Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Vierte erweiterte Kammer)

14. Dezember 2022*

„Subventionen – Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien – Durchführungsverordnung (EU) 2019/2092 – Endgültiger Ausgleichszoll – Art. 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 2016/1037 – Preisunterbietung – Preisdruck – Art. 8 Abs. 5 der Verordnung 2016/1037 – Ursächlicher Zusammenhang – Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv und Nr. 2 der Verordnung 2016/1037 – ‚Betrauung' einer privaten Einrichtung mit der Wahrnehmung einer Aufgabe, die eine finanzielle Beihilfe darstellt, oder ‚Anweisung' dazu – Geringeres als das angemessene Entgelt – Einkommens- oder Preisstützung – Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Buchst. d der Verordnung 2016/1037 – Vorteil – Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i und Nr. 2 der Verordnung 2016/1037 – Direkter Transfer von Geldern – Art. 7 der Verordnung 2016/1037 – Berechnung des Vorteils – Art. 8 Abs. 1 und 8 der Verordnung 2016/1037 – Drohende bedeutende Schädigung – Verteidigungsrechte"

In der Rechtssache T-143/20,

PT Pelita Agung Agrindustri mit Sitz in Medan (Indonesien),

PT Permata Hijau Palm Oleo mit Sitz in Medan,

vertreten durch Rechtsanwälte F. Graafsma, J. Cornelis und E. Rogiest,

Klägerinnen,

gegen

Europäische Kommission, vertreten durch P. Kienapfel, G. Luengo und P. Němečková als Bevollmächtigte,

Beklagte,

unterstützt durch

European Biodiesel Board (EBB) mit Sitz in Brüssel (Belgien), vertreten durch Rechtsanwälte M.-S. Dibling und L. Amiel,

Streithelfer,

erlässt

* Verfahrenssprache: Englisch.

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

zum Zeitpunkt der Beratung unter Mitwirkung des Präsidenten S. Gervasoni (Berichterstatter) sowie der Richter L. Madise und P. Nihoul, der Richterin R. Frendo und des Richters J. Martín y Pérez de Nanclares,

Kanzler: I. Kurme, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

auf die mündliche Verhandlung vom 14. Januar 2022

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage nach Art. 263 AEUV beantragen die Klägerinnen, die PT Pelita Agung Agrindustri und die PT Permata Hijau Palm Oleo, die Nichtigerklärung der Durchführungsverordnung (EU) 2019/2092 der Kommission vom 28. November 2019 zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien (ABl. 2019, L 317, S. 42, im Folgenden: angefochtene Verordnung), soweit diese Verordnung sie betrifft.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Die Klägerinnen sind indonesische Gesellschaften, die Biodiesel herstellen und diesen in die Europäische Union ausführen.

3 Am 19. November 2013 erließ der Rat der Europäischen Union die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1194/2013 zur Einführung eines endgültigen Antidumpingzolls und zur endgültigen Vereinnahmung des vorläufigen Zolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien und Indonesien (ABl. 2013, L 315, S. 2), mit der gegenüber den Klägerinnen ein endgültiger Antidumpingzoll eingeführt wurde.

4 Am 25. November 2013 erließ die Europäische Kommission die Verordnung (EU) Nr. 1198/2013 zur Einstellung des Antisubventionsverfahrens betreffend die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Argentinien und Indonesien und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 330/2013 zur zollamtlichen Erfassung dieser Einfuhren (ABl. 2013, L 315, S. 67).

5 Am 15. September 2016 erklärte das Gericht die Art. 1 und 2 der Durchführungsverordnung Nr. 1194/2013 für nichtig, soweit diese die erste Klägerin betraf (Urteil vom 15. September 2016, PT Pelita Agung Agrindustri/Rat, T-121/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:500).

6 Am 25. Januar 2018 erstellte das Panel der Welthandelsorganisation (WTO) auf einen Antrag der Republik Indonesien hin einen Bericht über die mit der Durchführungsverordnung Nr. 1194/2013 gegenüber den Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien eingeführten Antidumpingmaßnahmen (Bericht des WTO-Panels „European Union – Antidumping Measures on Biodiesel from Indonesia“ [Europäische Union – Antidumpingmaßnahmen gegen Biodiesel mit Ursprung in Indonesien], angenommen am 25. Januar 2018 [WT/DS 480/R], im Folgenden: Panel-Bericht „EU-Biodiesel [Indonesien]“). Das WTO-Panel stellte fest, dass das Vorgehen der

Union im Widerspruch zu mehreren Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und des Übereinkommens zur Durchführung des Artikels VI des GATT (ABl. 1994, L 336, S. 103) stehe, die in Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der WTO (ABl. 1994, L 336, S. 3) enthalten sind.

7 Am 22. Oktober 2018 stellte das European Biodiesel Board (EBB) bei der Kommission einen Antrag nach Art. 10 der Verordnung (EU) 2016/1037 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 55) in der durch die Verordnung (EU) 2018/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 (ABl. 2018, L 143, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Grundverordnung). Diesem Antrag zufolge wurden Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien subventioniert und verursachten dadurch eine Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union.

8 Mit einer im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 6. Dezember 2018 (ABl. 2018, C 439, S. 16) veröffentlichten Bekanntmachung leitete die Kommission ein Antisubventionsverfahren betreffend die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien ein.

9 Die Ware, die Gegenstand der Untersuchung war, entspricht „durch Synthese und/oder Hydrotreating gewonnenen Fettsäuremonoalkylestern und/oder paraffinischen Gasölen nichtfossilen Ursprungs, gemeinhin als ‚Biodiesel' bezeichnet, in Reinform oder als Mischung, mit Ursprung in Indonesien" (im Folgenden: betroffene Ware).

10 Der in Indonesien hergestellte Biodiesel besteht hauptsächlich aus Palmölmethylester (im Folgenden: PME), das aus rohem Palmöl („crude palm oil", im Folgenden: CPO oder Rohpalmöl) gewonnen wird. Der in der Union hergestellte Biodiesel besteht hingegen im Wesentlichen aus Rapsmethylester (im Folgenden: RME), er wird aber auch aus anderen Rohstoffen, darunter CPO, gewonnen.

11 PME und RME gehören beide zur Gruppe der Fettsäuremonoalkylester. Die Bezeichnung „Ester" betrifft die Umesterung pflanzlicher Öle, d. h. die Vermischung von Öl mit Alkohol, wodurch Biodiesel und – als Nebenprodukt – Glyzerin entsteht. Die Bezeichnung „Methyl" verweist auf das Methanol, den am häufigsten in diesem Verfahren eingesetzten Alkohol. Fettsäuremonoalkylester sind auch unter der Bezeichnung „Fettsäuremethylester" („fatty-acid methyl ester", im Folgenden: FAME) bekannt. Obwohl PME und RME beide FAME sind, haben sie teilweise unterschiedliche physikalische und chemische Eigenschaften, insbesondere einen unterschiedlichen Temperaturgrenzwert der Filtrierbarkeit („Cold Filter Plugging Point", im Folgenden: CFPP). Der CFPP entspricht der Temperatur, bei der ein Prüffilter durch bestimmte Brennstoffkomponenten, die anfangen, Kristalle oder ein Gel zu bilden, verstopft. Für RME kann der CFPP bei – 14 °C liegen, während er für PME ungefähr 13 °C beträgt. Auf dem Markt wird Biodiesel mit einem bestimmten CFPP häufig als FAME X, beispielsweise FAME 0 oder FAME 5, beschrieben.

12 Die Subventions- und die Schadensuntersuchung betrafen den Zeitraum vom 1. Oktober 2017 bis zum 30. September 2018 (im Folgenden: Untersuchungszeitraum). Die Prüfung der für die Schadensbeurteilung relevanten Entwicklungen bezog sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums. Soweit erforderlich, untersuchte die Kommission auch Daten aus der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum.

13 Mit Schreiben vom 18. Januar 2019 legten die Klägerinnen ihre Antworten auf den Antisubventionsfragebogen vor, den die Kommission an sie gerichtet hatte, und ergänzten diese Antworten am 1. März 2019. Die Kommission nahm vom 12. bis zum 15. sowie am 22. März 2019 Überprüfungen in den Geschäftsräumen der Klägerinnen in Indonesien vor.

14 Am 12. August 2019 erließ die Kommission die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1344 zur Einführung eines vorläufigen Ausgleichszolls auf die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien (ABl. 2019, L 212, S. 1, im Folgenden: vorläufige Verordnung). Der für die Klägerinnen geltende vorläufige Ausgleichszoll betrug 18 %.

15 Am 28. August 2019 nahmen die Klägerinnen zu den Dokumenten der vorläufigen Unterrichtung Stellung. Am 6. September 2019 fand eine Anhörung mit der Kommission statt.

16 Am 4. Oktober 2019 unterrichtete die Kommission über die wesentlichen Tatsachen und Erwägungen, auf deren Grundlage sie beabsichtigte, endgültige Ausgleichsmaßnahmen gegenüber Biodiesel mit Ursprung in Indonesien einzuführen. Die Klägerinnen nahmen dazu am 14. Oktober 2019 Stellung. Am 14. Oktober 2019 in Anwesenheit des Anhörungsbeauftragten und am 17. Oktober 2019 fanden Anhörungen statt.

17 Nach Durchführung des Antisubventionsverfahrens erließ die Kommission die angefochtene Verordnung, mit der sie die Schlussfolgerungen bestätigte, die sie in der vorläufigen Verordnung gezogen hatte. Sie vertrat die Auffassung, dass die indonesische Regierung die Biodieselbranche durch Subventionen im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Grundverordnung unterstützt habe. Die Kommission stellte fest, dass diese Unterstützung mittels bestimmter Programme erfolgt sei. Es ging insbesondere darum, dass der Ölpalmenplantagenfonds („Oil Palm Plantation Fund“, im Folgenden: OPPF oder Ölpalmenplantagenfonds), eine öffentliche Körperschaft, den Biodieselherstellern, die Biodiesel an als „Petrofuel Entity“ bezeichnete Gesellschaften geliefert hatten, die Differenz zwischen dem Referenzpreis für Mineralöldiesel, der von diesen Gesellschaften gezahlt worden war, und dem Referenzpreis für Biodiesel, den der Minister für Energie und Bodenschätze festgelegt hatte, zahlte. Daneben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die indonesische Regierung die Hersteller von Rohpalmöl – eines Rohstoffs, den die Hersteller von Biodiesel kauften, um ihn zu Biodiesel zu verarbeiten – damit betraut oder dazu angewiesen habe, diesen Rohstoff – insbesondere durch Ausfuhrbeschränkungen und die Kontrolle der Preise – über die staatliche Unternehmensgruppe PT Perkebunan Nusantara (im Folgenden: PTPN) zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen.

18 Der für die Klägerinnen geltende endgültige Ausgleichszoll betrug 18 %.

Anträge der Parteien

19 Die Klägerinnen beantragen,

– die angefochtene Verordnung für nichtig zu erklären, soweit sie sie betrifft;

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

20 Die Kommission, unterstützt durch EBB, beantragt,

– die Klage als unbegründet abzuweisen;

– den Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

Rechtliche Würdigung

21 Die Klägerinnen stützen ihre Klage im Wesentlichen auf folgende sieben Gründe:

– Erstens einen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung bei der Feststellung der Unterbietung;

– zweitens einen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 5 der Grundverordnung bei der Prüfung des ursächlichen Zusammenhangs;

– drittens einen offensichtlichen Beurteilungsfehler, den die Kommission begangen haben soll, indem sie das Vorliegen einer Subvention in Form einer Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringerem als dem angemessenen Entgelt festgestellt hat;

– viertens einen offensichtlichen Beurteilungsfehler und einen Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i und Nr. 2 der Grundverordnung, die die Feststellung der Kommission betreffend das Vorliegen einer Subvention in Form eines direkten Transfers von Geldern beeinträchtigen sollen;

– fünftens einen Verstoß gegen Art. 7 der Grundverordnung und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler, den die Kommission bei der Berechnung der Höhe des im Rahmen des OPPF-Systems erlangten Vorteils begangen haben soll;

– sechstens einen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 8 der Grundverordnung bei der Feststellung, dass eine bedeutende Schädigung drohe;

– siebtens eine Verletzung der Verteidigungsrechte der Klägerinnen.

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung bei der Feststellung der Unterbietung

22 Der erste Klagegrund besteht aus zwei Teilen, die von der Kommission, unterstützt durch EBB, beanstandet werden.

Erster Teil des ersten Klagegrundes: Nichtberücksichtigung sämtlicher relevanter Daten bei der Feststellung der Unterbietung

23 Im Rahmen des ersten Teils tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung verstoßen, da die Berechnung der Unterbietung weder auf eindeutigen Beweisen beruhe noch sich aus einer objektiven Prüfung ergebe. Im Einzelnen machen sie im Rahmen ihrer ersten Rüge geltend, die erste von der Kommission für die Berechnung der Preisunterbietung verwendete Methode verkenne die Tatsache, dass zwischen Einfuhren von PME aus Indonesien und in der Union hergestellten PME kein direkter Wettbewerb bestehen könne, da Ersterer als Vorleistung für die Herstellung einer Biodieselmischung verwendet und Letzterer unmittelbar mit Mineralöldiesel gemischt werde. Im Rahmen ihrer zweiten Rüge tragen die Klägerinnen vor, auch die zweite Methode, die darin

bestehe, PME-Einfuhren aus Indonesien mit Verkäufen von in der Union hergestellten PME sowie in der Union hergestelltem Biodiesel mit einem CFPP von 0 °C (im Folgenden: FAME 0) zu vergleichen, berücksichtige nicht, dass der indonesische Biodiesel eine Vorleistung für die Herstellung von FAME 0 sei und in bestimmten kalten Regionen der Union aufgrund seines hohen CFPP-Werts nicht verwendet werden könne. Im Rahmen ihrer dritten Rüge führen die Klägerinnen aus, die dritte Methode, die darin bestehe, alle Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien mit allen Unionsverkäufen von Biodiesel ohne jede Preisberichtigung zu vergleichen, berücksichtige nicht, dass sich die Biodieseltypen nach Maßgabe ihres CFPP-Werts im Preis unterschieden.

24 Einleitend sei darauf hingewiesen, dass die Unionsorgane nach der Rechtsprechung im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, besonders im Bereich handelspolitischer Schutzmaßnahmen, wegen der Komplexität der von ihnen zu prüfenden wirtschaftlichen und politischen Sachverhalte über ein weites Ermessen verfügen (vgl. Urteil vom 18. Oktober 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Rat, C-100/17 P, EU:C:2018:842, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

25 Dieses weite Ermessen bezieht sich insbesondere auf die Feststellung einer Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union im Rahmen eines Antisubventionsverfahrens. Die gerichtliche Kontrolle einer solchen Beurteilung ist daher auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, ob der Sachverhalt zutreffend festgestellt wurde und ob keine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen (vgl. entsprechend Urteile vom 10. September 2015, Bricmate, C-569/13, EU:C:2015:572, Rn. 46, sowie vom 19. Mai 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products u. a./Kommission, T-254/18, im Rechtsmittelverfahren, EU:T:2021:278, Rn. 149 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dies gilt insbesondere für die Beurteilung der Faktoren im Rahmen einer Antisubventionsuntersuchung, die eine Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union hervorrufen (vgl. entsprechend Urteil vom 10. September 2015, Bricmate, C-569/13, EU:C:2015:572, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

26 Die vom Gericht vorgenommene Kontrolle der Beweise, auf die die Unionsorgane ihre Feststellungen stützen, stellt keine die Beurteilung der Organe ersetzende neue Beurteilung des Sachverhalts dar. Sie greift nicht in das weite Ermessen der Organe im Bereich der Handelspolitik ein, sondern ist auf die Feststellung beschränkt, ob die Beweise geeignet waren, die von den Organen gezogenen Schlussfolgerungen zu stützen. Das Gericht hat daher nicht nur die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz zu prüfen, sondern auch zu kontrollieren, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen sind, und ob sie die daraus gezogenen Schlussfolgerungen zu stützen vermögen (Urteil vom 18. Oktober 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Rat, C-100/17 P, EU:C:2018:842, Rn. 64).

27 Nach Art. 8 Abs. 1 der Grundverordnung stützt sich die Feststellung einer Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union darüber hinaus auf eindeutige Beweise und erfordert eine objektive Prüfung zum einen des Volumens der subventionierten Einfuhren und ihrer Auswirkungen auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Unionsmarkt und zum anderen der Auswirkungen dieser Einfuhren auf den genannten Wirtschaftszweig. Was insbesondere die Auswirkungen der subventionierten Einfuhren auf die Preise betrifft, so ist nach Art. 8 Abs. 2 der Grundverordnung zu prüfen, ob im Vergleich zu dem Preis einer gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der Union eine erhebliche Preisunterbietung durch die genannten Einfuhren stattgefunden hat oder ob diese Einfuhren auf andere Weise einen erheblichen Preisrückgang verursacht oder

Preiserhöhungen, die andernfalls eingetreten wären, in erheblichem Maße verhindert haben (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 236 und 237).

28 Die Grundverordnung definiert nicht den Begriff der Preisunterbietung und sieht für deren Berechnung keine Methode vor (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 238). Die Methode zur Feststellung einer etwaigen Preisunterbietung ist grundsätzlich auf der Ebene der „gleichartigen Ware“ im Sinne von Art. 2 Buchst. c der Grundverordnung durchzuführen, auch wenn diese aus verschiedenen Typen von Waren bestehen kann (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, Rn. 73 und 74 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in der Rechtssache Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, Nr. 64, denen der Gerichtshof in jener Rechtssache gefolgt ist).

29 Die Berechnung der Preisunterbietung bei den in Rede stehenden Einfuhren wird nach Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung vorgenommen, um eine Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union infolge dieser Einfuhren festzustellen, und wird darüber hinaus zur Bemessung dieses Schadens und zur Ermittlung der Schadensspanne, d. h. der Schadenshöhe verwendet. Die Pflicht zur objektiven Prüfung der Auswirkungen der subventionierten Einfuhren nach Art. 8 Abs. 1 verlangt einen fairen Vergleich des Preises der betroffenen Ware mit dem Preis der gleichartigen Ware des genannten Wirtschaftszweigs bei Verkäufen in dem Unionsgebiet (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 239).

30 Schematisch dargestellt nehmen die Organe im Rahmen der Prüfung des Vorliegens einer Preisunterbietung einen Vergleich der Preise in der Union mit den bereinigten Einfuhrpreisen vor, um eine Preisunterbietungsspanne in Prozent zu erhalten (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Oktober 2011, Transnational Company „Kazchrome“ und ENRC Marketing/Rat, T-192/08, EU:T:2011:619, Rn. 65).

31 In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass die Analyse der Preisunterbietung die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte voraussetzt und sich das weite Ermessen, über das die Kommission verfügt, zumindest auf die Entscheidungen erstreckt, die die Wahl der Analysemethode, die zu erhebenden Daten und Beweise, die Berechnungsmodalitäten für die Ermittlung der Preisunterbietung sowie die Auslegung und Auswertung der erhobenen Daten betreffen (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, Rn. 78 und 107, sowie Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in der Rechtssache Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, Nrn. 27 bis 30, denen der Gerichtshof in jener Rechtssache gefolgt ist).

32 Im Licht dieser Erwägungen ist der erste Teil des ersten Klagegrundes zu prüfen.

– *Zur ersten Berechnungsmethode*

33 Gemäß dem 234. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung wurden nach der ersten Methode zur Berechnung der Preisunterbietung „die PME-Einfuhren aus Indonesien mit den Verkäufen von in der Europäischen Union hergestellten PME verglichen“, wobei „[d]ie „Preisunterbietungsspannen … zwischen 6,0 % und 11,6 % [lagen]“. Im 235. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt es, dass „PME aus Indonesien mit einem [CFPP] von +13 und

vom Wirtschaftszweig der Union hergestellte PME mit einem CFPP von +10 … verglichen wurden“, dass „[d]ie bei einem CFPP von +10 verkauften PME … nicht vermischt [wurden], um diesen CFPP zu erreichen“, dass „dem Biodiesel … ein Zusatzstoff beigefügt [wurde], dessen Kosten sich auf weniger als 1 [Euro] pro Tonne, d. h. auf etwa 0,1 % der Herstellkosten, beliefen“, und dass „[d]ie Kommission … nicht der Ansicht [ist], dass aufgrund dieses Zusatzstoffes eine Berichtigung erforderlich ist, da eine solche keine Auswirkungen auf die Berechnungen hätte“.

34 Nach dem 293. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung umfasste dieser Vergleich rund 20 % aller Verkäufe der untersuchten Unionshersteller.

35 Aus dem 292. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung geht hervor, dass sich der Vergleich auf Seiten der Einfuhren mit Ursprung in Indonesien und des Wirtschaftszweigs der Union auf das gleiche Erzeugnis, nämlich Biodiesel aus reinem Palmöl, bezieht. Dieser Punkt wird von den Klägerinnen nicht beanstandet.

36 Die Kommission hat darüber hinaus – im 242. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung – klargestellt, dass sie keine Preisdifferenz zwischen diesen Waren habe feststellen können. Außerdem hat sie – im selben Erwägungsgrund – bemerkt, dass in den Angeboten für reinen PME nicht auf den tatsächlichen CFPP der Ware hingewiesen worden sei, lediglich darauf, dass es sich um PME handle. Da die Klägerinnen nichts vorbringen, was diese Feststellungen entkräften könnte, hat die Kommission daraus zu Recht abgeleitet, dass alle PME unabhängig vom jeweiligen CFPP zu ähnlichen Preisen verkauft würden. In Bezug auf das Wettbewerbsverhältnis zwischen beiden Waren wird im 228. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ausgeführt, dass reine PME, wie aus einer Analyse der Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller hervorgegangen sei, in erheblichen Mengen direkt an Mineralölraffinerien verkauft und im direkten Wettbewerb zu den Einfuhren von reinen PME aus Indonesien stehen würden. Die Tatsache, dass reines PME, wie es im 290. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung heißt, „für gewöhnlich nicht“ allein mit Mineraldiesel, sondern in einem ersten Schritt mit anderen Biodieseln mit niedrigerer Filtrierbarkeitsgrenze vermischt wird, wodurch ein Gemisch mit einem CFPP von 5 °C oder einem CFPP von 0 °C entsteht, das anschließend mit Mineraldiesel vermischt wird, kann nicht ausschließen, dass diese Ware direkt an Mineralölraffinerien verkauft wird.

37 Das Argument der Klägerinnen, wonach eingeführte PME als Vorleistung für die Herstellung einer Biodieselmischung verwendet würden, während in der Union hergestellte PME direkt mit Mineraldiesel vermischt würden, so dass kein direkter Wettbewerb zwischen beiden bestehen könne, wird nicht durch Beweise untermauert und scheint auf einer fehlerhaften Auslegung der angefochtenen Verordnung zu beruhen.

38 Die Tatsache, dass in der Union hergestellte PME, wie es im 253. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung heißt, direkt an die Mineralölgesellschaften verkauft werden, bedeutet nämlich nicht, dass dies für eingeführte PME nicht gilt. Im Gegenteil: Dieser Fall wird im 228. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, in dem die Kommission das Bestehen eines direkten Wettbewerbs zwischen beiden Waren erläutert hat, ausdrücklich erwähnt, wobei Folgendes klargestellt wird: „Aus einer Analyse der Verkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller ging hervor, dass reine PME in erheblichen Mengen direkt an Mineralölraffinerien verkauft und im direkten Wettbewerb zu den Einfuhren von reinen PME aus Indonesien stehen werden.“ Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, wird im

254. Erwägungsgrund dieser Verordnung lediglich festgestellt, dass „[d]ie Kommission … nicht [bestreitet], dass PME auch zwecks Herstellung von Mischungen mit anderen Biodiesel in die Union eingeführt werden“.

39 Daher bringen die Klägerinnen keine ausreichenden Beweise bei, um die in der vorläufigen Verordnung vorgenommene und in der angefochtenen Verordnung bestätigte Beurteilung des Sachverhalts als nicht plausibel erscheinen zu lassen. Ein solcher Beweis ist jedoch erforderlich, um nachzuweisen, dass ein Unionsorgan einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, der geeignet ist, die Nichtigerklärung eines Rechtsakts zu rechtfertigen (vgl. Urteil vom 11. September 2014, Gold East Paper und Gold Huasheng Paper/Rat, T-444/11, EU:T:2014:773, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die Kommission mit der ersten Berechnungsmethode den Typ und die physikalischen Eigenschaften der zu vergleichenden Waren sowie deren Verwendungen und ihr Wettbewerbsverhältnis berücksichtigt hat. Sie hat daher einen fairen Vergleich des Preises der betroffenen Ware mit dem Preis der gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der Union bei Verkäufen in dem Unionsgebiet vorgenommen, wie es von der oben in Rn. 29 angeführten Rechtsprechung verlangt wird.

41 Folglich ist das Vorbringen der Klägerinnen zur ersten Berechnungsmethode zurückzuweisen.

– *Zur zweiten Berechnungsmethode*

42 Gemäß dem 245. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung bestand die zweite Methode zur Berechnung der Preisunterbietung „darin, in dem Vergleich dem in der Union hergestellten Biodiesel, der mit den Einfuhren aus Indonesien verglichen worden war, den FAME 0-Biodiesel, der von den in die Stichprobe einbezogenen Unionsherstellern verkauft wurde, mengenmäßig zuzuschlagen“.

43 In den Erwägungsgründen 246 bis 248 der angefochtenen Verordnung heißt es:

„(246) Im Rahmen des Vergleichs der Unionsverkäufe von FAME 0 mit den landesweiten Einfuhren von PME aus Indonesien wurden die Preise der Unionsverkäufe von FAME 0 angepasst und demzufolge auf das Preisniveau der Unionsverkäufe von PME reduziert, wodurch der Marktwert der Unterschiede der materiellen Eigenschaften berücksichtigt werden sollte.

