevat die ervoor zorgt dat de Indonesische binnenlandse nikkelertsprijs aanzienlijk lager is dan de internationale prijzen. De feitelijke transactieprijzen moeten per definitie aanzienlijk lager zijn dan de internationale prijzen.

(511) Hoewel de HPM in die tijd geen verplichte prijs was, was hij van belang om de mijnbouwbedrijven en smelterijen te beschermen bij het kopen en verkopen van mineralen. De directeur-generaal van het MEMR stelde dat de overheid de prijs in oktober 2017 zou implementeren en dat deze maandelijks zou worden aangekondigd. Verder werd gesteld dat de "HPM een referentieprijs zal worden zodat mijnbouwbedrijven niet tegen een hogere prijs verkopen; anders kopen smelterijen geen nikkel tegen een prijs die ver onder de marktprijs ligt. In dit geval wil de overheid niet dat één partij superieur is aan de andere bij het vaststellen van grondstoffenprijzen" ([110]). Dit werd bevestigd door een publicatie van de Indonesian Processing and Refining Industry Companies Association (AP3I) uit september 2017, waarin werd gesteld dat de HPM was bedoeld om smelterijen en mijnbouwbedrijven te beschermen bij aan- en verkooptransacties van mineralen ([111]). Met andere woorden: de HPM — vastgesteld op een niveau dat ver onder de internationale prijs ligt — werd de referentieprijs voor nikkelerts in Indonesië.

(512) Aangezien het beleid van de Indonesische overheid om de roestvrijstaalsector te ontwikkelen daadwerkelijk ten uitvoer was gelegd en succes had gehad, hadden de daaruit voortvloeiende lage nikkelertsprijzen in combinatie met de door de overheid gestimuleerde koopkracht van de roestvrijstaalsector de moeilijke financiële situatie van de mijnbouwbedrijven nog verergerd, waardoor de meeste van hen failliet dreigden te gaan. De mijnbouwbedrijven organiseerden daarnaast protesten uit onvrede over het voorkeursbeleid ten aanzien van de roestvrijstaalsector. Daarom moest de Indonesische overheid haar toevlucht nemen tot de HPM als een manier om de roestvrijstaalsector te bevoordelen, maar tegelijkertijd om te voorkomen dat de mijnbouwbedrijven failliet zouden gaan of hun sociale onvrede tegen de overheid verder zouden aanwakkeren. Dit zou een verstoring van het aanbod en mogelijke prijsstijgingen ten koste van de roestvrijstaalsector hebben veroorzaakt, hetgeen de overkoepelende beleidsdoelstelling van de Indonesische overheid in gevaar zou brengen. De HPM had daarnaast als neveneffect dat deze de overheid een minimumniveau aan inkomsten uit royalty's garandeerde, die eveneens aanzienlijk waren gedaald door het overaanbod van nikkelerts en de daarmee gepaard gaande lage prijzen vanwege het succesvolle voorkeursbeleid ten aanzien van de roestvrijstaalsector.

(513) In januari 2020 voerde de Indonesische overheid het volledige uitvoerverbod voor nikkelerts voor alle zuiverheidsgraden opnieuw in. Dit versterkte het reeds bestaande onevenwicht op de Indonesische markt voor nikkelerts ten gunste van de smelterijen, en als gevolg hiervan besloot de Indonesische overheid de prijs van nikkelerts te reguleren door specifieke wetgeving en door gebruik te maken van de HPM. Daarom herzag het MEMR in april 2020 MEMR 7/2017 en vaardigde het MEMR 11/2020 uit. In dit besluit wordt artikel 2 betreffende richtsnoeren inzake de verkoop van metaalhoudende mineralen en steenkool gewijzigd. Het nieuwe artikel 2 luidt als volgt: "1) Houders van IUP's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen, IUP's voor de exploitatie en productie van steenkool, IUPK's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie en productie van steenkool moeten bij de verkoop van metaalhoudende mineralen de HPM of HPB hanteren." Krachtens MEMR 7/2017 moesten de mijnbouwbedrijven zich bij hun verkooptransacties dus laten leiden door de HPM, en krachtens MEMR 11/2020 moesten ze de HPM hanteren als transactieprijs. Zoals vermeld in overweging 508, wordt onder HPM verstaan "de prijs van metaalhoudende mineralen die wordt vastgesteld op een verkooppunt." Met andere woorden: mijnbouwbedrijven waren verplicht om de prijs vast te stellen in overeenstemming met de HPM, en deden dit in de praktijk ook.

(514) Verder voegde MEMR 11/2020 artikel 2A betreffende procedures en verplichtingen voor de verkoop van nikkelerts toe, dat als volgt luidt: "1) Houders van IUP's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie en productie van metaalhoudende mineralen die nikkelerts produceren moeten bij de verkoop van geproduceerd nikkelerts de HPM hanteren. 2) De in lid 1 genoemde verplichting om de HPM te hanteren geldt ook voor houders van IUP's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen en houders van IUPK's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen wanneer deze nikkelerts aan hun groepsvennootschappen verkopen. 3) Andere partijen die nikkelerts afkomstig van houders van IUP's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen en IUPK's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen raffineren, moeten bij de aankoop van nikkelerts de HPM hanteren."

([110]) https://www.tambang.co.id/harga-patokan-mineral-akan-diterapkan-di-bulan-oktober-15712/
([111]) https://www.ap3i.or.id/News/News-Update/Oktober-ESDM-Terapkan-Harga-Patokan-Mineral.html

(515) Artikel 3 luidt als volgt: "1) HPM Metal als bedoeld in artikel 2 is: a. de laagste limietprijs bij het berekenen van door de houders van IUP's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen en houders van IUPK's voor de exploitatie/productie van metaalhoudende mineralen verschuldigde productievergoedingen". Hetzelfde artikel stelt verder dat "3) Bij een verschil tussen de periode waarop de bij de berekening van de HPM Metal gehanteerde referentieprijs voor metaalhoudende mineralen betrekking heeft en de noteringsperiode, worden er voor de verkoop van nikkelerts boetes voor onzuiverheden, of bonussen voor bepaalde mineralen, toegepast met dien verstande dat: a. als de transactieprijs in de noteringsperiode lager is dan de HPM Metal volgens de referentieprijs voor metaalhoudende mineralen of als er een boete wordt opgelegd voor onzuiverheden, kan de verkoop plaatsvinden tegen een prijs die lager is dan de HPM Metal, waarbij het verschil hoogstens 3 % (drie procent) mag bedragen, of b. als de transactieprijs in de noteringsperiode hoger is dan de HPM Metal volgens de referentieprijs voor metaalhoudende mineralen of als een bonus wordt toegekend voor bepaalde mineralen, moet bij de verkoop de transactieprijs worden gehanteerd die hoger is dan de HPM Metal".

(516) Als voortzetting van het prijsmechanisme dat eind 2017 werd vastgesteld, weerspiegelt de gereguleerde prijs voor nikkelerts, zoals omgezet in wetgeving, dezelfde aanpak en logica. Het is een prijs die door de regering wordt vastgesteld en die vooral tot doel heeft ervoor te zorgen dat nikkelerts met een aanzienlijke korting ten opzichte van de internationale LME wordt geleverd ten bate van de roestvrijstaalsector. Tegelijkertijd houdt de prijs ook rekening met de belangen van mijnbouwbedrijven om de continuïteit van het aanbod tegen deze lagere prijs te waarborgen en faillissementen en sociale onrust te voorkomen. Tot slot waarborgt het een minimimniveau aan inkomsten voor de staat, zij het een veel lager niveau dan als de prijs niet lager zou zijn dan de internationale prijs. Dit is bevestigd door de waarnemend directeur-generaal voor mineralen en steenkool die zei, zoals hieronder vermeld, dat het mechanisme tot doel had "recht te doen aan smelterijen die de laagst mogelijke prijzen willen. Anderzijds moet het er echter voor zorgen dat de nikkelwinningsactiviteiten voldoende marge bieden voor mijnbouwbedrijven." ([112]) Met andere woorden: de prijs van nikkelerts in Indonesië wordt niet vrij bepaald al naar gelang de marktomstandigheden, maar binnen een krappe bandbreedte vastgesteld door de Indonesische overheid om haar respectieve beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

(517) Het feit dat de in april 2020 de wettelijk vastgelegde HPM in het verlengde lag van het mechanisme uit 2017, werd tevens bevestigd in het onderzoek. Het voornaamste verschil was dat vóór de inwerkingtreding van MEMR 11/2020, in de koop- en verkoopovereenkomsten voor nikkelerts de prijs van nikkelerts werd aangeduid als een absolute waarde. Na de inwerkingtreding van MEMR 11/2020 werd de prijs van nikkelerts in de koop- en verkoopovereenkomsten vastgesteld als de door de overheid vastgestelde HPM. Het empirische bewijs dat werd verzameld tijdens het onderzoek (d.w.z aankopen van nikkelerts door de IRNC Group) bevestigde dat de prijzen tijdens het OT vóór en na de inwerkingtreding van MEMR 11/2020 vrijwel gelijk zijn, d.w.z. in overeenstemming met het HPM-mechanisme in de versie vóór en na april 2020.

(518) Het onderzoek toonde verder aan dat de prijsformule vanaf april 2020 werd aangepast met "1-vochtgehalte%". IRNC stelde dat de overheidsformule betrekking had op droog nikkelerts en aangezien nikkelerts in een natte vorm werd verkocht, moest deze formule navenant worden aangepast. Als dit het geval is, dan was dat in tegenspraak met het argument van de Indonesische overheid dat de HPM in het verleden enkel werd gebruikt voor de berekening van royalty's. Uit het onderzoek bleek namelijk dat de aankoopprijs van IRNC en zijn verbonden ondernemingen tijdens het onderzoektijdvak zeer dicht in de buurt van de overheidsprijs lag. Bovendien was er geen prijsverschil tussen aankopen van nikkelerts van verbonden leveranciers vergeleken met aankopen van niet-verbonden leveranciers. Tot slot bleek uit de verkooptransacties tijdens het onderzoektijdvak van de enige nikkelmijnonderneming die deze informatie in het kader van het onderzoek had verstrekt, dat aan alle afnemers een zeer vergelijkbare prijs werd aangerekend voor dezelfde soort nikkelerts. Hieruit blijkt dat de door de overheid vastgestelde prijs voor nikkelerts in de praktijk werd gevolgd.

(519) Op basis van al het hiervoor aangevoerde bewijsmateriaal heeft de Commissie besloten dat de Indonesische overheid tussenkomt op de nikkelertsmarkt door de transactieprijs voor nikkelerts tussen mijnbouwbedrijven en smelterijen te reguleren. Dit is bijgevolg geen marktprijs, maar een prijs die door de overheid is vastgesteld met het oog op specifieke beleidsdoelstellingen. Alleen al daarom is de Commissie van mening dat de nikkelertsprijzen in Indonesië verstoord zijn en niet als benchmark kunnen dienen om een voordeel vast te stellen.

(520) Naast het overheidsbesluit inzake nikkelertsprijzen is er echter ook sprake van andere marktverstoringen door de Indonesische overheid die in het bijzonder van invloed zijn op de nikkelertsprijzen in Indonesië, waardoor wordt bevestigd dat deze prijzen niet als benchmark kunnen worden gebruikt. Met name het feit dat de overheid

([112]) https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/-new-regulation-on-mineral-ore-benchmark-price-issued

smelterijen verplicht om nikkelerts in eigen land te verwerken, gecombineerd met specifieke productiedoelstellingen, leidt tot een overaanbod op de binnenlandse markt en drukt bijgevolg de binnenlandse prijzen. Ook de uitvoerbeperkingen hebben bijgedragen tot een overaanbod van nikkelerts op de binnenlandse markt en dus tot een neerwaartse druk op de prijzen. Geen enkele transactie voor nikkelerts in Indonesië ontsnapt aan het feit dat de uiteenlopende marktverstoringen die de prijzen rechtstreeks of onrechtstreeks beïnvloeden, tot gevolg hebben dat alle nikkelertsprijzen in Indonesië verstoord zijn.

(521) Om die reden heeft de Commissie geconcludeerd dat de gehele nikkelertsmarkt door deze maatregelen wordt beïnvloed en dat het gezien de heersende binnenlandse voorwaarden onmogelijk was om een niet-verstoorde prijs van nikkelerts op de Indonesische markt vast te stellen. Er waren dus geen binnenlandse prijzen die als passende benchmark konden worden gebruikt.

(522) Daarom moest de Commissie op zoek gaan naar een passende benchmark buiten het land ([113]). In dat verband heeft de Commissie opgemerkt dat in 2014 een einde kwam aan de Indonesische uitvoer van nikkelerts, waardoor de uitvoer van nikkelerts vanuit de Filipijnen aanzienlijk is toegenomen, met name naar de belangrijkste verbruiksmarkt, de VRC. Het lateriet nikkelerts uit de Filipijnen heeft dezelfde eigenschappen als het Indonesische lateriet nikkelerts. Het wordt gewonnen volgens dezelfde processen van open mijnbouw als in Indonesië en het nikkelgehalte is vergelijkbaar met dat van het Indonesische erts. Het Filipijnse en het Indonesische erts worden beide in een vergelijkbaar nat klimaat gewonnen, zodat zij een betrekkelijk hoog en vergelijkbaar watergehalte hebben. Aangezien het Filipijnse nikkelerts niet wordt beïnvloed door de overheidsmaatregelen die de Indonesische markt verstoren, en aangezien de heersende marktvoorwaarden in beide landen, met inbegrip van de kwaliteit, de beschikbaarheid, de verhandelbaarheid, het vervoer en andere aankoop- of verkoopvoorwaarden vergelijkbaar zijn, was de Commissie van mening dat ook het Filipijnse en het Indonesische nikkelerts vergelijkbaar zijn. Er is ook geografische nabijheid, die er eveneens toe bijdraagt dat de situatie van het Filipijnse nikkelerts vergelijkbaar is met die welke in Indonesië zou heersen indien de verstorende maatregelen van de Indonesische overheid niet zouden worden toegepast.

(523) Derhalve is de Commissie van mening dat de prijs bij uitvoer uit de Filipijnen overeenkomstig artikel 6, punt d), tweede alinea, onder ii), van de basisverordening een passende benchmark vormt om te beoordelen of het Indonesische nikkelerts al dan niet werd verkocht tegen een ontoereikende prijs. De prijs die als referentie voor het Filipijnse nikkelerts wordt beschouwd, is de door FerroAlloyNet gerapporteerde fob-prijs met een nikkelgehalte van 1,8 %. Deze informatie werd door de klager op kwartaalbasis ingediend. Daarnaast verstrekte de klager (eveneens op kwartaalbasis) benchmarks voor producten met een nikkelgehalte van 1,5 %, 1,6 %, 1,9 % en 2,0 %. Deze benchmarks dienden als basis om benchmarkprijzen vast te stellen voor andere door de IRNC Group aangekochte kwaliteitsklassen op basis van het nikkelgehalte (1,3 %, 1,4 %, 1,7 %, 2,1 %, 2,2 %, 2,3 % en 2,4 %).

(524) Deze benchmarks werden vergeleken met de aankoopprijzen die in het OT werden gemeld door de ondernemingen in de IRNC Group (IRNC, GCNS, ITSS, SMI en TSI) volgens het nikkelgehalte en het passende kwartaal. De verschillen die uit deze vergelijking voortvloeiden, werden voor elke onderneming van de groep in IDR berekend. Uit de bovenstaande overwegingen blijkt dat de Indonesische binnenlandse nikkelertsprijzen altijd lager waren dan de vervangende benchmarkprijs (Filipijnse fob-prijzen). Derhalve heeft de Commissie geconcludeerd dat de Indonesische overheid via haar maatregelen de nikkelertsmijnbouwbedrijven verplicht om als overheidsinstantie op te treden en/of hen de functie toevertrouwt of hen met de functie belast om nikkelerts aan te bieden aan de Indonesische roestvrijstaalsector tegen een ontoereikende prijs.

(525) Om die reden heeft de Commissie de werkelijke binnenlandse aankoopprijs van nikkelerts aan de medewerkende producenten vergeleken met de niet-verstoorde benchmarkprijs in de Filipijnen.

(526) In hun opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen waren de Indonesische overheid en de IRNC Group het niet eens over de op het nikkelerts uit de Filipijnen gebaseerde benchmarkprijs voor nikkelerts, omdat: i) lateriet uit de Filipijnen de eigenschappen van nikkelerts met Ni <1,5 % (limoniet) heeft, terwijl het Indonesische lateriet nikkelerts de eigenschappen van nikkelerts met Ni >1,5 % heeft, ii) in Indonesië tweemaal zoveel lateriet nikkelerts wordt geproduceerd als in de Filipijnen en iii) de kosten/ton productie van nikkel in Indonesië lager zijn dan in de Filipijnen, aangezien de gemiddelde dikte van nikkel-lateriet 30 meter is in Indonesië, terwijl dit in de Filipijnen slechts 20 meter is, en de nikkelafzetting in Indonesië een nikkelgehalte heeft van 1,8 %, terwijl die in de Filipijnen een nikkelgehalte heeft van 1,6 %. Zowel de Indonesische overheid als IRNC voerden aan dat het

([113]) Verslag van de Beroepsinstantie, *United States — Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products from India*, WT/DS436/AB/R, aangenomen op 19 december 2014, punt 4.158.

Indonesische uitvoerverbod weliswaar de binnenlandse prijs drukte, maar de prijzen van nikkelerts uit de Filipijnen opdreef. Volgens de Indonesische overheid wordt de juiste benchmarkprijs gevormd door de feitelijke productiekosten van nikkelerts van IRNC, zoals vastgesteld tijdens het antidumpingonderzoek naar de invoer van bepaalde warmgewalste platen en rollen van roestvrij staal ([114]), of, volgens de IRNC Group, de feitelijke productiekosten, feitelijke VAA-kosten en een passende winstmarge van de onderzochte Indonesische nikkelertsproducenten.

(527) De klager antwoordde dat naar zijn oordeel het Filipijnse nikkelerts nog altijd de meest geschikte benchmark was voor Indonesisch nikkelerts. De klager voegde daaraan toe dat, mocht de Commissie van mening zijn dat Filipijns nikkelerts geen passende benchmark vormt, hij zich kon vinden in het hanteren van de internationale LME-nikkelprijs als de enige alternatieve benchmark. De klager herhaalde dat de gepubliceerde Indonesische HMA-prijs voor nikkel, die wordt gebruikt om de binnenlandse verkoopprijs van nikkelerts (HPM) te bepalen, zelf gebaseerd is op de LME-prijs. Omdat de LME droge metrische tonnen hanteert, moet de prijs volgens de klager worden gecorrigeerd voor het vochtgehalte. De klager verduidelijkte dat dit een conservatieve benadering zou zijn, omdat ze geen rekening houdt met het ijzergehalte van nikkelerts.

(528) IRNC sloot zich aan bij het antwoord van Eurofer betreffende het gebruik van de LME-prijs als alternatieve benchmark. De IRNC Group benadrukte allereerst dat nikkel, waarop de LME-prijs is gebaseerd, een ander product is dan nikkelerts. Volgens de IRNC Group zou de uiteenlopende ontwikkeling van de LME-nikkelprijs, die een dalende trend vertoonde, en de prijs van Filipijns nikkelerts, die een opwaartse trend vertoonde, twijfel doen rijzen over het gebruik ervan omdat vraag en aanbod van nikkel en nikkelerts verschillend zouden zijn. Ten tweede voerde de IRNC Group aan dat de door Eurofer voorgestelde formule de nikkelertsprijs overschat omdat: i) niet al het in nikkelerts aanwezige nikkel uit het nikkelerts kan worden gehaald en verder worden verwerkt tot puur nikkel; in plaats daarvan zou een verhoudingsgetal voor de omzetting van nikkelerts in nikkel moeten worden gehanteerd; ii) de prijs van puur nikkel alle kosten en uitgaven weerspiegelt die vereist zijn om puur nikkel op de markt te brengen (bv. kosten van nikkelerts, energiekosten, afschrijvingen van machines, arbeidskosten, vervoerskosten, VAA-kosten, winsten van producenten en handelaren enz.). De IRNC Group concludeerde dat naar haar oordeel de op de LME-prijs gebaseerde formule de benchmarkprijs overschatte en dat een geschikte benchmarkprijs gebaseerd zou zijn op de feitelijke productiekosten, de feitelijke VAA-kosten en een passende winstmarge van onderzochte Indonesische nikkelertsproducenten.

(529) De Commissie heeft alle argumenten die door de partijen werden aangevoerd zorgvuldig overwogen. Uitgaande van het verzoek van de Indonesische overheid en de IRNC Group om een binnenlandse benchmark te hanteren die is gebaseerd op de productiekosten, VAA-kosten en een passende winstmarge van Indonesische producenten van nikkelerts, concludeerde de Commissie dat dit niet haalbaar zou zijn en hoe dan ook niet overeen zou stemmen met de relevante wetgeving. Vanwege de niet-medewerking van nikkelertsproducenten, beschikte de Commissie in het dossier niet over nationale gegevens betreffende productiekosten en VAA-kosten van Indonesische nikkelertsproducenten en had zij evenmin informatie over een in Indonesië passende winstmarge. Daarom zou het niet haalbaar zijn om de benchmark te construeren zoals door deze partijen gevraagd. In elk geval merkte de Commissie op dat gezien de wijdverbreide binnenlandse verstoringen op de Indonesische nikkelertsmarkt zoals uiteengezet in punt 4.4.3.2.2, de Commissie in overweging 521 concludeerde dat zij geen geschikte binnenlandse benchmark kon vinden en dus terug moest grijpen op een buitenlandse benchmark. Deze alternatieve binnenlandse benchmark werd dan ook afgewezen.

(530) De Commissie onderwierp vervolgens de argumenten betreffende de op de LME-nikkelprijs gebaseerde formule aan een zorgvuldige beoordeling. De Commissie stelde allereerst vast dat de LME een van de grootste financiële markten voor basismetalen ter wereld is. Met betrekking tot de nikkelprijs merkte de Commissie op dat de LME-prijs gebaseerd is op feitelijke transacties en dat de voorwaarden ervan goed overeenstemmen met de Indonesische marktvoorwaarden. Belangrijker is dat de Commissie het argument overtuigend achtte dat de LME-nikkelprijs het uitgangspunt is voor de methodologie die de Indonesische overheid zelf gebruikt om de binnenlandse referentieprijs van nikkelerts vast te stellen, aangezien dit nauwer zou aansluiten op de Indonesische markt en situatie. De LME-nikkelprijzen vormen derhalve een passende grondslag voor de berekening van nikkelertsprijzen in Indonesië. Tegelijkertijd merkte de Commissie op dat de door de klager voorgestelde formule met betrekking tot nikkelprijzen zou moeten worden aangepast om een aantal door de IRNC Group in haar weerlegging aangedragen elementen te weerspiegelen. Door het ontbreken van voldoende bewijsmateriaal en het extreem late stadium van het onderzoek, was het voor de Commissie echter ondoenlijk om de voornoemde aanpassing door te voeren en daarmee LME-prijzen als benchmark in het onderzoek te gebruiken.

([114]) Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1408 van de Commissie van 6 oktober 2020 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op bepaalde warmgewalste platen en rollen van roestvrij staal van oorsprong uit Indonesië, de Volksrepubliek China en Taiwan (PB L 325 van 7.10.2020, blz. 26).

(531) Gezien het voorgaande heeft de Commissie zich vervolgens gebogen over de argumenten van de partijen om de benchmark op de feitelijke prijzen van nikkelerts in de Filipijnen te baseren en het voordeel op fob-basis te berekenen. De Commissie merkte op dat de Indonesische overheid en de IRNC Group niet onderbouwden hoe de door hen genoemde verschillen in technische kenmerken en productiehoeveelheden tussen Indonesisch en Filipijns nikkelerts van invloed waren op die Filipijnse prijzen, en evenmin bewijs leverden op grond waarvan eventueel uit deze verschillen voortvloeiende correcties van de als benchmark gebruikte Filipijnse prijzen konden worden gekwantificeerd. Het argument dat het Indonesische uitvoerverbod de binnenlandse Indonesische prijzen kunstmatig laag hield en tevens leidde tot hogere Filipijnse prijzen deed niets af aan het feit dat de Filipijnse prijzen een geschikte benchmark vormden, omdat ze de feitelijke marktprijzen van nikkelerts weerspiegelden die voortkwamen uit de samenloop van marktomstandigheden en regelgevingskeuzes in de diverse landen (waaronder Indonesië) en derhalve geen afbreuk deden aan de feitelijke marktrepresentativiteit van deze prijzen. Wat betreft het argument dat Filipijns nikkelerts een ander nikkelgehalte heeft, houdt de door de Commissie gebruikte benchmark rekening met dat verschil (de Commissie stelde een benchmark samen voor elke door de IRNC Group gekochte soort nikkelerts). Wat betreft het argument dat de kosten voor de productie van nikkelerts in Indonesië lager zijn dan in de Filipijnen, zoals vermeld in overweging 528, hebben de Indonesische nikkelertsmijnen geen medewerking verleend aan het onderzoek en kon de Commissie deze kosten derhalve niet beoordelen. De Commissie bevestigde dan ook haar keuze om de Filipijnse benchmark te gebruiken als de meest geschikte benchmark in deze omstandigheden, ook gezien de aanzienlijke hoeveelheden die vanuit de Filipijnen worden uitgevoerd en het feit dat de grootste afnemers van Filipijns nikkelerts Chinese producenten van roestvrij staal waren die dezelfde technologie gebruikten als de IRNC Group om het betrokken product te vervaardigen. De door de Indonesische overheid en IRCN Group op dit punt aangevoerde argumenten werden derhalve afgewezen.

(532) De Indonesische overheid voerde daarnaast aan dat nikkelerts geen directe grondstof was voor SSCR. In tegendeel: nikkelerts was een grondstof voor nikkelhoudend gietijzer en warmgewalste producten van roestvrij staal, die op hun beurt upstreaminputs vormen voor SSCR. Volgens de Indonesische overheid moest dit feit in aanmerking worden genomen bij de berekening van het voordeel.

(533) De IRNC Group voerde aan dat de entiteit IRNC het gekochte nikkelerts binnen de IRNC Group verkocht en derhalve moest het aan de aankoop van nikkelerts ontleende voordeel niet worden opgenomen in de berekening van het voordeel. Dit argument werd door de IRNC Group herhaald na de aanvullende mededeling van de definitieve bevindingen.

(534) De Commissie bevestigde dat zij beide aspecten in aanmerking heeft genomen bij de berekening van de hoogte van de subsidiëring van de IRNC Group. Allereerst, wat betreft de verbonden leveranciers van inputs, werd het voordeel van deze ondernemingen toegekend al naar gelang het deel van hun omzet dat gerelateerd was aan de producent-exporteur. Dit toegekende voordeel werd vervolgens opgeteld bij het voordeel van de producent-exporteur en opgenomen in de subsidieberekeningen voor deze producent. Op het niveau van de producent-exporteur was de noemer van het voordeel de totale omzet van de onderneming. De gedetailleerde berekeningsmethode werd afzonderlijk meegedeeld aan de IRNC Group in haar mededeling van feiten en overwegingen, aangezien deze vertrouwelijke informatie bevatte.

(535) De Commissie merkte op dat het eindgebruik van het gekochte nikkelerts, of het nu wordt gebruikt voor het betrokken product of wordt verkocht aan verbonden ondernemingen voor verdere verwerking, niet relevant is, aangezien bij de berekening van het subsidiepercentage de noemer de totale omzet van de IRNC Group is. Het argument werd dan ook afgewezen.

(536) Het aldus berekende voordeel bedroeg 9,64 % voor de IRNC Group.

4.4.3.2.3. Specificiteit

(537) De reeks maatregelen van de Indonesische overheid was erop gericht een voordeel op te leveren voor bepaalde bedrijfstakken, met name de binnenlandse roestvrijstaalsector. Hoewel de verstoringen met betrekking tot nikkelerts ook ten goede komen aan andere downstreamproducten dan roestvrij staal (namelijk aan de producenten van elektrische batterijen die in nieuwe energievoertuigen worden gebruikt), komt het voordeel immers alleen ten goed aan bepaalde bedrijfstakken in Indonesië, namelijk voor bedrijfstakken die actief zijn in de nikkelwaardeketen. De maatregelen van de Indonesische overheid zijn daarom specifiek in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening. De inherente kenmerken van nikkelerts beperken het mogelijke gebruik van de subsidie tot bepaalde bedrijfstakken, maar dit betekent niet dat de subsidie, teneinde specifiek te zijn, verder moet worden beperkt tot een onderdeel van deze bedrijfstak ([115]).

([115]) Verslag van de Beroepsinstantie, DS 436, punt 4.398.

(538) In haar opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen voerde de Indonesische overheid aan dat er geen sprake was van specificiteit in het nikkelertsbeleid, omdat dit niet alleen van toepassing was op de roestvrijstaalsector, maar op een uiteenlopende reeks producten.

(539) De Commissie heeft dit argument afgewezen. Het beleid van de Indonesische overheid inzake nikkelerts was namelijk altijd al gericht op nikkelerts als grondstof voor de roestvrijstaalsector. Uit documenten in het onderzoeksdossier blijkt namelijk dat nikkelerts dat gebruikt wordt voor de productie van roestvrij staal een nikkelgehalte van > 1,7 % moet hebben. Nikkelerts met een nikkelgehalte van < 1,7 % daarentegen heeft diverse toepassingen, bijvoorbeeld in accu's van elektrische voertuigen. Bewijs daarvoor is het feit dat, vanaf GR 1/2017 en tot aan MEMR-besluit 11/2019, het uitvoerverbod enkel betrekking had op nikkelerts met een nikkelgehalte van > 1,7 %, d.w.z. alleen nikkelerts dat wordt gebruikt in de roestvrijstaalsector. Het argument werd dan ook afgewezen.

4.4.3.3. Conclusies

(540) Via een specifieke reeks maatregelen van de Indonesische overheid, waarbij de mijnbouwbedrijven als overheidsinstanties optreden en/of deze functie krijgen toevertrouwd of met deze functie worden belast door de Indonesische overheid, verstrekken zij nikkelerts aan de roestvrijstaalsector tegen een ontoereikende prijs. De levering van goederen vormt een financieel voordeel voor de ontvanger en is specifiek, en derhalve geeft deze aanleiding tot compenserende maatregelen.

(541) Er was niet voldoende bewijsmateriaal aanwezig om vast te stellen in welke mate Jindal Stainless Indonesia een voordeel haalt uit deze regeling, aangezien Jindal Stainless Indonesia niet verticaal is geïntegreerd en het productieproces begint op het niveau van warmgewalste rollen.

(542) Het vastgestelde subsidiebedrag voor de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs tijdens het onderzoektijdvak was voor de IRNC Group als volgt:

Onderneming	Totaal subsidiebedrag
IRNC Group	9,64 %

4.5. **Samenwerking tussen Indonesië, China en het Morowali Industrial Park**

4.5.1. *Inleiding en feitelijke context*

(543) In de klacht werd aangevoerd dat de Indonesische overheid in het kader van haar plan om de roestvrijstaalsector te ontwikkelen, een beroep had gedaan op financiële steun van de Chinese overheid. Deze steun hield specifiek verband met de ontwikkeling van het Morowali Park, dat voornamelijk wordt beheerd door Chinese ondernemingen, met name door Shanghai Decent Investment (Group), de holdingmaatschappij van Tsingshan Group. Volgens de klacht heeft de Indonesische overheid de Chinese financiering niet alleen actief nagestreefd, erkend en als haar eigen financiering aangenomen, maar zou zij naar verluidt ook druk hebben uitgeoefend op de Chinese overheid om Chinese ondernemingen die zich voordien in China bezighielden met het smelten van uit Indonesië ingevoerd nikkelerts tot nikkelhoudend gietijzer te ondersteunen om hun smeltactiviteiten naar Indonesië te verplaatsen.

(544) De historische en feitelijke achtergrond van de zeer nauwe samenwerking tussen Indonesië en China met het oog op de ontwikkeling van een volledig geïntegreerde downstreambedrijfstak voor roestvrij staal die afhankelijk is van de beschikbare nikkelertsreserves in Indonesië en van de door China ingebrachte financiering en knowhow, wordt uiteengezet in punt 4.3. Zoals reeds aangegeven beschikt Indonesië over aanzienlijke nikkelertsreserves en is het land wereldwijd een van de grootste spelers op de nikkelertsmarkt. Vanaf 2005 is de winning van nikkelerts sterk toegenomen, evenals de uitvoer ervan (zie de tabellen 1 en 2). Uit de tabellen blijkt ook dat China geleidelijk aan de belangrijkste uitvoerbestemming van nikkelerts werd, aangezien het Indonesische erts het meest geschikt was voor de productie van roestvrij staal. De Indonesische overheid was bezorgd dat de nikkelertsreserves uitgeput zouden raken door de uitvoer, aangezien het land onvoldoende binnenlandse capaciteit had om het erts verder te verwerken en hier dus niet voldoende voordeel uit zou halen.

(545) Via de nieuwe Mijnbouwwet van 2009 besloot de Indonesische overheid om de binnenlandse toegevoegde waarde te vergroten door de binnenlandse verwerking van mineralen, waaronder nikkelerts, te bevorderen, voornamelijk via een verplichting tot binnenlandse verwerking (zie de overwegingen 401 tot en met 404). Ze besloot ook om na een respijtperiode van vijf jaar uitvoerbeperkingen in te voeren om ervoor te zorgen dat voldoende binnenlandse capaciteit kon worden opgebouwd om de productie van nikkelerts te absorberen en dat mijnbouwbedrijven het tegen een ontoereikende prijs zouden aanbieden (zie het vorige punt).

(546) In dit verband heeft de Indonesische overheid onderhandelingen begonnen met potentieel geïnteresseerde derde landen die over een binnenlandse roestvrijstaalsector beschikken. Zo trachtte de Indonesische overheid Japan en diens nikkelertsverwerkende sector er bijvoorbeeld van te overtuigen om in Indonesië te investeren. De Japanse overheid was echter gekant tegen de geplande Indonesische uitvoerbeperkingen, omdat zij deze onverenigbaar achtte met de WTO-regels, en zij dreigde ermee Indonesië bij de WTO aan te klagen ([116]).

(547) De Indonesisch overheid had wel succes toen zij de Chinese overheid benaderde. Naar aanleiding van de bilaterale samenwerking die werd bekrachtigd in de overeenkomsten van 2011 en 2013 en die nadien werd geïntensiveerd, begonnen de Chinezen smelterijen te bouwen en te ontwikkelen in Indonesië. De uitvoer naar China bereikte in 2013 een piek met 58 miljoen ton, terwijl de binnenlandse capaciteit in Indonesië geleidelijk aan toenam van 7,81 miljoen ton in 2014 (toen de verplichting tot binnenlandse verwerking en de uitvoerbeperkingen in werking traden) tot 61 miljoen ton in 2019 (zie tabel 3).

4.5.1.1. Rechtsgrondslag

(548) De desbetreffende overeenkomsten die in de loop van de jaren door de Indonesische overheid en de Chinese overheid werden ondertekend en de gezamenlijke verklaringen die werden afgelegd, zijn onder meer de volgende:

— de gezamenlijke verklaring van Indonesië en de VRC inzake een strategisch partnerschap, ondertekend te Jakarta op 25 april 2005;

— het actieplan voor de uitvoering van de gezamenlijke verklaring inzake een strategisch partnerschap tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid, ondertekend te Jakarta op 21 januari 2010;

— de overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de uitbreiding en verdieping van de bilaterale economische en commerciële samenwerking, ondertekend te Jakarta op 29 april 2011;

— het gezamenlijk communiqué van de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de verdere versterking van het Chinees-Indonesisch strategisch partnerschap, uitgebracht te Jakarta op 29 april 2011;

— het protocol tot wijziging van het memorandum van overeenstemming inzake mariene samenwerking tussen het Indonesische Ministerie van Mariene Zaken en Visserij en het oceanisch overheidsbestuur van de VRC, ondertekend te Jakarta op 29 april 2011;

— een gezamenlijke verklaring, waarbij Chinese ondernemingen werden verzocht hun investeringen in Indonesië op te voeren, afgelegd te Peking op 25 maart 2012;

— het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China, ondertekend te Jakarta op 2 oktober 2013;

— de overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken, ondertekend te Jakarta op 2 oktober 2013;

— de gezamenlijke verklaring inzake de versterking van het alomvattende strategische partnerschap tussen de VRC en Indonesië, afgeleverd te Peking op 26 maart 2015;

— het actieplan voor de uitvoering van het alomvattende strategische partnerschap tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid (2017-2021), ondertekend te Peking op 14 mei 2017;

— het memorandum van overeenstemming voor de bevordering van de samenwerking inzake de ontwikkeling van regionale uitgebreide economische corridors tussen het coördinerende Ministerie van Maritieme Zaken van Indonesië en de nationale ontwikkelings- en hervormingscommissie van de VRC, ondertekend te Bogor op 7 mei 2018, en

— het memorandum van overeenstemming voor de oprichting van een gemengd stuurcomité voor de ontwikkeling van regionale uitgebreide economische corridors tussen het coördinerende Ministerie van Maritieme Zaken van Indonesië en de nationale ontwikkelings- en hervormingscommissie van de VRC, ondertekend te Peking op 23 oktober 2018.

(549) Daarnaast werden de bovengenoemde bilaterale overeenkomsten door een aantal door de Indonesische overheid vastgestelde binnenlandse wetgevingsbesluiten ten uitvoer gelegd of hielden zij daarmee verband:

— het Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), bekendgemaakt in mei 2011, en

— Besluit 432/M-IND-Kep/7/2014 van het Indonesische ministerie van Industrie inzake het samenwerkingsteam of het Indonesisch-Chinese geïntegreerde bedrijventerrein van 22 juli 2014.

([116]) https://kemenperin.go.id/artikel/3594/Let-Japan-Process-Nickel-in-Indonesia:-Industri-minister

4.5.2. *Gedeeltelijke niet-medewerking en gebruik van de beschikbare gegevens met betrekking tot ondersteuning in het Morowali Park*

4.5.2.1. Toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening ten aanzien van de Indonesische overheid

(550) De Commissie heeft de Indonesische overheid verzocht om bepaalde inlichtingen te verschaffen met betrekking tot het door de Indonesische overheid en de Chinese overheid vastgestelde bilateraal samenwerkingskader, met name de omstandigheden waaronder het Morowali Park oorspronkelijk werd opgericht, en of en in welke mate het Morowali Park en de financiële steun van de Chinese overheid deel uitmaakten van de bilaterale samenwerking tussen de respectieve overheden van Indonesië en China.

(551) De Commissie heeft de Indonesische overheid meer bepaald verzocht om een document over te leggen dat op 3 oktober 2013 werd ondertekend door Xiang Guanda van Shanghai Decent Investment en door Halim Mina van Bintang Delapan Group in de aanwezigheid van de Chinese en Indonesische presidenten. De Indonesische overheid heeft dit document, dat volgens de informatie waarover de Commissie beschikt de overeenkomst vermeldt voor de gezamenlijke oprichting van IMIP en de daaropvolgende ontwikkeling van het Morowali Industrial Park, niet overgelegd ([117]). Bovendien heeft de Indonesische overheid tijdens de kruislingse controles op afstand bevestigd dat deze overeenkomst inderdaad werd gesloten; De Indonesische overheid stelde echter dat dit document niet in haar bezit was.

(552) Zoals uiteengezet in overweging 573 heeft de Commissie de Indonesische overheid verzocht om de lijst van prioritaire projecten te verstrekken die overeenkomstig de bepalingen van het Indonesië-China-programma voor uitvoering werden geselecteerd. De Indonesische overheid heeft in plaats daarvan een andere lijst van projecten overgelegd, d.w.z. de lijst van samenwerkingsprojecten van Indonesië en China in het kader van het economisch overleg op hoog niveau (HLED, high-level economic dialogue).

(553) Zoals vermeld in de overwegingen 639 en volgende, heeft de Commissie de Indonesische overheid daarnaast verzocht om documentatie over te leggen betreffende de uitvoering van de verstrekte overeenkomsten en betreffende de overlegmechanismen die door de Chinese overheid en de Indonesische overheid in dit verband werden opgezet. De Indonesische overheid gaf echter aan dat het in dit verband opgerichte KIT Indonesia-team geen zinvolle beleidsmaatregelen had gegenereerd, en zij weigerde enige documentatie in dat verband over te leggen.

(554) Daarom deelde de Commissie de Indonesische overheid mee dat zij wellicht zou moeten gebruikmaken van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening bij haar onderzoek naar het bestaan en de omvang van de vermeende subsidiëring voor in het Morowali Industrial Park gevestigde ondernemingen.

(555) Bij gebreke van de verzochte inlichtingen was de Commissie van mening dat zij cruciale en noodzakelijke informatie over dit aspect van het onderzoek niet had ontvangen. Daarom heeft de Commissie artikel 28 van de basisverordening toegepast en heeft zij zich voor deze aangelegenheden gebaseerd op de beschikbare gegevens.

4.5.2.2. Toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening ten aanzien van de Chinese overheid

(556) Zoals in overweging 15 is aangegeven, heeft de Commissie de Chinese overheid in het bericht van inleiding uitgenodigd om een belanghebbende partij te worden en heeft zij het bericht van inleiding op de dag van de bekendmaking aan de Chinese overheid toegezonden en nadrukkelijk de aandacht gevestigd op deze uitnodiging. De Chinese overheid heeft op 19 februari 2021 per e-mail bevestigd dat zij zich als belanghebbende partij had geregistreerd.

(557) De Commissie stuurde de Chinese overheid een verzoek om inlichtingen teneinde informatie te verzamelen om een overzicht te krijgen van de financiële sector in China, informatie over de Chinese regelgevende commissie voor het bankwezen (China Banking Regulatory Commission) en informatie over financiële ondersteuning, uitvoergaranties en verzekeringen in het kader van het Morowali Park en buitenlandse handels- en samenwerkingszones. De Chinese overheid heeft echter geweigerd om deze informatie over te leggen.

([117]) Jaarverslag IMIP 2017;
https://www.business.hsbc.com.cn/en-gb/belt-and-road/story-5;
www.etsingshan.com/Art/Art_38/Art_38_69.aspx;
https://www.dsppatech.com/dsppa-pa-system-applied-in-indonesia-morowali-industrial-park.html

(558) Daarom heeft de Commissie de Chinese overheid meegedeeld dat zij overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening wellicht zou moeten gebruikmaken van de beschikbare gegevens voor de desbetreffende subsidieregeling. Van de Chinese overheid zijn geen opmerkingen ontvangen.

(559) Bij gebreke van de verzochte inlichtingen was de Commissie van mening dat zij cruciale en noodzakelijke informatie over dit aspect van het onderzoek niet had ontvangen. Daarom heeft de Commissie artikel 28 van de basisverordening toegepast en heeft zij zich voor deze aangelegenheden gebaseerd op de beschikbare gegevens.

4.5.3. *Juridische en beleidsdocumenten van het bilateraal samenwerkingskader tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid*

(560) De samenwerking die op initiatief van de Indonesische overheid met de Chinese overheid op gang is gebracht met betrekking tot de preferentiële behandeling om de Indonesische roestvrijstaalsector op te zetten en ontwikkeling ervan te bevorderen, kan worden teruggevoerd tot de vroege jaren 2000. Ze bestaat uit een aantal bilaterale documenten waarin het juridische en beleidskader wordt vastgesteld dat heeft geleid tot het aannemen van verschillende specifieke steunmaatregelen en preferentiële programma's die de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies behelzen die onder dit onderzoek vallen.

(561) Uit deze documenten blijkt dat beide landen in de loop der jaren een samenwerkingskader hebben gecreëerd op basis van een aantal bilaterale juridische en beleidsdocumenten om hun samenwerking geleidelijk aan te intensiveren. Zij bevatten alle voorwaarden van de samenwerking en de hoofddoelstelling om in Indonesië een binnenlandse roestvrijstaalsector op te zetten en te ontwikkelen via een aantal verschillende preferentiële maatregelen en beleidsvormen die van toepassing zijn op Chinees-Indonesische entiteiten die door de respectieve regeringen worden aangemoedigd en gesteund om deze samenwerking ten uitvoer te leggen.

(562) De samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid in de mijnbouw- en metaalverwerkende sector ging in 2005 van start met de ondertekening van een gezamenlijke verklaring van Indonesië en China over een strategisch partnerschap, waarin is aangegeven dat beide partijen "de investeringssamenwerking zullen versterken door wederzijds begrip en netwerkactiviteiten tussen investeringsinstanties, waaronder particuliere sectoren, op te voeren en een gunstiger eco-socio-politiek en juridisch klimaat te scheppen voor investeringsstromen". Toen al had de Chinese overheid de Indonesische overheid om zekerheid gevraagd om de belangen van buitenlandse investeerders te garanderen, zodat zij winst zouden kunnen maken ([118]). Verder werd op dat moment aangegeven dat de Chinese overheid tijdens de voorgaande tien jaar van economische ontwikkeling er steeds op toe had gezien dat alle investeringen in China winstgevend waren. Deze samenwerking was in overeenstemming met het "naar buiten gerichte" beleid dat een aanvang nam in 1999 en gericht was op de buitenlandse oprichting, uitvoer en internationalisering van Chinese ondernemingen.

(563) In januari 2010 hebben Indonesië en China ter uitvoering van de gezamenlijke verklaring van 2005 het document voor het actieplan tussen Indonesië en China ("actieplan 2010") ondertekend om hun strategisch partnerschap te bevorderen. In dit document is een plan opgenomen om Chinese investeringen in bedrijfstakken die op natuurlijke hulpbronnen zijn gebaseerd, waaronder mijnbouw, in Indonesië te bevorderen ([119]). In artikel 3.2.14 van punt 3.2 over "Handelssamenwerking" wordt melding gemaakt van de "opstelling en uitvoering van het vijfjarenplan voor de economische en handelssamenwerking tussen China en Indonesië", dat kort nadien inderdaad werd ondertekend (zie hieronder). Het hoofdstuk over "Investeringssamenwerking" voorziet in het aanmoedigen van de deelname van particuliere actoren (artikel 3.4.3) en het aanmoedigen van "Chinese investeringen in op natuurlijke hulpbronnen gebaseerde bedrijfstakken in Indonesië, zoals (...) mijnbouw en energie (...)" (artikel 3.4.8). In het document wordt ook verwezen naar een memorandum van overeenstemming tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid over samenwerking inzake infrastructuur en natuurlijke hulpbronnen, dat op 25 april 2005 werd ondertekend.

(564) Uit het onderzoek bleek dat tijdens een bezoek van de toenmalige premier van China, Wen Jiabao, eind april 2011 in Jakarta drie memoranda van overeenstemming en een technisch besluit zijn ondertekend door de vertegenwoordigers van de Chinese overheid en de Indonesische overheid. De Commissie heeft de Indonesische overheid verzocht om deze drie memoranda van overeenstemming en de technische verordening te verstrekken.

(565) De Indonesische overheid heeft drie documenten ingediend. Het eerste document was een protocol tot wijziging van het memorandum van overeenstemming inzake mariene samenwerking tussen het Indonesische Ministerie van Mariene Zaken en Visserij en het oceanisch overheidsbestuur van de VRC, ondertekend op 29 april 2011.

([118]) https://koran.tempo.co/read/ekonomi-dan-bisnis/44119/cina-minta-indonesia-jamin-investor
([119]) https://treaty.kemlu.go.id/apisearch/pdf?filename=CHN-2010-0093.pdf

(566) Het tweede document was een overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de uitbreiding en de verdieping van de bilaterale economische en handelssamenwerking, ondertekend op 29 april 2011. Overeenkomstig deze overeenkomst "kwamen beide overheden overeen ondernemingen aan te moedigen" om uiteenlopende vormen van economische samenwerking aan te gaan op verschillende gebieden, zoals de staalindustrie, industrieparken en exportproductiezones.

(567) Het derde document was een gezamenlijk communiqué van de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake de verdere versterking van het strategisch partnerschap tussen China en Indonesië, ondertekend op 29 april 2011. Overeenkomstig dit communiqué "uitten beide partijen hun tevredenheid over het actieplan voor de uitvoering van de gezamenlijke verklaring inzake het strategisch partnerschap tussen de Chinese overheid en de Indonesische overheid ondertekend op 21 januari 2010, en kwamen zij concrete maatregelen overeen om het actieplan uit te voeren en om pragmatische samenwerking op verschillende gebieden tussen beide landen te bevorderen". Verder "bestaat aan Chinese zijde de hoop dat de samenwerking met de Indonesische zijde zal zorgen voor de ontwikkeling van de zone voor economische en commerciële samenwerking".

(568) Op 25 maart 2012 zijn de Indonesische overheid en de Chinese overheid in een gezamenlijke verklaring aan het eind van een officieel bezoek van de Indonesische president Yudhoyono in Peking overeengekomen een bilaterale economische en handelssamenwerkingsovereenkomst tussen Indonesië en China op te stellen, overeenkomstig de specifieke preferentiële beleidsmaatregelen die in het twaalfde vijfjarenplan van de Chinese overheid en in het MP3EI van de Indonesische overheid zijn opgenomen ([120]). Bovendien moedigde de Indonesische overheid Chinese ondernemingen aan om de industriële capaciteit van Indonesië te helpen versterken en beloofde ze "een gunstig investeringsklimaat te zullen scheppen voor buitenlandse investeerders, met inbegrip van investeerders uit China". Meer in het bijzonder verwachtte de Indonesische overheid van de Chinese ondernemingen dat zij "meer zouden investeren in de Indonesische mijnbouwsector" en "lichtte ze China in over haar inspanningen om het beheer van de minerale hulpbronnen te verbeteren". Tot slot kwamen beide partijen overeen om "de inspanningen voor het consolideren en uitbreiden van de samenwerking op het gebied van [...] mijnbouw op te voeren". Uit deze verklaring blijkt dat beide zijden ernaar streefden hun respectieve binnenlandse preferentiële beleidsmaatregelen, namelijk om de Indonesische industriële downstreamcapaciteit te versterken, uit te voeren door China te betrekken en op de hoogte te houden van de ontwikkelingen van het grondstoffenbeleid.

