II

(Ikke-lovgivningsmæssige retsakter)

FORORDNINGER

KOMMISSIONENS GENNEMFØRELSESFORORDNING (EU) 2019/1344

af 12. august 2019

om indførelse af en midlertidig udligningstold på importen af biodiesel med oprindelse i Indonesien

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1037 af 8. juni 2016 om beskyttelse mod subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union ([1]), særlig artikel 12,

efter høring af medlemsstaterne, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

1.1. Indledning

(1) Den 6. december 2018 indledte Europa-Kommissionen (»Kommissionen«) en antisubsidieundersøgelse vedrørende importen til Den Europæiske Union (»Unionen«) af biodiesel med oprindelse i Indonesien (»det pågældende land«) i henhold til artikel 10 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1037 af 8. juni 2016 om subsidieret indførsel fra lande, der ikke er medlemmer af Den Europæiske Union (»grundforordningen«). Den offentliggjorde en meddelelse om indledning i *Den Europæiske Unions Tidende* ([2]) (»meddelelse om indledning«).

(2) Kommissionen indledte undersøgelsen efter en klage, der blev indgivet den 22. oktober 2018 af European Biodiesel Board (»EBB« eller »klageren«) på vegne af en række producenter, som tegner sig for 32 % af den samlede EU-produktion. Klagen blev støttet af en række producenter, der tegner sig for 63 % af den samlede EU-produktion af biodiesel.

(3) Forud for indledningen af antisubsidieundersøgelsen underrettede Kommissionen den indonesiske stat (»GOI«) om, at den havde modtaget en behørigt dokumenteret klage, og indbød GOI til konsultationer i henhold til grundforordningens artikel 10, stk. 7. GOI tog imod tilbuddet om konsultationer, som blev afholdt den 3. december 2018. Under konsultationerne og de efterfølgende udvekslinger med GOI blev der taget behørigt hensyn til de bemærkninger, der var blevet fremsat af GOI. Det var imidlertid ikke muligt at nå frem til en gensidigt acceptabel løsning.

(4) Efter offentliggørelsen af indledningsmeddelelsen modtog Kommissionen bemærkninger vedrørende indledningen fra Wilmar Group, som er en eksporterende producent (»Wilmar«). I sine bemærkninger, fremførte Wilmar følgende:

a) Klagen indeholdt ikke tilstrækkelige beviser for subsidiering, der kan berettige indledning af proceduren,

b) GOI har ikke indført nogen subsidieordning til fordel for biodieselindustrien, og

c) selv hvis det viser sig, at der findes en subsidieordning i GOI, har Wilmar ikke modtaget nogen subsidier under en sådan ordning.

([1]) EUT L 176 af 30.6.2016, s. 55.
([2]) EUT C 439 af 6.12.2018, s. 16.

(5) GOI fremførte ligeledes i en senere fase af undersøgelsen, at klagen ikke indeholdt tilstrækkelige beviser for subsidiering, der kan berettige indledning af proceduren.

(6) Wilmar fremsatte under henvisning til de forskellige subsidieordninger, der identificeres i klagen, en foreløbig påstand om, at EBB ikke fremlagde tilstrækkelige beviser for forekomsten af subsidier, og at klagen derfor ikke er underbygget.

(7) Idet der navnlig henvises til de eksportafgifter, som GOI har indført på rå palmeolie, fremførte Wilmar, at klageren ikke har fremlagt tilstrækkelige beviser for, at GOI som påkrævet har overdraget funktioner til indonesiske producenter af rå palmeolie eller pålagt dem funktioner.

(8) Derudover fremførte Wilmar, at ingen af de subsidieordninger, der identificeres i klagen, er eksportsubsidier. Ifølge Wilmar tilskyndede de påståede subsidieordninger endvidere ikke indonesiske biodieselproducenter til at sælge biodiesel med henblik på eksport; de tilstræber snarere at få indflydelse på de nationale indonesiske mål for blanding af biodiesel med mineralsk diesel ([3]).

(9) Endelig fremførte Wilmar, at der i klagen ikke fremlagdes tilstrækkelige beviser for en trussel om væsentlig skade forårsaget af importen af indonesisk biodiesel til Unionen, og at importen af indonesisk biodiesel under alle omstændigheder ikke har forårsaget en sådan skade.

(10) For så vidt angår beviserne for skadevoldende subsidiering i den indledende fase, gjorde Kommissionen den åbne udgave af klagen tilgængelig og fremlagde sin analyse af de i denne fase tilgængelige beviser i notatet om tilstrækkeligheden af beviserne, på grundlag af hvilket undersøgelsen blev indledt. I modsætning til Wilmars påstand fandt Kommissionen derfor og dokumenterede i notatet, at der forelå tilstrækkelige beviser, der peger i retning af, at der forekommer skadevoldende subsidiering.

(11) Den 19. juni 2019 modtog Kommissionen et indlæg fra Wilmar, hvori denne bl.a. hævdede, at importen af indonesisk biodiesel ikke udgjorde en trussel om væsentlig skade for EU-erhvervsgrenen.

(12) Det præciseres imidlertid i meddelelsen om indledning, at eventuelle oplysninger med relevans for fasen med de foreløbige konklusioner bør indsendes inden for 70 dage fra datoen for dens offentliggørelse. Denne frist udløb den 14. februar 2019. Derfor kunne den del af indlægget, som omhandler truslen om skade, ikke behandles i den foreløbige fase og vil i stedet blive behandlet i undersøgelsens endelige fase. I afsnit 5.2 i indledningsmeddelelsen blev det endvidere præciseret, at enhver bemærkning til klagen, herunder vedrørende skade og årsagssammenhæng, skulle indgives inden for 37 dage fra datoen for offentliggørelsen af den. Interesserede parter, der har indgivet skriftlige indlæg eller indgivet data efter den 14. februar 2019, opfordres til sammen med deres bemærkninger til de midlertidige foranstaltninger at anføre, om de stadig mener, at disse indlæg er relevante for den nuværende undersøgelse, og anføre, hvordan sådanne oplysninger bør tages i betragtning i den endelige fase.

1.2. **Undersøgelsesperioden og den betragtede periode**

(13) Undersøgelsen af subsidiering og skade omfattede perioden fra den 1. oktober 2017 til den 30. september 2018 (»undersøgelsesperioden« eller »UP«). Undersøgelsen af udviklingstendenser af relevans for vurderingen af skade omfattede perioden fra den 1. januar 2015 frem til udgangen af undersøgelsesperioden (»den betragtede periode«). Hvor det var relevant, undersøgte Kommissionen også data for perioden efter UP.

1.3. **Interesserede parter**

(14) I meddelelsen om indledning blev interesserede parter opfordret til at kontakte Kommissionen for at deltage i undersøgelsen. Endvidere underrettede Kommissionen specifikt klageren, andre kendte EU-producenter, de kendte eksporterende producenter, GOI, de kendte importører, leverandører og brugere, forhandlere samt sammenslutninger, som, den vidste, var berørt af indledningen af undersøgelsen, og opfordrede dem til at deltage.

(15) De interesserede parter fik mulighed for at fremsætte bemærkninger til indledningen af undersøgelsen og til at anmode om en høring med Kommissionen og/eller høringskonsulenten i handelsprocedurer.

([3]) I denne forordning betyder »mineralsk diesel« fossil, almindelig diesel.

1.4. **Stikprøveudtagning**

(16) I sin meddelelse om indledning anførte Kommissionen, at den eventuelt ville udtage en stikprøve af interesserede parter i henhold til grundforordningens artikel 27.

1.4.1. *Stikprøveudtagning af EU-producenter*

(17) Kommissionen anførte i sin indledningsmeddelelse, at den havde udtaget en foreløbig stikprøve af EU-producenter. Kommissionen udtog stikprøven på grundlag af den største repræsentative produktionsmængde, som med rimelighed kunne undersøges inden for den tid, der var til rådighed.

(18) Den foreløbige stikprøve bestod af tre EU-producenter og repræsenterede en bred geografisk spredning. EU-producenterne i stikprøven tegnede sig for mere end 18 % af EU-erhvervsgrenens samlede produktionsmængde. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger til den foreløbige stikprøve.

(19) Kommissionen modtog bemærkninger til den foreløbige stikprøve fra Wilmar Group. Wilmar fremsatte bemærkninger til stikprøvens størrelse, fremførte, at tre producenter ikke var en stor nok stikprøve, og anmodede om tilføjelse af en anden koncern bestående af to producenter, ved navn Biopetrol, til stikprøven af EU-producenter.

(20) Kommissionen fandt, at en stikprøve bestående af de tre største EU-producenter af biodiesel er repræsentativ (også geografisk), og at en større stikprøve ikke med rimelighed kunne undersøges inden for den tid, der er til rådighed. Derfor blev påstanden afvist.

1.4.2. *Stikprøveudtagning af importører*

(21) For at afgøre, om det var nødvendigt med stikprøveudtagning, og i bekræftende fald udtage en stikprøve anmodede Kommissionen ikke forretningsmæssigt forbundne importører om at indgive de oplysninger, der er anført i indledningsmeddelelsen.