(247) Um der in den eingegangenen Stellungnahmen enthaltenen Aufforderung zur Klarstellung der Berechnung nachzukommen, präzisierte die Kommission, dass der Preis für die oben genannte Reduktion im Bereich zwischen 100 und 130 [Euro] pro Tonne angesiedelt war. Zur weiteren Klarstellung: [I]n 55 % aller Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union, die Gegenstand dieses Vergleichs sind, sind sowohl PME als auch FAME 0 enthalten…

(248) Die auf Grundlage dieser Methode ermittelte landesweite Preisunterbietungsspanne betrug 7,4 %.“

44 Aus der angefochtenen Verordnung geht hervor, dass die Kommission den Umfang des bei der ersten Berechnungsmethode vorgenommenen Vergleichs erweitert hat, um auf Seiten der Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union sowohl PME als auch FAME 0 einzubeziehen. Zu

diesem Zweck sind die Preise für FAME 0 nach unten auf das Niveau des Verkaufspreises für PME angepasst worden, um den Marktwert der Unterschiede der materiellen Eigenschaften zu berücksichtigen.

45 Die Klägerinnen werfen der Kommission vor, nicht zu berücksichtigen, dass indonesischer Biodiesel eine Vorleistung für die Herstellung von Biodiesel mit einem CFPP von 0 °C sei und in bestimmten kalten Regionen der Union aufgrund seines hohen CFPP-Werts nicht verwendet werden könne. Zur Stützung ihrer Behauptungen berufen sie sich auf Berichte des WTO-Panels, insbesondere den Bericht „EU-Biodiesel (Indonesien)“, in dessen Rn. 7.158 auf „die Komplexität in den Wettbewerbsbeziehungen zwischen PME und vermischtem Biodiesel mit CFPP 0 [hingewiesen wird], da indonesische PME eine Vorleistung für vermischten Biodiesel sind, auch für vermischten Biodiesel mit CFPP 0“.

46 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung die Auslegungen des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen im Anhang 1A des Übereinkommens zur Errichtung der WTO (ABl. 1994, L 336, S. 156, im Folgenden: Subventionsübereinkommen) durch deren Streitbeilegungsgremium für das Gericht bei der Bewertung der Gültigkeit der angefochtenen Verordnung nicht bindend sind (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteile vom 1. März 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, Rn. 54, vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 103, sowie vom 19. Mai 2021, China Chamber of Commerce for Import and Export of Machinery and Electronic Products u. a./Kommission, T-254/18, im Rechtsmittelverfahren, EU:T:2021:278, Rn. 419).

47 Der Gerichtshof hebt jedoch auch hervor, dass der allgemeine völkerrechtliche Grundsatz der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen *(pacta sunt servanda)*, der in Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 niedergelegt ist, beinhaltet, dass der Unionsrichter zum Zwecke der Auslegung und Anwendung des Subventionsübereinkommens die Auslegung der verschiedenen Bestimmungen dieses Übereinkommens durch das Streitbeilegungsgremium der WTO berücksichtigen muss (vgl. entsprechend Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, Rn. 32, sowie Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in der Rechtssache Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, Nr. 24, denen der Gerichtshof in jener Rechtssache gefolgt ist). Daher darf das Gericht auf sie Bezug nehmen, wenn es um die Auslegung der Bestimmungen der Grundverordnung geht, die mit Bestimmungen des Subventionsübereinkommens übereinstimmen (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 103).

48 Jedenfalls hat die Kommission in den Erwägungsgründen 251 und 252 der angefochtenen Verordnung zunächst zu Recht die veränderte Struktur des Wirtschaftszweigs der Union hervorgehoben, der nunmehr auch PME herstellt. Die Lage am Markt ist daher eine andere, als sie der oben in Rn. 45 dargelegten Analyse im Panel-Bericht „EU-Biodiesel (Indonesien)“ zugrunde gelegen hat.

49 Sodann geht aus dem 246. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung entgegen den Behauptungen der Klägerinnen hervor, dass die Kommission den Marktwert der Unterschiede der materiellen Eigenschaften tatsächlich berücksichtigt hat, als sie die Preise der Unionsverkäufe von FAME 0 für den Vergleich angepasst hat. Außerdem stellen die Klägerinnen

die von der Kommission vorgenommene Anpassung des Preises für FAME 0 nicht in Frage. Sie verwenden diese Anpassung vielmehr als Ausgangspunkt, um ihre eigene Berechnung der Preisunterbietung für sämtliche Unionsverkäufe von Biodiesel vorzuschlagen.

50 Schließlich hat die Kommission im 254. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung darüber hinaus festgestellt, dass eingeführte indonesische PME als „Vorleistung" verwendet und mit anderen Biodiesel vermischt würden, beispielsweise um FAME 0 zu erzeugen, und hinzugefügt, dass „[d]ie Menge der eingeführten PME … durch den Preis dieser Einfuhren sowie ihre materiellen Eigenschaften bestimmt [werde], so dass von den eingeführten PME auch ein Preisdruck auf Mischungen [ausgehe]". Die Kommission hat ergänzend ausgeführt, dass „PME … zu den billigsten Biodieselsorten [gehörten], die in Mischungen wie FAME 0 und FAME +5 verwendet werden [könnten, welche] sich für den ganzjährigen Gebrauch im Großteil des Unionsmarktes [eigneten]", und dass „[d]ie eingeführten PME … somit in unmittelbarem Wettbewerb zu anderen in der EU hergestellten Biodieselsorten [stünden], die andernfalls in größeren Mengen beigemischt würden, um dasselbe Mischungsergebnis zu erhalten". Außerdem hat die Kommission im 297. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung erläutert, dass FAME 0 oft bis zu 20 % PME enthalte.

51 Es zeigt sich, dass die Kommission in ihrer Analyse sowohl die Verwendung der Waren als auch ihre Wettbewerbsbeziehungen gebührend berücksichtigt hat.

52 Folglich weisen die Klägerinnen nicht nach, dass die sich aus der zweiten Methode ergebende Preisunterbietung offensichtlich falsch ist.

– *Zur dritten Berechnungsmethode*

53 Gemäß dem 256. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung „wurden die landesweiten Einfuhren von Biodiesel aus Indonesien [nach der dritten Methode zur Berechnung der Preisunterbietung] mit allen Verkäufen von Biodiesel durch die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller verglichen", wobei „[d]ie auf Grundlage dieser Methode ermittelte landesweite Preisunterbietungsspanne … 17,1 % [betrug]".

54 Die Kommission hat im 270. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung klargestellt, dass es sich bei dieser Berechnung um den Vergleich der indonesischen PME (mit einem CFPP von 13) mit allen Unionsverkäufen aus eigener Produktion des Wirtschaftszweigs der Union, einschließlich PME, handle und kein begründeter und quantifizierter Berichtigungsantrag gestellt worden sei.

55 Die Klägerinnen tragen vor, diese Berechnungsmethode lasse den Unterschied beim CFPP-Wert zwischen indonesischem Biodiesel und von den Unionsherstellern verkauftem Biodiesel vollkommen außer Acht, und heben hervor, welche Bedeutung es für das WTO-Berufungsgremium und das WTO-Panel hat, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um einen aussagekräftigen Preisvergleich zu gewährleisten.

56 Insoweit ist daran zu erinnern, dass nach der oben in den Rn. 46 und 47 angeführten Rechtsprechung die Auslegungen des Subventionsübereinkommens durch diese Gremien für das Gericht bei der Bewertung der Gültigkeit der angefochtenen Verordnung nicht bindend sind, auch wenn der Unionsrichter sie berücksichtigen muss.

57 Im Übrigen hat das WTO-Panel ausgeführt, dass „die verglichenen Preise Waren und Transaktionen entsprechen [müssten], die vergleichbar [seien], wenn man [wolle], dass sie zuverlässig Auskunft über Vorliegen und Ausmaß einer Unterbietung bei gedumpten oder subventionierten Einfuhren im Vergleich zum Preis der gleichartigen inländischen Ware [gäben], auf die man sich anschließend stützen [könne], um den Kausalzusammenhang zwischen den genannten Einfuhren und dem Schaden zu bewerten, der dem einheimischen Wirtschaftszweig zugefügt worden [sei]“. Es hat hinzugefügt, dass „[d]as behördliche Ermessen … darüber hinaus durch die allgemeine Verpflichtung … begrenzt [werde], wonach sich die Feststellung einer Schädigung ‚auf eindeutige Beweise [stütze] und eine objektive Prüfung [erfordere]‘“, und „[e]in Vergleich von Preisen, die nicht vergleichbar [seien], unseres Erachtens nicht die Anforderung erfüllen würde, nach der die Untersuchungsbehörde dazu verpflichtet ist, eine ‚objektive Prüfung‘ ‚eindeutiger Beweise‘ vorzunehmen“. Das Panel hebt hervor, dass bei einer bestimmten Transaktion mehrere Faktoren den Verkaufspreis bestimmten und die Vergleichbarkeit der Preise dementsprechend für die verschiedenen Merkmale der verglichenen Waren und Transaktionen sichergestellt sein müsse. So liege ein grundlegender preisbestimmender Faktor in den materiellen Eigenschaften der Ware; falls die Untersuchungsbehörde „einen Preisvergleich auf Grundlage eines ‚Korbs‘ von Waren oder Verkaufsvorgängen vornimmt, muss sie sich vergewissern, dass die Kategorien verglichener Waren oder Transaktionen, die die beiden Gleichungsgrößen bilden, hinreichend gleichartig sind, damit vernünftigerweise davon gesprochen werden kann, dass sich eine Preisdifferenz aus einer ‚Preisunterbietung‘ und nicht lediglich aus Unterschieden in der Zusammensetzung der beiden verglichenen Körbe ergibt“, wobei die Behörde „[i]m Fall einer Abweichung … Anpassungen vornehmen [muss], um die relevanten Unterschiede bei den materiellen oder sonstigen Eigenschaften der Ware zu berücksichtigen und zu berichtigen“ (Bericht des WTO-Panels „China – Anti-Dumping and Countervailing Duty Measures on Broiler Products from the United States“ [China – Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen bei Masthähnchen mit Ursprung in den Vereinigten Staaten], angenommen am 2. August 2013 [WT/DS 427/R, Rn. 7.475, 7.476, 7.480 und 7.483]).

58 Die Kommission hat bei der dritten Methode zur Berechnung der Unterbietung unstreitig keine Anpassungen vorgenommen. Daher ist zu prüfen, ob der Vergleich des Preises der betroffenen Ware mit dem Preis der gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der Union fair im Sinne der oben in Rn. 29 angeführten Rechtsprechung ist und ob die Kommission bei der Analyse der Preisunterbietung, die nach der oben in Rn. 31 angeführten Rechtsprechung die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte voraussetzt, nicht die Grenzen ihres Ermessens überschritten hat.

59 Insoweit ist zu bemerken, dass die für diesen Vergleich berücksichtigte gleichartige Ware des Wirtschaftszweigs der Union, wie die Kommission in ihrer Klagebeantwortung ausgeführt hat, einen CFPP-Wert hatte, der zwischen – 20 °C und 10 °C variierte. Die Kommission vertritt die Auffassung, zwischen Preis und CFPP bestehe kein Zusammenhang, wonach eine Temperaturabweichung zu einer Änderung des Preises in Euro pro Tonne führe. Obwohl die Kommission den Marktwert der Unterschiede der materiellen Eigenschaften zwischen den Unionsverkäufen von FAME 0 und den Einfuhren von PME aus Indonesien hätte schätzen und die Preise der Unionsverkäufe von FAME 0 dementsprechend hätte anpassen können, trägt sie vor, sie habe keinen vernünftigen Ansatz gefunden, um weitere Anpassungen für andere Biodieseltypen, beispielsweise zwischen Biodiesel aus PME und Biodiesel mit einem CFPP von – 14 °C, vorzunehmen.

60 Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass während der Sommermonate und in den wärmeren Regionen Biodiesel mit höheren CFPP-Werten verkauft werden können, wohingegen während der Wintermonate und in den kälteren Regionen Biodiesel mit einem niedrigeren CFPP-Wert erforderlich sind. Die Menge an PME, die in einer Mischung verwendet wird, hängt somit von der Jahreszeit und der geografischen Lage in Europa ab.

61 Die Kommission hat daher eine hohe Komplexität des Biodieselmarktes festgestellt. Sie teilt nicht die Analyse der Klägerinnen, wonach sich der CFPP-Wert in jedem Fall auf die Preise auswirke. Der CFPP-Wert wirke sich nämlich auf die Preise aus, wenn je nach Jahreszeit und geografischer Lage unterschiedliche CFPP-Werte miteinander auf diesem Markt im Wettbewerb stehen könnten. Beispielsweise stehe Biodiesel mit einem CFPP von 13 °C das ganze Jahr über in mehreren Regionen Südeuropas mit Biodiesel mit einem CFPP von 10 °C im Wettbewerb. Ein solcher Wettbewerb komme jedoch nicht automatisch in einem Preisunterschied zum Ausdruck. So hebt die Kommission hervor, dass die Unionsverkäufe von PME mit einem CFPP von 10 °C mit den Einfuhren indonesischer PME mit einem CFPP von 13 °C hätten verglichen werden können, ohne dass eine Anpassung erforderlich gewesen wäre, um etwaigen Unterschieden beim CFPP-Wert Rechnung zu tragen. Dagegen stehe Biodiesel mit einem CFPP von 13 °C in Nordeuropa unter bestimmten klimatischen Bedingungen – beispielsweise im Winter – unabhängig von einem Preisunterschied nicht mit Biodiesel mit einem CFPP von – 10 °C im Wettbewerb, da Biodiesel mit einem CFPP von 13 °C unter diesen winterlichen Bedingungen nicht verwendet werden könne. Die Kommission leitet daraus ab, dass, wenn für FAME 0 – das von den Unionsherstellern am häufigsten verkaufte Erzeugnis – aufgrund des festgestellten Marktwerts eine Preisanpassung als notwendig angesehen worden sei, dies nicht für andere Biodieseltypen mit niedrigen CFPP-Werten gelte, die in preislicher Hinsicht nicht zwangsläufig in direktem Wettbewerb zu Biodieseln mit höheren CFPP-Werten stünden.

62 Aus den von der Kommission gelieferten Erläuterungen geht hervor, dass die Entscheidung, bei der dritten Berechnungsmethode keine Preisanpassungen vorzunehmen, auf objektive Gesichtspunkte gestützt worden ist, nämlich auf die Komplexität der Wettbewerbsbeziehungen zwischen Biodieseln mit unterschiedlichen CFPP-Werten, die unterschiedlichen Marktbedingungen für solche Biodiesel und das Fehlen eines direkten Zusammenhangs zwischen CFPP-Wert und Preis. Diese Gesichtspunkte sind geeignet, die Schlussfolgerungen der Kommission, die ihr weites Ermessen bei der Festlegung der genauen Methode zur Analyse der Preisunterbietung im vorliegenden Fall nicht überschritten hat, auf plausible Weise zu stützen.

63 In diesem Kontext haben die Klägerinnen nicht nachgewiesen, dass die beantragte Berichtigung erforderlich war, um die Vergleichbarkeit des Preises der betroffenen Ware und des Preises der gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der Union herzustellen, wie es von der Rechtsprechung verlangt wird (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 16. Februar 2012, Rat und Kommission/Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP, C-191/09 P und C-200/09 P, EU:C:2012:78, Rn. 58).

64 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch die von den Klägerinnen in der Erwiderung vorgeschlagene alternative Berechnung der Preisunterbietung in Frage gestellt werden. Die Klägerinnen schlagen eine Berechnung vor, bei der eine Kennzahl von 10 bzw. 13 Euro pro Tonne (also die gleiche Differenz pro Einheit wie die von der Kommission festgestellte Differenz zwischen den Preisen für Biodiesel mit einem CFPP von 0 °C und denen für Biodiesel mit einem CFPP von 10 °C) angewandt wird, um jedes Grad Differenz beim CFPP zu berücksichtigen, was zu einer durchschnittlichen Unterbietung von lediglich – 0,27 % führt, und stützen sich dabei auf Informationen, die von der Kommission in ihrer Klagebeantwortung geliefert worden sind.

65 Wie die Klägerinnen in der mündlichen Verhandlung eingeräumt haben, beruht diese Berechnungsmethode auf der Annahme, dass die von der Kommission bei der zweiten Berechnungsmethode gewählte Preisanpassung zwischen der Ware mit einem CFPP von 0 °C und der Ware mit einem CFPP von 10 °C als Grundlage für die Vornahme von Berichtigungen für jedes Grad Differenz beim CFPP dienen kann. Wie die Kommission in der Gegenerwiderung zu Recht hervorhebt, erläutern die Klägerinnen aber nicht, auf welcher Grundlage die Differenz zwischen dem CFPP von 0 °C und dem CFPP von 10 °C geteilt durch zehn für eine etwaige Preisdifferenz pro Grad repräsentativ sein soll. Eine solche Annahme kann nämlich für CFPP-Werte, die zwischen – 20 °C und 10 °C variieren, wie sie in der von den Klägerinnen vorgeschlagenen Berechnung enthalten sind, ohne dass diese die Richtigkeit ihres Ansatzes erläutern, nicht getroffen werden.

66 Die Klägerinnen machen darüber hinaus erstens geltend, dass bei der Kommission begründete Berichtigungsanträge gestellt worden seien, und zweitens, dass, wenn sie keine weiteren Berechnungen vorgelegt hätten, dies darauf zurückzuführen sei, dass die Kommission ihnen die zu diesem Zweck notwendigen Informationen nicht übermittelt habe. In ihren Schriftsätzen rügen die Klägerinnen jedoch keine sich aus diesem Fehlen von Informationen ergebende Verletzung ihrer Verteidigungsrechte.

67 Insoweit geht aus den Dokumenten, auf die sich die Klägerinnen berufen, in Bezug auf den ersten von ihnen aufgeworfenen Punkt hervor, dass ihr Berichtigungsvorschlag – ebenso wie der Vorschlag der indonesischen Regierung – die erste Methode zur Berechnung der Unterbietung und den Vergleich zwischen PME mit einem CFPP von 13 °C und PME mit einem CFPP von 10 °C betraf. Daher bezogen sich diese Vorschläge nicht auf die dritte Berechnungsmethode, und die Klägerinnen erläutern nicht, inwiefern sie in diesem Kontext relevant sein sollen.

68 Was den zweiten von den Klägerinnen angesprochenen Punkt angeht, so ist zwischen den Parteien unstreitig, dass die Kommission während der Untersuchung die Margen der Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union pro CFPP-Wert trotz der Anträge der Klägerinnen nicht offengelegt hat.

69 Insoweit ist festzuhalten, dass Informationen über die Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union pro CFPP bereits in der vorläufigen Verordnung enthalten waren. So haben nach den Erwägungsgründen 295 und 296 der vorläufigen Verordnung sowie dem 247. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung 20 % der Unionsverkäufe einen CFPP von 10 °C und 35 % der Unionsverkäufe einen CFPP von 0 °C (die Summe aus der zweiten Methode, also 55 %, abzüglich des Prozentsatzes, der PME mit einem CFPP von 10 °C entspricht, also 20 %). Diese Information ließ bereits erkennen, dass andere Unionsverkäufe als die Verkäufe, die sich auf einen CFPP von 10 °C und einen CFPP von 0 °C bezogen, bei rund 45 % lagen. Aus den im 247. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung und im 295. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung gelieferten Erläuterungen lässt sich darüber hinaus ableiten, dass sich diese 45 % größtenteils auf einen negativen CFPP beziehen sollen, wie die Klägerinnen im Übrigen in der Klageschrift bemerken. Die Klägerinnen verfügten somit über Informationen, die es ihnen ermöglichten, die Berechnungen der Kommission zu verstehen und auf dieser Grundlage Alternativen zu den Berechnungen vorzulegen. Ihr Argument ist daher zurückzuweisen.

70 Wenn unterstellt wird, dass der Kritik der Klägerinnen betreffend die dritte Methode entgegengekommen wird, weil die Kommission es zu Unrecht unterlassen habe, die Berichtigungen vorzunehmen, die die Unterschiede zwischen den Waren mit sich brächten, wäre die von der Kommission getroffene Feststellung des Vorliegens einer Unterbietung, wie sie durch

die erste und die zweite Methode, deren Ergebnisse nicht in Frage gestellt worden sind, ans Licht gebracht worden ist, weiterhin richtig. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist das Vorbringen der Klägerinnen und damit der gesamte erste Teil des ersten Klagegrundes jedenfalls zurückzuweisen.

Zweiter Teil des ersten Klagegrundes: Nichtfeststellung der Preisunterbietung für die Ware des Wirtschaftszweigs der Union insgesamt und fälschliche Annahme des Vorliegens von Preisdruck

71 Im Rahmen des zweiten Teils, der aus zwei Rügen besteht, tragen die Klägerinnen – im Rahmen ihrer ersten Rüge – vor, die Kommission habe die Preisunterbietung nicht für die Ware des Wirtschaftszweigs der Union insgesamt festgestellt. Im Rahmen ihrer zweiten Rüge machen sie geltend, die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien übten keinen Druck auf die Preise des Unionsmarktes aus.

– *Zur Feststellung der Preisunterbietung für die Ware insgesamt*

72 Aus Art. 1 („Grundsätze“) der Grundverordnung, der sich in seinem Abs. 1 auf „eine[] Ware [bezieht], deren Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Union eine Schädigung verursacht“, ergibt sich, dass die Antisubventionsuntersuchung eine bestimmte Ware betrifft. Die „betreffende Ware“ wird von den Unionsorganen bei der Einleitung dieser Untersuchung definiert. So definiert Art. 2 Buchst. c der genannten Verordnung die „gleichartige Ware“ als eine Ware, die mit der betreffenden Ware identisch ist, d. h. ihr in jeder Hinsicht gleicht, oder, wenn es eine solche Ware nicht gibt, eine andere Ware, die zwar der betreffenden Ware nicht in jeder Hinsicht gleicht, aber Merkmale aufweist, die denen der betreffenden Ware sehr ähnlich sind.

73 Die Auswirkungen der subventionierten Einfuhren auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Markt der Union, die für die Feststellung der Schädigung gemäß Art. 8 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung erforderlich sind, werden auf Basis der „betreffenden Ware“ bestimmt. Zu diesem Zweck wird gemäß Art. 8 Abs. 2 der Grundverordnung u. a. geprüft, „ob im Vergleich zu dem Preis einer gleichartigen Ware des Wirtschaftszweigs der Union eine erhebliche Preisunterbietung durch die subventionierten Einfuhren stattgefunden hat“.

74 Die Preisunterbietung wird auf der Grundlage der Definition der „betreffenden Ware“ berechnet, auf die der Begriff „gleichartige Ware“ verweist und die die Unionsorgane bei der Einleitung der Untersuchung vorgeben (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat, C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269, Rn. 57).

75 Nach der Rechtsprechung schreibt die Grundverordnung für sich genommen nicht vor, dass sich der Begriff „betreffende Ware“ notwendigerweise auf eine Ware bezieht, die als homogene und aus gleichartigen Waren zusammengesetzte Einheit gedacht ist (vgl. entsprechend Urteil vom 17. März 2016, Portmeirion Group, C-232/14, EU:C:2016:180, Rn. 42). Die Definition der „betreffenden Ware“ bei der Einleitung der Untersuchung verbietet es den Unionsorganen nicht, diese Ware in Typen oder Modelle verschiedener Waren zu unterteilen und sich auf Vergleiche zwischen Preis der Ware auf dem Markt der Union und Preis der Einfuhren nach Modellen oder Typen zu stützen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat, C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269, Rn. 59).

76 Die Klägerinnen tragen vor, eine Verpflichtung der Kommission, die Unterbietung für die „betreffende Ware“ insgesamt zu ermitteln, könne sich auf eine entsprechende Anwendung der Erkenntnisse aus dem Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat (C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269, Rn. 60), stützen.

77 Die Erkenntnisse aus dem Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat (C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269), das sich auf die Auslegung von Art. 2 Abs. 11 der Verordnung (EU) 2016/1036 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Union gehörenden Ländern (ABl. 2016, L 176, S. 21) bezieht, sind jedoch nicht auf die Analyse der Auswirkungen der gedumpten Einfuhren auf die Preise des Wirtschaftszweigs der Union gemäß Art. 3 Abs. 2 und 3 dieser Verordnung, dessen Äquivalent in der Grundverordnung im Antisubventionsbereich Art. 8 Abs. 1 und 2 ist, übertragbar. Es ist nämlich ein grundlegender Unterschied zwischen der Ermittlung der Dumpingspanne und der für die Feststellung einer Schädigung vorzunehmenden Analyse der Auswirkungen der gedumpten Einfuhren auf die Preise des Wirtschaftszweigs der Union auszumachen, der darauf zurückzuführen ist, dass diese Analyse einen Vergleich der Verkäufe nicht ein- und desselben Unternehmens impliziert, wie dies bei der Ermittlung der Dumpingspanne der Fall ist, die auf der Grundlage der Daten des betroffenen ausführenden Herstellers berechnet wird, sondern einen Vergleich der Verkäufe mehrerer Unternehmen, nämlich der in die Stichprobe einbezogenen ausführenden Hersteller und der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen des Wirtschaftszweigs der Union (Urteil vom 20. Januar 2022, Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2022:38, Rn. 150 bis 159, sowie Schlussanträge des Generalanwalts Pitruzzella in der Rechtssache Kommission/Hubei Xinyegang Special Tube, C-891/19 P, EU:C:2021:533, Nrn. 136 bis 139, denen der Gerichtshof in jener Rechtssache gefolgt ist). Die gleiche Schlussfolgerung gilt entsprechend, wenn es darum geht, die Preisunterbietung gemäß der Grundverordnung im Antisubventionsbereich zu ermitteln. Die Erkenntnisse aus dem Urteil vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat (C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269), können somit nicht auf den vorliegenden Rechtsstreit übertragen werden.

78 Im vorliegenden Fall verweist der 27. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung für die Definition der betroffenen Ware auf die Erwägungsgründe 31 bis 37 der vorläufigen Verordnung (siehe oben, Rn. 9 bis 11).

79 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe die Preisunterbietung im Rahmen der ersten Berechnungsmethode lediglich für 20 % der Gesamtverkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller ermittelt. Darüber hinaus weise die Analyse der Unterbietung im Rahmen der zweiten Berechnungsmethode Lücken auf, da sie die hohe Komplexität der Wettbewerbsbeziehungen zwischen diesen Waren nicht berücksichtige und nur 55 % der Gesamtverkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller umfasse, während die dritte Methode keinen Sinn mache. Ein solcher Ansatz ermögliche Situationen, in denen das Vorliegen einer Unterbietung für einen kleinen Prozentsatz der Verkäufe des Wirtschaftszweigs der Union auf die restlichen Verkäufe dieses Wirtschaftszweigs extrapoliert werde.