(569) Met betrekking tot Indonesië wordt in het MP3EI erkend dat de industrie in Indonesië verder moet worden ontwikkeld en wordt Sulawesi aangemerkt als een ontwikkelingsgebied voor deze industrie. Om de ontwikkeling van de staalindustrie te ondersteunen, voorzag de Indonesische overheid naast andere maatregelen in wijzigingen in de regelgeving om de toevoer van grondstoffen te vergemakkelijken, nationale, zakelijke upstream- en downstream-partnerschappen uit te bouwen, de clusterontwikkeling van de downstreamstaalindustrie te bevorderen en de integratie van de staalsmeltsector en van de productie van roestvrij staal te prioriteren ([121]). Daarnaast werd voor natuurlijke hulpbronnen, en in het bijzonder mijnbouw en nikkel, beoogd om de industriële verwerking in Indonesië te doen toenemen en zo aanspraak te kunnen maken op een hogere toegevoegde waarde. Voor nikkel wordt bijzondere aandacht geschonken aan het versterken van de downstreamnikkelsector en het bevorderen van sterke partnerschappen tussen upstream- en downstreambedrijfstakken. ([122])

(570) Wat de VRC betreft, wordt in het twaalfde vijfjarenplan voor de nationale economische en sociale ontwikkeling ("het twaalfde vijfjarenplan"), dat bij de oprichting van IMIP van kracht was, de nadruk gelegd op de strategische visie van de Chinese overheid om de belangrijkste bedrijfstakken te verbeteren en te bevorderen. Daaruit blijkt dat de Chinese overheid een beleid formuleert om technische verbeteringen van ondernemingen te ondersteunen teneinde het concurrentievermogen op de markt te verbeteren. Uit eerdere onderzoeken blijkt dat de staalindustrie onder die bedrijfstakken een prominente plaats inneemt ([123]). De Chinese overheid heeft ook een specifiek plan voor de staalindustrie vastgesteld, namelijk het twaalfde vijfjarenplan voor de staalindustrie ("het twaalfde vijfjarenplan staal"), dat bij de oprichting van IMIP eveneens van kracht was. In het twaalfde vijfjarenplan staal wordt beklemtoond dat de staalindustrie een belangrijke basisindustrie voor de nationale economie is, en wordt het belang benadrukt van de "versterking van de band tussen het beleid inzake belastingen, financiën, handel, land, energiebesparing, milieubescherming, veiligheid en andere met het staalindustriebeleid". Eerdere onderzoeken hebben aangetoond dat deze plannen juridisch bindend zijn ([124]) en brachten aan het licht dat de Chinese overheid

([120]) https://tingroom.com/print_173679.html

([121]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025, blz. 65.

([122]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025.

([123]) Uitvoeringsverordening (EU) 2017/969 van de Commissie van 8 juni 2017 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/649 van de Commissie tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 146 van 9.6.2017, blz. 17), overwegingen 49 en volgende.

([124]) *Ibidem*, overweging 55.

via staatsondernemingen een dominante rol speelde in de staalsector ([125]). De dominante rol van de Chinese overheid in de staalsector en de daaruit voortvloeiende marktverstoringen van betekenis worden voorts bevestigd in het werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende aanzienlijke verstoringen van de economie van de VRC in het kader van handelsbeschermingsonderzoeken, waarin werd verklaard dat "door de hoge mate van overheidsingrijpen in de staalindustrie en het grote aantal staatsondernemingen in de sector, zelfs particuliere staalproducenten niet onder marktvoorwaarden kunnen optreden" en werd de "aanzienlijke mate van eigenaarschap, controle en/of overheidsingrijpen met betrekking tot de zogenaamd particuliere staalbedrijven" erkend ([126]).

(571) Op 2 oktober 2013 hebben de Indonesische minister van Economische Zaken en de Chinese minister van Handel in Jakarta het "vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China (het Indonesisch-Chinese programma)" ondertekend. Het Indonesisch-Chinese programma was erop gericht "de handelsinvesteringen tussen beide landen te stimuleren en vooruitgang te boeken met de uitvoering van gemeenschappelijke prioritaire projecten" ([127]), die naar verwachting concreet uitdrukking zouden geven aan het programma.

(572) In hoofdstuk III van het Indonesisch-Chinese programma werd door de Indonesische en Chinese overheden toegelicht dat het programma in praktijk wordt gebracht via prioritaire projecten waarvan "het selectiebeginsel moet voldoen aan de strategische belangen en de sociaaleconomische ontwikkelingsbehoeften van beide landen, in overeenstemming moet zijn met de planning voor de economische ontwikkeling op middellange en lange termijn van beide landen en moet passen in de plannen van de betrokken ondernemingen".

(573) De Commissie heeft de Indonesische overheid verzocht om de lijst van prioritaire projecten te verstrekken die overeenkomstig de bepalingen van het Indonesisch-Chinese programma voor uitvoering waren geselecteerd. De Indonesische overheid heeft echter in plaats daarvan een andere lijst van projecten overgelegd, d.w.z. de lijst van samenwerkingsprojecten tussen Indonesië en China in het kader van het economisch overleg op hoog niveau (HLED, high-level economic dialogue). Naar aanleiding van deze weigering om medewerking te verlenen heeft de Commissie op grond van het bepaalde in artikel 28, lid 1, geconcludeerd dat het Morowali-project ook was opgenomen in de lijst van prioritaire projecten in het kader van de bilaterale samenwerking. Dit is immers een belangrijk project waarbij Chinese ondernemingen sterk vertegenwoordigd zijn.

(574) In hoofdstuk I, punt 1.2.3, van het Indonesisch-Chinese programma wordt ook de verklaring van 2012 bevestigd dat een van de belangrijkste doelstellingen van de samenwerking de uitvoering van een preferentieel beleid voor de staalsector was en wordt gesteld dat een van de overkoepelende doelstellingen van de bilaterale samenwerking bestond uit "concurrerende en gerenommeerde Chinese ondernemingen en financiële instellingen aanmoedigen om deel te nemen aan de ontwikkeling van zes economische corridors in Indonesië en het project dat in het MP3EI van de Indonesische overheid is opgenomen, en om concurrerende en gerenommeerde Indonesische ondernemingen aan te moedigen bij de ontwikkeling van het twaalfde vijfjarenplan van de Chinese overheid" ([128]).

(575) Uit het Indonesisch-Chinese programma blijkt dat beide overheden de belangrijkste gebieden ([129]) voor samenwerking hebben vastgesteld, onder meer mijnbouw, de metaalverwerkende industrie en industrieparken (met inbegrip van speciale economische zones). In de op mijnbouw gericht maatregelen (punt 2.4.2), kwamen de Indonesische overheid en de Chinese overheid uitdrukkelijke overeen om "samen te werken voor de exploratie, raffinage en verwerking van minerale hulpbronnen, met inbegrip van... nikkel...", "de bilaterale samenwerking inzake mijnbouw en metaalverwerkende projecten te bevorderen en te bespoedigen", "de ontwikkeling van minerale hulpbronnen te bevorderen door specifieke industrieparken en -zones te bouwen in de zes economische corridors...", "samen te werken voor de ontwikkeling van minerale hulpbronnen in Indonesië".

([125]) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/688 van de Commissie van 2 mei 2019 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde organisch beklede staalproducten van oorsprong uit de Volksrepubliek China naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 18 van Verordening (EU) 2016/1037 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 116 van 3.5.2019, overwegingen 37 en 70).

([126]) Werkdocument van de diensten van de Commissie over verstoringen van betekenis in de economie van de VRC voor handelsbeschermingsdoeleinden, SWD(2017) 483 final/2 van 20.12.2017, blz. 360. Zie hoofdstuk 14 — Staalsector, blz. 346 van hetzelfde document voor meer algemene informatie over de staalsector in de VRC.

([127]) "Het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China", (hoofdstukken I en III).

([128]) "Het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China", (hoofdstuk I, 1.2.3).

([129]) "Het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China", (hoofdstuk II).

(576) In punt 2.7.8 van het Indonesisch-Chinese programma, dat gericht is op de metaalverwerkende industrie, zijn de Indonesische en de Chinese overheden overeengekomen om "Chinese metaalverwerkende producenten aan te moedigen om directe investeringen te doen in Indonesië, om de Indonesische natuurlijke hulpbronnen te benutten en te investeren in geïntegreerde metaalverwerkende industrieparken teneinde de keten van de metaalverwerkende industrie te helpen verbeteren en de toegevoegde waarde van projecten inzake mineralen te vergroten" ([130]). Uit het programma blijkt ook dat Chinese metaalverwerkende producenten worden aangemoedigd om joint ventures op te richten met Indonesische ondernemingen. In punt 2.9 over industrieparken (met inbegrip van speciale economische zones) zijn de Indonesische overheid en de Chinese overheid met betrekking tot de bevordering van industrieparken overeengekomen "Chinese ondernemingen aan te moedigen om in Indonesische industrieparken te investeren...", "... beleidsondersteuning te verlenen en te bevorderen bij de ontwikkeling van industrieparken". De Indonesische overheid heeft de beleidsondersteuning die de Chinese overheid aan specifieke projecten zoals het industriepark in Morowali heeft toegekend, dus actief nagestreefd en aanvaard.

(577) Op 27 maart 2015 hebben beide overheden de "gezamenlijke verklaring inzake de versterking van het alomvattende strategische partnerschap tussen de VRC en Indonesië" uitgebracht ([131]). In deze verklaring "...hebben beide partijen toegezegd om het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China actief uit te voeren en de lijst van prioritaire projecten spoedig te voltooien met het oog op...". Evenzo waren beide overheden "...van mening dat het initiatief voor de Maritieme Zijderoute van de 21e eeuw dat door president Xi Jinping werd voorgesteld en de strategie voor het mondiaal maritiem steunpunt (Global Maritime Fulcrum) dat door president Joko Widodo werd opgestart, sterk complementair zijn". Evenzo hebben beide overheden "...beloofd de aanleg van de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken te versnellen en zo spoedig mogelijk het intergouvernementele coördinatiecomité op te richten." Aan de Indonesische zijde "…. worden preferentiële beleidsmaatregelen voor industrieparken ingevoerd om meer Chinese ondernemingen waarborgen en mogelijkheden te bieden om toegang te krijgen tot het park overeenkomstig de Indonesische wet- en regelgeving, teneinde de ontwikkeling van de industrieparken te versnellen", en China heeft zich ertoe verbonden om "…via bilaterale en multilaterale financiële kanalen financiële ondersteuning te blijven bieden voor de aanleg van infrastructuur en grote projecten in Indonesië."

(578) Op 7 mei 2018 ondertekenden de Indonesische overheid en de Chinese overheid het memorandum van overeenstemming "voor de bevordering van de samenwerking inzake de ontwikkeling van regionale uitgebreide economische corridors", waarbij beide zijden overeenkwamen om samen te werken voor de ontwikkeling van onder meer Noord-Sulawesi. In dit memorandum kwamen beide partijen overeen om "relevante overheidsinstanties, gekwalificeerde ondernemingen en instellingen te mobiliseren en te coördineren om het ontwikkelingsplan voor deze corridors te helpen opstellen".

(579) Op 23 oktober 2018 ondertekenden de Indonesische overheid en de Chinese overheid een memorandum van overeenstemming "voor de oprichting van een gemengd stuurcomité voor de ontwikkeling van regionale uitgebreide economische corridors". In dit memorandum werd de organisatiestructuur voor de samenwerking vastgesteld: gemeenschappelijk secretariaat, gezamenlijke werkgroepen, werkmechanismen, stuurcomité enz. Uit deze structuur blijkt wederom dat het bilateraal samenwerkingskader gezamenlijk wordt uitgevoerd via specifieke gezamenlijke administratieve organen.

(580) Uit de bovenstaande bilaterale overeenkomsten en documenten blijkt dat de bilaterale samenwerking concreet vorm krijgt via overeenkomsten waarin de voorwaarden en de bijdrage van elke overheid nader worden gespecificeerd. Details over de financiering, het beheer via IMIP en de andere bilaterale administratieve mechanismen worden in de volgende punten uiteengezet. De documenten in dit punt bevestigen echter dat beide overheden specifieke overeenkomsten hebben gesloten om hun preferentiële beleidsmaatregelen ten behoeve van de specifieke bedrijfstakken en projecten die onder deze samenwerking vallen, uit te voeren. Zij tonen aan dat de beleidsmaatregelen ter bevordering van de nikkelertsverwerkende industrie en de downstreambedrijfstak voor roestvrij staal in Indonesië door de Chinese investeringen aan te moedigen via preferentiële Chinese steun, specifiek aan bod komen. De IRNC Group was duidelijk een begunstigde van deze in het kader van de bilaterale samenwerking overeengekomen beleidsmaatregelen.

(581) Uit de bovenstaande overeenkomsten en documenten blijkt het kader van de samenwerking tussen Indonesië en China, evenals de ontwikkeling en de voortdurende verdieping van de samenwerking in de loop der jaren. Door de verdieping van deze samenwerking kunnen Chinese investeringen en ondernemingen de vruchten plukken van de grondstoffen en de geografische ligging van Indonesië. Aan Chinese zijde wordt voorzien in financiering voor de geselecteerde "corridors" in de Nieuwe Zijderoute ("BRI", Belt and Road Initiative), terwijl aan Indonesische zijde actief een gunstig wettelijk, beleids- en politiek kader wordt gehandhaafd om te stimuleren dat projecten worden

([130]) "Het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China", (hoofdstuk II, 2.7.8).
([131]) https://www.mfa.gov.cn/ce/cebe//eng/mhs/t1249201.htm

uitgevoerd in specifieke delen van het eigen grondgebied. De oprichting van het Morowali Park in de provincie Sulawesi en de vaststelling van de belangrijkste producent-exporteur die hierin volledig is geïntegreerd vond in dit kader en deze context plaats, zoals uiteengezet in de nadere bijzonderheden in de volgende punten.

4.5.4. *Preferentiële financiële steun in het kader van de bilaterale samenwerking*

(582) Een van de pijlers van de bilaterale samenwerking in de roestvrijstaalsector was het feit dat aan Chinese zijde preferentiële financiële steun werd verleend aan Chinese ondernemingen om de roestvrijstaalsector in Indonesië te ontwikkelen. Dit was een voorwaarde die door Indonesië werd opgelegd om de Chinese ondernemingen toegang te verlenen tot zijn grote nikkelertsreserves die geschikt zijn voor hun productieproces.

(583) Zoals hierboven aangegeven, heeft de Chinese overheid al in 2005, in het kader van de gezamenlijke verklaring van Indonesië en China over het strategisch partnerschap, benadrukt dat de belangen van de investeerders beschermd moeten worden om winst te boeken en aangetoond dat de Chinese overheid er in de voorgaande jaren steeds voor heeft gezorgd dat dit doel zou worden bereikt. In die jaren werd het Chinese "naar buiten gerichte" beleid met succes ingezet na de invoering ervan in 1999, onder meer om Chinese buitenlandse investeringen en uitbreiding van de uitvoer te bevorderen en te stimuleren.

(584) In artikel 3.1.10 van het actieplan van 2010 in het kader van "financiële samenwerking" is bepaald dat beide partijen "het regelmatig bilateraal overleg en de coördinatie zullen versterken om het gebruik en de uitvoering van de *faciliteit voor preferentieel krediet aan afnemers van exporterende ondernemingen, concessionele leningen* en andere financiële regelingen voor ontwikkelingsondersteuning te bespoedigen."

(585) In de pers ([132]) is melding gemaakt van het feit dat de Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) en de Bank of China al in 2011 hebben toegezegd om kapitaalleningen ter waarde van 8 miljard USD te verstrekken aan in China gevestigde ondernemingen die bereid waren in Indonesië te investeren.

(586) Het belangrijkste document waarin de Chinese preferentiële financiering wordt bekrachtigd, is de schriftelijke overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid van 29 april 2011 over de uitbreiding en verdieping van de bilaterale economische en commerciële samenwerking. In artikel VI wordt ondubbelzinnig gesteld dat "de partijen *overeenkomen hun respectieve financiële en verzekeringsinstellingen aan te moedigen om voorrang te verlenen aan financierings- en verzekeringsondersteuning voor deze projecten* […]".

(587) In het Indonesisch-Chinese programma voor economische en handelssamenwerking van 2 oktober 2013 staat in punt 5.2.1 van hoofdstuk V inzake Financiële diensten ook uitdrukkelijk vermeld dat "*Chinese financiële instellingen worden aangemoedigd om financiering te ondersteunen* voor investeringen en projectopbouw die door met Chinese middelen gefinancierde ondernemingen in Indonesië worden ondernomen met inachtneming van de binnenlandse wet- en regelgeving".

(588) Zoals in het vorige punt aan bod kwam, werd de financiering verstrekt in het kader van de hoofddoelstelling van de bilaterale samenwerking, namelijk "concurrerende en gerenommeerde Chinese ondernemingen en financiële instellingen aanmoedigen om deel te nemen aan de ontwikkeling van zes economische corridors in Indonesië en het project dat in het MP3EI van de Indonesische overheid is opgenomen, en om concurrerende en gerenommeerde Indonesische ondernemingen aan te moedigen bij de ontwikkeling van het twaalfde vijfjarenplan van de Chinese overheid" ([133]). De verwijzing naar de respectieve binnenlandse preferentiële beleidsmaatregelen, waaronder die voor hun roestvrijstaalsector, sluit aan bij de doelstelling om preferentiële financiering te verstrekken voor de verwezenlijking van de bilaterale overeenkomst over het Morowali Industrial Park ten gunste van de roestvrijstaalsector.

(589) Tijdens de Indonesisch-Chinese topontmoeting en in aanwezigheid van de respectieve presidenten hebben de oprichtende aandeelhouders van IMIP, PT Bintangdelapan Investama ("BDI") en Shanghai Decent Investment Group ("SDI") (zie overwegingen 626 en 777) op 2 oktober 2013 een investerings- en financieringsovereenkomst ondertekend met het China-ASEAN Investment Cooperation Fund (CAF) om activiteiten te ontwikkelen in het Morowali Park ([134]). Het China-ASEAN Fund (CAF) is een offshore-aandelenfonds dat is goedgekeurd door de Staatsraad van de Volksrepubliek China en de nationale ontwikkelings- en hervormingscommissie. De oprichting van het fonds werd gesponsord door de Export-Import Bank of China en andere Chinese en internationale

([132]) Bisnis, "China-based lenders back investment in Indonesia", 26 april 2011, https://bisnis.tempo.co/read/331438/cina-diminta-investasi-pengolahan-hasil-tambang

([133]) "Het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China", (hoofdstuk I, 1.2.3).

([134]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1

institutionele beleggers. Het CAF is toegespitst op investeringen in de sectoren infrastructuur, energie en natuurlijke hulpbronnen in de Asean-landen en vervult een voortrekkersrol om de "zuid-zuid-samenwerking" tussen China en opkomende markten te bevorderen, en bevordert de "naar buiten gerichte" strategie voor Chinese ondernemingen.

(590) Ook werd bekendgemaakt dat tijdens het bezoek van de Chinese president aan Indonesië in oktober 2013, 23 overeenkomsten werden ondertekend, in het bijzonder met betrekking tot nikkel. Daarvan ging maar liefst 60 procent naar de verwerkende industrie, met een totale investering van 32,8 miljard USD (36,1 biljoen IDR) ([135]). Hieruit blijkt eens te meer dat de Indonesische overheid rechtstreeks de Chinese financiering in de nikkelindustrie heeft gezocht.

(591) In de gezamenlijke verklaring van maart 2015 werd de verbintenis van de Chinese overheid om "...via bilaterale en multilaterale financiële kanalen financiële ondersteuning te blijven bieden voor de aanleg van infrastructuur en grote projecten in Indonesië bevestigd."

(592) Voorts is door de voorzitter van IMIP, de onderneming die het Morowali Industrial Park beheert waar de producent-exporteur IRNC is gevestigd, melding gemaakt van het feit dat het "project" (het park en de betrokken huurders) "eenvoudig toegang hadden tot middellange- en langetermijnfinanciering. In de begindagen van het project kwamen beleidsbanken, waaronder China Development Bank, Export–Import Bank of China en Chinese staatsbanken zoals de Bank of China, over de brug met financiële steun op middellange en lange termijn." ([136])

(593) Tot slot is het duidelijk dat de Indonesische overheid op de hoogte moet zijn geweest dat deze preferentiële financiering door de Chinese banken werd verleend, aangezien bij verschillende gelegenheden overheidsfunctionarissen aanwezig waren om getuige te zijn van de ondertekening van deze financiering. Hiervan werd al een voorbeeld gegeven in overweging 589. Een ander voorbeeld heeft betrekking op de ondertekening door ITSS en PT. Dexin Steel Indonesia (DSI), een andere verbonden onderneming die in het IMIP Park gevestigd is, van een termijnlening van 170 miljoen USD en een memorandum van overeenstemming met China Development Bank, op de avond van 7 mei 2018. Deze ondertekening vond plaats tijdens de Indonesisch-Chinese zakentop, bij een diner dat door de Chinese premier Li Keqiang en de Indonesische vicepresident Jusuf Kalla werd georganiseerd.

(594) Uit deze schriftelijke documenten, verklaringen en acties blijkt ondubbelzinnig dat de Indonesische overheid de preferentiële financiële steun van de Chinese overheid actief heeft gezocht, aangenomen en als haar eigen financiële steun heeft erkend. In plaats van die steun rechtstreeks te verstrekken, heeft de Indonesische overheid samen met de Chinese overheid een bilateraal samenwerkingskader opgezet om ervoor te zorgen dat de Chinese overheid preferentiële financiering kon verlenen voor investeringen van Chinese ondernemingen in Indonesië in het kader van preferentiële beleidsmaatregelen, zodat Chinese ondernemingen de noodzakelijke toevoer van nikkelerts konden veiligstellen. Uit het onderzoek is gebleken (zie het punt over IMIP en het punt over preferentiële financiering) dat IRNC een belangrijke begunstigde was van de preferentiële financiering die door de Chinese beleids- en staatsbanken werd verstrekt om de bouwwerkzaamheden en de operationele activiteiten van de smelterijen en de verbonden downstreamproducenten van roestvrij staal in het Morowali Industrial Park te financieren.

4.5.5. *Het Morowali Industrial Park*

(595) Met name wat de nikkelertsverwerkende industrie en de roestvrijstaalsector betreft, heeft de nauwe samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid op het grondgebied van het land van uitvoer geleid tot de oprichting en de exploitatie van het Morowali Industrial Park. De Indonesische overheid en de Chinese overheid hebben de ondernemingen die roestvrij staal produceren in het park gunstige voorwaarden aangeboden die hen voordelen opleveren. Deze bundeling van middelen via een dergelijke nauwe samenwerking dient een gemeenschappelijk doel en komt ten goede aan een gemeenschappelijke begunstigde, namelijk de IRNC Group ([137]).

(596) Het Morowali Park is een industriepark dat gericht is op de bouw van een volledig geïntegreerde roestvrijstaalsector, van de ontginning van nikkelerts tot het downstreameindproduct van roestvrij staal. Het park ligt in Bahodopi, district Morowali, provincie Centraal-Sulawesi.

([135]) www.beritasatu.com/whisnu-bagus-prasetyo/ekonomi/142063/sby-presiden-tiongkok-hadiri-penandatanganan-bisnis-lebih-rp-36-t

([136]) https://www.business.hsbc.com.cn/en-gb/belt-and-road/story-5

([137]) Jindal Stainless Indonesia heeft niet geprofiteerd van een preferentiële financieringsregeling, aangezien de onderneming geen deel uitmaakte van de bilaterale samenwerking tussen de Chinese overheid en de Indonesische overheid en geen leningen tegen preferentiële voorwaarden heeft ontvangen.

(597) De belangrijkste medewerkende producent-exporteur, IRNC, is gevestigd in het Morowali Park. Het park bestrijkt een gebied van 2 500 ha en biedt ruimte aan 29 huurders, van wie meer dan de helft verbonden is aan IMIP. De hoofdinvesteerder in IRNC en IMIP is de Chinese Tsingshan Steel Group.

(598) Uit het eerder genoemde toepasselijke bilaterale regelgevingskader blijkt dat Indonesië en China zijn overeengekomen in het Morowali Industrial Park een speciale zone in te richten en te ontwikkelen om in aanmerking komende ondernemingen te steunen bij de uitvoering van hun samenwerking. Het Morowali Park genoot de status van erkend bedrijventerrein, waarop onder andere de preferentiële Indonesische binnenlandse regels voor bedrijventerreinen van toepassing zijn.

(599) Het is vermeldenswaardig dat het Morowali Park door de Chinese overheid wordt aangemerkt als een zone voor economische en commerciële samenwerking in Indonesië ([138]).

(600) Hoewel de samenwerking voor de ontwikkeling van IMIP voor het eerst werd aangekondigd in 2013 tijdens een topontmoeting tussen de Chinese president Xi Jinping en de toenmalige Indonesische president Susilo Bambang Yudhoyono, is de ontwikkeling ervan terug te voeren tot 2007, toen de Bintangdelapan Group met mijnbouwwerkzaamheden van start ging in een concessie van 47 000 hectare in Morowali ([139]). De onderneming benaderde Chinese investeerders om te investeren in mijnbouwactiviteiten op het gebied van nikkel, aangezien China op dat moment de grootste markt was voor de uitvoer van Indonesisch nikkel ([140]).

(601) In 2009, en dus samenvallend met de in de Mijnbouwwet van 2009 opgenomen strengere maatregelen om nikkelerts in Indonesië te houden, hebben BDI en SDI een joint venture opgericht om de mijnbouwsector in het gebied te ontwikkelen. De twee partijen vormden PT Sulawesi Mining Investment (SMI), actief in de productie en uitvoer van nikkelerts, voornamelijk naar China. Dit partnerschap was in overeenstemming met het "naar buiten gerichte" beleid van SDI. Op de website van SDI stond te lezen dat "SDI in 2009 een partnerschap aanging met SMI om het 'naar buiten gerichte' beleid van SDI actief uit te voeren en een voortrekkersrol te vervullen bij het ontginnen en uitvoeren van Indonesisch nikkelerts en het smelten van ferronikkel, en investeerde in de aanleg van PT IMIP, dat een essentiële rol speelt bij de economische samenwerking tussen Indonesië en China en tussen China en Asean" ([141]).

(602) In het gezamenlijk communiqué inzake de verdere versterking van het Chinees-Indonesisch strategisch partnerschap van 29 april 2011 werd gesteld dat "aan Chinese zijde de hoop bestaat dat de samenwerking met de Indonesische zijde zal zorgen voor de ontwikkeling van de zone voor economische en commerciële samenwerking".

(603) In mei 2011 werd bekendgemaakt dat de Indonesische Dienst Coördinatie Investeringen (BKPM) Chinese investeerders verzocht om te investeren in de verwerking van mijnbouwproducten (onder meer nikkel in Zuidoost-Sulawesi): "De Dienst Coördinatie Investeringen (BKPM) stuurt mogelijke investeerders aan om te investeren in de verwerking van mijnbouwproducten. (…) Daarnaast heeft BKPM China ook verzocht om te investeren in de nikkelverwerking in Zuidoost-Sulawesi" ([142]). Voorts werd voor een project waarbij een aluminiumsmelterij moest worden gebouwd, gewezen op beperkingen voor de aankoop van grond. Hieruit blijkt nogmaals dat de Indonesische overheid druk heeft uitgeoefend in verband met het verkrijgen van Chinese investeringen in Indonesië.

(604) In het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en commerciële samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid van 2 oktober 2013 staat in punt 2.9 over industrieparken (inclusief speciale economische zones (SEZ)): "Chinese ondernemingen aanmoedigen om te investeren in Indonesische speciale economische zones, economische en technologische ontwikkelingsparken, industrieparken, technologiedemonstratiegebieden en andere vormen van industrieparken. Beide partijen kwamen overeen dat de overheid beleidsondersteuning zou bieden en bevorderen voor de ontwikkeling van industrieparken".

(605) De twee overheden ondertekenden op 2 oktober ook een overeenkomst over geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken. In artikel V wordt de door de landen overeengekomen beleidsondersteuning nader toegelicht: "De regering van de Volksrepubliek China bevestigt dat zij zal zorgen voor relevante ondersteuning en bevordering voor de aanleg, zakelijke aantrekkingskracht en exploitatie van de industrieparken, overeenkomstig de geldende wetgeving, regelgeving en beleidslijnen van de twee landen. De Indonesische overheid spant zich in om maatregelen te ondersteunen en bevorderen overeenkomstig de geldende nationale wetgeving, regelgeving en beleidslijnen. De nadere bijzonderheden van de steunmaatregelen worden bepaald via bilaterale besprekingen."

([138]) http://www.cccme.org.cn/cp/cooperation/zones.aspx
([139]) https://enterpriseasia.org/apea/indonesia/awards/id-2015/halim-mina/
([140]) https://www.thejakartapost.com/news/2017/11/15/morowali-investors-jittery-over-policy-uncertainties.html
([141]) http://www.decent-china.com/index.php/index/about/index?cid=15
([142]) https://bisnis.tempo.co/read/331438/cina-diminta-investasi-pengolahan-hasil-tambang

(606) Verder ondertekenden beide regeringen naast het "Indonesisch-Chinese programma" op dezelfde dag, namelijk 2 oktober 2013, een andere bilaterale overeenkomst die specifiek was gericht op de ontwikkeling van geïntegreerde industrieparken in Indonesië. Op grond van artikel 1 van deze overeenkomst kwamen de Indonesische overheid en de Chinese overheid overeen om "de oprichting van geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken in Indonesië te steunen" die "prioritair worden opgericht in de Indonesische regio's die rijk zijn aan minerale grondstoffen".

(607) In deze overeenkomst heeft de Chinese overheid zich ertoe verbonden "te zorgen voor relevante ondersteuning en bevordering voor de aanleg, zakelijke aantrekkingskracht en exploitatie van de industrieparken, overeenkomstig de geldende wetgeving, regelgeving en beleidslijnen van de twee landen" ([143]). Tegelijkertijd heeft de Indonesische overheid kenbaar gemaakt dat zij zich zou "inspannen om maatregelen te ondersteunen en te bevorderen overeenkomstig de geldende nationale wetgeving, regelgeving en beleidslijnen" ([144]).

(608) Een belangrijk bilateraal document ter regulering van het Morowali Park was de overeenkomst tussen de Chinese overheid en de Indonesische overheid inzake de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken van 2013 ("overeenkomst inzake geïntegreerde industrieparken"). In artikel 1 is vermeld dat "deze overeenkomst tot doel [heeft] de oprichting van geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken in Indonesië te ondersteunen" (hierna worden die parken "de industrieparken" genoemd). "De industrieparken worden met voorrang opgericht in de Indonesische regio's die rijk zijn aan minerale grondstoffen." In artikel 3.1 is aangegeven dat "het toepassingsgebied van de samenwerking onder deze overeenkomst de coördinatie en de bevordering van en het overleg over de oprichting van industrieparken omvat". In artikel 5.1 van hoofdstuk V van deze overeenkomst inzake "Beleidsondersteuning" is vermeld: "de regering van de Volksrepubliek China zal zorgen voor relevante ondersteuning en bevordering voor de aanleg, zakelijke aantrekkingskracht en exploitatie van de industrieparken, overeenkomstig de geldende wetgeving, regelgeving en beleidslijnen van de twee landen."

(609) Tijdens de bilaterale topontmoeting van 3 oktober 2013 heeft de Chinese president Xi een plan bekendgemaakt om een Maritieme Zijderoute van de 21e eeuw tot stand te brengen. De dag vóór de topontmoeting op 2 oktober 2013 hebben de Indonesische overheid en de Chinese overheid het "vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China" en de "overeenkomst tussen de regering van de Volksrepubliek China en de regering van de Republiek Indonesië over de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken" ondertekend. Deze samenwerkingsovereenkomsten moeten vorm krijgen via geselecteerde prioritaire projecten.

(610) In de gezamenlijke verklaring van China en Indonesië inzake de versterking van het strategisch partnerschap van maart 2015 werd gesteld dat de Indonesische overheid "…. preferentiële beleidsmaatregelen voor de industrieparken zal invoeren om meer Chinese ondernemingen waarborgen en mogelijkheden te bieden om toegang te krijgen tot het park overeenkomstig de Indonesische wet- en regelgeving, teneinde de ontwikkeling van de industrieparken te versnellen".

(611) Naast de gezamenlijk verklaring heeft de Indonesische overheid ook Overheidsbesluit 142/2015 inzake bedrijventerreinen ingevoerd ter vervanging van een eerder besluit inzake bedrijventerreinen van 2009 om deze in overeenstemming te brengen met de bilaterale gezamenlijke verklaring van 2015 en met de bilaterale overeenkomst inzake geïntegreerde industrieparken van 2013. In dit besluit zijn de belangrijkste prikkels uiteengezet voor ondernemingen die op deze bedrijventerreinen zijn gevestigd, zoals de IRNC Group in hoofdstuk 8. Dit betrof onder meer artikel 4, onder i), waarin is bepaald dat de minister bevoegd is voor "de vaststelling van richtsnoeren over de referentieverkoopprijs of over de huur van industrieblokken en/of -gebouwen op een bedrijventerrein op basis van voorstellen van het comité Bedrijventerreinen". In artikel 41, lid 1, is bepaald dat "een bedrijventerreinonderneming en een op een bedrijventerrein gevestigde industriële onderneming in aanmerking komen voor fiscale stimuleringsregelingen". In artikel 45, lid 1, is bepaald dat "de overheid van start kan gaan met de ontwikkeling van bedrijventerreinen als industriële infrastructuur a) indien de particuliere sector niet geïnteresseerd of niet in staat is om een bedrijventerrein te ontwikkelen, en/of b) om de spreiding en zelfs de verspreiding van de industriële ontwikkeling te versnellen". Voorts was de Indonesische overheid nauw betrokken bij en zorgde zij voor toezicht op de ondernemingen die deze industrieparken beheren, via het orgaan waarin in artikel 51, lid 1, was voorzien: "Ter ondersteuning van de ontwikkeling van bedrijventerreinen werd het comité Bedrijventerreinen opgericht".

(612) De alomvattende verwerkingsintegratie van het park is in overeenstemming met de beleidsontwikkelingsdoelstellingen van de Indonesische overheid. Meer bepaald voldoen de smelterijen aan de wettelijke voorschriften van de Mijnbouwwet van 2009 en de desbetreffende regelgeving betreffende de toegevoegde waarde voor primair materiaal van het Ministerie van Industrie. Op grond van deze wet- en regelgeving moeten nikkelertsmijnbouwbedrijven hun eigen smelterijcapaciteit bouwen om in Indonesië bedrijfstakken met een hogere toegevoegde waarde te ontwikkelen (zie het vorige punt).

([143]) Overeenkomst tussen de regering van de Volksrepubliek China en de regering van de Republiek Indonesië over de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken, 5.1.

([144]) Overeenkomst tussen de regering van de Volksrepubliek China en de regering van de Republiek Indonesië over de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken, 5.2.

(613) De ontwikkeling van het Morowali Park omvat belangrijke elementen die in de ontwikkelingsplannen van de Indonesische overheid als prioriteit zijn aangemerkt. In die zin is het Morowali Park gelegen in het strategisch geografisch gebied Sulawesi, is het actief in de bevorderde staalsector, bevordert het de upstream- en downstreamintegratie en versterkt het de creatie van toegevoegde waarde van natuurlijke hulpbronnen en mijnbouw, namelijk nikkel.

(614) Vanuit geografisch perspectief bevindt het Morowali Park zich in de Sulawesi ([145])-corridor, een van de zes economische corridors die door de Indonesische overheid zijn aangemerkt en worden bevorderd als pijlers van de nationale economische ontwikkelingsplannen. Nikkelwinning is vastgesteld als een van de sectoren die de ontwikkeling van het gebied moet onderbouwen.

(615) Het Morowali Park heeft zowel van de Indonesische als van de Chinese autoriteiten een speciale formele status gekregen.

(616) De Indonesische overheid heeft officieel de status van nationaal strategisch project ("PSN") toegekend ([146]). Dit is in twee opzichten relevant: de ontwikkeling van prioritaire industriegebieden/speciale economische zones en projecten voor de ontwikkeling van smelterijen. PSN's worden geselecteerd overeenkomstig het ontwikkelingsbeleid in Indonesië, staan onder streng toezicht van de regering en komen in aanmerking voor bepaalde voorrechten ([147]). Dankzij de status van PSN kon IMIP bovendien beginnen met de ontwikkeling van het industriecomplex en met de bouw van de fabrieken, in afwachting van de bouwvergunning.

(617) De Chinese overheid, en met name het Ministerie van Handel, heeft het Morowali Park in 2016 formeel erkend als een aangewezen buitenlandse handels- en economische samenwerkingszone ([148]), en *de facto* al in 2009 ([149]).

(618) Volgens de website van het Ministerie van Handel ([150]) heeft de formele erkenning van een overzeese zone voor economische en commerciële samenwerking betrekking op een industriepark met een volledige infrastructuur, duidelijk toonaangevende bedrijfstakken, gedegen openbare functies en gebundelde en verspreide gevolgen voor investeringen en de aanleg van ondernemingen die in Chinese handen zijn en gevestigd zijn op het grondgebied van de VRC. Bij de totstandbrenging van een overzeese zone voor economische en commerciële samenwerking moet een onderneming overeenkomstig de relevante bepalingen inzake buitenlandse investeringen de formaliteiten inzake registratie of goedkeuring voor buitenlandse investeringen van de overheid in China vervullen, het certificaat voor buitenlandse investeringen van een onderneming verwerven dat is afgegeven door het bevoegde Ministerie van Handel, de relevante registratieprocedures voltooien overeenkomstig de wetgeving van het ontvangende land en een onderneming oprichten in de samenwerkingszone. Het bouwbedrijf verwerft de grond door deze te kopen of te leasen en vervult de volledige wettelijke procedures inzake de grond. De ondernemingen in het bouwgebied moet duidelijke plannen opstellen voor de aanleg en exploitatie van het park en voor de industriële oriëntatie, de infrastructuur voor water, elektriciteit en wegen aanleggen die nodig is voor het park en duidelijke dienstrichtlijnen opstellen voor de ondernemingen die toetreden tot de zone, teneinde ondernemingen aan te trekken die in het gebied investeren en produceren.

(619) Zoals het in één artikel is verwoord, zijn "onder leiding van het ministerie in het kader van het "One Belt, One Road"-initiatief ("BRI") en in verband met de strategie van het gastland op het hoogste niveau buitenlandse samenwerkingszones een vehikel voor de tenuitvoerlegging van het "One Belt, One Road"-initiatief en de internationale samenwerking met het oog op de ontwikkeling van productiecapaciteit geworden" ([151]). Deze corridor komt op grond van het BRI ook in aanmerking als een van de gebieden die via dit instrument worden bevorderd.

(620) Het bovenstaande kader bevestigt dat de oprichting en ontwikkeling van het Morowali Park op grond van een speciale regeling plaatsvond en was ingebed in een wettelijk kader met betrekking tot bedrijventerreinen met als doel de industrialisering en de ontwikkeling van Indonesië via industrieparken te bevorderen. Dit juridisch kader voorziet in talrijke voordelen en specifieke ondersteuning van de Indonesische overheid, zoals het bevorderen van vergunningverlening, het verstrekken van infrastructuur en belastingvoordelen. Dit werd bevestigd op basis van de bevindingen van het onderzoek, zoals in de volgende punten wordt uiteengezet ([152]). Bovendien heeft de Indonesische overheid door haar optreden ondubbelzinnig de preferentiële financiële steun van de Chinese overheid aan ondernemingen in het Morowali Park gevraagd en deze steun nagestreefd en als haar eigen steun aangenomen.

([145]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025, blz. 120.

([146]) Comité voor de versnelde oplevering van prioritaire infrastructuur (KPPIP) en Presidentieel Besluit 3/2016 van de president van de Republiek Indonesië inzake de versnelde uitvoering van nationale strategische projecten.

([147]) Overeenkomstig Presidentieel Besluit 3/2016 inzake de versnelde uitvoering van nationale strategische projecten.

([148]) http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxy/31200/Document/1493265/1493265.htm

([149]) https://mscconference.com/wp-content/uploads/MSC18-presentations/Evolving-Seascape-3-Xue-BRI.pdf en http://www.acfic.org.cn/zzjg_327/nsjg/llb/llbgzhdzt/2019zhinan/2019zhinan_1/201910/t20191029_144336.html. Zie ook https://www.etsingshan.com/Art/Art_19/Art_19_103.aspx en https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11442-018-1526-5.pdf

([150]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhzq/article02.shtml

([151]) Annual Report on Development in Africa, nr. 19 (2016-2017), Yellow Books of Africa, blz. 13.

([152]) "Overheidsbesluit inzake bedrijventerreinen 142/2015 tegenover 24/2009" en het daaropvolgende "Overheidsbesluit 142/2015".

4.5.6. *Gezamenlijk beheer via IMIP*

(621) De entiteit die het Morowali Park ontwikkelt en beheert is een Indonesische onderneming, PT Indonesian Morowali Industrial Park ("IMIP"). Deze onderneming werd in september 2013 naar Indonesische recht opgericht.

(622) Hoewel de samenwerking voor de ontwikkeling van IMIP voor het eerst werd aangekondigd in 2013 tijdens een topontmoeting tussen de Chinese president Xi Jinping en de toenmalige Indonesische president Susilo Bambang Yudhoyono, is de ontwikkeling ervan terug te voeren tot 2007, toen de Bintangdelapan Group met mijnbouwwerkzaamheden van start ging in een concessie van 47 000 hectare in Morowali ([153]). De onderneming benaderde Chinese investeerders om te investeren in mijnbouwactiviteiten op het gebied van nikkel, aangezien China op dat moment de grootste markt was voor de uitvoer van Indonesisch nikkel.

(623) In 2009 richtten BDI en SDI een joint venture op om de mijnbouwsector in het gebied te ontwikkelen. De twee partijen vormden PT Sulawesi Mining Investment (SMI), actief in de productie en uitvoer van nikkelerts, voornamelijk naar China. SDI is een dochteronderneming van Tsingshan Steel Group, de uiteindelijke moedermaatschappij van de belangrijkste medewerkende producenten-exporteur, IRNC. Anderzijds is BDI een dochteronderneming van Bintang Delapan Group, een conglomeraat waarin mijnbouwbedrijven zijn opgenomen met grote nikkelertsafzettingen in Indonesië.

(624) De huidige aandeelhouders van IMIP zijn SDI (49,7 %), BDI (25 %) en SMI (25,3 %). SMI werd aandeelhouder in 2015.

(625) Tijdens de topontmoeting in oktober 2013 werd tussen SDI en BDI een overeenkomst ondertekend om IMIP op te richten. Tijdens de kruislingse controles op afstand heeft de Indonesische overheid bevestigd dat deze overeenkomst inderdaad werd gesloten. Zij voerde echter aan dat zij geen exemplaar van deze overeenkomst in haar bezit had. Bovendien weigerde tijdens het onderzoek ook IMIP om deze overeenkomst over te leggen.

(626) Tijdens diezelfde topontmoeting, op 2 oktober 2013, ondertekenden de oprichters-aandeelhouders BDI en SDI eveneens een investerings- en financieringsovereenkomst met het China-ASEAN Investment Cooperation Fund (CAF) om activiteiten te ontwikkelen in het Morowali Park ([154]). Het China-ASEAN Fund (CAF) is een offshore-aandelenfonds dat is goedgekeurd door de Staatsraad van de Volksrepubliek China en de nationale ontwikkelings- en hervormingscommissie. De oprichting van het fonds werd gesponsord door de Export-Import Bank of China en andere Chinese en internationale institutionele beleggers. Het CAF is toegespitst op investeringen in de sectoren infrastructuur, energie en natuurlijke hulpbronnen in de Asean-landen en vervult een voortrekkersrol om de "zuid-zuid-samenwerking" tussen China en opkomende markten te bevorderen, en bevordert de "naar buiten gerichte" strategie voor Chinese ondernemingen.

(627) Na de oprichting van de onderneming IMIP, heeft het Morowali Park zich in een snel tempo ontwikkeld. Achtereenvolgens werden infrastructuur, ondersteunende voorzieningen en fabrieken gebouwd. Tegen december 2017 werden de investeringen in het park geraamd op 6 miljard USD ([155]). IMIP is aandeelhouder in verschillende ondernemingen die in het park zijn gevestigd, onder meer de medewerkende producent-exporteur. IMIP is een verbonden onderneming van de producent-exporteur.

(628) Hoewel de Tsingshan Gropu een particuliere onderneming lijkt te zijn, volgt zij het beleid van de Chinese overheid nauwgezet en in Indonesië ook het beleid van Indonesische overheid als gevolg van het bilateraal samenwerkingskader. De voorzitter van Tsingshan Holding Group heeft gemeld: "elke actie die de onderneming heeft ondernomen, houdt nauw verband met de nationale strategie en de structurele hervorming van de Chinese economie" ([156]). Voorts heeft Tsingshan Steel Group ([157]) gemeld dat de groep het Chinese "BRI" actief heeft uitgevoerd door het tempo voor de ontwikkeling van de internationale strategie op te voeren en in Indonesië en andere landen grote bedrijvenparken te bouwen. Tot slot hebben onafhankelijke bronnen geschreven dat de Tsingshan Group "een groot aantal banden heeft met het provinciebestuur van Zhejiang" ([158]).

([153]) https://enterpriseasia.org/apea/indonesia/awards/id-2015/halim-mina/
([154]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1
([155]) Tenggara strategic Briefing paper: Belt and Road Initiative: What's in it for Indonesia?, https://tenggara.id/assets/source/Insights/BRI-Briefing-Paper-English.pdf
([156]) http://www.chinatoday.com.cn/english/report/2016-11/29/content_731597.htm
([157]) https://www.tssgroup.com.cn/en/tsingshan-became-a-newcomer-of-the-fortune-500/
([158]) https://pandapawdragonclaw.blog/2021/01/17/indonesia-morowali-industrial-park-how-industrial-policy-reshapes-chinese-investment-and-corporate-alliances/

(629) In haar jaarverslagen manifesteert IMIP zich als een proefgebied van deze economische samenwerking tussen Indonesië en China.

(630) Volgens het jaarverslag IMIP 2017 (blz. 1, 18 en 80) en de website van Eternal Tsingshan Group: "Op 3 oktober, in aanwezigheid van de Chinese President Xi Jinping en de toenmalige Indonesische president Susilo Bambang Yudhoyono, hebben de eigenaar van de Chinese Tsingshan Group Xiang Guangda en de eigenaar van de Indonesische Bintang Delapan Group Halim Mina een samenwerkingsovereenkomst ondertekend voor de oprichting van de onderneming Indonesia Morowali Industrial Park ("IMIP") en het eerste project in het gebied". In hetzelfde verslag wordt gesteld: "de Indonesische president Joko Widodo en alle niveaus van de centrale, provinciale en districtsbesturen besteden veel aandacht aan, steunen en stimuleren de aanleg van het IMIP".

(631) Een ander verband tussen IMIP en de twee overheden is dat de activiteiten en het mandaat van de onderneming moeten voldoen aan de bijzondere bepalingen inzake bedrijventerreinen, zodat de onderneming een beroep kan doen op de onderliggende voordelen en haar specifieke taak kan uitvoeren in het kader van de ruimere preferentiële beleidsmaatregelen die door de overheden worden aangereikt. IMIP treedt op binnen het kader van de bilaterale samenwerking tussen Indonesië en China om een van de overeengekomen strategische projecten uit te voeren, namelijk de ontwikkeling van de nikkelertsverwerkende industrie in het Morowali Park. Derhalve handelt de onderneming binnen het toepassingsgebied van de belangrijkste documenten van de bilaterale samenwerking.

(632) Wettelijk loopt de formele band met beide overheden en het toezicht op de uitvoering van het overheidsbeleid via het vergunningenstelsel waarin is voorzien in de Indonesische besluiten inzake bedrijventerreinen, d.w.z. het toepasselijke Overheidsbesluit 142/2015. Artikel 1.7 verwijst naar de vestigingsvergunning voor bedrijventerreinen ("IUKI"), een door de overheid toegekende vergunning om een bedrijventerrein te ontwikkelen en te beheren. In de artikelen 12 en volgende van hoofdstuk IV van Overheidsbesluit 142/2015 worden de regels uiteengezet om de IUKI van de overheid te verwerven. Het besluit voorziet ook in de oprichting van het comité Bedrijventerreinen, een organisatie die door de minister wordt gevormd en die als taak heeft om bijstand te verlenen bij de uitvoering van beleidsmaatregelen voor de ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen (punt 1.10). Hoofdstuk XII van Overheidsbesluit 142 bevat een lijst van administratieve sancties, evenals de betrokken procedure indien de beheersmaatschappijen de desbetreffende regelgeving niet naleven.

(633) Tot slot is er openbaar beschikbaar bewijs dat IMIP regelmatige contacten onderhoudt met de Indonesische en Chinese overheidsinstanties, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de vergadering die op 3 maart 2017 plaatsvond tussen het Ministerie van Industrie, de CEO van Tsingshan, de Chinese ambassadeur in Indonesië en IMIP om de ontwikkeling van het Morowali Industrial Park te bespreken ([159]). Een ander voorbeeld betreft een bijeenkomst die in juli 2019 plaatsvond tussen de CEO van Tsingshan en de president van Indonesië om verslag uit te brengen over de ontwikkeling van Tsingshans investeringen in het park en over de stand van zaken met betrekking tot activiteiten van IMIP ter bevordering van industriële investeringen in het park ([160]).