(22) To ikke forretningsmæssigt forbundne importører afgav de ønskede oplysninger og indvilligede i at indgå i stikprøven. En af dem importerede ubetydelige mængder og videresolgte den i UP, hvorfor Kommissionen kun undersøgte den anden ikke forretningsmæssigt forbundne importør. I betragtning af det beskedne antal ikke forretningsmæssigt forbundne importører besluttede Kommissionen, at stikprøveudtagning ikke var nødvendig.

1.4.3. *Stikprøveudtagning af eksporterende producenter i Indonesien*

(23) For at afgøre, om det var nødvendigt med stikprøveudtagning, og i bekræftende fald udtage en stikprøve anmodede Kommissionen alle eksporterende producenter i Indonesien om at afgive de oplysninger, der er angivet i indledningsmeddelelsen. Kommissionen anmodede endvidere de indonesiske myndigheder om at identificere og/eller kontakte eventuelle andre eksporterende producenter, der kunne være interesserede i at deltage i undersøgelsen.

(24) Fire eksporterende producenter i det pågældende land afgav de ønskede oplysninger og indvilligede i at indgå i stikprøven. De deltagende virksomheder eller koncerner tegnede sig for 100 % af eksporten til Unionen i UP. I betragtning af det begrænsede antal eksporterende producenter og den udbredte samarbejdsvilje besluttede Kommissionen ikke at foretage stikprøveudtagning, men i stedet at undersøge alle indonesiske eksporterende producenter.

1.4.4. *Spørgeskemabesvarelser og kontrolbesøg*

(25) Kommissionen sendte spørgeskemaer til GOI, til de fire eksporterende producenter, til de tre EU-producenter i stikprøven og til to ikke forretningsmæssigt forbundne importører af biodiesel.

(26) Kommissionen modtog spørgeskemabesvarelser fra GOI, alle grupper af eksporterende producenter, alle EU-producenter i stikprøven og begge ikke forretningsmæssigt forbundne importører.

(27) Kommissionen indhentede og efterprøvede alle de oplysninger, som den anså for nødvendige med henblik på en konstatering af subsidiering, deraf følgende skade (herunder trussel om skade) og Unionens interesser. Der blev aflagt kontrolbesøg hos GOI, i Republikken Indonesiens Handelsministerium i Jarkata, hvor også embedsmænd fra andre relevante ministerier deltog.

(28) Der blev aflagt kontrolbesøg i henhold til grundforordningens artikel 26 hos følgende virksomheder:

EU-producenter og forretningsmæssigt forbundne virksomheder:

— Masol Iberia Biofuel, S.L.U., El Grao (Castellón) og Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanien

— Saipol, Grand-Couronne, Frankrig

— Verbio Vereinigte BioEnergie AG, Leipzig, Tyskland

Ikke forretningsmæssigt forbundet importør:

— Gunvor BV, Geneve, Schweiz ([4])

Eksporterende producenter i Indonesien og forretningsmæssigt forbundne virksomheder

— Wilmar Group:

  — PT Wilmar Nabati Indonesia, Medan

  — PT Wilmar Bioenergi Indonesia, Medan

  — Wilmar Trading Pte. Ltd., Singapore

— Musim Mas Group:

  — PT Intibenua Perkasatama, Medan

  — PT Musim Mas, Medan

  — Inter-Continental Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore

  — Campa Iberia S.A.U., Barcelona, Spanien

  — IM Biofuel Italy S.R.L., Milano, Italien

— PT Ciliandra Perkasa, Jakarta, og First Resources Trading Pte. Ltd., Singapore

— Permata Group:

  — PT Pelita Agung Agrindustri, Medan

  — PT Permata Hijau Palm Oleo, Medan

  — Virgoz Oils & Fats Pte. Ltd., Singapore

(29) Efter besvarelsen af spørgeskemaerne, mangelskrivelserne og kontrolbesøgene og som yderligere forklaret i betragtning 219-227 nedenfor, konstaterede Kommissionen, at GOI og Wilmar ikke fuldt ud samarbejdede i forbindelse med undersøgelsen. Mere præcist gjorde følgende sig gældende:

a) P.T. Perkebunan Nusantara (»PTPN«) — en producent af rå palmeolie, der ejes fuldt ud af GOI — besvarede ikke tillæg B til GOI's spørgeskema inden for den fastsatte frist, selv om denne er én af de virksomheder, som er blevet anmodet om at svare, og

b) Wilmar gav ikke en fuldstændig besvarelse af tabel 2 i mangelskrivelsen og fremlagde navnlig kun delvist de ønskede data.

(30) Kommissionen sendte derfor et brev i henhold til artikel 28 til både GOI og Wilmar, der var begrænset til de specifikke oplysninger, som de ikke havde forelagt. Kommissionen anvendte derfor de foreliggende faktiske oplysninger med hensyn til de manglende oplysninger.

2. **DEN PÅGÆLDENDE VARE OG SAMME VARE**

2.1. **Den pågældende vare**

(31) Den pågældende vare er fedtsyremonoalkylestere og/eller paraffinske gasolier fremstillet ved syntese og/eller hydrolyse, af ikkefossil oprindelse, almindeligvis kendt som »biodiesel«, i ren form eller i blandinger, med oprindelse i Indonesien (»den pågældende vare«).

(32) Det fremgår af undersøgelsen, at biodiesel, der produceres i Indonesien, primært er palmeoliemethylester (»PME«) udvundet af palmeolie. Biodiesel, der produceres i Unionen, er derimod hovedsagelig rapsmethylester (»RME«), men fremstilles også af andre råstoffer, herunder olieaffald og jomfruolie.

([4]) Kontrollen af den ikke forretningsmæssigt forbundne importør i Schweiz blev foretaget med hensyn til importen til EU.

(33) PME og RME tilhører begge kategorien af fedtsyremonoalkylestere. Udtrykket »ester« henviser til transesterificeringen af vegetabilske olier, dvs. blandingen af olie og alkohol, hvorved der produceres biodiesel og som et biprodukt glycerin. Udtrykket »methyl« henviser til methanol, som er den hyppigst anvendte alkohol i processen. Fedtsyremonoalkylestere kaldes også »fedtsyremethylestere« eller FAME.

(34) Selv om PME og RME begge er fedtsyremonoalkylestere, har de også delvis forskellige fysiske og kemiske egenskaber, og de har navnlig et andet koldfilterpunkt (»CFPP«). CFPP er den temperatur, hvorved et brændstof forårsager tilstopning af et brændstoffilter på grund af krystallisering eller gelering af bestemte brændstofkomponenter. For RME kan CFPP være – 14 °C, mens det for PME er omkring 13 °C. Markedet beskriver ofte biodiesel med et særligt CFPP som FAMEX som f.eks. FAME0 eller FAME5.

(35) Den pågældende vare er i øjeblikket henhørende under KN-kode ex 1516 20 98 (Taric-kode 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 og 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-kode 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 og 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (Taric-kode 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (Taric-kode 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 og 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-kode 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 og 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-kode 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 og 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-kode 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 og 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17), ex 3824 99 92 (Taric-kode 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 og 3824 99 92 20), 3826 00 10 og ex 3826 00 90 (Taric-kode 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 og 3826 00 90 30).

2.2. **Samme vare**

(36) Undersøgelsen viste, at følgende varer har samme grundlæggende fysiske, kemiske og tekniske egenskaber og samme grundlæggende anvendelsesformål:

a) den pågældende vare

b) den vare, der produceres og sælges på hjemmemarkedet i Indonesien

c) den vare, der produceres og sælges i Unionen af EU-erhvervsgrenen.

(37) Kommissionens besluttede, at i forbindelse med denne undersøgelse er disse varer derfor samme vare, jf. grundforordningens artikel 2, litra c).

3. **SUBSIDIERING**

3.1. **Subsidier og subsidieordninger inden for rammerne af den nuværende undersøgelse**

(38) På grundlag af de foreliggende oplysninger, herunder oplysningerne i klagen, meddelelsen om indledning og besvarelserne af Kommissionens spørgeskema, undersøgte Kommissionen den påståede subsidiering fra GOI's side gennem følgende subsidieprogrammer:

a) direkte overførsel af midler, f.eks. direkte subsidier, der ydes gennem Biodiesel Subsidy Fund

b) statslig støtte til biodieselindustrien, herunder gennem levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag

c) statslig støtte til biodieselindustrien, herunder gennem indtægter, som staten giver afkald på, eller som ikke opkræves, f.eks. i form af indkomstskattefordele for børsnoterede investeringer, subsidier til industriområder, skattefordele for pionerindustrier, importtoldordninger og momsfritagelse

d) ydelse af eksportfinansiering og -garantier på særligt gunstige vilkår fra Indonesian Eximbank.

3.2. **Statslig støtte til biodieselindustrien gennem direkte overførsel af midler via »Biodiesel Subsidy Fund«**

3.2.1. *Klageren og subsidieordningen*

(39) Klageren hævede, at GOI støtter biodieselindustrien ved at yde tilskud til de indonesiske biodieselproducenter i et omfang svarende til forskellen mellem GOI's referencepris på biodiesel og den pris, til hvilken olieselskaber køber biodiesel, dvs. referenceprisen på dieselolie.