80 Festzustellen ist, dass diese Argumentation der Klägerinnen von der Annahme ausgeht, dass die dritte Methode zur Berechnung der Preisunterbietung, bei der die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien mit allen Biodieselverkäufen der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller verglichen werden, falsch ist und die bei der zweiten Berechnungsmethode durchgeführte Analyse der Unterbietung, die Lücken aufweisen soll, nur 55 % der

Gesamtverkäufe der in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller umfasst. Das diesbezügliche Vorbringen der Klägerinnen ist jedoch im Rahmen der vom Gericht bei der Prüfung des ersten Teils des ersten Klagegrundes angestellten Überlegungen zurückgewiesen worden. Festzustellen ist nämlich, dass die Kommission die Preisunterbietung zunächst für 20 %, anschließend für 55 % und schließlich für alle Verkäufe der Unionshersteller berechnet hat. Daher ist, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, keine Extrapolation der auf der Grundlage von 20 % der Unionsverkäufe getroffenen Feststellungen vorgenommen worden.

81 Somit ist diese Rüge zurückzuweisen. Auch wenn unterstellt wird, dass sich die Kommission zu Unrecht auf die dritte Methode zur Berechnung der Unterbietung gestützt hat, könnte die Argumentation der Klägerinnen keinen Erfolg haben. Die Verwendung zweier weiterer Methoden hat es der Kommission nämlich ermöglicht, das Ausmaß der Unterbietung für 55 % der Verkäufe der Unionshersteller, d. h. eine Mehrheit der Verkäufe, die für die Situation auf dem gesamten Markt repräsentativ ist, zu bewerten. Die Klägerinnen, die nicht haben nachweisen können, dass diese Analyse offensichtlich mangelhaft ist, können somit nicht mit Erfolg geltend machen, die Berechnung der Unterbietung sei offenkundig falsch, weil sie auf Basis einer unzulässigen Extrapolation bruchstückhafter bzw. nur einen geringen Prozentsatz der Verkäufe repräsentierender Daten erfolgt sei.

– *Zum Preisdruck*

82 Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe zu Unrecht festgestellt, dass die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien einen Druck auf die Preise hätten ausüben können, da PME nur 20 % des Biodiesels mit einem CFPP von 0 °C ausmachten und zwischen 35 % und 45 % des auf dem Markt der Union verkauften Biodiesels einen CFPP unterhalb von Null hätten. Darüber hinaus lasse Tabelle 2 der angefochtenen Verordnung die Feststellung zu, dass nur 13 % der Kostensenkungen im Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum an die Kunden weitergegeben worden seien, womit bewiesen sei, dass die Einfuhren mit Ursprung in Indonesien keinen Druck auf die Preise der Unionsverkäufe ausübten. Eine Analyse der Daten in Tabelle 2 der angefochtenen Verordnung und Tabelle 11 der vorläufigen Verordnung zeige, dass sich die Gewinnspanne der Unionshersteller von – 1,8 % auf 0,4 % erhöht habe.

83 Einleitend ist zu bemerken, dass Art. 8 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung keine Beurteilung der Auswirkungen einer Unterbietung als solcher auf die Preise der Union verlangt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 12. Dezember 2014, Crown Equipment [Suzhou] und Crown Gabelstapler/Rat, T-643/11, EU:T:2014:1076, Rn. 174 [nicht veröffentlicht]), sondern der umfassenderen Auswirkungen der subventionierten Einfuhren auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Markt der Union.

84 Jedenfalls hat die Kommission im 328. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung darauf hingewiesen, dass eine Unterbietung von rund 10 % einen erheblichen Druck auf die Preise ausgeübt habe, was zur Folge gehabt habe, dass der Wirtschaftszweig der Union nicht von den sinkenden Herstellkosten im Untersuchungszeitraum habe profitieren können, da er diese Kostensenkung vollständig an seine Kunden habe weitergeben müssen, um einen noch größeren Verlust von Marktanteilen zu vermeiden, und sich dabei auf die Daten in Tabelle 11 der vorläufigen Verordnung gestützt, die in deren 325. Erwägungsgrund wiedergegeben wird.

85 In diesem Zusammenhang sind die Daten der im 325. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 2 und der im 325. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 11 zu berücksichtigen:

Wirtschaftszweig der Union (im Untersuchungszeitraum, davor und danach)					
	2015	2016	2017	Untersuchungszeitraum	Oktober 2018 bis Juni 2019
Durchschnittlicher Stückverkaufspreis auf dem Gesamtmarkt der Union (in Euro/Tonne)	715	765	832	794	790
Herstellstückkosten (in Euro/Tonne)	728	767	827	791	760

86 Aus diesen Daten geht hervor, dass der Verkaufspreis der Union im Untersuchungszeitraum und danach über den Herstellkosten liegt. Dies schließt das Vorliegen von Preisdruck durch die indonesischen Einfuhren jedoch nicht aus. Aus diesen Daten geht nämlich auch hervor, dass sich mit der Senkung der Herstellkosten (um – 4,35 % zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum) zwar ein Verlust gegenüber den Kosten hat vermeiden lassen, die Preise des Wirtschaftszweigs der Union aber weiter gesunken sind (um – 4,56 % zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum), was die im 399. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung gezogene Schlussfolgerung der Kommission untermauert, dass der Wirtschaftszweig der Union nicht von den sinkenden Kosten im Untersuchungszeitraum habe profitieren können. Außerdem ist festzustellen, dass die in den oben in Rn. 85 erwähnten Tabellen wiedergegebenen Daten sämtliche Unionsverkäufe betreffen und nicht lediglich einen Prozentsatz dieser Verkäufe, wie die Klägerinnen behaupten.

87 Da die besagten Daten geeignet sind, die Schlussfolgerungen der Kommission zu stützen, ist daher davon auszugehen, dass diese im vorliegenden Fall keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler im Sinne der oben in Rn. 25 angeführten Rechtsprechung begangen hat.

88 Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen ist die vorliegende Rüge und damit der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zweiter Klagegrund: Die angefochtene Verordnung verstoße bei der Prüfung des ursächlichen Zusammenhangs gegen Art. 8 Abs. 5 der Grundverordnung

89 Im Rahmen des zweiten Klagegrundes tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe ihre Prüfung des Kausalzusammenhangs zwischen den angeblich subventionierten Einfuhren und der dem Wirtschaftszweig der Union zugefügten Schädigung auf eine falsche Schlussfolgerung zur Unterbietung gestützt. Daher ziehe der Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung, den die Kommission bei der Feststellung der Preisunterbietung begangen habe, einen Verstoß gegen Art. 8 Abs. 5 dieser Verordnung nach sich.

90 Insoweit genügt der Hinweis, dass der zweite Klagegrund auf der Annahme beruht, dass dem ersten Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung bei der Berechnung der Preisunterbietung stattgegeben werde. Da dieser Klagegrund in vollem Umfang zurückgewiesen worden ist, kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, dass sie die in der angefochtenen Verordnung festgestellte Unterbietung berücksichtigt hat, um ihre Auswirkungen auf den Wirtschaftszweig der Union zu bewerten.

91 Daher ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Dritter Klagegrund: Die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie das Vorliegen einer Subvention in Form der Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt festgestellt habe

92 Der dritte Klagegrund beruht auf drei Teilen, die von der Kommission, unterstützt durch EBB, beanstandet werden.

Erster Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass die indonesische Regierung die Lieferanten von Rohpalmöl damit betraut oder dazu angewiesen habe, ihre Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen

93 Im Rahmen des ersten Teils tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe zu Unrecht festgestellt, dass die indonesische Regierung die Lieferanten von Rohpalmöl damit betraut oder dazu angewiesen habe, ihre Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen, und zwar erstens mittels Ausfuhrbeschränkungen und zweitens mittels einer transparenten „Preisfestlegung“ durch PTPN, einen Hersteller von Rohpalmöl, der sich zu 100 % im Eigentum der indonesischen Regierung befinde.

94 Einleitend ist daran zu erinnern, dass gemäß Art. 3 der Grundverordnung von dem Vorliegen einer Subvention ausgegangen wird, wenn die in den Nrn. 1 und 2 dieses Artikels genannten Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich dann, wenn eine Regierung im Ursprungs- oder Ausfuhrland eine „finanzielle Beihilfe“ leistet und dadurch ein „Vorteil“ gewährt wird.

95 Das weite Ermessen, über das die Unionsorgane nach der Rechtsprechung im Bereich handelspolitischer Schutzmaßnahmen verfügen (siehe oben, Rn. 24), bezieht sich auch auf die Feststellung des Vorliegens einer finanziellen Beihilfe im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Grundverordnung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. Oktober 2012, Novatex/Rat, T-556/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:537, Rn. 34 und 35).

96 Gemäß Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung liegt eine „finanzielle Beihilfe“ vor, wenn eine Regierung „eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der unter den Ziffern i, ii und iii genannten Aufgaben, die normalerweise der Regierung obliegen, betraut“ oder „dazu anweist und sich diese Praktik in keiner Weise von den Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden“.

97 Die Begriffe „Betrauung“ bzw. „Anweisung“ werden in der Grundverordnung nicht definiert.

98 Nach ständiger Rechtsprechung ist die Bedeutung und Tragweite von Begriffen, für die das Unionsrecht keine Definition liefert, entsprechend ihrem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch zu bestimmen, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Zusammenhang sie verwendet und welche Ziele mit der Regelung verfolgt werden, zu der sie gehören (vgl. in. diesem Sinne Urteil vom 3. September 2014, Deckmyn und Vrijheidsfonds, C-201/13, EU:C:2014:2132, Rn. 19, sowie vom 5. April 2017, Changshu City Standard Parts Factory und Ningbo Jinding Fastener/Rat, C-376/15 P und C-377/15 P, EU:C:2017:269, Rn. 52).

99 Insoweit ist zu bemerken, dass das Ziel von Art. 3 der Grundverordnung darin besteht, den Begriff „Subvention“, für die ein Ausgleichszoll erhoben werden könnte, zu definieren.

100 Genauer gesagt soll mit Art. 3 Nr. 1 Buchst. a der Grundverordnung der Begriff „finanzielle Beihilfe“ in der Weise bestimmt werden, dass die Maßnahmen einer Regierung, die keiner der in dieser Vorschrift aufgeführten Kategorien angehören, nicht unter diesen Begriff fallen. Unter diesem Gesichtspunkt führt Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Grundverordnung konkrete Sachverhalte auf, die als eine finanzielle Beihilfe gelten, nämlich der direkte oder indirekte Transfer von Geldern, der Verzicht auf Abgaben und die Zurverfügungstellung von Waren oder Dienstleistungen oder der Kauf von Waren, während Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv zweiter Gedankenstrich der Grundverordnung vorsieht, dass es der Leistung einer finanziellen Beihilfe durch eine Regierung im Sinne von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a der Grundverordnung gleichkommt, wenn eine Regierung eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der vorstehend unter den Ziff. i, ii und iii aufgeführten Aufgaben betraut oder dazu anweist (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 106).

101 In diesem Zusammenhang ist Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv zweiter Gedankenstrich der Grundverordnung im Kern eine gegen Umgehungen gerichtete Bestimmung, die sicherstellen soll, dass sich die Regierung eines Drittlandes nicht den Vorschriften über die Subventionen entziehen kann, indem sie Maßnahmen erlässt, die im engeren Sinne scheinbar nicht in den Geltungsbereich von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Verordnung fallen, tatsächlich aber gleiche Wirkungen haben (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 107). Auf diese Weise legt auch das Berufungsgremium der WTO Art. 1.1 Buchst. a Nr. 1 Ziff. iv des Subventionsübereinkommens aus, dessen Inhalt dem von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung ähnlich ist (vgl. Bericht des Berufungsgremiums der WTO „United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors [DRAMS] from Korea“ [Vereinigte Staaten – Untersuchung im Zusammenhang mit Ausgleichszöllen auf Halbleiter für dynamische RAM-Speicher (DRAM) mit Ursprung in Korea], angenommen am 27. Juni 2005 [WT/DS 296/AB/R, Rn. 113]).

102 Entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch bedeutet der Begriff „betrauen“ „mit einer Aufgabe oder einem Amt versehen, bestellen, delegieren, beauftragen“. Um eine voll und ganz zweckdienliche Wirkung von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv zweiter Gedankenstrich der Grundverordnung sicherzustellen, hat die Rechtsprechung diesen Begriff daher als „jede Handlung einer Regierung [ausgelegt], die direkt oder indirekt darauf hinausläuft, die Zuständigkeit für die Ausführung einer Aufgabe des Typs, auf den sich Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Verordnung bezieht, auf eine private Einrichtung zu übertragen“ (Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 108). Folglich umfasst der Begriff „anweisen“, der entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch „beschwören, befehlen, aufzwingen, auferlegen, vorschreiben, auffordern“

bedeutet, jede Handlung einer Regierung, die direkt oder indirekt darin besteht, von ihren Befugnissen gegenüber einer privaten Einrichtung Gebrauch zu machen, damit diese eine Aufgabe des Typs ausführt, auf den sich Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i bis iii der Grundverordnung bezieht.

103 Außerdem geht aus der gleichordnenden Konjunktion, die die Alternative „oder“ zwischen „betrauen“ und „anweisen“ markiert, eindeutig hervor, dass diese beiden Handlungen unabhängig voneinander, aber auch gemeinsam stattfinden können. Zudem zeigt sich bei einer Auslegung von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv zweiter Gedankenstrich der Grundverordnung, der die Art oder den Gegenstand der Handlung der „Betrauung“ bzw. „Anweisung“ nicht beschränkt, und der oben in Rn. 102 angeführten Rechtsprechung, die „jede Handlung einer Regierung“ berücksichtigt, dass diese Handlung nicht notwendigerweise das Ergebnis eines Rechtsakts oder einer ergriffenen Maßnahme – jeweils isoliert betrachtet – sein muss, sondern auch das Ergebnis der kombinierten Wirkung mehrerer Maßnahmen sein kann.

104 Im Licht dieser Erwägungen ist die Schlussfolgerung der Kommission zu prüfen, wonach die indonesische Regierung mit Maßnahmen wie Ausfuhrsteuern und -abgaben sowie der *De-facto* -Kontrolle der Inlandspreise für Rohpalmöl über PTPN versucht habe, von den Herstellern von Rohpalmöl die Bereitstellung dieser Ware auf dem indonesischen Markt zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zu erlangen.

– *Zu den Ausfuhrsteuern und -abgaben*

105 Im Rahmen der ersten Rüge machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe zu Unrecht festgestellt, dass die Ausfuhrsteuer, die im Untersuchungszeitraum auf null festgesetzt gewesen sei, und die Ausfuhrabgabe, die seit Dezember 2018 nicht mehr erhoben werde, dazu geführt hätten, dass die Lieferanten von Rohpalmöl damit „betraut“ oder dazu angewiesen würden, ihre Waren zu einem geringerem als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Außerdem bestehe das Ziel dieser Maßnahmen nicht darin, die Rohpalmölpreise niedrig zu halten, um die Biodieselbranche zu unterstützen. Ein solches Ergebnis sei nur eine Nebenwirkung der Maßnahmen, deren Hauptziel darin bestehe, die Stabilität der Preise für Speiseöl zu gewährleisten und den Ölpalmenplantagenfonds zu finanzieren.

106 Aus den Erwägungsgründen 113 bis 117 der vorläufigen Verordnung geht hervor, dass die indonesische Regierung im vorliegenden Fall eine Ausfuhrsteuer und eine Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl erhob.

107 Nach den Erwägungsgründen 87 und 88 der vorläufigen Verordnung war die Ausfuhrsteuer erstmals im Jahr 1994 eingeführt worden und umfasste in der Fassung von 2016 einen progressiven Zolltarif für Rohpalmöl sowie für weitere Erzeugnisse, darunter Biodiesel (der stets einem niedrigeren Satz unterlag als Rohpalmöl). Indonesische Ausführer zahlten einen Steuersatz, der an den Referenzpreis der indonesischen Regierung für Rohpalmöl-Ausfuhren gekoppelt war. Wenn also der von der indonesischen Regierung festgesetzte Referenzpreis für Ausfuhren stieg, stieg auch der Ausfuhrzoll. Lag der Referenzpreis unter 750 US-Dollar (USD) pro Tonne, betrug der anwendbare Ausfuhrsteuersatz 0 %. Im Untersuchungszeitraum war der Rohpalmöl-Preis unterhalb der Schwelle von 750 USD pro Tonne geblieben, weshalb keine Ausfuhrsteuer erhoben wurde.

108 Nach dem 89. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung hatte die indonesische Regierung darüber hinaus im Jahr 2015 eine Ausfuhrabgabe auf Rohpalmöl und die nachgelagerten Erzeugnisse eingeführt. Diese Abgabe wurde im Untersuchungszeitraum auf 50 USD pro Tonne für Rohpalmöl und auf 20 USD pro Tonne für Biodiesel festgesetzt.

109 Um in der vorläufigen Verordnung, deren Schlussfolgerungen durch die angefochtene Verordnung (in den Erwägungsgründen 102 bis 161) bestätigt werden, das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe nachzuweisen, hat die Kommission eine auf die einschlägige Rechtsprechung der WTO gestützte Analyse durchgeführt.

110 Auf der Grundlage dieser Analyse hat die Kommission in den Erwägungsgründen 111 bis 157 der vorläufigen Verordnung die Ansicht vertreten, dass es sich bei den Maßnahmen der indonesischen Regierung gegenüber den Rohpalmöl-Herstellern um eine „Betrauung“ oder „Anweisung“ handle, ihre Waren inländischen Verwendern zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen, um in Indonesien einen Inlandsmarkt mit künstlich niedrigen Preisen zu schaffen. Sie hat sodann – im 160. Erwägungsgrund dieser Verordnung – bemerkt, dass alle indonesischen Hersteller von Rohpalmöl als private Einrichtungen anzusehen seien, und in den Erwägungsgründen 162 und 169 derselben Verordnung, dass diese Unternehmen Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt geliefert hätten. Die Kommission ist schließlich – im 170. Erwägungsgrund der Verordnung – zu dem Schluss gekommen, dass die Bereitstellung von Rohpalmöl auf indonesischem Boden für die indonesische Biodieselbranche eine Aufgabe sei, die normalerweise der Regierung obliege. Sie hat nämlich im selben Erwägungsgrund die Ansicht vertreten, dass es sich bei der Festlegung der regulatorischen Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Rohstoffen aus dem eigenen Land für die nationalen Unternehmen durch die Regierung eines Staates, der souverän über seine natürlichen Ressourcen verfügen könne, um eine solche Aufgabe handle.

111 Mit der fraglichen Analyse hat die Kommission, wie aus dem 134. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgeht, nachgewiesen, dass die indonesische Regierung mittels der Ausfuhrsteuer und -abgabe – in Verbindung mit, wie in den Erwägungsgründen 103, 146 und 157 der angefochtenen Verordnung hervorgehoben, weiteren Maßnahmen – versucht hatte, von den Rohpalmöl-Herstellern die Bereitstellung von Rohpalmöl auf dem indonesischen Markt zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zu erlangen. Diese Regierung hatte nämlich ein System von Ausfuhrbeschränkungen eingeführt, die eine Ausfuhr von Rohpalmöl kommerziell unattraktiv machten.

112 Dass die indonesische Regierung ein solches System entwickelt und eingeführt hat, wird durch verschiedene von der Kommission in der vorläufigen und in der angefochtenen Verordnung erwähnte Gesichtspunkte unterstrichen, die die Klägerinnen nicht in Frage gestellt haben.

113 So ist im 116. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung bemerkt worden, dass die indonesische Regierung das Ausfuhrsteuersystem direkt an die internationalen Rohpalmöl-Preise und nicht an andere Daten (wie das Produktionsniveau oder Umweltauswirkungen) geknüpft habe, mit dem Ziel, Auswirkungen auf die von den ausführenden Herstellern gezahlten Preise zu generieren. Aus der in diesem Erwägungsgrund wiedergegebenen Tabelle 1 geht hervor, dass die indonesische Regierung der Preisentwicklung auf internationaler Ebene folgte und das Niveau der Ausfuhrsteuern an diese Preise anpasste, was einen Rückgang der Rentabilität der Ausfuhren zur Folge hatte.

114 Die Kommission hat weiter – im 119. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung – festgestellt, dass die Ausfuhrzölle, wie die indonesische Generaldirektion für Zoll und Verbrauchsteuern im Jahr 2015 öffentlich erklärt habe, darauf abzielten, die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu gewährleisten und das Wachstum der inländischen nachgelagerten Palmöl-Industrie, zu der auch die Biodieselherstellung gehöre, zu fördern.

115 In Bezug auf die Ausfuhrabgabe hat die Kommission im 117. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung hervorgehoben, dass deren Einführung im Jahr 2015 zu einem Zeitpunkt stattgefunden habe, als die indonesischen Preise fast mit den Weltpreisen identisch gewesen seien, und es Biodieselherstellern ermöglicht habe, Rohpalmöl zu Preisen zu kaufen, zu denen es sonst nicht verfügbar gewesen wäre. Außerdem hat die Kommission – im 114. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung – erläutert, dass diese Abgabe den Ölpalmenplantagenfonds finanziere und *de facto* über Zuschüsse ausschließlich die Biodieselbranche unterstütze.

116 In der angefochtenen Verordnung werden darüber hinaus – in den Erwägungsgründen 128 und 129 – zwei Presseartikel aus der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum erwähnt, die die Schlussfolgerungen der Kommission über diesen Zeitraum bestätigen. So sah der Generalsekretär des indonesischen Palmölverbands in einem Artikel vom 19. Dezember 2018 voraus, dass die Rohpalmöl-Ausfuhren infolge der Senkung der Ausfuhrabgaben auf null ansteigen könnten. In einem Artikel vom 6. Dezember 2018 vertritt eine unabhängige Analystin die Ansicht, dass die Abschaffung der Ausfuhrabgabe die Wettbewerbsfähigkeit der indonesischen Ausführer von Palmölerzeugnissen dank Einsparungen stärken werde, die zum größten Teil wahrscheinlich über höhere Inlandspreise für Rohpalmöl an die indonesischen Landwirte zurückfließen würden.

117 Auf der Grundlage dieser Erwägungen durfte die Kommission im 118. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung den Schluss ziehen, dass „die indonesische Regierung das System der Ausfuhrbeschränkungen eingerichtet hat, damit die Biodieselbranche von künstlich niedrig gehaltenen Inlandspreisen für Rohpalmöl profitieren kann“.

118 In diesem Zusammenhang machen die Klägerinnen unter Berufung auf die Rechtsprechung der WTO als Erstes geltend, die Ausfuhrbeschränkungen fielen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a der Grundverordnung, da sie die Sicherung der lokalen Nachfrage nach Speiseöl und die Gewährleistung der Preisstabilität (was die Ausfuhrsteuer angehe) sowie die Finanzierung des Ölpalmenplantagenfonds (was die Ausfuhrabgabe betreffe) zum Ziel hätten und ihre möglichen Auswirkungen auf die Rohpalmölpreise nur eine Nebenwirkung dieser Regelung darstellten. Die indonesische Regierung habe lediglich eine begünstigende Rolle gespielt und einfach nur öffentliche Mittel vereinnahmt.

119 Zunächst ist in Bezug auf den Vortrag der Klägerinnen, die indonesische Regierung habe keine aktivere Rolle als einfach nur eine begünstigende gespielt, festzustellen, dass die Regierung durch die Einführung der fraglichen Ausfuhrbeschränkungen in einem konkreten Kontext, in dem erstens die Ausfuhrsteuer an die internationalen Rohpalmöl-Preise geknüpft wurde und stieg, wenn diese Preise stiegen, und zweitens die Ausfuhrabgabe zu einem Zeitpunkt eingeführt wurde, als die indonesischen Preise fast mit den Weltpreisen identisch waren, die Handlungsfreiheit dieser Unternehmen dadurch einschränkte, dass sie deren Möglichkeit, den Absatzmarkt für ihre Ware zu bestimmen, beschränkte (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 124).

120 Sodann kann das Argument der Klägerinnen, wonach die indonesische Regierung einfach nur öffentliche Mittel vereinnahmt habe und die möglichen Auswirkungen auf die Rohpalmölpreise nur ein Nebeneffekt dieser Vereinnahmung seien, keinen Erfolg haben. Wie oben aus den Rn. 111 bis 116 hervorgeht, sind die in Rede stehenden Ausfuhrbeschränkungen – gemeinsam mit weiteren Maßnahmen – nämlich mit dem Ziel eingeführt worden, die Bereitstellung von Rohpalmöl auf dem indonesischen Markt zu einem niedrigeren als dem angemessenen Preis sicherzustellen, und wurden sogar an die internationalen Preise angepasst, um das zu bewerkstelligen. Die Tatsache, dass dieses Ziel in den fraglichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich erwähnt wird, genügt nicht, um die vorstehende Schlussfolgerung zu widerlegen.

121 Schließlich ist das Vorbringen zurückzuweisen, das die Klägerinnen insoweit aus der Rechtsprechung des Streitbeilegungsgremiums der WTO, insbesondere aus dem Bericht seines Panels („United States – Measures Treating Exports Restraints as Subsidies“) (Maßnahmen zur Behandlung von Ausfuhrbeschränkungen als Subventionen), angenommen am 23. August 2001 (WT/DS 194/R), herleiten. Unbeschadet der oben in den Rn. 46 und 47 angeführten Rechtsprechung betraf jene Rechtssache nämlich die Frage, ob die Rechtsvorschriften der Vereinigten Staaten über Ausgleichszölle, die nach Auffassung von Kanada eine die Ausfuhr einer Ware beschränkende Regulierungsmaßnahme der Regierung, also eine Ausfuhrbeschränkung, mit einer „finanziellen Beihilfe“ im Sinne von Art. 1.1 Buchst. a Nr. 1 des Subventionsübereinkommens gleichsetzten, mit dem Subventionsübereinkommen vereinbar waren. Dieser Streitfall betraf daher keine spezifischen Ausfuhrbeschränkungen, die Teil eines Maßnahmenpakets mit dem gleichen Ziel sind und im Licht von Erklärungen der indonesischen Generaldirektion für Zoll und Verbrauchsteuern im Hinblick auf das Ziel geprüft werden, die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu gewährleisten und das Wachstum eines bestimmten Industriezweigs zu fördern, wie oben in Rn. 114 bemerkt worden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 134).