(634) Uit deze formele procedures die wijzen op een nauwe band tussen IMIP en de twee overheden, evenals het bilateraal samenwerkingskader en meer in het bijzonder de overeenkomst van oktober 2013 die de Indonesische overheid en IMIP weigerden te verstrekken, en waarop de Commissie haar gevolgtrekkingen overeenkomstig artikel 28 van de basisverordening baseert, blijkt dat IMIP geen particuliere onderneming is die het Morowali Park volgens marktbeginselen beheert. Integendeel, IMIP heeft tot taak uitvoering te geven aan de overkoepelende beleidsdoelstelling van de Indonesische overheid en de Chinese overheid om de vestiging en ontwikkeling van de roestvrijstaalsector, en met name IRNC, te bevorderen met het oog op de succesvolle uitvoering van dit prioritaire project dat tussen beide overheden is overeengekomen.

(635) Daarnaast merkt de Commissie op dat IMIP ook de aankoop van grond faciliteert voor de ondernemingen die in het Morowali Park zijn gevestigd en alle andere prikkels die in hoofdstuk VIII van Overheidsbesluit 142/2015 zijn uiteengezet (zie punt 4.8).

4.5.7. *Andere bilaterale administratieve mechanismen voor de uitvoering van de bilaterale samenwerking*

(636) Naast IMIP hebben de twee overheden een aantal bilaterale administratieve organen in het leven geroepen die belast zijn met de uitvoering van en het toezicht op verschillende overeenkomsten die sinds 2005 werden gesloten om hun samenwerking te bezegelen.

([159]) https://kemenperin.go.id/artikel/17208/Kunjungan-Chairman-Tsingshan-Holding-Group-Tiongkokhttps://kemenperin.go.id/artikel/17208/Kunjungan-Chairman-Tsingshan-Holding-Group-Tiongkok

([160]) https://www.etsingshan.com/Art/Art_14/Art_14_196.aspx

(637) Specifiek met betrekking tot het Morowali Park hebben de twee regeringen zoals hierboven uiteengezet op 2 oktober 2013 een overeenkomst ondertekend over geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken in Indonesië. Artikel IV voorzag in een specifiek "samenwerkingsmechanisme" tussen de partijen: "De twee aangewezen overheden zullen het samenwerkingsmechanisme opzetten, dat bestaat uit: a. het intergouvernementeel coördinatiecomité voor de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken; b. het coördinatiecomité van lokale overheden, en c. ontwikkelingsmaatschappijen voor industrieparken".

(638) Met het oog op de uitvoering van deze overeenkomst heeft Indonesië Overheidsbesluit 432/M-IND/kep/7/2014 uitgevaardigd. Hierdoor werd aan Indonesische zijde een specifiek team opgericht, namelijk het samenwerkingsteam voor de Chinees-Indonesische geïntegreerde bedrijventerreinen ("KIT Indonesia"). KIT Indonesia is bevoegd voor het verstrekken van "richtsnoeren over de uitvoering van de overeenkomst tussen de regering van Indonesië en de regering van de VRC inzake de geïntegreerde Indonesisch-Chinese bedrijventerreinen" en voor de "verslaglegging over de uitkomst van de voorbereidingen voor de uitvoering van de overeenkomst tussen de regering van Indonesië en de regering van de VRC inzake de geïntegreerde Indonesisch-Chinese bedrijventerreinen". Verder heeft het "team Beleidsondersteuning de plicht om de coördinatie te verzorgen en het beleidsmateriaal en de voorzieningen in het kader van de oprichting van geïntegreerde Indonesisch-Chinese bedrijventerreinen voor te bereiden."

(639) De Commissie heeft de Indonesische overheid verzocht om aan te geven welke vooruitgang is geboekt op dit gebied en om ondersteunende documenten over te leggen over de ontwikkeling van dit samenwerkingsmechanisme. De Indonesische overheid gaf louter als antwoord dat het team dat op grond van Besluit 432/M-IND/KEP/7/2014 werd opgericht geen zinvolle beleidsmaatregelen op gang had gebracht, maar ze verstrekte geen bijkomende documenten.

(640) Wegens het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid kon de Commissie geen relevante informatie krijgen over de totstandbrenging van dit specifieke bilaterale comité aan Chinese zijde. Uit het bewijsmateriaal in het dossier bleek echter dat het de bedoeling van de Chinese overheid was om een dergelijk comité op te richten, zoals blijkt uit de gezamenlijke verklaring van 2015 inzake de versterking van het alomvattende strategisch partnerschap tussen de VRC en de Republiek Indonesië, waarin werd verklaard dat "beide overheden beloofden de aanleg van de geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken te versnellen en zo spoedig mogelijk het intergouvernementele coördinatiecomité op te richten ([161])".

(641) In elk geval bleek uit het bewijsmateriaal in het dossier voorts dat Indonesië en China andere gezamenlijke administratieve organen hadden opgericht, waarin het beheer en de uitvoering van het Morowali Park aan bod kon komen. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het gemengd comité voor bilaterale samenwerking tussen China en Indonesië en het gemengd stuurcomité voor de ontwikkeling van regionale uitgebreide economische corridors tussen China en Indonesië, waar zowel "BRI"-samenwerkingsprojecten als projecten met betrekking tot uitgebreide economische corridors worden besproken. Beide houden ook verband met het Morowali Park.

(642) Wegens het gebrek aan medewerking van de Chinese overheid en de slechts gedeeltelijke medewerking van de Indonesische overheid op dit gebied, moest de Commissie zich baseren op de beschikbare gegevens. Op grond van de publieke verklaringen die erop gericht zijn entiteiten op te richten om intergouvernementele coördinatie tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid mogelijk maken, de weigering door beide overheden om enig document in dit verband over te leggen en het bestaan van meerdere gemengde comités tussen de Chinese overheid en de Indonesische overheid, heeft de Commissie geconcludeerd dat er bilaterale uitvoeringsmechanismen aanwezig waren die belast waren met de beoordeling van de succesvolle ontwikkeling van en het toezicht op het Morowali Park voor het nikkelertsverwerkingsproject. Via deze uitvoeringsmechanismen kan de Indonesische overheid ervoor zorgen dat de Chinese overheid haar verbintenissen nakomt, onder meer de verstrekking van preferentiële ondersteuning aan de ondernemingen in het Morowali Park, teneinde het economische welslagen van dat project te waarborgen.

([161]) Gezamenlijke verklaring inzake de versterking van het alomvattende strategisch partnerschap tussen de Volksrepubliek China en de Republiek Indonesië, beschikbaar op https://www.mfa.gov.cn/ce/ceindo/eng/zgyyn/zywx/t1249223.htm

4.5.8. *Juridische beoordeling*

(643) De nauwe samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid op het grondgebied van het land van uitvoer heeft geleid tot de oprichting en exploitatie van het Morowali Park. De overheden van Indonesië en China hebben hun middelen gebundeld om voor de ondernemingen die in dit park produceren gunstige voorwaarden te scheppen, die hun voordelen opleveren. Deze bundeling van middelen via een dergelijke nauwe samenwerking dient een gemeenschappelijk doel en komt ten goede aan een gemeenschappelijke begunstigde, namelijk de IRNC Group.

(644) Ingevolge artikel 1.1, onder a), van de SCM-overeenkomst, is er alleen sprake van een subsidie indien een overheid — of een overheidsinstantie — een financiële bijdrage levert binnen het grondgebied van het WTO-lid.

(645) In haar opmerkingen van 21 oktober 2021 verwees de Chinese overheid naar haar standpunt in de zaak AS656 ([162]), en voerde zij aan dat een grensoverschrijdend subsidieonderzoek in strijd is met zowel de SCM-overeenkomst als de EU-basisverordening. Onder verwijzing naar de artikelen 1 en 2 van de SCM-overeenkomst argumenteerde de Chinese overheid dat financiële bijdragen aan entiteiten buiten het grondgebied van de subsidieverlenende staat niet kunnen worden aangemerkt als subsidie in de zin van de SCM-overeenkomst, aangezien er sprake is van een subsidie indien "een overheid of een overheidsinstantie een financiële bijdrage levert binnen het grondgebied van een lid" en een subsidie slechts specifiek is als ze wordt toegekend aan een entiteit "binnen het grondgebied van de subsidieverlenende autoriteit". De Chinese overheid verwees verder naar artikel 2 van de basisverordening en stelde dat het begrip "overheid" daarin wordt gedefinieerd als "elke overheidsinstantie op het grondgebied van het land van oorsprong of van uitvoer". Zij haalde ook artikel 4.2 van de basisverordening aan, waarin een subsidie als specifiek wordt aangemerkt als deze wordt verleend "aan een onderneming of bedrijfstak... binnen het rechtsgebied van de subsidieverlenende autoriteit." Op basis daarvan concludeerde de Chinese overheid dat dit onderzoek niet kon worden uitgebreid tot buiten het grondgebied en het rechtsgebied van Indonesië en dat geen enkele handeling van de Chinese overheid als basis kon dienen om vast te stellen of er sprake was van subsidies van de Indonesische overheid.

(646) De Commissie stelde dat deze opmerkingen betrekking hebben op de vraag of de Chinese overheid op grond van de SCM-overeenkomst verantwoordelijk is voor het verlenen van subsidies voor de productie van goederen in het buitenland, die naar derde WTO-leden worden uitgevoerd. Zij gaan echter niet in op de afzonderlijke vraag of, in specifieke gevallen, de overheid van het land van uitvoer krachtens de SCM-overeenkomst verantwoordelijk is voor het pro-actief nastreven, erkennen en aannemen als zijnde van haarzelf van dergelijke subsidies ten gunste van de aldaar vervaardigde producten.

(647) Zoals vastgesteld in zaak AS656 ([163]), houdt het begrip "de overheid [...] levert" in artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening, en in artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst, onder meer geïnterpreteerd in het licht van artikel 11 van de door de ILC opgestelde artikelen inzake de aansprakelijkheid van staten voor een internationaal onrechtmatige daad ("ILC-artikelen") in dat de financiële steun die door de Chinese overheid wordt toegekend aan Indonesische producenten-exporteurs in het Morowali Park in Indonesië kan worden toegerekend aan de Indonesische overheid.

(648) Op grond van artikel 11 van de ILC-artikelen kan gedrag worden toegerekend aan een staat "indien en voor zover die staat het betrokken gedrag als het zijne erkent en aanneemt". De toelichting bij het ontwerp van de ILC-artikelen bevestigt dat de zinsnede "het gedrag in kwestie erkent en als het zijne aanneemt" bedoeld is om een onderscheid te maken tussen gevallen van erkenning en aanneming en gevallen van loutere ondersteuning of onderschrijving. In die zin kan gedrag in het algemeen niet aan een staat worden toegerekend op grond van artikel 11, waarbij een staat het feitelijke bestaan van het gedrag louter erkent of hierover zijn mondelinge goedkeuring uitspreekt.

([162]) Uitvoeringsverordening (EU) 2020/776 van de Commissie van 12 juni 2020 tot instelling van definitieve compenserende rechten op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/492 van de Commissie tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte (PB L 189 van 15.6.2020, blz. 1).

([163]) Uitvoeringsverordening (EU) 2020/776 van de Commissie van 12 juni 2020 tot instelling van definitieve compenserende rechten op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/492 van de Commissie tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde geweven en/of gestikte stoffen van glasvezels van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Egypte (PB L 189 van 15.6.2020, blz. 1).

(649) Bovendien kan het erkennen of aannemen van het gedrag door een staat uitdrukkelijk kenbaar worden gemaakt of worden afgeleid uit het gedrag van de desbetreffende staat (zoals gevallen waarin de staat op zijn minst op de hoogte is van en heeft ingestemd met het gedrag in kwestie). In elk geval moet de handeling van erkennen en aannemen, ongeacht of deze mondeling of via gedrag geschiedt, duidelijk en ondubbelzinnig zijn. Bijgevolg vereist artikel 11 van de ILC-artikelen een concreet onderzoek van het gedrag van het land van uitvoer waaruit blijkt dat dit land het gedrag van een buitenlandse overheid als het zijne heeft erkend en aangenomen.

(650) In dit verband zal de Commissie onderzoeken of, in plaats van het rechtstreeks verlenen van subsidies, het gedrag van de buitenlandse overheid (d.w.z. de Chinese overheid bij de toekenning van preferentiële leningen) moet worden toegerekend aan het land van uitvoer (d.w.z. de Indonesische overheid) dat deze subsidies onrechtstreeks heeft verleend via de buitenlandse overheid, zoals door beide overheden overeengekomen. Er moet een aantoonbaar of expliciet verband worden vastgesteld tussen de Indonesische overheid en de acties van de Chinese overheid om de overeengekomen preferentiële steun te verlenen aan de producenten-exporteurs in Indonesië. In dat geval zou de Indonesische overheid verantwoordelijk zijn voor het actief nastreven, erkennen en aannemen als zijnde van haarzelf van dergelijke subsidies ten gunste van de in Indonesië vervaardigde producten.

(651) De Commissie was daarom gerechtigd te controleren of de aan de IRNC Group verstrekte middelen konden worden gekwalificeerd als door de Chinese overheid verleende, tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies in de zin van de artikelen 2, 3 en 4 van de basisverordening.

4.5.8.1. Financiële bijdrage van een overheid of overheidsinstantie

(652) In artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening wordt bepaald dat er alleen sprake is van subsidiëring indien de overheid in het land van oorsprong of in dat van uitvoer een financiële bijdrage levert. Evenzo wordt in artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst bepaald dat een subsidie wordt geacht te bestaan "indien een overheid of een overheidsinstantie een financiële bijdrage levert".

(653) De Indonesische overheid heeft de IRNC Group nikkelerts, grond en een aantal bijkomende subsidies verstrekt. Deze subsidies worden derhalve rechtstreeks door de Indonesische overheid verleend en beheerd.

(654) Sinds de aanvang van de bilaterale samenwerking met de gezamenlijke verklaring van Indonesië en China in 2005 en het memorandum van overeenstemming over samenwerking inzake infrastructuur en natuurlijke hulpbronnen overeenkomstig de overwegingen 563 en volgende, heeft de Indonesische overheid de Chinese overheid actief aangespoord om financiële steun te verlenen aan ondernemingen in Indonesië, door specifiek bij te dragen tot de totstandbrenging en ontwikkeling van de roestvrijstaalsector in Indonesië via het Morowali Park. Dit is duidelijk vermeld in het Indonesisch-Chinees actieplan van 2010, namelijk in het hoofdstuk over "Investeringssamenwerking" (zie overweging 563). De samenwerking werd verder kracht bijgezet door drie documenten die in 2011 door de Indonesische overheid en de Chinese overheid werden ondertekend (zie de overwegingen 548 en volgende). In de overeenkomst van 29 april 2011 (overweging 566) kwamen de overheden "*overeen hun respectieve financiële en verzekeringsinstellingen aan te moedigen om voorrang te verlenen aan financierings- en verzekeringsondersteuning voor deze projecten*", met inbegrip van de staalindustrie en industrieparken (zoals Morowali). De Indonesische overheid heeft China via haar Dienst Coördinatie Investeringen (BKPM) uitdrukkelijk verzocht om te investeren in de nikkelverwerking in Zuidoost-Sulawesi, d.w.z. waar het Morowali Park is gevestigd (zie overweging 603).

(655) 2013 was een cruciaal jaar voor de intensivering van de samenwerking. De Indonesische overheid en de Chinese overheid ondertekenden het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China, waarin de belangrijkste gebieden voor samenwerking werden vastgesteld, onder meer de metaalverwerkende industrie, nikkelprojecten en industrieparken, en dat Chinese ondernemingen en financiële instellingen aanmoedigde om bij te dragen aan de ontwikkeling van economische corridors en specifieke prioritaire projecten (zie de overwegingen 604 en 609). De samenwerking werd in oktober 2013 op het hoogste politieke niveau bezegeld met een bezoek van de Chinese president aan de Indonesische president.

(656) Het Morowali Park wordt beheerd door de onderneming IMIP, zoals eerder uiteengezet. Deze Chinees-Indonesische onderneming werd formeel opgericht in 2013 en werd in 2016 door de Indonesische overheid formeel erkend als een nationaal strategisch project en door de Chinese overheid als een project voor een buitenlands investeringsgebied in het kader van het Chinese "BRI". Deze formele erkenningen door de overheid houden in dat de onderneming optreedt om staatsbeleid uit te voeren en dat zij onderworpen is aan specifieke regelgeving en controles bij het vervullen van haar taken van algemeen belang. Hieruit blijkt al dat IMIP niet louter een particuliere onderneming is, maar een uiting van de overeenkomst tussen de twee overheden om hun samenwerking voor de ontwikkeling van de nikkelertsverwerkende industrie in het Morowali Park ten behoeve van de IRNC Group uit te voeren. Dit wordt bevestigd door IMIP zelf, die aangaf een pilootproject van de bilaterale samenwerking te zijn.

(657) Verder is IMIP een entiteit die nauwe banden onderhoudt met de hoogste politieke niveaus in China en Indonesië, zoals blijkt uit de goedkeuring door de respectieve presidenten, die in oktober 2013 aanwezig waren bij de ondertekening van de oprichtingsovereenkomst. Opmerkelijk is dat zowel de Indonesische overheid als IMIP herhaaldelijk hebben geweigerd om deze overeenkomst te verstrekken. Gezien het gebrek aan medewerking op dit gebied van de Indonesische overheid en van IMIP, heeft de Commissie op grond van artikel 28, lid 1, van de basisverordening geconcludeerd dat die overeenkomst ook specifieke bewijs bevatte van het feit dat IMIP door de twee overheden was belast met de uitvoering van het nikkelertsproject als een van de door de overheden overeengekomen strategische projecten. Bovendien is IMIP op grond van Overheidsbesluit 142/2015 onderworpen aan de voorschriften inzake vergunningverlening en toezicht door de Indonesische overheid om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit zijn erkenning als bedrijventerrein.

(658) Op basis van al deze elementen heeft de Commissie geconcludeerd dat het Morowali Park en IMIP een teken zijn van het gezamenlijke beheer van het nikkelertsverwerkingsproject door de Indonesische en de Chinese overheden ten gunste van de IRNC Group.

(659) De Indonesische overheid en de Chinese overheid hebben ook gezamenlijke administratieve en samenwerkingsorganen in het leven geroepen die verantwoordelijk waren voor de vlotte uitvoering van de bilaterale samenwerking, onder meer via het Morowali Park en IMIP. Daaronder bevonden zich in het bilaterale samenwerkingsteam in het kader van de Chinees-Indonesische overeenkomst inzake geïntegreerde Indonesische industrieparken overheidsvertegenwoordigers die waren verkozen door de Indonesische overheid (KIT Indonesia) en, op grond van gevolgtrekkingen overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening, met name het bilateraal samenwerkingskader, ook door de Chinese overheid.

(660) Het bundelen van krachten door de Indonesische en de Chinese overheden diende meerdere doelen.

(661) Vanuit Indonesisch oogpunt was het doel China ertoe aan te zetten investeringen, knowhow en kapitaal in te brengen om de hele waardeketen van de roestvrijstaalsector te ontwikkelen en zo de toegevoegde waarde van de grote nikkelertsreserves voor het land te maximaliseren. Indonesië kon dit doel niet alleen bereiken en moest dus een beroep doen op Chinese samenwerking en ondersteuning. De Indonesische overheid maakte gebruik van haar bevoorrechte positie dat zij over grote nikkelertsreserves beschikte die de Chinese industrie zo hard nodig had, om de Chinese overheid ertoe te bewegen actief bij te dragen aan de voor dit specifieke project noodzakelijke steun. Zoals hierboven is geconcludeerd, legde de Indonesische overheid als extra stimulans de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs als een bijkomende prikkel op tafel.

(662) Vanuit Chinees perspectief had de Chinese overheid gezien de situatie weinig andere keuze dan in te gaan op het Indonesische verzoek. De Chinese roestvrijstaalsector was al enige tijd aangewezen op de invoer van Indonesisch nikkelerts, dat wat de kwaliteit betreft perfect aansloot bij de technologie en de productieprocessen van zijn industrie. Dit wordt bevestigd door de statistieken inzake uitvoer naar China in de tabellen 1 en 2. De wijziging van het beleid van de Indonesische overheid door de binnenlandse waardeketen te versterken door de uitvoer van nikkelerts te verbieden, bracht de Chinese productie van roestvrij staal in gevaar. De Chinese industrie heeft geprobeerd nikkelerts uit de Filipijnen te halen, maar deze poging is mislukt. Daarom stemde China ermee in het bilateraal samenwerkingskader met Indonesië aan te gaan.

(663) Gezien de geleidelijke verdieping van de samenwerking, maakte de Chinese overheid gebruik van haar "BRI" om voorrang te verlenen aan dit project en de overeenkomstige preferentiële financiering en andere steun te verstrekken. Volgens het dertiende vijfjarenplan van het ministerie van Handel voor de ontwikkeling van de buitenlandse handel, is een van de belangrijkste taken binnen het "BRI" het intensiveren van de samenwerking op handelsgebied met landen in het kader van het "BRI" om de uitvoer te bevorderen en uit te breiden, zoals blijkt uit de volgende verklaring: "Stabiliseren van de uitvoer van rendabele producten, zoals arbeidsintensieve producten, naar bovengenoemde landen, benutten van de mogelijkheden om infrastructuur voor die landen aan te leggen en bevorderen van de uitvoer van grote totaalpakketten van uitrusting, technologieën, normen en diensten. Aanpassen aan de trend van transformatie en modernisering van bedrijfstakken van deze landen en de uitvoer van elektrome-

chanische en hightechproducten bespoedigen. […] Intensiveren van de expansie van de opkomende markten en, na grondige evaluatie van de economische dimensie, de groeisnelheid, de beschikbare hulpbronnen, het risiconiveau en andere factoren, selecteren van meerdere opkomende markten voor primaire expansie. Uitbreiden van de uitvoer van geavanceerde technische uitrusting en bevorderen van de uitvoer van kwalitatief hoogwaardige en verhoudingsgewijs rendabele bedrijfstakken en producten."

(664) De geplande maatregelen om deze doelen te verwezenlijken omvatten de "ontwikkeling van economische en technologische ontwikkelingszones op staatsniveau en van verschillende industrieparken". Het Morowali Park past binnen dit kader. Verder "Concentreren op landen met goede hulpbronnen, sterke ondersteunende capaciteiten en een groot marktpotentieel langs de "Belt and Road", verder verbeteren van het samenwerkingsmechanisme voor investeringen met andere landen, versterken van de coördinatie versterken […] en ordelijk bevorderen van de uitvoer van rendabele productiecapaciteit, voorkomen van overhaaste en ongeordende concurrentie […] aanmoedigen van rendabele staalbedrijven om staalproductielocaties, verwerkingsbedrijven en distributiecentra op te zetten in het buitenland, aansturen van de uitvoer van geavanceerde uitrusting, technologie en beheer" ([164]). De overeenkomst met Indonesië, dat rijk is aan hulpbronnen, sluit naadloos aan bij deze doelstelling.

(665) Bovendien is in het dertiende vijfjarenplan inzake aanpassing en verbetering van de staalindustrie aangegeven dat China "rendabele staalbedrijven [zal] aanmoedigen om staalproductielocaties, verwerkingsbedrijven en distributiecentra op te zetten in het buitenland, en de uitvoer van geavanceerde uitrusting, technologie en beheer [zal] aansturen." Hieruit blijkt opnieuw een beleidsvoorkeur van de Chinese overheid ten gunste van staalindustrieën met een hoge toegevoegde waarde, zoals de roestvrijstaalsector.

(666) De buitenlandse zones zoals die in het Morowali Park dienen dus verscheidene strategische doelen, ook voor China. In de eerste plaats helpen ze om de vraag naar machines en uitrusting van Chinese makelij te vergroten. Ten tweede kunnen Chinese ondernemingen door in het buitenland te produceren en naar Europa of Noord-Amerika uit te voeren, handelsfricties en handelsbelemmeringen voor uitvoer uit de VRC vermijden (er zijn al antidumping-maatregelen van toepassing voor de invoer van roestvrijstaalproducten uit China, en het marktaandeel voor invoer uit China is zo goed als verwaarloosbaar). Ten derde helpen zij China zijn eigen binnenlandse herstructurering een impuls te geven en intern activiteiten op een hoger niveau van de waardeketen te ontplooien ([165]).

(667) De Chinese investeerder Tsingshan Group, de belangrijkste investeerder in de IRNC Group, heeft uitdrukkelijk bevestigd dat zij het Chinese BRI actief heeft uitgevoerd (zie overweging 628).

(668) Uit het voorgaande volgt dat de Indonesische overheid China heeft aangespoord om onder meer preferentiële financiering te verlenen aan producenten van roestvrij staal via nauwe samenwerking in het Morowali Park. Zoals hierboven uiteengezet had de Chinese overheid weinig andere keuze dan de bilaterale samenwerking aan te gaan, met inbegrip van het verlenen van financiële steun, en zij heeft voor de financiering van dit project gebruik gemaakt van het BRI-kader dat, zoals uit eerdere zaken is gebleken ([166]), door de Chinese overheid wordt gebruikt om preferentiële financiering te verstrekken aan Chinese ondernemingen.

(669) Onder deze omstandigheden was de Commissie van oordeel dat de uitdrukking "de overheid […] levert" ("by the government") in artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening, niet alleen maatregelen moet omvatten die rechtstreeks van de Indonesische overheid afkomstig waren, maar ook die maatregelen van de Chinese overheid die op grond van het beschikbare bewijsmateriaal aan de Indonesische overheid kunnen worden toegerekend.

(670) Vanaf de aanvang van de samenwerking in 2005 heeft de Indonesische overheid de Chinese financiële ondersteuning proactief nagestreefd om haar nikkel-en downstreambedrijfstakken te stimuleren, wat concreet vorm kreeg in het Morowali Park. Zoals hierboven uitvoerig beschreven, met name in de overeenkomsten van 2011 en 2013 tussen Indonesië en China en in de Chinese bepalingen over de uitvoering van OBOR en van het staalbeleid, maakte het verlenen van preferentiële financiering integraal deel uit van de overeenkomst tussen Indonesië en China. Zo wordt in de overeenkomst van 2011 gesteld dat "de partijen overeenkomen *hun respectieve financiële en verzekeringsinstellingen aan te moedigen om voorrang te verlenen aan financierings- en verzekeringsondersteuning voor deze projecten*." In punt 5.2.1 van het Indonesisch-Chinese programma staat vermeld dat "*Chinese financiële instellingen worden aangemoedigd om financiering te ondersteunen* voor investeringen en projectopbouw die door met Chinese middelen gefinancierde ondernemingen in Indonesië worden ondernomen." De overeenkomst werd bezegeld tijdens een topontmoeting in 2013, in aanwezigheid van de toenmalige Indonesische president Susilo Bambang Yudhoyono en de Chinese president Xi Jinping. Uit het vijfjarig ontwikkelingsprogramma voor economische en handelssamenwerking tussen Indonesië en China van 2013 blijkt duidelijk dat de Indonesische overheid de Chinese preferentiële steun heeft erkend en goedgekeurd, ook voor industrieparken zoals het Morowali Park.

([164]) Punt IV — 8 van het dertiende vijfjarenplan inzake aanpassing en verbetering van de staalindustrie.

([165]) D. Brautigam & Xiaoyang Tang; Going Global in Groups: Structural transformation and China's Special Economic Zones overseas, World Development Vol. 63, 2014, blz. 78-91.

([166]) SGV-antisubsidieonderzoek en bandenzaak (punten 4.3.3 en 3.7).

(671) De kenmerken van het Chinese "BRI" zijn algemeen bekend. In de artikelen 30 tot en met 36 van de richtsnoeren van de Staatsraad inzake de bevordering van de internationale samenwerking op het gebied van productiecapaciteit en vervaardiging van uitrusting van 13 mei 2015, wordt alle beleidsondersteuning vermeld die ondernemingen "die zich naar het buitenland begeven" kunnen ontvangen. Daartoe behoren budgettaire en fiscale steunmaatregelen, leningen tegen gunstige voorwaarden, financiële steun in de vorm van gesyndiceerde leningen, exportkredieten en projectfinanciering, kapitaaldeelnemingen en tot slot exportkredietverzekeringen. In artikel 31 ervan worden "leningen tegen gunstige voorwaarden" genoemd die "ondernemingen moeten ondersteunen om deel te nemen aan de uitvoer van grote totaalpakketten van uitrusting, het binnenhalen van projecten en grootschalige investeringsprojecten". In de praktijk heeft dit beleid geleid tot talrijke preferentiële financieringsregelingen door banken of het specifiek opgerichte "Silk Road Fund" overeenkomstig artikel 35 van de richtsnoeren, zoals recentelijk door de Commissie is vastgesteld in een andere zaak ([167]).

(672) Aangezien de president van Indonesië zich er ongetwijfeld van bewust was dat het Chinese "BRI" gepaard gaat met grootschalige staatsfinanciering door middel van preferentiële financiering en andere financiële instrumenten (zie de overwegingen 577 tot en met 589), werd deze preferentiële financiering door de Chinese overheid op het hoogste politieke niveau eenduidig erkend en aangenomen door het gezamenlijk opzetten van Morowali Park.

(673) Het feit dat Indonesië de preferentiële financiering van China proactief heeft nagestreefd als een van de belangrijkste punten van de bilaterale samenwerking bevestigt dat de door de Chinese overheid verleende preferentiële steun moet worden toegerekend aan de Indonesische overheid. Dit onderbouwt de conclusie dat de Indonesische overheid de Chinese preferentiële financiering als haar eigen financiering heeft erkend en aangenomen. Dit is onder meer gebaseerd op artikel VI van de bilaterale overeenkomst van 2011 en artikel 5.2.1 van het Indonesisch-Chinese programma. De Indonesische overheid stemde er ook mee in dat China het Morowali Park en IMIP zou aanmerken als een "buitenlands investeringsgebied" op grond van zijn wetgeving voor het BRI-initiatief, en stelde daar op haar beurt de formele binnenlandse erkenning van dit project als nationaal strategisch project tegenover overeenkomstig de Indonesische wet. Omdat "buitenlandse investeringsgebieden" een vehikel van het "BRI" zijn en omdat dit initiatief gebruikmaakt van preferentiële financiering, was het gevolg van die aanmerking van het Morowali Park en IMIP dat de IRNC Group ook in aanmerking kwam voor preferentiële leningen van Chinese beleidsbanken en preferentiële exportverzekeringsvoorwaarden. Zoals reeds in een aantal eerdere onderzoeken is vastgesteld ([168]), vindt de Chinese preferentiële financiering niet plaats op grond van vastomlijnde financieringsprogramma's met strikte kwalificatiecriteria, maar door vaststelling op het hoogste niveau van een aantal aangemoedigde bedrijfstakken ([169]). De officiële aanmerking van het Morowali Park en IMIP in Indonesië als buitenlands investeringsgebied voor Chinese ondernemingen, in vervolg op een overeenkomst tussen de twee overheden om financiering te ondersteunen, past perfect in het gebruikelijke Chinese patroon om preferentiële financiering te activeren via zijn beleidsbanken. Hieruit blijkt de gedeelde opvatting van Indonesië en China dat de Chinese overheid geen financiering tegen marktprijzen moest verstrekken, maar proactief staatssteun verleent, ook met het oog op het enorme investeringsbedrag dat nodig is en de daarmee gepaard gaande risico's dat projecten mislukken. Hieruit blijkt eens te meer welke voordelen en preferenties hun werden toegekend.

(674) Indonesië heeft de Chinese preferentiële maatregelen ten gunste van de in Indonesië gevestigde Chinese entiteiten dus duidelijk en ondubbelzinnig "geïdentificeerd" en "als eigen maatregelen erkend en aangenomen".

(675) Bovendien was de Indonesische overheid nauw betrokken bij de activiteiten van IMIP, die werd gekozen als vehikel om het Morowali Park te beheren, via het verlenen van vergunningen voor vestiging in het park en het faciliteren van de aankoop van grond (zie hieronder). Andere instrumenten van overheidsinterventie die even belangrijk zijn, zijn het vergunningenstelsel via de IUKI en de monitoringactiviteiten in de zin van Overheidsbesluit 142/2015 via het comité Bedrijventerreinen. Deze stellen de Indonesische overheid in staat om de activiteiten van ondernemingen die bedrijventerreinen beheren, zoals IMIP, nauw te controleren en te monitoren. Voorts waren er voortdurend Indonesische functionarissen aanwezig bij het bilaterale uitvoeringsmechanisme dat in 2014 werd opgezet in het kader van de bilaterale overeenkomst inzake geïntegreerde industrieparken (zie overweging 605). De Indonesische overheid was ook verantwoordelijk om IMIP als beheerder van het Morowali Park de formele status van in aanmerking komend bedrijventerrein te verlenen door de tijdelijke vergunning om onder die status te exploiteren af te leveren, en vervolgens te controleren of aan alle vereisten van de toepasselijke wetgeving en beleidsmaatregelen is voldaan teneinde een permanente vergunning af te leveren.

([167]) Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1690 van de Commissie tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde banden van oorsprong uit China (PB L 283 van 12.11.2018, blz. 1), overwegingen 409 tot en met 412).

([168]) Zoals Uitvoeringsverordening (EU) 2017/96 van de Commissie van 8 juni 2017 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/649 van de Commissie tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 146 van 9.6.2017, blz. 17).

([169]) Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1690 van de Commissie tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde banden van oorsprong uit China (PB L 283 van 12.11.2018, blz. 1), overweging 377.

(676) Wat meer bepaald de preferentiële financiering betreft, beschikt de Indonesische overheid over een toezichtprocedure om eventuele financiële stromen voor buitenlandse investeerders en buitenlands kapitaal te kunnen controleren, met inbegrip van de noodzaak om buitenlandse fondsen via plaatselijke Indonesische filialen te kanaliseren. Bovendien werden de fondsen in het geval van de specifieke leningen en financiële steun die aan de ondernemingen in de IRNC Group werden verleend, verstrekt door handelsbanken in staatsbezit (SOCB's) of beleidsbanken die in China waren gevestigd, terwijl de leningovereenkomsten die waren ondertekend door in Indonesië gevestigde ondernemingen ook voorzagen in zogenaamde "correspondentbanken". Deze bestonden uit lokale Indonesische vestigingen van de Chinese banken, die als tussenschakel moesten fungeren om de fondsen vanuit China te laten doorstromen naar de ontvangende ondernemingen in Indonesië. Derhalve kon de Indonesische overheid naar behoren toezicht houden op de overeengekomen financiële steun.

(677) Via deze mechanismen gaf Indonesië ook te kennen dat het de Chinese preferentiële financiering te gunste van de producenten van roestvrij staal in het Morowali Park volledig onderschreef en hierop nauw toezicht uitoefende.

(678) Uit het beschikbare bewijsmateriaal en ondanks het gebrek aan medewerking van de Indonesische en de Chinese overheid met betrekking tot dit deel van het onderzoek, volgt dat de preferentiële financiering door Chinese overheidsinstanties voor de IRNC Group kan worden toegerekend aan de Indonesische overheid als de overheid van het land van oorsprong of van dat van uitvoer overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening. Uit het bewijsmateriaal bleek dat de Indonesische overheid de preferentiële financiële steun van de Chinese overheid aan producenten van roestvrij staal in het Morowali Park proactief heeft nagestreefd en bijgevolg heeft goedgekeurd in overeenstemming met de overeengekomen verbintenissen om de roestvrijstaalsector in Indonesië te ontwikkelen en te ondersteunen.

(679) In dit verband heeft de Commissie verder opgemerkt dat de mogelijkheid voor overheden om indirect financiële bijdragen te leveren via particuliere entiteiten niet wordt uitgesloten door de basisverordening of de SCM-overeenkomst ([170]). Wanneer overheden particuliere lichamen een bepaald gedrag toevertrouwen of hen met dat gedrag belasten, moet er een "aantoonbaar verband" bestaan tussen het overheidsoptreden en het gedrag van het particuliere lichaam ([171]). In dit geval bestaat er een duidelijk en uitdrukkelijk verband tussen de bevorderingsmaatregelen van de VRC om de overeengekomen financiële steun te verstrekken aan de IRNC Group en de Indonesische overheid.

(680) Dientengevolge heeft de Commissie geoordeeld dat de door de Chinese overheid verstrekte preferentiële financiering aan de producenten-exporteurs van SSCR in het Morowali Park neerkomt op een financiële bijdrage van de Indonesische overheid in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), i), van de basisverordening ([172]).

4.5.8.2. Voordeel

(681) Vervolgens is de Commissie nagegaan of deze aan de Indonesische overheid toe te rekenen financiële bijdragen een voordeel opleverden voor de IRNC Group overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de basisverordening. Zij bracht in herinnering dat de IRNC-ondernemingen in Indonesië zakelijk actief waren en waren opgericht naar Indonesisch recht. Derhalve was het in beginsel passend te onderzoeken of deze ontvangers de financiering tegen betere voorwaarden ontvingen dan hen zouden zijn geboden op de Indonesische financiële markt. Zoals aangegeven in de overwegingen 732 en 733, heeft de Commissie dit punt gecontroleerd en was zij ervan overtuigd dat dit het geval was.

(682) De Commissie heeft echter ook rekening gehouden met de buitengewone omstandigheden van deze zaak. Er wordt op gewezen dat de producenten-exporteurs verbonden zijn met de Chinese moedermaatschappijen. Chinese overheidsinstanties verstrekten de preferentiële financiering na onderhandeling over en ondertekening van de desbetreffende documenten in de VRC, en de ontvangers ontvingen die financiering rechtstreeks of onrechtstreeks via het kanaal van hun moedermaatschappij in de VRC (intragroepsleningen). In de leningovereenkomsten werd gespecificeerd dat de fondsen zouden worden gebruikt voor de projecten in Indonesië. Door het opzetten van het bilateraal samenwerkingskader dat door de maatregelen van de Indonesische overheid op gang was gebracht om de Chinese smeltcapaciteit naar Indonesië over te brengen, heeft de Indonesische overheid getracht en aanvaard dat deze entiteiten preferentiële steun ontvingen, onder meer goedkope leningen overeenkomstig de Chinese wetgeving, d.w.z. onder Chinese voorwaarden. De Chinese overheidsinstanties verstrekten die financiering in overeenstemming met het in de VRC toegepaste beleid inzake preferentiële financiering.

([170]) Zie artikel 3, lid 1, punt a), iv), van de basisverordening en artikel 1.1, punt a), onder 1), iv), van de SCM-overeenkomst.

([171]) Verslag van de Beroepsinstantie, VS — DRAMs, (WT/DS296/AB/R), punt 112.

([172]) Overigens kunnen de feiten die in het geding zijn ook worden beschouwd vanuit de invalshoek van artikel 16 van de ILC-artikelen. De nauwe samenwerking tussen de Indonesische en de Chinese overheid resulteerde niet alleen in het erkennen en aannemen van Chinese handelingen door de Indonesische overheid, maar diende ook om feitelijke en potentiële door de EU opgelegde rechten op de uitvoer van het betrokken product vanuit Indonesië potentieel te ontwijken.

(683) De Commissie heeft derhalve geconcludeerd dat het erkennen en aannemen door de Indonesische overheid van de financiële bijdragen van de Chinese overheidsinstanties aan IRNC ook de preferentiële/voordeelaspecten daarvan omvatte. De Commissie heeft bijgevolg Chinese markttarieven vastgesteld voor de preferentiële financiering en dienovereenkomstig het voordeel berekend. Deze gegevens worden verder uitgewerkt in punt 4.6. De Commissie heeft geconstateerd dat deze redelijke aanpak resulteerde in lagere subsidiebedragen dan die welke voortvloeiden uit de toepassing van een hypothetische Indonesische benchmark.

4.5.8.3. Specificiteit

(684) Wat betreft het derde aspect, specificiteit, onderzocht de Commissie of die subsidies specifiek waren zoals vereist door artikel 4, leden 2 tot en met 4, van de basisverordening.

(685) De Indonesische overheid was, bij wege van erkennen en aannemen, de subsidieverlenende autoriteit wat de preferentiële financiering betreft. Met name heeft de Indonesische overheid de aanwijzing door de Chinese overheid van het Morowali Park en IMIP als een buitenlands investeringsgebied erkend en aangenomen, en heeft zij ingestemd met de volledige uitvoering van de bilaterale overeenkomst en andere bilaterale documenten ervan door onder meer de verstrekking door de Chinese overheid van preferentiële financiering.

(686) Deze subsidies waren beperkt tot ondernemingen die actief waren in het Morowali Park. De Commissie stelde bijgevolg vast dat het regionale subsidies waren in de zin van artikel 4, lid 3, van de basisverordening, en dat zij binnen het gebied van de bevoegdheden van de subsidieverlenende autoriteit vielen overeenkomstig artikel 4, leden 2 tot en met 4, van de basisverordening.

4.5.9. *Opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen*

(687) De klager, de Indonesische overheid, de Chinese overheid en de IRNC Group dienden opmerkingen in over de mededeling van de definitieve bevindingen betreffende de samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid.

4.5.9.1. Opmerkingen over de financiële bijdrage

(688) De Indonesische overheid en de IRNC Group voerden aan dat dit onderzoek, voor zover het betrekking heeft op subsidies voor de productie van het betrokken product die door een ander land dan het land van uitvoer worden verleend, inbreuk maakt op zowel de SCM-overeenkomst als de basisverordening. Volgens hen kon het antisubsidieonderzoek niet tot buiten het grondgebied en rechtsgebied van Indonesië worden uitgebreid.

(689) Verder herhaalde de Chinese overheid dat zij haar standpunt reeds kenbaar had gemaakt in het SGV-antisubsidieonderzoek. In de onderhavige zaak vatte de Chinese overheid overweging 646 op als een bevestiging dat de Commissie de zienswijze van de Chinese overheid deelt dat de SCM-overeenkomst niet gaat over de relatie tussen één overheid en in het buitenland gevestigde producenten.

(690) In die zin voerden de Chinese overheid en de IRNC Group aan dat financiële bijdragen aan entiteiten buiten het grondgebied van het bijdragende land volgens de artikelen 1 en 2 van de SCM-overeenkomst niet worden aangemerkt als subsidies in de zin van de SCM-overeenkomst. Meer in het bijzonder stelde de Indonesische overheid dat artikel 1.1, punt a), onder 1), i) t/m iv), van de SCM-overeenkomst ook melding maakt van "een overheid/overheidsinstantie" in elk van de leden in de aanhef die verwijzen naar dezelfde entiteit, en dat die verwijzingen niet zo kunnen worden geïnterpreteerd dat een overheid buiten het grondgebied van het land dat de financiële bijdrage levert daar ook onder zou vallen.

(691) De Indonesische overheid voegde daaraan toe dat de WTO-jurisprudentie artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst interpreteerde als een "uitputtende lijst" ([173]) die " definieert en in kaart brengt welk overheidshandelen in de zin van de SCM-overeenkomst neerkomt op een financiële bijdrage" ([174]) en "van meet af aan door zijn voorstanders was bedoeld om ervoor te zorgen dat niet alle overheidsmaatregelen die voordelen toekennen konden worden aangemerkt als subsidies" ([175]). Wat betreft de interpretatie van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-

([173]) Panelverslag, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353/R, aangenomen op 23 maart 2012, zoals gewijzigd door Verslag van de Beroepsinstantie WT/DS353/AB/R, DSR 2012:II, blz. 649, punt 7.955.

([174]) Verslag van de Beroepsinstantie, *United States — Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft (Second Complaint)*, WT/DS353/AB/R, aangenomen op 23 maart 2012, DSR 2012:I, blz. 7, punt 614.

([175]) Panelverslag, *US — Exports Restraints*, cit., punten 8.65 en 8.73.

overeenkomst via artikel 11 van de ILC-artikelen, waarnaar in de overwegingen 647 tot en met 650 wordt verwezen, herinnerde de Indonesische overheid aan de WTO-jurisprudentie inzake de interpretatie van de WTO-overeenkomsten ([176]). Vervolgens voerde ze aan dat de Commissie, door haar interpretatie van "de overheid [...] levert" in artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst als een mogelijke aanwijzing voor subsidieverlening aan andere overheden, woorden toevoegde die niet in de tekst van de SCM-overeenkomst voorkomen.

(692) De Indonesische overheid, de Chinese overheid en de IRNC Group voerden verder aan dat, aangezien de term "overheid" in artikel 2 van de basisverordening wordt gedefinieerd als "een overheid of overheidsinstantie op het grondgebied van het land van oorsprong of van uitvoer", de vermeende subsidies van de Chinese overheid niet binnen het toepassingsgebied van dit onderzoek konden vallen. Volgens de Chinese overheid en de IRNC Group zet artikel 4, lid 2, van de basisverordening deze zienswijze kracht bij door een verwijzing naar het "rechtsgebied van de subsidieverlenende autoriteit".

(693) De Commissie kon zich niet vinden in de bovenstaande argumenten. De Commissie merkte op dat de Indonesische overheid, de Chinese overheid en IRNC grotendeels dezelfde en voor sommige kwesties aparte argumenten aanvoerden. De Commissie analyseerde de overlappende punten gezamenlijk en behandelde de overige argumenten van elke partij afzonderlijk.

(694) De Commissie verwees bij aanvang naar de argumenten die zijn aangevoerd in zaak AS656, in het bijzonder in de overwegingen 685 en volgende, en in de overwegingen 709 en volgende, die reeds zouden volstaan om de argumenten van deze partijen af te wijzen. Niettemin verschafte de Commissie de volgende verduidelijking om haar standpunt verder te onderbouwen.

(695) Wat de interpretatie van de WTO-bepalingen en de bepalingen van de basisverordening betreft, merkte de Commissie op dat de partijen niet hadden verwezen naar de relevante WTO-jurisprudentie. De WTO-Beroepsinstantie oordeelde in de zaak US-Gasoline ([177]) dat het WTO-recht niet geheel los van het algemeen internationaal recht kan worden gelezen. De algemene internationale rechtsbeginselen maken derhalve deel uit van de WTO-rechtsorde, die geen in zichzelf gekeerde rechtsregeling is ([178]). Overeenkomstig artikel 3.2 DSU en artikel 31, lid 3, punt c), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht moet bij de beoordeling van de context van de termen van een verdrag rekening worden gehouden met "iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast". Deze "regels" omvatten bepalingen van het internationaal gewoonterecht ([179]), die per definitie verbindend zijn voor alle WTO-leden, waaronder Indonesië, China en de Europese Unie. De ILC-artikelen vormen een integraal en belangrijk onderdeel van het internationaal gewoonterecht, overeenkomstig het mandaat van de Algemene Vergadering van de VN krachtens artikel 13, lid 1, punt a), van het VN-Handvest. De regels in de ILC-artikelen zijn ook "ter zake dienend" in de zin van artikel 31, lid 3, punt c), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, omdat zij een leidraad vormen voor de interpretatie van het begrip toerekening ("attribution"), d.w.z. wanneer bepaalde handelingen of omissies aan één staat kan worden toegerekend, zelfs indien die handelingen of omissies niet rechtstreeks van die staat uitgaan. In dit verband wordt het begrip "toerekening" ter zake dienend bij het uitleggen van de zinsnede "de overheid […] levert" in de aanhef van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst, en meer in het bijzonder om een gedrag correct toe te rekenen wanneer twee staten samenwerken als het gaat om subsidies, zoals in de onderhavige zaak ([180]). De ILC-artikelen kunnen dus worden ingezet om de uitdrukking "een overheid […] levert" in de aanhef van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst te interpreteren teneinde het gedrag (subsidieverlening) aan de Indonesische overheid toe te rekenen, ook in gevallen waarin de financiële bijdrage niet rechtstreeks door de Indonesische overheid is geleverd.

(696) Wat de argumenten inzake artikel 2, punt b), van de basisverordening betreft, bepaalt dit artikel het volgende: ""Overheid" betekent een regering of een overheidsinstantie op het grondgebied van het land van oorsprong of van uitvoer." De Commissie was het eens met de interpretatie dat deze bepaling betrekking heeft op acties van de overheid vanaf wier grondgebied de gesubsidieerde producten worden uitgevoerd naar de EU. Dat is precies het geval hier. Het betrokken product wordt vervaardigd in Indonesië en vanuit Indonesië uitgevoerd naar de EU. In artikel 2, punt b), van de basisverordening wordt echter niet ingegaan op de afzonderlijke vraag welke actie de overheid op haar grondgebied mag toestaan en als haar eigen actie mag erkennen. Net als bij het begrip "overheids-

([176]) Verslag van de Beroepsinstantie, *United States — Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, WT/DS350/AB/R, aangenomen op 19 februari 2009, DSR 2009:III, blz. 1291, punt 268, en Verslag van de Beroepsinstantie, *India — Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products*, WT/DS50/AB/R, aangenomen op 16 januari 1998, DSR 1998:I, blz. 9, punt 45.

([177]) WT/DS2/AB/R — *US — Reformulated Gasoline*, Verslag van de Beroepsinstantie, aangenomen op 20 mei 1996, blz. 17.

([178]) Zie in detail J. Pauwelyn, The Role of Public International Law in the WTO — How far can we go?, American Journal of International Law (2001), blz. 535 en volgende; Graham Cook, Digest of WTO Jurisprudence on Public International Law Concepts and Principles (CUP 2015).

([179]) WT/DS379 — United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, Verslag van de Beroepsinstantie, aangenomen op 11 maart 2011, punt 308; M.E. Villiger, "Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties" (Martinus Nijhoff, 2009), blz. 433.