(40) Det fremgår af undersøgelsen, at »Biodiesel Subsidy Fund«, som er en del af Oil Palm Plantation Fund (»OPPF«), blev etableret i 2015 ved præsidentiel bekendtgørelse nr. 61/2015.

(41) Ved præsidentiel bekendtgørelse nr. 61/2015 blev ansvaret for opkrævningen af eksportafgifter på eksporten af råvarer baseret på palmeolie overdraget til et organ, Oil Palm Plantation Fund Management Agency (»forvaltningsorganet«), i medfør af finansministerens bekendtgørelse nr. 133/PMK.05/2015.

(42) De midler, som toldmyndighederne opkræver gennem eksportafgifterne på palmeolieprodukter, udgør OPPF's midler, og sidstnævnte kontrolleres formelt af forvaltningsorganet.

(43) Jo højere oppe i værdikæden det enkelte specifikke produkt befinder sig, desto højere er eksportafgiften: Eksportafgiften på rå palmeolie i UP var fastsat til 50 USD/ton, mens den lå på 20 USD pr. ton for derivater, herunder biodiesel.

(44) Ved præsidentiel bekendtgørelse nr. 24/2016 og 26/2016 præciserede GOI, at Biodiesel Subsidy Fund's mandat omfatter indkøb og anvendelse af biodiesel på hjemmemarkedet. GOI understreger navnlig, at OPPF skal anvendes til at støtte indkøb af biodiesel, der foretages af enheder, der er udpeget af offentlige organer.

(45) Nærmere betegnet understreges følgende i artikel 9, stk. 1, i præsidentiel bekendtgørelse nr. 26/2016: Generaldirektøren for EBTKE udpeger den »Petrofuel Entity«, som foretager indkøbet af biodiesel, jf. artikel 4, inden for rammerne af finansforvaltningsorganets finansiering, under overholdelse af den af styringsudvalget for finansforvaltningsorganet fastlagte politik, og i artikel 9, stk. 8, understreges det, at på grundlag af ministerens godkendelse, jf. stk. 7, træffer generaldirektøren for EBTKE afgørelse om: a. de biodieselproducenter, der skal deltage i indkøbet af biodiesel, og b. fordelingen af biodieselmængder til hver enkelt biodiselproducent. Forvaltningsorganets styrelsesudvalg består desuden udelukkende af embedsmænd fra forskellige ministerier i GOI.

(46) Biodieselproducenter, som valgte at deltage, og som har fået tildelt en kvote i henhold til nævnte forordning, er forpligtet til at sælge den månedlige mængde biodiesel til den såkaldte »Petrofuel Entity«. Indtil videre har GOI udpeget følgende virksomheder som Petrofuel Entity:

a) PT Pertamina (»Pertamina«), et statsejet olie- og gasselskab, og

b) PT AKR Corporindo Tbk (»AKR«), et privat olie- og gasselskab.

(47) OPPF påtænker at indføre en særlig betalingsmekanisme, hvorved Pertamina (og, når det gælder visse mindre mængder, AKR) betaler biodieselproducenter referenceprisen på diesel (som adskiller sig fra den reelle pris for biodiesel, som i UP ville have været højere), hvorimod forskellen mellem en sådan referencepris på diesel og referenceprisen på biodiesel betales til biodieselproducenterne af forvaltningsorganet gennem OPPF.

(48) Referenceprisen på henholdsvis diesel og biodiesel fastsættes af ministeren for energi og mineralressourcer, jf. artikel 19 i præsidentiel bekendtgørelse nr. 61/2015, på følgende måde:

a) Referenceprisen på diesel er baseret på priser, der er indberettet af Platts Singapore, for olie (MOPS) ([5]) og produktionsomkostningerne for diesel i Indonesien.

b) I henhold til finansministerens dekret nr. 2026/2017 er referenceprisen på biodiesel baseret på hjemmemarkedsprisen på rå palmeolie, hvortil der lægges forarbejdningsomkostninger (på 125 USD/ton indtil den 5. maj 2017 og derefter på 100 USD/ton). Under kontrolbesøget forklarede GOI, at beløbet for forarbejdningsomkostninger, der lægges til hjemmemarkedsprisen på rå palmeolie, er genstand for en årlig evaluering, hvilket dog ikke nødvendigvis resulterer i en ændring af dette beløb. GOI forklarede de facto, at hvis det af den årlige evaluering fremgår, at beløbet for forarbejdningsomkostninger stadig er passende, foretages der ingen ændringer.

(49) Nærmere bestemt fakturerer hver enkelt biodieselproducent — herunder alle de eksporterende producenter — Pertamina (eller AKR, alt efter omstændighederne) den mængde biodiesel, som køberen skal anvende i henhold til blandingsforpligtelsen, og Pertamina (eller AKR) betaler producenten referenceprisen på diesel for den pågældende periode. Undersøgelsen afslørede, at langt størstedelen af biodieselproducenternes salg var til Pertamina og en lille del heraf til AKR. Derudover var salget til SKR helt identisk med salget til Pertamina med hensyn til priser og alle andre betingelser i tilknytning hertil. Derfor koncentrerede Kommissionen sig om salget til Pertamina i ovenstående analyse.

([5]) MOPS (kortformen af Mean of Platts Singapore) er gennemsnittet af en række af Singapore-baserede vurderinger af oliepriserne, der offentliggøres af S&P Global Platts.

(50) For at opnå godtgørelse af prisforskellen mellem den pris, som Pertamina og AKR betaler (baseret på referenceprisen på diesel) og referenceprisen på biodiesel, skal biodieselproducenten derefter indsende en yderligere faktura for den samme mængde til forvaltningsorganet og vedlægge en oversigt over dokumenter. Når forvaltningsorganet har modtaget fakturaen, og efter at det har efterprøvet de deri nævnte elementer, skal forvaltningsorganet betale den relevante biodieselproducent forskellen mellem referenceprisen på diesel (som betales af Pertamina eller AKR, alt efter omstændighederne) og referenceprisen på biodiesel, der er fastsat for den pågældende periode.

(51) I denne undersøgelse undersøgte Kommissionen, om det af sæt foranstaltninger, der er vedtaget af GOI for at støtte den indonesiske biodieselindustri gennem betalinger fra forvaltningsorganet, udgør et udligningsberettiget subsidie.

(52) For at fastslå, at der foreligger et udligningsberettiget subsidie, skal der være tre elementer til stede: a) et finansielt bidrag eller en indkomst- eller prisstøtte, b) en fordel og c) specificitet (grundforordningens artikel 3).

3.2.2. *Analyse*

3.2.2.1. Finansielt bidrag

(53) Som udgangspunkt observerede Kommissionen, at alle de eksporterende producenter i UP valgte at deltage i indkøbet af biodiesel, og at de dermed var forpligtet til at sælge biodiesel til Pertamina og AKR. Kommissionen konstaterede også, at referenceprisen på biodiesel i UP var højere end referenceprisen på mineralsk diesel. Som følge heraf modtog alle de eksporterende producenter betalinger fra OPFF i UP.

(54) Grundforordningens artikel 3, stk. 1, litra a), nr. i), fastsætter, at staten yder et finansielt bidrag, hvor statslig praksis indebærer direkte overførsel af midler. I overensstemmelse med bestemmelsen i WTO-aftalen om subsidier og udligningsforanstaltninger (»SCM-aftalen«) fastsættes det i grundforordningens artikel 2, at »staten« betegner en regering eller et hvilket som helst offentligt organ inden for oprindelses- eller eksportlandets område.

(55) WTO's appelorgan fandt i rapporten »US – Anti-Dumping and Countervailing Duties« (Kina), at udtrykket »offentligt organ« betegner en enhed, der »besidder, udøver eller har fået tildelt statslig myndighed« ([6]).

(56) Kommissionen observerede, at OPPF blev oprettet ved en retsakt udstedt af GOI, og at forvaltningsorganet eksplicit har fået overdraget ansvaret for at foretage betalinger til biodieselproducenter af GOI.

(57) For det første blev OPPF's mandat defineret ved artikel 11 i præsidentiel bekendtgørelse nr. 66/2018, idet det blev udvidet som følger: »(1) De indsamlede midler skal anvendes til: a. udvikling af menneskelige ressourcer i forbindelse med palmeolieplantager, b. forskning og udvikling i forbindelse med palmeolieplantager, c. fremme af palmeolieplantager, d. fornyelse af palmeolieplantager og e. anlæg og infrastruktur i forbindelse med palmeolieplantager. (2) Anvendelse af indsamlede midler af de grunde, der er omhandlet i stk. 1, herunder fødevarer produceret på palmeolieplantager, udvikling af palmeolieplantagers downstreamindustri og indkøb og brug af biodiesel.

(58) For det andet fastsættes det eksplicit i nævnte forordnings artikel 18, stk. 1, at anvendelse af midler til indkøb og anvendelse af biodiesel som omhandlet i artikel 11, stk. 2, foretages for at dække forskellen mellem markedsindeksprisen på diesel og markedsindeksprisen på biodiesel.

(59) Kommissionen bemærkede således, at retsakterne til gennemførelse af OPPF udtrykkeligt bekræfter, at dens midler anvendes til fordel for biodieselproducenterne.