122 Als Zweites führen die Klägerinnen aus, die Ausfuhrbeschränkungen hätten den Lieferanten von Rohpalmöl weder die Möglichkeit genommen, eine vernünftige Entscheidung zu treffen, noch ihre Exportfähigkeit beeinträchtigt, da mehr als 70 % des indonesischen Rohpalmöls ausgeführt würden.

123 Diesem Argument kann nicht gefolgt werden. Die Tatsache, dass 70 % des indonesischen Rohpalmöls ausgeführt wurden, bedeutet nämlich nicht, dass die Rohpalmöl-Hersteller in der Lage waren, frei die vernünftige Entscheidung zu treffen, ihr Erzeugnis auszuführen und dafür ein angemessenes Entgelt zu erhalten. Im Gegenteil: Die Rohpalmöl-Hersteller befriedigten, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, zunächst die Inlandsnachfrage, die im 153. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung genannten öffentlichen Quellen zufolge 30 % der Produktion entsprach, und wendeten sich erst danach dem Ausfuhrmarkt zu. Daraus wird ersichtlich, dass diese Hersteller nicht versuchten, einen größeren Anteil ihrer Produktion dahin auszuführen, wo die Preise höher waren, da potenziellen zusätzlichen Exportgewinnen durch die von der indonesischen Regierung eingeführten Ausfuhrbeschränkungen Grenzen gesetzt waren.

124 Als Drittes tragen die Klägerinnen vor, die Rohpalmöl-Lieferanten könnten nicht durch die Ausfuhrsteuer, die im Untersuchungszeitraum auf null festgesetzt gewesen sei, und die Ausfuhrabgabe, die seit Dezember 2018 nicht mehr erhoben werde, damit betraut oder dazu angewiesen werden, ihre Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen.

125 Wie oben in den Rn. 106 und 113 bemerkt worden ist, hatte die indonesische Regierung das Ausfuhrsteuersystem direkt an die internationalen Rohpalmöl-Preise geknüpft. Folglich war der Umstand, dass die Ausfuhrsteuer im Untersuchungszeitraum bei null lag, auf die besonderen Marktbedingungen zurückzuführen, wie im 113. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgehoben wird. Die niedrigen internationalen Preise genügten als solche nämlich, um die Rohpalmöl-Hersteller zu veranlassen, vorrangig die Inlandsnachfrage zu befriedigen. Wie die Kommission zu Recht unterstreicht, hätte die indonesische Regierung diese Steuer aufgehoben, wenn sie die Absicht gehabt hätte, sie nicht mehr zu erheben.

126 Die Ausfuhrabgabe wiederum wurde im Untersuchungszeitraum unstreitig erhoben und auf 50 USD pro Tonne für Rohpalmöl und auf 20 USD pro Tonne für Biodiesel festgesetzt. Die Tatsache, dass die Ausfuhrabgabe nach dem Untersuchungszeitraum, nämlich im Dezember 2018, ausgesetzt wurde, wie die Klägerinnen behaupten, ist für die Gültigkeit der Schlussfolgerungen, die von der Kommission in der angefochtenen Verordnung für diesen Zeitraum gezogen worden sind, ohne Bedeutung.

127 Als Viertes machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe darüber hinaus gegen Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 2 der Grundverordnung verstoßen, als sie Ausgleichsmaßnahmen eingeführt habe, obwohl die Ausfuhrsteuer und die Ausfuhrabgabe „aufgehoben“ gewesen seien bzw. den betreffenden Ausführern im Sinne dieses Artikels zum Zeitpunkt des Erlasses der Antisubventionsmaßnahmen dadurch kein Vorteil mehr gewährt worden sei.

128 Insoweit sei daran erinnert, dass gemäß Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 2 der Grundverordnung keine Ausgleichsmaßnahmen eingeführt werden, wenn nachgewiesen wird, dass die Subventionen aufgehoben werden oder den betreffenden Ausführern durch die Subventionen kein Vorteil mehr gewährt wird.

129 Bei Betrachtung des Wortlauts dieses Artikels zeigt sich, dass das Argument der Klägerinnen auf einer unrichtigen Auslegung beruht. Selbst wenn unterstellt wird, dass die Ausfuhrsteuer und die Ausfuhrabgabe „aufgehoben“ worden waren, wie die Klägerinnen behaupten, bedeutet das nämlich nicht mehr als den Wegfall eines der Instrumente, über die die indonesische Regierung verfügte, um Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen, zusammen mit der Preisfestlegung durch PTPN und der Gewährung von Subventionen an die Rohpalmöl-Hersteller. Dieser Wegfall impliziert somit nicht die Aufhebung der Subvention, die – neben der Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt (Erwägungsgründe 102 bis 187 der angefochtenen Verordnung) – die Form eines direkten Transfers von Geldern aus dem Ölpalmenplantagenfonds (Erwägungsgründe 28 bis 101 der angefochtenen Verordnung) und einer Befreiung von Einfuhrzöllen auf Maschinen, die in Gebiete unter zollamtlicher Überwachung eingeführt werden (Erwägungsgründe 188 bis 193 der angefochtenen Verordnung), annehmen konnte. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass den betreffenden Herstellern durch diese Subventionen kein Vorteil mehr gewährt wurde, da dieser Vorteil nicht von der Höhe der Ausfuhrzölle, sondern von ihrer Abschreckungswirkung und von der Tatsache abhängt, dass die Hersteller von Rohpalmöl durch eine Reihe von Maßnahmen, zu denen die Ausfuhrbeschränkungen gehören, damit „betraut“ oder dazu angewiesen wurden, Rohpalmöl zu einem niedrigeren als dem angemessenen Preis zur Verfügung zu stellen.

130 Daher ist die erste Rüge zurückzuweisen.

– *Zur Preiskontrolle durch PTPN*

131 Im Rahmen ihrer zweiten Rüge tragen die Klägerinnen vor, die Kommission haben gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie festgestellt habe, dass die indonesische Regierung über eine transparente „Preisfestlegung“ durch PTPN gegenüber den Lieferanten von Rohpalmöl eine „Betrauung“ vorgenommen bzw. ihnen eine „Anweisung“ erteilt habe.

132 Einleitend sei darauf hingewiesen, dass die Kommission, wie aus den Erwägungsgründen 91 bis 99 und 126 der vorläufigen Verordnung sowie den Erwägungsgründen 120 und 123 der angefochtenen Verordnung hervorgeht, angesichts der mangelnden Zusammenarbeit seitens der Rohpalmöl-Hersteller und PTPN die Bestimmungen von Art. 28 Abs. 1 der Grundverordnung angewandt und sich für ihre Schlussfolgerungen auf die verfügbaren Daten gestützt hat.

133 Nach der Rechtsprechung sind die Organe nach Art. 28 der Grundverordnung befugt, auf die verfügbaren Daten zurückzugreifen, um nicht die Wirksamkeit der handelspolitischen Schutzmaßnahmen der Union immer dann zu untergraben, wenn sich die Unionsorgane im Rahmen einer Untersuchung mit einer Verweigerung von oder einem Mangel an Zusammenarbeit auseinandersetzen müssen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 26. Januar 2017, Maxcom/City Cycle Industries, C-248/15 P, C-254/15 P und C-260/15 P, EU:C:2017:62, Rn. 67), ohne dass sie jedoch gezwungen wären, die besten verfügbaren Daten heranzuziehen (Urteil vom 11. September 2014, Gold East Paper und Gold Huasheng Paper/Rat, T-444/11, EU:T:2014:773, Rn. 94). Daraus ergibt sich, dass das weite Ermessen der Kommission im Bereich handelspolitischer Schutzmaßnahmen im Einklang mit der oben in Rn. 24 angeführten Rechtsprechung auch gilt, wenn es darum geht, Art. 28 der Grundverordnung anzuwenden.

134 Als Erstes werfen die Klägerinnen der Kommission vor, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen zu haben, als sie festgestellt hat, dass PTPN seine Rohpalmölpreise künstlich niedrig festlege. Sie tragen vor, PTPN lege seine Preise nicht fest, da erstens diese Preise durch Tagesauktionen bestimmt würden und zweitens der Inlandsmarkt durch eine erhebliche Nachfragemacht der Rohpalmölkäufer gekennzeichnet sei.

135 In diesem Zusammenhang geht aus den Erwägungsgründen 128 bis 131 der vorläufigen Verordnung hervor, dass PTPN eine zu 100 % staatliche Unternehmensgruppe unter der Kontrolle der indonesischen Regierung ist, die verschiedene Rohstoffe, einschließlich Rohpalmöl, herstellt.

136 In den Erwägungsgründen 132 und 133 der vorläufigen Verordnung wird erläutert, dass PTPN täglich Auktionen organisierte, um sein Rohpalmöl zu verkaufen, was zwischen den Parteien unstreitig ist. Vor Beginn des täglichen Bietverfahrens nannte PTPN eine „Preisvorstellung“ für den betreffenden Tag, war aber nicht verpflichtet, Angebote, die unterhalb der „Preisvorstellung“ lagen, abzulehnen.

137 Die Kommission hat sich für die Feststellung, dass PTPN seine Preise künstlich niedrig festlege, auf mehrere verfügbare Daten gestützt. Erstens geht aus dem 151. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervor, dass die indonesische Regierung Einfluss auf die Entscheidungen von PTPN in Bezug auf seine Preispolitik nahm. Lag das Angebot für den Kauf von Rohpalmöl unterhalb der „Preisvorstellung“ für den betreffenden Tag, konnte der Board of Directors, in dem einzig die indonesische Regierung vertreten war, entscheiden, das Angebot

anzunehmen, was regelmäßig geschah. Zweitens ergibt sich aus dem 125. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung und dem. 135. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung, dass PTPN, wie die verfügbaren Informationen nahegelegt hatten, in Befolgung der Anweisungen der indonesischen Regierung in den letzten Jahren Verluste machte. Drittens konnte die Kommission, wie aus den Erwägungsgründen 122 bis 124 der angefochtenen Verordnung hervorgeht, keinen Nachweis dafür erhalten, dass die „Preisvorstellung" einen Marktpreis widerspiegelte, der sich aus einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren ergab. Vielmehr war der Inlandspreis für Rohpalmöl niedriger als jeder der internationalen Bezugswerte.

138 Nach alledem ist festzustellen, dass die Kommission keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie auf der Grundlage der verfügbaren Daten zu dem Schluss gekommen ist, dass sich PTPN nicht wie ein rationaler Marktteilnehmer verhalte und den Preis für Rohpalmöl unterhalb der Bezugswerte festlege.

139 Zum Argument der Klägerinnen betreffend das Ungleichgewicht des Marktes ist zwar zu sagen, dass auf dem Markt ein solches Ungleichgewicht zugunsten der Rohpalmöl-Käufer besteht, bei denen es sich um größere Unternehmen mit „gegengewichtiger Nachfragemacht" handelt. Die Kommission hat das im 146. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung anerkannt. Dieser Umstand kann jedoch nicht die Schlussfolgerung in Frage stellen, wonach die indonesische Regierung über PTPN einen Mechanismus zur Preisfestsetzung habe einführen können. Denn wie die Kommission im selben Erwägungsgrund unwidersprochen bemerkt hat, war ein anderes Merkmal des Rohpalmölmarktes – dieses Mal auf der Angebotsseite – seine Fragmentierung zwischen einer großen Zahl kleinerer Unternehmen, insbesondere einzelnen Landwirten. In einem solchen Kontext war es, sobald PTPN erst einmal einen Preis für den betreffenden Tag festgelegt hatte, für die Lieferanten von Rohpalmöl, die jeweils nur geringe Marktanteile hielten, sehr schwierig, gegenüber Käufern mit erheblicher Nachfragemacht höhere Verkaufspreise festzulegen. Daher ist das Vorbringen der Klägerinnen, wonach die Marktverhältnisse PTPN an der Festlegung von Preisen hinderten, zurückzuweisen. Es zeigt sich vielmehr, dass diese Marktstruktur ein Faktor war, der PTPN die Festlegung der Preise für Rohpalmöl ermöglichte.

140 Darüber hinaus ist das Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen, wonach die Kommission ihrer Begründungspflicht nicht nachgekommen sei.

141 Nach ständiger Rechtsprechung stellt der Vorwurf einer fehlenden oder unzureichenden Begründung nämlich einen Klagegrund dar, mit dem die Verletzung wesentlicher Formvorschriften geltend gemacht wird; als solcher ist er von dem im Rahmen der inhaltlichen Überprüfung einer Entscheidung zu untersuchenden Klagegrund zu unterscheiden, mit dem die Fehlerhaftigkeit ihrer Gründe gerügt wird (Urteile vom 19. Juni 2009, Qualcomm/Kommission, T-48/04, EU:T:2009:212, Rn. 175, sowie vom 18. Oktober 2016, Crown Equipment [Suzhou] und Crown Gabelstapler/Rat, T-351/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:616, Rn. 110). Die in Art. 296 Abs. 2 AEUV vorgeschriebene Begründung muss die Überlegungen des Unionsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und das zuständige Gericht seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann (vgl. entsprechend Urteile vom 30. September 2003, Eurocoton u. a./Rat, C-76/01 P, EU:C:2003:511, Rn. 88, sowie vom 12. Dezember 2014, Crown Equipment [Suzhou] und Crown Gabelstapler/Rat, T-643/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2014:1076, Rn. 129).

142 Im vorliegenden Fall wird in den Erwägungsgründen der angefochtenen Verordnung und der vorläufigen Verordnung, die oben in den Rn. 135 bis 139 analysiert worden sind, ausführlich beschrieben, weshalb die Kommission davon ausgegangen ist, dass sich PTPN nicht wie ein rationaler Marktteilnehmer verhalte und den Preis für Rohpalmöl unterhalb der Bezugswerte festlege. Diese Erläuterungen haben es den Klägerinnen ermöglicht, sich über die Gründe für die erlassene Maßnahme zu unterrichten, damit sie ihre Rechte verteidigen können, und dem Unionsrichter, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen, wie oben aus den Rn. 134 ff. hervorgeht.

143 Als Zweites tragen die Klägerinnen vor, die Kommission sei zu Unrecht zu dem Schluss gekommen, dass die indonesische Regierung durch die völlig transparente Kommunikation der täglichen Rohpalmöl-Preise von PTPN die übrigen Lieferanten von Rohpalmöl damit „betraut“ oder dazu „angewiesen“ habe, ihre Waren auf dem Inlandsmarkt zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Die Preise der unabhängigen Rohpalmöl-Lieferanten würden durch die tatsächlichen Umstände des Einzelfalls und die Struktur des Marktes festgelegt und seien auf die freie Entscheidung der Marktakteure zurückzuführen. Das Verhalten der Rohpalmöl-Lieferanten sei eine „bloße unerwartete Folge“ der Transparenz seitens PTPN.

144 Aus dem 160. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung geht hervor, dass die „Betrauung“ bzw. „Anweisung“ im vorliegenden Fall darin besteht, dass die indonesische Regierung über PTPN die Preise auf dem indonesischen Inlandsmarkt vorgab und alle unabhängigen Lieferanten von Rohpalmöl diesen Preisangaben folgten. Die Kommission hat nämlich zunächst festgestellt – und die Klägerinnen stellen diese Feststellungen nicht mit Erfolg in Frage –, dass PTPN, wie oben aus den Rn. 135 bis 137 hervorgeht, seine Rohpalmöl-Preise künstlich niedrig festlege. Sodann hat sie – in den Erwägungsgründen 140 und 141 der vorläufigen Verordnung – bemerkt, dass die Ergebnisse der täglichen Ausschreibungen immer am selben Tag um 15.30 Uhr auf der Onlineplattform von PTPN unter Angabe des genauen Zuschlagspreises je Einheit für Rohpalmöl veröffentlicht würden und die täglichen Verhandlungen zwischen den anderen Rohpalmöl-Lieferanten als PTPN und den Rohpalmöl-Käufern, bei denen der Ausgangspreis der PTPN-Tagespreis sei, im Allgemeinen stattfänden, sobald die Ergebnisse der PTPN-Ausschreibungen vorlägen. Der Tagespreis für Rohpalmöl auf dem Inlandsmarkt folge eng dem Zuschlagspreis der täglichen PTPN-Auktionen, und außerdem habe der von ausführenden Herstellern an nichtstaatliche Hersteller von Rohpalmöl bezahlte Preis je Einheit im Untersuchungszeitraum immer entweder dem PTPN-Preis für den betreffenden Tag entsprochen oder sei niedriger gewesen. Schließlich haben diese Tatsachen, wie aus dem 138. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgeht, in einem Kontext stattgefunden, in dem die indonesische Regierung Maßnahmen ergriffen hatte, durch die die Fähigkeit der Lieferanten, ihr Rohpalmöl auszuführen, untergraben worden ist.

145 In einem solchen Kontext hat die Kommission ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler die Auffassung vertreten, dass die indonesische Regierung im Sinne der oben in den Rn. 101 bis 103 angeführten Rechtsprechung über eine transparente „Preisfestlegung“ durch PTPN gegenüber den Lieferanten von Rohpalmöl eine Betrauung vorgenommen bzw. ihnen eine Anweisung erteilt habe.

146 Aus diesen Gründen kann dem Vorbringen der Klägerinnen nicht gefolgt werden, so dass der erste Teil des dritten Klagegrundes insgesamt zurückzuweisen ist.

Zweiter Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass die indonesische Regierung das Einkommen oder die Preise gestützt habe

147 Die Kommission vertritt die Ansicht, der zweite Teil des dritten Klagegrundes sei zurückzuweisen, da sich die Klägerinnen in der Klageschrift auf eine Einkommens- oder Preisstützung für die „Rohpalmöl-Lieferanten" bezögen, während die Schlussfolgerungen der Kommission eine Stützung für die Biodiesel-Hersteller beträfen. Die Kommission trägt ferner vor, die diesbezüglichen Klarstellungen der Klägerinnen im Stadium der Erwiderung seien unzulässig im Sinne von Art. 84 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts.

148 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Klageschrift nach Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung den Streitgegenstand nennen und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss; die Angaben müssen klar und genau sein, um dem Beklagten die Vorbereitung seines Vorbringens und dem Unionsrichter die Ausübung seiner Kontrolle zu ermöglichen (Urteil vom 3. Mai 2018, Sigma Orionis/Kommission, T-48/16, EU:T:2018:245, Rn. 54). In Anbetracht des von ihr in der Klagebeantwortung und in der Gegenerwiderung angeführten Vorbringens ist die Kommission offensichtlich in der Lage gewesen, die von den Klägerinnen gegen die angefochtene Verordnung formulierten Kritikpunkte zu verstehen. Außerdem ergeben sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die der vorliegende Teil gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift, obwohl in der Überschrift dieses Teils darauf hingewiesen wird, dass die Einkommens- oder Preisstützung den „Rohpalmöl-Lieferanten" gelte, und fälschlicherweise auf den 172. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung verwiesen wird, der in Wirklichkeit das Vorliegen einer finanziellen Beihilfe nach Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung betrifft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. Juli 2018, Transtec/Kommission, T-616/15, EU:T:2018:399, Rn. 46). Die Klageschrift entspricht somit den Anforderungen von Art. 76 Buchst. d der Verfahrensordnung.

149 Überdies bestimmt Art. 84 der Verfahrensordnung, dass neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden können, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind. Nach der Rechtsprechung muss ein Vorbringen, das eine Erweiterung eines bereits unmittelbar oder mittelbar in der Klageschrift vorgetragenen Angriffsmittels darstellt und das in engem Zusammenhang mit diesem steht, für zulässig erklärt werden. Das Gleiche gilt für eine zur Stützung eines Klagegrundes vorgebrachte Rüge (Urteil vom 19. März 2013, In 't Veld/Kommission, T-301/10, EU:T:2013:135, Rn. 97).

150 Der zweite Teil des dritten Klagegrundes betreffend die Schlussfolgerungen der Kommission zur Einkommens- oder Preisstützung ist bereits in der Klageschrift geltend gemacht worden. Die von den Klägerinnen in Beantwortung des Vorbringens in der Klagebeantwortung vorgenommenen Klarstellungen in der Erwiderung stellen eine bloße Erweiterung dieses Teils dar, die somit als zulässig anzusehen ist.

151 Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe den Begriff „Einkommens- oder Preisstützung" im Sinne von Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung unter Missachtung der Rechtsprechung der WTO zu weit definiert. Dieser Begriff schließe nur direkte staatliche Interventionen auf dem Markt ein, die darauf abzielten, den Preis für ein Erzeugnis auf einem bestimmten Niveau festzusetzen. Maßnahmen, die sich nur indirekt auf den Markt auswirkten, wie beispielweise im

vorliegenden Fall die Ausfuhrbeschränkungen und die Feststellung der Preise durch PTPN, fielen nicht darunter. Auch die übrigen von der Kommission berücksichtigten Maßnahmen hätten nicht zu einer Einkommens- oder Preisstützung geführt.

152 Insoweit ist festzustellen, dass die Klägerinnen im Rahmen des vorliegenden Teils nicht bestreiten, dass die indonesische Regierung die Maßnahmen ergriffen hat, die die Kommission in den Erwägungsgründen 188 bis 190 der vorläufigen Verordnung, deren Schlussfolgerungen durch den 169. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung bestätigt worden sind, dargelegt hat, sondern die Einstufung dieser Maßnahmen als „Einkommens- oder Preisstützung“ im Sinne von Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung beanstanden.

153 Da dieser Ausdruck in der Grundverordnung nicht definiert wird, ist er im Einklang mit der oben in Rn. 98 angeführten Rechtsprechung entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch auszulegen, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Zusammenhang er verwendet wird und welche Ziele mit der Regelung verfolgt werden, zu der er gehört.

154 Das Ziel von Art. 3 der Grundverordnung besteht darin, den Begriff einer die Einführung eines Ausgleichszolls rechtfertigenden Subvention zu bestimmen. Im Einzelnen sieht Art. 3 Nr. 1 dieser Verordnung vor, dass von dem Vorliegen einer Subvention ausgegangen wird, wenn eine „finanzielle Beihilfe“ geleistet wird (Buchst. a) oder „irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994“ besteht (Buchst. b). Folglich ist es Ziel von Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung, eine zur Subventionierung im Sinne von Buchst. a alternative Form der Subventionierung vorzusehen, wie die Verwendung der gleichordnenden Konjunktion verdeutlicht, die die Alternative „oder“ zur Erweiterung des Anwendungsbereichs dieses Artikels markiert.

155 Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung wird im Kontext der Feststellung des Vorliegens einer Subvention verwendet und verweist für seine Auslegung ausdrücklich auf Art. XVI des GATT, woraus sich der Wille des Unionsgesetzgebers ergibt, seinen Handlungsspielraum bei der Anwendung der Regeln des GATT und der WTO selbst einzuschränken (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2015, Kommission/Rusal Armenal, C-21/14 P, EU:C:2015:494, Rn. 40 und 41 sowie die dort angeführte Rechtsprechung). Der letztgenannte Artikel nimmt Bezug auf „eine Subvention, einschließlich jeder Form von Einkommens- oder Preisstützung, … die unmittelbar oder mittelbar die Wirkung hat, die Ausfuhr einer Ware aus [dem] Gebiet [einer Vertragspartei] zu steigern oder die Einfuhr einer Ware in [dieses] Gebiet zu vermindern“. Daraus geht hervor, dass die „Einkommens- oder Preisstützung“ im Sinne von Art. XVI des GATT eine Form der Subvention ist und dass diese Vorschrift darauf abstellt, welche Auswirkungen die Subvention auf die Aus- und Einfuhren hat.

156 Entsprechend seinem Sinn nach dem gewöhnlichen Sprachgebrauch bedeutet der Begriff „Stützung“ „Hilfe“, „Halt“, „Schutz“, „Unterstützung“ oder „Support“, und die Handlung des „Stützens“ bedeutet „aufrechterhalten, tragen, unterstützen“ oder „helfen, mittragen, ermutigen, unter die Arme greifen“. Aus dem Wortlaut von Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung und von Art. XVI des GATT geht hervor, dass diese Handlung „irgendeine Form“ bzw. „jede Form“ annehmen kann – eine Formulierung, die den „Anschein“, die „Erscheinungsform“, die „Ausgestaltung“ bzw. die „Art der Handels- oder Vorgehensweise“ offen lässt. Daher ist der Ausdruck „Einkommens- oder Preisstützung“ so auszulegen, dass er jede Handlung der Regierung umfasst, die unmittelbar oder mittelbar darauf hinausläuft, die Einkommens- oder Preisstabilität

zu erhalten oder zu steigern. Aufgrund des Verweises in Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung auf Art. XVI des GATT sind auch die Auswirkungen dieser Handlung auf die Aus- und Einfuhren zu berücksichtigen.

157 Im vorliegenden Fall hat die Kommission, um in der vorläufigen Verordnung, deren Schlussfolgerungen im 169. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung bestätigt werden, das Vorliegen einer Einkommens- oder Preisstützung nachzuweisen, festgestellt, dass die indonesische Regierung über eine Reihe von Maßnahmen – nämlich ein System von Ausfuhrbeschränkungen für Rohpalmöl, die *De-facto*-Festlegung der Rohpalmölpreise im Inlandsmarkt auf einem künstlich niedrigen Niveau und direkte Subventionierungen von Rohpalmölherstellern, um sicherzustellen, dass sich diese an die Zielvorgaben der Regierung halten –, im größeren Zusammenhang der Entwicklung der Biodieselbranche gesehen, die beispielsweise durch die verbindliche Beimischungsvorgabe oder die Einrichtung des Ölpalmenplantagenfonds zum Nutzen der Biodieselhersteller vorangetrieben werden solle, beabsichtige, in den Markt einzugreifen, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen, nämlich, dass die Biodieselhersteller von künstlich niedrig gehaltenen Preisen für ihre Versorgung mit Rohpalmöl – einem Rohstoff, auf den etwa 90 % ihrer Herstellkosten entfielen – profitierten.