([180]) WT/DS379/AB/R, punten 304-322.

instantie" staat het begrip "overheid" open voor interpretatie, met inachtneming van de context, het voorwerp en het doel ervan. Derhalve kunnen de aan de overheid van het land van oorsprong of van uitvoer toerekenbare handelingen niet alleen handelingen zijn die rechtstreeks van die overheid afkomstig zijn, maar ook handelingen die aan die overheid kunnen worden toegeschreven. Dit wordt nader bevestigd door de bewoordingen van artikel 3, lid 1, punt a), van de basisverordening waarin wordt gerefereerd aan een financiële bijdrage door een overheid. Om dezelfde redenen spelen de andere argumenten die een beroep doen op de bepalingen van de SCM-overeenkomst, namelijk artikel 1.1, punt a, onder 1), geen rol.

(697) Op basis van de interpretatie van artikel 2, punt b), artikel 3, lid 1, punt a), en artikel 4, lid 2, van de basisverordening in overeenstemming met de relevante bepalingen van de SCM-overeenkomst van de WTO en de ILC-artikelen, concludeerde de Commissie derhalve dat zij gerechtigd was de door de Indonesische overheid verleende subsidies te compenseren, aangezien de Indonesische overheid niet alleen de onderliggende, tot compenserende maatregelen aanleiding gevende financiële bijdragen van de Chinese overheid erkende en aanvaardde, maar zelfs proactief heeft nagestreefd. De Commissie heeft deze argumenten dan ook afgewezen.

(698) Ten aanzien van overweging 646 voerde de IRNC Group aan dat, door het onderwerp te veranderen in toerekening, de Commissie de basisvoorwaarden voor het nemen van compenserende maatregelen ontweek. Volgens de IRNC Group concludeerde de Commissie dat de Indonesische overheid de subsidieverlenende autoriteit was zonder een behoorlijke toelichting en analyse, door toerekening op basis van artikel 11 van de ILC-artikelen, hoewel hier als zodanig niet naar werd verwezen. De IRNC Group groep voerde aan dat, opdat de financiële steun van de Chinese overheid op grond van artikel 11 van de ILC-artikelen aan de Indonesische overheid zou kunnen worden toegerekend, de Commissie moest bewijzen dat de beweerde financiële steun van de Chinese overheid in de eerste plaats een "internationaal onrechtmatige daad" was, anders zou de hele basis van het argument van de Commissie niet bestaan. Aangezien de WTO van oordeel is dat ontwikkelingslanden het recht hebben volledig te beschikken over hun eigen hulpbronnen voor economische ontwikkeling, zou bilaterale samenwerking tussen twee ontwikkelingslanden niet onder de definitie van "internationaal onrechtmatige daad" kunnen vallen. De IRNC Group voegde daaraan toe dat zelfs wanneer de Commissie vasthoudt aan toerekening, het nog altijd een hele stap is van "de Indonesische overheid is verantwoording verschuldigd" tot "de Indonesische overheid is de steunverlenende autoriteit".

(699) De Commissie heeft via haar kruisverwijzing naar de in de zaak AS656 ontwikkelde argumenten en juridische redenering gekoppeld aan de verdere uitleg in de overwegingen 647 tot en met 651, uitvoerig uiteengezet hoe artikel 11 van de ILC-artikelen in dit onderzoek van toepassing was. Daarnaast werden in punt 4.5.8.1 alle juridische argumenten en bewijzen uiteengezet die ten grondslag liggen aan de toerekening van de financiële bijdrage en de relevante subsidies aan de Indonesische overheid. De Commissie herhaalde dat op grond van artikel 11 van de ILC-artikelen gedrag kan worden toegerekend aan een staat "indien en voor zover die staat het betrokken gedrag als het zijne erkent en aanneemt". De toelichting bij het ontwerp van de ILC-artikelen bevestigt dat de zinsnede "het betreffende gedrag erkent en aanneemt" een onderscheid beoogt te maken tussen gevallen van erkennen en aannemen en gevallen van louter ondersteunen of onderschrijven. In het bijzonder kan gedrag niet aan een staat worden toegerekend op grond van artikel 11, waarbij een staat het feitelijke bestaan van gedrag louter erkent of mondeling goedkeurt. De handeling van erkennen en aannemen, of zij nu mondeling of via gedrag geschiedt, moet duidelijk en ondubbelzinnig zijn ([181]). Bijgevolg vereist artikel 11 van de ILC-artikelen een concreet onderzoek van het gedrag van het land van uitvoer waaruit blijkt dat dit land het gedrag van een buitenlandse overheid als het zijne heeft erkend en aangenomen. De Commissie heeft precies dat gedaan in haar gedetailleerde analyse in punt 4.5.8.1, en concludeerde dat de Indonesische overheid het gedrag van de Chinese overheid heeft gezocht, erkend en aangenomen. De acties die bestonden uit het verlenen door de Indonesische overheid en de Chinese overheid van tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies stonden haaks op de bepalingen van de SCM-overeenkomst en van de basisverordening, en daarom vallen ze zonder meer binnen het toepassingsgebied van artikel 11 van de ILC-artikelen. Of dergelijke preferentiële leningen al dan niet vanuit normatief oogpunt tevens de internationale aansprakelijkheid van China wegens een schending van de SCM-overeenkomst met zich meebrengen, is niet relevant. Met andere woorden, de Commissie heeft Chinees "gedrag" (namelijk het verstrekken van de preferentiële leningen) aan de Indonesische overheid toegerekend, en geen "onrechtmatig handelen". De argumenten van de partijen werden derhalve afgewezen. De Chinese overheid vroeg de Commissie om te verduidelijken of het aanwenden van artikel 11 van de ILC-artikelen door de Commissie van toepassing is op de interpretatie van de basisverordening, ofwel, volgens de Chinese overheid, of internationaal gewoonterecht kan worden gebruikt om nationale wetgeving binnen de EU te interpreteren.

(700) De Commissie verwees bij aanvang naar de vaste rechtspraak van de Europese rechtbanken, op grond waarvan de bepalingen van de basisverordening voor zover als mogelijk moeten worden geïnterpreteerd in het licht van de desbetreffende bepalingen van de WTO-overeenkomsten ([182]). Deze vereiste om secundaire EU-wetgeving te interpreteren op een wijze die verenigbaar is met een internationale overeenkomst veronderstelt dat het mogelijk is consistentie te bewerkstelligen tussen de verschillende bepalingen en geldt alleen "voor zover mogelijk". De

([181]) Commentaar bij de ontwerpartikelen over de verantwoordelijkheid van staten voor internationaal onrechtmatige daden, aangenomen door de Commissie voor Internationaal Recht tijdens haar 53e sessie (2001) ("ILC-commentaren"), artikel 11, punt 8.

([182]) Zie arresten van 22 mei 2014, *Guangdong Kito Ceramics and Others/Raad*, T-633/11, EU:T:2014:271, punt 38; van 11 juli 2017, *Viraj Profiles/Raad*, T-67/14, ECLI:EU:T:2017:481, punt 88, en van 10 april 2019, *Jindal Saw*, T-300/16, ECLI:EU:T:2019:235, punt 101.

Commissie merkte verder op dat het Hof eerder had geoordeeld dat de voorrang van door de EU gesloten internationale overeenkomsten boven secundaire EU-wetgeving vereist dat de laatstgenoemde, voor zover mogelijk, wordt geïnterpreteerd op een wijze die verenigbaar is met die overeenkomsten, ook wanneer de bepalingen van laatstgenoemde geen rechtstreekse werking hebben ([183]).

(701) De betreffende bepalingen van de basisverordening, d.w.z. artikel 2, punt b), artikel 3, lid 1, punt a), en artikel 4, lid 2), vloeien voort uit verplichtingen in overeenkomstige bepalingen van de SCM-overeenkomst, namelijk artikel 1.1, punt a, onder 1), en moeten derhalve in principe overeenkomstig worden geïnterpreteerd. Het feit dat artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst en de overeenkomstige bepalingen van de basisverordening niet expliciet verwijzen naar de mogelijkheid om de door de ene staat verstrekte financiële steun toe te rekenen aan een andere staat, staat de interpretatie van de termen overeenkomstig de toerekeningsbeginselen in de ILC-artikelen niet in de weg. Artikel 11 van de ILC-artikelen is relevant omdat het hetzelfde thema betreft als de geïnterpreteerde verdragstermen ([184]). De interpretatie van de termen "de overheid [...] levert" in deze bepalingen overeenkomstig artikel 11 van de ILC-artikelen maakt het mogelijk "de gemeenschappelijke intentie van de partijen bij een bepaalde overeenkomst vast te stellen" ([185]). De juiste interpretatie van artikel 1.1 van de SCM-overeenkomst en van de antisubsidiebasisverordening vereist wel degelijk dat rekening wordt gehouden met de ILC-artikelen, die in een aantal zaken reeds expliciet in aanmerking zijn genomen door het Hof van Justitie ([186]).

(702) De IRNC Group voerde aan dat, zelfs wanneer grensoverschrijdende subsidieonderzoeken toegestaan waren op grond van de SCM-overeenkomst, de Commissie in dit geval geen financiële bijdrage zou hebben vastgesteld. Volgens de IRNC Group zijn het feit dat de Indonesische overheid de Chinese preferentiële maatregelen in kaart bracht, erkende en welwillend aannam (overweging 674), de volledige aanvaarding en de nauwgezette controle van Chinese preferentiële financiering (overweging 677), evenals het duidelijke en expliciete verband tussen de acties van de Chinese overheid en van de Indonesische overheid (overweging 679), logisch onjuist en niet gestaafd met substantiële bewijzen.

(703) In dit verband benadrukte de IRNC Group dat de Commissie de bijdrage door de Indonesische overheid of door een overheidsinstantie niet heeft aangetoond. De Commissie heeft de volledige goedkeuring door van de Indonesische overheid niet aangetoond, terwijl de vermeende nauwgezette controle naar het oordeel van de IRNC Group overeenkwam met een gering aantal reguliere administratieve functies en de gebruikelijke controle van buitenlandse geldstromen. Ook de betrokkenheid van lokale vestigingen bij het aflossen van de leningen was een gangbare commerciële praktijk. De Commissie achtte deze argumenten ongegrond. In dit hele punt 4.5 wordt uitvoerig toegelicht hoe de samenwerking ertoe leidde dat de Indonesische overheid de door de Chinese overheid geleverde financiële bijdrage erkende en welwillend aannam. Dit wordt vervolgens specifiek aan de orde gesteld in een apart punt 4.5.8.1. In tegenstelling tot wat deze partij aanvoert, is er volop bewijsmateriaal dat deze conclusies staaft en is dit bewijsmateriaal niet door de partijen weerlegd. Uit de beoordeling blijkt dat de financiële bijdrage werd geleverd door financiële instellingen in de VRC die optraden als overheidsinstantie (zie ook de overwegingen 727 tot en met 731) en dat de Indonesische overheid deze financiële bijdrage proactief heeft nagestreefd en ze tot de hare maakte. De Indonesische overheid en de Chinese overheid hebben een aantal bilaterale administratieve organen in het leven geroepen die belast zijn met de uitvoering van het Morowali-project, zoals onder meer wordt toegelicht in punt 4.5.7. Tot slot merkte de Commissie op dat de Chinese preferentiële financiering niet alleen via Indonesische "agentbanken" moest verlopen (zie overweging 751), maar ook dat offshore-leningen in verband met ontwikkelingsprojecten zoals het Morowali-project specifiek moeten worden goedgekeurd en gemonitord door een interministerieel *team voor offshore commerciële leningen (Tim Pinjaman Komersial Luar Negeri, "PKLN")* overeenkomstig Presidentieel Besluit 39/1991, zoals nader toegelicht in overwegingen 752 en volgende). Deze argumenten werden dan ook afgewezen.

4.5.9.2. Opmerkingen over het Morowali Park

(704) De Indonesische overheid reageerde op de bevindingen van de Commissie door te stellen dat zij open staat voor internationale samenwerking en talloze bilaterale overeenkomsten heeft gesloten. Dit betekent echter niet dat de Indonesische overheid voorrang geeft aan buitenlandse investeringen, aangezien investeringen in Indonesië plaatsvinden in overeenstemming met Indonesisch recht. De Indonesische overheid weigerde in te gaan op de door de Commissie geciteerde documenten omdat zij deze stuk voor stuk beschouwde als niet-bindend. Daarnaast benadrukte de Indonesische overheid dat de samenwerking met de Chinese overheid niet gericht is op de roestvrijstaalsector of op industrieparken.

(705) De Commissie merkte bij aanvang op dat de Indonesische overheid (en de Chinese overheid) de juistheid van de feiten en het relevante bewijsmateriaal betreffende de samenwerking tussen deze twee overheden niet betwistte, zoals beschreven in punt 4.5.

([183]) Zie met name het arrest van 7 juni 2007, *Řízení Letového* Provozu, C-335/05, EU:C:2007:321, punt 16, en van 8 maart 2011, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, punten 45 en 51, die betrekking heeft op de interpretatie van de basisverordening overeenkomstig de WTO-antidumpingovereenkomst.

([184]) Verslag van de WTO-beroepsinstantie, *United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China* (WT/DS379/AB/R), aangenomen op 25 maart 2011, punt 308 ("*Om relevant te zijn, moeten dergelijke regels hetzelfde thema betreffen als de geïnterpreteerde verdragstermen*").

([185]) Verslag van de WTO-beroepsinstantie, United States — Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB, aangenomen op 25 maart 2011, punt 312.

([186]) Zie met name de arresten van 6 mei 2010, C-63/09, *Axel Walz*, ECLI:EU:C:2010:251, punten 27-29, en van 6 oktober 2020, C-66/18, *Europese Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:792, punt 90. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal J. Kokott van 15 april 2010, C-334/08, *Europese Commissie/Italiaanse Republiek*, ECLI:EU:C:2010:187, punten 29 en 30.

(706) De Commissie merkte verder op dat het feit dat de Indonesische overheid open staat voor internationale samenwerking en talloze bilaterale overeenkomsten met andere landen heeft gesloten — zij het dat hieromtrent over het algemeen geen specifieke details worden verstrekt — niets afdoet aan de conclusie dat de samenwerking met de Chinese overheid in het Morowali Park veel verder ging dan een gewone bilaterale samenwerking of andere niet-gespecificeerde bilaterale overeenkomsten. De Commissie erkent dat overheden voor talloze doeleinden samenwerkingsovereenkomsten of andere bilaterale overeenkomsten sluiten, onder meer wanneer deze bepalingen bevatten die investeringen aanmoedigen of bevorderen. Deze bepalingen alleen zouden onvoldoende zijn om tot compenserende maatregelen aanleiding gevende financiële steun toe te rekenen aan het land dat de steun verstrekt aan het land van uitvoer in de zin van de basisverordening. Het onderhavige onderzoek betrof echter niet een louter algemene samenwerking of gewone bilaterale overeenkomst(en) tussen Indonesië en de VRC. De Commissie baseerde haar analyse en bevindingen dat de Chinese financiële steun toerekenbaar was aan de Indonesische overheid op een groot aantal documenten en elementen die, bij elkaar genomen, aantoonden dat de samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid veel verder ging dan bevordering van de ontwikkeling en het aantrekken van investeringen. In plaats daarvan kwamen de twee overheden overeen een zeer specifiek project in het Morowali Park uit te voeren en hadden zij gedetailleerde bilaterale administratieve mechanismen opgezet om de succesvolle uitvoering van dit project te waarborgen, zoals toegelicht in punt 4.5.5. De samenwerking bij het Morowali-project was gebaseerd op een reeks specifieke bilaterale overeenkomsten en documenten die eenduidig voorzagen in onder meer de verplichting voor de VRC om omvangrijke preferentiële financiering te verstrekken aan de Chinese investeerders in het Morowali Park. De daaropvolgende succesvolle uitvoering van het project bevestigde dat de reikwijdte en doelstelling ervan veel verder gingen dan die van algemene ontwikkelings- en samenwerkings-overeenkomsten. Deze argumenten werden dan ook afgewezen.

(707) De Indonesische overheid voerde aan dat alle investeringen in het kader van de samenwerking met de Chinese overheid werden gedaan door de particuliere sector.

(708) De Commissie merkte op dat de feitelijke investeerders in de ondernemingen die het betrokken product vervaardigden en in de verbonden onderneming die actief is in Morowali Park weliswaar particulier waren, maar dat dit niet relevant is en niets afdoet aan de conclusie dat de door de Chinese overheid verstrekte en aan de Indonesische overheid toegerekende preferentiële financiering een tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie vormde. De vermeende particuliere investeerders waren eenvoudigweg de ontvangers van deze tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies, die werden toegerekend aan de Indonesische overheid en door haar werden verleend. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(709) De Indonesische overheid voerde verder aan dat er geen lijst van prioritaire projecten bestaat in het kader van de economische dialogen op hoog niveau met de Chinese overheid.

(710) De Commissie merkte op dat het onbetwist is dat het Morowali-project formeel te boek stond als een speciaal project dat in aanmerking komt voor financiering, zowel in de VRC in het kader van het BRI, als in Indonesië als een nationaal strategisch project. De Commissie merkte verder op dat er diverse verwijzingen waren naar de lijst met strategische projecten in het kader van de bilaterale samenwerking, zoals onder meer wordt gespecificeerd in de overwegingen 577 en 609. Zoals toegelicht in de overwegingen 552 en 573, diende de Indonesische overheid een andere lijst met projecten in dan de lijst met prioritaire projecten in het kader van de economische dialoog op hoog niveau, en de Commissie leidde daaruit op basis van de beschikbare feiten krachtens artikel 28, lid 1, van de basisverordening af dat het Morowali-project tot de door de Indonesische en Chinese overheid vastgestelde prioritaire projecten behoorde. Zelfs indien het argument van de Indonesische overheid dat er geen sprake is van een formele lijst met prioritaire projecten in het kader van de economische dialoog op hoog niveau, gegrond en waarheidsgetrouw zou zijn, deed dit niets af aan de conclusie dat het Morowali-project formeel werd erkend door de Indonesische overheid als een nationaal strategisch project en door de Chinese overheid in het kader van het BRI, en dat het hoe dan ook werd beschouwd als een prioritair project dat door de twee overheden nauwlettend gevolgd en geïmplementeerd werd vanwege het strategische belang ervan. Zelfs indien dit argument naar behoren zou zijn onderbouwd, hetgeen niet het geval is, zou het derhalve niets hebben afgedaan aan de conclusie dat het Morowali Park een prioritair project was dat door beide overheden formeel werd erkend in het kader van hun bilaterale samenwerking. De investeerders in het project ontvingen in dit verband derhalve tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies. De Commissie heeft dit argument dan ook afgewezen.

(711) Ten aanzien van overweging 599 voerde de Indonesische overheid aan dat er geen bewijs was dat IMIP de Chinees-Indonesische zone voor economische en handelssamenwerking was. Zij voerde aan dat deze kwalificatie geen bijzondere behandeling van de zijde van de Indonesische overheid veronderstelde.

(712) De Commissie verwees naar het overweldigende bewijs dat reeds verstrekt is in overweging 599 en bevestigde dat IMIP wel degelijk een zone voor economische en handelssamenwerking is. Daarnaast wordt in antwoord op dit argument opgemerkt dat dezelfde informatie ook te vinden is op andere websites van de Chinese overheid ([187]). Dit argument werd derhalve afgewezen. De Indonesische overheid voerde ook aan dat IMIP geen bijzondere behandeling kreeg bij de vergunning om op het bedrijventerrein actief te mogen zijn. De Indonesische overheid verduidelijkte dat IMIP niet onder de overeenkomst inzake geïntegreerde Indonesisch-Chinese bedrijvenparken valt, maar onder GR 142/2015, dat niet op alle punten overeenstemt met de bilaterale overeenkomsten met de Chinese overheid. Volgens de Indonesische overheid i) wordt in het besluit niet verwezen naar de overeenkomsten, ii) is het van toepassing op alle bedrijventerreinen en iii) stelde de Indonesische overheid eenvoudigweg stimuleringsregelingen beschikbaar waarvoor ook buiten bedrijventerreinen gevestigde ondernemingen in aanmerking komen.

(713) De Commissie merkte op dat er, naast Overheidsbesluit 142/2015, een specifieke bilaterale overeenkomst tussen Indonesië en China van 2 oktober 2013 bestond, die ingaat op het belang van de industrieparken voor de succesvolle uitvoering van de bilaterale samenwerking in het Morowali-project, zoals bepaald in de punten 4.5.3 en 4.5.5. Overheidsbesluit 142/2015 bood een aantal bijzondere bepalingen die enkel van zijn toepassing zijn op in aanmerking komende ondernemingen op bedrijventerreinen in de gespecificeerde omstandigheden, hetgeen gold voor IMIP. In elk geval nam de Commissie geen compenserende maatregelen voor door IMIP verleende subsidies, maar voor door de Indonesische overheid verleende subsidies, onder meer door Chinese financiële steun aan haar toe te rekenen. De specifieke bilaterale overeenkomst inzake bedrijventerreinen tussen Indonesië en China vormde een integraal relevant kader voor de bilaterale samenwerking bij de uitvoering van het Morowali-project. Op basis hiervan achtte de Commissie het argument van de Indonesische overheid niet relevant en wees ze het derhalve af.

(714) De Indonesische overheid verduidelijkte dat de kwalificatie als nationaal strategisch project geen financiële bijdrage met zich meebrengt. De Indonesische overheid voegde daaraan toe dat zij geen financiële bijdrage leverde aan IMIP, enkel algemene infrastructuur in het omliggende gebied.

(715) Volgens dezelfde redenering die ten grondslag lag aan de weerlegging in overweging 713, achtte de Commissie deze argumenten niet relevant gelet op de voornaamste bevindingen van het onderzoek. De Commissie nam namelijk geen compenserende maatregelen voor financiële bijdragen of andere door IMIP verleende subsidies, maar alleen voor door de Indonesische overheid verleende subsidies. De kwalificatie als nationaal strategisch project vormde een relevant kader waaruit bleek dat het Morowali-project specifiek werd aangemoedigd en nauwlettend werd geïmplementeerd door zowel de Chinese overheid via haar officiële erkenning in het kader van het BRI-programma als door de Indonesische overheid via deze speciale kwalificatie. De Commissie keek bij haar beoordeling op dit punt naar de specifieke discipline die samenhing met de kwalificatie als nationaal strategisch project, zoals uiteengezet in overweging 616. Wat het argument inzake de algemene infrastructuur betreft, richtte het oordeel van de Commissie zich niet op de levering van algemene infrastructuur, die overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt a), iii), van de basisverordening namelijk geen aanleiding geeft tot compenserende maatregelen. De Commissie heeft deze argumenten dan ook als niet relevant van de hand gewezen.

4.5.9.3. Opmerkingen over specificiteit

(716) De Indonesische overheid betwistte de bevinding van specificiteit, omdat de samenwerking met de Chinese overheid naar haar oordeel niet alleen industrieparken maar meerdere gebieden betrof.

(717) In haar analyse betreffende specificiteit, die uiteen wordt gezet in punt 4.5.8.3 en in het bijzonder in overweging 686, lichtte de Commissie toe dat de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies die verband houden met de samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid regionaal specifiek waren, aangezien ze zich beperkten tot in aanmerking komende ondernemingen die formeel in het Morowali Park gevestigd waren in het kader van de uitvoering van het ontwikkelingsproject door de beide overheden. Dit argument werd dan ook afgewezen.

([187]) http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhzq/ en http://www.cocz.org/index.aspx

4.5.9.4. Opmerkingen over de niet-medewerking van de Indonesische overheid

(718) De IRNC Group voerde aan dat de ontbrekende overeenkomst inzake IMIP niet de best beschikbare feiten kan vormen en niet als grondslag kan dienen voor de bevinding dat IMIP een particulier lichaam is waaraan functies worden toevertrouwd. De IRNC Group gaf toe dat de overeenkomst een van de overwegingen zou kunnen zijn, maar niet de enige, en voerde aan dat de Commissie aan de hand van alle verzamelde documenten tot een totaaloordeel zou moeten komen. Uit deze documenten blijkt volgens de IRNC Group dat er geen sprake was van een aan IMIP toevertrouwde functie. De Indonesische overheid herhaalde dat zij de ontbrekende overeenkomst niet in bezit heeft, aangezien IMIP door particuliere partijen werd opgericht en gefinancierd.

(719) De Commissie achtte dit argument onjuist en niet relevant. De ontbrekende overeenkomst, die IRNC opzettelijk niet indiende en die de Indonesische overheid beweerdelijk niet bezit, werd gebruikt om op grond van artikel 28, lid 1, van de basisverordening bepaalde conclusies te trekken, vanwege de niet-medewerking als toegelicht in overweging 634. Deze gevolgtrekkingen werden in aanmerking genomen bij de beoordeling van het gezamenlijke beheer van het Morowali Park door de Indonesische overheid en de Chinese overheid, evenals een aantal andere bewijsstukken en overwegingen die uiteen worden gezet in punt 4.5, en met name in de juridische beoordeling in punt 4.5.8. Het was inderdaad een van de elementen en overwegingen aan de hand waarvan de Commissie tot de conclusie kwam dat aan IMIP onder andere de succesvolle uitvoering van het Morowali-project was toevertrouwd door in het kader van de overkoepelende bilaterale samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid het beheer van het Morowali Park op zich te nemen. In tegenstelling tot wat de partijen aanvoeren, was de ontbrekende overeenkomst niet het enige, noch het doorslaggevende bewijsstuk dat werd gebruikt om tot die conclusie te komen (ofschoon, naar het oordeel van de Commissie, de Commissie zelfs enkel op basis van die overeenkomst tot dezelfde conclusie had kunnen komen, gezien het belang ervan en de weigering van IRNC en de Indonesische overheid om de overeenkomst te overleggen). Dit argument werd dan ook afgewezen.

4.5.9.5. Opmerkingen over de niet-medewerking van de Chinese overheid

(720) De Chinese overheid voerde aan dat zij niet verplicht was om informatie te verstrekken in het onderzoek, dat gericht is tegen Indonesië en waarin de ontvangers en begunstigden van de vermeende subsidies in Indonesië gevestigde Indonesische producenten zijn.

(721) De Commissie merkte op dat de Indonesische overheid en de Chinese overheid diverse administratieve mechanismen hadden opgezet in het kader van hun bilaterale samenwerking, en in het bijzonder om het Morowali-project uit te voeren, zoals toegelicht in punt 4.5.6. Dankzij deze samenwerkingsmechanismen kon de Indonesische overheid de gevraagde inlichtingen verzamelen van de Chinese overheid. Het feit dat de ene partij bij de samenwerking (d.w.z. de Chinese overheid) besloot om geen informatie te verstrekken, betekent niet automatisch dat de andere partij bij de bilaterale samenwerking (d.w.z. de Indonesische overheid) niet ter verantwoording kan worden geroepen als het gaat om deze verplichting. In het kader van een samenwerking, waarvan onbetwist sprake is tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid, kan de ene partij het verzuim van de andere partij niet aangrijpen om aan te voeren dat zij zo goed mogelijk heeft meegewerkt aan het onderzoek. Anders zouden de betrokken overheden, in vergelijkbare omstandigheden bij andere zaken, opzettelijk kunnen besluiten de door de Commissie verzochte inlichtingen niet te overleggen zonder dat hun niet-medewerking juridische gevolgen heeft.

(722) De Commissie heeft de Indonesische overheid niet gevraagd dwangmiddelen in te zetten om de verzochte inlichtingen van de Chinese overheid te verzamelen, maar bood de Chinese overheid direct vanaf het begin van het onderzoek de gelegenheid om relevante inlichten te verstrekken door haar als een belanghebbende partij te behandelen. In het bijzonder, overeenkomstig punt 5.3 van het bericht van inleiding, nodigde de Commissie de Chinese overheid specifiek uit om als belanghebbende partij aan het onderzoek deel te nemen gezien de beweringen in de klacht. De Chinese overheid verzocht te worden geregistreerd in het onderzoek om toegang te krijgen tot het dossier en bevestigde per e-mail van 19 februari 2021 uitdrukkelijk een belanghebbende partij te zijn. De bepalingen van artikel 28 van de basisverordening zijn ten volle van toepassing op alle belanghebbende partijen, zoals ook duidelijk wordt uiteengezet in punt 10 van het bericht van inleiding. Ook herinnerde de Commissie eraan dat de Chinese overheid zich sinds de SGV-zaak en de zaak inzake glasvezelversterkingen terdege bewust was van de juridische situatie. Op grond van al deze argumenten heeft de Commissie dit argument afgewezen.

4.5.10. *Conclusie*

(723) De Commissie heeft geconcludeerd dat zowel de subsidies die de Indonesische overheid rechtstreeks aan de in het Morowali Park actieve ondernemingen had verleend (verstrekking van nikkelerts, verstrekking van grond belastingvoordelen) als de subsidies die onrechtstreeks waren verleend via de preferentiële financiering van de Chinese overheid, aanleiding gaven tot compenserende maatregelen op grond van de artikelen 2 tot en met 4 van de basisverordening. De laatstgenoemde subsidies zijn toe te schrijven aan de Indonesische overheid, aangezien zij de maatregelen van de Chinese overheid als haar eigen maatregelen erkent en aanneemt, bijvoorbeeld via de bilaterale overeenkomst van 2011, het Indonesisch-Chinese programma van 2013, de samenwerkingsovereenkomst, de hechte samenwerking en de diverse niveaus van de samenwerkingsmechanismen. De financiële bijdragen leverden ook voordelen op en waren specifiek. De Commissie onderzocht alle subsidies ter zake meer in detail hieronder.

4.6. **Preferentiële financiering**

4.6.1. *Leningen van beleidsbanken aan IRNC en verbonden ondernemingen*

4.6.1.1. Staatsbanken die optreden als overheidsinstanties

(724) Het onderzoek bracht aan het licht dat alle leningen aan de IRNC Group werden verstrekt door Chinese banken (Eximbank, China Development Bank, Bank of China, Industrial and Commercial Bank of China), behalve voor IMIP die leningen ontving van Eximbank Indonesia. De eerste leningen werden gebruikt om de bouw van de fabrieken te financieren en andere werden gebruikt voor de behoeften aan werkkapitaal.

(725) De Commissie onderzocht eerst of deze banken "overheidsinstanties" waren in de zin van artikel 3 en artikel 2, punt b), van de basisverordening. De Commissie verzamelde daartoe informatie over staatseigendom en formele aanwijzingen voor zeggenschap van de overheid in de staatsbanken. Daarnaast verzamelde de Commissie informatie om vast te stellen of de Chinese overheid betekenisvolle zeggenschap uitoefende over het gedrag van de staatsbanken met betrekking tot hun leenbeleid en risicobeoordeling.

(726) Zoals hierboven vermeld weigerde de Chinese overheid om medewerking te verlenen bij het onderzoek en de verzochte inlichtingen te verstrekken. Derhalve beriep de Commissie zich op de bepalingen van artikel 28 van de basisverordening om het gedrag van de bovengenoemde Chinese banken als overheidsinstantie te beoordelen door zich te baseren op de beschikbare feiten, namelijk relevante informatie van voorgaande onderzoeken voor de periode van 2015 tot en met 2020 ([188]), met inbegrip van meest recentelijk het SGV-antisubsidieonderzoek en Uitvoeringsverordening (EU) 2020/870 van de Commissie van 24 juni 2020 tot instelling van een definitief compenserend recht en tot definitieve inning van het voorlopig compenserend recht op continuglasvezelproducten van oorsprong uit Egypte en tot heffing van een definitief compenserend recht op de geregistreerde invoer van continuglasvezelproducten van oorsprong uit Egypte ([189]) ("onderzoek naar glasvezelversterkingen").

(727) Zoals vermeld in de punten 3.4.1.2 tot en met 3.4.1.5 van het SGV-antisubsidieonderzoek, evenals de punten 3.3.1.2 tot en met 3.3.1.4 van het onderzoek naar glasvezelversterkingen, zijn Eximbank (EXIM), China Development Bank (CDB), Bank of China (BOC) en Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) Chinese staatsbanken, en zijn er formele aanwijzingen voor zeggenschap van de Chinese overheid over deze banken. Daarnaast heeft de Commissie in diezelfde punten van het onderzoek naar glasvezelversterkingen en het SGV-antisubsidieonderzoek geconcludeerd dat de Chinese overheid een normatief kader heeft gecreëerd waaraan de bestuurders en toezichthouders die door de Chinese overheid waren benoemd en die aan haar verantwoording waren verschuldigd, waren gebonden. Derhalve heeft de Chinese overheid haar normatief kader aangewend om betekenisvolle zeggenschap uit te oefenen over de gedragingen van de staatsbanken.

(728) Naast het algemene juridisch kader dat in het onderzoek naar glasvezelversterkingen en het SGV-antisubsidieonderzoek is uiteengezet, is de gehele juridische context die is vastgesteld in het kader van de bilaterale samenwerking vermeld in punt 4.6.3.1 en in het specifieke punt voor CDB dat in de volgende overweging aan bod komt, van toepassing op de leningen van deze banken aan de IRNC Group.

([188]) Uitvoeringsverordening (EU) 2017/969 van de Commissie van 8 juni 2017 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2017/649 van de Commissie tot instelling van een definitief antidumpingrecht op bepaalde warmgewalste platte producten van ijzer, van niet-gelegeerd staal of van ander gelegeerd staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 146 van 9.6.2017, blz. 17) ("WPP-zaak"); Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1690 van de Commissie van 9 november 2018 tot instelling van een definitief compenserend recht op bepaalde nieuwe of van een nieuw loopvlak voorziene luchtbanden van rubber, van de soort gebruikt voor autobussen of voor vrachtwagens, met een belastingindex van meer dan 121, van oorsprong uit de Volksrepubliek China, en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1579 van de Commissie tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op bepaalde nieuwe of van een nieuw loopvlak voorziene luchtbanden van rubber, van de soort gebruikt voor autobussen of vrachtwagens, met een belastingindex van meer dan 121, van oorsprong uit de Volksrepubliek China, en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/163 (PB L 283 van 12.11.2018, blz. 1) ("bandenzaak"), en Uitvoeringsverordening (EU) 2019/72 van de Commissie van 17 januari 2019 tot instelling van een definitief compenserend recht op elektrische fietsen van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB L 16 van 18.1.2019, blz. 5) ("zaak e-bikes"), het SGV-antisubsidieonderzoek.

([189]) PB L 201 van 25.6.2020, blz. 10.

(729) In 2013 publiceerde het ministerie van Handel een "Mededeling over aspecten in verband met de ondersteuning door de China Development Bank van de instelling en ontwikkeling van overzeese zones voor economische en commerciële samenwerking". Volgens deze mededeling zullen het ministerie van Handel en CDB "beleidsondersteuning geven aan investeringen en financiering voor ondernemingen en ondernemingen die zich in de in aanmerking komende samenwerkingszones vestigen". CDB zal "de basisvoorwaarden voor prioritaire financiering in de samenwerkingszone verduidelijken, in overeenstemming met de vereisten van het ministerie van Handel en het ministerie van Financiën" en CDB zal "selectieve ondersteuning verlenen voor de projecten in aanleg en samenwerkingsprojecten die het ministerie van Handel samen met de overheden van de samenwerkingszone nauwlettend volgt."

(730) De Commissie heeft vastgesteld dat alle Chinese financiële instellingen in staatsbezit het hierboven beschreven juridisch kader hebben toegepast bij de uitoefening van overheidsfuncties met betrekking tot de SSCR-sector. Derhalve waren zij overheidsinstanties in de zin van artikel 2, punt b), van de basisverordening, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, punt a), i), van de basisverordening en overeenkomstig de desbetreffende WTO-jurisprudentie.

(731) Daarnaast heeft de Commissie vastgesteld dat zelfs indien de financiële instellingen in handen van de staat niet als overheidsinstanties zouden moeten worden beschouwd, zij zouden worden beschouwd als financiële instellingen waaraan de Chinese overheid functies die zij normaal zelf zou vervullen, heeft toevertrouwd of waarmee zij hen heeft belast in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iv), van de basisverordening om dezelfde redenen als hierboven uiteengezet.

4.6.1.2. Voordeel en berekening van het subsidiebedrag

(732) De Commissie oordeelde dat het, ten aanzien van de in Indonesië gevestigde begunstigden, in beginsel passend is om te informeren of deze ontvangers van de leningen betere voorwaarden kregen dan zij zouden hebben gekregen in de Indonesische financiële markt. Volgens de informatie die door de Indonesische overheid werd overgelegd, waren de gemiddelde rentetarieven voor leningen in USD die tijdens de beoordelingsperiode door Indonesische handelsbanken werden verstrekt grotendeels in overeenstemming met de door de ondernemingen van de IRNC Group betaalde rentetarieven ([190]).

(733) De Commissie was echter van mening dat deze statistieken geen recht doen aan de specifieke omstandigheden van deze zaak, en meer in het bijzonder de risicofactoren die in de overwegingen 737 tot en met 742 worden genoemd. Deze statistieken hebben immers betrekking op talrijke leningen met uiteenlopende bedragen (met inbegrip van leningen aan kmo's), looptijden, doelen, kredietrisico's enz. Bovendien werd geen informatie verstrekt over leningen voor startfasen, die aanzienlijke financieringsbedragen vereisen en een enorm onderliggend risico inhouden. Aangezien door de Indonesische overheid werd verzekerd dat de Chinese overheid de investeringen zou financieren die nodig waren om de smeltcapaciteit van de Chinese ondernemingen te verplaatsen naar Indonesië, lijkt het redelijk om te concluderen dat geen enkele particuliere leninggever in Indonesië vergelijkbare leningen zou hebben verstrekt aan de producenten-exporteurs. Verder heeft de informatie over de leningen in Indonesië alleen betrekking op leningen die door binnenlandse banken aan hun binnenlandse afnemers worden verstrekt en werd bijgevolg geen rekening gehouden met het feit dat de leningen in dit specifieke geval door Chinese financiële instellingen aan buitenlandse afnemers werden verstrekt. Aangezien de rentetarieven voor de verstrekte financiering werd vastgesteld door Chinese spelers op de Chinese financiële markt, heeft de Commissie dat feit bij haar berekening in dit geval in aanmerking genomen.

(734) Bij de berekening van de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie hield de Commissie er echter, gelet op de in overweging 682 genoemde buitengewone omstandigheden, rekening mee dat de ontvangers de preferentiële financiering in China hadden verkregen. Voor deze berekening beoordeelde de Commissie het aan de ontvangers ervan gedurende het onderzoektijdvak toegekende voordeel. Overeenkomstig artikel 6, punt b), van de basisverordening is het aan de ontvangers toegekende voordeel het verschil tussen de rente die de onderneming betaalt over de preferentiële lening en de rente die de onderneming zou betalen voor een vergelijkbare, op de Chinese financiële markt verkrijgbare commerciële lening.

(735) De Commissie heeft besloten de markttarieven voor de preferentiële leningen van de Chinese banken voor hypothetische benchmarks vanuit het perspectief van Chinese marktinvesteerders vast te stellen overeenkomstig artikel 6, punt b), van de basisverordening.

([190]) https://www.ojk.go.id/id/kanal/perbankan/data-dan-statistik/statistik-perbankan-indonesia/Default.aspx

(736) Daarom heeft de Commissie besloten dezelfde berekeningsmethode te hanteren als voor door in vreemde valuta luidende en door Chinese financiële instellingen in de VRC verstrekte leningen, en heeft zij daarbij de risicopremie in verband met de investering in Indonesië opgeteld, en wel als volgt.

(737) De Commissie stelde eerst de kredietrating van de ondernemingen in de IRNC Group vast. Tijdens het onderzoek hebben IRNC en de vier andere verbonden entiteiten hun door het Indonesische ratingbureau Pefindo afgegeven kredietrating ingediend voor de periode van 2017 tot en met 2020. De rating schommelde tussen BBB en A. In het enige volledige kredietratingverslag dat werd verstrekt, werd echter duidelijk gesteld dat het feit dat IRNC werd ondersteund door Eximbank China en door aandeelhoudersleningen een van de ondersteunende factoren was voor de rating.

(738) Voorts merkte de Commissie op dat de investering die in Indonesië werd gedaan een "greenfield"-investering was die zeer grote risico's inhield. Zonder de steun van de Chinese en de Indonesische overheden zou het kredietrisico van deze ondernemingen veel hoger hebben gelegen.

(739) Nikkel is een grondstof en de grondstofprijzen, waaronder de prijzen van nikkelerts en van nikkelhoudend gietijzer, kunnen snel fluctueren en worden beïnvloed door talrijke factoren die buiten de macht van een onderneming liggen. Deze factoren zijn onder meer de wereldwijde vraag naar grondstoffen, het productiekostenniveau, macro-economische factoren zoals de verwachtingen met betrekking tot inflatie, rentevoeten en de wereldwijde en regionale vraag naar en toelevering van grondstoffen, evenals de algemene mondiale economische omstandigheden. Deze factoren kunnen een nadelig effect hebben op de activiteiten van de onderneming en op de mogelijkheden van een onderneming om die activiteiten te financieren. Zoals toegelicht in het punt over nikkel zorgde de Indonesische overheid er ondanks haar prijsmechanisme voor dat de IRNC Group toegang had tot nikkelerts tegen prijzen die aanzienlijk onder de internationale prijzen lagen.

(740) Zoals toegelicht in het punt over grond, begonnen de ondernemingen hun fabrieken bovendien te bouwen zonder dat zij over een bouwvergunning beschikten. Zonder de steun van de Indonesische overheid had de IRNC Group bijgevolg geen aanzienlijke geldsommen kunnen investeren om fabrieken te bouwen, zonder dat zij hier wettelijk het recht toe had.

(741) Verder is Indonesië een opkomende markt, waardoor investeren in Indonesië een groter risico inhoudt dan investeren in meer ontwikkelde markten, in sommige gevallen ook aanzienlijke juridische en economische risico's. De mijnbouwsector in Indonesië is streng gereguleerd en voortdurend in verandering. De IRCN Group is een buitenlandse investeerder en in bepaalde sectoren van de Indonesische economie bestaan er beperkingen met betrekking tot het aandeelhouderschap van buitenlandse ondernemingen.

(742) Als startende entiteit was het kredietrisico van deze ondernemingen dus aanzienlijk. Naarmate de ondernemingen hun producten begonnen te produceren en te verkopen, daalde het risico geleidelijk aan.

(743) In het licht van de specifieke omstandigheden van deze zaak, besloot de Commissie twee kredietratings vast te stellen. Voor de startfase was de Commissie van mening dat de situatie van de ondernemingen vergelijkbaar was met die van private equity-investeringen voor opstartactiviteiten. Dergelijke investeringen houden een groot risico in en zouden overeenstemmen met een kredietrating van CCC of lager. Voor de daaropvolgende periode, toen de ondernemingen onder normale omstandigheden actief waren, was de Commissie van oordeel dat de algemene financiële situatie van de IRNC Group overeenstemde met een BB-rating, de hoogste rating die niet meer als "beleggingskwaliteit" wordt aangemerkt. Zoals vermeld in de overwegingen 757 tot en met 759 stelde de Commissie echter vast dat de ondernemingen van de IRNC Group hun financieringsbehoeften moesten aanvullen door aandeelhoudersleningen aan te gaan bij hun moedermaatschappijen, en dat zij hun schuldaflossingstermijnen voor deze leningen niet naleefden.

(744) Met het oog op de verhoogde risicoblootstelling van de banken dat in het bestaan van aandeelhoudersleningen en kwijtschelding van schulden tot uitdrukking kwam, besloot de Commissie bijgevolg de risicorating met één trap naar beneden bij te stellen en besloot zij dat het gebruik van een rating B (in plaats van een rating BB) passender was om de marktbenchmark te bepalen.

(745) Zoals bij andere door Chinese financiële instellingen in de VRC uitgegeven leningen in vreemde valuta, werd derhalve gebruikgemaakt van tijdens het onderzoektijdvak in USD uitgegeven bedrijfsobligaties met een rating B, om een passende benchmark te bepalen voor de periode van normale bedrijfsvoering.

(746) Voor leningen die werden toegekend tijdens de startfase van de betrokken ondernemingen, oordeelde de Commissie dat een andere benchmark gerechtvaardigd was, aangezien het bij die leningen om zeer aanzienlijke bedragen ging (enkele miljarden USD) voor een zeer risicovol buitenlands project, en de banken niet konden genieten van een risicopremie in de vorm van kapitaal (d.w.z. het recht op omzetting in aandelen). Derhalve moet de relevante benchmark de bijzondere omstandigheden van de situatie weerspiegelen, die vergelijkbaar is met risicokapitaal/private equity-investeringen in opstartactiviteiten. De Commissie heeft gezocht naar openbaar beschikbare informatie, maar vond geen direct beschikbare benchmarks voor risicokapitaal- en private equity-transacties als zodanig. De Commissie oordeelde echter dat een tarief voor hoogrentende obligaties in USD (gelijk aan een kredietrating van CCC of lager) vergelijkbaar zou zijn met het rendement dat bij een private equity-fonds zou worden verlangd voor dergelijke transacties.

(747) Tot slot worden leningen van Chinese financiële instellingen normaliter verstrekt aan Chinese ondernemingen die op de binnenlandse Chinese markt gevestigd zijn. De IRNC Group is daarentegen in Indonesië gevestigd en derhalve is het kredietrisico van de onderneming vanwege de externe omstandigheden in het land zelf anders dan dat van Chinese ondernemingen, zoals aangehaald in overweging 741. Om de specifieke kredietrisico-omgeving in Indonesië in aanmerking te nemen, heeft de Commissie daarom een handelsmarge toegevoegd aan de benchmark die voor de in de steekproef opgenomen Chinese ondernemingen was vastgesteld, om het landenrisico in de marktrente te verwerken.

(748) De premie voor het landenrisico werd bepaald op basis van de OESO-classificatie van landenrisico voor exportkredieten en op de door de OESO vastgestelde bijbehorende minimumrisico-opslag. De landenrisicopremie voor leningen die door de Chinese banken werden verstrekt, werd vastgesteld tussen 0,13 % en 0,88 %, afhankelijk van de looptijd van de lening.

(749) Het subsidiebedrag dat aldus werd vastgesteld voor ondersteuning in de vorm van leningen via beleidsbanken bedroeg 1,84 %.

4.6.1.3. Opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen

(750) De Indonesische overheid en de IRNC Group dienden na de mededeling van de definitieve bevindingen opmerkingen in over de preferentiële financiering door beleidsbanken.

(751) De Indonesische overheid voerde aan dat de Commissie geen relevante conclusie heeft getrokken noch heeft aangegeven dat de Indonesische overheid de autoriteit was die financiering aan de IRNC Group verstrekte, laat staan preferentiële financiering. Volgens de Indonesische overheid rekende de Commissie door de verkeerde interpretatie van "financiële bijdrage" op grond van artikel 1.1, punt a), onder 1), van de SCM-overeenkomst, de buitenlandse financiering toe aan de Indonesische overheid vanwege de "erkenning en aanneming". Verder merkte de Indonesische overheid op dat niets in de bevindingen stelt of veronderstelt dat de Indonesische overheid of Indonesische "overheidsinstanties" de financiering verstrekten, en voerde aan dat het onbillijk is om compenserende rechten in te stellen op basis van financiële bijdragen door buitenlandse entiteiten. Bovendien klaagde de Indonesische overheid dat zij zich niet kon verdedigen met betrekking tot de vraag of de Chinese financiële instellingen al dan niet "overheidsinstanties" zijn, aangezien deze entiteiten zich buiten het rechtsgebied van de Indonesische overheid bevinden. Zij stelde echter dat het gebruikelijk is dat ondernemingen trachten de financiering te verkrijgen die zij passend achten en dat de Indonesische overheid zelf niet in staat was de financieringsstroom van Chinese financiële instellingen of andere bronnen te weigeren of te beperken.

(752) In antwoord hierop wenst de Commissie allereerst te benadrukken dat algemene opmerkingen over het "erkennen en aannemen" van Chinese financiering door de Indonesische overheid reeds in punt 4.5.8 aan de orde zijn gesteld. Voorts merkte de Commissie op dat de door de Chinese financiële instellingen, zoals de EXIM Banken, verstrekte middelen werden verstrekt via zogenaamde "agentbanken", die verantwoordelijk waren voor de dagelijkse uitbetalingen en terugbetaling van leningen. Deze agentbanken waren Indonesische vestigingen van Chinese banken, die onderworpen zijn aan Indonesische bankwetgeving en zich op het grondgebied van Indonesië bevinden.

(753) Wat aandeelhoudersleningen betreft, oordeelde de Commissie dat de overeenkomsten waarin dergelijke leningen werden vastgelegd specifiek verwezen naar "het indienen van periodieke verslagen bij de Bank of Indonesia, het ministerie van het Financiën en het team voor offshore commerciële leningen (Tim Pinjaman Komersial Luar Negeri of "PKLN")". Het PKLN werd opgericht op grond van Presidentieel Besluit 39/1991 inzake de coördinatie van het beheer van offshore commerciële leningen ("Presidentieel Besluit 39/1991") ([191]), en bestaat uit vertegenwoordigers van diverse ministeries en van de Bank of Indonesia. Overeenkomstig artikel 2 van dit besluit moeten leningen die onder de bevoegdheid van het PKLN vallen, worden goedgekeurd door het team, voor de uitvoering ervan periodiek

([191]) Presidentieel Besluit 39/1991 inzake de coördinatie van het beheer van offshore commerciële leningen, van 4 september 1991.

worden gerapporteerd en door het PKLN nauwlettend worden gemonitord. Verder is in artikel 6 inzake het toepassingsgebied van deze wetgeving bepaald dat leningen die onder de bevoegdheid van het team vallen enkel leningen zijn die "verband houden met ontwikkelingsprojecten", hetgeen bevestigt dat enkel leningen die gerelateerd zijn aan bijzondere ontwikkelingsprojecten zoals het Morowali-project aan deze toetsing en dit toezicht onderworpen zijn.