(60) Med henblik herpå gav GOI i henhold til artikel 1, stk. 4, i præsidentiel bekendtgørelse nr. 61/2015 forvaltningsorganet ret til at anvende de eksportafgifter og eksportskatter, der pålægges palmeolie og derivater heraf, og pålagde dem at indkøbe og anvende biodiesel. Opkrævningen foretages dog i praksis af toldmyndighederne. Kommissionen fastslog derfor, at forvaltningsorganet besidder, udøver eller har fået tildelt statslig myndighed.

([6]) Appelorganets rapport, *United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WT/DS379/AB, 11. marts 2011, afsnit 317. Se også appelorganets rapport, USA — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, vedtaget den 16. juli 2019, afsnit 5.96.

(61) Som følge heraf konstaterede Kommissionen, at den ovenfor beskrevne retlige ramme faktisk overdrager forvaltningsorganet udøvelsen af statslige funktioner med hensyn til biodieselsektoren. Kommissionen konkluderede derfor, at forvaltningsorganet fungerer som offentligt organ, jf. grundforordningens artikel 2, litra b), sammenholdt med grundforordningens artikel 3, stk. 1, litra a), nr. i), og i overensstemmelse med WTO's relevante retspraksis.

(62) Med hensyn til den påkrævede »direkte eller indirekte overførsel af midler« fremgår det af undersøgelsen, at forvaltningsorganet, når det har modtaget en faktura fra biodieselproducenterne sammen med al passende dokumentation ([7]) og foretaget passende kontroller, betaler det skyldige beløb (dvs. forskellen mellem referenceprisen på henholdsvis diesel og biodiesel) direkte til biodieselproducenterne. Kommissionen noterede sig desuden, at hverken GOI eller nogen af de eksporterende producenter bestred, at forvaltningsorganet foretog direkte kontantbetalinger/bankoverførsler til de producenter, der sælger biodiesel til Pertamina og AKR, for at dække forskellen mellem den referencepris på mineralsk diesel, som betales af Pertamina og AKR, og referenceprisen på biodiesel. Kommissionen fastslog derfor, at subsidierne fra forvaltningsorganet udgør en »direkte overførsel af midler« som omhandlet i grundforordningens artikel 3, stk. 1, litra a), nr. i).

(63) I denne henseende skal GOI's påstand om, at de finansielle ressourcer, som forvaltningsorganet anvender til at betale biodieselproducenten, udelukkende kommer fra private kilder, og at der derfor ikke blev ydet noget finansiel bidrag, afvises. Kommissionen konstaterede de facto, at grundforordningen i overensstemmelse med SCM-aftalen ikke tager hensyn til oprindelsen eller arten (offentlige eller private) af de midler, som staten overfører. Det gøres snarere gældende, at vurderingen af eksistensen af et finansielt bidrag omfatter hensyntagen til arten af den transaktion, hvorigennem noget af økonomisk værdi overdrages af en regering. Med andre ord er det væsentlige, at overdragelsen af midler er bestemt af staten (i modsætning til private midler, hvis anvendelse private erhvervsdrivende træffer beslutning om) ([8]). En lang række transaktioner falder ind under »finansielt bidrag«, jf. artikel 1.1, litra (a)(1). I henhold til artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (i) og (ii), kan der ydes et finansielt bidrag gennem en regerings direkte overførsel af midler eller i form af, at regeringen ikke opkræver indtægter, som ellers skal betales ([9]). Som allerede nævnt foretog forvaltningsorganet som et offentligt organ direkte overførsel af midler til biodieselproducenterne fra OPPF, som næres af obligatorisk opkrævning af eksportafgifter og eksportskatter hos offentlige og private aktører, og som derfor fuldt ud overholdt appelorganets definition af finansielt bidrag.

(64) Foruden ovenstående konstaterede Kommissionen endvidere, at de midler, der står til rådighed for OPPF, kommer fra opkrævningen af de eksportafgifter og eksportskatter, som er indført på rå palmeolie og derivater deraf. GOI forklarede under kontrolbesøget, at eksportafgifterne opkræves af toldmyndighederne inden varerne eksporteres, og til trods for dens påstand om, at de opkræves udelukkende med henblik på at finansiere OPPF, kunne den ikke bevise, at de opkræves uden om de konkrete poster, som indgår i GOI's budget. Da der ikke foreligger beviser for det modsatte, konkluderede Kommissionen, at afgifterne opkræves som led i statens almindelige budget. Det faktum, at afgifterne dernæst overføres til OPPF er blot den måde, hvorpå GOI anvender de offentlige indtægter, der opkræves gennem eksportafgifterne og eksportskatterne. Under alle omstændigheder består OPPF af midler, som opkræves ved hjælp af eksportafgifter og eksportskatter, som pålægges af GOI, og midlerne kontrolleres af forvaltningsorganet. De udgør derfor offentlige midler, uanset om de er en integrerende del af statsbudgettet.

(65) For så vidt angår GOI's argument om, at overførslen af midler fra OPPF til biodieselproducenterne ikke indebærer nogen fordel for modtagerne, fordi biodieselproducenterne betalte mere til OPPF, end de modtog, bemærker Kommissionen følgende. For det første er OPPF's mandat mere omfattende end støtte til biodieselindustrien. OPPF er snarere et udtryk for GOI's bredere politik, der omfatter hele palmeolieværdikæden. Alle eksportører af rå

([7]) I henhold til artikel 13 i forordning 26/2006 fra ministeren for energi og mineralressourcer skal biodieselproducenten vedlægge fakturaen følgende dokumentation: i) en kopi af afgørelsen truffet af Directorate General of New Renewable Energy and Energy Conservation (»EBTKE«) på ministerens vegne om, at den pågældende virksomhed har tilladelse til at deltage i indkøb af biodiesel og de respektive tildelinger af mængden af biodiesel baseret på de respektive producenters kapacitet ii) en kopi af kontrakten om indkøb af biodiesel mellem Pertamina og den relevante biodieselproducent iii) et certifikat undertegnet af Pertamina og den relevante biodieselproducent, forsynet med GOI's stempel og vedlagt oplysninger om leveringsstedet, mængden og typen af biodiesel, der leveres/distribueres, og transportgebyrernes omfang og iv) en kopi af aftalen mellem Fund Management Agency og den relevante biodieselproducent.

([8]) Appelorganets rapport, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China, WT/DS379/AB/R, vedtaget 25. marts 2011, DSR 2011:V, s. 2869, afsnit 284 og 309.

([9]) Appelorganets rapport, USA — Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada — Recourse by Canada to Article 21.5 of the DSU, WT/DS257/AB/RW, vedtaget den 20. december 2005, DSR 2005:XXIII, s. 11357, afsnit 52.

palmeolie (og forarbejdede varer) betaler faktisk afgift til fonden, når deres produkt eksporteres. Rå palmeolie har en bred vifte af anvendelsesområder, såsom i fødevarer, kosmetik og den kemiske industri. De eksportafgifter, der opkræves til OPPF, er derfor ikke udelukkende knyttet til overførsel af midler til biodieselindustrien, og der kan ikke foretages nogen automatisk udligning.

(66) For det andet, og som allerede forklaret ovenfor i betragtning 64, stammer de midler, der anvendes af forvaltningsorganet, udelukkende fra GOI's almindelige budget (som er tildelt OPPF). Opkrævningen af eksportafgiften foretages af toldmyndighederne, og afgifterne betales til statens almindelige budget. De anvendte midler svarer derfor ikke til frivillige betalinger foretaget af biodieselproducenterne, som så anvendes fuldt ud til fordel for biodieselproducenterne (biodieselproducenterne overlades ikke nogen skønsmargen og har ikke nogen indflydelse på, hvordan OPPF anvendes). Midlerne opkræves af GOI gennem obligatoriske eksportafgifter og eksportskatter, hvoraf nogle betales af biodieselproducenter, men også af producenter af rå palmeolie og andre producenter af varer i tilknytning til rå palmeolie. Derefter beslutter GOI at anvende sådanne midler til fordel for biodieselproducenterne gennem OPPF.

(67) Kommissionen konstaterede også, at de eksporterende producenter i deres besvarelser af spørgeskemaet angav, at størstedelen af den rå palmeolie, der anvendes i biodieselproduktionen, er lokal og derfor hverken omfattet af eksportskat eller eksportafgifter. Kommissionen gik derfor ud fra, at den eksport af rå palmeolie, for hvilken de eksporterende producenter (eller rettere deres forretningsmæssigt forbundne producenter af rå palmeolie) betalte eksportskatter og eksportafgifter, vedrørte andre værdikæder end værdikæden for biodiesel.

(68) Kommissionen konkluderede derfor, at de eksportskatter og eksportafgifter, der opkræves af GOI ved en sådan eksport, derfor ikke er knyttet til biodieselindustrien som sådan, således at GOI's argument om, at OPPF ikke indebærer nogen fordel for modtagerne, da biodieselproducenterne betalte mere til OPPF, end de modtog, afvises. I modsætning til GOI's påstand var de eksporterende producenter i værdikæden for biodiesel faktisk bedre stillet i den forstand, at de fra OPPF modtog mere end de skal indbetale.