158 Die Kommission ist im 191. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung zu dem Schluss gekommen, dass durch die vorstehend beschriebenen Maßnahmen der indonesischen Regierung ein Beitrag zum Einkommen der Biodieselhersteller geleistet worden sei, indem es diesen ermöglicht worden sei, ihren Hauptrohstoff, der für sie der wichtigste Kostenfaktor sei, zu einem Preis zu beziehen, der unter dem Weltmarktpreis liege, was sich in der Folge in künstlich höheren Gewinnen niedergeschlagen habe, die hauptsächlich mit Ausfuhren in Drittmärkte erzielt worden seien. Die Kommission hat darüber hinaus einen starken Anstieg der Biodieselausfuhren im Jahr 2018 festgestellt, wie aus der im 192. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 2 hervorgeht. Diese Analyse ist durch die angefochtene Verordnung vollinhaltlich bestätigt worden (vgl. 169. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung).

159 Angesichts der oben in den Rn. 154 bis 156 angestellten Erwägungen ergibt sich aus den vorstehenden Feststellungen, dass die Kommission weder gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung verstoßen noch einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, als sie zu dem Schluss gekommen ist, dass die Maßnahmen der indonesischen Regierung als Einkommens- oder Preisstützung zum Nutzen der Biodieselhersteller eingestuft werden könnten.

160 Unbeschadet der oben in den Rn. 46 und 47 angeführten Rechtsprechung kann diese Schlussfolgerung nicht durch die Erwägungen im Bericht des WTO-Panels „China – Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Flat-rolled Electrical Steel from the United States“ (China – Ausgleichs- und Antidumpingzölle auf kornorientierten gewalzten Elektrostahl mit Ursprung in den Vereinigten Staaten), angenommen am 15. Juni 2012 (WT/DS 414/R), auf die sich die Klägerinnen berufen, in Frage gestellt werden. In jener Rechtssache hat das Panel die Auffassung vertreten, dass der Satz „irgendeine Form der … Preisstützung“ in Art. 1 Abs. 1.1 Buchst. a Ziff. 2 des Subventionsübereinkommens keine Tragweite habe, die groß genug sei, um Selbstbeschränkungsabkommen zur Einschränkung der Einfuhren von Stahl in die Vereinigten Staaten zu umfassen, die eine akzessorische preisliche Nebenwirkung in zufälliger Größenordnung haben könnten. Daher betraf dieser Streitfall keine Maßnahmen mit gleichem Ziel und von gleicher Art wie die in der angefochtenen Verordnung geprüften, insbesondere spezifische Ausfuhrbeschränkungen und eine *De-facto*-Festlegung der Preise über ein Unternehmen, das sich zu 100 % im Eigentum der indonesischen Regierung befindet.

161 Folglich ist der zweite Teil des dritten Klagegrundes zurückzuweisen.

Dritter Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung sowie offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass den indonesischen Herstellern ein Vorteil verschafft worden sei

162 Im Rahmen des dritten Teils des dritten Klagegrundes machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe durch die Feststellung des Vorliegens eines Vorteils und die Heranziehung falscher Referenzpreise für die Berechnung dieses Vorteils gegen Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung verstoßen.

163 Insoweit bestimmt Art. 3 der Grundverordnung, dass bei einer „finanziellen Beihilfe“ oder einer „Einkommens- oder Preisstützung“ durch eine Regierung von dem Vorliegen einer Subvention ausgegangen wird, wenn dadurch ein „Vorteil“ gewährt wird. Die Art. 6 und 7 der Verordnung erläutern die Methoden zur Berechnung des gewährten „Vorteils“. Bezüglich einer finanziellen Beihilfe oder einer Einkommens- oder Preisstützung in Form der Zurverfügungstellung von Waren durch eine Regierung bestimmt Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung im Wesentlichen, dass durch diese Bereitstellung ein Vorteil gewährt wird, wenn die Zurverfügungstellung zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt erfolgt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 195 und 196).

164 Art. 6 der Grundverordnung stellt Regeln auf, um je nach Art der betreffenden Maßnahme feststellen zu können, ob diese als ein „dem Empfänger erwachsender Vorteil“ zu betrachten ist. Nach diesen Regeln besteht ein Vorteil, wenn der Empfänger eine finanzielle Beihilfe erhalten hat, die es ihm ermöglicht, günstigere Bedingungen zu erlangen, als er auf dem Markt erlangen könnte. Was insbesondere die Zurverfügungstellung von Waren betrifft, sieht Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung vor, dass ein Vorteil nur besteht, wenn „die Zur-Verfügung-Stellung zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt … erfolgt“, wobei „[d]as angemessene Entgelt … in Bezug auf die herrschenden Marktbedingungen für die betreffende Ware oder Dienstleistung im Land der Zur-Verfügung-Stellung oder des Kaufs, einschließlich Preis, Qualität, Verfügbarkeit, Marktgängigkeit, Beförderung und sonstiger Kauf- oder Verkaufsbedingungen, bestimmt [wird].“ Aus diesem Wortlaut ergibt sich, dass die Feststellung des „Vorteils“ einen Vergleich erfordert und dass dieser Vergleich, da mit ihm die Angemessenheit des gezahlten Preises im Hinblick auf die normalen – grundsätzlich die im Land der Zurverfügungstellung geltenden – Marktbedingungen ermittelt werden soll, alle Kostenbestandteile berücksichtigen muss, die für den Empfänger durch die Entgegennahme der von der Regierung zur Verfügung gestellten Ware entstehen. Somit ergibt sich aus dieser Vorschrift, dass die von der Kommission zur Berechnung des Vorteils angewandte Methode geeignet sein muss, den Vorteil, der dem Empfänger tatsächlich entstanden ist, möglichst genau wiederzugeben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 208 bis 210).

165 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus den Erwägungsgründen 170 und 171 der angefochtenen Verordnung, dass die Kommission das Vorliegen eines Vorteils ermittelt hat, indem sie für den Vergleich die Free-on-Board (FOB)-Rohpalmöl-Ausfuhrpreise von Indonesien in die übrige Welt, wie sie in der indonesischen Ausfuhrstatistik aufgeführt waren, als Referenzpreise herangezogen und den dem Empfänger erwachsenden Vorteil als die Summe der Differenzen zwischen diesen pro Monat des Untersuchungszeitraums berechneten Referenzpreisen für Rohpalmöl und den für im Inland erworbenes Rohpalmöl gezahlten Preisen berechnet hat. Im Einzelnen hat die Kommission den Erwägungsgründen 199 bis 201 der vorläufigen Verordnung

zufolge den monatlichen Durchschnitt der FOB-Weltausfuhrpreise aus Indonesien im Untersuchungszeitraum berechnet und anschließend die von den indonesischen Biodieselherstellern gezahlten Inlandspreise für Rohpalmöl mit diesem Wert verglichen. Die Kommission hat die Auffassung vertreten, dass der Gesamtbetrag der Differenz die „Einsparungen" der indonesischen Biodieselhersteller darstelle, die Rohpalmöl auf dem indonesischen Inlandsmarkt kauften, verglichen mit dem Preis, den sie ohne Verzerrungen des indonesischen Markts gezahlt hätten, und dieser Betrag dem letztendlichen Vorteil entspreche, den die indonesischen Hersteller im Untersuchungszeitraum durch die indonesische Regierung erhielten.

166 Aus dieser Begründung geht erstens hervor, dass das Argument der Klägerinnen, wonach die Kommission zu Unrecht die internationalen Preise als Referenzpreise herangezogen habe, auf einer fehlerhaften Auslegung der vorläufigen und der angefochtenen Verordnung beruht und deshalb zurückzuweisen ist. Aus dem 198. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung und dem 182. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ergibt sich nämlich eindeutig, dass die Kommission nicht die internationalen Preise als Bezugspreise herangezogen hat, sondern die FOB-Ausfuhrpreise von Indonesien in die übrige Welt.

167 Zweitens ist das Vorbringen der Klägerinnen, mit dem die Schlussfolgerung der Kommission erschüttert werden soll, wonach die Rohpalmölpreise auf dem indonesischen Markt durch das Eingreifen der indonesischen Regierung verzerrt würden, bereits im Rahmen des ersten Teils dieses Klagegrundes zurückgewiesen worden. Folglich hat die Kommission ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler die Auffassung vertreten, dass für die Berechnung des dem Empfänger durch die Zurverfügungstellung von Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt erwachsenden Vorteils ein angemessener Referenzpreis zu ermitteln sei.

168 Drittens geht aus dem 198. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung hervor, dass die Kommission der Ansicht gewesen ist, die FOB-Rohpalmöl-Ausfuhrpreise von Indonesien in die übrige Welt seien ein geeigneter Bezugswert, da sie nach den Grundsätzen des freien Marktes festgelegt seien, die vorherrschenden Marktbedingungen in Indonesien widerspiegelten und nicht durch staatliche Eingriffe verzerrt würden, weshalb sie die bestmögliche Annäherung an den ohne Eingriffe der indonesischen Regierung zu erwartenden unverzerrten Inlandspreis seien. Gegenüber dieser Analyse machen die Klägerinnen geltend, dass der FOB-Ausfuhrpreis – selbst wenn unterstellt werde, dass die Rohpalmölpreise auf dem indonesischen Inlandsmarkt verzerrt seien – kein gültiger Referenzpreis sei, da er selbst durch die Ausfuhrbeschränkungen verzerrt werde. Die Klägerinnen haben dieses Argument in der mündlichen Verhandlung untermauert und hervorgehoben, dass ein Preis, der die Ausfuhrabgabe in Höhe von 50 USD pro Tonne enthalte, die per Definition nur für das ausgeführte Erzeugnis gezahlt werde, nicht als Bezugswert für einen unverzerrten Preis auf dem Inlandsmarkt herangezogen werden könne. Die Kommission habe in der Klagebeantwortung selbst anerkannt, dass die Differenz zwischen den Rohpalmöl-Inlandspreisen und den Rohpalmöl-Ausfuhrpreisen mehr oder weniger dem Betrag der Ausfuhrabgabe entspreche.

169 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Zunächst bedeutet der Umstand, dass die Auswirkungen der Ausfuhrabgabe im FOB-Rohpalmöl-Ausfuhrpreis ab Indonesien berücksichtigt werden, wie die Kommission in den Erwägungsgründen 173 und 181 der angefochtenen Verordnung klarstellt, nicht notwendigerweise, dass dieser Preis verzerrt ist. Da der Rohpalmölpreis auf dem Inlandsmarkt aufgrund einer Reihe von Maßnahmen, darunter die Ausfuhrsteuer und -abgabe sowie die Festlegung der Preise durch PTPN, niedriger als angemessen war, entsprach der

Rohpalmöl-Ausfuhrpreis, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, nach Entrichtung der Ausfuhrabgabe vielmehr dem Preis, den die Verkäufer bei der Ausfuhr anboten und die Käufer auf dem internationalen Markt zu zahlen bereit waren.

170 Sodann hat die Kommission im 173. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung erläutert, dass das Vorbringen der Klägerinnen von der Annahme ausgehe, dass die inländischen Preise für Rohpalmöl nicht künstlich niedrig, die Ausfuhrpreise wegen der Ausfuhrabgabe aber zu hoch seien. Das Argument der Klägerinnen beruht nämlich unstreitig auf einem Vergleich zwischen dem Preis auf dem Inlandsmarkt und dem FOB-Ausfuhrpreis. Die Kommission hat jedoch ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler nachgewiesen, dass Rohpalmöl als Ergebnis eines von der indonesischen Regierung geschnürten Maßnahmenpakets, von dem die Ausfuhrabgabe nur eine Komponente war, zu einem künstlich niedrigen Preis an Biodieselhersteller verkauft wurde. Folglich beruht das Argument der Klägerinnen auf einer falschen Annahme.

171 Schließlich ist die Ausfuhrabgabe zwar eine der Maßnahmen, die die Rohpalmöl-Lieferanten dazu veranlassen, auf dem Inlandsmarkt zu niedrigeren als den angemessenen Preisen zu verkaufen, macht den indonesischen FOB-Ausfuhrpreis deshalb aber noch lange nicht ungeeignet, als Referenzpreis für die Berechnung des Vorteils zu dienen.

172 Daher hat die Kommission ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler die Ansicht vertreten, dass dieser Preis im Einklang mit der in Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung festgelegten Regel und der oben in Rn. 164 angeführten Rechtsprechung geeignet sei, den Vorteil, der dem Empfänger tatsächlich entstanden ist, möglichst genau wiederzugeben.

173 In Anbetracht dieser Erwägungen ist der dritte Teil und damit der dritte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund: Die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen sowie gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i und Nr. 2 der Grundverordnung verstoßen, als sie das Vorliegen einer Subvention in Form eines direkten Transfers von Geldern festgestellt habe

174 Der vierte Klagegrund beruht auf zwei Teilen, die von der Kommission, unterstützt durch EBB, beanstandet werden.

Erster Teil des vierten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds als Subventionen eingestuft habe

175 Im Rahmen des ersten Teils machen die Klägerinnen geltend, die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds stellten keinen direkten Transfer von Geldern in Form einer Subvention, sondern eine Zahlung für den Kauf von Biodiesel dar.

176 Es sei darauf hingewiesen, dass gemäß Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i der Grundverordnung „eine Regierung im Ursprungs- oder Ausfuhrland eine finanzielle Beihilfe leistet“, wenn „eine Praktik der Regierung einen direkten Transfer von Geldern (z. B. Zuschüsse, Kredite und Kapitalzufuhren) … beinhaltet“.

177 Ziel von Art. 3 der Grundverordnung ist es, den Begriff einer die Einführung eines Ausgleichszolls rechtfertigenden Subvention einerseits und den Begriff „finanzielle Beihilfe“ andererseits so zu definieren, dass davon Maßnahmen einer Regierung ausgeschlossen sind, die nicht unter eine der in dieser Vorschrift aufgeführten Kategorien fallen (siehe oben, Rn. 99 und 100).

178 Aus Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i der Grundverordnung, insbesondere aus der Formulierung „eine Praktik der Regierung“, geht hervor, dass der direkte Transfer der Gelder der Regierung zurechenbar sein muss. Diese Vorschrift enthält jedoch keine Klarstellung hinsichtlich des Ursprungs der übertragenen Gelder. So schließt Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i der Grundverordnung in den Begriff „finanzielle Beihilfe“ eine „Praktik der Regierung“ ein, die einen direkten Transfer von Geldern beinhaltet, ohne Anforderungen hinsichtlich des Ursprungs dieser Gelder hinzuzufügen. Die Tatsache, dass der Ursprung der Gelder für die Einstufung einer Praktik der Regierung als „finanzielle Beihilfe der Regierung“ ohne Bedeutung ist, zeigt sich deutlich in dem in Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv zweiter Gedankenstrich genannten Fall, dass die Regierung eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben wie beispielsweise dem direkten Transfer von Geldern betraut oder dazu anweist, ohne klarzustellen, woher die verwendeten Gelder stammen müssen. Diesen Bestimmungen lässt sich entnehmen, dass der Begriff „finanzielle Beihilfe der Regierung“ alle Geldmittel umfasst, die die Regierung tatsächlich verwenden kann. Außerdem ist bei der Beurteilung, ob ein direkter Transfer von Geldern die Einführung eines Ausgleichszolls rechtfertigen kann, das Fehlen einer Gegenleistung oder einer gleichwertigen Gegenleistung seitens des Unternehmens, das ihn erhält, zu berücksichtigen.

179 Im vorliegenden Fall ergibt sich unbestritten aus den Erwägungsgründen 30 bis 33 der angefochtenen Verordnung, dass der Ölpalmenplantagenfonds eine öffentliche Körperschaft ist. Diese Körperschaft wird verwendet, um Ankäufe von Biodiesel durch die von staatlichen Einrichtungen benannten Stellen zu stützen, und hat eine Agentur, die Fondsverwaltungsagentur (im Folgenden: Verwaltungsagentur), mit der Erhebung von Ausfuhrabgaben auf die Ausfuhr von Palmölrohstoffen, die ihre Mittel darstellen, betraut (Erwägungsgründe 41 bis 43 der vorläufigen Verordnung).

180 Gemäß den Erwägungsgründen 45 bis 50 der vorläufigen Verordnung (auch nach dem 37. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung) lief das Verfahren, das von der Kommission als „direkter Transfer von Geldern“ eingestuft worden ist, folgendermaßen ab:

> „(45) Im Einzelnen bestimmt die Präsidialverordnung Nr. 26/2016 in Artikel 9 Absatz 1: ‚Der Generaldirektor der [Generaldirektion für neue erneuerbare Energien und Energieeinsparung] ernennt die Petrofuel Entity, die die Beschaffung von Biodiesel im Sinne des Artikels 4 im Rahmen der Finanzierung durch die [Verwaltungsagentur] unter Beachtung der Politik des Lenkungsausschusses der [Verwaltungsagentur] durchführt‘, und im Folgenden Artikel 9 Absatz 8: ‚Auf der Grundlage der Zustimmung des Ministers im Sinne des Absatzes 7 ernennt der Generaldirektor der [Generaldirektion für neue erneuerbare Energien und Energieeinsparung] im Namen des Ministers a) die Biodieselhersteller, die sich an der Beschaffung von Biodiesel beteiligen werden, und legt b) die Zuteilung der Biodieselmenge für jeden Biodieselhersteller fest‘. …
>
> (46) Die Biodieselhersteller, die sich zur Teilnahme entscheiden und denen gemäß dieser Verordnung ein Kontingent zugeteilt wurde, sind verpflichtet, die monatliche Biodieselmenge an die sogenannte ‚Petrofuel Entity‘ zu verkaufen. Bisher hat die indonesische Regierung die folgenden Unternehmen zu einer Petrofuel Entity ernannt:

(a) PT Pertamina (im Folgenden ‚Pertamina'), ein staatseigenes Öl- und Gasunternehmen, und

(b) PT AKR Corporindo Tbk (im Folgenden ‚AKR'), ein privates Öl- und Gasunternehmen.

(47) Der [Ölpalmenplantagenfonds] sieht einen speziellen Zahlungsmechanismus vor, bei dem Pertamina (und bei einigen kleinen Mengen auch AKR) den Diesel-Referenzpreis an die Biodieselhersteller zahlt (im Gegensatz zum tatsächlichen Biodieselpreis, der im [Untersuchungszeitraum] höher gewesen wäre), während die Verwaltungsagentur die Differenz zwischen diesem Diesel-Referenzpreis und dem Biodiesel-Referenzpreis aus dem [Ölpalmenplantagenfonds] an die Biodiesel-Hersteller zahlt.

(48) Der Referenzpreis für Diesel und Biodiesel wird vom Minister für Energie und Bodenschätze … wie folgt festgelegt:

(a) Der Diesel-Referenzpreis beruht auf den von Platts Singapore gemeldeten Ölpreisen … und den Herstellkosten für Diesel in Indonesien.

(b) … basiert der Biodiesel-Referenzpreis auf dem Inlandspreis für Rohpalmöl, zu dem die Umwandlungskosten addiert werden …

(49) Im Einzelnen stellt jeder Biodieselhersteller – einschließlich aller ausführenden Hersteller – Pertamina (bzw. AKR) die Menge an Biodiesel in Rechnung, die der Käufer im Rahmen der Beimischverpflichtung[, wonach die Marktteilnehmer für eine Reihe von Verwendungszwecken, wie beispielsweise den öffentlichen Verkehr, gesetzlich verpflichtet sind, eine Mischung aus Mineralöldiesel und Biodiesel zu verwenden, die mindestens 20 % Biodiesel enthält,] verwenden muss, und Pertamina (bzw. AKR) zahlt dem Hersteller den Diesel-Referenzpreis für diesen Zeitraum …

(50) Die Biodieselhersteller müssen der Verwaltungsagentur dann eine zusätzliche Rechnung über dasselbe Volumen zusammen mit einer Liste von Dokumenten zusenden, um die Preisdifferenz zwischen dem von Pertamina und AKR gezahlten Preis (basierend auf dem Diesel-Referenzpreis) und dem Referenzpreis für Biodiesel erstattet zu bekommen. Nach Erhalt der Rechnung und nach Überprüfung der darin enthaltenen Angaben zahlt die Verwaltungsagentur dem betreffenden Biodieselhersteller die Differenz zwischen dem Referenzpreis für Diesel (je nach Fall von Pertamina oder AKR bezahlt) und dem für diesen Zeitraum festgelegten Referenzpreis für Biodiesel."

181 Als Erstes machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds zu Unrecht als direkten Transfer von Geldern in Form einer Subvention und nicht als Zahlungen für den Verkauf von Biodiesel an die PT Pertamina (im Folgenden: Pertamina) eingestuft, da Pertamina, bei der es sich ebenfalls um eine öffentliche Körperschaft handle, Teil des indonesischen Staates und jedenfalls – mit der Verwaltungsagentur – Teil einer wirtschaftlichen Einheit sei.

182 Insoweit ist erstens zu beachten, dass Pertamina dem indonesischen Staat gehört, wie aus dem 46. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung hervorgeht. Abgesehen von der Tatsache, dass Pertamina und die Verwaltungsagentur dem indonesischen Staat gehören, machen die Klägerinnen jedoch keinen tatsächlichen oder rechtlichen Gesichtspunkt zur Stützung ihrer Behauptung geltend, dass diese Entitäten nach der Rechtsprechung, auf die sie sich berufen (Urteil vom 16. Februar 2012, Rat und Kommission/Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP,

C-191/09 P und C-200/09 P, EU:C:2012:78, Rn. 52 bis 55), innerhalb eines aus rechtlich selbstständigen Gesellschaften bestehenden Konzerns tätig sind, der auf diese Weise eine Gesamtheit von Tätigkeiten organisiert, die in anderen Fällen von einem auch rechtlich eine Einheit darstellenden Gebilde ausgeübt werden. Vielmehr steht fest, dass ein privates Unternehmen ohne Zugehörigkeit zum Staat, die PT AKR Corporindo Tbk (im Folgenden: AKR), die gleichen Aufgaben wie Pertamina wahrnimmt.

183 Zweitens handelt es sich – selbst wenn unterstellt wird, dass Pertamina entgegen den von der Kommission in den Erwägungsgründen 48 und 49 der angefochtenen Verordnung gezogenen Schlussfolgerungen eine öffentliche Körperschaft ist – um eine vom Ölpalmenplantagenfonds und von der Verwaltungsagentur getrennte Einheit, und nichts deutet darauf hin, dass Pertamina mit der Verwaltungsagentur und der indonesischen Regierung über „kombinierte Aktionen" mehrerer öffentlicher Körperschaften als ein und derselbe Käufer von Biodiesel auftrat, wie die Klägerinnen vortragen. Denn Pertamina war, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, keine von der Regierung lediglich mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraute Agentur, sondern ein Öl- und Gasunternehmen, das, wie aus dem 46. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung und dem 55. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgeht, die gleichen Aufgaben wie AKR – ein privates Öl- und Gasunternehmen – wahrnahm, was von den Klägerinnen nicht bestritten worden ist. Das in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument der Klägerinnen, wonach aus den von der Kommission vorgelegten Aktenstücken hervorgehe, dass Pertamina und AKR von der indonesischen Regierung ernannt worden seien, um Biodiesel zur Verfügung zu stellen, ist nicht geeignet, diese Schlussfolgerung zu entkräften.

184 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass, selbst wenn das Vorbringen der Klägerinnen, wonach Pertamina eine öffentliche Körperschaft sei, zuträfe, ein solcher Fehler seitens der Kommission die Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung nur rechtfertigen würde, wenn dadurch deren Rechtmäßigkeit in Frage gestellt würde, indem ihre gesamte Prüfung des Vorliegens einer Subvention entwertet wird (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 25. Oktober 2011, Transnational Company „Kazchrome" und ENRC Marketing/Rat, T-192/08, EU:T:2011:619, Rn. 119), was hier nicht der Fall ist.

185 Als Zweites bringen die Klägerinnen eine Reihe von Argumenten vor, mit denen nachgewiesen werden soll, dass, wenn Pertamina nach Ansicht des Gerichts weder eine öffentliche Körperschaft ist noch mit der indonesischen Regierung eine einzige wirtschaftliche Einheit bildet, mithin davon auszugehen ist, dass sie von der indonesischen Regierung im Sinne von Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung mit der Beschaffung von Biodiesel „betraut" oder dazu „angewiesen" worden ist.

186 Insoweit ist festzustellen, dass die Kommission nicht die von Pertamina getätigte Zahlung des Diesel-Referenzpreises für die Beschaffung von Biodiesel als „direkten Transfer von Geldern" angesehen hat, sondern die von der Verwaltungsagentur vorgenommene Auszahlung der Differenz zwischen dem Diesel-Referenzpreis und dem für diesen Zeitraum festgelegten Biodiesel-Referenzpreis an den betreffenden Biodieselhersteller. Daher ist Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung, der sich auf das Verhalten privater Einrichtungen bezieht (siehe oben, Rn. 96), nicht anwendbar.

187 Als Drittes machen die Klägerinnen geltend, es bestehe ein Vertragsverhältnis zwischen ihnen und dem Ölpalmenplantagenfonds, wonach dessen Zahlungen von der Lieferung von Biodiesel an Pertamina abhängig seien. Es handle sich um einen Kauf, für den nicht auch die Einheit, die die Bezahlung der Waren vornehme, in ihren Besitz gelangen müsse.

188 Hierzu hat die Kommission im 38. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung festgestellt, dass „die Auszahlungen des [Ölpalmenplantagenfonds] zugunsten der Biodieselhersteller nicht als Zahlungen im Rahmen eines Kaufvertrags zwischen der indonesischen Regierung und den Biodieselherstellern betrachtet werden können, sondern … einen direkten Transfer von Geldern darstellen“.