(754) Hoewel Presidentieel Besluit 39/1991 in juli 2020 werd vervangen door Presidentieel Besluit 82/2020 inzake de aanpak van COVID-19 en het herstel van de nationale economie, schreef dit nieuwe besluit tevens voor dat de uitvoering van de taken en functies van het PKLN-team krachtens het ingetrokken Presidentieel Besluit 39/1991 in handen zal blijven van het ministerie van Financiën. Dit is in de praktijk inderdaad het geval, zoals blijkt uit voorbeelden van inspecties ter plaatse van PKLN-projecten die op de website van het ministerie van Financiën worden vermeld ([192]).

(755) De Commissie bleef derhalve bij haar standpunt dat de preferentiële financiering door Chinese bronnen werd erkend en aangenomen door de Indonesische overheid en dat de Indonesische overheid bij machte was om in te grijpen in de financieringsstroom.

(756) De IRNC Group betwistte de benchmark voor bankleningen en voerde aan geen startende onderneming te zijn die een zeer groot risico liep, omdat zij als onderdeel van de Tsingshan Group profiteerde van diens beproefde productiemethoden en technisch en leidinggevend personeel. De IRNC Group merkte daarnaast op over een onderscheidend kostenvoordeel te beschikken, aangezien de fabriek zich in de buurt van de grondstoffen bevindt, waardoor grondstoffenprijzen en transportkosten laag zijn.

(757) De Commissie merkte op dat het haar praktijk is om de groepsmaatschappijen afzonderlijk te beoordelen en op basis van deze beoordeling ofwel één benchmark voor de groep als geheel vast te stellen, ofwel de benchmark te moduleren op basis van de specifieke omstandigheden van afzonderlijke groepsmaatschappijen. Het feit dat een onderneming deel uitmaakt van een bredere groep laat namelijk onverlet dat bepaalde door de groep uitgevoerde projecten (zoals het opstarten van een fabriek) risicovoller zijn dan andere. Zoals benadrukt in de overwegingen 738 tot en met 744, werden verscheidene risicofactoren door de Commissie in aanmerking genomen, zoals het greenfield-karakter van de investering, de omvang van het benodigde investeringskapitaal, risico's verbonden aan de verwerving van activa en materialen, evenals de grotere risicoblootstelling van de banken in verband met aandeelhoudersleningen en de kwijtschelding van schulden. De IRNC Group verstrekte geen aanvullend bewijs dat de beoordeling van de Commissie ten aanzien van deze factoren had kunnen veranderen. Tot slot verkeerde de Commissie hoe dan ook niet in een positie om de Tsingshan Group als zodanig te beoordelen, aangezien geen van de moedermaatschappijen van de groep meewerkte aan het onderzoek.

4.6.2. *Leningen van aandeelhouders aan ondernemingen van de IRNC Group*

(758) In de periode 2015-2019 verstrekten de moedermaatschappijen van de IRNC Group een reeks intragroepsleningen (in totaal dertien leningen) aan de verschillende ondernemingen van de IRNC Group, voor in totaal 380 miljoen USD.

(759) Deze leningen zijn achtergesteld ten opzichte van de bankleningen. Uit het onderzoek bleek dat met uitzondering van de leningen aan GCNS en één lening aan ITSS, IRNC en de andere verbonden ondernemingen geen rente betaalden over deze leningen. Bovendien hadden de leningen in de meeste gevallen geen einddatum en betaalden de ondernemingen van de IRNC Group geen kapitaal terug voor deze leningen. De moedermaatschappijen namen nochtans geen maatregelen om de rentevoeten dienovereenkomstig aan te passen zodat deze het reële risico van de transacties zouden weerspiegelen en verzochten evenmin om betaling van de verschuldigde bedragen.

(760) Daarom was de Commissie van mening dat deze leningen in feite neerkwamen op een extra kapitaalinbreng door de moedermaatschappijen. Op de behandeling van deze leningen als zodanig wordt dieper ingegaan in het punt over steun voor kapitaalinvesteringen.

([192]) https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/3265 en https://www.djppr.kemenkeu.go.id/page/load/2631, voor het laatst geraadpleegd op 19 januari 2022.

4.6.3. *Kosten van kredietlijnen*

(761) Het doel van een kredietlijn is een maximumkrediet vast te stellen dat de onderneming op ieder moment kan gebruiken om haar lopende activiteiten te financieren, zodat bedrijfskapitaal flexibel kan worden gefinancierd en er direct over kan worden beschikt. Bijgevolg was de Commissie van mening dat in beginsel alle kortetermijnfinancieringen van de in de steekproef opgenomen ondernemingen, zoals kortlopende leningen, bankaccepten enz., door een kredietlijninstrument zou moeten zijn gedekt.

4.6.3.1. Bevindingen van het onderzoek

(762) De Commissie heeft vastgesteld dat Chinese financiële instellingen aan de IRNC Group kredietlijnen in verband met de verstrekking van financiering hadden aangeboden. Die bestonden uit kaderovereenkomsten waarbij de bank de in de steekproef opgenomen ondernemingen toestond tot een bepaald plafond gebruik te maken van diverse schuldinstrumenten, zoals werkkapitaalleningen, bankaccepten en andere vormen van handelsfinanciering.

(763) Zoals vermeld in overweging 760, moet alle kortetermijnfinanciering worden gedekt door een kredietlijn. De Commissie vergeleek daarom het bedrag aan kredietlijnen van de medewerkende ondernemingen tijdens het onderzoektijdvak met het bedrag aan door die ondernemingen in dezelfde periode gebruikte kortetermijnfinanciering, om vast te stellen of alle kortetermijnfinanciering door een kredietlijn werd bestreken. Waar het bedrag aan kortetermijnfinanciering hoger was dan het plafond van de kredietlijn, verhoogde de Commissie het bedrag van de bestaande kredietlijn met het bedrag dat de producenten-exporteurs feitelijk hadden gebruikt boven dat plafond.

(764) Onder normale marktomstandigheden zou voor kredietlijnen een zogenoemde "afsluit- of bereidstellingsprovisie" in rekening worden gebracht om de kosten en de risico's voor de bank bij het openen van een kredietlijn te dekken, alsook een verlengingsprovisie die jaarlijks in rekening wordt gebracht voor de verlenging van de geldigheid van de kredietlijnen. De Commissie stelde echter vast dat de IRNC Group doorgaans kosteloos in het genot van kredietlijnen kwam. Derhalve werd aan de onderzochte groepen ondernemingen een voordeel toegekend in de zin van artikel 6, punt d), van de basisverordening.

4.6.3.2. Berekening van de hoogte van de subsidie

(765) Overeenkomstig artikel 6, punt d), ii), van de basisverordening oordeelde de Commissie dat het aan de ontvangers toegekende voordeel het verschil was tussen het bedrag dat zij hadden betaald als vergoeding voor het openen of verlengen van de kredietlijnen door Chinese financiële instellingen en het bedrag dat zij zouden betalen voor een vergelijkbare commerciële kredietlijn die zij tegen een niet-verstoorde marktkoers hebben verkregen.

(766) De passende benchmarks voor de afsluitprovisie en voor de verlengingsprovisie werden vastgesteld op respectievelijk 1,5 % en 1,25 % onder verwijzing naar openbaar beschikbare gegevens ([193]) en benchmarks die in eerdere onderzoeken zijn gebruikt ([194]).

(767) In beginsel moeten de afsluitprovisie en de verlengingsprovisie forfaitair worden betaald, respectievelijk bij de opening van een nieuwe kredietlijn of de verlenging van een bestaande kredietlijn. Voor de berekening heeft de Commissie echter rekening gehouden met kredietlijnen die vóór het onderzoektijdvak waren geopend of verlengd, maar die tijdens het onderzoektijdvak beschikbaar waren voor de in de steekproef opgenomen groepen en ook met de kredietlijnen die tijdens het onderzoektijdvak waren geopend. Vervolgens heeft de Commissie het voordeel berekend op basis van de periode binnen het onderzoektijdvak gedurende welke de kredietlijn beschikbaar was.

(768) Het volgens deze regeling vastgestelde subsidiebedrag bedroeg 0,06 % voor de IRNC Group.

4.6.4. *Steun voor kapitaalinvesteringen*

(769) De IRNC Group moest, naast rechtstreekse leningen en intragroepsleningen, haar financiële behoeften eveneens dekken door kapitaalinbreng.

([193]) Zie https://www.barclays.co.uk/current-accounts/bank-account/overdrafts/overdraft-charges/, laatst geraadpleegd op 18 augustus 2021, fees for executive overdrafts — '*overdrafts over £ 15 000 have a set-up fee of 1.5 % of the arranged overdraft limit, and a renewal fee of 1.5 %*". ("provisies voor zakelijke voorschotten in rekening-courant — voorschotten in rekening-courant van meer dan 15 000 GBP kennen een aanvangsprovisie van 1,5 % van de overeengekomen voorschotlimiet en een verlengingsprovisie van 1,5 %").

([194]) Zie de SGV-zaak, overwegingen 354 en 355.

(770) In eerdere onderzoeken is vastgesteld dat er op het niveau van de moederondernemingen van Chinese groepen substantiële subsidies werden ontvangen om buitenlandse investeringen in het kader van het "BRI" te ondersteunen, die de vorm aannamen van subsidies, preferentiële financiering en kapitaalinjecties. Dat gold met name voor het onlangs afgesloten antisubsidieonderzoek naar banden ("de bandenzaak") en voor het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen ([195]).

(771) Het volgende juridisch kader is relevant in dit verband:

1) Dertiende vijfjarenplan voor de ontwikkeling van de buitenlandse handel, zoals bekendgemaakt door het ministerie van Handel op 26 december 2016;

2) Richtsnoeren van de Staatsraad inzake de bevordering van de internationale samenwerking op het gebied van productiecapaciteit en vervaardiging van uitrusting, bekendgemaakt in 2015 ("de richtsnoeren");

3) Made in China 2025, Staatsraad, 7 juli 2015.

4.6.4.1. Kapitaalinjectie door het China-ASEAN Investment Cooperation Fund ("CAF")

(772) Uit het onderzoek bleek dat Reed International Ltd. in oktober 2013 een 24 % belang verwierf in SMI, een met IRNC verbonden onderneming.

(773) Reed International Ltd. is een voor een speciaal doel opgericht investeringsvehikel (special purpose investment vehicle), volledig in handen van en gecontroleerd door CAF. Zoals vermeld in het jaarverslag IMP 2017: "Reed International Limited is een bijzondere investeringsmaatschappij van China-ASEAN Investment Cooperation Fund, die is opgericht voor investering in het SMI-project" ([196]). Om te bepalen of CAF kon worden gezien als overheidsinstantie, verzocht de Commissie de Chinese overheid om specifieke informatie over CAF. Bij gebrek aan een antwoord, bijvoorbeeld over de statuten van CAF, moest de Commissie zich op grond van artikel 28, lid 1, van de basisverordening baseren op de beschikbare gegevens om dit punt te analyseren.

(774) Volgens openbaar beschikbare informatie is CAF een in USD luidende quasi-soeverein offshore-beleggingsfonds. Het is handen van en wordt gesponsord door verschillende staatsbanken en andere Chinese financiële instellingen (zoals Export-Import Bank of China ("EXIM Bank") en een Chinees staatsfonds, China Investment Corporation ("CIC"), die samen goed zijn voor meer dan 76 % van de aandelen in CAF) ([197]). CAF wordt aangestuurd door de Staatsraad van de VRC ([198]) en is onderworpen aan goedkeuring van de nationale ontwikkelings- en hervormingscommissie. Exim Bank en CIC hebben het private equity-fonds van 1 miljard USD gezamenlijk opgericht. Exim Bank en CIC hebben elk 300 miljoen USD in CAF geïnvesteerd. Andere aandeelhouders zijn onder meer Bank of China Group Investment Co., Ltd. en China Communications Construction Co., Ltd., twee Chinese financiële instellingen in handen van de staat ([199]). De CEO en de COO van de onderneming zijn beiden afkomstig van Exim Bank.

(775) Het fonds is toegespitst op investeringsmogelijkheden op het gebied van infrastructuur, energie en natuurlijke hulpbronnen in de Asean-landen. ([200]) De beoogde investeringssectoren van het fonds omvatten met name natuurlijke hulpbronnen in de ferro- en nonferrometaalsector ([201]).

(776) In mei 2010 verklaarde Li Ruogu, president van China EXIM Bank, dat CAF "een belangrijke innovatie is in het financieringsmodel van de [China EXIM] Bank" ([202]). Op 9 september 2013 verklaarde de Chinese premier Li Keqiang dat CAF dat deel uitmaakt van de Chinese strategie om de samenwerking tussen de VRC en Asean te verdiepen. In zijn speech stelde de premier dat "China een nieuwe reeks speciale leningen zal activeren, het China-ASEAN Investment Cooperation Fund goed zal benutten en met andere partijen actief zal onderzoeken of een financieringsplatform voor infrastructuurontwikkeling in Azië kan worden opgezet om belangrijke projecten te financieren" ([203]).

([195]) Zie punt 4.3.3 van het SGV-onderzoek.
([196]) Jaarverslag IMIP 2017, blz. 84.
([197]) https://web.archive.org/web/20131029223637/http:/www.chinaeconomicreview.com/node/43071
([198]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([199]) https://business.sohu.com/20100524/n272300363.shtml
([200]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([201]) http://www.china-asean-fund.com/about-caf.php?slider1=1
([202]) https://business.sohu.com/20100524/n272300363.shtml
([203]) http://eg.china-embassy.org/eng/rdwt/201309/201309/t20130915_7245108.htm

(777) Bovendien wordt in punt 35 van de in overweging 770 genoemde richtsnoeren CAF uitdrukkelijk genoemd als een instrument voor het verlenen van financiële steun in het kader van het BRI, en wel als volgt: "Silk Road Fund, China-Africa Fund, China ASEAN Fund en China Overseas Investment Corporation krijgen vrij spel om hun activiteiten te ontplooien. Wij verlenen actieve ondersteuning aan projecten voor internationale samenwerking op het gebied van productiecapaciteit en vervaardiging van uitrusting via aandeleninvesteringen en schuldfinanciering. Wij moedigen binnenlandse instanties voor het beheer van private equity-fondsen aan om de internationale markt te betreden en hun rol van ondersteunende ondernemingen ten volle waar te maken en "naar buiten te treden" met het oog op greenfield-investeringen, M&A-investeringen enz.". Op grond van hetzelfde bewijsmateriaal kwam de Commissie in het bandenonderzoek tot de conclusie dat een vergelijkbaar fonds (SRF) een overheidsinstantie was ([204]).

(778) Tot slot, zoals vermeld in de overwegingen 589 en 626, ondertekenden de oprichters-aandeelhouders van IMIP, BDI en SDI tijdens de Indonesisch-Chinese topontmoeting op 2 oktober 2013, in de aanwezigheid van de respectieve presidenten, een investerings- en financieringsovereenkomst met CAF om activiteiten te ontwikkelen in het Morowali Park ([205]). De investering van CAF in aandelen in SMI valt precies samen met de ondertekening van deze overeenkomst en stemt overeen met een investering om activiteiten te ontwikkelen in het park. Zoals blijkt uit de overweging hierboven kan de financiële steun die door de Chinese overheid via CAF wordt verstrekt bovendien zowel betrekking hebben op investeringen in aandelen als op schuldfinanciering. Bijgevolg zou die kapitaalsteun eveneens onder de preferentiële financiering vallen die tussen China en Indonesië krachtens het bilateraal samenwerkingskader is overeengekomen, toegerekend aan Indonesië om de hierboven genoemde redenen, en kan deze bijgevolg worden toegewezen aan de uit Indonesië uitgevoerde producten.

(779) Ondanks het gebrek aan medewerking op dit punt heeft de Commissie op grond van de openbaar beschikbare informatie geconcludeerd dat CAF kan worden aangemerkt als een overheidsinstantie in de zin van artikel 3 en artikel 2, punt b), van de basisverordening, die een financiële bijdrage levert aan SMI. CAF is immers in handen van en wordt gecontroleerd door de Chinese overheid. Aangezien de acties van het fonds worden aangestuurd door de Staatsraad in overeenstemming met de beleidsdoelstellingen die door de Chinese overheid worden vastgesteld, is CAF dus met overheidsgezag bekleed.

(780) Vervolgens heeft de Commissie geanalyseerd of de door CAF verstrekte financiële bijdrage een voordeel opleverde voor de IRNC Group. Zoals hierboven reeds aangehaald, is Reed International Ltd een voor een special doel opgericht investeringsvehikel van CAF, specifiek opgericht om te investeren in SMI, een van de ondernemingen van de IRNC Group. Overeenkomstig de bepalingen van de inschrijvingsovereenkomst met de andere aandeelhouders ([206]) moest Reed International Ltd zijn aandelen vijf tot zes jaar na de initiële investering tegen dezelfde prijs terugverkopen aan de andere aandeelhouders, ongeacht de werkelijke marktwaarde van de aandelen. Daarnaast waren de door Reed verworven aandelen speciale aandelen met zeer beperkte bestuursrechten. Uit deze voorwaarden blijkt reeds dat Reed International Ltd., in tegenstelling tot wat een marktdeelnemer zou vragen, geen redelijk rendement verwachtte van de aankoop van de aandelen; evenmin verlangde de investeerder enige zeggenschapsrechten. De transactie kan dus niet worden aangemerkt als uitgevoerd tegen marktvoorwaarden.

(781) Verder bracht het onderzoek aan het licht dat investering in SMI na de startfase minder risicovol was en dat de financiële positie van de onderneming sterker werd. Bijgevolg steeg de waarde van haar aandelen in de loop van de tijd, maar dit kwam niet tot uiting in de verkoopprijs van Reed International Ltd. Dit stemt niet overeen met rationeel gedrag van een ondernemer onder normale marktomstandigheden. Op basis van het bewijsmateriaal in het dossier heeft de Commissie derhalve geconcludeerd dat de financiële bijdrage die de Chinese overheid verstrekte via CAF, dat als overheidsinstantie optrad, een voordeel opleverde in de zin van artikel 3, lid 2, van de basisverordening.

4.6.4.2. Verstrekking van kapitaal in natura tegen een ontoereikende prijs en aandeelhoudersleningen

(782) Tijdens de startfase genoten alle ondernemingen van de IRNC Group van kapitaalinbreng in natura in de vorm van productie-uitrusting.

([204]) SGV-zaak, overweging 775; bandenzaak, overweging 357.
([205]) http://www.china-asean-fund.com/sub-fund-3-detail.php?id=1
([206]) De Chinese moedermaatschappijen maken deel uit van Tsingshan Group.

(783) Uit het onderzoek bleek immers dat alle machines voor het productieproces van de IRNC Group waren ingevoerd van verbonden ondernemingen in China, die zelf echter niet de fabrikanten waren van de uitrusting. De Commissie heeft verzocht om de facturen met betrekking tot de aankoop van de uitrusting van de oorspronkelijke fabrikanten, maar aangezien de Chinese moedermaatschappij geen medewerking verleende, werden deze niet overlegd, waardoor de Commissie niet kon controleren of de prijzen marktconform waren en of de oorsprong inderdaad China was, zoals was aangegeven.

(784) Daarnaast konden zij gebruikmaken van aandeelhoudersleningen, die gelijk stonden met kapitaalinjecties, zoals uiteengezet in overweging 759.

(785) Bij gebreke van een antwoord van de Chinese moedermaatschappijen die de desbetreffende uitrusting en aandeelhoudersleningen hadden verstrekt, evenals van de Chinese overheid, en na toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening, moest de Commissie zich voor haar bevindingen met betrekking tot de verwerving van deze uitrusting en de aandeelhoudersleningen deels baseren op de beschikbare gegevens. De Commissie moest met name een beroep doen op de beschikbare gegevens om de oorsprong van de uitrusting te bepalen, evenals de financieringsbron van de uitrusting en de leningen die door de Chinese moedermaatschappijen aan de ondernemingen van de IRNC Group werden verstrekt.

(786) Om tot deze conclusie te komen heeft de Commissie vastgesteld dat de Chinese moedermaatschappijen zich er duidelijk toe hadden verbonden om in aangemoedigde bedrijfstakken in het buitenland te investeren. In dit verband en zoals hierboven aangegeven, geeft Tsingshan op zijn website aan dat zij "steeds de nationale ontwikkelingsstrategie van globalisering heeft gevolgd en actief heeft ingespeeld op het "BRI"". De onderneming heeft zelfs een specifieke dochteronderneming die haar buitenlandse projecten beheert: "Eternal Tsingshan Group is een van de beheersgroepen van de entiteit-ondernemingen die onder de raad van bestuur van Tsingshan Industry ressorteren en is verantwoordelijk voor het beheer van alle buitenlandse projecten die worden gepland door de raad van bestuur van Tsingshan Industry. Eternal Tsingshan Group heeft tot dusver het internationaal strategisch plan uitgewerkt in Indonesië, Singapore, India, de Verenigde Staten en andere landen en beheert meer dan vijftien dochterondernemingen/vertegenwoordigingskantoren ([207])."

(787) Voorts was Shanghai Dingxin Investment (Group) Co., Ltd. ("Dingxin Group") een van de belangrijkste ondernemingen die betrokken was bij de levering van uitrusting aan de IRNC Group. Dit is een van de vier grootste groepsondernemingen die onder de raad van bestuur van Qingshan Industrial vallen. Volgens de website van de groep was het de belangrijkste drijvende kracht van Tsingshan Industrial om internationale activiteiten te bevorderen. Dingxin Group gaf ook aan dat zij voornamelijk verantwoordelijk was voor het projectbeheer van buitenlandse investeringen, de uitvoer van mechanische en elektrische producten en ander bouwmateriaal naar het Tsingshan Park in Indonesië.

(788) Al deze buitenlandse projecten passen binnen de bredere context van het "naar buiten gerichte" beleid van de VRC. In dit verband verklaarde de voorzitter van Tsingshan Holding Group bijvoorbeeld het volgende: "Tsingshan Industrial Park is de grootste en meest succesvolle Chinese investering in Indonesië en zal plaats bieden aan de productiecapaciteit die vanuit China wordt overgebracht. Met dit grote project willen wij onze maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en iets teruggeven aan de samenleving. Verder is het van belang voor de uitvoering van het "Belt and Road"-initiatief" ([208]).

(789) Verder worden in de routekaart Made in China 2025 tien strategische sectoren vastgesteld, die onder meer geavanceerde materialen in de ijzer- en staalsector omvatten. Voor deze essentiële bedrijfstakken wordt in hoofdstuk 9 van de routekaart Made in China 2025 uitdrukkelijk vermeld dat de VRC het volgende zal doen:

a) "ondernemingen ondersteunen bij fusies, deelnemingen in aandelenkapitaal en durfkapitaalinvesteringen in het buitenland;

b) actief deelnemen aan en bevorderen van internationale industriële samenwerking en uitvoeren van belangrijke strategische plannen zoals de "Economische gordel van de zijderoute" en de "Maritieme zijderoute van de 21e eeuw" om sneller de aanleg van verbonden netwerken met omliggende landen en intensieve industriële samenwerking tot stand te brengen;

c) gebruikmaken van de "openstelling" van grenzen en tot stand brengen van een aantal buitenlandse samenwerkingsparken voor productie in daarvoor in aanmerking komende landen;

d) aanmoedigen **van de overdracht van hoogwaardige uitrusting**, geavanceerde technologie en sterke industrie in het buitenland" (nadruk toegevoegd).

([207]) https://www.etsingshan.com/Art/Art_38/Art_38_69.aspx
([208]) http://www.minmetals.com/english/News/201706/t20170626_226241.html

(790) Bovendien is in de in overweging 770 genoemde "richtsnoeren" staal opgenomen als een prioritaire sector voor internationale samenwerking op het gebied van productiecapaciteit en vervaardiging van uitrusting (zie hoofdstuk 3, punt 7). In de richtsnoeren wordt ook aangegeven dat "de toetreding van Chinese uitrusting, technologie, diensten en normen tot de wereldmarkt zal worden bevorderd", met name in deze prioritaire sectoren. In hoofdstuk 3, punt 8, wordt hieraan toegevoegd dat staalfabrieken zullen worden gebouwd "in prioritaire landen met gunstige omstandigheden op het gebied van hulpbronnen… en met een uitgebreid marktpotentieel via de uitvoer van totaalpakketten van uitrusting …" Tot slot wordt in punt 32, dat verwijst naar verhoogde financiële steun, onder meer melding gemaakt van de volgende middelen om ondernemingen die "toetreden tot de wereldmarkt" te ondersteunen": "ondersteunen van de ondernemingen die "toetreden tot de wereldmarkt" met buitenlandse activa en aandelenbelangen als zekerheid om leningen te verwerven en andere rechten om mineralen te winnen en om hun mogelijkheden voor bedrijfsfinanciering te verbeteren."

(791) Met andere woorden: het verstrekken van aandeelhoudersleningen en uitrusting door de Chinese moedermaatschappijen aan hun dochterondernemingen in Indonesië past perfect binnen de beleidsdoelstelling van de Chinese overheid om BRI-projecten in de staalindustrie te bevorderen, en het ter beschikking stellen van buitenlandse activa (in dit geval uitrusting) wordt door de Chinese overheid beschouwd als een manier om zekerheden te versterken en de algemene financiële capaciteit van die ondernemingen te verbeteren.

(792) In deze context ontvingen de moedermaatschappijen van de IRNC Group van de Chinese overheid een financiële bijdrage in de vorm van subsidies of preferentiële financiering teneinde deze beleidsmaatregelen uit te voeren, waaronder de financiering van hun investeringen in Indonesië voor de productie van het betrokken product. Wegens het volledige gebrek aan medewerking van deze ondernemingen en de Chinese overheid op dit punt kon de Commissie de feitelijke financieringsbron niet vaststellen en in detail nagaan via welke middelen deze financiële bijdrage werd verstrekt. Op grond van de beschikbare gegevens overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening en op basis van al het bovengenoemde bewijsmateriaal over de financiering van projecten buiten China, onder meer in Indonesië, in het kader van het "BRI", evenals op basis van de bevindingen in de bandenzaak, het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen, heeft de Commissie geconcludeerd dat de Chinese moedermaatschappijen een financiële bijdrage hebben ontvangen in de vorm van subsidies of preferentiële financiering, die vervolgens werd gebruikt om aandeelhoudersleningen en kapitaal in natura te verstrekken aan hun dochterondernemingen ter bevordering van hun financiële capaciteit en hun activiteiten in Indonesië. In dit verband werd het voordeel van de subsidies of preferentiële leningen die door de Chinese moedermaatschappijen werden ontvangen toegekend aan de activiteiten van de dochterondernemingen in Indonesië via renteloze intragroepsleningen.

(793) Meer specifiek heeft de Commissie in de bandenzaak vastgesteld dat de financiering die in het kader van het BRI werd verstrekt, werd gebruikt voor de aankoop van aandelen in de Pirelli Group, en dat deze overeenkwam met een uitvoersubsidie ([209]). In het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen kon de Commissie, ondanks gedeeltelijke medewerking, de preferentiële financiering afkomstig uit China opsporen en in overeenstemming brengen met de financiering die uiteindelijk werd ingebracht in de Egyptische productie-eenheden. In beide zaken kon de Commissie aantonen dat de financiële bijdragen die in China waren toegekend aan de moedermaatschappijen volledig door hen werden overgedragen aan de buitenlandse dochterondernemingen in de landen van uitvoer. In dit geval kon de Commissie wegens het volledige gebrek aan medewerking de opsporing van de fondsen niet beoordelen, aangezien zij deze specifieke financiële gegevens niet in het publieke domein heeft kunnen vinden, ondanks het feit dat ook Chinese bronnen werden doorzocht. Daarom moest de Commissie overeenkomstig artikel 28, lid 1, conclusies trekken op basis van de bandenzaak, het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen, die in hoge mate vergelijkbaar zijn met deze zaak omdat het gaat om projecten die in het kader van het BRI-initiatief worden gefinancierd volgens precies hetzelfde patroon. Verder vertonen het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen een aantal overeenkomsten doordat China via zijn beleids- en staatsbanken preferentiële financiering verstrekte aan de Egyptische dochterondernemingen via het BRI en de bilaterale samenwerking met de Egyptische overheid. Deze situaties zijn vergelijkbaar met de situatie in dit onderzoek, waarin China in het kader van het BRI via EXIM en andere staatsbanken preferentiële financiering verstrekt voor een investeringsproject in Indonesië.

(794) Bij gebreke van bewijsmateriaal van de Chinese ondernemingen of de Chinese overheid en op basis van het algemeen beschikbare bewijsmateriaal, met name in de bandenzaak, het SGV-antisubsidieonderzoek en het onderzoek naar glasvezelversterkingen, heeft de Commissie aldus geconcludeerd dat het verstrekken van uitrusting en aandeelhoudersleningen door de aandeelhouders slechts een andere manier was om de Indonesische dochterondernemingen te financieren, en heeft zij besloten hiertegen compenserende maatregelen in te stellen als zijnde door de staat gesteunde kapitaalinjecties waarmee werd beoogd de productiefaciliteiten van de IRNC Group in Indonesië op te zetten en uit te breiden. Die steun zou tevens onder overeenkomen met de afspraken waarover China en Indonesië krachtens het bilateraal samenwerkingskader overeenstemming hadden bereikt, die om de in de overwegingen hierboven genoemde redenen aan Indonesië zijn toegekend en die dus aan de vanuit Indonesië uitgevoerde producten kunnen worden toegeschreven.

([209]) Bandenzaak, overwegingen 405 en 416.

(795) Vervolgens heeft de Commissie geanalyseerd of de via de Chinese moedermaatschappijen door de Chinese overheid verstrekte financiële bijdrage een voordeel opleverde voor de IRNC Group. Ook hier weer moest de Commissie, vanwege de niet-medewerking van deze ondernemingen, haar bevindingen baseren op beschikbare feiten zoals bedoeld in artikel 28 van de basisverordening. Uit de voorwaarden van de aandeelhoudersleningen (onder meer het feit dat geen rente werd aangerekend) blijkt dat de Chinese moedermaatschappijen het voordeel van de in China ontvangen subsidies en preferentiële leningen volledig aan hun activiteiten in Indonesië hebben toegekend.

(796) Wat de uitrusting betreft, heeft de Commissie geanalyseerd of de desbetreffende uitrusting aan marktconforme prijzen waren aangekocht door deze te vergelijken met de marktprijzen voor vergelijkbare uitrusting die in de roestvrijstaalsector wordt gebruikt. Op basis van die analyse heeft de Commissie vastgesteld dat de uitrusting tegen een aanzienlijk lagere prijs werd aangeboden in vergelijking met de internationale marktprijzen voor vergelijkbare representatieve pakketten van productie-uitrusting voor koudwalserijen. Op basis van het bewijs in het dossier en in overeenstemming met artikel 28, lid 1, van de basisverordening ([210]) heeft de Commissie geconcludeerd dat de via de Chinese moedermaatschappijen door de Chinese overheid verstrekte financiële bijdrage een voordeel had opgeleverd in de zin van artikel 3, lid 2, van de basisverordening.

4.6.4.3. Berekening van de hoogte van de subsidie

(797) Voor het eerste punt, namelijk de door CAF verstrekte kapitaalinjectie, werd het voordeel berekend op basis van een redelijk rendement, d.w.z. wat een marktinvesteerder zou hebben verwacht als hij de aandelen had verkocht op het moment dat de aandelen werden aangekocht. Daartoe heeft de Commissie gezocht naar soortgelijke transacties in de staalindustrie in de afgelopen jaren. Op basis van het resultaat van elf verkooptransacties van staalbedrijven in de periode van 2006 tot en met 2019, heeft de Commissie geconcludeerd dat een redelijke prijs voor de aandelen in een staalbedrijf gelijk zou zijn aan acht keer de bedrijfswinst.

(798) Derhalve werd het voordeel berekend als het verschil tussen de waarde van het 24 % belang van Reed Investment gewaardeerd op acht keer de bedrijfswinst van SMI voor 2018, minus de door Reed Investment betaalde prijs. Het voordeel werd vervolgens verdeeld over het onderzoektijdvak op basis van de in de inschrijvingsovereenkomst vermelde lockdown-periode, namelijk 5,5 jaar.

(799) Voor het tweede punt, d.w.z. de verstrekking van uitrusting onder preferentiële voorwaarden, werd het voordeel berekend als het verschil tussen de door de ondernemingen in de IRNC Group betaalde aankoopprijs en een marktprijs voor de aankoop van vergelijkbare uitrusting. De Commissie heeft in dit verband vergelijkbare aankopen van representatieve pakketten van uitrusting voor koudwalserijen in de voorgaande jaren onderzocht op basis van aankooptransacties van staalbedrijven. Het eruit voortvloeiende voordeel werd dan aan het onderzoektijdvak toegekend op basis van de levensduur van de aangekochte goederen.

(800) Voor het derde punt, namelijk de aandeelhoudersleningen, besloot de Commissie om de uitstaande bedragen van deze leningen in de loop van het onderzoektijdvak als een subsidie te behandelen, aangezien deze leningen *de facto* werden beschouwd als een kapitaalinjectie die door de Chinese moedermaatschappijen werd gebruikt om de ontvangen subsidies en preferentiële leningen te laten doorstromen. Het toegekende voordeel werd vastgesteld op basis van het uitstaande bedrag van de lening verminderd met de in het onderzoektijdvak betaalde rente (indien van toepassing). Aangezien de leningen duidelijk verband hielden met een investering op lange termijn, werd het bedrag omgeslagen over de looptijd van de lening en is alleen rekening gehouden met het aan het onderzoektijdvak toegerekende bedrag. Ten slotte is het voordeel waar nodig verder aangepast om enkel rekening te houden met het aantal dagen in het onderzoektijdvak dat de lening liep.

(801) Het aldus vastgestelde subsidiebedrag voor steun voor kapitaalinvesteringen bedroeg 6,02 % voor de IRNC Group.

([210]) Door het volledige gebrek aan medewerking van de Chinese overheid was de Commissie niet in staat om mogelijk relevante informatie over prijzen van vergelijkbare uitrusting in China op te vragen om benchmarks vast te stellen op basis van officiële statistieken in China. Aangezien de Commissie geen informatie over prijzen in China kon vinden en er geen informatie werd verstrekt over de oorsprong van de uitrusting, besloot de Commissie om een combinatie van prijzen voor vergelijkbare uitrusting van verschillende landen als vervangende prijs te gebruiken.

4.6.4.4. Opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen

(802) De IRNC Group beklaagde zich over de ontoereikende mededeling van feiten en overwegingen betreffende de benchmark voor de kapitaalinjectie door CAF, aangezien de namen van de ondernemingen in de benchmark waren weggelaten en niet werd aangegeven of de transacties speciale aandelen betroffen.

(803) De Commissie was van mening dat het bekendmaken van de gedetailleerde cijfers, de aard van de aandelen en afzonderlijke namen van de ondernemingen, vertrouwelijke informatie zou vrijgeven over door specifieke ondernemingen verrichte transacties. In plaats daarvan verschafte de Commissie een betekenisvolle samenvatting van de gegevens, met geïndexeerde cijfers en een vermelding dat alle transacties waren verricht door ondernemingen in de staalindustrie. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(804) Eurofer merkte op dat de benchmark werd berekend over het bedrijfsresultaat (EBITA), maar dat de over de vergelijkbare transacties voor staalbedrijven verstrekte informatie leek te verwijzen naar de EBITDA. Het EBITA is lager dan de EBITDA. Als de Commissie de berekening derhalve toepaste op het EBITA en niet op de EBITDA, waarnaar de benchmark verwijst, werd het voordeel voor SMI onderschat. De klager nodigde de Commissie uit om de berekening te herzien.

(805) De jaarrekening van SMI bevat geen EBITDA als zodanig. In plaats van te proberen de EBITDA opnieuw te berekenen op basis van de beschikbare gegevens, gebruikte de Commissie het bedrijfsresultaat van SMI om het voordeel te berekenen. Dit werd beschouwd als een redelijke en voorzichtige benadering. Na verdere analyse concludeerde de Commissie dat de herziene berekening enkel zou hebben geleid tot een verwaarloosbare verandering van minder dan 0,1 %. De Commissie hield derhalve vast aan haar oorspronkelijke berekening.

(806) Wat de inbreng van kapitaal in natura tegen een ontoereikende prijs betreft, voerde de IRNC Group aan dat IRNC slechts één koudwalsband invoerde en dat de overige uitrusting geen gelijkenis vertoont met de koudwalsband. De IRNC Group voerde aan dat de Commissie niet toelichtte waarom ook voordelen aan andere soorten uitrusting zijn toegekend.

(807) In dit verband merkte de Commissie allereerst op dat het register met vaste activa van een grote productiefabriek zoals IRNC uit honderden walsbanden bestaat. Daarom besloot de Commissie om een steekproef samen te stellen van representatieve uitrustingsonderdelen om het voordeel voor de hele fabriek vast te stellen. De koudwalsbanden vormden een essentieel onderdeel van het productieproces van IRNC, en het voordeel voor deze productielijnen kan derhalve als representatief voor de hele fabriek worden beschouwd. Verder gebruikte de Commissie niet alleen één type uitrusting bij haar berekening, maar diverse typen uitrusting die deel uitmaken van de productielijn, zoals delen van een koudwalserij met twintig omkeerbare rollen, wals, deel van de brugkraan, afrol- en oproleenheid, snijmachine en overige elementen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(808) De IRNC Group verzocht de Commissie tevens om aanvullende informatie te verstrekken over de methode die werd gebruikt om de benchmark voor de aankoop van machines vast te stellen.

(809) In dit verband merkt de Commissie op dat de gebruikte benchmark werd gecorrigeerd voor vergelijkbare productiecapaciteit als de uitrusting van IRNC, dat de uitrusting van oorsprong uit Europa of de Verenigde Staten was en dat het jaar van aankoop van de uitrusting uiteenliep van 2008 tot 2020, d.w.z. zowel voor- als nadat de IRNC-fabriek in bedrijf werd genomen. Omdat in deze periode geen wezenlijke prijsverschillen werden geconstateerd, concludeerde de Commissie dat alle aankopen in deze periode redelijke graadmeters waren voor de aankopen door IRNC.

(810) In haar opmerkingen over de aanvullende mededeling van de definitieve bevindingen merkte de IRNC Group op dat de door de Commissie verstrekte aanvullende informatie over de benchmark voor de ingevoerde machines verwijst naar een benchmark buiten het "land van levering of aankoop", waarnaar artikel 14, punt d), van de SCM-overeenkomst verwijst. Volgens de IRNC Group moet het "land van levering of aankoop" in dit geval Indonesië of China zijn, overeenkomstig de Beroepsinstantie in *US — Softwood Lumber IV* ([211]). Volgens de IRNC Group had de Commissie moeten vaststellen dat particuliere prijzen in Indonesië en China verstoord waren alvorens te verwijzen naar Europese of Amerikaanse uitrusting als een benchmark.

([211]) Verslag van de Beroepsinstantie, *United States — Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, aangenomen op 17 februari 2004, DSR 2004:II, blz. 571, punt 90.

(811) Bovendien voerde de IRNC Group aan dat, zelfs ervan uitgaande dat de Commissie prijzen in Indonesië en China terecht verwierp, de Commissie niet toelichtte waarom zij koos voor Europese en Amerikaanse en niet voor Indiase prijzen voor koudwalsuitrusting, gezien het vergelijkbare economische ontwikkelingsniveau van India en Indonesië.

(812) De Commissie had op zijn minst de prijzen naar behoren moeten corrigeren voor de gangbare marktomstandigheden in China of Indonesië.

(813) Met betrekking tot het "land van levering of aankoop" van de uitrusting merkte de Commissie op dat de IRNC Group zelf geen uitrusting kocht op de binnenlandse Indonesische markt. Alle uitrusting werd ingevoerd. Het gebruik van Indonesische prijzen als benchmark zou dan ook niet in overeenstemming zijn geweest met de feitelijke situatie van de IRNC Group. Wat China betreft, herinnert de Commissie eraan dat de machines werden ingevoerd van verbonden ondernemingen in China, die de uitrusting niet hadden vervaardigd. De Commissie probeerde de oorsprong van de uitrusting vast te stellen door de facturen van de oorspronkelijke producenten op te vragen, maar vanwege de niet-samenwerking van de Chinese moedermaatschappijen was dit niet mogelijk. De Commissie moest zich baseren op beschikbare feiten betreffende het feitelijke land van oorsprong van de aankopen.

(814) Wat de beschikbare feiten betreft, was het in de voorliggende zaak niet mogelijk gegevens van de in de steekproef opgenomen Indiase onderneming te gebruiken. Volledige gegevens over de uitrusting van de fabriek werden niet opgevraagd bij de Indiase producenten, aangezien deze niet vereist waren om subsidiëring op grond van de Indiase subsidieregelingen vast te stellen. Dientengevolge waren geen relevante gegevens beschikbaar voor een van de in de steekproef opgenomen ondernemingen. Voor de andere ondernemingen werden de gegevens niet geschikt geacht om te worden gebruikt als benchmark, aangezien ze betrekking hadden op aankopen tussen groepsmaatschappijen. Anderzijds hebben Europa en de VS beide een gerenommeerde bedrijfstak als het gaat om uitrusting voor staalfabrieken, en de in de benchmark opgenomen leveranciers verkochten over de hele wereld koudwalserijen, ook aan Chinese staalfabrikanten. Daarom was de Commissie van mening dat dergelijke wereldwijde spelers konden worden gebruikt als een redelijke graadmeter van ingevoerde uitrusting van onbekende oorsprong.

(815) Dezelfde redenering geldt tot slot voor de correctie van prijzen om de gangbare marktomstandigheden in China of Indonesië te weerspiegelen. Aangezien er geen bewijs is dat de uitrusting op een van deze twee markten werden aangeschaft, ziet de Commissie geen noodzaak om verdere correcties door te voeren. Deze argumenten werden dan ook afgewezen.

(816) Wat betreft de niet-medewerking van verbonden ondernemingen als het gaat om de oorsprong van de uitrusting, voerde de IRNC Group aan voldoende informatie te hebben verstrekt over de van verbonden ondernemingen in China ingevoerde machines en dat er geen bewijs was om de bevindingen van de Commissie op dit punt te ondersteunen.

(817) De Commissie was het niet eens met dit argument. Zoals vermeld in overweging 782, werden de machines ingevoerd van verbonden ondernemingen in China, die de uitrusting niet hadden vervaardigd. In tegenstelling tot wat de onderneming verklaarde, verzocht de Commissie om de facturen in verband met de aankoop van de uitrusting bij de oorspronkelijke producenten door de verbonden ondernemingen, maar wegens de niet-medewerking van de Chinese moedermaatschappijen werden deze niet overgelegd. Deze informatie was vereist om de marktconforme waarde van de genoemde uitrusting in het kader van het onderzoek vast te stellen. De Commissie blijft derhalve bij haar standpunt dat onvoldoende informatie werd verstrekt over de van verbonden ondernemingen ingevoerde uitrusting en dat zij zich daarom moest baseren op de beste beschikbare feiten.

(818) Wat de aandeelhoudersleningen betreft, voerde de IRNC Group aan dat de Commissie niet kon aantonen dat de Chinese overheid via de Chinese moedermaatschappijen een financiële bijdrage leverde of een voordeel toekende aan de IRNC Group. Volgens de Indonesische overheid en IRNC de Group zijn de aandeelhouders van IRNC particuliere ondernemingen en kon de Commissie niet aantonen dat de Tsingshan Group een overheidsinstantie is of dat de Chinese overheid haar functies toevertrouwt. Ook werd eraan herinnerd dat aandeelhoudersleningen achtergesteld waren bij bankleningen uit China, d.w.z. ze vormden een voorwaarde om bankleningen te verkrijgen. Naar het oordeel van de IRNC Group zou de achterstelling onlogisch zijn geweest als de aandeelhoudersleningen net als de bankleningen uit China verstrekt zouden zijn door de Chinese overheid.

(819) De Commissie herinnert eraan dat bij gebreke van een antwoord van de Chinese moedermaatschappijen die de desbetreffende aandeelhoudersleningen hadden verstrekt, evenals van de Chinese overheid, de Commissie zich voor haar bevindingen met betrekking tot deze aandeelhoudersleningen deels moest baseren op de beschikbare gegevens. De Commissie moest met name een beroep doen op de beschikbare gegevens om de financieringsbron te bepalen van de leningen die door de Chinese moedermaatschappijen aan de ondernemingen van de IRNC Group werden verstrekt. De Commissie stelde in de overwegingen 785 tot en met 790 uitvoerig vast dat er sprake is van een duidelijke toezegging van de Chinese moedermaatschappijen om in het buitenland te investeren in aangemoedigde bedrijfstakken en dat de verstrekking van deze aandeelhoudersleningen naadloos aansluit op de beleidsdoelstelling van de Chinese overheid om BRI-projecten in de staalindustrie te bevorderen. Zoals vermeld in overweging 794,

tonen de voorwaarden voor de aandeelhoudersleningen (onder meer het feit dat er geen rente werd aangerekend) aan dat de Chinese moedermaatschappijen het voordeel van de in China verkregen subsidies en preferentiële leningen volledig toewezen aan hun activiteiten in Indonesië. Het feit dat aandeelhouders van IRNC particuliere ondernemingen zijn, doet niets af aan deze bevindingen. Het feit dat de aandeelhoudersleningen een voorwaarde zijn voor het verkrijgen van de rechtstreekse bankleningen van de Chinese overheidsinstanties, is evenmin in strijd met de bevindingen van de Commissie. Naar het oordeel van de Commissie toont dit alleen maar aan dat er verschillende kanalen bestaan om financiële steun te verstrekken en versterkt het in feite het punt van de Commissie dat er een sterk verband bestaat tussen beide soorten leningen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(820) Verder voerde de IRNC Group aan dat de aandeelhouderslening van twee ondernemingen, gevestigd in respectievelijk Hongkong en Japan, geen aanleiding zou moeten geven tot compenserende maatregelen, aangezien deze ondernemingen niet in China gevestigd waren.

(821) Wat de lening van de in Hongkong gevestigde onderneming betreft, merkte de Commissie op dat Luck Scenery niet meewerkte tijdens het onderzoek en dat de IRNC Group na de mededeling van de definitieve bevindingen geen aanvullende bewijzen had ingediend om haar argument te onderbouwen.

(822) Anderzijds werd het argument steekhoudend geacht voor de Japanse onderneming. In tegenstelling tot de andere aandeelhoudersleningen werd voor deze onderneming wel informatie verstrekt, waaruit bleek dat zij inderdaad in Japan gevestigd was en Japanse aandeelhouders had. In tegenstelling tot de andere leningen konden geen banden worden gevonden met de Chinese overheid, Chinese banken, de Tsingshan Group of andere Chinese stakeholders. Daarom verwijderde de Commissie de leningen van deze onderneming uit de berekening van het voordeel.

(823) Wat de niet-medewerking van de aandeelhouders van de IRNC Group betreft, herinnerde de IRNC Group eraan dat de Commissie haar conclusies zou moeten baseren op de beste beschikbare gegevens en voerde zij aan dat bewijs van niet-medewerking niet kan worden ontleend aan informatie waar nooit om is verzocht en waar de IRNC Group niet om mag worden verzocht, aangezien deze buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek valt.

(824) De Commissie merkte op dat het toepassingsgebied van het onderzoek subsidieregelingen omvat die beschikbaar worden gesteld in het kader van de bilaterale samenwerking tussen China en Indonesië. In punt 6 van de algemene instructies werd verder gesteld: "indien een verbonden onderneming voordelen heeft verkregen van de onderzochte subsidieregelingen, moeten deze aan de hand van de vragen in deze vragenlijst nader worden toegelicht". Zoals toegelicht in overweging 791, ontvingen de moedermaatschappijen van de IRNC Group van de Chinese overheid een financiële bijdrage in de vorm van subsidies of preferentiële financiering teneinde deze beleidsmaatregelen uit te voeren, waaronder de financiering van hun investeringen in Indonesië voor de productie van het betrokken product. Zowel de aandeelhouders van IRNC als de aandeelhouders van andere entiteiten binnen de IRNC Group werden derhalve verzocht de vragenlijst te beantwoorden. Daarnaast verzocht de Commissie tijdens het onderzoek alle moedermaatschappijen om specifieke informatie en heft geen van de Chinese aandeelhouders op deze verzoeken gereageerd. Het argument werd dan ook afgewezen.

(825) Ten aanzien van het voordeel merkte de IRNC Group op dat de einddatum van de aandeelhoudersleningen volgt op de einddatum van de bankleningen, omdat ze niet eerder dan de bankleningen kunnen worden afgelost. De IRNC Group verduidelijkte tevens dat de aandeelhoudersleningen worden geboekt als passiva en dat de rente toekomt aan de ondernemingen van de IRNC Group. De IRNC Group is dan ook van mening dat de Commissie de uitstaande bedragen van alle aandeelhoudersleningen tijdens het OT niet als een subsidie mag behandelen.

(826) In de leningsovereenkomsten is namelijk bepaald dat de bankleningen eerder dan de aandeelhoudersleningen moeten worden afgelost. In tegenstelling tot de bankleningen, die een duidelijk aflossingsschema hebben, is er voor de aandeelhoudersleningen echter geen tijdschema voor aflossing na de vervaldatum van de bankleningen. Verder, zelfs indien opgelopen rente in de rekeningen van de onderneming wordt geboekt, weerlegt dit niet de bevindingen van de Commissie dat de onderneming in de praktijk geen daadwerkelijke kasuitstroom had en vrij over al haar liquide middelen kon beschikken, waardoor zij een duidelijk financieel voordeel verkreeg dat gelijk staat aan een subsidie. Daarom handhaafde de Commissie haar standpunt.