(69) I lyset af ovenstående konkluderede Kommissionen, at de udbetalinger, som foretages af forvaltningsorganet til biodieselproducenterne, kan betegnes som et »finansielt bidrag« i form af en direkte overførsel af midler fra staten, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. i). Det er ubestridt, at forvaltningsorganet ved Pertaminas og AKR's indkøb af biodiesel i henhold til blandingskravene dækkede forskellen mellem den pris, der blev betalt af Pertamina og AKR (på grundlag af referenceprisen på mineralsk diesel), og den (højere) referencepris på biodiesel. Biodieselproducenterne modtog i den forbindelse et tilskud fra GOI for en sådan forskel ([10]).

3.2.2.2. Fordel

(70) Af nedenstående grunde var Kommissionen af den opfattelse, at de direkte overførsler foretaget af forvaltningsorganet medfører en fordel for de eksporterende producenter.

(71) Faktisk sættes de eksporterende producenter i en bedre situation, end de ville have været uden ordningen. Kort og godt udgør overførslen af midler fra forvaltningsorganets side tilskud, og der findes ikke gratis tilskud på markedet. Disse tilskud sætter biodieselproducenterne i en bedre position, end de ellers ville have været på markedet ([11]). Uden ordningen ville biodieselproducenterne kun opnå betaling fra Pertamina og AKR til prisen på mineralsk diesel.

(72) I lyset af ovenstående fandt Kommissionen, at de penge, som forvaltningsorganet betalte til biodieselproducenterne for den biodiesel, der blev solgt, for at dække forskellen mellem den referencepris på diesel, som Pertamina betalte, og referenceprisen på biodiesel, er en fordel, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 2.

([10]) Se appelorganets rapporter, Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector/Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, WT/DS412/AB/R/WT/DS426/AB/R, vedtaget den 24. maj 2013, DSR 2013:I, s. 7, afsnit 5.119 og 5.120.

([11]) Panelrapport, USA — Subsidies on Upland Cotton, WT/DS267/R, Add.1 to Add.3 og Corr.1, vedtaget den 21. marts 2005, som ændret ved appelorganets rapport WT/DS267/AB/R, DSR 2005:II, s. 299, afsnit 7.1116.

3.2.2.3. Specificitet

(73) For det første bemærkede Kommissionen, at OPPF står til rådighed for et begrænset antal industrier, der alle vedrører værdikæden for rå palmeolie. Denne begrænsning stammer direkte fra den gældende lovgivning. For det første er støtten til værdikæden for palmeolie det vigtigste udtrykkelige formål med præsidentiel bekendtgørelse nr. 61/2015 om oprettelse af OPPF. Det fremgår af dens præambel, at der er behov for OPPF for at sikre den fortsatte udvikling af palmeolieplantager, og at der er behov for en national strategi, som understøttes af forvaltningen af midler til fortsat udvikling af palmeolieplantager. I artikel 1 i lovgivningen hedder det endvidere, at der ved palmeolieplantager forstås: alle aktiviteter inden for forvaltning af naturressourcer, menneskelige ressourcer, produktionsanlæg, udstyr og maskiner, dyrkning, høst, forarbejdning og markedsføring i forbindelse med palmeolieplantager.

(74) I artikel 11 fastsættes det derefter, at de indsamlede midler skal anvendes til: a. udvikling af menneskelige ressourcer i forbindelse med palmeolieplantager, b. forskning og udvikling i forbindelse med palmeolieplantager, c. fremme af palmeolieplantager, d. fornyelse af palmeolieplantager og e. anlæg og infrastruktur i forbindelse med palmeolieplantager.

(75) Kommissionen konkluderede derfor, at OPPF retligt er specifik i henhold til grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra a), da den lovgivning, i henhold til hvilken den subsidieydende myndighed udøver sin virksomhed, udtrykkeligt begrænser adgangen til subsidier til kun at omfatte visse virksomheder, nemlig dem, der er aktive i værdikæden for rå palmeolie.

(76) Selv om der ikke havde været nogen retlig specificitet, var Kommissionen under alle omstændigheder af den opfattelse, at GOI pålægger forvaltningsorganet kun faktisk at støtte biodieselindustrien. Den dokumentation, der blev indsamlet i løbet af undersøgelsen, og som er omhandlet i betragtning 122 nedenfor, viser, at langt størstedelen af de penge, der betales af forvaltningsorganet, er afsat til at betale biodieselproducenterne forskellen mellem MOPS og referenceprisen på biodiesel.

(77) Kommissionen var derfor af den opfattelse, at GOI forvalter OPPF på en måde, der faktisk gør den specifik. I henhold til grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra c), kan subsidier være specifikke, hvis visse kriterier er opfyldt: »Et subsidieprogram anvendes af et begrænset antal virksomheder eller anvendes i overvejende grad af visse virksomheder, der ydes uforholdsmæssigt store subsidier til visse virksomheder og den måde, hvorpå den subsidieydende myndighed har udøvet sine skønsbeføjelser ved beslutningen om at yde subsidier«. I dette tilfælde bemærkede Kommissionen, at OPPF's adfærd er helt i overensstemmelse med denne liste. Som forklaret ovenfor anvendes fonden i overvejende grad af biodieselindustrien, og den subsidieydende myndighed udøvede sin skønsbeføjelse i denne forbindelse.

(78) Denne konstatering er også i overensstemmelse med WTO's retspraksis. I rapporten fra appelorganet »EC and certain Member States – Large Civil Aircraft« forklarede panelet, at den almindelige betydning af udtrykket »i overvejende grad« omfatter »udgøre det vigtigste eller stærkeste element; være udbredt«. Således kan »anvendes {et subsidieprogram} i overvejende grad af visse virksomheder« ganske enkelt forstås som en situation, hvor et subsidieprogram hovedsagelig eller for størstedelens vedkommende anvendes af visse virksomheder ([12]). Panelet forklarede endvidere i denne afgørelse, at når et subsidieprogram opererer i en økonomi, der kun består af nogle få industrier, er det forhold, at disse industrier har været de største modtagere i forbindelse med et subsidieprogram, ikke nødvendigvis ensbetydende med »anvendes i overvejende grad«. Derimod kan disse industriers anvendelse af subsidieprogrammet blot afspejle den begrænsede diversificering af de økonomiske aktiviteter inden for den subsidieydende myndigheds jurisdiktion. På den anden side ville det samme subsidieprogram, der opererer inden for rammerne af en stærkt diversificeret økonomi, og som hovedsagelig eller for størstedelens vedkommende anvendes udelukkende af nogle få industrier, tendere til at angive »anvendes i overvejende grad« ([13]). I den foreliggende sag er subsidiet kun tilgængeligt for palmeolieværdikæden, men inden for denne industri for en bred vifte af anvendelser. Hvis panelets ræsonnement anvendes på de faktiske omstændigheder i denne sag, fandt Kommissionen imidlertid, at det forhold, at størstedelen af OPPF anvendes til at finansiere betalinger for biodiesel, er ensbetydende med »anvendes i overvejende grad« som defineret ovenfor, da biodieselindustrien er hovedmodtager. Kommissionen bemærker endvidere, at biodieselindustrien er en af de mange industrier i en diversificeret økonomi ([14]), og at OPPF siden oprettelsen næsten udelukkende har støttet biodieselindustrien.

([12]) WT/DS316/R af 30. juni 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, afsnit 7.494.
([13]) WT/DS316/R af 30. juni 2010, *EC and certain Member States – Measure Affecting Trade In Large Civil Aircrafts*, afsnit 7.495.
([14]) Ifølge de seneste data fra den indonesiske centralbank er der ingen enkelt økonomisk aktivitet, der tegner sig for over 20 % af det indonesiske BNP. Kilde på https://www.bi.go.id/en/iru/economic-data/real-sector/Contents/Default.aspx, tilgået den 17.7.2019.

(79) I lyset af ovenstående konkluderede Kommissionen derfor, at GOI's sæt af foranstaltninger var rettet mod at give den indenlandske biodieselindustri en fordel. Ud over at være retligt specifikke i henhold til grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra a), er de også faktisk specifikke i henhold til grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra c).

3.2.3. *Konklusion*

(80) Kommissionen fandt foreløbig, at GOI gennem et sæt af foranstaltninger ydede støtte til biodieselindustrien, herunder gennem direkte overførsel af midler gennem Biodiesel Subsidy Fund. GOI gav modtagerne en fordel, som er specifik, og som derfor udgør et udligningsberettiget subsidie.

3.2.4. *Beregning af subsidiebeløbet*

(81) Kommissionen beregnede i henhold til grundforordningens artikel 5 det udligningsberettigede subsidiebeløb for hver enkelt eksporterende producent udtrykt ved den fordel, som det konstateredes, at modtageren havde opnået i UP. Kommissionen vurderede fordelen som værende det samlede tilskudsbeløb fra OPPF i UP. I overensstemmelse med grundforordningens artikel 7, stk. 2, fordelte Kommissionen disse subsidiebeløb i forhold til den samlede omsætning ved de eksporterende producenters salg af biodiesel i UP.