189 Aus dem Sachverhalt im vorliegenden Fall, der in den Erwägungsgründen 45 bis 50 der vorläufigen Verordnung und im 37. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung dargestellt ist (siehe oben, Rn. 180) und von den Klägerinnen nicht bestritten wird, geht hervor, dass die Verwaltungsagentur im Kontext des durch die Präsidialverordnung Nr. 26/2016 geschaffenen Systems nicht in die Transaktion zwischen den Biodieselherstellern einerseits und Pertamina und AKR andererseits eingriff. Es war nämlich der Generaldirektor der Generaldirektion für neue erneuerbare Energien und Energieeinsparung, der erstens die Entitäten bestimmte, die die Beschaffung von Biodiesel (unter Beachtung der Politik des Lenkungsausschusses der Verwaltungsagentur) durchführten, sowie zweitens im Namen des Ministers die Biodieselhersteller ernannte, die sich an der Beschaffung von Biodiesel beteiligten, und die Zuteilung der Biodieselmenge für jeden Hersteller festlegte. Der Referenzpreis für Diesel und Biodiesel wurde vom Minister für Energie und Bodenschätze festgelegt. Anschließend stellte jeder Hersteller Pertamina bzw. AKR die Menge an Biodiesel in Rechnung, die diese Unternehmen im Rahmen der Beimischverpflichtung verwenden mussten, und Letztere zahlten dem Hersteller den Diesel-Referenzpreis. Erst nach Abschluss dieser Transaktion sandten die Biodieselhersteller der Verwaltungsagentur eine zusätzliche Rechnung über dieselbe Menge an Biodiesel zu, um die Preisdifferenz zwischen dem Diesel-Referenzpreis und dem Referenzpreis für Biodiesel bezahlt zu bekommen, zusammen mit einer Kopie des Beschlusses der Generaldirektion für neue erneuerbare Energien und Energieeinsparung, dass sie an der Beschaffung von Biodiesel und der jeweiligen Mengenzuteilung von Biodiesel teilnehmen durften, einer Kopie des mit Pertamina bzw. AKR geschlossenen Vertrags über die Beschaffung von Biodiesel, einer von Pertamina bzw. AKR und dem betreffenden Biodieselhersteller unterzeichneten, von der indonesischen Regierung abgenommenen Bescheinigung, die Informationen über den Lieferort, die Menge und Art des Biodiesels sowie den Betrag der Transportgebühren enthielt, sowie einer Kopie der Vereinbarung zwischen der Verwaltungsagentur und dem betreffenden Biodieselhersteller.

190 Außerdem hat die Kommission in den Erwägungsgründen 67 und 69 der angefochtenen Verordnung ferner die Ansicht vertreten – und auch diesem Punkt sind die Klägerinnen nicht entgegengetreten –, dass der Referenzpreis für Biodiesel, der an unabhängige Anbieter gezahlt werde, nicht die Nachfrage und das Angebot unter normalen Marktbedingungen ohne staatliche Intervention widerspiegle, und dass die von der indonesischen Regierung berechneten Umwandlungskosten als Teil der Formel zur Berechnung des Biodieselreferenzpreises überhöht seien. Die Kommission hat aus dieser Situation im 68. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung abgeleitet, dass die Preise für Biodiesel in Indonesien ohne diese Zahlungen niedriger wären. Die von der Verwaltungsagentur an die Biodieselhersteller geleisteten Zahlungen seien, da sie auf der Grundlage eines Referenzpreises für Biodiesel berechnet würden, der sich nicht aus normalen Marktbedingungen ergebe, nicht als ein Preiszuschlag anzusehen, den die Hersteller als Gegenleistung für ihre Lieferungen an Pertamina bzw. AKR verlangen könnten.

191 Auf der Grundlage dieser tatsächlichen Gesichtspunkte hat die Kommission angesichts des ihr zuerkannten weiten Ermessens hinsichtlich der Feststellung des Vorliegens einer finanziellen Beihilfe im Sinne von Art. 3 Nr. 1 der Grundverordnung und im Einklang mit der oben in Rn. 95 angeführten Rechtsprechung ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler im 37. Erwägungsgrund

der angefochtenen Verordnung die Ansicht vertreten, dass die vom Ölpalmenplantagenfonds ausgezahlten Mittel „daher nicht Bestandteil eines gegenseitigen Vertrags (beispielsweise über den Kauf von Biodiesel seitens der Regierung gegen Zahlung eines Preises) [seien]“. Aus der Sachverhaltsdarstellung geht nämlich weder hervor, dass der Ölpalmenplantagenfonds in die Transaktion zwischen den Biodieselherstellern und der „Petrofuel Entity“ in Form von Pertamina und AKR eingriff, noch, dass dieser Fonds irgendeine Gegenleistung für die von ihm geleisteten Zahlungen erhielt. Daher lässt die Art der Transaktion nicht den Schluss zu, dass die Zahlungen des Fonds Teil eines Schemas gegenseitiger Verpflichtungen waren.

192 In diesem Zusammenhang geht das Argument der Klägerinnen, wonach der Begriff der an Bedingungen geknüpften Subventionen eng auszulegen sei, ins Leere.

193 Demnach ist der erste Teil des vierten Klagegrundes insgesamt zurückzuweisen.

Zweiter Teil des vierten Klagegrundes: Die Kommission habe gegen Art. 3 Nr. 2 der Grundverordnung verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie das Vorliegen eines Vorteils festgestellt habe

194 Im Rahmen des zweiten Teils beanstanden die Klägerinnen die Schlussfolgerung der Kommission, wonach die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds einen Vorteil darstellen.

195 Im Rahmen ihrer ersten Rüge tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe sich auf ein offensichtlich falsches kontrafaktisches Szenario gestützt, als sie festgestellt habe, dass die Biodieselhersteller ihr Erzeugnis ohne den Ölpalmenplantagenfonds und seine Zahlungen nicht auf dem indonesischen Markt hätten verkaufen können und die Preise für Biodiesel niedriger wären. Der Ölpalmenplantagenfonds und die Beimischungsvorgabe seien zwei verschiedene juristische Werkzeuge mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Ohne Ersteren würde Letztere trotzdem bestehen, und die Hersteller von Kraftstoffmischungen wären zur Beschaffung von Biodiesel verpflichtet, um die Beimischungsvorgabe zu erfüllen.

196 Wie vorstehend in Rn. 163 ausgeführt, bestimmt Art. 3 der Grundverordnung, dass von dem Vorliegen einer Subvention ausgegangen wird, wenn eine Regierung „finanzielle Beihilfe“ leistet und wenn dadurch ein „Vorteil“ gewährt wird. Die Art. 6 und 7 der Verordnung erläutern die Methoden zur Berechnung des „gewährten Vorteils“. Nach der Rechtsprechung wird dem Empfänger ein Vorteil gewährt, wenn sich dieser in einer günstigeren Lage befindet, als er sich ohne die Subventionsregelung befunden hätte. Außerdem ergibt sich aus Art. 3 Nrn. 1 und 2 der Grundverordnung, dass von dem Vorliegen einer Subvention zugunsten eines Herstellers nur ausgegangen wird, wenn eine finanzielle Beihilfe der Regierung diesem Hersteller tatsächlich einen Vorteil verschafft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 195 und 210).

197 Im vorliegenden Fall ist die Kommission im 65. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung zu dem Schluss gekommen, dass das korrekte kontrafaktische Szenario nicht eines sei, in dem es keinen Ölpalmenplantagenfonds gebe und die Hersteller von Kraftstoffmischungen den Referenzpreis für Biodiesel zahlen würden. Nach Auffassung der Kommission hätten die Hersteller von Kraftstoffmischungen ohne die Beimischungsvorgabe, ohne den Ölpalmenplantagenfonds und ohne seine Zahlungen keinen Anreiz, überhaupt Biodiesel zu kaufen, und die Biodieselhersteller erhielten nicht die zusätzlichen Mittel, die der Differenz zwischen dem Referenzpreis für Diesel und dem von der indonesischen Regierung festgesetzten

Referenzpreis für Biodiesel entsprächen. Die Kommission ist, worauf oben in Rn. 190 hingewiesen worden ist, ferner davon ausgegangen, dass der Referenzpreis für Biodiesel, der an unabhängige Anbieter gezahlt werde, überhöht sei.

198 Aus der vorläufigen Verordnung geht hervor, dass die Beimischungsvorgabe durch die Verordnung 12/2015 des Ministeriums für Energie und Bodenschätze implementiert worden ist (189. Erwägungsgrund). Ebenfalls im Jahr 2015 wurde der Biodieselsubventionsfonds, der Teil des Ölpalmenplantagenfonds ist, durch die Präsidialverordnung Nr. 61/2015 eingerichtet (40. Erwägungsgrund) und die Verwaltungsagentur mit der Erhebung von Ausfuhrabgaben auf die Ausfuhr von Palmölrohstoffen betraut, die die Mittel des Ölpalmenplantagenfonds darstellten (Erwägungsgründe 41 und 42). Durch dieselbe Vorschrift (Art. 1 Abs. 4 der Präsidialverordnung Nr. 61/2015) ermächtigte die indonesische Regierung die Verwaltungsagentur, über Abgaben und Steuern für die Ausfuhr von Rohpalmöl und Rohpalmölderivate zu verfügen, und führte eine Verpflichtung zur Beschaffung und Verwendung von Biodiesel ein (60. Erwägungsgrund). Die Gelder zur Zahlung der Differenz zwischen dem Referenzpreis für Diesel und dem für Biodiesel an die Biodieselhersteller stammten aus den der Verwaltungsagentur auf diese Weise zugeteilten Mitteln.

199 Es zeigt sich, dass die Umsetzung der Beimischungsvorgabe in dem von der indonesischen Regierung entwickelten System von der Finanzierung durch die Verwaltungsagentur abhing. Es handelt sich um eine komplexe Regelung, die von der indonesischen Regierung mit dem Ziel eingeführt worden ist, den Kauf von Biodiesel durch von Regierungsbehörden benannte Einrichtungen zu unterstützen, wie aus den Präsidialverordnungen Nrn. 24/2016 und 26/2016 hervorgeht (44. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung). Das Szenario der Existenz der Beimischungsvorgabe ohne die Finanzierung durch die Verwaltungsagentur ist somit rein hypothetisch, und der Kommission kann nicht vorgeworfen werden, ihre Analyse nicht darauf gestützt zu haben.

200 Daher hat die Kommission die Regelung ohne einen offensichtlichen Beurteilungsfehler im Sinne der oben in den Rn. 24 und 25 angeführten Rechtsprechung, die auch für die Feststellung des Vorliegens eines dem Empfänger einer Subvention gewährten Vorteils gilt, als Einheit angesehen und ist im 71. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung zu dem Schluss gekommen, dass sich die Biodieselhersteller aufgrund ihrer Existenz in einer besseren Lage befänden, als sie andernfalls wären, und ihnen somit ein Vorteil verschafft werde.

201 Außerdem sind die Klägerinnen der Feststellung der Kommission, dass die Umwandlungskosten als Teil der Formel zur Berechnung des Biodieselreferenzpreises in dieser Regelung überhöht seien (oben, Rn. 197), nicht entgegengetreten. Daher spiegelt der von der Verwaltungsagentur bei der Bestimmung der Höhe ihrer Zahlungen an die Biodieselhersteller berücksichtigte Biodieselreferenzpreis, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, nicht den Preis unter Marktbedingungen wider. Die Kommission konnte daraus ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler ableiten, dass die Empfänger durch diese finanzielle Beihilfe der Regierung auch in dem von den Klägerinnen vorgeschlagenen kontrafaktischen Szenario besser gestellt waren als ohne die Beihilfe.

202 Folglich ist die erste Rüge der Klägerinnen zurückzuweisen.

203 Im Rahmen ihrer zweiten Rüge machen die Klägerinnen geltend, der Vorteil sei – selbst wenn seine Gewährung unterstellt werde -vollständig an die Hersteller von Kraftstoffmischungen, Pertamina und AKR weitergegeben worden. Das OPPF-Programm sei, so die Klägerinnen,

entwickelt worden, um die Hersteller von Kraftstoffmischungen bei ihrer Beschaffung von Biodiesel zu unterstützen und zu gewährleisten, dass sie für dieses Erzeugnis einen Preis unterhalb des Referenzpreises des Marktes zahlen müssten, und nicht, um die Biodieselhersteller zu begünstigen.

204 Insoweit ist festzustellen, dass das Vorbringen der Klägerinnen, mit dem das Vorliegen einer ihnen einen Vorteil verschaffenden finanziellen Beihilfe bestritten werden soll, zurückgewiesen worden ist (oben, Rn. 181 bis 192 und 195 bis 201). Auch steht fest, dass die in Rede stehenden Zahlungen, die der Differenz zwischen dem Referenzpreis für Diesel und dem für Biodiesel entsprechen, von der Verwaltungsagentur an die Biodieselhersteller, darunter die Klägerinnen, geleistet worden sind. Die Klägerinnen bringen keine ausreichenden Beweise bei, die darauf schließen lassen, dass ein Teil dieser Gelder oder des aus ihrer Auszahlung gezogenen Vorteils an AKR und Pertamina transferiert worden ist. Ein solcher Beweis ist jedoch erforderlich, um nachzuweisen, dass ein Unionsorgan einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, der geeignet ist, die Nichtigerklärung eines Rechtsakts zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2014, Gold East Paper und Gold Huasheng Paper/Rat, T-444/11, EU:T:2014:773, Rn. 62). Die Tatsache, dass die von der indonesischen Regierung eingeführte Regelung möglicherweise auch AKR und Pertamina zugutegekommen ist, bedeutet nicht, dass der den Empfängern gewährte Vorteil an diese Unternehmen weitergegeben worden ist. Außerdem schließt dieser Umstand – selbst wenn unterstellt wird, dass die Hersteller von Kraftstoffmischungen von günstigen Bedingungen für den Kauf von Biodiesel profitiert haben, als sie diesen zum Referenzpreis für Diesel und nicht zum Referenzpreis für Biodiesel erworben haben – nicht aus, dass die Biodieselhersteller im Rahmen derselben Regelung einen anderen, sich aus den Zahlungen der Verwaltungsagentur ergebenden Vorteil erhalten haben.

205 Nach alledem ist die zweite Rüge und somit der zweite Teil des vierten Klagegrundes insgesamt zurückzuweisen.

206 Da die Ausführungen im Rahmen des vierten Klagegrundes insgesamt zurückgewiesen worden sind, ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Die Kommission habe bei der Berechnung der Höhe des aus dem OPPF-Programm erwachsenden Vorteils gegen Art. 7 der Grundverordnung verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen

207 Das Vorbringen der Klägerinnen im Rahmen des fünften Klagegrundes lässt sich in zwei Rügen unterteilen. Die erste Rüge betrifft den offensichtlichen Beurteilungsfehler, den die Kommission bei der Berechnung der Höhe des aus dem OPPF-Programm erwachsenden Vorteils dadurch begangen haben soll, dass sie die an den Ölpalmenplantagenfonds entrichteten Ausfuhrabgaben und die Transportkosten nicht vom Subventionsbetrag abgezogen hat. Die zweite Rüge wird aus dem offensichtlichen Beurteilungsfehler hergeleitet, den die Kommission bei derselben Berechnung dadurch begangen haben soll, dass sie die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds auf den Gesamtumsatz mit Biodiesel verteilt hat.

208 Die Kommission, unterstützt durch EBB, tritt diesem Klagegrund entgegen.

Zum fehlenden Abzug der Ausfuhrabgaben und der Transportkosten vom Subventionsbetrag

209 Art. 7 Abs. 1 der Grundverordnung bestimmt Folgendes:

„… Bei der Bestimmung der Höhe [der anfechtbaren Subvention] kann Folgendes von der Gesamthöhe der Subvention abgezogen werden:

a) Antragsgebühren oder andere Kosten, die getragen werden mussten, um die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu erfüllen oder in den Genuss der Subvention zu gelangen;

b) Ausfuhrsteuern, Zölle oder andere Abgaben, die auf die in die Union ausgeführte Ware erhoben wurden, um die Subvention auszugleichen.

Beantragt eine interessierte Partei einen Abzug, so obliegt ihr der Nachweis, dass dieser Antrag berechtigt ist.“

210 Einleitend ist hervorzuheben, dass die Kommission, wie aus Art. 7 Abs. 1 der Grundverordnung, insbesondere aus der Formulierung „kann abgezogen werden“, eindeutig hervorgeht, im Einklang mit der oben in Rn. 24 angeführten Rechtsprechung bei der Anwendung dieser Vorschrift über ein weites Ermessen verfügt. Der Abzug der in der Vorschrift aufgeführten Beträge von der Höhe der anfechtbaren Subvention setzt voraus, dass die interessierte Partei nachweist, dass ihr Antrag auf Abzug berechtigt ist. Wird dieser Nachweis erbracht, muss die Kommission den beantragten Abzug vornehmen.

211 Als Erstes tragen die Klägerinnen vor, die Kommission hätte die an den Ölpalmenplantagenfonds entrichteten Ausfuhrabgaben von der Höhe der anfechtbaren Subvention abziehen müssen, da diese Abgaben von anderer Art seien als gewöhnliche Steuern und als Teil der Wertschöpfungskette der Biodieselbranche mit dieser zusammenhingen.

212 Festzustellen ist, dass von den Klägerinnen entsprechend der ihnen gemäß Art. 7 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Grundverordnung und der oben in Rn. 204 angeführten Rechtsprechung obliegenden Beweislast keinerlei Nachweis dafür beigebracht worden ist, dass mit den fraglichen Ausfuhrabgaben die Subvention ausgeglichen werden sollte. Aus dem 89. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung geht vielmehr eindeutig – von den Klägerinnen unbestritten – hervor, dass die Ausfuhrabgabe nicht lediglich Biodiesel, sondern „Rohpalmöl und die nachgelagerten Erzeugnisse“, darunter Biodiesel, betrifft. Die Klägerinnen erläutern nicht, inwiefern eine Ausfuhrabgabe, die mehrere Erzeugnisse betrifft, speziell dazu bestimmt sein soll, die Subvention auszugleichen, in deren Genuss eines dieser Erzeugnisse kommt. Außerdem genügt die Tatsache, dass diese Abgaben den Ölpalmenplantagenfonds finanzieren und in die Biodiesel-Wertschöpfungskette gelangen, nicht für den Nachweis, dass mit ihnen die Subvention ausgeglichen werden sollte und sich die Kommission folglich in der Tragweite von Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung geirrt bzw. ihre Analyse offensichtlich fehlerhaft durchgeführt hat.

213 Daher ist dieses Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

214 Als Zweites tragen die Klägerinnen vor, die Transportkosten hätten im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung getragen werden müssen, um Biodiesel zu liefern und damit die Zahlung seitens des Ölpalmenplantagenfonds zu erhalten, und deshalb von der Höhe der anfechtbaren Subvention abgezogen werden müssen. Die Kommission habe sich zu Unrecht auf

ihre Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen in Ausgleichszolluntersuchungen (ABl. 1998, C 394, S. 6, im Folgenden: Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen), ein unverbindliches Dokument, gestützt, um die Transportkosten als an Privatunternehmen gezahlte nichtobligatorische Kosten nicht abziehen zu müssen.

215 Insoweit ist festzuhalten, dass mit den Leitlinien unter Beachtung des höherrangingen Rechts die Kriterien präzisiert werden sollen, die die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens im Rahmen der Berechnung der Höhe anfechtbarer Subventionen anzuwenden gedenkt (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 15. März 2006, Daiichi Pharmaceutical/Kommission, T-26/02, EU:T:2006:75, Rn. 49). Folglich darf die Kommission bei der Verabschiedung der Leitlinien nicht vom höherrangingen Recht, dessen Anwendungskriterien sie präzisiert, abweichen.

216 Außerdem hat das fragliche Organ nach der Rechtsprechung dadurch, dass es Verhaltensnormen, die Außenwirkungen entfalten sollen, wie es bei den Leitlinien der Fall ist, die Wirtschaftsteilnehmer betreffen, erlassen und durch ihre Veröffentlichung angekündigt hat, dass es sie von nun an auf die von diesen Normen erfassten Fälle anwenden werde, die Ausübung seines Ermessens beschränkt und kann nicht von diesen Normen abweichen, ohne dass seine Entscheidungen gegebenenfalls wegen eines Verstoßes gegen allgemeine Rechtsgrundsätze wie die der Gleichbehandlung oder des Vertrauensschutzes für nichtig erklärt würden. Daher ist nicht auszuschließen, dass derartige Verhaltensnormen mit allgemeiner Geltung unter bestimmten Voraussetzungen und je nach ihrem Inhalt Rechtswirkungen entfalten können (vgl. entsprechend Urteil vom 28. Juni 2005, Dansk Rørindustri u. a./Kommission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P bis C-208/02 P und C-213/02 P, EU:C:2005:408, Rn. 210 und 211).

217 Die Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen sehen unter der Überschrift „G. Abzug bestimmter Beträge von den Subventionen“ vor, dass „[n]ormalerweise … nur Kosten oder Gebühren abgezogen werden [können], die dem Staat im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt werden“, dass „[s]olche Zahlungen … nachweislich eine Voraussetzung für die Subventionsgewährung sein [müssen]“ und dass „[d]emnach … Zahlungen an Privatleute wie beispielsweise Rechtsanwälte, Buchhalter usw., die für die Beantragung der Subventionen eingeschaltet werden, nicht abzugsfähig [sind]“.

218 Diese Klarstellungen sind mit dem höherrangigen Recht, das sie erläutern sollen, vereinbar. Erstens steht die Klarstellung, dass die abziehbaren Kosten oder Gebühren nachweislich „eine Voraussetzung für die Subventionsgewährung sein [müssen]“, mit der in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung vorgesehenen Voraussetzung im Einklang, nämlich dass die abziehbaren Kosten oder Gebühren „getragen werden mussten“, um in den Genuss der Subvention gelangen zu können. Zweitens ist auch die Klarstellung, dass „[n]ormalerweise … nur Kosten oder Gebühren abgezogen werden [können], die dem Staat im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt werden“, mit dieser Vorschrift vereinbar. Unter Berücksichtigung des ihr nach der oben in Rn. 24 angeführten Rechtsprechung in diesem Bereich zustehenden weiten Ermessens hat die Kommission die abziehbaren Gebühren und Kosten entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen nicht zu Unrecht beschränkt, als sie mit den Leitlinien klargestellt hat, dass es sich bei den in Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung erwähnten „Antragsgebühren oder andere[n] Kosten, die getragen werden mussten, um die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu erfüllen“, um solche handle, „die dem Staat im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt werden“.

219 Folglich hat die Kommission die Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen in den Erwägungsgründen 87 bis 92 der angefochtenen Verordnung zu Recht auf den Antrag auf Abzug der Transportkosten angewandt.

220 Im vorliegenden Fall machen die Klägerinnen aber erstens nicht geltend, die Transportgebühren für die Lieferung von Biodiesel seien der indonesischen Regierung im Untersuchungszeitraum direkt gezahlt worden. Zweitens kann ihrem Argument, das daraus hergeleitet wird, dass die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds von der Lieferung von Biodiesel abhingen und die dazugehörigen Transportgebühren daher im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Grundverordnung „getragen werden mussten, um die Voraussetzungen für die Subventionsgewährung zu erfüllen“, nicht gefolgt werden. Diese Gebühren hingen nämlich ausschließlich mit der Erfüllung des Kaufvertrags zwischen den Klägerinnen und Pertamina bzw. AKR zusammen. Die Tatsache, dass Biodieselhersteller, um Zahlungen der Verwaltungsagentur zu erhalten, ihrer Rechnung eine Reihe von Belegen, einschließlich Informationen über den Lieferort, die Menge und Art des gelieferten Biodiesels sowie den Betrag der Transportgebühren beifügen mussten, bedeutet nicht, dass diese Gebühren eine „Voraussetzung für die Subventionsgewährung“ im Sinne der Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen waren, und entkräftet die vorstehende Schlussfolgerung nicht.

221 Demnach ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

Zur Verteilung des Subventionsbetrags auf den Gesamtumsatz mit Biodiesel

222 Art. 7 Abs. 2 der Grundverordnung bestimmt: „Wird die Subvention nicht nach Maßgabe der hergestellten, produzierten, ausgeführten oder beförderten Menge gewährt, so wird die Höhe der anfechtbaren Subvention bestimmt, indem der Gesamtwert der Subvention in angemessener Weise der während des untersuchten Subventionierungszeitraums produzierten, verkauften oder ausgeführten Menge der betreffenden Waren zugerechnet wird.“

223 Aus den Bestimmungen unter dem Titel „b) Angemessener Nenner für die Verteilung des Subventionsbetrags“, der selbst unter dem Titel „F. Untersuchungszeitraum für die Berechnung der Subventionen – Verausgabung versus Periodisierung“ der Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen zu finden ist, geht Folgendes hervor: „ii) Bei den [anderen als Ausfuhrsubventionen] sollten normalerweise die Gesamtverkäufe (Inlands- und Exportverkäufe) als Nenner zugrunde gelegt werden, da diese Subventionen sowohl den Inlands- als auch den Exportverkäufen zugute kommen“.

224 Im vorliegenden Fall hat die Kommission die Subventionsbeträge im 81. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung, bestätigt im 100. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, dem gesamten Umsatz zugerechnet, den die ausführenden Hersteller während des Untersuchungszeitraums mit dem Verkauf von Biodiesel erzielt hatten, wobei dieser Umsatz Inlands- und Exportverkäufe einschloss.

225 Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe einen offensichtlichen Fehler begangen, indem sie die Beträge der vom Ölpalmenplantagenfonds erhaltenen Zahlungen auf den gesamten Umsatz aus ihrem Verkauf von Biodiesel verteilt habe. Diese Beträge hätten ihrer Auffassung nach ausschließlich den Verkäufen von Biodiesel auf dem indonesischen Inlandsmarkt – bei denen es sich um die einzigen Verkäufe handle, die den Erhalt der Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds rechtfertigten – zugerechnet werden müssen.

226 Da die Subventionen nicht nach Maßgabe der hergestellten, produzierten, ausgeführten oder beförderten Menge gewährt werden, ist die Kommission jedoch erstens ihrer Verpflichtung gemäß Art. 7 Abs. 2 der Grundverordnung nachgekommen, als sie die Subventionsbeträge dem gesamten Umsatz zugerechnet hat, der während des Untersuchungszeitraums mit dem Verkauf des betreffenden Erzeugnisses, nämlich Biodiesel, erzielt worden war. Im vorliegenden Fall sind die fraglichen Subventionen keine Ausfuhrsubventionen, weshalb die Kommission zweitens auch im Einklang mit den Leitlinien für die Berechnung der Höhe von Subventionen gehandelt hat, als sie die Gesamtverkäufe (Inlands- und Exportverkäufe) dieses Erzeugnisses als Nenner zugrunde gelegt hat. Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, beschränkten die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds nicht die Auswirkungen dieser Subventionen auf dem indonesischen Inlandsmarkt, sondern stellten eine Unterstützung der Biodieselhersteller dar und konnten diesen auch einen Vorteil bei den Exportverkäufen verschaffen. Das von den Klägerinnen in ihren Schriftsätzen und in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Argument, wonach, wenn der Grundsatz anzuwenden wäre, dass Geld ein fungibles Gut ist, der Vorteil auf alle Verkäufe verteilt werden müsste, ist nicht geeignet, diese Schlussfolgerung zu entkräften, sondern bestätigt sie vielmehr. Ein solches Argument bedeutet nämlich nichts anderes als das Eingeständnis, dass die Verteilung auf einer breiteren Grundlage als lediglich dem Verkauf von Biodiesel auf dem Inlandsmarkt erfolgen müsste.