4.7. **Verstrekking van steenkool tegen een ontoereikende prijs**

(827) De klager voerde aan dat de producenten-exporteurs konden gebruikmaken van goedkope steenkool als gevolg van verschillende overheidsmaatregelen op de binnenlandse steenkoolmarkt, met name het bestaan van een maximale binnenlandse prijs, een verplichting ten aanzien van de binnenlandse markt ("DMO") en een kredietbriefvereiste voor uitvoer. Deze maatregelen zouden bedoeld zijn om de binnenlandse prijzen van steenkool te drukken en een voordeel opleveren voor steenkoolgebruikers, met inbegrip van de roestvrijstaalsector. Uit het onderzoek kwam echter naar voren dat de vermeende maatregelen, noch op zichzelf, noch gebundeld, het vermeende effect hadden.

(828) Bij het onderzoek is vastgesteld dat de maximale binnenlandse prijs niet van toepassing was op of een voordeel opleverde voor de producenten-exporteurs. De gereguleerde maximumprijs voor stoomkolen die is begrensd op 70 USD per ton, gold enkel voor elektriciteitsbedrijven die energie verkopen aan eindafnemers ("organisaties van openbaar belang"). De producenten-exporteurs en hun verbonden leveranciers van tussenproducten verbruikten alle elektriciteit die zij zelf genereerden en waren bijgevolg geen "organisaties van openbaar belang" waardoor zij geen gebruik konden maken van de begrensde prijs.

(829) In het onderzoek kon dus niet worden vastgesteld dat de producenten-exporteurs konden profiteren van deze subsidie.

4.8. **Verstrekking van grond tegen een ontoereikende prijs**

4.8.1. *De klacht en de subsidieregeling*

(830) De klager voerde aan dat IMIP de directe steun die het van de Indonesische overheid ontving en die faciliteiten opleverde op het gebied van grond, liet doorstromen naar de producent-exporteur met wie IMIP is verbonden. Volgens de klager zijn grondverwerving en -ontwikkeling en regelingen voor de huur van gebouwen belangrijke faciliteiten die de Indonesische overheid aan IMIP toekende en bijgevolg ook aan de verbonden producent-exporteur.

4.8.2. *Rechtsgrondslag*

(831) Overeenkomstig artikelen 1 en 2 van de Basis Agrarische Wet nr. 5/1960 ("Basis Agrarische Wet") worden grond en natuurlijke hulpbronnen in Indonesië beschouwd als "geschenken van God" die worden "gecontroleerd door de staat". Dit "controlerecht" van de staat, dat onder meer bestaat uit het reguleren van de toe-eigening en het gebruik van grond, wordt uitgeoefend om "maximale welvaart voor de bevolking" tot stand te brengen.

(832) Overeenkomstig artikel 28 en artikel 33, lid 3, van de grondwet van de Republiek Indonesië en overeenkomstig de Basis Agrarische Wet kunnen particulieren eigendomsrechten bezitten in de vorm van volle eigendom over een stuk grond (*Hak milik*). Bovendien bestaan er een aantal kleinere eigendomsrechten, zoals de exploitatierechten (*Hak guna usaha,* "HGU"), de gebruiksrechten (*Hak pakai,* ook wel "teeltrechten" genoemd) of de gebruiksrechten gebouwen (*Hak guna bangunan,* "HGB", ook wel "bouwrechten" genoemd). Dit laatste omvat het recht om een perceel grond te gebruiken en te bebouwen. Hoewel eigenaarschap louter is voorbehouden aan Indonesiërs, zijn HGU's en HGB's ook beschikbaar voor ondernemingen in buitenlandse handen die in Indonesië zijn gevestigd. In de praktijk bestaan naast deze formele rechten ook nog steeds traditionele landrechten. Dit komt doordat niet alle percelen in Indonesië officieel zijn geregistreerd omdat leden van traditionele gemeenschappen (*Ulaiat*) niet verplicht zijn hun percelen te registreren en omdat het bewijs van rechten over een stuk grond wordt geleverd door middel van een overeenstemmend certificaat (*Sertifikat*) dat alleen wordt toegekend voor geregistreerde percelen. De certificaten verschillen afhankelijk van het recht dat wordt erkend, namelijk: *Sertifikat hak milik* — "SHM" voor het eigenaarschap; *Sertifikat hak guna usaha* — "SHGU" voor de exploitatierechten, en *Sertifikat hak guna bangunan* — "SHGB" voor de gebruiksrechten gebouwen.

(833) Zoals uiteengezet in het desbetreffende punt hierboven is het Morowali Park een industriepark dat in Indonesië is gevestigd met de bijzondere kwalificatie van een bedrijventerrein. Bij het achterhalen van de rechtsgrondslag die betrekking heeft op de grond waarop het Morowali Park is aangelegd, moet dus niet alleen rekening worden gehouden met de wetgeving inzake grondbezit en ruimtelijke ordening, maar ook met specifieke regelgeving inzake bedrijventerreinen.

(834) Wat grondbezit en ruimtelijke ordening betreft, zijn de wetten die het grondgebied waar IMIP is gevestigd regelen onder meer de volgende:

— de Basis Agrarische Wet, die heeft geleid tot de intrekking van regelgeving inzake grondgebruik die van kracht was vóór de Indonesische onafhankelijkheid en tot vaststelling van de huidige regelingen inzake eigendomsrechten. Net als het recht op grondgebruik in de Volksrepubliek China, kunnen HGB's slechts voor een beperkte periode worden verworven. In Indonesië bedraagt deze periode maximaal dertig jaar, met een mogelijke verlenging van twintig jaar;

— Overheidsbesluit 40/1996 dat de overdracht van HGU's, gebruiksrechten en HGB's regelt;

— Overheidsbesluit 24/1997 inzake grondregistratie die de grondslag legt voor de huidige procedures voor grondregistratie en certificering;

— Overheidsbesluit 26/2007 inzake ruimtelijk beheer;

— Overheidsbesluit 26/2008 inzake het nationaal ruimtelijk plan;

— Besluit 10/2012 van het regentschap Morowali inzake het ruimtelijk plan van het regentschap Morowali voor 2012-2032, waarin het ruimtelijk plan voor het regentschap Morowali is vastgesteld, d.w.z. de subprovinciale entiteit waar IMIP is gevestigd;

— Presidentieel Besluit 17/2015 inzake het Nationaal Landagentschap (*Badan Pertanahan Nasional*, "BPN"), een agentschap onder het Ministerie van Agrarische Zaken en Ruimtelijke Ordening, waarin de rol van het BPN en van de lokale filialen ervan bij de procedures voor grondregistratie en certificering wordt vastgelegd.

— Overheidsbesluit 13/2017 tot wijziging van Overheidsbesluit 26/2008 inzake het nationaal ruimtelijk plan;

— Besluit 1/2018 van het hoofd van het BPN inzake de richtsnoeren voor de ontwikkeling van het regionaal ruimtelijk plan op provinciaal, regentschaps- en gemeentelijk niveau, waarin de algemene bepalingen voor de ontwikkeling van het ruimtelijk plan op het niveau van de provincies, regentschappen en lokale districten zijn vastgelegd;

— Besluit 7/2019 van het regentschap Morowali van 2019 inzake het ruimtelijk plan van het regentschap Morowali voor de periode 2019-2039, en

— de artikelen 34 tot en met 47 van Overheidsbesluit 18/2021, een recente aanvulling met betrekking tot HGB's van de Basis Agrarische Wet en Overheidsbesluit 24/1997 inzake grondregistratie, waarbij de looptijd van HGB's wordt verlengd tot 35 jaar, met een mogelijke verlenging van 20 jaar.

(835) Twee wetten zijn daarnaast relevant als achtergrond, ook al zijn ze niet rechtstreeks van toepassing op het Morowali Park:

— Wet nr. 2/2012 inzake de aankoop van grond voor ontwikkeling in het algemeen belang, die een oplossing moest bieden voor de door het complexe stelsel van eigendomsrechten veroorzaakte moeilijkheid om grond aan te kopen voor projecten van algemeen belang. Zowel IMIP als de Indonesische overheid bevestigden onafhankelijk van elkaar dat de wet niet van toepassing was op het Morowali Park, aangezien ze slechts geldt voor 24 bedrijfssectoren, waar de activiteiten van IMIP niet onder vallen. Wet nr. 2/2012 werd nadien gedeeltelijk gewijzigd door Wet nr. 11/2020 inzake werkgelegenheid ("omnibuswet"). Wet nr. 2/2012 werd tot uitvoering gebracht bij Presidentieel Besluit 71/2012 voor de uitvoering van de aankoop van grond voor ontwikkeling in het algemeen belang, dat op zijn beurt voorwerp was van drie belangrijke wijzigingen, het laatste daarvan bij Presidentieel Besluit 30/2015 inzake de derde wijziging van Presidentieel Besluit 71/2012, en

— Presidentieel Besluit 56/2017 inzake de aanpak van de sociale gevolgen bij de grondverwervingsprocedure voor nationale strategische projecten, waarvan de toepassing op IMIP door de Indonesische overheid werd geweigerd, aangezien de wet uitsluitend van toepassing is op grondverwerving voor nationale strategische projecten voor grond waarvan de mensen die er wonen geen bewijs van eigendomsrecht of gewoonterecht kunnen leveren. De wet is derhalve bedoeld om de gevolgen van hun hervestiging te verzachten. In plaats daarvan konden de personen die op het door IMIP aangekochte land woonden, hun gewoonterechten bewijzen, waardoor zij recht hadden op compensatie.

(836) Met betrekking tot de regels inzake bedrijventerreinen is de volgende regelgeving relevant:

— Overheidsbesluit 24/2009 inzake bedrijventerreinen, dat van kracht was op het moment dat IMIP werd opgericht. In de bepalingen van artikel 3, punt 4, is bepaald dat "de ontwikkeling van bedrijventerreinen in het gebied van het regentschap […] wordt uitgevoerd overeenkomstig de ruimtelijke ordening van het regentschap […]". Hieraan wordt in artikel 4 toegevoegd dat "de ministers, verbonden ministers, gouverneurs en regenten/burgemeesters overeenkomstig hun respectieve taken en bevoegdheden verantwoordelijk zijn voor het verwezenlijken van de doelstelling om bedrijventerreinen te ontwikkelen". Met name, overeenkomstig artikel 5, punt 2, onder d): "wordt de bevoegdheid [van de minister] uitgeoefend door: […] d) een benchmarkprijs vast te stellen voor het verkopen of leasen van percelen en/of industriële gebouwen op de bedrijventerreinen op

voorstel van het nationale team [Bedrijventerreinen]" (Timnas-KI), waarbij overeenkomstig artikel 6, onder b), "[…] gouverneurs of regenten/burgemeesters zorgen voor: […] b) een vlotte verwerving van grond in het gebied dat is aangewezen voor de ontwikkeling van bedrijventerreinen". Voorts is in artikel 10 bepaald dat het gebied van een bedrijventerrein ten minste 50 ha moet omvatten en in de artikelen 13 en 14 dat voor elk bedrijventerrein een Bedrijfsvergunning bedrijventerrein moet worden aangevraagd zodra de principiële goedkeuring is ontvangen. Ten slotte staat artikel 18 ondernemingen op bedrijventerreinen met een Bedrijfsvergunning bedrijventerrein toe een HGB te verkrijgen op de aangekochte en ontwikkelde grond en deze HGB te verdelen over de percelen die aan de ondernemingen op het bedrijventerrein worden doorverkocht;

— Overeenkomst tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid inzake geïntegreerde Indonesisch-Chinese industrieparken, ondertekend te Jakarta op 2 oktober 2013 (zie overweging 605);

— Besluit 432/M-IND/Kep/7/2014 van 22 juli 2014 van de minister van Industrie inzake het samenwerkingsteam voor de geïntegreerde Indonesisch-Chinese bedrijventerreinen(zie overweging 638);

— Overheidsbesluit 14/2015 inzake het masterplan voor de ontwikkeling van de nationale industrie 2015-2035, waarin staat dat een van de belangrijkste infrastructuren die vereist zijn voor de Indonesische industrie de grond voor de bedrijventerreinen is. Het verstrekken van industriegrond gebeurt in Indonesië via de ontwikkeling van industriegebieden, ook wel omschreven als gebieden die zijn toegewezen voor industrie of toegewezen industriezones. Binnen de industriegebieden wordt grond voor bedrijventerreinen en niet-industriële grond aangemerkt. De doelstellingen van het model voor bedrijventerreinen zijn de volgende: de grond ontwikkelen om gebruiksklare/bouwrijpe grond te kunnen aanbieden aan bedrijfstakken, waarbij wordt gewaarborgd dat grondrechten en vergunningen eenvoudig kunnen worden verworven en dat de infrastructuur en de faciliteiten die de investeerders nodig hebben beschikbaar zijn ([212]);

— Gezamenlijke verklaring over de versterking van het alomvattende strategisch partnerschap tussen de Volksrepubliek China en de Republiek Indonesië van maart 2015 (zie de overwegingen 577 en 610), en

— Overheidsbesluit 142/2015 (zie overweging 632), dat in de plaats is getreden van het eerdere Overheidsbesluit 24/2009, vereist dat een entiteit om een vestigingsvergunning voor bedrijventerreinen te kunnen aanvragen, over een grondcertificaat (of afstand van rechten van eerdere bewoners) beschikt met betrekking tot haar perceel. Onder de talrijke bepalingen van Overheidsbesluit 142 wordt in artikel 4; onder i) gesteld: [De bevoegdheden van de minister omvatten] "het vaststellen van richtsnoeren inzake de referentieverkoopprijs of de huur van industrieblokken en/of -gebouwen op een bedrijventerrein op basis van voorstellen van het comité Bedrijventerreinen". In artikel 45, lid 1, wordt bepaald dat "de regering kan beginnen met de ontwikkeling van bedrijventerreinen als industriële infrastructuur indien de particuliere sector niet geïnteresseerd of niet in staat is om een bedrijventerrein te ontwikkelen, en/of om de spreiding en zelfs de verspreiding van de industriële ontwikkeling te versnellen". Artikel 48, lid 1, luidt als volgt: "De overheid kan aanbestedingen voor grond starten in overeenstemming met aanbestedingswetten en regelgeving inzake grond".

4.8.3. *Bevindingen van het onderzoek*

(837) De Indonesische overheid heeft grond tegen een ontoereikende prijs verstrekt aan IMIP en bijgevolg aan diens verbonden ondernemingen van de IRNC Group, in het kader van de bilaterale samenwerking met de Chinese overheid. De overeenkomst tussen de Indonesische en Chinese overheden was gebaseerd op het feit dat Indonesië had ingestemd om een specifiek bedrijventerrein op te richten in het Morowali Park en het beheer ervan toe te vertrouwen aan IMIP (zie overwegingen 560 en volgende). Een van de voorwaarden van de overeenkomst tussen beide overheden was dat de Indonesische overheid de verwerving en aankoop van grond voor de producenten-exporteurs die in het Morowali Park waren gevestigd zou faciliteren, in overeenstemming met de gezamenlijke verklaring van maart 2015 en Overheidsbesluit 142/2015.

([212]) Indonesische Ministerie van Industrie, *Industry Facts and Figures*, 2017, blz. 34, https://kemenperin.go.id/majalah/11/facts-and-figures-industri-indonesia

(838) Uit het onderzoek bleek dat de Indonesische overheid vanaf 2013 is begonnen met het faciliteren van de noodzakelijke grond voor IMIP. De desbetreffende grond was eigendom van de Indonesische staat. IMIP kwam met de lokale autoriteiten en met de steun van de autoriteiten van het Bahodopi-district overeen dat een eenmalige gemiddelde betaling per vierkante meter zou worden uitgevoerd als compensatie voor de mensen die de grond op dat moment gebruikten.

(839) Het onderzoek bracht ook naar voren dat de huurders in het Morowali Park, met inbegrip van de IRNC Group, hun fabrieken konden bouwen voordat zij het wettelijke certificaat voor het gebruiksrecht gebouwen hadden verworven, omdat IMIP door de Indonesische overheid als een nationaal strategisch project werd beschouwd ([213]). Voor sommige percelen was tijdens het OT een wettelijk certificaat beschikbaar, en dat kwam overeen met hetzij een volledig eigendomsrecht, hetzij een HGB. De erkenning van IMIP als nationaal strategisch project bood de IRNC Group de formele juridische zekerheid dat zij de grond kon bebouwen nog voordat het definitieve eigendomsrecht over de grond was verworven. Daarnaast wordt algemeen erkend dat de aankoop van grond in Indonesië een risico inhoudt wegens de moeilijkheden om een eigendomstitel te verwerven of aan te tonen. Het wegnemen van dit risico levert een doorslaggevend voordeel op voor een geplande investering.

(840) De Indonesische overheid voerde aan dat de overdracht van de grond aan IMIP een transactie tussen particuliere partijen betrof. Dit is echter niet juist. In feite was de Indonesische overheid de eigenaar van de grond. Het feit dat dorpelingen de grond bewoonden en dat IMIP de dorpelingen de overeengekomen compensatie betaalde om de grond aan te kopen, betekent niet dat het om een transactie tussen twee particuliere partijen gaat.

(841) Bijgevolg concludeerde de Commissie dat de Indonesische overheid rechtstreeks een financiële bijdrage aan IMIP heeft verleend in de vorm van verstrekking van staatsgrond in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), iii), van de basisverordening.

4.8.4. *Voordeel*

(842) Met deze financiële bijdrage wordt een voordeel toegekend omdat IMIP louter een met de lokale en districtsfunctionarissen van de Indonesische overheid vooraf overeengekomen compensatie heeft betaald om een einde te maken aan de bewoning van de grond, die echter geen verband hield met de werkelijke waarde van de grond of enige marktgerelateerde overwegingen. De feitelijke eigenaar van de grondrechten, d.w.z. de Indonesische overheid, heeft IMIP nooit iets aangerekend voor de werkelijke waarde van de grond. Er is ook geen document waaruit blijkt dat de grond naar behoren werd geëvalueerd. In feite bevat het dossier bewijzen dat het bedrag van de compensatie die aan de dorpelingen werd betaald geen verband hield met de werkelijke marktwaarde van de grond en het potentieel ervan om als industriegrond te worden gebruikt.

4.8.5. *Specificiteit*

(843) Net als bij preferentiële financiering is deze regeling zowel sector- als regiogebonden om dezelfde juridische redenen.

4.8.6. *Berekening van de hoogte van de subsidie*

(844) Om het door de producent-exporteur ontvangen voordeel te berekenen, heeft de Commissie gebruikgemaakt van een binnenlandse benchmark voor grond. De meest geschikte benadering in deze fase was om een vergelijking te maken met de waarde van bouwrijpe grond waarop een fabriek kan worden gebouwd. De Commissie kon de toegekende compensatie echter niet als vergelijkbaar beschouwen met de prijzen die werden betaald voor grondtransacties op de markt. Om die reden heeft de Commissie alleen de ontwikkelingskosten in aanmerking genomen die door IMIP waren gemaakt om de grond die als bos en aanplanting werd aangekocht bouwklaar te maken voor industrieel gebruik. De Commissie heeft deze kosten vergeleken met een onafhankelijk evaluatieverslag voor industrieterreinen voor Jindal Indonesia. Jindal Indonesia is gevestigd in het regentschap Gresik in de provincie Oost-Java; het evaluatieverslag dat om de paar jaar voor boekhoudkundige doeleinden en op verzoek van kredietverlenende banken wordt opgesteld, beoordeelde de waarde van de HGB's van Jindal Indonesia, onder meer door deze te vergelijken met de prijzen van transacties inzake HGB's voor ontwikkelde grond in het gebied. Het regentschap Gresik in Oost-Java is een gebied dat vergelijkbaar is met het regentschap Morowali in Centraal-Sulawesi, omdat het een vergelijkbaar bbp heeft, omdat er een industriepark aanwezig is en omdat ze zich beiden ver van de hoofdstad Jakarta bevinden, waar de grondprijzen sterk verschillen van de rest van het land. Bovendien is de waarde in het evaluatieverslag van Jindal Indonesia een voorzichtige raming omdat deze alleen betrekking heeft op HGB's, terwijl de IRNC Group zoals aangegeven zowel HGB's als volledige eigendomsrechten had verworven van IMIP, die een hogere waarde hebben dan HGB's, voor verschillende percelen.

([213]) Artikel 38.4 en artikel 39.1, onder d), van Overheidsbesluit 142/2015 inzake bedrijventerreinen.

(845) Ten eerste had de waarde van het evaluatieverslag in de berekening betrekking op 2020. Daarom werd deze gecorrigeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI) om de waarde te verkrijgen voor elk jaar waarin elke onderneming van de IRNC Group een perceel had aangekocht. Het bedrag van het voordeel werd berekend door de door IMIP betaalde compensatie in mindering te brengen op het vastgestelde voordeel.

(846) Daarna werden de kosten van IMIP voor grondontwikkeling per vierkante meter vergeleken met de waarde van het evaluatieverslag, gecorrigeerd voor het overeenkomstige jaar om het voordeel per vierkante meter te verkrijgen. Dit cijfer werd dan vermenigvuldigd met het grondgebied dat door elke onderneming van de IRNC Group daadwerkelijk werd gebruikt, om het totale voordeel voor de groep toe te kennen aan elke onderneming in de groep.

(847) Nadien werd het voordeel verdeeld over het OT door de economische gebruiksduur van de grond toe te passen, namelijk dertig jaar. Dit komt overeen met de looptijd van HGB's in Indonesië. Het totale ontvangen voordeel werd toegekend op basis van het feitelijke gebruik per vierkante meter door elke onderneming van de IRNC Group in het Morowali Park.

(848) Alleen de IRNC Group haalde voordeel uit deze subsidieregeling. Er werd geen voordeel vastgesteld voor Jindal Stainless Indonesia, aangezien deze onderneming bij de aanvang van haar activiteiten een reeds bestaande fabriek had verworven.

(849) Het subsidiepercentage dat in het kader van deze subsidie voor het onderzoektijdvak voor de IRNC Group is vastgesteld, bedroeg:

Verstrekking van grond tegen een ontoereikende prijs

Naam van de onderneming	Subsidiepercentage
IRNC Group	0,83 %

4.8.7. *Opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen*

(850) De Indonesische overheid en de IRNC Group voerden aan dat de Commissie geen bewijs had aangevoerd dat de grond eigendom was van de Indonesische staat en herinnerden eraan dat de grond was gekocht van particulieren. De Indonesische overheid verduidelijkte dat dit werd gecertificeerd door de regionale overheid, aangezien de grond niet in een akte was geregistreerd, maar dat dit niet betekende dat de aankoop was overeengekomen met de lokale autoriteiten. De Indonesische overheid voerde aan dat de staat alleen verantwoordelijk is voor het beheer van de eigendomsrechten over de grond, waaronder het certificeren van de eigendomsoverdracht, totdat de grond geregistreerd is. De certificering dient uitsluitend voor het administratieve beheer van de grond. Beide partijen voerden verder aan dat de prijs was vastgesteld en overeengekomen tussen IMIP en de particuliere grondeigenaren en de Indonesische overheid voegde daaraan toe dat de betreffende transactie een verkoop- en aankooptransactie is, en geen vergoeding.

(851) In antwoord daarop merkte de Commissie op dat de grond van het grondgebied waar IMIP was gevestigd staatsgrond is ("Tanah Negara") met de status van voormalig *Swapraja*-grond. Deze term verwijst naar de grond die vóór de onafhankelijkheid van Indonesië toebehoorde aan lokale sultanaten of koninkrijken die een zekere mate van zelfbestuur kenden. Na de onafhankelijkheid behielden deze gebieden en de traditionele gemeenschappen die er wonen nog een zekere mate van semi-autonomie.

(852) De in 1960 vastgestelde Basis Agrarische Wet schreef voor dat *Swapraja*-grond tot aan 1980 kon worden omgezet in particuliere grond. Niet-omzetting in particuliere grond leidde er na 1980 toe dat de Indonesische overheid het recht verwierf om de voormalige *Swapraja*-grond te besturen en te beheren, waardoor het feitelijk staatsgrond werd. Omdat de traditionele gemeenschappen niet verplicht zijn om de grond te registreren, leidde deze veranderde grondstatus ertoe dat in grote delen van het land percelen niet zijn geregistreerd. Door het ontbreken van registratie hebben leden van de traditionele gemeenschappen die daar wonen geen certificaat om hun rechten op de grond die zij bewonen aan te tonen. Deze situatie weerhoudt leden van de traditionele gemeenschappen er niet van om hun gewoontegebruik van een perceel te demonstreren.

(853) De rechten van traditionele gemeenschappen, zelfs wanneer erkend, bestaan echter nog altijd naast het recht van de Indonesische overheid om de voormalige Swapraja-grond te besturen en te beheren. De aan IMIP overgedragen grond werd duidelijk bestempeld als staatsgrond ("Tanah Negara"). In artikel 1, lid 3, van Overheidsbesluit 24/1997 van de Republiek Indonesië betreffende de registratie van grond is namelijk duidelijk gesteld: "Staatsgrond (tanah negara) of grond **waarover de staat rechtstreekse zeggenschap uitoefent** is grond waarop **geen** grondbezitsrecht rust."

(854) Dientengevolge kunnen de leden van de traditionele gemeenschappen hun gewoontegebruik van de grond opgeven en daarvoor vergoeding ontvangen, maar het recht om de grond feitelijk te kopen of over te dragen rust bij de Indonesische overheid. Als zodanig moet de Indonesische overheid haar toestemming geven voor de transactie.

(855) Daarnaast schrijft artikel 43 van de Basis Agrarische Wet van 1960 voor: "Voor zover het grond betreft waarover de staat rechtstreekse zeggenschap uitoefent, mag het gebruiksrecht alleen met de toestemming van de bevoegde overheidsfunctionaris worden overgedragen aan een andere partij". Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat het aan de Indonesische overheid was om te bepalen of de grond al dan niet zou worden overgedragen aan IMIP.

(856) In het kader van de oprichting van IMIP bemoeide de Indonesische overheid zich op verschillende manieren actief met de verwerving van de grond ten behoeve van IMIP overeenkomstig artikel 45, lid 1, en artikel 48, lid 1, van Overheidsbesluit 142/2015.

(857) Allereerst paste de Indonesische overheid de ruimtelijke ordening voor het Morowali-gebied aan door de bestemming van de grond te wijzigen van landbouwgrond in industriële grond, met name in verband met een nikkelproject. In artikel 28 van Besluit 10/2012 van het Regentschap Morowali werd het district Bahodopi, d.w.z. het subregentschap waar IMIP gevestigd is, aangewezen als nikkelmijngebied. Bovendien wees artikel 29 van hetzelfde besluit van het Regentschap Morowali het district Bahodopi aan als een industrieel gebied "gebaseerd op grondstoffen voor mijnbouw". Meer in het algemeen kende het regentschap Morowali aan een "groot industrieel gebied in het district Bahodopi" de status toe van "strategisch gebied voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in het regentschap" (artikel 37). Tot slot werd in artikel 9 van hetzelfde besluit van het Regentschap Morowali het district Bahodopi aangewezen als het gebied waar een speciale haventerminal voor mijnbouwactiviteiten is gevestigd. Deze verandering van gebruik liet de dorpelingen geen andere keuze dan afstand te doen van hun recht om hun land te bewonen en te gebruiken, aangezien zij het niet langer voor landbouwactiviteiten konden gebruiken.

(858) Daarnaast nam IMIP contact op met de lokale autoriteiten in het gebied, d.w.z. de burgemeesters van de dorpen in het gebied, en kwam ze met hen een vergoeding overeen die zou worden uitgekeerd aan de mensen die door de dorpshoofden waren aangeduid als de bewoners van de percelen in het gebied. Hierbij moeten drie aspecten worden benadrukt: i) IMIP werd bij het overeenkomen van de vergoeding met de dorpshoofden ook bijgestaan door Indonesische overheidsfunctionarissen in het district Bahodopi, omdat uit de contracten blijkt dat zij later optraden als waarnemers bij de transactie en het gebruik en het daaruit voortvloeiende recht op vergoeding van de dorpelingen certificeerden; ii) de percelen waarvan de bewoners door de dorpshoofden werden aangeduid, hebben min of meer hetzelfde oppervlak (circa 20 000 vierkante meter per perceel), en iii) de in de contracten genoemde vergoeding betreft feitelijk één gemiddelde prijs per vierkante meter en wordt niet omschreven met het Indonesische woord voor "prijs" (*Harga*), maar met het Indonesische woord voor "vergoeding" (*Ganti rugi*).

(859) Uit het bewijs bleek dat de grondverwerving door IMIP feitelijk een proces was waarbij de staat de grond zonder enige tegenprestatie toekent aan IMIP, met als enige vereiste om de overeengekomen vergoeding te betalen aan de dorpelingen. IMIP kwam met de lokale autoriteiten en met de steun van de autoriteiten van het district Bahodopi één gemiddelde vergoeding per vierkante meter overeen voor degenen die de grond in bezit hadden. Het recht op vergoeding werd door lokale en provinciale autoriteiten gewaarborgd door de erkenning van aanhoudend gebruik van de grond, bij gebrek aan formeel eigendom.

(860) Op basis hiervan worden de argumenten van de Indonesische overheid en van IRNC afgewezen.

(861) De Indonesische overheid en de IRNC Group voerden tevens aan dat de gebruikte benchmark betrekking had op bouwrijpe grond, terwijl de door IMIP aangekochte grond bestond uit bossen en plantages.

(862) De Commissie gebruikte inderdaad een benchmark voor bouwrijpe grond. Voor IMIP nam de Commissie echter de oorspronkelijke kosten van de grond plus de kosten voor het bouwrijp maken van deze grond op in de berekening, zoals door IMIP zelf wordt gerapporteerd. De Commissie vergeleek de kosten van bouwrijpe grond voor IMIP dan ook met de openbaar beschikbare kosten van bouwrijpe grond. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(863) Tot slot betwistte de IRNC Group de aanpassing van de benchmark op basis van de CPI, omdat grond een kapitaalgoed en geen consumptiegoed is en de CPI daardoor geen grondprijzen omvat.

(864) De Commissie was het niet eens met deze stelling. De CPI is een goede indicatie van de algemene prijsinflatie in de economie als geheel, ook als het gaat om grondprijzen. De CPI omvat namelijk factoren als huurprijzen, die een goede indicatie vormen voor de ontwikkeling van grond- en vastgoedprijzen. Dit argument werd dan ook afgewezen.

4.9. **Verstrekking van roestvrijstaalschroot tegen een ontoereikende prijs**

(865) Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat de producenten-exporteurs geen roestvrijstaalschroot aankochten. Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat het niet nodig was deze regeling verder te onderzoeken.

4.10. **Verstrekking van elektriciteit tegen een ontoereikende prijs**

(866) Het onderzoek bracht aan het licht dat één producent-exporteur de elektriciteit om in zijn behoeften te voorzien zelf genereerde, en dat een andere deze aankocht tegen marktprijzen. Bijgevolg ontvingen zij geen subsidie met betrekking tot de voorziening van energie en waren er geen tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies voor energievoorziening.

4.11. **Verstrekking van gas tegen een ontoereikende prijs**

(867) Het onderzoek bracht aan het licht dat één producent-exporteur geen gas aankocht, terwijl de andere gas aankocht tegen marktprijzen. Bijgevolg ontvingen zij geen subsidie met betrekking tot de voorziening van energie en waren er geen tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies voor energievoorziening.

4.12. **Inkomsten waarvan de overheid afstand doet of die de overheid niet int, die haar normaal toekomen**

4.12.1. *Vrijstelling van inkomstenbelasting*

(868) De klager voert aan dat de Indonesische overheid belastingvrijstellingen verstrekt aan belastingplichtige ondernemingen om te investeren in zogenaamde "speerpuntindustrieën". De klager stelt dat "speerpuntindustrieën" in het desbetreffende besluit worden gedefinieerd als "industrieën die worden gekenmerkt door sterke connectiviteit, de creatie van toegevoegde waarde en een grote mate van externalisering, de invoering van nieuwe technologieën en het hebben van een strategische waarde voor de nationale economie". Deze "speerpuntindustrieën" omvatten naast andere sectoren ook upstreambasismetaalindustrieën voor ferro- en non-ferro.

a) *Rechtsgrondslag*

(869) De rechtsgrondslag voor dit programma is Besluit 150/PMK.010/2018 (MOF 150/2018) van de minister van Financiën inzake het beheer van de faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting. In 2020 werd het programma verlengd via MOF 130/2020.

b) *Bevindingen van het onderzoek*

(870) De Commissie heeft vastgesteld dat IRNC op 9 augustus 2019 een voordeel onder de faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting werd toegekend door het directoraat-generaal Belastingen, dat een vermindering van het netto belastbaar inkomen voor ferronikkelproducten mogelijk maakt van 100 % voor zeven jaar en van 50 % voor de volgende twee jaar.

(871) De andere entiteiten van de IRNC Group die over een ferronikkelfabriek beschikken, profiteerden niet van deze regeling.

(872) IRNC verduidelijkte dat dit programma slechts van toepassing was op één van zijn fabrieken, namelijk de ferronikkelfabriek. IRNC heeft Besluit KEP-161/PJ/2020 van de directeur-generaal Belastingen inzake de vaststelling inzake het gebruik van de faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting ingediend voor zijn ferronikkelfabriek.

(873) Deze regeling is van toepassing op belastingplichtige ondernemingen die nieuwe investeringen doen in "speerpuntindustrieën". Overeenkomstig artikel 1 van MOF 150/2018 zijn "speerpuntindustrieën" industrieën die worden gekenmerkt door sterke connectiviteit, de creatie van toegevoegde waarde en een grote mate van externalisering, de invoering van nieuwe technologieën en het hebben van een strategische waarde voor de nationale economie". Volgens MOF 150/2018 omvatten "speerpuntindustrieën" onder meer de upstreambasismetaalindustrie: i) ferro, of ii) non-ferro, met of zonder de geïntegreerde verwerkingsfaciliteiten voor afgeleide producten.

(874) Om een beroep te kunnen doen op de verlaging van de vennootschapsbelasting, moet de belastingplichtige: 1) de status van een Indonesische juridische entiteit hebben; 2) een nieuwe investering doen waarvoor nog geen vermindering van vennootschapsbelasting werd toegekend of afgewezen; 3) de nieuwe investering doen in een bedrijfstak die kan worden aangemerkt als een "speerpuntindustrie"; 4) een nieuwe investering doen van ten minste 100 miljard IDR, en 5) moet de belastingplichtige voldoen aan de in het besluit vermelde verhouding schuld/eigen vermogen.

c) *Conclusie*

(875) De Commissie was van oordeel dat deze regeling een subsidie is in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening, omdat er sprake is van een financiële bijdrage in de vorm van een derving van inkomsten door de Indonesische overheid, waardoor een voordeel wordt toegekend aan de betrokken onderneming. Het voordeel voor de ontvangers is gelijk aan de belastingbesparing.

(876) Deze regeling is specifiek omdat ze alleen beschikbaar is voor bepaalde ondernemingen die actief zijn in bepaalde sectoren die worden aangemerkt als "speerpuntsectoren" in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening.

d) *Berekening van de hoogte van de subsidie*

(877) Het bedrag van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie is berekend als het voordeel dat de ontvangers ervan tijdens het onderzoektijdvak hebben genoten. Het voordeel werd berekend als het verschil tussen de verschuldigde vennootschapsbelasting bij gebreke van de faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting en de in het OT betaalde vennootschapsbelasting.

(878) Het voor deze specifieke regeling vastgestelde subsidiepercentage bedroeg voor de IRNC Group 1,65 %.

4.12.2. *Faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting*

(879) De klager betoogde dat deze regeling faciliteiten op het gebied van vennootschapsbelasting toekent voor investeringen in bepaalde zakelijke sectoren en/of bepaalde regio's om directe binnen- en buitenlandse investeringen in Indonesië te stimuleren.

a) *Rechtsgrondslag*

(880) De regeling is gebaseerd op Besluit 89/PMK.010/2015 van de minister van Financiën ([214]) inzake procedures voor het toekennen van faciliteiten op het gebied van vennootschapsbelasting voor investeringen in bepaalde zakelijke sectoren en/of bepaalde regio's en overdracht van activa en sancties voor binnenlandse belastingplichtigen aan wie faciliteiten op het gebied van vennootschapsbelasting worden toegekend.

b) *Bevindingen van het onderzoek*

(881) Om voor de regeling in aanmerking te komen, moeten de begunstigden een investeringsplan indienen met de bijzonderheden van de investering en het totale investeringsbedrag, dat door de Indonesische overheid moet worden goedgekeurd en gecontroleerd.

(882) Uit het onderzoek bleek dat SMI, een met IRNC verbonden onderneming die grondstoffen levert aan IRNC voor het vervaardigen van SSCR, heeft geprofiteerd van deze regeling. Op 24 juli 2017 verwierf SMI een belastingaftrek voor specifieke kapitaalinvesteringen en/of faciliteiten in een specifiek gebied op basis van Besluit 170/KM.3/2017 van de minister van Financiën voor de verkoop van roestvrij staal, aangezien de onderneming op 31 augustus 2018 actief was in de commerciële productie van roestvrij staal. Op basis van die brief komt de onderneming onder meer in aanmerking voor: a) het verwerven van een vermindering van het netto belastbare inkomen van 30 % voor investeringen in materiële activa, inclusief grond, die worden gebruikt voor de hoofdactiviteiten van de onderneming en een vergoeding voor zes jaar van 5 % per jaar berekend vanaf het moment waarop de onderneming met de commerciële productie van start ging en b) versnelde afschrijving voor nieuw verkregen materiële activa met betrekking tot nieuwe kapitaalinvesteringen en/of uitbreiding inzake gebruiksduur en afschrijvingstarief.

c) *Conclusie*

(883) De Commissie was van oordeel dat deze regeling een subsidie is in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), en artikel 3, lid 2, van de basisverordening, omdat er sprake is van een financiële bijdrage in de vorm van een derving van inkomsten door de Indonesische overheid, waardoor een voordeel wordt toegekend aan de betrokken onderneming. Het voordeel voor de ontvangers is gelijk aan de belastingbesparing.

(884) In het licht van het bovenstaande was de Commissie daarom van oordeel dat deze regeling een voordeel oplevert voor de producent-exporteur, aangezien hij daardoor in een betere financiële positie wordt geplaatst dan zonder de regeling het geval zou zijn. In feite zou hij zonder de regeling bijkomende vennootschapsbelastingen hebben betaald.

([214]) https://www.kemenkeu.go.id/media/6702/regulation-of-minister-of-finance-of-the-republic-of-indonesia-number-89-pmk010-2015.pdf

(885) Deze regeling is specifiek omdat ze alleen beschikbaar is voor bepaalde ondernemingen afhankelijk van hun bedrijfsactiviteiten overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening.

d) *Berekening van de hoogte van de subsidie*

(886) Het bedrag van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie is berekend als het voordeel dat de ontvangers ervan tijdens het onderzoektijdvak hebben genoten. Het voordeel werd berekend als het verschil tussen de verschuldigde vennootschapsbelasting bij gebreke van de faciliteit op het gebied van vennootschapsbelasting en de in het OT betaalde vennootschapsbelasting.

(887) Het voor deze specifieke regeling vastgestelde subsidiepercentage bedroeg voor de IRNC Group 0,06 %.

4.12.3. *Vrijstelling van invoerrechten op machines*

4.12.3.1. Voor de bouw van productiefaciliteiten

(888) Dit programma voorziet in een vrijstelling van de invoertarieven voor de invoer van machines en uitrusting die bij de bouw van productiefaciliteiten worden gebruikt.

a) *Rechtsgrondslag*

(889) Overheidsbesluit 176/PMK.011/2009 van de minister van Financiën inzake de vrijstelling van invoerrechten op de invoer van machines, goederen en materialen voor de oprichting of ontwikkeling van bedrijfstakken in het kader van investeringen als gewijzigd bij Besluit 76/PMK.011/2012 en Besluit 188/PMK.010/2015 van de minister van Financiën.

(890) Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Overheidsbesluit 176/2009 kan de vrijstelling worden toegekend voor de aankoop van machines, goederen en materialen die: niet in eigen land zijn geproduceerd; niet in eigen land zijn geproduceerd, maar die niet voldoen aan de vereiste specificaties, of in eigen land worden geproduceerd maar in een ontoereikend aantal.

b) *Bevindingen van het onderzoek*

(891) Het onderzoek toonde aan dat IRNC en de vier verbonden ondernemingen (GCNS, ITSS, SMI en ITS) een beroep deden op de vrijstelling van invoerrechten voor de invoer van machines tijdens de fase waarin de fabrieken werden gebouwd tot de productie van start ging. Bijgevolg werden er geen invoerrechten betaald voor machines die tijdens de desbetreffende bouwfase van de fabrieken werden ingevoerd.

(892) Om voor die vrijstelling in aanmerking te komen, moest de onderneming van de plaatselijke autoriteit die verantwoordelijk is voor het project, een bevestigingsbrief krijgen die moet worden voorgelegd aan de plaatselijke douaneautoriteit.

(893) Overeenkomstig artikel 2 van Overheidsbesluit 176/2009 is het voordeel alleen beschikbaar voor ondernemingen die goederen produceren in bepaalde sectoren. Voor de industrieën die diensten produceren, zijn de sectoren: toerisme en cultuur, vervoer, volksgezondheid, mijnbouw, bouw en telecommunicatie.

(894) De regeling is erop gericht de invoer te bevorderen van goederen, en in het bijzonder machines die niet in eigen land beschikbaar zijn. Zoals uiteengezet in het Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), dat is gericht op de uitvoering van het nationaal ontwikkelingsplan op lange termijn voor de periode 2005-2025, zijn de belangrijkste punten voor de ontwikkelingsdoelen voor het land tegen 2025 onder meer de volgende: 1) "de toegevoegde waarde vergroten en de waardeketen uitbreiden voor industriële productieprocessen [en] de capaciteit van de industrie vergroten om toegang te krijgen tot natuurlijke hulpbronnen en deze te benutten", en 3) "zich inspannen om het nationale innovatiesysteem te versterken op het gebied van productie [en] processen, […] in de richting van een innovatiegestuurde economie" ([215]).

([215]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), blz. 15.

(895) In het masterplan wordt verder opgemerkt dat, wat de uitdagingen in het land betreft "de huidige economische structuur van Indonesië voornamelijk is toegespitst op landbouw en bedrijfstakken die natuurlijke hulpbronnen ontginnen en oogsten. Slechts een beperkt aantal bedrijfstakken is gericht op producten met toegevoegde waarde" ([216]). Volgens het plan "hangt de bevordering van de economische groei in Indonesië af van de betrokkenheid van de particuliere sector, waaronder staatsondernemingen en particuliere binnenlandse en buitenlandse investeerders" ([217]).

(896) De staalsector is een van de 22 economische hoofdactiviteiten die samen de acht grote programma's uitmaken die de versnelling en de uitbreiding van de economische ontwikkeling in Indonesië moeten ondersteunen ([218]). Bovendien wordt in het plan toegelicht dat het voor het land van essentieel belang is dat de downstreamproductie verder wordt ontwikkeld. Er wordt gesteld dat "Indonesië zonder een toename van de downstreamactiviteiten de kans zal mislopen om de werkgelegenheid en winstmarges in de waardeketen te doen stijgen doordat er geen downstreambedrijfstakken voor de verwerking van ijzererts en ijzerzand voorhanden zijn" ([219]).

(897) In het licht van het bovenstaande moet de regeling voor vrijstelling van invoerrechten worden geacht te zijn toegespitst op bepaalde economische sectoren, aangezien de erin opgenomen voorwaarden een bepaald aantal bedrijfstakken beogen te ondersteunen, in overeenstemming met de doelstelling om toegevoegde waarde uit natuurlijke hulpbronnen na te streven. In het bijzonder zorgt het gecombineerde effect van de vereisten om een nieuwe fabriek op te richten samen met het niet-beschikbaar zijn van de ingevoerde machines in eigen land ervoor dat de regeling slechts van toepassing is op bepaalde sectoren, zoals staalproductie en nikkelverwerking, waarbij het overheidsbeleid ernaar streeft de bijkomende downstreamverwerking van natuurlijke hulpbronnen aan te moedigen.

(898) Om die reden en rekening houdend met de hierboven genoemde wettelijke eisen, die ertoe leiden dat de regeling alleen beschikbaar is voor productiebedrijven of ondernemingen die diensten verlenen in bepaalde geselecteerde sectoren, moet ze geacht worden specifiek te zijn in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening.

(899) Zelfs wanneer in aanmerking wordt genomen dat de wettelijke voorwaarden voor subsidiabiliteit op grond van de regeling voor vrijstelling van invoerrechten kunnen doen voorkomen dat het om een algemeen toepasselijke regeling gaat, zou deze *de facto* nog steeds als specifiek worden beschouwd in de zin van artikel 4, lid 2, punt a), van de basisverordening, omdat de regeling, zoals hierboven is aangegeven, is ontworpen om in de praktijk slechts beschikbaar te zijn voor een geselecteerd en beperkt aantal ondernemingen, die actief zijn in bepaalde industriële sectoren overeenkomstig de hierboven genoemde doelstellingen van het Indonesische industriële en economische beleid.

c) *Toepassing van de bepalingen van artikel 28, lid 1, van de basisverordening*

(900) IRNC en haar verbonden ondernemingen hebben alle uitrusting ingevoerd via verbonden ondernemingen in China. Bovendien heeft de IRNC Group aangevoerd dat zij wegens de vrijhandelsovereenkomst tussen Indonesië en China geen invoerrecht hoefde te betalen voor deze uitrusting. Dit argument werd bij gebrek aan onderbouwing afgewezen.

(901) Uit het onderzoek bleek immers dat de verbonden ondernemingen waarvan de IRNC Group de uitrusting had ingevoerd niet de eigenlijke producenten van de uitrusting waren. De onderneming stelde dat de uitrusting afkomstig was uit China; zij heeft echter geen enkel bewijs in dit verband overlegd. Hoewel de uitrusting onmiskenbaar werd verzonden vanuit China, weigerde IRNC de facturen van het eigenlijke land van oorsprong van de uitrusting te verstrekken.

(902) Daarom heeft de Commissie de IRNC Group meegedeeld dat zij overeenkomstig artikel 28, lid 1, van de basisverordening wellicht zou moeten gebruikmaken van de beschikbare gegevens voor de desbetreffende subsidieregeling. De IRNC Group argumenteerde dat de Chinese verbonden partijen niet binnen het bereik van het onderzoek vielen omdat zij zich niet op het grondgebied of binnen het rechtsgebied van de Indonesische overheid bevonden en zij derhalve niet verplicht was om de facturen van de oorspronkelijke fabrikant of het land van oorsprong over te leggen. Verder werd gesteld dat het bewijs van oorsprong te vinden was in het feit dat China op de douaneaangifte was aangegeven als de oorsprong van de goederen.

([216]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), blz. 19.
([217]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), blz. 20.
([218]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), blz. 22. Nikkel is ook opgenomen in deze lijst.
([219]) Masterplan voor de versnelling en uitbreiding van de Indonesische economische ontwikkeling 2011-2025 ("MP3EI"), blz. 67.

(903) Tijdens de kruislingse controles op afstand van de Indonesische overheid werd de Indonesische overheid verzocht om te verduidelijken hoe de oorsprong van de door de IRNC Group ingevoerde machines was vastgesteld op het moment van invoer. De Indonesische overheid lichtte toe dat de IRNC Group de Commissie het formulier BC2.3 had moeten bezorgen, evenals de formele brief met een verklaring van de oorsprong van de uitrusting uit het land van oorsprong, en zij verzocht de Commissie om de IRNC Group te vragen deze informatie te verschaffen.

(904) De IRNC Group heeft, afgezien van de douaneaangifte, geen enkel document ingediend waarop de oorsprong van de uitrusting en van de bijbehorende reserveonderdelen is vermeld. Bij gebreke van de verzochte inlichtingen was de Commissie derhalve van mening dat zij cruciale en noodzakelijke informatie over dit aspect van het onderzoek niet had ontvangen. Daarom heeft de Commissie artikel 28 van de basisverordening toegepast en heeft zij zich voor deze punten gebaseerd op de beschikbare gegevens.

d) *Conclusie*

(905) Bij gebreke van informatie in het dossier waaruit bleek dat deze uitrusting inderdaad was geproduceerd in de VRC, heeft de Commissie daarom besloten dat een invoerrecht van toepassing was, d.w.z. 5 % op basis van de GS-code van de uitrusting.

(906) Dit programma levert een financiële bijdrage in de vorm van een derving van inkomsten door de Indonesische overheid in de zin van artikel 3, lid 1, punt a), ii), aangezien de IRNC Group vrijgesteld werd van de betaling van invoertarieven die zij anders wel zou moeten betalen. Er is ook sprake van de toekenning van een voordeel aan de ontvangende ondernemingen in de zin van artikel 3, lid 2, van de basisverordening.

(907) Het programma is specifiek omdat alleen de in de bijlage bij Overheidsbesluit 176/2009 opgenomen bedrijfstakken hiervan gebruik kunnen maken, en alleen de goederen die niet of niet in toereikende hoeveelheden of niet met een toereikende kwaliteit in Indonesië kunnen worden geproduceerd in aanmerking komen voor dit programma.

e) *Berekening van de hoogte van de subsidie*

(908) Het bedrag van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidie wordt berekend aan de hand van het aan de ontvangers toegekende voordeel waarvan het bestaan voor het onderzoektijdvak wordt vastgesteld. Het aan de ontvangers toegekende voordeel wordt geacht te bestaan in het bedrag van de rechten op ingevoerde apparatuur waarvoor vrijstelling is verleend. Om ervoor te zorgen dat het tot compenserende maatregelen aanleiding gevende bedrag enkel betrekking heeft op het onderzoektijdvak, werd het ontvangen voordeel omgeslagen over de nuttige levensduur van de apparatuur conform de normale boekhoudkundige procedures van de onderneming.

(909) Het voor deze specifieke regeling vastgestelde subsidiepercentage bedroeg voor de IRNC Group 0,16 %.