(82) Den foreløbigt fastsatte subsidiesats med hensyn til dette sæt af foranstaltninger i UP for de eksporterende producenter er på:

Virksomhed	Subsidiesats
PT Ciliandra Perkasa	7,91 %
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	11,83 %
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	12,76 %
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	12,23 %

3.3. **Statsstøtte til biodieselindustrien, herunder gennem levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag**

3.3.1. *Klagen og subsidieordningen*

(83) I klagen fremføres det, at priserne på rå palmeolie var forvredne i Indonesien på grund af GOI's indgriben. Navnlig fremgik det af klagen, at GOI har gennemført en politik med høje eksportskatter på rå palmeolie. Rå palmeolie er det vigtigste råmateriale til produktion af biodiesel i Indonesien og tegner sig for omkring 85 % af de samlede produktionsomkostninger til biodiesel. Ifølge klagen sikrer GOI derved, at prisen på råmaterialer til produktion af biodiesel er betydeligt lavere end de globale priser til fordel for de indonesiske biodieselproducenter.

(84) Ifølge klagen indførte GOI desuden i maj 2015 en eksportafgift på 50 USD pr. ton på rå palmeolie og en lavere eksportafgift på forarbejdede downstreampalmeolieprodukter, afhængigt af produktet.

(85) Klageren hævdede, at GOI ved at lægge høje eksportskatter og eksportafgifter på rå palmeolie har en pristrykkende virkning på den indenlandske palmeolie i Indonesien, hvilket giver biodieselproducenterne en mærkbar fordel. Det tilskynder også private producenter af rå palmeolie til at sælge deres produkter til de indonesiske biodieselproducenter. Som følge heraf hævder klageren, at GOI overdrager til eller pålægger indonesiske palmeolieproducenter at levere rå palmeolie til biodieselproducenter mod utilstrækkeligt vederlag.

(86) Undersøgelsen viste, at GOI faktisk lægger både en eksportskat og en eksportafgift på rå palmeolie.

(87) Eksportskatten blev indført i 1994. Siden indførelsen er den blevet ændret flere gange. I den seneste udgave (dekret nr. 140/PMK.010/2016) består eksportskatten af en progressiv toldtarif for råolie og 22 andre varer, herunder biodiesel (som konsekvent får en lavere sats end rå palmeolie). De indonesiske eksportører betaler en forskydelig skat, der er knyttet til GOI's referencepris på eksport af rå palmeolie. Når GOI's referencepris på eksport stiger, gør eksporttariffen også.

(88) Når referenceprisen er på under 750 USD pr. ton, er den gældende eksportskat på 0 %. I UP forblev eksportprisen på rå palmeolie på under 750 USD pr. ton, og der skulle derfor ikke betales eksportskat.

(89) Ud over eksportskatten indførte GOI i UP en eksportafgift på rå palmeolie og downstreamvarer. Eksportafgiften i UP blev fastsat til 50 USD pr. ton for rå palmeolie og 20 USD pr. ton for biodiesel.

(90) Ud over eksportskatten og eksportafgiften på rå palmeolie og downstreamprodukter intervenerer GOI også på markedet for rå palmeolie ved faktisk gennem den statsejede virksomhed PTPN at kontrollere hjemmemarkedspriserne på rå palmeolie og sikre, at rå palmeolie sælges på et kunstigt lavt niveau. Desuden yder GOI subsidier til producenter af rå palmeolie for at sikre, at de er i overensstemmelse med politikken for levering af rå palmeolie til kunstigt lave priser.

3.3.2. *Anvendelse af bestemmelserne i grundforordningens artikel 28, stk. 1*

(91) Kommissionen meddelte GOI, at den kunne blive nødt til at gøre brug af de foreliggende faktiske oplysninger i henhold til grundforordningens artikel 28, stk. 1, når den undersøgte forekomsten og omfanget af den påståede støtte til biodieselindustrien, herunder gennem levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag.

(92) Ved indledningen af undersøgelsen anmodede Kommissionen GOI om at fremsende tillæg B til antisubsidiespørgeskemaet (spørgeskema for leverandører af palmeolie) til alle producenter og distributører af palmeolie, som har leveret palmeolie til de eksporterende producenter. Tillæg B bestod af et worddokument (»*Appendix B_Input supplier Palm Oil*«) og en excelfil (»*Mini questionnaire intended for Suppliers*«). På baggrund af en anmodning fra GOI besluttede Kommissionen ved e-mail af 7. januar 2019 på baggrund af det store antal virksomheder, der leverer det vigtigste input til den pågældende vare, i god samarbejdsånd og med henblik på at indsamle i det mindste nogle relevante data til undersøgelsen at begrænse omfanget af sin anmodning og anmode GOI om at fremsende tillæg B og minispørgeskemaet til de ti største leverandører af rå palmeolie udtrykt i mængde pr. eksporterende producent.

(93) Kommissionen noterede sig i sin mangelskrivelse til GOI af 1. marts 2019, at den ikke havde modtaget noget svar på tillæg B til spørgeskemaet fra leverandørerne af palmeolie hos PT Musim Mas, PT Intibenua Perkasatama, PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo. Kommissionen understregede navnlig, at den ikke havde modtaget noget svar selv fra de statsejede leverandører af rå palmeolie, herunder PTPN. Andre leverandører af rå palmeolie, herunder dem, der er forretningsmæssigt forbundet med de eksporterende producenter, efterkom denne anmodning.

(94) I sit svar på mangelskrivelsen anførte GOI, at den havde opfyldt sin forpligtelse om at fremsende tillæg B og minispørgeskemaerne til de relevante indonesiske leverandører af rå palmeolie. Som bevis fremlagde GOI modtagelsesbeviset med kvitteringer for levering til de relevante indonesiske leverandører af rå palmeolie. Der blev ikke fremlagt andre beviser for GOI's forsøg på at kontakte disse leverandører, navnlig PTPN. Der blev givet en lignende forklaring under kontrolbesøget hos GOI. Uanset ovenstående har PTPN aldrig indsendt et behørigt udfyldt tillæg B til Kommissionen.

(95) For så vidt angår den påståede statslige levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag, afgav GOI derfor ikke de fornødne oplysninger og beviser, som Kommissionen havde anmodet om i sit spørgeskema og under kontrolbesøget.

(96) Den manglende samarbejdsvilje gav ikke Kommissionen mulighed for at indsamle alle de oplysninger, som den anså for relevante for sine konklusioner i denne undersøgelse. Mere specifikt kunne Kommissionen ikke indhente oplysninger fra GOI om markedet for palmeolie baseret på direkte oplysninger fra leverandører af rå palmeolie, og den har heller ikke modtaget fuldstændige oplysninger om PTPN's rolle på dette marked med hensyn til biodieselindustrien.

(97) GOI hævdede, at den havde fremlagt aggregerede data vedrørende PTPN, som også omfattede de data, der blev anmodet om i tillæg B til spørgeskemaet. I den forbindelse bemærkede Kommissionen, at GOI fremsendte data vedrørende PTPN som svar på spørgeskemaet, som omfattede oplysninger om virksomhedens ledelsesstruktur, årsrapporter og transaktionsdata. Kommissionen bemærkede imidlertid, at den ikke modtog nogen af de detaljerede oplysninger, som den havde anmodet om i tillæg B til spørgeskemaet, og som ville have gjort det muligt for den at opnå en fuldstændig forståelse af den rolle, som PTPN og de øvrige relevante producenter spiller på markedet for palmeolie.

(98) Efter at have modtaget den skrivelse, der underrettede GOI om den mulige anvendelse af grundforordningens artikel 28, indsendte GOI den 30. juni 2019 et svar på tillæg B for PTPN. Kommissionen bemærkede imidlertid, at svaret blev indgivet længe efter fristen for indsendelse af disse oplysninger (12. marts 2019, forlænget af Kommissionen til 14. marts 2019), og efter at kontrolbesøget hos GOI havde fundet sted. Kommissionen fandt derfor, at indgivelsen ikke var rettidig, at den ikke kunne kontrolleres, og at GOI ikke havde handlet efter bedste evne i overensstemmelse med grundforordningens artikel 28.

(99) I mangel af oplysninger om det modsatte fra GOI benyttede Kommissionen sig delvis af de foreliggende faktiske oplysninger med henblik på sine konklusioner vedrørende disse aspekter af undersøgelsen, jf. grundforordningens artikel 28.

3.3.3. *Analyse*

(100) For at fastslå, at der foreligger et udligningsberettiget subsidie, skal der være tre elementer til stede: a) et finansielt bidrag eller en indkomst- eller prisstøtte, b) en fordel og c) specificitet (grundforordningens artikel 3) ([15]).

(101) Med hensyn til det første element analyserede Kommissionen, om det sæt af foranstaltninger, der blev truffet af GOI, førte til et finansielt bidrag i form af statens levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag til de indonesiske eksporterende producenter af biodiesel i henhold til grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), og/eller om det sæt af foranstaltninger, som blev truffet af GOI, falder ind under kategorien indkomst- eller prisstøtte til biodieselindustrien, i henhold til grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b).

3.3.3.1. Finansielt bidrag

(102) Indledningsvis bemærkede Kommissionen, at alle eksporterende producenter indkøbte rå palmeolie på hjemmemarkedet enten hos forretningsmæssigt forbundne eller ikke forretningsmæssigt forbundne virksomheder med henblik på forarbejdning til raffineret, bleget, deodoriseret palmeolie og derefter biodiesel.