227 Folglich ist der Ansatz, der darin besteht, den Gesamtumsatz mit dem Verkauf von Biodiesel zu berücksichtigen, angemessen und erscheint somit nicht offensichtlich falsch.

228 Darüber hinaus tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe ihre Begründungspflicht verletzt, als sie in der angefochtenen Verordnung nicht auf ihr Argument eingegangen sei, wonach der Subventionsbetrag auf ihren gesamten Umsatz hätte verteilt werden müssen.

229 Nach ständiger Rechtsprechung braucht die Kommission nicht auf alle Argumente einzugehen, die die Betroffenen vor ihr geltend gemacht haben, sondern es reicht aus, wenn sie die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführt, denen in der Systematik der Entscheidung eine wesentliche Bedeutung zukommt (Urteil vom 6. März 2003, Westdeutsche Landesbank Girozentrale und Land Nordrhein-Westfalen/Kommission, T-228/99 und T-233/99, EU:T:2003:57, Rn. 280). Daher braucht die Kommission in der Begründung der vorläufigen oder endgültigen Verordnung nicht auf alle tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte einzugehen, die von den Beteiligten während des Verwaltungsverfahrens vorgetragen worden sind (vgl. entsprechend Urteil vom 25. Oktober 2011, Transnational Company „Kazchrome“ und ENRC Marketing/Rat, T-192/08, EU:T:2011:619, Rn. 256 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im Übrigen ist die Kommission nicht verpflichtet, in der Verordnung zur Einführung eines endgültigen Ausgleichszolls die Nichtberücksichtigung der einzelnen Argumente, die von den Parteien im Verwaltungsverfahren vorgebracht wurden, besonders zu begründen. Es genügt, dass diese Verordnung eine klare Begründung der berücksichtigten Hauptgesichtspunkte enthält, sofern die Begründung verständlich machen kann, warum die Kommission die einschlägigen Argumente, die von den Parteien unter diesem Aspekt im Verwaltungsverfahren geltend gemacht wurden, unberücksichtigt gelassen hat (vgl. entsprechend Urteil vom 1. Juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/Rat, T-442/12, EU:T:2017:372, Rn. 90).

230 Wenn die Beteiligten in einem Antisubventionsfall während des Verwaltungsverfahrens darauf bestehen, Antworten oder weitere Ausführungen zu den wesentlichen Modalitäten der von den Organen vorgenommenen Berechnungen zu erhalten, ist es jedoch von umso größerer Bedeutung, dass die Organe ihre Entscheidung in einer Weise begründen, die die Betroffenen in die Lage versetzt, diese Berechnungen nachzuvollziehen (vgl. entsprechend Urteil vom

11. Juli 2017, Viraj Profiles/Rat, T-67/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2017:481, Rn. 127). Außerdem muss die Begründung eines Rechtsakts in diesem Akt selbst enthalten sein und darf, falls keine außergewöhnlichen Umstände vorliegen, nicht erst später, wenn der Akt bereits Gegenstand einer Klage vor dem Unionsrichter ist, schriftlich oder mündlich nachgeholt werden (Urteil vom 1. Juni 2017, Changmao Biochemical Engineering/Rat, T-442/12, EU:T:2017:372, Rn. 91).

231 Im vorliegenden Fall hat eine der Klägerinnen während des Verwaltungsverfahrens unstreitig hilfsweise geltend gemacht, dass der Subventionsbetrag auf ihren gesamten Umsatz unter Einbeziehung sowohl von Biodiesel als auch der anderen Erzeugnisse verteilt werden müsse und in der angefochtenen Verordnung nicht ausdrücklich auf dieses Argument eingegangen werde. Aus dem 81. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung, deren Analyse durch die angefochtene Verordnung bestätigt worden ist, geht jedoch eindeutig hervor, dass die Verteilung gemäß Art. 7 Abs. 2 der Grundverordnung erfolgt ist, wonach der Gesamtwert der Subvention der produzierten, verkauften oder ausgeführten Menge der „betreffenden Waren“, bei denen es sich im vorliegenden Fall um Biodiesel handelt, zugerechnet wird.

232 Es wird deutlich, dass diese Begründung im Einklang mit der oben in Rn. 229 angeführten Rechtsprechung verständlich machen kann, warum die Kommission die Argumente, die von den Parteien unter diesem Aspekt im Verwaltungsverfahren geltend gemacht wurden, unberücksichtigt gelassen hat.

233 Außerdem geht die Methode zur Verteilung des Subventionsbetrags rechtlich hinreichend aus dem 100. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung und dem 81. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung hervor, was es den Klägerinnen ermöglicht hat, sich über die Gründe für die erlassene Maßnahme zu unterrichten, damit sie ihre Rechte verteidigen können, und dem Unionsrichter, seine Kontrollaufgabe wahrzunehmen, wie oben aus den Rn. 225 ff. hervorgeht. Folglich ist dieses Argument entsprechend der oben in Rn. 141 angeführten Rechtsprechung zurückzuweisen.

234 Daher ist die von den Klägerinnen erhobene Rüge einer Verletzung der Begründungspflicht zurückzuweisen.

235 Da die Ausführungen im Rahmen des fünften Klagegrundes insgesamt zurückgewiesen worden sind, ist dieser Klagegrund zurückzuweisen.

Sechster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 8 der Grundverordnung bei der Feststellung, dass eine bedeutende Schädigung drohe

236 Im Rahmen des sechsten Klagegrundes machen die Klägerinnen geltend, die Kommission habe gegen Art. 8 Abs. 1 und 8 der Grundverordnung verstoßen, da sie festgestellt habe, dass eine bedeutende Schädigung drohe, ohne bestimmte in Art. 8 Abs. 8 der Grundverordnung genannte Faktoren zu prüfen und ohne sämtliche vorgelegten Beweise zu berücksichtigen.

237 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in den Erwägungsgründen 319 und 320 der angefochtenen Verordnung festgestellt, dass der Wirtschaftszweig der Union im Untersuchungszeitraum keine bedeutende Schädigung erlitten habe, auch wenn dieser Wirtschaftszweig nicht robust sei. Sie hat jedoch die Auffassung vertreten, dass im vorliegenden Fall eine bedeutende Schädigung des genannten Wirtschaftszweigs drohe.

238 Einleitend ist insoweit darauf hinzuweisen, dass Art. 2 Buchst. d der Grundverordnung den Begriff „Schädigung“ so definiert, dass dieser, sofern nichts anderes bestimmt ist, u. a. bedeutet, dass ein Wirtschaftszweig der Union bedeutend geschädigt wird oder geschädigt zu werden droht, und dass er für die Auslegung des Begriffs auf Art. 8 verweist.

239 In Art. 8 Abs. 1 der Grundverordnung ist die Feststellung einer Schädigung geregelt. Diese erfordert eine objektive Prüfung des Volumens der subventionierten Einfuhren und ihrer Auswirkungen auf die Preise gleichartiger Waren auf dem Markt der Union einerseits und der Auswirkungen dieser Einfuhren auf den Wirtschaftszweig der Union andererseits.

240 In Art. 8 Abs. 8 der Grundverordnung ist die „Feststellung, dass eine bedeutende Schädigung droht“, geregelt. Es wird klargestellt, dass diese Feststellung auf Tatsachen beruhen muss und sich nicht lediglich auf Behauptungen, Vermutungen oder entfernte Möglichkeiten stützen darf und dass das Eintreten von Umständen, unter denen die Subvention eine Schädigung verursachen würde, klar voraussehbar gewesen sein und unmittelbar bevorstehen muss. Infolgedessen muss sich die Feststellung einer drohenden Schädigung eindeutig aus dem Sachverhalt ergeben. Daraus folgt auch, dass die drohende Schädigung in Kürze eintreten muss (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Januar 2014, Hubei Xinyegang Steel/Rat, T-528/09, EU:T:2014:35, Rn. 54).

241 Diese Vorschrift enthält eine nicht erschöpfende Aufzählung der bei der Feststellung, dass eine bedeutende Schädigung droht, zu berücksichtigenden Faktoren (vgl. entsprechend Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in den verbundenen Rechtssachen ArcelorMittal Tubular Products Ostrava u. a./Rat und Rat/Hubei Xinyegang Steel, C-186/14 P und C-193/14 P, EU:C:2015:767, Nr. 44), nämlich Faktoren wie die folgenden:

„a) die Art der betreffenden Subventionen und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf den Handel;

b) eine erhebliche Steigerungsrate bei den subventionierten Einfuhren auf dem Markt der Union als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Einfuhranstieg;

c) genügend frei verfügbare Kapazitäten beim Ausführer oder eine unmittelbar bevorstehende, erhebliche Ausweitung seiner Kapazitäten als Indiz für einen voraussichtlichen erheblichen Anstieg der subventionierten Ausfuhren in die Union, wobei zu berücksichtigen ist, in welchem Maße andere Ausfuhrmärkte zusätzliche Ausfuhren aufnehmen können;

d) die Frage, ob die Einfuhren zu Preisen getätigt werden, die einen erheblichen Preisrückgang verursachen oder Preiserhöhungen, die andernfalls eingetreten wären, verhindern und die Nachfrage nach weiteren Einfuhren voraussichtlich steigern würden;

e) die Lagerbestände bei der untersuchten Ware.“

242 In Art. 8 Abs. 8 der Grundverordnung wird darüber hinaus klargestellt, dass keiner dieser Faktoren für sich genommen ausschlaggebend ist, aber alle berücksichtigten Faktoren zusammen zu der Schlussfolgerung führen müssen, dass weitere subventionierte Ausfuhren unmittelbar bevorstehen und dass ohne die Einführung von Schutzmaßnahmen eine bedeutende Schädigung verursacht würde.

243 Des Weiteren hat der Gerichtshof bereits klargestellt, dass eine drohende Schädigung ebenso wie eine Schädigung zum Zeitpunkt des Erlasses der Antisubventionsmaßnahme unter Berücksichtigung der Lage des Wirtschaftszweigs der Union zu diesem Zeitpunkt nachzuweisen ist. Denn nur im Hinblick auf diese Lage können die Unionsorgane einschätzen, ob durch eine unmittelbar bevorstehende Erhöhung der zukünftigen subventionierten Einfuhren ohne die Einführung handelspolitischer Schutzmaßnahmen eine bedeutende Schädigung dieses Wirtschaftszweigs verursacht würde. Die Unionsorgane sind jedoch befugt, unter bestimmten Voraussetzungen Daten aus der Zeit nach einem Untersuchungszeitraum zu berücksichtigen (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Februar 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, Rn. 40 und 41).

244 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass die Unionsorgane im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik, insbesondere im Bereich handelspolitischer Schutzmaßnahmen, nach der oben in Rn. 24 angeführten Rechtsprechung wegen der Komplexität der von ihnen zu prüfenden wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Sachverhalte über ein weites Ermessen verfügen. In diesem Kontext ist zu berücksichtigen, dass die Prüfung einer drohenden Schädigung die Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Fragen voraussetzt und die gerichtliche Kontrolle dieser Beurteilung daher auf die Prüfung der Frage zu beschränken ist, ob die Rechts- und Verfahrensvorschriften eingehalten wurden, ob der Sachverhalt, der der angefochtenen Entscheidung zugrunde gelegt wurde, zutreffend festgestellt ist und ob keine offensichtlich fehlerhafte Beurteilung dieses Sachverhalts und kein Ermessensmissbrauch vorliegen. Diese beschränkte gerichtliche Kontrolle bedeutet nicht, dass der Unionsrichter die Auslegung von Wirtschaftsdaten durch die Organe nicht kontrolliert (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Januar 2014, Hubei Xinyegang Steel/Rat, T-528/09, EU:T:2014:35, Rn. 53). Insbesondere hat das Gericht nicht nur die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz zu prüfen, sondern auch zu kontrollieren, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen sind, und ob sie die daraus gezogenen Schlussfolgerungen zu stützen vermögen (vgl. entsprechend Urteil vom 18. Oktober 2018, Gul Ahmed Textile Mills/Rat, C-100/17 P, EU:C:2018:842, Rn. 64).

245 Außerdem bleibt die Schlussfolgerung der Kommission zur Lage eines Wirtschaftszweigs der Union, die im Rahmen der Prüfung einer bedeutenden Schädigung des betreffenden Wirtschaftszweigs im Sinne von Art. 8 Abs. 4 der Grundverordnung getroffen wurde, grundsätzlich im Rahmen der Prüfung der drohenden bedeutenden Schädigung dieses Wirtschaftszweigs im Sinne von Art. 8 Abs. 8 der Grundverordnung relevant (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Februar 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, Rn. 42).

246 Anhand der vorstehenden Grundsätze ist zu prüfen, ob die Kommission gegen Art. 8 Abs. 1 und 8 verstoßen hat, als sie im 405. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung zu dem Schluss gekommen ist, dass durch die Einfuhren aus Indonesien im Untersuchungszeitraum eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union gedroht habe.

Zur Lage des Wirtschaftszweigs der Union

247 Für ihre Feststellung, dass der Wirtschaftszweig der Union im Untersuchungszeitraum nicht robust sei, hat die Kommission in den Erwägungsgründen 309 bis 340 der vorläufigen Verordnung mehrere mikroökonomische und makroökonomische Indikatoren berücksichtigt und diese Analyse in den Erwägungsgründen 279 bis 317 der angefochtenen Verordnung, in der sie auch – in den Erwägungsgründen 321 bis 341 – Wirtschaftsindikatoren in der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum geprüft hat, bestätigt.

248 Ohne die Richtigkeit der von der Kommission verwendeten Daten in Frage zu stellen, machen die Klägerinnen geltend, die Kommission trage im Licht der mikroökonomischen und makroökonomischen Indikatoren, die gewisse positive Tendenzen erkennen ließen, zu Unrecht vor, der Wirtschaftszweig der Union befinde sich in einer delikaten Lage.

249 Als Erstes behaupten die Klägerinnen in Bezug auf die makroökonomischen Indikatoren erstens, dass die Unionsproduktion, die Produktionskapazität und die Kapazitätsauslastung im Untersuchungszeitraum angestiegen seien.

250 Insoweit ist, wie aus der im 268. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 3 hervorgeht, zu beachten, dass die Unionsproduktion nach einem Anstieg zwischen 2015 und 2017 zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum nahezu stabil geblieben ist (ein Anstieg von 13 071 053 auf 13 140 582 Tonnen für einen stabilen Index von 111), während sich der Unionsverbrauch beträchtlich erhöht hat, wie aus der im 271. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 4 hervorgeht (von 14 202 128 auf 15 634 102 Tonnen, ein Anstieg um 10,08 %). Hieraus ergibt sich, dass die Unionsproduktion dem Anstieg des Unionsverbrauchs, also der Nachfrage, nicht gefolgt ist. Zudem geht aus der im 309. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 8 hervor, dass die Produktionskapazität der Union zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum leicht angestiegen ist (von 16 594 853 Tonnen auf 17 031 230 Tonnen), während die Kapazitätsauslastung nach einem Anstieg in den Jahren 2015, 2016 und 2017 zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum leicht gesunken ist.

251 Auf der Grundlage dieser Daten hat die Kommission im 310. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung die Ansicht vertreten, dass der Anstieg der Produktionskapazität des Wirtschaftszweigs der Union deutlich geringer sei als das Wachstum der Nachfrage, zumal dieser Wirtschaftszweig aufgrund des erheblichen Anstiegs der subventionierten Einfuhren, insbesondere im Untersuchungszeitraum, nur sehr begrenzt vom Marktwachstum habe profitieren können.

252 Da diese Feststellung den analysierten Daten entspricht und geeignet ist, die Schlussfolgerung zu untermauern, dass sich der Wirtschaftszweig der Union in einer delikaten Lage befinde, ist das erste Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

253 Zweitens machen die Klägerinnen geltend, die Verkaufsmenge habe sich erhöht.

254 Aus der im 314. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 9 geht jedoch eindeutig hervor, dass sich die Verkaufsmenge auf dem Unionsmarkt zwar zwischen 2015 und 2017 erhöht hat, zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum – einem Zeitraum, der, wie die Kommission im 317. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung feststellt, dem Wegfall der Zölle auf Einfuhren aus Indonesien entspricht – aber gesunken ist. Daher ist dieses Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

255 Drittens tragen die Klägerinnen vor, der Wirtschaftszweig der Union habe einen hohen Marktanteil – zwischen 81 % und 95 % – gehalten.

256 Festzustellen ist jedoch, dass der Marktanteil des Wirtschaftszweigs der Union, wie sich aus der im 314. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergebebenen Tabelle 9 ergibt, zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum erheblich zurückgegangen ist (von 91,6 % auf 81,5 %). Die Kommission erläutert im 317. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung – und

die Klägerinnen stellen diesen Punkt nicht in Frage –, dass sich dieser Rückgang durch den Wegfall der Zölle auf Einfuhren aus Indonesien erklären lasse, der das Marktgeschehen im März 2018 – während des Untersuchungszeitraums – verändert habe. Aufgrund der vorstehend beschriebenen Datenlage ist dieses Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

257 Viertens führen die Klägerinnen aus, dass sich Beschäftigung und Produktivität positiv entwickelten.

258 Aus der im 319. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 10 geht nämlich hervor, dass sich die Anzahl der Beschäftigten des Wirtschaftszweigs der Union zwischen 2015 und dem Untersuchungszeitraum leicht erhöht hat (um 78 Beschäftigte). Die Produktivität ist zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum jedoch gesunken (von 4 782 Tonnen je Beschäftigtem auf 4 625 Tonnen je Beschäftigtem). Daraus ergibt sich, dass der leichte Anstieg der Anzahl der Beschäftigten für sich allein nicht genügt, um die aus der Gesamtheit der makroökonomischen Indikatoren gezogenen Schlussfolgerungen der Kommission zu entkräften. Denn nach der Rechtsprechung wird, wenn aufgrund der Prüfung durch die Organe der Schluss gezogen werden muss, dass die drohende Schädigung bedeutend ist, nicht verlangt, dass alle relevanten Wirtschaftsfaktoren und -indizes nach unten zeigen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 23. April 2018, Shanxi Taigang Stainless Steel/Kommission, T-675/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:209, Rn. 93 und die dort angeführte Rechtsprechung).

259 Folglich ist dieses Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen.

260 Als Zweites tragen die Klägerinnen hinsichtlich der mikroökonomischen Indikatoren erstens vor, die Verkaufspreise in der Union hätten sich erhöht.

261 Aus der im 325. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 11 geht jedoch hervor, dass die Preise nach einem Anstieg zwischen 2015 und 2017 – einem Zeitraum, in dem Zölle auf Einfuhren aus Indonesien erhoben wurden – zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum von 832 Euro pro Tonne auf 794 Euro gesunken sind. Daher ist dieses Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

262 Zweitens behaupten die Klägerinnen, dass die Produktionskosten seit 2017 gesunken seien.

263 Aus der im 325. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 11 geht nämlich hervor, dass die Produktionskosten zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum von 827 Euro pro Tonne auf 791 Euro pro Tonne gesunken sind. Aus der Gesamtheit der in dieser Tabelle enthaltenen Daten, insbesondere aus dem sinkenden Verkaufspreis, ergibt sich jedoch, dass der Wirtschaftszweig der Union nicht von den sinkenden Kosten profitieren konnte, da er die Kostensenkung vollständig an seine Kunden weitergeben musste, wie die Kommission im 328. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung zu Recht feststellt. Daher ist dieses Argument der Klägerinnen zurückzuweisen.

264 Drittens tragen die Klägerinnen vor, der Cashflow, die Rentabilität der Verkäufe und die Kapitalrendite hätten sich positiv entwickelt.

265 Aus der im 334. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 14 geht insoweit hervor, dass sich der Cashflow zwischen 2015 und 2017 erhöht hat (mit einem starken Anstieg zwischen 2016 und 2017), anschließend jedoch auf das Niveau von 2016 zurückgefallen ist. Entgegen dem Vorbringen der Klägerinnen lässt sich somit keine positive Entwicklung ableiten.

266 Die Kapitalrendite wiederum ist zwischen 2015 und 2016 erheblich angestiegen und anschließend vergleichsweise stabil geblieben (18 % im Jahr 2016, 16 % im Jahr 2017 und 17 % im Untersuchungszeitraum). Mit dieser Stabilisierung der Kapitalrendite sowie der Stabilisierung der Rentabilität der Verkäufe in der Union an unabhängige Kunden auf 0,8 % im Jahr 2017 und im Untersuchungszeitraum – einer nach wie vor niedrigen Quote – werden aber nicht die Schlussfolgerungen der Kommission hinsichtlich der Lage des Wirtschaftszweigs der Union in Frage gestellt, die auf allen hierfür relevanten Gesichtspunkten beruhen.

267 In Bezug auf die Daten aus der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum machen die Klägerinnen geltend, sie seien nicht repräsentativ und könnten nicht geltend gemacht werden, um daraus aussagekräftige Schlussfolgerungen zu ziehen.

268 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Befugnis, unter bestimmten Voraussetzungen Daten aus der Zeit nach einem Untersuchungszeitraum zu berücksichtigen, bei Untersuchungen, mit denen nicht festgestellt werden soll, dass eine Schädigung vorliegt, sondern, dass eine solche droht, nach der Rechtsprechung gerechtfertigt ist. Solche Untersuchungen basieren naturgemäß auf einer Prognose. Daten aus der Zeit nach dem Untersuchungszeitraum dürfen somit herangezogen werden, um die Prognosen in der Kommissionsverordnung zur Einführung eines vorläufigen Ausgleichszolls zu bestätigen oder zu entkräften und im ersten Fall die Verhängung eines endgültigen Ausgleichszolls zu ermöglichen. Die Heranziehung solcher Daten durch die Unionsorgane darf aber nicht der Kontrolle durch den Unionsrichter entzogen sein (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Februar 2021, eurocylinder systems, C-324/19, EU:C:2021:94, Rn. 41).

269 Im vorliegenden Fall hat die Kommission in den Erwägungsgründen 321 bis 341 der angefochtenen Verordnung die Daten für den Zeitraum Oktober 2018 bis Juni 2019 (im Folgenden: Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum) geprüft und ist zu dem Schluss gekommen, dass sich die wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union im Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum weiter verschlechtert habe.

270 Die Klägerinnen werfen der Kommission vor, nicht repräsentative Daten herangezogen zu haben, da es erstens in der angefochtenen Verordnung heiße, dass die Daten für vier der neun Monate des Zeitraums nach dem Untersuchungszeitraum aufgrund außergewöhnlicher Umstände bei einem Hersteller falsch seien, und zweitens im 322. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung festgestellt werde, dass sich „[d]ie Zahlen für den Untersuchungszeitraum … mit den Zahlen für den Zeitraum nach dem [Untersuchungszeitraum] nicht unmittelbar vergleichen [lassen]“.

271 Dieses Vorbringen der Klägerinnen ist unbegründet. Die Kommission hat nämlich klargestellt, unter welchen Umständen sich die Repräsentativität der Daten des Zeitraums nach dem Untersuchungszeitraum relativieren bzw. deren Relevanz begründen lässt. Erstens hat sie im 331. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung erläutert, dass die Gewinne im Winter 2018-2019 außergewöhnlich hoch gewesen seien, da sie von einem der in die Stichprobe einbezogenen Unternehmen verzeichnet worden seien, das von einer vorübergehenden Angebotsverknappung in seiner Region habe profitieren können, die es ihm ermöglicht habe, in

diesem Zeitraum seine Preise und damit seine Gewinne zu erhöhen. Zweitens hat die Kommission im 322. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgehoben, dass sich die Zahlen für den Untersuchungszeitraum mit den Zahlen für den Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum nicht unmittelbar vergleichen ließen. So hat sie zum einen bemerkt, dass sich einzelne makroökonomische Indikatoren unter Berücksichtigung der für die Untersuchung gesetzten Fristen nur für die in die Stichprobe einbezogenen Unionshersteller hätten analysieren lassen. Zum anderen hat sie die zwölf Monate des Untersuchungszeitraums mit den neun Monaten des Zeitraums nach dem Untersuchungszeitraum verglichen, da noch keine Daten für die zwölf Monate nach dem Untersuchungszeitraum vorlagen.

272 Daraus ergibt sich, dass diese Daten herangezogen werden dürfen, um die Prognosen in der Kommissionsverordnung zur Einführung eines vorläufigen Ausgleichszolls zu bestätigen oder zu entkräften, damit im Einklang mit der oben in Rn. 268 angeführten Rechtsprechung ein endgültiger Ausgleichszoll eingeführt werden kann.

273 In Anbetracht des Vorstehenden ist das Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen, ohne dass über die Frage seiner Zulässigkeit zu entscheiden wäre, die von der Kommission implizit mit der Begründung angesprochen worden ist, dass dieses Vorbringen erstmals im Stadium der Erwiderung angeführt worden sei (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2017, Frankreich/Kommission, T-344/15, EU:T:2017:250, Rn. 92).

Zur Art der betreffenden Subventionen und zu ihren voraussichtlichen Auswirkungen auf den Handel

274 Die Klägerinnen machen geltend, die Kommission habe die Beweise, die sie selbst und andere Parteien für die Art und die Auswirkungen der betreffenden Subventionen geliefert hätten, nicht berücksichtigt. Mit diesen Beweisen sei zum einen nachgewiesen worden, dass sich die angebliche Lieferung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt nicht mehr auf den Handel auswirke, da die Ausfuhrsteuern und -abgaben im Dezember 2018 nicht mehr gegolten hätten, und zum anderen, dass auch die Zahlungen aus dem OPPF-Programm, die zwischen September und Dezember 2018 weggefallen seien, bevor sie ab Januar 2019 auf niedrigerem Niveau wiederaufgenommen worden seien, keine Handelswirkungen auf die Ausfuhrtätigkeiten der indonesischen Biodieselhersteller erzeugten. Außerdem müsse ein dem Ölpalmenplantagenfonds erwachsender Vorteil lediglich auf die Biodieselverkäufe auf dem Inlandsmarkt verteilt werden.