4.12.3.2. Opbouw/ontwikkeling van industrie/dienstensector

(910) Uit het onderzoek bleek dat Jindal Indonesia mogelijk een beroep had gedaan op een gedeeltelijke vrijstelling van invoerrechten overeenkomstig Overheidsbesluit 135/KMK.05/2000 van de minister van Financiën. In de artikelen 2 en 3 van het besluit is bepaald dat indien het invoerrecht meer bedraagt dan 5 %, een aanvrager die wordt geselecteerd voor de vrijstelling van invoerrechten slechts een invoerrecht van 5 % hoeft te betalen. Indien het invoerrecht echter minder dan 5 % bedraagt, blijft dat recht verschuldigd.

(911) Het onderzoek toonde aan dat een dergelijke potentiële winst zeer klein was (0,02 %). Aangezien dit het enige programma was waarop Jindal Indonesia een beroep deed tijdens het onderzoektijdvak, en gezien de lage potentiële winst, heeft de Commissie deze regeling niet nader onderzocht.

4.12.3.3. Bonded zone

(912) Een "bonded zone" wordt gedefinieerd als een gebied binnen het douanegebied van Indonesië, waar het invoerrecht voor ingevoerde goederen is geschorst. De ingevoerde goederen kunnen kapitaalgoederen, grondstoffen of ondersteunend materiaal zijn.

a) *Rechtsgrondslag*

— Overheidsbesluit 147/PML.04/2011 van het Ministerie van Financiën, verder gewijzigd bij de besluiten 255/PPMK.04/2011 en 120/PMK.04/2013 van het Ministerie van Financiën

— Overheidsbesluit 131/2018 van het Ministerie van Financiën inzake bonded zones

b) *Bevindingen van het onderzoek*

(913) Uit het onderzoek bleek dat IRNC en haar verbonden ondernemingen (GCNS, ITSS, SMI en TSI) sinds september 2018 in een bonded zone actief zijn en sindsdien van dit programma gebruik hebben gemaakt.

(914) Binnen de bonded zone wordt het invoerproces opgeschort tot de ondernemingen de eindproducten op het grondgebied van Indonesië verkopen. IRNC en haar verbonden ondernemingen profiteren van een volledige opschorting (100 %) van de betaling van invoerrechten die verschuldigd zijn voor goederen die worden ingevoerd in de bonded zone (machines, reserveonderdelen en grondstoffen) zolang deze goederen i) in de daaropvolgende productie-activiteiten van IRNC worden gebruikt, en ii) de eindproducten die ermee worden geproduceerd bestemd zijn voor de exportmarkt.

(915) Indien een product (zoals machines) in de bonded zone blijft of rechtstreeks wordt uitgevoerd, is geen invoerrecht verschuldigd.

(916) Overeenkomstig de artikelen 3, 4, 16 en 20 van Overheidsbesluit 131/2018 gelden de volgende vereisten: 1) de onderneming moet een Indonesische onderneming zijn; 2) gevestigd zijn in een industriële bonded zone in Indonesië; 3) productie-activiteiten uitvoeren in de bonded zone of een elektriciteitscentrale zijn in de bonded zone; 4) grondstoffen of (half)afgewerkte producten invoeren om deze verder te verwerken; 5) de eindproducten die met de ingevoerde goederen zijn geproduceerd, uitvoeren.

(917) Tijdens de kruislingse controle op afstand verduidelijkte de Indonesische overheid dat er geen vooraf bepaalde gebieden van het grondgebied van Indonesië als bonded zone zijn aangewezen, maar dat ondernemingen een aanvraag kunnen indienen en dat, indien de aanvraag wordt aanvaard, hun terrein een bonded zone wordt. Verder werd aangegeven dat er ongeveer 1 300 bonded zones waren. De Indonesische overheid legde uit dat het Morowali Park geen bonded zone was, aangezien de status van bonded zone niet werd toegekend aan een industriepark. Elke onderneming die is gevestigd in een industriepark moet afzonderlijk een aanvraag indienen voor de status van bonded zone. Voorts werd toegelicht dat om gebruik te kunnen maken van dit programma meer dan 50 % van de totale jaarlijkse productie buiten Indonesië moest worden uitgevoerd.

(918) De IRNC Group is exportgericht. Niettemin werden kleine hoeveelheden producten ook op de binnenlandse markt verkocht. Uit het onderzoek bleek dat de ondernemingen invoerrechten betaalden voor sommige ingevoerde grondstoffen die werden gebruikt om producten te vervaardigen die op de binnenlandse markt werden verkocht. De ondernemingen hebben de betaling van deze bedragen overgemaakt. De ondernemingen beschikten echter niet over een degelijk systeem om na te gaan of het aandeel van de ingevoerde grondstoffen in de waarde van de op de binnenlandse markt verkochte producten correct was. IRNC diende bijvoorbeeld een Excelbestand in voor de berekening van de verschuldigde douanerechten, maar kon de percentages van elke in het productieproces grondstof, niet verklaren. Er werd aangegeven dat dit was gebaseerd op eigen berekeningen en dat de douaneautoriteiten moesten oordelen of de berekeningen klopten. Daarnaast verduidelijkte de Indonesische overheid dat er geen richtsnoeren bestonden voor dergelijke berekeningen.

(919) Voorts verkochten de verbonden ondernemingen onder elkaar producten, onder meer ingevoerde grondstoffen, maar brachten zij geen verslag uit bij de aankopende entiteit over de waarde van de douanerechten.

(920) Uit het onderzoek bleek ook dat TSI invoerrechten betaalde voor ingevoerde machines die werden gebruikt voor de opwekking van elektriciteit. Tijdens de kruislingse controles op afstand verduidelijkte de Indonesische overheid dat de bonded zone is gekoppeld aan de industriële vestigingsvergunning en dat de onderneming over twee vestigingsvergunningen beschikte: een voor haar staalactiviteiten en een andere voor de opwekking van elektriciteit, waarbij de bonded zone enkel van toepassing was op de eerste vergunning. TSI toonde tijdens de kruislingse controle op afstand een document waarop de grenzen van de bonded zone waren aangegeven en erkende dat deze alleen van toepassing was op de machines die voor ferronikkel werden ingevoerd en niet voor de opwekking van elektriciteit.

(921) Verder werd toegelicht dat deze regeling alleen beschikbaar was voor de ondernemingen die goederen in Indonesië invoerden voor verdere verwerking. Louter importeurs kunnen dus geen aanvraag indienen om de status van bonded zone te verkrijgen.

c) *Conclusie*

(922) Op basis van het voorgaande heeft de Commissie derhalve geconcludeerd dat uitsluitend de Indonesische overheid kan beslissen over de toekenning van de voornoemde vrijstelling.

(923) Voorts was de Commissie van mening dat de vrijstelling van de invoerrechten op inputs in het kader van de bonded-zoneregeling gelijk staat met een financiële bijdrage van de Indonesische overheid aan de producenten-exporteurs in de vorm van gederfde inkomsten.

(924) Daarom kwam de Commissie tot de conclusie dat de vrijstelling van invoerrechten op inputs neerkomt op gederfde of niet-geïnde inkomsten in de zin van artikel 3, lid 1, punt ii), van de basisverordening.

(925) In het licht van het bovenstaande was de Commissie daarom van oordeel dat deze regeling een voordeel oplevert voor de producenten-exporteurs, aangezien zij daardoor in een betere financiële positie worden geplaatst dan zonder de regeling het geval zou zijn.

(926) De regeling is specifiek omdat zij enkel openstaat voor bepaalde ondernemingen afhankelijk van hun uitvoerprestaties en locatie in specifieke geografisch gebieden binnen het rechtsgebied van de subsidieverlenende autoriteit, overeenkomstig artikel 4, lid 2, punt a), en artikel 4, lid 3, van de basisverordening.

d) *Opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen*

(927) De IRNC Group voerde aan dat geen voordeel zou moeten worden berekend voor de invoer van inputs uit China, Australië en Vietnam omdat Indonesië vrijhandelsakkoorden heeft met deze landen.

(928) Dit argument werd steekhoudend geacht voor Australië en Vietnam, en daarom herzag de Commissie het subsidiëringspercentage van de betreffende subsidieregeling. De Commissie ging echter niet akkoord met het argument voor wat betreft uit China ingevoerde reserveonderdelen. De Commissie merkte namelijk op dat het overgrote deel van de uit China ingevoerde artikelen reserveonderdelen betrof die van verbonden ondernemingen waren gekocht. Zoals benadrukt in de overwegingen 899 tot en met 903 betroffen deze reserveonderdelen de machines waarvan de Commissie de oorsprong betwistte en waarvoor de Commissie concludeerde dat een invoerrecht van toepassing was, d.w.z. 5 % gebaseerde op de GS-code van de uitrusting. *Mutatis mutandis* geldt dit ook voor de reserveonderdelen die bij deze uitrusting behoren.

(929) De IRNC Group voerde aan dat de regeling voor de bonded zone een uitvoersubsidie is en dus zou moeten worden berekend op basis van een uitvoeromzet en vervolgens in mindering moet worden gebracht op de gecombineerde antidumping- en antisubsidierechten.

(930) Dit argument werd steekhoudend geacht voor zover het betrekking heeft op grondstoffen die worden gebruikt bij de productie van uitgevoerde eindproducten. Daarom ging de Commissie over tot de herberekening van de betreffende subsidiemarge.

e) *Berekening van de hoogte van de subsidie*

(931) Het voordeel werd berekend als het verschil tussen het bedrag van de verschuldigde invoerrechten tijdens het onderzoektijdvak en het werkelijke bedrag van de betaalde invoerrechten tijdens het onderzoektijdvak. Het voor deze specifieke regeling vastgestelde subsidiebedrag bedroeg voor de IRNC Group 0,28 % voor reserveonderdelen en 0,90 % voor grondstoffen.

4.12.4. *Vrijstelling van btw op machines*

(932) De klager voerde aan dat de producenten-exporteurs gebruik konden maken van btw-vrijstelling voor de ingevoerde machines. Bij het onderzoek werd vastgesteld dat de Indonesische belastingadministratie de btw-terugbetalingen die de ondernemingen tijdens het OT hadden ingediend voor teveel betaalde btw-bedragen tijdig had uitgevoerd. Bijgevolg concludeerde de Commissie dat er geen sprake was van tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies met betrekking tot deze btw-vrijstellingen.

4.12.5. *Belasting op grond en gebouwen voor de mijnbouwsector*

(933) De klager voerde aan dat de Indonesische overheid de belastbare waarde van de grond en de gebouwen die aan de mijnbouwsector en de downstreamindustrie had verlaagd. De Commissie heeft in het geval van deze regelingen echter geen bewijs van subsidiëring gevonden.

4.12.6. *Conclusie inzake subsidiëring*

(934) De Commissie heeft het bedrag van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies voor de medewerkende ondernemingen overeenkomstig de bepalingen van de basisverordening berekend door elke subsidie of elk subsidieprogramma te onderzoeken, en heeft deze cijfers opgeteld om voor elke producent-exporteur in het onderzoektijdvak de totale subsidiëring te berekenen. Om de totale subsidiëring te berekenen, heeft de Commissie eerst het percentage van de subsidiëring berekend: dit is het subsidiebedrag als percentage van de totale omzet van de onderneming. Dat percentage werd vervolgens gebruikt om de subsidie te berekenen die werd toegekend voor de uitvoer van het betrokken product naar de Unie in het onderzoektijdvak. Daarna werd het subsidiebedrag per ton betrokken product berekend dat in het onderzoektijdvak naar de Unie was uitgevoerd en werden de onderstaande rechten berekend als percentage van de cif-waarde van dezelfde uitvoer per ton.

(935) Na de mededeling van de definitieve bevindingen merkte de klager op dat uit de bevindingen van de Commissie bleek dat verreweg de meeste in kaart gebrachte subsidies voor de geïntegreerde producenten-exporteurs van invloed zijn op de upstreamfasen van het productieproces voor SSCR. Volgens de klager betekent dit dat de niet-geïntegreerde Indonesische producent van SSCR — Jindal Indonesia — wellicht ook in aanmerking is gekomen voor aan Indiase en/of Indonesische upstreamproducenten toegekende subsidies. Dit zou het geval kunnen zijn bij de binnenlandse verkoop van upstreamproducten door de IRNC Group aan Jindal Indonesia of wanneer Jindal Indonesia gesubsidieerde upstreamproducten van Indiase oorsprong koopt.

(936) Jindal Group en Jindal Indonesia antwoordden dat er geen rechtsgrondslag is voor een dergelijke doorberekening aan Jindal Indonesia en dat er hoe dan ook geen sprake is van een dergelijke doorberekening.

(937) Op basis van de analyse van het productieproces van Jindal Indonesia en de grondstoffenaankopen door de onderneming in het OT, concludeerde de Commissie dat de onderneming geen gesubsidieerde upstreamproducten van Indonesische oorsprong had kunnen kopen.

(938) Jindal Indonesia kocht echter wel upstreamproducten, namelijk warmgewalste rollen, van een verbonden onderneming in India, waaraan de Indiase overheid mogelijk chroomerts tegen een ontoereikende prijs heeft geleverd (zie punt 3.3.2). In dit verband kon de Commissie geen bevindingen doen, aangezien het dossier op dit punt onvoldoende informatie bevatte. Het argument van de klager werd dan ook afgewezen.

(939) De klager voerde verder aan dat de massale uitvoer uit Indonesië geen bijkomstig gevolg is van het Indonesische beleid in de roestvrijstaalsector, maar eerder het doel ervan. Dit zou talloze regelingen feitelijk afhankelijk maken van de uitvoer, met name de levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs en de financiële steun die wordt verstrekt in het kader van de bilaterale samenwerking tussen de Indonesische overheid en de Chinese overheid. De klager drong er bij de Commissie op aan te beoordelen in hoeverre deze regelingen feitelijk afhankelijk zijn van de uitvoer en om compenserende maatregelen tegen deze regelingen in te stellen op basis van de waarde van de uitvoer in plaats van de totale omzet van de producent-exporteur.

(940) Zoals benadrukt in overweging 929, kon de Commissie zich vinden in dit argument voor de regeling die betrekking had op de invoer van grondstoffen in de bonded zone. De Commissie kon zich echter niet vinden in het argument voor de andere regelingen. De levering van nikkelerts tegen een ontoereikende prijs is een productiesubsidie, die los staat van de omzet die wordt behaald bij de uitvoer van het eindproduct.

(941) Wat de financiële steun betreft, verschilt de situatie van de door de klager geciteerde bandenzaak. In dat geval kende de Chinese overheid een subsidie toe aan een in China gevestigde onderneming, die zich ertoe verbond haar uitvoer vanuit China naar de EU te vergroten via de verwerving van de wereldwijde activa (bovenal de technische knowhow en distributiekanalen in de EU) van een buitenlandse onderneming in het kader van het BRI. Omgezet in de huidige context zou dit overeenkomen met een subsidie van de Chinese overheid aan de moedermaatschappij van Tsingshan Group in China, die zich ertoe verbindt haar uitvoer vanuit China naar Indonesië te vergroten. Het is duidelijk dat dit hier niet het geval was. Anderzijds werd, in een context die vergelijkbaar is met de onderhavige, zoals het geval was in het SGV-antisubsidieonderzoek, de financiële steun die in het kader van de bilaterale samenwerking tussen China en Egypte werd toegekend, niet als exportafhankelijk beschouwd. Dit argument werd dan ook afgewezen.

(942) Aangezien het subsidiebedrag voor Jindal Indonesia onder de *de-minimis*drempel ligt, worden er geen rechten ingesteld op deze onderneming.

(943) Er moest ook een subsidiebedrag worden vastgesteld voor de enige medewerkende niet in de steekproef opgenomen producent-exporteur in Indonesië. In het licht van de bijzondere omstandigheden in deze zaak was dit niet mogelijk volgens de gebruikelijke methode op basis van het totale gewogen gemiddelde bedrag van de subsidies waartegen compenserende maatregelen waren ingesteld voor de producenten-exporteurs in de steekproef. Zoals boven aangegeven, lag het uiteindelijke subsidiebedrag voor Jindal Indonesia immers onder het minimumbedrag. Aangezien er slechts één producent-exporteur overbleef, besloot de Commissie om het recht van deze producent-exporteur toe te passen op de enige medewerkende, niet in de steekproef opgenomen producent-exporteur, met uitsluiting van de regeling met betrekking tot de preferentiële financiering, waarvoor geen bewijs te vinden was in het dossier dat de desbetreffende onderneming hiervan gebruik had gemaakt. De onderneming in kwestie had immers geen banden met China en kon dus geen voordeel hebben gehaald uit de preferentiële financiering zoals die aan de IRNC Group was verstrekt.

(944) Aangezien de Commissie alleen het recht had berekend voor één producent-exporteur en gezien het feit dat de medewerkende, niet in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in aanmerking komen voor een lager recht, zoals toegelicht in de vorige overweging, besloot de Commissie bij wijze van uitzondering om de hoogte van het recht voor "alle andere ondernemingen" vast te stellen op het niveau van de IRNC Group.

Onderneming	Totaal subsidiebedrag
IRNC Group	21,4 %
Jindal Indonesia	0,02 % (onder de *de-minimis*drempel)
Andere medewerkende ondernemingen	13,5 %
Overige	21,4 %

5. **SCHADE**

5.1. **Definitie van de bedrijfstak van de Unie en productie in de Unie**

(945) Het soortgelijke product werd tijdens het onderzoektijdvak door dertien bekende producenten in de Unie geproduceerd. Zij vormen de "bedrijfstak van de Unie" in de zin van artikel 9, lid 1, van de basisverordening.

(946) Na de mededeling van de definitieve bevindingen verzochten het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur de identiteit bekend te maken van de dertien producenten in de Unie die tijdens het OT de bedrijfstak van de Unie vormden. Naast de drie in de steekproef opgenomen producenten en de ondernemingen die de klacht steunden (namelijk Acerinox, Outokumpu Nirosta GmbH en Outokumpu Stainless AB) zijn dit Marcegaglia, Acroni, Arinox, Otelinox alsmede drie in Duitsland gevestigde herwalsbedrijven (namelijk SAP Precision Metal, BWS en Waelzholz).

(947) De totale productie in de Unie tijdens het onderzoektijdvak werd vastgesteld op ongeveer 3,1 miljoen ton. De Commissie heeft dit cijfer vastgesteld op basis van alle beschikbare informatie betreffende de bedrijfstak van de Unie, namelijk de gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst van Eurofer en de op afstand kruislings gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(948) Zoals vermeld in overweging 25, werd een steekproef samengesteld van drie producenten in de Unie, die meer dan 60 % van de totale productie in de Unie van het soortgelijke product vertegenwoordigden. Alle producenten zijn verticaal geïntegreerde producenten.

5.2. **Verbruik in de Unie**

(949) De Commissie heeft het verbruik in de Unie vastgesteld op basis van: a) de gecontroleerde gegevens van Eurofer betreffende de verkoop van het soortgelijke product door de bedrijfstak van de Unie aan niet-verbonden afnemers, ongeacht of het rechtstreekse dan wel onrechtstreekse verkoop betrof, gedeeltelijk op afstand kruislings gecontroleerd bij de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie, zoals nader toegelicht in overweging 976, en b) de invoer van het onderzochte product uit alle derde landen zoals gerapporteerd door Eurostat.

(950) Het verbruik in de Unie ontwikkelde zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 4

Verbruik in de Unie (ton)

	2017	2018	2019	OT
Verbruik in de Unie	3 873 092	3 717 114	3 442 541	3 206 766
Index	*100*	*96*	*89*	*83*

Bron: Eurofer, in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en Eurostat.

(951) In de beoordelingsperiode is het verbruik in de Unie met 17 % afgenomen.

5.3. **Invoer uit de betrokken landen**

5.3.1. *Cumulatieve beoordeling van de gevolgen van de invoer uit de betrokken landen*

(952) De Commissie onderzocht of de invoer van SSCR van oorsprong uit de betrokken landen cumulatief moest worden beoordeeld overeenkomstig artikel 8, lid 3, van de basisverordening.

(953) Volgens die bepaling wordt de invoer uit meer dan één land uitsluitend cumulatief beoordeeld indien wordt vastgesteld dat:

a) de hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies voor het uit elk land ingevoerde product meer dan minimaal is in de zin van artikel 14, lid 5, en het volume van de invoer uit elk land als niet te verwaarlozen kan worden aangemerkt, en

b) een cumulatieve beoordeling van de gevolgen van de invoer in het licht van de concurrentievoorwaarden tussen de ingevoerde producten en het soortgelijk product van de Unie, dienstig is.

(954) De hoogte van de tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies die met betrekking tot de invoer uit elk van de twee betrokken landen werden vastgesteld, zijn samengevat in de overwegingen 302 en 933. Behalve voor Jindal Indonesia lagen zij allemaal boven de *de-minimis*drempel van artikel 14, lid 5, van de basisverordening.

(955) De uit elk van de twee betrokken landen ingevoerde hoeveelheden waren niet te verwaarlozen. Het marktaandeel lag tijdens het onderzoektijdvak op 3,4 % voor India en 2,8 % voor Indonesië.

(956) De concurrentievoorwaarden tussen de invoer met subsidiëring uit elk van de twee betrokken landen en tussen deze en het soortgelijke product van de Unie waren vergelijkbaar. SSCR van oorsprong uit India en Indonesië concurreerden namelijk niet alleen met elkaar bij invoer voor verkoop op de markt van de Unie, maar ook met het soortgelijke product dat door de bedrijfstak van de Unie werd geproduceerd, aangezien al deze producten aan vergelijkbare categorieën afnemers worden verkocht.

(957) Het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur hebben bezwaar gemaakt tegen de cumulatieve beoordeling van de gevolgen van de invoer uit India en Indonesië voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie. De belanghebbende partijen voerden aan dat de uit beide landen ingevoerde hoeveelheden gering zijn vergeleken met het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie, dat de invoer uit India stabiel bleef en beperkt werd door de vrijwaringsmaatregelen en dat er geen gedegen analyse van de concurrentieverhoudingen tussen de ingevoerde producten onderling en tussen de ingevoerde producten en de soortgelijke producten uit de Unie is gemaakt, zoals voorgeschreven in artikel 8, lid 3, van de basisverordening.

(958) Het consortium en één niet-verbonden importeur verzochten om de bekendmaking van de theoretische modellen die werden gebruikt om de concurrentieverhoudingen op de markt van de Unie voor het onderzochte product en de betrokken landen te beoordelen en om de bevestiging dat de met mededinging en economische analyse belaste diensten van de Commissie over deze concurrentieverhoudingen zijn geraadpleegd.

(959) De Commissie heeft een analyse uitgevoerd waarbij zij, op basis van de productcontrolenummers (PCN's) die waren verstrekt door de in de steekproef opgenomen ondernemingen, de door de producenten-exporteurs op de markt van de Unie verkochte productsoorten heeft vergeleken met het door de producenten in de Unie verkochte product. Uit deze analyse bleek een hoge mate van overeenstemming. De mate van overeenstemming tussen elk van de producenten-exporteurs en de verkoop door de bedrijfstak van de Unie wordt aan de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs meegedeeld in hun specifieke mededeling van feiten en overwegingen. Voorts heeft de Commissie ook vastgesteld dat de door de producenten-exporteurs uit Indonesië verkochte productsoorten in hoge mate vergelijkbaar zijn met de productsoorten die door de producenten-exporteurs uit India werden verkocht. Daarom heeft zij geconcludeerd dat de uit de betrokken landen ingevoerde producten en de producten uit de Unie duidelijk met elkaar concurreerden en dat een cumulatieve beoordeling van de gevolgen van de invoer passend was. Het consortium en de niet-verbonden importeur hebben niet gestaafd waarom de analyse van de Commissie onjuist of ontoereikend zou zijn. Het feit dat India in het kader van de vrijwaringsmaatregelen over een landgebonden contingent beschikt, doet gezien de in artikel 8, lid 3, genoemde voorwaarden niet af aan deze analyse. Het argument werd dan ook afgewezen.

(960) Aan alle criteria van artikel 8, lid 3, van de basisverordening was derhalve voldaan en de invoer uit de betrokken landen werd cumulatief beoordeeld met het oog op de vaststelling van de schade.

5.3.2. *Volume en marktaandeel van de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen*

(961) De Commissie heeft het volume van de invoer met subsidiëring vastgesteld op basis van de gegevens van Eurostat en de gegevens van de producenten-exporteurs. Aangezien de Commissie tot de bevinding kwam dat de uitvoer van Jindal Indonesia was gesubsidieerd onder de *de-minimis*drempel, werden zij uit de invoercijfers gehaald. Het marktaandeel van de invoer werd derhalve vastgesteld door het volume van de invoer met subsidiëring te vergelijken met het verbruik in de Unie.

(962) Gezien het beperkte aantal belanghebbende partijen die gegevens hebben verstrekt, wordt een aantal van de onderstaande cijfers met het oog op de vertrouwelijkheid in orden van grootte gepresenteerd ([220]).

(963) De invoer uit de betrokken landen ontwikkelde zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 5

Invoervolume (ton) en marktaandeel

	2017	2018	2019	OT
India	114 865	120 729	105 359	108 885
Index	*100*	*105*	*92*	*95*
Marktaandeel	3,0 %	3,2 %	3,1 %	3,4 %
Index	*100*	*110*	*103*	*114*
Indonesië	[0-100]	[10 000-14 000]	[48 000-52 000]	[68 000-72 000]
Index	*0*	*100*	*[400-450]*	*[550-600]*
Marktaandeel	[0,0-0,1] %	[0,3-0,5] %	[1,4-1,7] %	[2,1-2,4] %
Index	*0*	*100*	*[400-450]*	*[650-700]*
Totaal betrokken landen	[114 865-114 965]	[130 729-134 729]	[153 359-157 359]	[176 885-180 885]
Index	*100*	*[115-117]*	*[136-138]*	*[154-156]*
Marktaandeel	[3,0-3,1] %	[3,5-3,7] %	[4,5-4,8] %	[5,5-5,8] %
Index	*100*	*[120-122]*	*[152-154]*	*[186-188]*

Bron: Eurostat, gegevens van de producenten-exporteurs.

([220]) De gegevens over de Indonesische invoer in deze verordening worden in orden van grootte weergegeven vanwege het risico dat een in de steekproef opgenomen onderneming gegevens van haar concurrenten reconstrueert, vooral gezien het beperkte aantal producenten-exporteurs in dit land.

(964) De invoer uit de betrokken landen steeg in de beoordelingsperiode met ongeveer 55 %, waardoor zij hun gezamenlijke marktaandeel konden vergroten van [3,0-3,1] % in 2017 tot [5,5-5,8] % in het OT. Deze stijging, zowel wat de omvang van de invoer als wat het marktaandeel betreft, kan worden toegeschreven aan de invoer uit Indonesië, waarvan het invoervolume in de beoordelingsperiode bijna zes keer zo groot werd en waarvan het marktaandeel steeg van bijna nul tot [2,1-2,4] %. De invoer uit India steeg van 2017 tot en met 2018, maar vertoonde daarna een daling. Dit resulteerde tijdens de beoordelingsperiode over het geheel gezien in een daling in absolute termen. Op 1 februari 2019 maakte de Commissie een verordening tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten bekend ([221]). India kreeg voor het onderzochte product een landgebonden tariefcontingent toegewezen, waarbij de invoer waarop het contingentrecht van toepassing was tijdens het OT tot een lager niveau dan het niveau van 2018 werd beperkt. Aangezien Indonesië niet aan een landgebonden tariefcontingent maar aan het contingent voor alle andere landen was onderworpen, werd de invoer uit het land niet zo beperkt als de invoer uit India. De daling van de invoer uit India was echter minder scherp doordat het verbruik in de Unie over het geheel genomen daalde en het marktaandeel van India van 3 % in 2017 tot 3,4 % in het OT derhalve nog steeds licht steeg.

5.3.3. *Prijzen van de invoer uit de betrokken landen en prijsonderbieding*

(965) De Commissie heeft de prijzen van de invoer vastgesteld op basis van gegevens van Eurostat. De gewogen gemiddelde prijzen van de invoer uit de betrokken landen ontwikkelden zich in de betrokken periode als volgt:

Tabel 6

Prijzen van de invoer uit de betrokken landen (EUR/ton)

	2017	2018	2019	OT
India	2 080	2 173	2 075	2 073
Index	*100*	*104*	*100*	*100*
Indonesië	N.v.t.	[1 450-1 650]	[1 800-2 000]	[1 800-2 000]
Index	*0*	*100*	*123-128*	*123-128*
Gemiddelde van de betrokken landen	2 080	[2 000-2 150]	[1 900-2 050]	[1 900-2 050]
Index	*100*	*100-102*	*96-98*	*96-98*

Bron: Eurostat, gegevens van de producenten-exporteurs.

(966) In het geval van India stegen de gemiddelde invoerprijzen tussen 2017 en 2018 met 4 %, maar ze bleven stabiel in de gehele beoordelingsperiode, terwijl ze voor Indonesië met 28 % stegen (de invoer in 2017 was te verwaarlozen). Niettemin lagen de gemiddelde invoerprijzen uit beide betrokken landen gedurende de gehele beoordelingsperiode consequent lager dan de prijzen van de producenten in de Unie (zie tabel 10).

(967) De Commissie heeft prijsonderbieding in het onderzoektijdvak vastgesteld aan de hand van een vergelijking van:

a) de gewogen gemiddelde verkoopprijs per productsoort, die door de drie in de steekproef opgenomen producenten in de Unie werd berekend voor niet-verbonden afnemers op de markt van de Unie, gecorrigeerd tot het niveau af fabriek, en

b) de overeenkomstige gewogen gemiddelde invoerprijs per productsoort die door de medewerkende producenten-exporteurs in de betrokken landen werd berekend aan de eerste onafhankelijke afnemer op de markt van de Unie, op cif-basis, met de nodige correcties voor kosten na invoer.

([221]) PB L 31 van 1.2.2019, blz. 27.

(968) De prijzen werden vergeleken per productsoort voor transacties in hetzelfde handelsstadium, zo nodig na correctie en na aftrek van rabatten en kortingen. Het resultaat van de vergelijking werd uitgedrukt als een percentage van de omzet van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie tijdens het onderzoektijdvak. Hieruit bleken onderbiedingsmarges van 5,8 % en 13,4 % voor de Indiase producenten-exporteurs en 12,4 % voor de Indonesische producent-exporteur.

(969) Na de mededeling van de definitieve bevindingen verzochten het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur de Commissie om inzage te verschaffen in de gegevens en de criteria die waren gebruikt om de invoerprijzen van het betrokken product vast te stellen en om de prijsonderbiedingsmarge te berekenen.

(970) De prijzen van de invoer uit de betrokken landen, zoals vermeld in tabel 6 van de voorlopige verordening, zijn gebaseerd op Eurostat. Deze informatie is openbaar beschikbaar. Zoals uiteengezet in de overwegingen 966 en 967, was de prijsonderbiedingsmarge gebaseerd op een vergelijking van de verkoopprijs die door de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in rekening werd gebracht aan niet-verbonden afnemers op de markt van de Unie met de overeenkomstige prijs die door de in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs werd berekend aan de eerste onafhankelijke afnemer op de markt van de Unie, gedifferentieerd per productsoort en gecorrigeerd met het oog op gelijke verkoopvoorwaarden. Aangezien de per onderneming gedetailleerde verkoopprijzen per definitie vertrouwelijke bedrijfsinformatie zijn, werden deze alleen aan de betrokken ondernemingen meegedeeld in de specifieke, tot hen gerichte informatiedocumenten.

5.4. **Economische situatie van de bedrijfstak van de Unie**

5.4.1. *Algemene opmerkingen*

(971) In overeenstemming met artikel 8, lid 4, van de basisverordening omvatte het onderzoek naar de gevolgen van de invoer met subsidiëring voor de bedrijfstak van de Unie een evaluatie van alle economische indicatoren die tijdens de beoordelingsperiode van invloed waren op de situatie van de bedrijfstak van de Unie.

(972) Zoals vermeld in overweging 25, is voor de vaststelling van mogelijke door de bedrijfstak van de Unie geleden schade gebruikgemaakt van een steekproef.

(973) Voor de schadevaststelling heeft de Commissie onderscheid gemaakt tussen macro-economische en micro-economische schade-indicatoren. De Commissie heeft de macro-economische indicatoren beoordeeld op basis van gegevens uit het antwoord van Eurofer op de vragenlijst met betrekking tot alle producenten in de Unie, waar nodig kruislings gecontroleerd aan de hand van de antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie. De Commissie heeft de micro-economische indicatoren beoordeeld op basis van de gegevens die de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in de kruislings gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst hadden verstrekt. Beide reeksen gegevens bleken representatief te zijn voor de economische situatie van de bedrijfstak van de Unie.

(974) De macro-economische indicatoren zijn: productie, productiecapaciteit, bezettingsgraad, verkoophoeveelheden, marktaandeel, groei, werkgelegenheid, productiviteit, hoogte van de subsidie en herstel van oneerlijke handelspraktijken in het verleden.

(975) De micro-economische indicatoren zijn: gemiddelde eenheidsprijzen, kosten per eenheid, loonkosten, voorraden, winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen.

5.4.2. *Macro-economische indicatoren*

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

(976) De totale productie in de Unie, de productiecapaciteit en de bezettingsgraad in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 7

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad

	2017	2018	2019	OT
Totale productie in de Unie (ton)	3 708 262	3 640 429	3 379 817	3 111 804

Index	*100*	*98*	*91*	*84*
Productiecapaciteit (ton)	4 405 623	4 517 379	4 530 146	4 572 365
Index	*100*	*103*	*103*	*104*
Bezettingsgraad	84 %	81 %	75 %	68 %
Index	*100*	*96*	*89*	*81*

Bron: Macro-economische vragenlijst van Eurofer, vragenlijsten van in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(977) Na de mededeling van de definitieve bevindingen vroegen het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur op grond van welke gegevens de Commissie tot de cijfers in tabel 7 was gekomen en voerden zij aan dat de daling van de bezettingsgraad geen verband houdt met de invoer uit India en Indonesië, aangezien de daling groter was dan de stijging van de invoer uit de betrokken landen.

(978) De gegevens in tabel 7 zijn gebaseerd op de kruislings gecontroleerde antwoorden op de vragenlijst van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie en, ten aanzien van de andere producenten in de Unie, op basis van de gecontroleerde macro-economische vragenlijst van Eurofer. Eurofer verstrekte de gegevens die zij van haar leden had verzameld en redelijke schattingen voor de resterende producenten.

(979) De daling van de productie was inderdaad groter dan de stijging van de invoer uit de betrokken landen. Dit wordt veroorzaakt door een daling van het verbruik, weergegeven in tabel 4. Zoals uiteengezet in punt 6.2.3, concludeerde de Commissie dat deze daling van het verbruik niet van dien aard was dat het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring uit India en Indonesië en de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade erdoor werd verbroken.

(980) Het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur verzochten om openbaarmaking van de door de producenten in de Unie ingevoerde hoeveelheid uit de betrokken landen. Uit de gegevens waarover de Commissie beschikte bleek dat de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie de uit de betrokken landen ingevoerde producten niet doorverkochten of verder verwerkten.

(981) Het productievolume van de bedrijfstak van de Unie is tijdens de beoordelingsperiode met 16 % sterk gedaald. De gerapporteerde capaciteitscijfers hebben betrekking op de feitelijke capaciteit, hetgeen inhoudt dat rekening is gehouden met in de bedrijfstak als standaard beschouwde correcties voor opstarttijden, onderhoud, knelpunten en andere normale onderbrekingen. Na de instelling van antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van SSCR uit de Volksrepubliek China ("VRC") en Taiwan in 2015 ([222]), begonnen sommige producenten in de Unie hun productiecapaciteit te moderniseren. Deze modernisering heeft in de beoordelingsperiode geleid tot een lichte toename van de productiecapaciteit met 4 %.

(982) Door de combinatie van afgenomen productie en licht toegenomen capaciteit daalde de bezettingsgraad tijdens de beoordelingsperiode met 19 % en zakte deze in het OT tot onder 70 %.

Verkoopvolume en marktaandeel

(983) Het verkoopvolume en het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 8

Verkoopvolume en marktaandeel

	2017	2018	2019	OT
Verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie (ton)	2 735 448	2 711 044	2 530 259	2 330 537
Index	*100*	*99*	*92*	*85*

([222]) Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1429 van de Commissie van 26 augustus 2015 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan (PB L 224 van 27.8.2015, blz. 10).

Marktaandeel	70,6 %	72,9 %	73,5 %	72,7 %
Index	*100*	*103*	*104*	*103*

Bron: Eurofer en Eurostat.

(984) Het volume van de verkoop van de bedrijfstak van de Unie daalde tijdens de beoordelingsperiode met 15 %.

(985) De bedrijfstak van de Unie slaagde er echter in zijn marktaandeel tijdens de beoordelingsperiode te handhaven en zelfs licht te vergroten met 2,1 procentpunten, aangezien de daling van het verbruik nog groter was dan de daling van het verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie, daar de verkoop in de Unie de invoer uit andere landen dan de betrokken landen gedeeltelijk verving.

(986) Na de mededeling van de definitieve bevindingen betoogden het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur dat de toename van het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie erop duidde dat er geen sprake was van schade en dat de toename van het marktaandeel van de betrokken landen geen negatieve gevolgen had gehad voor het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie. Zij voerden aan dat de Commissie verplicht was om ander positief bewijs te leveren waaruit bleek dat er ook ten aanzien van de andere schade-indicatoren sprake was van schade.

(987) Zoals uiteengezet in overweging 963, deed de lichte toename van het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie tijdens de beoordelingsperiode niets af aan het feit dat de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen met 55 % was toegenomen en aanmerkelijke schade toebracht aan de bedrijfstak van de Unie. Zoals uiteengezet in overwegingen 1006 en 1007, leverden ook de andere schade-indicatoren positief bewijs op dat de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade had geleden in het onderzoektijdvak. Het argument moest dan ook worden afgewezen.

Groei

(988) De bovenstaande cijfers met betrekking tot productie en verkoopvolume vertoonden een duidelijke dalende trend gedurende de beoordelingsperiode en toonden aan dat de bedrijfstak van de Unie niet in staat was in absolute termen te groeien. Een lichte stijging van het verbruik was alleen mogelijk omdat de bedrijfstak van de Unie ervoor heeft gekozen om op de prijsdruk van de invoer met subsidiëring te reageren door zijn verkoopprijzen te verlagen.

Werkgelegenheid en productiviteit

(989) De werkgelegenheid en de productiviteit ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 9

Werkgelegenheid en productiviteit

	2017	2018	2019	OT
Aantal werknemers	13 411	13 495	13 968	13 660
Index	*100*	*101*	*104*	*102*
Productiviteit (ton per werknemer)	277	270	242	228
Index	*100*	*98*	*88*	*82*

Bron: Eurofer.

(990) De werkgelegenheid in de bedrijfstak van de Unie in verband met de productie van SSCR is van 2017 tot en met 2019 met 4 % gestegen en vertoonde een daling van 2 procentpunten van 2019 tot het eind van het OT, wat neerkomt op een stijging met 2 % tijdens de beoordelingsperiode. Gezien de scherpe afname van de productie is de productiviteit van de arbeidskrachten in de bedrijfstak van de Unie, uitgedrukt in per werknemer (in voltijdequivalent) geproduceerde ton per jaar, in de beoordelingsperiode aanzienlijk gedaald met 18 %.

Hoogte van de subsidiemarge en herstel van de gevolgen van oneerlijke handelspraktijken in het verleden

(991) Alle subsidiemarges, met uitsluiting van Jindal (Indonesia) zoals hierboven aangegeven, lagen aanzienlijk boven de *de-minimis*drempel. De gevolgen van deze subsidiemarges voor de bedrijfstak van de Unie waren niet te verwaarlozen, gezien de omvang en de prijzen van de invoer uit de betrokken landen.

(992) Afgezien van het afzonderlijke antidumpingonderzoek naar SSCR uit de betrokken landen ([223]), was de invoer van SSCR al voorwerp van een eerder antidumpingonderzoek. De Commissie heeft vastgesteld dat de situatie van de bedrijfstak van de Unie in 2013 aanzienlijk werd beïnvloed door de invoer met dumping uit de VRC en Taiwan, hetgeen heeft geleid tot de instelling van definitieve antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer uit deze landen in oktober 2015 ([224]). Deze antidumpingmaatregelen werden verlengd in september 2021 ([225]). Het was derhalve onwaarschijnlijk dat de situatie van de bedrijfstak van de Unie tijdens de beoordelingsperiode meer dan marginaal door de oneerlijke handelspraktijken zou worden beïnvloed.

5.4.3. *Micro-economische indicatoren*

Prijzen en factoren die prijzen beïnvloeden

(993) De gewogen gemiddelde verkoopprijzen per eenheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie voor verkoop aan niet-verbonden afnemers in de Unie ontwikkelden zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 10

Verkoopprijzen in de Unie

	2017	2018	2019	OT
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid (EUR/ton)	2 252	2 312	2 206	2 175
Index	*100*	*103*	*98*	*97*
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	1 958	2 064	2 019	2 013
Index	*100*	*105*	*103*	*103*

Bron: In de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(994) Na een lichte stijging van 3 % van 2017 tot en met 2018, daalden de gemiddelde verkoopprijzen per eenheid tussen 2018 en het eind van het OT met 6 %, wat resulteerde in een daling met 3 % tijdens de beoordelingsperiode. In dezelfde periode vertoonden de productiekosten een gelijktijdige stijging van 5 %, waarna zij zich stabiliseerden op een kostenniveau dat 3 % hoger was dan aan het begin van de beoordelingsperiode. De kostenontwikkeling werd in belangrijke mate bepaald door prijsstijgingen van belangrijke grondstoffen, zoals nikkel en ferrochroom. Door de prijsdruk als gevolg van de invoer met subsidiëring kon de bedrijfstak van de Unie deze kostenstijging niet doorberekenen in zijn verkoopprijzen en werd hij zelfs gedwongen zijn verkoopprijzen te verlagen.

([223]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2012 van de Commissie van 17 november 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht en tot definitieve inning van het voorlopige recht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit India en Indonesië (PB L 410 van 18.11.2021, blz. 410).

([224]) Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1429 van de Commissie van 26 augustus 2015 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan (PB L 224 van 27.8.2015, blz. 10).

([225]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1483 van de Commissie van 15 september 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 327 van 16.9.2021, blz. 1).

Loonkosten

(995) De gemiddelde loonkosten van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 11

Gemiddelde loonkosten per werknemer

	2017	2018	2019	OT
Gemiddelde loonkosten per VTE (EUR)	72 366	70 663	71 659	70 324
Index	*100*	*98*	*99*	*97*

Bron: In de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(996) De gemiddelde loonkosten per werknemer van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie zijn in de beoordelingsperiode met 3 % gedaald. Hieruit blijkt dat de producenten in de Unie, in antwoord op de verslechterende marktomstandigheden, in staat waren de loonkosten te verlagen teneinde de schade van die verslechterende omstandigheden te beperken.

Voorraden

(997) De voorraden van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie ontwikkelden zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 12

Voorraden

	2017	2018	2019	OT
Eindvoorraden (ton)	125 626	148 777	125 480	98 835
Index	*100*	*118*	*100*	*79*
Eindvoorraden uitgedrukt als percentage van de productie	5,54 %	6,53 %	6,09 %	5,13 %
Index	*100*	*118*	*110*	*93*

Bron: In de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(998) In de beoordelingsperiode zijn de eindvoorraden met 21 % gedaald. Deze ontwikkeling volgde de daling van het productievolume. De meeste soorten van het soortgelijke product worden door de bedrijfstak van de Unie geproduceerd op basis van specifieke bestellingen van de gebruikers. Dit betekent dat voorraden niet als een belangrijke schade-indicator voor deze bedrijfstak worden beschouwd. Dit wordt ook bevestigd door een analyse van de ontwikkeling van de eindvoorraden uitgedrukt als percentage van de productie. Zoals hierboven is aangegeven, schommelde deze indicator tijdens de beoordelingsperiode tussen 5 en 7 % van het productievolume van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

5.4.3.1. Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen, en vermogen om kapitaal aan te trekken

Tabel 13

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen

	2017	2018	2019	OT
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van de omzet)	7,6 %	6,0 %	1,5 %	0,4 %

Index	*100*	*79*	*19*	*6*
Kasstroom (EUR)	387 200 359	273 674 277	237 840 311	184 024 688
Index	*100*	*71*	*61*	*48*
Investeringen (EUR)	111 578 442	111 637 871	96 541 925	96 585 152
Index	*100*	*100*	*87*	*87*
Rendement van investeringen	20 %	15 %	6 %	4 %
Index	*100*	75	31	20

Bron: In de steekproef opgenomen producenten in de Unie.

(999) De Commissie heeft de winstgevendheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie vastgesteld door de nettowinst vóór belastingen van de verkoop van het soortgelijke product aan niet-verbonden afnemers in de Unie uit te drukken als percentage van de omzet.

(1000) De algemene winstgevendheid daalde in het OT van 7,6 % in 2017 tot 0,4 %. Zoals in punt 5.3.3 is uiteengezet, viel deze daling samen met de toename van de omvang van de invoer uit de betrokken landen en van hun marktaandeel tegen onderbiedingsprijzen.

(1001) Alle andere financiële indicatoren, d.w.z. kasstroom, investeringen en rendement op activa, volgden duidelijk dezelfde neerwaartse trend.

(1002) De nettokasstroom is het vermogen van de producenten in de Unie om hun activiteiten zelf te financieren. De kasstroom vertoonde in de beoordelingsperiode een voortdurende daling, wat in het OT resulteerde in een niveau dat 52 % lager lag dan aan het begin van het onderzoektijdvak.

(1003) Investeringen zijn de nettoboekwaarde van de activa. Na in de periode 2017-2018 stabiel te zijn gebleven, kan in de periode 2018-2019 een scherpe daling van 13 procentpunten worden waargenomen. Het rendement van investeringen is de winst uitgedrukt als percentage van de nettoboekwaarde van de investeringen, die het afschrijvingsniveau van activa weergeeft. Het nam in de beoordelingsperiode voortdurend en scherp af, met 80 %.

(1004) De slechte financiële prestaties van de bedrijfstak van de Unie tussen 2017 en het onderzoektijdvak beperkten het vermogen van de bedrijfstak om kapitaal aan te trekken. De bedrijfstak van de Unie is kapitaalintensief en wordt gekenmerkt door aanzienlijke investeringen. Het rendement van investeringen tijdens de beoordelingsperiode is niet voldoende om dergelijke aanzienlijke investeringen te dekken.

5.5. **Conclusie inzake schade**

(1005) Uit het onderzoek bleek dat de bedrijfstak van de Unie alleen kon reageren op de prijsdruk van de invoer met subsidiëring uit India en Indonesië door zijn verkoopprijzen te verlagen, om zijn marktaandeel in de beoordelingsperiode te handhaven (en zelfs licht te vergroten). De gevolgen van de invoer met subsidiëring hebben tijdens het onderzoektijdvak een neerwaartse druk op de prijzen in de zin van artikel 8, lid 2, van de basisverordening op de markt van de Unie veroorzaakt. De prijzen van de bedrijfstak van de Unie daalden in de beoordelingsperiode met 3 %, terwijl zij onder eerlijke concurrentievoorwaarden naar verwachting juist hadden moeten stijgen volgens een verhouding die vergelijkbaar is met de toename van de productiekosten, die met 3 % zijn gestegen.

(1006) Het verbruik in de Unie nam tijdens de beoordelingsperiode aanzienlijk af en zowel het verkoopvolume als het productievolume van de bedrijfstak van de Unie volgden deze trend. De productiecapaciteit nam marginaal toe als gevolg van positieve vooruitzichten voor de bedrijfstak van de Unie na de instelling van antidumpingmaatregelen ten aanzien van de invoer van het onderzochte product van oorsprong uit de VRC en Taiwan in 2015.

(1007) Voor de producenten in de Unie was er in de beoordelingsperiode echter sprake van een scherpe daling van de productiviteit en de bezettingsgraad. Deze verslechterende cijfers kunnen slechts in beperkte mate worden verklaard door de geringe toename van de werkgelegenheid en de capaciteit, en werden voornamelijk veroorzaakt door de daling van het verbruik in de Unie en de gelijktijdige toename van de invoer uit de betrokken landen.

(1008) Het zijn echter de financiële indicatoren van de producenten in de Unie die de geleden schade volledig weergaven. De productiekosten van de bedrijfstak van de Unie stegen in de beoordelingsperiode, wat samen met een daling van de verkoopprijzen resulteerde in een daling van de winstgevendheid van 7,6 % in 2017 tot 0,4 % in het OT. Een soortgelijke negatieve ontwikkeling is te zien in relatie tot de andere financiële indicatoren: investeringen (-13 %), rendement van investeringen (-80 %) en kasstroom (-52 %).

(1009) Rekening houdend met het bovenstaande kwam de Commissie tot de conclusie dat de bedrijfstak van de Unie aanmerkelijke schade heeft geleden in de zin van artikel 8, lid 5, van de basisverordening.

(1010) De informatie betreffende de periode na het OT die de Commissie ter beschikking had bevestigde deze conclusie. Op basis van de analyse van de gegevens die spontaan door de bedrijfstak van de Unie werden ingediend en die betrekking hadden op de laatste twee kwartalen van 2020, merkte de Commissie de volgende trends op: de stijging van de productie, de capaciteit, de bezettingsgraad en de verkoop waren marginaal; de prijzen bleven aanzienlijk dalen zonder een overeenkomstige daling in de productiekosten; de winstgevendheid van de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie bleef verder dalen en werd negatief, en ook de kasstroom, de netto investeringen en het rendement van investeringen vertoonden een aanhoudende negatieve trend in vergelijking met de beoordelingsperiode, evenals de werkgelegenheid; het marktaandeel van de bedrijfstak van de Unie nam licht toe, maar hetzelfde gold voor de marktaandelen van de invoer uit de betrokken landen.