(103) Det fremgår af grundforordningens artikel 3, nr. 1), litra a), nr. iv), andet led, at der foreligger et finansielt bidrag, hvis staten: »overdrager til eller pålægger et privat organ at varetage en eller flere af den type funktioner, der er omhandlet i nr. i), ii) og iii), og som normalt ville påhvile staten, og den pågældende praksis ikke reelt afviger fra den praksis, der normalt følges af staten«. Den type funktioner, der beskrives i grundforordningens artikel 3, nr. 1), litra a), nr. iii), foreligger, når »staten leverer varer eller tjenesteydelser ud over den generelle infrastruktur eller indkøber varer«. Disse bestemmelser afspejler SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iii) og (iv), og bør fortolkes og anvendes i lyset af relevant WTO-retspraksis.

(104) WTO-panelet i US – Export Restraints ([16]) traf afgørelse om, at den almindelige betydning af de to ord »overdrage« og »pålægge« i SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iv), kræver, at regeringens tiltag skal indebære et aspekt af delegering (når der er tale om overdragelse) eller ordre (når der er tale om pålæg). Panelet afviste USA's argument om årsagssammenhæng og efterspurgte et tiltag, der udtrykkeligt og positivt indebærer delegering eller ordre.

([15]) For en lignende analyse se Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/387 af 17. marts 2016 om indførelse af en endelig udligningstold på importen af rør af duktilt støbejern (også kendt som kuglegrafitstøbejern) med oprindelse i Indien (EUT L 73 af 18.3.2016, s. 1).

([16]) Panel Report, US — Export Restraints (WT/DS194/R), afsnit 8.29, udsendt den 29. juni 2001.

(105) I en efterfølgende sag ([17]) gjorde appelorganet imidlertid gældende, at det er for snævert som standard at erstatte ordene »overdrage« og »pålægge« med »delegering« og »ordre«. Ifølge appelorganet er der tale om »overdragelse«, når en regering overlader ansvaret til et privat organ, og »pålæg« vedrører situationer, hvor regeringen udøver sin myndighed over for et privat organ.

(106) I begge tilfælde anvender regeringen et privat organ som stedfortræder med henblik på at udbetale det finansielle bidrag, og i de fleste tilfælde forventer man, at det at overdrage til eller pålægge et privat organ funktioner indebærer en form for trussel eller tilskyndelse. Samtidig giver SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iv), ikke medlemmerne mulighed for at indføre udligningsforanstaltninger over for varer, når regeringen blot udøver sine generelle reguleringsbeføjelser, eller når statslig indgriben måske eller måske ikke fører til et bestemt resultat blot ud fra de givne faktiske omstændigheder og aktørernes udøvelse af frit valg på det pågældende marked. Overdragelse og pålæg indebærer snarere en mere aktiv rolle fra regeringens side end blot tilskyndelse.

(107) WTO fandt desuden ikke, at overlade det til et privat organ nødvendigvis er i strid med at overdrage til eller pålægge nævnte private organ […] ([18]). Der kan være tilfælde, hvor vidden af den skønsbeføjelse, der gives det private organ, er således, at det bliver umuligt behørigt at konkludere, at det private organ har fået overdraget eller pålagt (at udføre en bestemt opgave), hvorfor dette er en faktuel/bevismæssig sag, som vil blive behandlet individuelt.

(108) I overensstemmelse med disse WTO-afgørelser udgør ikke alle regeringsforanstaltninger, hvorved der ydes fordele, et finansielt bidrag i henhold til grundforordningens artikel 3 og SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a). Der skal være bevis for en regeringspolitik eller et regeringsprogram, der fremmer den undersøgte industri (i dette tilfælde biodiesel-/biobrændstofindustrien) ved at udøve myndighed over eller overlade ansvar til offentlige eller private organer (her producenterne af rå palmeolie) med henblik på at forsyne biodieselindustrien med rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag.

(109) I en nøddeskal fastsættes det i de relevante WTO-afgørelser, at:

i) fastlæggelsen af, om der er tale om et »finansielt bidrag« i henhold til SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), bør fokusere på *arten* af regeringens tiltag snarere end på *indvirkningerne* eller *resultaterne* af regeringens tiltag ([19]). Med andre ord er det almindelig anerkendt, at regeringer griber ind på markedet som *reguleringsmyndigheder*, og når de gør det, får det *indvirkninger* på markedet og dets operatører. I den forstand kan en regering f. eks. indføre eksportskatter lovligt for at generere indtægter, hvis der er tale om en meget konkurrencedygtig råvare på de internationale markeder. Til gengæld kan der ikke lovligt indføres eksportrestriktioner, når det bliver klart, at brugen af et sådant instrument sammen med andre mekanismer til at holde råvarer på hjemmemarkedet og tvinge leverandører til at sælge til priser under markedspriserne indgår i en bredere ordning, som regeringen har udviklet for at støtte en bestemt industri eller gruppe af industrier og sætte skub i deres konkurrenceevne. Arten af regeringens tiltag, herunder dets sammenhæng, formål og hensigt, er derfor relevant for vurderingen af elementet »finansielt bidrag«

ii) »overdragelse« eller »pålæg« ville indebære et udtrykkeligt og positivt tiltag rettet mod en bestemt part i forbindelse med en bestemt opgave eller tjeneste, hvilket er meget forskelligt fra den situation, hvor en regering griber ind på markedet på en eller anden måde, hvilket måske eller måske ikke fører til et bestemt *resultat* ud fra de givne faktiske omstændigheder og aktørernes udøvelse af frit valg på det pågældende marked. I sidste ende er det centrale spørgsmål bag begreberne overdragelse eller pålæg, om den pågældende adfærd, dvs. det finansielle bidrag i form af levering af varer mod utilstrækkeligt vederlag, kan tilskrives regeringen eller stadig er private operatørers frie valg ud fra markedshensyn som f.eks. reguleringsbegrænsninger ([20])

([17]) WT/DS296/AB/R af 27. juni 2005, United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, afsnit 110 og 111. WT/DS299/R af 17. juni 2005, European Communities — Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea, afsnit 7.25, indtog en lignende holdning.

([18]) WT/DS296/AB/R af 27. juni 2005, United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea, punkt 7.38.

([19]) Panelrapport, *US – Export Restraints* (WT/DS194/R), punkt 8.33-8.34, udsendt den 29. juni 2001.

([20]) Panel Report, *US – Export Restraints*, afsnit 8.29-8.31.

iii) SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iv), i bund og grund er en bestemmelse om modvirkning af omgåelse, og derfor kræver konstatering af overdragelse eller pålæggelse, at staten overdrager ansvaret til et privat organ eller udøver sin myndighed over et privat organ med henblik på at udbetale et finansielt bidrag. I de fleste tilfælde ville man forvente, at overdragelse til eller pålæg af et privat organ ville indebære en form for trussel eller tilskyndelse, som igen kunne tjene som bevis for overdragelse eller pålæg ([21]). Det er imidlertid sandsynligt, at regeringer har andre midler til rådighed til at udøve myndighed over et privat organ, hvoraf nogle kan være »mere subtile« end en ordre eller ikke nødvendigvis indebærer samme grad af tvang ([22])

iv) der skal være en »påviselig forbindelse« mellem regeringens lov og det private organs adfærd ([23]). Der er ingen grund til, at en sag om statslig overdragelse eller statsligt pålæg ikke skulle være baseret på indicier (såsom implicit og uformel delegering eller ordre), forudsat at indicierne har beviskraft og er overbevisende ([24]). I denne forbindelse kan beviser for regeringens hensigt om at støtte downstreamvirksomhederne (f. eks. gennem offentligt fastsatte politikker, regeringsbeslutninger eller andre statslige tiltag) eller forekomsten af andre statslige foranstaltninger, der sikrer et bestemt resultat på markedet (f.eks. en eksportbegrænsning ledsaget af en statslig foranstaltning, der hindrer operatører, som er underlagt disse begrænsninger, i at oplagre deres produkter), være relevante for at fastslå forekomsten af et »finansielt bidrag« i henhold til SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iv) (navnlig som en indirekte måde for regeringen at levere varer på, jf. nr. (iii)). Under visse omstændigheder *kan* »vejledning« fra en regering udgøre pålæg ([25]). Tilstedeværelsen af særlige *indvirkninger* på markedet (som f.eks. sænkning af priserne) kan også være en faktor, der skal tages i betragtning sammen med alle andre tilgængelige beviser, herunder muligheden for at foregribe disse indvirkninger i en særlig sammenhæng. Endelig kan et privat organ afhængigt af omstændighederne beslutte ikke at varetage en funktion, som det har fået overdraget eller pålagt, trods de mulige negative følger dette måtte få. Dette viser imidlertid ikke i sig selv, at det private organ ikke blev udsat for overdragelse eller pålæg ([26]).