275 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen der Klägerinnen, mit dem die Schlussfolgerungen der Kommission betreffend die Preisunterbietung, die Lieferung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt und das Vorliegen einer Subvention in Form eines direkten Transfers von Geldern seitens des Ölpalmenplantagenfonds entkräftet werden sollen, im Rahmen des ersten, des dritten bzw. des vierten Klagegrundes zurückgewiesen worden ist. Das Vorbringen zur Verteilung des Subventionsbetrags auf den Gesamtumsatz mit Biodiesel ist im Rahmen des fünften Klagegrundes zurückgewiesen worden.

276 Unter diesen Umständen können die von den Klägerinnen vorgebrachten Tatsachen betreffend die Festsetzung der Ausfuhrsteuer auf null, die Aussetzung der Ausfuhrabgabe seit Dezember 2018 und die Schwankung der Zahlungen aus dem OPPF-Programm, die sich allesamt auf den Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum beziehen, die Schlussfolgerung der Kommission, dass die indonesische Regierung durch eine Reihe von Maßnahmen den einheimischen

indonesischen Rohpalmöl-Markt verzerrt und den Preis für dieses Erzeugnis zum Vorteil der nachgelagerten Biodieselbranche auf einem künstlich niedrigen Niveau gehalten habe (vgl. Erwägungsgründe 80, 162, 172, 190 und 203 der vorläufigen Verordnung), nicht entkräften.

277 Daher hat die Kommission ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler im 343. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung, wie sie es auch im 349. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung bemerkt hatte, festgestellt, dass die fraglichen Subventionen geeignet seien, die indonesischen Biodieselausfuhren auf einem Preisniveau zu halten, das den Wirtschaftszweig der Union noch negativer beeinträchtige, und damit die im 350. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung enthaltene Beurteilung, wonach sich die von der indonesischen Regierung getroffenen Maßnahmen auf die wirtschaftliche Lage des Wirtschaftszweigs der Union auswirkten, bestätigt (351. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung).

Zur Steigerungsrate bei den subventionierten Einfuhren

278 Die Klägerinnen behaupten, dass die Daten für den Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum keinen Anstieg der indonesischen Biodieseleinfuhren auf dem Unionsmarkt erkennen ließen, weshalb es unwahrscheinlich sei, dass es in Zukunft zu einem solchen Anstieg kommen werde.

279 Festzustellen ist jedoch – wobei die Klägerinnen die Richtigkeit dieser Daten nicht in Frage stellen –, dass die Einfuhren aus Indonesien, wie aus der im 353. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 4 hervorgeht, während der drei Quartale des Zeitraums nach dem Untersuchungszeitraum (581 078 Tonnen) höher lagen als während der vier Quartale des Untersuchungszeitraums (516 068 Tonnen). Das Argument der Klägerinnen, wonach die vierteljährliche Menge der Einfuhren des Zeitraums nach dem Untersuchungszeitraum unter der Menge der Einfuhren des dritten Quartals 2018 gelegen habe, kann die Schlussfolgerungen der Kommission hinsichtlich der Steigerungsrate bei den Einfuhren nicht entkräften. Die Kommission hebt im 355. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung nämlich zu Recht hervor, dass die drei ersten Quartale nach dem Untersuchungszeitraum aufgrund saisonaler Unterschiede nicht direkt mit den letzten drei Quartalen des Untersuchungszeitraums vergleichbar seien und der Höchststand von 263 678 Tonnen im dritten Quartal 2018 nicht mit dem dritten Quartal 2019 verglichen werden könne, da die Einfuhren in letzterem von der Einführung vorläufiger Zölle betroffen gewesen seien.

280 Folglich ist das Vorbringen der Klägerinnen, wonach die Daten für den Zeitraum nach dem Untersuchungszeitraum keinerlei Anstieg der Einfuhren erkennen ließen, zurückzuweisen.

281 Die Klägerinnen machen darüber hinaus geltend, der Erlass der Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (ABl. 2018, L 328, S. 82) beschränke die PME-Einfuhren.

282 Insoweit ist festzustellen, dass diese Richtlinie nach dem Untersuchungszeitraum erlassen worden ist und die Umsetzungsfrist gemäß ihrem Art. 36 Abs. 1 erst am 30. Juni 2021 ablief. Außerdem wird die Einfuhr von „aus Nahrungs- und Futtermittelpflanzen gewonnenen Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen oder Biomasse-Brennstoffen mit einem hohen Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, in deren Fall eine wesentliche Ausdehnung der Produktionsflächen auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand zu beobachten ist“, gemäß Art. 26 Abs. 2 der Richtlinie ab dem 31. Dezember 2023 nur stufenweise eingeschränkt. Daher hat die Kommission ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler im 360. Erwägungsgrund der angefochtenen

Verordnung die Ansicht vertreten, dass die Wirkung dieser Richtlinie nicht im Voraus bekannt sei und sie „die derzeitige Analyse der drohenden Schädigung, die der Wirtschaftszweig der Union aufgrund der Einfuhren aus Indonesien in naher Zukunft erfahren [werde], nicht berühr[e]“.

283 Somit ist das Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen.

Zu den genügend frei verfügbaren Kapazitäten beim Ausführer

284 In Bezug auf die frei verfügbaren Produktionskapazitäten bei den indonesischen Ausführern tragen die Klägerinnen vor, die Kommission habe von der indonesischen Regierung und EBB widersprüchliche Informationen erhalten und sich dafür entschieden, sich auf die Angaben von EBB und den Bericht des weltweiten landwirtschaftlichen Informationsnetzwerks der USA („US Global Agricultural Information Network“, im Folgenden: US GAIN) aus Jakarta von 2019 über indonesische Biokraftstoffe zu stützen. Unter diesen Umständen hätte die Kommission zu dem Schluss kommen müssen, dass die verfügbaren einschlägigen Beweise wenig aussagekräftig seien.

285 Insoweit ist daran zu erinnern, dass das Gericht nach der oben in Rn. 244 angeführten Rechtsprechung nicht nur die sachliche Richtigkeit der angeführten Beweise, ihre Zuverlässigkeit und ihre Kohärenz zu prüfen, sondern auch zu kontrollieren hat, ob diese Beweise alle relevanten Daten darstellen, die bei der Beurteilung einer komplexen Situation heranzuziehen sind, und ob sie die daraus gezogenen Schlussfolgerungen zu stützen vermögen.

286 In diesem Rahmen müssen die Organe bei der Bewertung der Gefahr einer drohenden bedeutenden Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union aufgrund der Produktions- und Ausfuhrkapazitäten im Ausfuhrland nicht nur das Vorhandensein anderer Ausfuhrmärkte berücksichtigen, sondern auch die etwaige Entwicklung des Inlandsverbrauchs im Ausfuhrland (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 29. Januar 2014, Hubei Xinyegang Steel/Rat, T-528/09, EU:T:2014:35, Rn. 81).

287 Im vorliegenden Fall stellen die Klägerinnen nicht die in den Erwägungsgründen 353 und 354 der vorläufigen Verordnung getroffenen und auf Angaben der indonesischen Regierung beruhenden Feststellungen der Kommission in Frage, wonach die Produktionskapazität der indonesischen Biodieselhersteller den Inlandsbedarf ganz erheblich, nämlich um rund 300 %, übersteige und die Kapazitätsreserven der indonesischen Hersteller im Untersuchungszeitraum auf rund 40 % des Unionsverbrauchs geschätzt würden. Sie treten auch nicht der im 373. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung getroffenen Feststellung der Kommission entgegen, dass die indonesischen Kapazitäten zur Herstellung von Biodiesel laut dem US GAIN-Bericht aus Jakarta von 2019 zwischen 2019 und 2021 von 11,5 Mrd. Liter auf voraussichtlich 13 Mrd. Liter steigen würden.

288 Die Klägerinnen machen geltend, die indonesische Regierung habe Informationen über eine erwartete Kapazitätsauslastung von 85 % für 2019 geliefert. Bei einer Auslegung des Vorbringens der indonesischen Regierung vom 6. September 2019, auf das die Klägerinnen verweisen, zeigt sich jedoch, dass sich die Kapazitätsauslastung von 85 % für 2019 aus einer Extrapolation anhand der verfügbaren Daten für die Zeit von Januar bis Mai 2019 ergibt und den von der internen und externen Nachfrage genutzten Teil der Produktion betrifft. Die Klägerinnen erläutern nicht genau, inwiefern die Schlussfolgerungen der Kommission mit diesen Daten in Frage gestellt werden. Außerdem blieben selbst in dem von den Klägerinnen vorgelegten Fall im Jahr 2019 15 % der Produktionskapazität ungenutzt.

289 Die Klägerinnen tragen darüber hinaus vor, die indonesische Regierung habe Informationen geliefert, mit denen nachgewiesen werden solle, dass Indonesien im Jahr 2020 von einer B20-Beimischungsvorgabe, d. h. von einer Mineralöldiesel-Mischung mit 20 % Biodieselanteil, zu einer B30-Beimischungsvorgabe, d. h. einer Mischung mit 30 % Biodieselanteil, wechseln werde, wodurch die gesamte frei verfügbare Kapazität bei den indonesischen Herstellern absorbiert würde. Die Kommission sei somit zu Unrecht dem Vorbringen von EBB gefolgt, wonach die Umsetzung der B20-Beimischungsvorgabe zu Problemen geführt habe und der Wechsel von der B20-Beimischungsvorgabe zu einer B30-Beimischungsvorgabe ähnliche Probleme bereiten könne.

290 Im Einzelnen machen die Klägerinnen geltend, aus dem US GAIN-Bericht aus Jakarta von 2019 gehe hervor, dass die B20-Beimischungsvorgabe erst im September 2018 auf den Verkehrssektor (außerhalb der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen) ausgedehnt worden sei, was zu einem Anstieg des Inlandsverbrauchs von Biodiesel um 54 % im Jahr 2019 geführt habe, und dass die Mischungsrate seit 2017 exponentiell angestiegen sei (von 8,2 % im Jahr 2017 auf 12,7 % im Jahr 2018 und letztlich auf 19,9 % im Jahr 2019). In diesem Bericht wiedergegebenen Aussagen zufolge sei die Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe für 2020 vorgesehen gewesen.

291 Aus den Erwägungsgründen 374 bis 376 der angefochtenen Verordnung ergibt sich, dass die Kommission die Stellungnahme der indonesischen Regierung zum Wechsel von der B20-Beimischungsvorgabe zu einer B30-Beimischungsvorgabe zur Kenntnis genommen hat.

292 Die Kommission hat aber im 382. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung festgestellt, dass die B20-Beimischungsvorgabe, die bereits für das Jahr 2016 ein verbindliches Ziel gewesen sei, laut dem US GAIN-Bericht aus Jakarta von 2019 voraussichtlich erst 2019 erreicht werden könne, d. h. drei Jahre nach Ablauf der gesetzten Frist. Die Klägerinnen räumen die Richtigkeit dieser Information in ihren Schriftsätzen ein.

293 Aus dem 376. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung geht ferner hervor, dass die Kommission Daten untersucht hat, die von der indonesischen Regierung im Zusammenhang mit Angaben von EBB in seiner Stellungnahme vom 29. April 2019 bereitgestellt worden waren, welche aufzeigte, dass die indonesischen Betreiber im Rahmen der Umsetzung der B20-Beimischungsvorgabe auf Schwierigkeiten betreffend den Vertrieb und die Verfügbarkeit von Orten zur Lagerung und Infrastruktur für die Herstellung von Kraftstoffmischungen gestoßen waren und der Zweck der Erhöhung der Vorgabe nicht so sehr darin bestand, die Ausfuhren von Biodiesel in andere Märkte zu reduzieren, sondern vielmehr in der Verringerung der Einfuhren von Mineralöldiesel lag. Sie hat im 377. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung auch Informationen von EBB berücksichtigt, wonach die Umsetzung der B30-Beimischungsvorgabe voraussichtlich Zeit in Anspruch nehmen werde.

294 In Bezug auf die Möglichkeit eines Anstiegs der Mischungsraten auf 30 % in einem einzigen Jahr hat die Kommission im 383. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung die Auffassung vertreten, dass ein Anstieg von 19,9 % auf 30 % unter Berücksichtigung des Anstiegs der Mischungsraten seit 2011 als äußerst ehrgeizig erscheine.

295 Insoweit ist festzustellen, dass die Mischungsrate, wie die Klägerinnen geltend machen (siehe oben, Rn. 290), zwischen 2018 und 2019 den größten Sprung, nämlich von 12,7 % auf 19,9 %, gemacht hat. Dieser Anstieg um 7,2 Prozentpunkte lag jedoch deutlich unter den 10 Prozentpunkten, die erforderlich waren, um die B30-Beimischungsvorgabe in einem Jahr zu erreichen.

296 In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission ihrer Verpflichtung, alle relevanten Gesichtspunkte des vorliegenden Falles sorgfältig und unparteiisch zu prüfen, nachgekommen (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 10. März 2009, Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP/Rat, T-249/06, EU:T:2009:62, Rn. 53) und ist im 384. Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung ohne offensichtlichen Beurteilungsfehler zu dem Schluss gekommen, dass es unwahrscheinlich sei, dass in naher Zukunft eine B30-Beimischungsvorgabe erfüllt werde und die Kapazitätsreserven in Indonesien in naher Zukunft erheblich beeinträchtigt würden.

297 Festzustellen ist, dass die Klägerinnen keine ausreichenden Beweise beibringen, um die in der angefochtenen Verordnung vorgenommene Beurteilung des Sachverhalts in Bezug auf die Beimischungsvorgabe als nicht plausibel erscheinen zu lassen. Da ein solcher Beweis jedoch erforderlich ist, um nachzuweisen, dass ein Unionsorgan einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, der geeignet ist, die Nichtigerklärung eines Rechtsakts zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 11. September 2014, Gold East Paper und Gold Huasheng Paper/Rat, T-444/11, EU:T:2014:773, Rn. 62), genügen diese Umstände, um das Vorbringen der Klägerinnen zurückzuweisen.

Zum Preisniveau der subventionierten Einfuhren

298 Die Klägerinnen tragen vor, die Kommission habe sich in Bezug auf das Preisniveau der subventionierten Einfuhren mit einem Verweis auf ihre Schlussfolgerungen im Bereich der Unterbietung begnügt, die, wie im Rahmen des ersten Klagegrundes nachgewiesen worden sei, nicht die Anforderungen von Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung erfüllten. Zudem übten die Einfuhren aus Indonesien keinen Druck auf die Unionspreise aus.

299 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen, das von den Klägerinnen im Rahmen ihres ersten Klagegrundes angeführt worden ist, mit dem nachgewiesen werden soll, dass die Kommission bei der Ermittlung der Preisunterbietung gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung verstoßen und zu Unrecht festgestellt hat, dass die Einfuhren von Biodiesel mit Ursprung in Indonesien Druck auf die Unionspreise ausgeübt hätten, in vollem Umfang zurückgewiesen worden ist. Außerdem geht aus der im 283. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 7 – von den Klägerinnen unbestritten – hervor, dass der Einfuhrpreis für Biodiesel aus Indonesien im Untersuchungszeitraum 671 Euro pro Tonne betrug, während der durchschnittliche Stückverkaufspreis in der Union, wie sich aus der im 325. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung wiedergegebenen Tabelle 11 ergibt, zwischen 2017 und dem Untersuchungszeitraum von 832 Euro pro Tonne auf 794 Euro pro Tonne gefallen ist.

300 Demnach ist dieses Vorbringen der Klägerinnen und damit der sechste Klagegrund zurückzuweisen.

Siebter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte der Klägerinnen

301 Im Rahmen ihres siebten Klagegrundes machen die Klägerinnen geltend, bestimmte Informationen seien ihnen erst in der angefochtenen Verordnung bekannt gegeben worden, wodurch ihnen die Möglichkeit genommen worden sei, dazu Stellung zu nehmen. Es lasse sich, so die Klägerinnen, nicht ausschließen, dass, hätten sie zu diesen Punkten Stellung nehmen können, das Verfahren möglicherweise zu einem anderen Ergebnis geführt hätte.

302 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass die Wahrung der Verteidigungsrechte in allen Verfahren, die zu einer beschwerenden Maßnahme führen können, nach ständiger Rechtsprechung ein elementarer Grundsatz des Unionsrechts ist, der auch dann zu beachten ist, wenn eine Regelung für das betreffende Verfahren fehlt (vgl. Urteil vom 1. Oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rat, C-141/08 P, EU:C:2009:598, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

303 Nach diesem Grundsatz müssen die betroffenen Unternehmen im Laufe des Verwaltungsverfahrens in die Lage versetzt werden, ihren Standpunkt zur Richtigkeit und Erheblichkeit der behaupteten Tatsachen und Umstände sowie zu den Beweisen, auf die die Kommission ihren Vorwurf des Vorliegens einer Subvention und eines daraus resultierenden Schadens stützt, sachgerecht zu vertreten (vgl. entsprechend Urteile vom 16. Februar 2012, Rat und Kommission/Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP, C-191/09 P und C-200/09 P, EU:C:2012:78, Rn. 76, sowie vom 28. Oktober 2004, Shanghai Teraoka Electronic/Rat, T-35/01, EU:T:2004:317, Rn. 289 und die dort angeführte Rechtsprechung).

304 Zwar kommt der Beachtung der Verteidigungsrechte in Verfahren über Antisubventionsuntersuchungen größte Bedeutung zu (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Februar 2012, Rat und Kommission/Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP, C-191/09 P und C-200/09 P, EU:C:2012:78, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung), doch kann eine Unregelmäßigkeit in Bezug auf die Wahrung dieser Rechte nur dann zur Nichtigerklärung einer Verordnung über die Einführung eines Ausgleichszolls führen, wenn die Möglichkeit besteht, dass wegen dieser Unregelmäßigkeit das Verwaltungsverfahren zu einem anderen Ergebnis hätte führen können und damit die Verteidigungsrechte der betroffenen Partei konkret beeinträchtigt wurden (vgl. Urteil vom 10. April 2019, Jindal Saw und Jindal Saw Italia/Kommission, T-300/16, EU:T:2019:235, Rn. 77 und die dort angeführte Rechtsprechung).

305 Nach der Rechtsprechung kann von der Klagepartei nicht verlangt werden, nachzuweisen, dass die angefochtene Entscheidung der Organe anders ausgefallen wäre, sondern nur, dass dies nicht völlig ausgeschlossen ist, wenn sie sich ohne den Verfahrensfehler besser hätte verteidigen können und damit die Verteidigungsrechte konkret beeinträchtigt wurden (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 16. Februar 2012, Rat und Kommission/Interpipe Niko Tube und Interpipe NTRP, C-191/09 P und C-200/09 P, EU:C:2012:78, Rn. 78 und 79).

306 Im Licht dieser Grundsätze ist zu prüfen, ob die Verteidigungsrechte der Klägerinnen im Untersuchungsverfahren verletzt worden sind.

307 Als Erstes werfen die Klägerinnen der Kommission vor, in den Erwägungsgründen 230 bis 233 der angefochtenen Verordnung neue Feststellungen zur geringen Elastizität der Nachfrage nach Biodiesel in Bezug auf die Preise auf dem Biodieselmarkt der Union getroffen zu haben, wobei die Kommission ausgeführt hat, dass niedrige Biodieselpreise in der Regel nicht zu einem Anstieg des Verbrauchs führten und der Preiswettbewerb unabhängig von den verwendeten Rohstoffen daher ein Nullsummenspiel sei.

308 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Mit den Feststellungen in den Erwägungsgründen 230 bis 233 der angefochtenen Verordnung hat die Kommission klargestellt, welche Tragweite die Erläuterungen haben, die zunächst im 289. Erwägungsgrund der vorläufigen Verordnung, nämlich dass „der Endverbraucher, der Biodiesel kauft, in den meisten Fällen den Ausgangsstoff, der bei der Herstellung verwendet wurde, nicht kennt und dass diese Information für ihn keine Relevanz hat, da er vielmehr Wert darauf legt, dass das Produkt über eine bestimmte maximale

Filtrierbarkeitsgrenze verfügt“, sodann im 299. Erwägungsgrund dieser Verordnung, nämlich dass „die Einfuhren von PME aus Indonesien zu subventionierten Preisen den Preis der meisten auf dem Unionsmarkt verkauften Mischungen drück[en]“, und schließlich im 328. Erwägungsgrund derselben Verordnung, nämlich dass „eine Preisunterbietung von rund 10 % einen erheblichen Druck auf die Preise aus[übt]“, geliefert werden. Die Klägerinnen können somit nicht behaupten, dass die Erwägungsgründe 230 bis 233 der angefochtenen Verordnung neue Elemente enthielten, die die bisherige Analyse der Kommission änderten und zu denen sie hätten Stellung nehmen können müssen.

309 Als Zweites legen die Klägerinnen der Kommission zur Last, in den Erwägungsgründen 251 bis 254 der angefochtenen Verordnung neue Feststellungen betreffend die Änderungen der Lage am Unionsmarkt seit der vorherigen Untersuchung und die Tatsache eingeführt zu haben, dass die eingeführten PME im Wettbewerb zu anderen Biodieselsorten standen.

310 Dieses Argument ist zurückzuweisen. Den Klägerinnen konnte nicht verborgen geblieben sein, dass der Wirtschaftszweig der Union nunmehr PME herstellte. Diese Feststellung wurde nämlich in den Erwägungsgründen 292 bis 294 der vorläufigen Verordnung dargelegt. Somit kann der Kommission nicht vorgeworfen werden, die Verteidigungsrechte der Klägerinnen dadurch verletzt zu haben, dass sie ihnen die Tatsache, dass der Wirtschaftszweig der Union PME herstellte, nicht zur Kenntnis gebracht hat.

311 Daher hat die Kommission in der vorläufigen Verordnung – während des Verwaltungsverfahrens, das mit dem Erlass der endgültigen Verordnung endet (vgl. in diesem Sinne entsprechend Urteil vom 21. November 2002, Kundan und Tata/Rat, T-88/98, EU:T:2002:280, Rn. 131) – ihren Standpunkt zu den von den Klägerinnen angeführten und oben in den Rn. 307 und 309 dargelegten Gesichtspunkten erläutert. Daraus ergibt sich, dass die Klägerinnen bereits im Stadium der Unterrichtung über die vorläufigen Feststellungen die Möglichkeit hatten, ihren Standpunkt zu diesen Punkten geltend zu machen.

312 Nach alledem ist der siebte Klagegrund zurückzuweisen und somit die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

313 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerinnen mit ihrem Vorbringen unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag der Kommission und von EBB neben ihren eigenen Kosten auch deren Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die PT Pelita Agung Agrindustri und die PT Permata Hijau Palm Oleo tragen die Kosten des Verfahrens.

Gervasoni Madise Nihoul

Frendo Martín y Pérez de Nanclares

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 14. Dezember 2022.

Unterschriften

Inhaltsverzeichnis

Vorgeschichte des Rechtsstreits 2

Anträge der Parteien 4

Rechtliche Würdigung 5

Erster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 2 der Grundverordnung bei der Feststellung der Unterbietung 5

Erster Teil des ersten Klagegrundes: Nichtberücksichtigung sämtlicher relevanter Daten bei der Feststellung der Unterbietung 5

– Zur ersten Berechnungsmethode 7

– Zur zweiten Berechnungsmethode 9

– Zur dritten Berechnungsmethode 11

Zweiter Teil des ersten Klagegrundes: Nichtfeststellung der Preisunterbietung für die Ware des Wirtschaftszweigs der Union insgesamt und fälschliche Annahme des Vorliegens von Preisdruck 15

– Zur Feststellung der Preisunterbietung für die Ware insgesamt 15

– Zum Preisdruck 17

Zweiter Klagegrund: Die angefochtene Verordnung verstoße bei der Prüfung des ursächlichen Zusammenhangs gegen Art. 8 Abs. 5 der Grundverordnung 18

Dritter Klagegrund: Die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie das Vorliegen einer Subvention in Form der Bereitstellung von Rohpalmöl zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt festgestellt habe 19

Erster Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. iv der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass die indonesische Regierung die Lieferanten von Rohpalmöl damit betraut oder dazu angewiesen habe, ihre Waren zu einem geringeren als dem angemessenen Entgelt zur Verfügung zu stellen 19

– Zu den Ausfuhrsteuern und -abgaben 21

– Zur Preiskontrolle durch PTPN 26

Zweiter Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. b der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass die indonesische Regierung das Einkommen oder die Preise gestützt habe 29

Dritter Teil des dritten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 2 und Art. 6 Buchst. d der Grundverordnung sowie offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission festgestellt habe, dass den indonesischen Herstellern ein Vorteil verschafft worden sei 32

Vierter Klagegrund: Die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen sowie gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i und Nr. 2 der Grundverordnung verstoßen, als sie das Vorliegen einer Subvention in Form eines direkten Transfers von Geldern festgestellt habe 34

Erster Teil des vierten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 3 Nr. 1 Buchst. a Ziff. i der Grundverordnung und offensichtlicher Beurteilungsfehler, weil die Kommission die Zahlungen des Ölpalmenplantagenfonds als Subventionen eingestuft habe 34

Zweiter Teil des vierten Klagegrundes: Die Kommission habe gegen Art. 3 Nr. 2 der Grundverordnung verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als sie das Vorliegen eines Vorteils festgestellt habe 39

Fünfter Klagegrund: Die Kommission habe bei der Berechnung der Höhe des aus dem OPPF-Programm erwachsenden Vorteils gegen Art. 7 der Grundverordnung verstoßen und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen 41

Zum fehlenden Abzug der Ausfuhrabgaben und der Transportkosten vom Subventionsbetrag 42

Zur Verteilung des Subventionsbetrags auf den Gesamtumsatz mit Biodiesel 44

Sechster Klagegrund: Verstoß gegen Art. 8 Abs. 1 und 8 der Grundverordnung bei der Feststellung, dass eine bedeutende Schädigung drohe 46

Zur Lage des Wirtschaftszweigs der Union 48

Zur Art der betreffenden Subventionen und zu ihren voraussichtlichen Auswirkungen auf den Handel 52

Zur Steigerungsrate bei den subventionierten Einfuhren 53

Zu den genügend frei verfügbaren Kapazitäten beim Ausführer 54

Zum Preisniveau der subventionierten Einfuhren 56

Siebter Klagegrund: Verletzung der Verteidigungsrechte der Klägerinnen 56

Kosten 58