(1011) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerden het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur aan dat de klagende ondernemingen hun winsten zagen toenemen na het onderzoektijdvak. Hoewel de ontwikkelingen na het OT niet direct relevant zijn, zoals te zien in bijlage 1 bij deze verordening, werden de in de steekproef opgenomen producenten in de Unie in de tweede helft van 2020 verliesgevend, hetgeen het argument van het consortium en de niet-verbonden importeur weerspreekt. De Commissie heeft dit argument dan ook moeten afwijzen.

6. **OORZAKELIJK VERBAND**

(1012) Overeenkomstig artikel 8, lid 5, van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of de bedrijfstak van de Unie door de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen aanmerkelijke schade heeft geleden. Overeenkomstig artikel 8, lid 6, van de basisverordening heeft de Commissie ook onderzocht of de bedrijfstak van de Unie in dezelfde periode schade kon hebben gelede door andere bekende factoren. De Commissie heeft zich ervan verzekerd dat eventuele schade die werd veroorzaakt door andere factoren dan de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen, niet aan de invoer met subsidiëring werd toegeschreven. Deze factoren zijn: invoer uit derde landen, een daling van het verbruik, de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie, een stijging van de grondstofkosten en het prijs-concurrentiegedrag van de bedrijfstak van de Unie.

6.1. **Gevolgen van de invoer met subsidiëring**

(1013) De invoer uit de betrokken landen steeg in de beoordelingsperiode met meer dan 50 % en het marktaandeel ervan is bijna verdubbeld. Deze toename van het marktaandeel ging ten koste van de invoer uit derde landen. De laaggeprijsde invoer met subsidiëring uit de betrokken landen leidde echter tot een prijsdruk op de bedrijfstak van de Unie. De prijzen van de invoer uit India en Indonesië lagen tijdens de beoordelingsperiode tussen 5 en 19 % onder de prijzen van de bedrijfstak van de Unie. Door deze invoerprijzen waren de producenten in de Unie niet alleen niet in staat de stijging van de grondstofkosten in hun prijzen weer te geven, maar werden zij zelfs gedwongen hun verkoopprijzen te verlagen om hun marktaandeel te behouden.

(1014) Als gevolg daarvan daalde de winstgevendheid van de producenten in de Unie, die zich in 2017 op een relatief hoog niveau bevond, tot bijna nul in het OT, wat een verder negatief effect had op alle financiële indicatoren van de betrokken ondernemingen.

(1015) Er is dus nog steeds een sterk oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring uit India en Indonesië en de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade.

6.2. **Gevolgen van andere factoren**

(1016) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerden het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur aan dat de financiële indicatoren van de bedrijfstak van de Unie niet vanwege de invoer met dumping waren verslechterd, maar als gevolg van de COVID-19-pandemie.

(1017) De Commissie stelde vast dat de prijzen van de invoer uit de betrokken landen grote gevolgen hadden voor de prijzen van de bedrijfstak van de Unie en zijn financiële indicatoren. Zoals vastgesteld in overweging 965, lagen de gemiddelde prijzen van de invoer uit beide betrokken landen gedurende de gehele beoordelingsperiode vóór de COVID-19-pandemie constant lager dan de prijzen van de producenten in de Unie. Het is mogelijk dat de pandemie het verbruik op de markt van de Unie heeft beïnvloed, maar een dergelijke impact zou zich alleen in het laatste kwartaal van het OT (april-juni 2020) kunnen hebben voordoen, terwijl al in 2019 een aanzienlijke daling van het verbruik werd geconstateerd.

(1018) Bovendien heeft de Commissie in de overwegingen 1028 en 1029 de daling van het verbruik (al dan niet gedeeltelijk in verband met COVID-19) onderzocht als een potentiële andere factor die schade had kunnen veroorzaken, en heeft zij geconcludeerd dat die daling niet van dien aard was dat het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen en de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade erdoor werd afgezwakt.

6.2.1. *Invoer zonder subsidiëring uit Indonesië*

(1019) Zoals uiteengezet in overweging 933 werd vastgesteld dat de subsidiëring voor een van de in de steekproef opgenomen Indonesische producenten-exporteurs, Jindal Indonesia, onder de *de-minimis*drempel lag.

(1020) Het volume en de prijzen van deze invoer uit Indonesië ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 14

		2017	2018	2019	OT
Indonesië	Volume (ton)	[20 000-21 000]	[22 000-23 000]	[21 000-22 000]	[19 000-20 000]
	Index	*100*	*[109-111]*	*[107-109]*	*[97-98]*
	Marktaandeel	[0,5-0,55] %	[0,6-0,63] %	[0,63-0,66] %	[0,6-0,63] %
	Index	*100*	*[113-118]*	*[118-123]*	*[113-118]*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	[2 200-2 300]	[2 100-2 200]	[2 000-2 100]	[2 000-2 100]
	Index	*100*	*[95-99]*	*[90-94]*	*[90-94]*

(1021) Tijdens de beoordelingsperiode vertoonde de invoer zonder subsidiëring uit Indonesië een stijging in 2018 en 2019, maar lag hij in het OT iets lager dan in 2017. Het marktaandeel van deze invoer was in de beoordelingsperiode zeer beperkt en bedroeg slechts 0,65 %. De verkoopprijs van deze invoer lag hoger dan de invoer met subsidiëring uit Indonesië.

(1022) Hoewel bij de invoer van Jindal Indonesia de prijzen van de bedrijfstak van de Unie werden onderboden, nam de verkoop van de onderneming naar de Unie licht af in de beoordelingsperiode en bleef deze laag. Bijgevolg verzwakte de door deze invoer veroorzaakte schade echter niet het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring en de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade.

6.2.2. *Invoer uit derde landen*

(1023) Het volume en de prijzen van de invoer uit andere derde landen ontwikkelden zich in de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 15

Land		2017	2018	2019	OT
Taiwan	Volume (ton)	199 553	223 110	185 618	165 540
	Index	*100*	*112*	*93*	*83*
	Marktaandeel	5,2 %	6,0 %	5,4 %	5,2 %
	Index	*100*	*116*	*105*	*100*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 668	1 749	1 684	1 655
	Index	*100*	*105*	*101*	*99*
Republiek Korea	Volume (ton)	147 696	165 812	160 947	164 882
	Index	*100*	*112*	*109*	*112*
	Marktaandeel	3,8 %	4,5 %	4,7 %	5,1 %
	Index	*100*	*117*	*123*	*135*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 859	1 944	1 860	1 853
	Index	*100*	*105*	*100*	*100*
Zuid-Afrika	Volume (ton)	98 063	88 913	94 567	81 537
	Index	*100*	*91*	*96*	*83*
	Marktaandeel	2,5 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %
	Index	*100*	*94*	*108*	*100*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 004	2 013	1 831	1 785
	Index	*100*	*100*	*91*	*89*
Overige derde landen	Volume (ton)	563 637	372 858	293 052	266 255
	Index	*100*	*66*	*52*	*47*
	Marktaandeel	14,6 %	10,0 %	8,5 %	8,3 %
	Index	*100*	*69*	*58*	*57*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 051	2 345	2 319	2 407
	Index	*100*	*114*	*113*	*117*

Totaal van alle derde landen behalve de betrokken landen	Volume (ton)	1 008 949	850 693	734 184	678 213
	Index	*100*	*84*	*73*	*67*
	Marktaandeel	26,1 %	22,9 %	21,3 %	21,1 %
	Index	*100*	*88*	*82*	*81*
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 942	2 076	1 995	2 014
	Index	*100*	*107*	*103*	*104*

Bron: Eurostat.

(1024) In de beoordelingsperiode daalde de invoer uit derde landen aanzienlijk in absolute hoeveelheden (met 33 %) en marktaandeel (van 26 % in 2017 tot 21 % in het OT).

(1025) Wat de afzonderlijke landen betreft, nam alleen de invoer uit Korea in de beoordelingsperiode toe, wat resulteerde in een lichte stijging van het marktaandeel ervan (van 3,8 % tot 5,1 %). Hoewel de prijzen van de invoer uit Korea lager liggen dan die van de betrokken landen, is het waarschijnlijk dat zij worden beïnvloed door het bestaan van verrekenprijzen, als gevolg van de band tussen de Koreaanse producent van roestvrij staal Samsung STS en de koudwalser Otelinox in de EU in Roemenië. Er kan geen conclusie worden getrokken ten aanzien van de vraag of bij deze invoer ook de prijzen van de bedrijfstak van de Unie werden onderboden, ook gezien de onbekende productmix van deze invoer.

(1026) Zoals uiteengezet in overweging 991 is de invoer uit Taiwan momenteel onderworpen aan een antidumpingrecht van 6,8 % ([226]) en invoer uit de VRC aan een recht van 24,4 % tot 25,3 %.

(1027) De invoer vanuit de VRC lag in de gehele beoordelingsperiode op een zeer laag niveau. De invoer uit Taiwan vertoonde van 2017 tot en met 2018 een stijging met 12 %, maar daalde van 2018 tot en met het onderzoektijdvak met 26 %, waarbij deze invoer tijdens de beoordelingsperiode een marktaandeel van ongeveer 5 % behield. De gemiddelde prijs van de invoer uit Taiwan lag onder de gemiddelde prijzen van de invoer uit de betrokken landen. Aangezien de Commissie geen medewerking heeft gekregen van de producenten in Taiwan in het kader van het nieuwe onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen dat in september 2021 werd afgesloten, beschikte zij niet over verdere gegevens over de Taiwanese invoerprijzen. Daarom kan niet worden uitgesloten dat deze invoer de bedrijfstak van de Unie extra schade heeft toegebracht. Echter, zelfs indien de invoer uit Taiwan heeft bijgedragen tot de schade die de bedrijfstak van de Unie heeft geleden, nam die invoer tijdens de beoordelingsperiode met 17 % af en kon deze derhalve niet de oorzaak zijn geweest van de toenemende negatieve trends die in de schadeanalyse werden vastgesteld.

(1028) De Commissie is derhalve tot de conclusie gekomen dat de invoer uit andere landen geen afbreuk doet aan het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring uit India en Indonesië en de aanmerkelijke schade die de producenten in de Unie hebben geleden.

6.2.3. *Daling van het verbruik*

(1029) Een aanzienlijke daling van het verbruik tijdens de beoordelingsperiode heeft een negatief effect gehad op een aantal schade-indicatoren, in het bijzonder op de verkoop- en productievolumes. Zoals uiteengezet in overweging 1004 leed de bedrijfstak van de Unie echter eerder prijsschade dan schade in termen van volume. Ondanks een krimpende markt slaagden de producenten in de Unie erin hun marktaandeel licht te vergroten, door middel van hevige prijsconcurrentie met onredelijk geprijsde invoer met subsidiëring, wat resulteerde in een verslechtering van de winstgevendheid en andere financiële indicatoren van de bedrijfstak van de Unie, zoals kasstroom, investeringen en rendement van investeringen.

([226]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1483 van de Commissie van 15 september 2021 tot instelling van een definitief antidumpingrecht op koudgewalste platte producten van roestvrij staal van oorsprong uit de Volksrepubliek China en Taiwan naar aanleiding van een nieuw onderzoek in verband met het vervallen van de maatregelen op grond van artikel 11, lid 2, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 327 van 16.9.2021, blz. 1). Voor één onderneming, Cia Far Industrial Factory Co., Ltd, werd een antidumpingrecht van 0 % ingesteld.

(1030) Daarom heeft de Commissie geconcludeerd dat de daling van het verbruik niet van dien aard was dat het oorzakelijk verband tussen de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen en de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade erdoor werd verbroken.

6.2.4. *Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie*

(1031) Het volume en de prijzen van de uitvoer door de bedrijfstak van de Unie ontwikkelden zich gedurende de beoordelingsperiode als volgt:

Tabel 16

	2017	2018	2019	OT
Uitvoervolume (ton)	450 587	450 687	410 840	374 378
Index	*100*	*100*	*91*	*83*
Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 369	2 524	2 428	2 394
Index	*100*	*107*	*102*	*101*

Bron: In de steekproef opgenomen producenten in de Unie, Eurofer.

(1032) De uitvoer van de producenten in de Unie daalde in de beoordelingsperiode met 17 %, voornamelijk als gevolg van de maatregelen die de Verenigde Staten ten aanzien van het onderzochte product hebben ingesteld en de toegenomen concurrentie op derde markten met de Chinese verkoop en verkoop uit de betrokken landen. De uitgevoerde hoeveelheden waren echter beperkt in vergelijking met de totale omvang van de verkoop in de Unie, en waren goed voor ongeveer 13 % van het totale verkoopvolume ervan, en de gemiddelde uitvoerprijs was in de beoordelingsperiode constant hoger dan de prijzen op de markt van de Unie.

(1033) Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat de gevolgen van de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie voor de geleden schade, indien daarvan al sprake was, marginaal waren.

6.2.5. *Effect van de grondstoffenprijzen*

(1034) Eén niet-verbonden importeur wees op het probleem van de stijgende grondstofkosten (nikkel, ferrochroom) als een oorzaak van de schadesituatie voor de bedrijfstak van de Unie.

(1035) Een stijging van de grondstoffenprijzen is op zich geen bron van schade, omdat deze doorgaans gepaard gaat met een daaropvolgende stijging van de verkoopprijzen. De daling van de winstgevendheid van de producenten in de Unie en al hun financiële indicatoren is echter meer dan alleen een weerspiegeling van de stijgende productiekosten. Laaggeprijsde invoer heeft de prijzen op de markt van de Unie gedrukt en de producenten in de Unie niet alleen niet in staat gesteld de prijzen te verhogen om de stijging van de kosten te dekken, maar hen gedwongen hun prijzen zelfs te verlagen om een dreigend verlies van marktaandeel te voorkomen. Dit leidde tot een scherpe daling van hun winstgevendheidscijfers, waarbij er sprake was van een daling tot break-even tijdens het onderzoektijdvak.

(1036) Op basis hiervan concludeerde de Commissie dat de stijging van bepaalde grondstoffenkosten als zodanig de bedrijfstak van de Unie geen schade heeft berokkend.

6.2.6. *Prijsbeleid van de producenten in de Unie*

(1037) De niet-verbonden importeur voerde aan dat de interne concurrentie en het prijsbeleid van de producenten in de Unie hun verslechterende financiële situatie hebben veroorzaakt.

(1038) Het onderzoek heeft deze bewering echter niet bevestigd. De invoer uit de betrokken landen werd consequent verkocht tegen prijzen die de bedrijfstak van de Unie onderboden, zodat de belangrijkste reden waarom de producenten in de Unie niet in staat zijn hun prijzen te verhogen en hun stijgende kosten te dekken, de prijsdruk van de invoer met subsidiëring is. Dit argument werd dan ook afgewezen.

6.3. **Conclusie inzake het oorzakelijk verband**

(1039) Er is een oorzakelijk verband vastgesteld tussen de invoer met subsidiëring uit India en Indonesië enerzijds en de door de bedrijfstak van de Unie geleden schade anderzijds. De toename van de omvang van de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen viel in de tijd samen met de verslechtering van de prestaties van de Unie tijdens de beoordelingsperiode. De bedrijfstak van de Unie had geen andere keus dan het door de invoer met subsidiëring bepaalde prijsniveau te volgen om verlies aan marktaandeel te voorkomen. Dit resulteerde in een situatie waarin er voor de bedrijfstak van de Unie sprake was van een onhoudbaar winstniveau.

(1040) De Commissie constateerde dat andere factoren die mogelijk een effect op de situatie van de bedrijfstak van de Unie hebben gehad, de volgende zijn: invoer zonder subsidiëring uit Indonesië, invoer uit derde landen, de daling in het verbruik en de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie.

(1041) De Commissie heeft onderscheid gemaakt tussen en afzonderlijk gekeken naar de gevolgen van alle bekende factoren voor de situatie van de bedrijfstak van de Unie en de schade veroorzakende gevolgen van de invoer met subsidiëring. Het effect van de invoer zonder subsidiëring uit Indonesië en uit derde landen, de daling in het verbruik en de uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie op de negatieve ontwikkelingen van de bedrijfstak van de Unie, voornamelijk wat de winstgevendheid en de financiële indicatoren betreft, was slechts beperkt.

(1042) In het licht van de bovenstaande overwegingen heeft de Commissie een oorzakelijk verband vastgesteld tussen de schade die de bedrijfstak van de Unie heeft geleden en de invoer met subsidiëring uit de betrokken landen. De invoer met subsidiëring uit de betrokken landen heeft een belangrijke bepalende invloed gehad op de door de bedrijfstak van de Unie geleden aanmerkelijke schade. Andere factoren, afzonderlijk of gezamenlijk, hebben niet gezorgd voor een afzwakking van het oorzakelijk verband.

(1043) Zoals aangegeven in bijlage 1 hebben de trends in de tweede helft van 2020 deze analyse bevestigd. De invoer uit de betrokken landen bleef marktaandeel winnen, geholpen door prijzen die verder aanzienlijk daalden, waardoor de bedrijfstak van de Unie voortdurend werd onderboden en de prijzen op de markt van de Unie onder druk kwamen te staan. Anderzijds waren er geen andere factoren die het oorzakelijk verband afzwakten. Terwijl het verbruik bleef dalen, hield de prijsschade aan. De invoer uit andere derde landen bleef dalen en marktaandeel verliezen en er waren geen aanwijzingen dat de situatie van invoer uit Jindal (Indonesia) was gewijzigd. De uitvoer door de bedrijfstak van de Unie nam slechts marginaal toe. Samengevat zorgden andere factoren, afzonderlijk of gezamenlijk, niet voor en afzwakking van het oorzakelijk verband in de tweede helft van 2020.

7. **BELANG VAN DE UNIE**

(1044) Overeenkomstig artikel 31 van de basisverordening heeft de Commissie onderzocht of duidelijk kon worden geconcludeerd dat het niet in het belang van de Unie was om in dit geval maatregelen te nemen, ondanks de vaststelling van schade veroorzakende subsidiëring. Het belang van de Unie werd vastgesteld op basis van een beoordeling van alle betrokken belangen, waaronder die van de bedrijfstak van de Unie, de importeurs en de gebruikers.

7.1. **Belang van de bedrijfstak van de Unie**

(1045) De bedrijfstak van de Unie bestaat uit dertien producenten die in verschillende lidstaten zijn gevestigd, en verschaft met betrekking tot het onderzochte product rechtstreeks werk aan 13 660 werknemers. Geen van de producenten in de Unie had bezwaar tegen de opening van het onderzoek. Zoals hierboven bij de analyse van de schade-indicatoren in punt 5 is aangetoond, verslechterde de situatie van de gehele bedrijfstak van de Unie en werd de bedrijfstak geconfronteerd met de negatieve gevolgen van de invoer met subsidiëring.

(1046) Verwacht wordt dat de instelling van antisubsidierechten de eerlijke handelsvoorwaarden op de markt van de Unie zal herstellen, een einde zal maken aan de prijsdruk en de bedrijfstak van de Unie in staat zal stellen zijn stijgende productiekosten te dekken en zijn financiële situatie te verbeteren ondanks de gederfde verkoop als gevolg van een krimpende markt. Dit zou leiden tot een verbetering van de winstgevendheid van de bedrijfstak van de Unie tot een niveau dat noodzakelijk wordt geacht voor deze kapitaalintensieve bedrijfstak. De bedrijfstak van de Unie heeft aanmerkelijke schade geleden als gevolg van de invoer met subsidiëring vanuit de betrokken landen. Er zij aan herinnerd dat een aantal essentiële schade-indicatoren gedurende de beoordelingsperiode een negatieve trend liet zien. Met name de indicatoren met betrekking tot de financiële prestaties van de producenten in de Unie werden ernstig beïnvloed. Het is daarom belangrijk om de prijzen op te trekken tot een niet-gesubsidieerd niveau, zodat alle producenten onder eerlijke handelsvoorwaarden op de markt van de Unie actief kunnen zijn.

(1047) Derhalve is de conclusie dat de instelling van antisubsidierechten in het belang van de bedrijfstak van de Unie is, aangezien deze daardoor zou kunnen herstellen van de effecten van de aangetroffen schade veroorzakende subsidiëring.

7.2. **Belang van de niet-verbonden importeurs en gebruikers**

(1048) Eén niet-verbonden importeur heeft zich kenbaar gemaakt. Verder heeft één producent in de Unie, die ook optrad als niet-verbonden importeur en eindgebruiker, een antwoord op de vragenlijst ingediend.

(1049) De niet-verbonden importeur wees op potentiële negatieve gevolgen van de antisubsidiemaatregelen voor de concurrentie op de markt van de Unie, die op hun beurt zouden leiden tot een gering aanbod, slechtere dienstverlening, stijgende prijzen en minder kwaliteitsvol materiaal.

(1050) Ondanks mogelijke antisubsidiemaatregelen heeft de Commissie geconcludeerd dat er in de Unie een gezond concurrentieniveau zal blijven bestaan, aangezien er dertien producenten van het onderzochte product in de Unie zijn, waarvan sommige niet aan de klacht hebben deelgenomen. Bovendien is de invoer uit derde landen nog steeds goed voor meer dan 20 % van de markt. De potentiële negatieve gevolgen die de importeur heeft aangegeven, zullen zich daarom waarschijnlijk niet voordoen.

(1051) De maatregelen zouden importeurs ook in staat stellen prijzen door te berekenen aan hun afnemers, waardoor de winstgevendheid van de importeurs naar verwachting niet negatief zal worden beïnvloed. Het productengamma en de kwaliteit van de dienstverlening zullen naar verwachting niet minder worden — integendeel, door bescherming tegen invoer met subsidiëring kan de bedrijfstak van de Unie nieuwe investeringen doen en zijn kwaliteit verbeteren.

(1052) Na de mededeling van de definitieve bevindingen voerden het consortium van importeurs en distributeurs en één niet-verbonden importeur aan dat de Commissie geen rekening had gehouden met de situatie van de staalmarkt na het onderzoektijdvak en dat de aan de pandemie gerelateerde maatregelen hebben geleid tot een vertraging bij de winning, raffinage en inzameling van schroot, een stijging van de grondstoffenprijzen en een tekort aan grondstoffen. Dit heeft ertoe geleid dat Europa is uitgegroeid tot de duurste markt voor producten van roestvrij staal ter wereld.

(1053) Verder stelden ze dat de markt van de Unie aangewezen is op de invoer vanuit derde landen omdat de producenten in de Unie niet kunnen voldoen aan de huidige vraag op de markt van de Unie, hetgeen tot aanzienlijke problemen bij het aanbod van staal leidt.

(1054) De stijging van de grondstoffenprijzen heeft de productie wereldwijd getroffen, n zeker ook de bedrijfstak van de Unie als de invoer. Verder zijn er bevoorradingsbronnen van SSCR uit andere derde landen, waarvan de grootste Taiwan en Zuid-Korea zijn. De invoer uit Taiwan komt nog steeds de Unie binnen, met betrekkelijk lage antidumpingrechten. Korea is er in de beoordelingsperiode in geslaagd zijn uitvoer naar de Unie te vergroten zowel in absolute als in relatieve cijfers. Ook Zuid-Afrika is nog op de markt van de Unie aanwezig, ondanks de vermeende controle van de Europese ondernemingen op zijn SSCR-productie. Bovendien zijn de ten aanzien van India en Indonesië ingestelde compenserende rechten niet bedoeld om de markt van de Unie voor de betrokken landen te sluiten, maar zijn zij erop gericht de prijzen tot een redelijk niveau te verhogen. De argumenten moesten dan ook worden afgewezen.

7.3. **Conclusie inzake het belang van de Unie**

(1055) Op basis van het bovenstaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er geen dwingende redenen waren om te besluiten dat de compenserende rechten van een dusdanige omvang waren dat het instellen van maatregelen ten aanzien van de invoer van het onderzochte product van oorsprong uit de betrokken landen niet in het belang van de Unie zou zijn.

8. **DEFINITIEVE COMPENSERENDE MAATREGELEN**

(1056) Gezien de conclusies inzake subsidiëring, schade, oorzakelijk verband en belang van de Unie en overeenkomstig artikel 15 van de basisverordening, moet er een definitief compenserend recht worden ingesteld.

8.1. **Hoogte van de definitieve compenserende maatregelen**

(1057) In artikel 15, lid 1, derde alinea, van de basisverordening is bepaald dat het definitieve compenserend recht niet meer bedraagt dan de vastgestelde, tot compenserende maatregelen aanleiding gevende subsidies.

(1058) In artikel 15, lid 1, vierde alinea, staat: "Wanneer de Commissie op basis van al deze voorgelegde informatie duidelijk kan besluiten dat het niet in het belang van de Unie is om overeenkomstig de derde alinea de omvang van de maatregelen te bepalen, is het compenserend recht lager indien dit lagere bedrag voldoende is om de schade aan de bedrijfstak van de Unie weg te nemen".

(1059) Aangezien dergelijke informatie niet is ingediend bij de Commissie, wordt de hoogte van de compenserende maatregelen bepaald onder verwijzing naar artikel 15, lid 1, derde alinea.

(1060) Gezien het voorgaande moeten de definitieve compenserende rechten, uitgedrukt in cif-prijs grens Unie, vóór inklaring, als volgt worden vastgesteld:

Land	Onderneming	Definitief compenserend recht
India	Jindal Stainless Limited	4,3 %
	Jindal Stainless Hisar Limited	4,3 %
	Chromeni Steels Private Limited	7,5 %
	Alle andere Indiase ondernemingen	7,5 %
Indonesië	PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	21,4 %
	PT. Jindal Stainless Indonesia	0 %
	Niet in de steekproef opgenomen onderneming	13,5 %
	Alle andere Indonesische ondernemingen	21,4 %

(1061) Het antisubsidieonderzoek werd parallel uitgevoerd met een afzonderlijk antidumpingonderzoek naar hetzelfde betrokken product van oorsprong uit de India en Indonesië, waarin de Commissie antidumpingmaatregelen heeft ingesteld op het niveau van de dumpingmarge voor de producenten-exporteurs in Indonesië en voor een van de producenten-exporteurs in India. Alleen voor Chromeni was het antidumpingrecht gebaseerd op de lagere schademarge. De Commissie heeft ervoor gezorgd dat de instelling van een cumulatief recht als afspiegeling van het subsidiëringsniveau en de totale dumpingmarge er overeenkomstig artikel 24, lid 1, van de basisverordening niet toe kan leiden dat de effecten van de subsidiëring tweemaal worden gecompenseerd ("dubbeltelling").

(1062) In het geval van beide landen ging de Commissie na of sommige subsidieregelingen uitvoerafhankelijke subsidies betreffen die neerkomen op een verlaging van de uitvoerprijzen en dus dienovereenkomstig een verhoging van de dumpingmarges, om te beslissen of zij overeenkomstig artikel 24, lid 1, van de basisverordening de dumpingmarge moest verlagen met de geconstateerde subsidiebedragen in verband met uitvoerafhankelijke subsidies.

(1063) Aangezien de Commissie enkele compenserende maatregelen heeft ingesteld voor uitvoerafhankelijke subsidieregelingen, overeenkomstig artikel 24, lid 1, van de basisverordening en om dubbeltelling te vermijden, stelde de Commissie het definitieve compenserend recht eerst in op het niveau van het vastgestelde definitieve subsidiebedrag. Vervolgens stelde de Commissie het resterende definitieve antidumpingrecht in, dat overeenkomt met de relevante dumpingmarge, verminderd met het bedrag van de voor uitvoer bestemde subsidies en tot de relevante schademarge die in het afzonderlijke antidumpingonderzoek is vastgesteld. Aangezien de Commissie de vastgestelde dumpingmarge heeft verminderd met het gehele subsidiebedrag dat verband hield met uitvoersubsidies, was er geen sprake van dubbeltelling in de zin van artikel 24, lid 1, van de basisverordening.

(1064) Wanneer de dumpingmarge minus het bedrag van de uitvoersubsidie een resultaat gaf dat hoger was dan de schademarge, heeft de Commissie het antidumpingrecht vastgesteld op het niveau van de schademarge. Wanneer de dumpingmarge minus het bedrag van de uitvoersubsidie een resultaat gaf dat lager was dan de schademarge, heeft de Commissie het antidumpingrecht vastgesteld op het niveau van het lagere bedrag.

(1065) Er moest ook een subsidiebedrag worden vastgesteld voor de enige medewerkende niet in de steekproef opgenomen producent-exporteur in Indonesië. In het licht van de bijzondere omstandigheden in deze zaak was dit niet mogelijk volgens de gebruikelijke methode op basis van het totale gewogen gemiddelde bedrag van de subsidies waartegen compenserende maatregelen waren ingesteld voor de producenten-exporteurs in de steekproef. Zoals aangegeven in de overwegingen 941 en volgende, lag het uiteindelijke subsidiebedrag voor Jindal Indonesia immers onder het minimumbedrag. Aangezien er slechts één producent-exporteur overbleef, besloot de Commissie om het recht van deze producent-exporteur toe te passen op de enige medewerkende, niet in de steekproef opgenomen producent-exporteur, met uitsluiting van de regeling met betrekking tot de preferentiële financiering, waarvoor geen bewijs te vinden was in het dossier dat de desbetreffende onderneming hiervan gebruik had gemaakt. De onderneming in kwestie had immers geen banden met China en kon dus geen voordeel hebben gehaald uit de preferentiële financiering zoals die aan de IRNC Group was verstrekt.

(1066) Voor India, gezien de hoge mate van medewerking van producenten-exporteurs in de betrokken landen, stelde de Commissie het recht voor "alle andere ondernemingen" vast op het niveau van het hoogste recht ten aanzien van de in de steekproef opgenomen ondernemingen. Het recht voor "alle andere ondernemingen" is van toepassing op de ondernemingen die niet aan het onderhavige onderzoek hebben meegewerkt. Voor Indonesië heeft de Commissie, aangezien zij slechts een recht had berekend voor één producent-exporteur en gezien het feit dat de medewerkende, niet in de steekproef opgenomen producenten-exporteurs in aanmerking komen voor een lager recht, zoals toegelicht in overweging 1064, bij wijze van uitzondering besloten om de hoogte van het recht voor "alle andere ondernemingen" vast te stellen op het niveau van de IRNC Group.

(1067) Op basis van het bovenstaande worden deze rechten als volgt vastgesteld:

Onderneming	Dumping-marge	Subsidieper-centage	Schademarge	Compenser-end recht	Antidumpin-grecht
India					
Jindal Stainless Limited	13,9 %	4,3 %	25,2 %	4,3 %	10,0 %
Jindal Stainless Hisar Limited	13,9 %	4,3 %	25,2 %	4,3 %	10,0 %
Chromeni Steels Private Limited	45,1 %	7,5 %	35,3 %	7,5 %	35,3 %
Alle andere Indiase ondernemingen	45,1 %	7,5 %	35,3 %	7,5 %	35,3 %
Indonesië					
PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	10,2 %	21,4 %	32,4 %	21,4 %	9,3 %
PT. Jindal Stainless Indonesia	20,2 %	0 %	33,1 %	0 %	20,2 %
Niet in de steekproef opgenomen onderneming	20,2 %	13,5 %	33,1 %	13,5 %	19,3 %
Alle andere Indonesische ondernemingen	20,2 %	21,4 %	33,1 %	21,4 %	19,3 %

(1068) Het bij deze verordening voor bepaalde ondernemingen vastgestelde individuele compenserend recht is gebaseerd op de bevindingen van het onderhavige onderzoek. Het weerspiegelt daarom de situatie die bij het onderzoek ten aanzien van de betrokken onderneming werd vastgesteld. Dit recht (in tegenstelling tot het voor het gehele land geldende recht dat van toepassing is op "alle andere ondernemingen") is bijgevolg uitsluitend van toepassing op de invoer van producten van oorsprong uit het betrokken land die vervaardigd zijn door de genoemde onderneming. Deze rechten zijn niet van toepassing op ingevoerde producten die zijn vervaardigd door andere, niet specifiek in het dispositief van deze verordening genoemde ondernemingen, ook al gaat het hierbij om entiteiten die verbonden zijn met de specifiek genoemde ondernemingen; op die producten is het recht van toepassing dat geldt voor "alle andere ondernemingen".

(1069) Een onderneming die later haar naam wijzigt, kan verzoeken om verdere toepassing van deze individueel rechten. Het verzoek moet worden ingediend bij de Commissie. Dit verzoek moet alle relevante informatie bevatten waaruit blijkt dat de wijziging geen invloed heeft op het recht van de onderneming om in aanmerking te komen voor het recht dat op haar van toepassing is. Als de naamswijziging van de onderneming niet van invloed is op haar recht om in aanmerking te komen voor het recht dat op haar van toepassing is, wordt een bericht over de naamswijziging bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

8.2. **Clausule inzake speciaal toezicht**

(1070) Om het risico op ontwijking als gevolg van het verschil in rechten zo veel mogelijk te beperken, zijn speciale maatregelen nodig om de toepassing van de individuele compenserende rechten te garanderen. De ondernemingen met individuele compenserende rechten moeten aan de douaneautoriteiten van de lidstaten een geldige handelsfactuur overleggen. Deze factuur moet voldoen aan de in artikel 1, lid 3, van deze verordening vastgestelde vereisten. Invoer die niet vergezeld gaat van een dergelijke factuur, wordt onderworpen aan het compenserend recht dat op "alle andere ondernemingen" van toepassing is.

(1071) Hoewel de douaneautoriteiten van de lidstaten over deze factuur moeten beschikken om ten aanzien van de invoer de individuele compenserende rechten te kunnen toepassen, is overlegging van die factuur niet de enige factor waarmee de douaneautoriteiten rekening moeten houden. Zelfs als aan hen een factuur wordt overgelegd die voldoet aan alle voorschriften van artikel 1, lid 3, van deze verordening, moeten de douaneautoriteiten van de lidstaten namelijk hun gebruikelijke controles uitvoeren en moeten zij, net als in alle andere gevallen, aanvullende documenten (vervoersdocumenten enz.) verlangen om de juistheid van de gegevens in de aangifte te controleren en te waarborgen dat het lagere recht vervolgens terecht wordt toegepast, in overeenstemming met de douanewetgeving.

(1072) Indien de omvang van de uitvoer door een van de ondernemingen waarvoor een lager individueel recht geldt na de instelling van de maatregelen in kwestie aanzienlijk toeneemt, kan dit op zich worden beschouwd als een verandering in de structuur van het handelsverkeer als gevolg van de instelling van maatregelen in de zin van artikel 23, lid 1, van de basisverordening. In dergelijke omstandigheden kan, mits aan de voorwaarden is voldaan, een onderzoek naar ontwijking van maatregelen worden geopend. Hierbij kan onder meer worden onderzocht of het nodig is individuele rechten in te trekken en in plaats daarvan een voor het gehele land geldend recht in te stellen.

(1073) Om een goede toepassing van het compenserend recht te garanderen, moet het voor alle andere ondernemingen vastgestelde recht niet alleen gelden voor de niet-medewerkende producenten-exporteurs, maar ook voor de producenten die het betrokken product in het onderzoektijdvak niet naar de Unie hebben uitgevoerd.

(1074) In zijn opmerkingen over de mededeling van de definitieve bevindingen voerde de klager aan dat het feit dat de producenten-exporteurs grote concerns zijn die intragroeptransacties hanteren en in meerdere derde landen actief zijn, een risico van ontwijking met zich meebrengt. De klager drong dan ook bij de Commissie aan op waakzaamheid ten aanzien van de toenemende uitvoer van upstreammaterialen en waar nodig *ambtshalve* een onderzoek naar ontwijking in te stellen. De intentie hiertoe moet volgens de klager in deze verordening kenbaar worden gemaakt.

(1075) De Jindal Group en Jindal Indonesia antwoordden dat er geen sprake is van risico van ontwijking, omdat dit neerkomt op douanefraude, hetgeen een strafbaar feit is. Verder verduidelijkten ze dat de enige verwerking van SSCR buiten India en Indonesië plaatsvindt in Spanje (bij Iberjindal S.A.) en dat het onderzochte product in elk geval onderworpen is aan vrijwaringsmaatregelen die van toepassing zijn op alle ingevoerde producten.

(1076) De Commissie neemt kennis van de opmerkingen van de partijen en zal, zoals altijd, zorgvuldig te werk gaan bij de toetsing van geldende maatregelen.

9. **SLOTBEPALINGEN**

(1077) Indien op basis van artikel 109 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad ([227]) een bedrag moet worden terugbetaald na een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dan geldt als de te betalen rente de rente die de Europese Centrale Bank voor haar basisherfinancieringstransacties hanteert, zoals bekendgemaakt in de C-serie van het *Publicatieblad van de Europese Unie* op de eerste kalenderdag van elke maand.

(1078) Zoals uiteengezet in de overwegingen 1060 tot en met 1066 heeft de Commissie, om dubbeltelling te voorkomen, een deel van het subsidiebedrag van de dumpingmarge afgetrokken. Derhalve geldt dat indien de definitieve compenserende rechten worden gewijzigd of opgeheven, de hoogte van de antidumpingrechten automatisch in gelijke mate moeten worden verhoogd, om rekening te houden met de werkelijke mate van dubbeltelling ten gevolge van deze wijziging of opheffing. Deze wijziging van de antidumpingrechten moet plaatsvinden met ingang van de inwerkingtreding van deze verordening.

(1079) Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie ([228]) heeft de Commissie een vrijwaringsmaatregel ten aanzien van bepaalde staalproducten ingesteld voor een periode van drie jaar. Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1029 van de Commissie ([229]) is de vrijwaringsmaatregel verlengd tot en met 30 juni 2024. Het betrokken product is een van de productcategorieën die onder de vrijwaringsmaatregel vallen. Zodra de in het kader van de vrijwaringsmaatregel vastgestelde tariefcontingenten worden overschreden, zou bijgevolg zowel het douanerecht bij contingentoverschrijding, het antidumpingrecht en het compenserend recht op dezelfde invoer verschuldigd zijn. Aangezien een dergelijke cumulatie van antidumping- en compenserende maatregelen met vrijwaringsmaatregelen een groter effect op de handel kan hebben dan wenselijk, heeft de Commissie besloten te voorkomen dat het antidumpingrecht en compenserend recht en het douanerecht bij contingentoverschrijding voor het betrokken product gedurende de duur van de instelling van het vrijwaringsrecht gelijktijdig worden toegepast.

(1080) Dit betekent dat in gevallen waarin het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding op het betrokken product van toepassing wordt en dit recht het niveau van de in de onderhavige verordening vastgestelde antidumpingrechten en compenserende rechten overschrijdt, uitsluitend het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding wordt geïnd. Gedurende de periode waarin de vrijwarings- en de antidumpingrechten en compenserende rechten gelijktijdig van toepassing zijn, wordt de inning van de krachtens de onderhavige verordening ingestelde rechten geschorst. Wanneer het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding op het betrokken product van toepassing wordt en dit recht wordt vastgesteld op een lager niveau dan het niveau van de antidumpingrechten en compenserende rechten in de onderhavige verordening, wordt het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding geïnd naast het verschil tussen dat recht en het hoogste van de krachtens de onderhavige verordening ingestelde antidumpingrechten en compenserende rechten. Het gedeelte van het bedrag aan niet-geïnde antidumpingrechten en compenserende rechten wordt geschorst.

(1081) De in deze verordening vervatte maatregelen zijn in overeenstemming met het advies van het bij artikel 15, lid 1, van Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad ([230]) ingestelde comité,

---

([227]) Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1).

([228]) Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie van 31 januari 2019 tot instelling van definitieve vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten (PB L 31 van 1.2.2019, blz. 27).

([229]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1029 van de Commissie van 24 juni 2021 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2019/159 van de Commissie teneinde de vrijwaringsmaatregel ten aanzien van de invoer van bepaalde staalproducten te verlengen (PB L 225 I van 25.6.2021, blz. 1).

([230]) PB L 176 van 30.6.2016, blz. 21, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2018/825 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/1036 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie en Verordening (EU) 2016/1037 betreffende bescherming tegen invoer met subsidiëring uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB L 143 van 7.6.2018, blz. 1).

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Er wordt een definitief compenserend recht ingesteld op gewalste platte producten van roestvrij staal, enkel koud gewalst, momenteel ingedeeld onder de GN-codes 7219 31 00, 7219 32 10, 7219 32 90, 7219 33 10, 7219 33 90, 7219 34 10, 7219 34 90, 7219 35 10, 7219 35 90, 7219 90 20, 7219 90 80, 7220 20 21, 7220 20 29, 7220 20 41, 7220 20 49, 7220 20 81, 7220 20 89, 7220 90 20 en 7220 90 80, van oorsprong uit India en Indonesië.

2. Het definitieve compenserende recht dat van toepassing is op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inklaring, van het in lid 1 omschreven en door onderstaande ondernemingen vervaardigde product, is als volgt:

Land	Onderneming	Definitief compenserend recht	Aanvullende Taric-code
India	Jindal Stainless Limited	4,3 %	C654
	Jindal Stainless Hisar Limited	4,3 %	C655
	Chromeni Steels Private Limited	7,5 %	C656
	Alle andere Indiase ondernemingen	7,5 %	C999
Indonesië	PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	21,4 %	C657
	PT. Jindal Stainless Indonesia	0 %	C658
	Niet in de steekproef opgenomen onderneming	13,5 %	Zie bijlage 2
	Alle andere Indonesische ondernemingen	20,5 %	C999

3. De individuele compenserende rechten voor de in lid 2 vermelde ondernemingen worden uitsluitend toegepast indien aan de douaneautoriteiten van de lidstaten een geldige handelsfactuur wordt overgelegd die een verklaring bevat die is gedateerd en ondertekend door een met naam en functie geïdentificeerde medewerker van de entiteit die deze factuur heeft opgesteld, en die als volgt luidt: "Ondergetekende verklaart dat de (hoeveelheid) [betrokken product] die naar de Europese Unie wordt uitgevoerd en waarop deze factuur betrekking heeft, is vervaardigd door [naam en adres van de onderneming] [aanvullende Taric-code] in [betrokken land]. Ondergetekende verklaart dat de in deze factuur verstrekte informatie juist en volledig is". Als een dergelijke factuur niet wordt overgelegd, wordt het recht toegepast dat voor "alle andere ondernemingen" geldt.

4. Tenzij anders vermeld, zijn de geldende bepalingen inzake douanerechten van toepassing.

5. Indien het compenserende recht voor bepaalde producenten-exporteurs in mindering is gebracht op het antidumpingrecht, leiden verzoeken om terugbetaling uit hoofde van artikel 21 van Verordening (EU) 2016/1037 ook tot een beoordeling van de dumpingmarge die gedurende het onderzoektijdvak voor de terugbetaling op die producent-exporteur van toepassing is.

Artikel 2

Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2012 wordt als volgt gewijzigd:

1) In artikel 1 wordt lid 2 vervangen door:

"2. De definitieve antidumpingrechten die van toepassing zijn op de nettoprijs, franco grens Unie, vóór inklaring, van het in lid 1 omschreven en door onderstaande ondernemingen vervaardigde product, zijn als volgt:

Land	Onderneming	Definitief antidumpingrecht	Aanvullende Taric-code
India	Jindal Stainless Limited	10,0 %	C654
	Jindal Stainless Hisar Limited	10,0 %	C655
	Chromeni Steels Private Limited	35,3 %	C656
	Alle andere Indiase ondernemingen	35,3 %	C999
Indonesië	PT. Indonesia Ruipu Nickel and Chrome Alloy	9,3 %	C657
	PT. Jindal Stainless Indonesia	20,2 %	C658
	Andere ondernemingen die medewerking hebben verleend in de antisubsidiezaak, maar niet in de antidumpingzaak	19,3 %	Zie bijlage 2
	Alle andere Indonesische ondernemingen	19,3 %	C999”

2) In artikel 1 wordt het volgende lid 6 toegevoegd:

“6. Bij wijziging of opheffing van de bij artikel 1 van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/433 van de Commissie ingestelde definitieve compenserende rechten worden de in lid 2 vermelde rechten per onderneming in gelijke mate verhoogd, tot maximaal de geconstateerde werkelijke dumpingmarge of de schademarge zoals passend per onderneming en vanaf de inwerkingtreding van deze verordening.”.

3) In artikel 1 wordt het volgende lid 7 toegevoegd:

“7. Indien het compenserende recht voor bepaalde producenten-exporteurs in mindering is gebracht op het antidumpingrecht, leiden verzoeken om terugbetaling uit hoofde van artikel 21 van Verordening (EU) 2016/1037 ook tot een beoordeling van de dumpingmarge die gedurende het onderzoektijdvak voor de terugbetaling op die producent-exporteur van toepassing is.”.

Artikel 3

1. Wanneer het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding van toepassing wordt op de in artikel 1, lid 1, bedoelde gewalste platte producten van roestvrij staal, enkel koud gewalst, en dit recht hoger is dan het overeenkomstige ad-valoremniveau van het gecombineerde compenserende en antidumpingrecht als respectievelijk vermeld in artikel 1, lid 2, en artikel 2, lid 1, wordt uitsluitend het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding geïnd.

2. Gedurende de periode waarin het bepaalde in lid 1 van toepassing is, wordt de inning van de krachtens de onderhavige verordening ingestelde rechten geschorst.

3. Wanneer het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding van toepassing wordt op de in artikel 1, lid 1, bedoelde gewalste platte producten van roestvrij staal, enkel koud gewalst, en dit recht op een lager niveau dan het overeenkomstige ad-valoremniveau van het gecombineerde compenserende en antidumpingrecht als respectievelijk vermeld in artikel 1, lid 2, en artikel 2, lid 1, wordt vastgesteld, wordt het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding geïnd naast het verschil tussen dat recht en het hoogste van de overeenkomstige ad-valoremantidumpingrechten als vermeld in artikel 1, lid 2.

4. Het gedeelte van het bedrag aan overeenkomstig lid 3 niet-geïnde compenserende en antidumpingrechten wordt geschorst.

5. De in de leden 2 en 4 bedoelde schorsingen zijn van tijdelijke aard en gelden voor de periode waarin het in artikel 1, lid 6, van Verordening (EU) 2019/159 bedoelde douanerecht bij contingentoverschrijding van toepassing is.

Artikel 4

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, 15 maart 2022.

Voor de Commissie
De voorzitter
Ursula VON DER LEYEN

BIJLAGE 1

Informatie met betrekking tot de tweede helft van 2020

(bron en eenheden zijn dezelfde als in de overeenkomstige tabellen in de tekst, tenzij anders vermeld; de Indonesische gegevens hebben betrekking op alle invoer; de indexen zijn waar nodig geëxtrapoleerd en hebben als basisjaar 2017)

Verbruik (ton)	Tweede helft van 2020
Verbruik in de Unie	1 536 525
Index	*79*

Invoervolume (ton) en marktaandeel	Tweede helft van 2020
India	45 541
Index	*79*
Marktaandeel	3,0 %
Index	*100*
Indonesië	49 425
Index	*715*
Marktaandeel	3,2 %
Index	*901*
Totaal betrokken landen	94 966
Index	*148*
Marktaandeel	6,2 %
Index	*208*

Prijzen van de invoer uit de betrokken landen (EUR/ton)	Tweede helft van 2020
India	1 886
Index	*91*
Indonesië	1 792
Index	*99*
Gemiddelde van de betrokken landen	1 846
Index	*94*

Productie, productiecapaciteit en bezettingsgraad	Tweede helft van 2020
Totale productie in de Unie (ton)	1 585 965
Index	*86*
Productiecapaciteit (ton)	2 308 350
Index	*105*
Bezettingsgraad	69 %
Index	*82*

Verkoopvolume en marktaandeel	Tweede helft van 2020
Verkoopvolume van de bedrijfstak van de Unie (ton)	1 241 088
Index	*86*
Marktaandeel	*75 %*
Index	*106*

Werkgelegenheid en productiviteit	Tweede helft van 2020
Aantal werknemers	10 018
Index	*75*
Productiviteit (ton per werknemer)	158
Index	*115*

Verkoopprijzen in de Unie	Tweede helft van 2020
Gemiddelde verkoopprijs per eenheid (EUR/ton)	2 007
Index	*89*
Productiekosten per eenheid (EUR/ton)	1 946
Index	*99*

Voorraden	Tweede helft van 2020
Eindvoorraden (ton)	93 392
Index	*74*

Winstgevendheid, kasstroom, investeringen en rendement van investeringen	Tweede helft van 2020
Winstgevendheid van de verkoop in de Unie aan niet-verbonden afnemers (% van de omzet)	– 2,4 %
Index	*– 31*
Kasstroom (EUR)	24 276 139
Index	*13*
Investeringen (EUR)	47 332 854
Index	*100*
Rendement van investeringen	– 2 %
Index	*– 7*

Invoer uit derde landen		Tweede helft van 2020
Taiwan	Volume (ton)	63 040
	Marktaandeel	4,1 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 399

Republiek Korea	Volume (ton)	74 131
	Marktaandeel	4,8 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 742
Zuid-Afrika	Volume (ton)	98 063
	Marktaandeel	2,5 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 675
Overige derde landen	Volume (ton)	117 361
	Marktaandeel	7,6 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 217
Totaal van alle derde landen behalve India en Indonesië	Volume (ton)	293 037
	Marktaandeel	19,1 %
	Gemiddelde prijs (EUR/ton)	1 850

Uitvoerprestaties van de bedrijfstak van de Unie	Tweede helft van 2020
Uitvoervolume (ton)	190 097
Index	*84*
Gemiddelde prijs (EUR/ton)	2 221
Index	*90*

BIJLAGE 2

Niet in de steekproef opgenomen medewerkende Indonesische producent-exporteur

Land	Naam	Aanvullende Taric-code
Indonesië	PT Bina Niaga Multiusaha	C765