(110) I overensstemmelse med nævnte retspraksis har Kommissionen meget nøje undersøgt arten af GOI's indgreb, dvs. om GOI's indgreb indebærer overdragelse til producenterne af rå palmeolie eller pålæg, arten af de organer, som har fået overdraget funktioner, dvs. om producenterne af rå palmeolie er private organer i den i grundforordningens artikel 3, nr. 1), litra a), nr. iv), omhandlede betydning, og det tiltag, som de organer, der har fået overdraget eller pålagt funktioner, har iværksat, dvs. om de producenter af rå palmeolie, der har fået overdraget eller pålagt funktioner, leverer rå palmeolie til den indonesiske biodieselindustri mod utilstrækkeligt vederlag og dermed handler som stedfortrædere for GOI. Kommissionen har desuden efterprøvet, om den varetagne funktion normalt ville påhvile regeringen, dvs. om leveringen af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag til biodieselproducenterne i Indonesien er en normal regeringsaktivitet, og om en sådan funktion ikke reelt afviger fra den praksis, der normalt følges af staten, dvs. om producenternes faktiske levering af rå palmeolie reelt afviger fra, hvad regeringen selv ville have gjort.

3.3.3.2. GOI's overdragelse til eller pålæg af producenterne af rå palmeolie

(111) I lyset af WTO's retspraksis, der er omhandlet i betragtning 104-109, undersøgte Kommissionen først, om GOI's støtte til den indonesiske biodieselindustri faktisk er et mål for en regeringspolitik og ikke blot en »bivirkning« af udøvelsen af almindelige reguleringsbeføjelser. Det blev navnlig undersøgt, om de konstaterede prisforvridninger indgik i regeringens mål, eller om de lavere priser på rå palmeolie snarere var en »utilsigtet« bivirkning af almindelig statslig regulering.

(112) Støtten til biodieselindustrien opnås gennem en række foranstaltninger, hovedsagelig gennem den eksportskat og eksportafgift, der er pålagt rå palmeolie, og biodieselstøttefonden.

(113) Eksportskatteordningen for rå palmeolie blev indført af GOI i 1994 og har siden da undergået flere væsentlige ændringer.

([21]) Appelorganets Rapport, *US –DRAMS (WT/DS296/AB/R)*, afsnit 116, udsendt den 27. juni 2005.
([22]) Appelorganets Rapport, *US –DRAMS*, afsnit 115.
([23]) Appelorganets Rapport, *US –DRAMS*, afsnit 112.
([24]) Se Panelrapport *Korea — Commercial Vessels* (WT/DS273/R), afsnit 7.373, udsendt den 7. maj 2005.
([25]) Appelorganets Rapport, *US – DRAMS* (WT/DS296/A/R), afsnit 114.
([26]) Appelorganets Rapport, *US – DRAMS* (WT/DS296/A/R), afsnit 124.

(114) Oprindelig var formålet med eksportskatten at sikre den lokale efterspørgsel efter og prisstabiliteten for madolie. I bekendtgørelse nr. 128/PMK.011/2011 var målet at beskytte den indenlandske levering af madolie og at udvikle downstreamfremstillingsindustrier. Lovgivningen anførte specifikt følgende: I forbindelse med støtten til den indsats, der gøres af downstreampalmeolieindustrien for at øge downstreamværditilvæksten, er det nødvendigt at tage eksporttariffen op til revision.

(115) Den indonesiske eksportskatteordning har undergået adskillige forandringer siden 1994, herunder ændringer i den mindstepris på rå palmeolie, for hvilken eksportskatten får virkning, ændringer i satsen og ændringer i den måde, hvorpå satsen beregnes ud fra en procentdel af salgspriserne til et nominelt beløb. Eksportskatten blev faktisk oprindelig indført ved finansministeriets dekret nr. 439/KMK.017/1994. I juli 1997 ændrede dekret nr. 300/KMK.01/1997 metoden til beregning af eksportskatten, og eksporten af rå palmeolie blev pålagt en skat på mellem 7,5 % og 22,5 % afhængigt af GOI's referencepris. I september 2007 blev metoden til beregning af eksportskatten ændret yderligere ved dekret nr. 94/PMK.011/2007 og dekret nr. 128/PMK.011/2011. I seneste bekendtgørelse nr. 13/2017, der fandt anvendelse i UP, fastsatte finansministeriet en progressiv eksportskattesats på fra 0 USD pr. ton — når den internationale pris på rå palmeolie er på under 750 USD — op til 200 USD pr. ton, når prisen på rå palmeolie er på over 1 250 USD.

(116) I UP og i henhold til dekret nr. 13/2017 udtrykkes eksportskatten på rå palmeolie og andre palmeolieprodukter i USD i stedet for som en procentdel af prisen. Desuden vil Indonesiens eksportskat træde i kraft, når statens referencepris ligger over et vist prisniveau. Som følge heraf og som forelagt af GOI i forbindelse med den amerikanske undersøgelse ([27]) kræver højere eksportpriser højere toldsatser. Derfor har GOI knyttet eksportsystemet direkte til de internationale priser på rå palmeolie og ikke til andre hensyn som f.eks. produktionsniveauer eller miljøpåvirkninger. Det følger heraf, at indvirkningen på de priser, der betales af de eksporterende producenter, ikke er tilfældig, men et direkte og tilsigtet resultat af de foranstaltninger, der er udformet af GOI ([28]). Ifølge den gældende lovgivning i UP var den gældende sats for eksportskatten på rå palmeolie følgende:

Tabel 1

Eksportskat på rå palmeolie

Prisinterval i USD	Nyt system USD pr. ton
< 750	0
750-800	3
800-850	18
850-900	33
900-950	52
950-1 000	74
1 000-1 050	93
1 050-1 100	116
1 100-1 150	144
1 150-1 200	166
1 200-1 250	183
> 1 250	200

Kilde: Klagen

([27]) US Decision Memorandum for the Preliminary Affirmative Determination of the Countervailing duty Investigation of Biodiesel from the Republic of Indonesia; 21. august 2017, C-560-831 Investigation, s. 15, fodnote 95.
([28]) Se for en lignende konklusion, idem, s. 15.

(117) Som forklaret ovenfor indførte GOI i 2015 også en eksportafgift på rå palmeolie og derivater deraf. Eksportafgiftssatsen i UP var på 50 USD pr. ton for rå palmeolie og 30 USD pr. ton for raffinerede produkter. Indførelsen af eksportafgiften faldt sammen med en periode, hvor de indonesiske priser var næsten identiske med verdensmarkedspriserne. Indførelsen af eksportafgiften gør det muligt for biodieselproducenterne at købe rå palmeolie til lavere priser, end det ellers ville være tilfældet. Faktisk steg forbruget på hjemmemarkedet betydeligt i 2016 i forhold til 2015 (se tabel 2).

(118) En række dokumenter viser, at GOI udtrykkeligt forfulgte støtten til og udviklingen af biodieselindustrien som et politikmål, navnlig ved at søge at nedsætte hjemmemarkedsprisen på inputmaterialerne (rå palmeolie) og dermed yde et finansielt bidrag til biodieselproducenterne.

(119) I den forbindelse fremsatte GOI offentlige erklæringer om, at støtte til biodieselindustrien faktisk er målet med eller et af hovedmålene med eksportskatteordningen. Det indonesiske generaldirektorat for told og afgifter har offentligt forklaret målet med eksporttold, som er at sikre adgangen til råmaterialer og sætte skub i væksten i den indenlandske downstreampalmeolieindustri ([29]). Kommissionen noterede sig derfor, at eksportskatteordningen blev udformet og indført netop med henblik på at støtte de downstreamindustrier, som anvender palmeolie, og hvoraf fremstillingen af biodiesel er en integrerende del.

(120) Denne konklusion underbygges også af andre offentlige kilder, som har analyseret den eksportskatteordning, der er indført af GOI. I sin seneste gennemgang af Indonesiens handelspolitik konkluderede WTO f.eks., at politikmålene vedrørende eksportskatter på råvarer omfatter stabilisering af priser, fremme af udviklingen af downstreamforarbejdningsfaciliteter og mindskelse af udtømningen af ikke-fornyelige ressourcer inden for minedrift. WTO bemærkede desuden i sin rapport, at eksportskatter på råvarer ifølge [GOI's] myndigheder kan anvendes til at sænke hjemmemarkedsprisen på råvarer med henblik på at sikre levering af rå- og hjælpestoffer til priser under verdensmarkspriserne til den indenlandske forarbejdningsindustri. På denne måde skaber eksportskatter et incitament til at udvikle indenlandske fremstillings- eller forarbejdningsindustrier i retning af eksport med højere merværdi.

(121) OECD nåede også til samme konklusion i sin rapport fra 2010 om de økonomiske virkninger af eksportbegrænsninger på råmaterialer, hvori det konkluderes, at der blev indført eksportskatter på palmeolie i Indonesien og Malaysia for at støtte udviklingen af biodieselindustrien og madolieindustrien, og Europa-Parlamentet fastslog, at Indonesien og Thailand også anvendte eksportskatter for at nedsætte hjemmemarkedsprisen på henholdsvis palmeolie og ris ([30]).

(122) For så vidt angår eksportafgiften, jf. betragtning 64-65, forklarede GOI uden dog at underbygge sin påstand, at den opkræves til finansiering af OPPF. Kommissionen mente imidlertid, at den i alt væsentligt er en støttemekanisme for biodieselindustrien. Selv om OPPF-mandatet er bredere end blot at støtte biodieselindustrien, har Kommissionen som forklaret i betragtning 77 fundet beviser for, at dette faktisk var OPPF's hovedaktivitet i UP: Langt størstedelen af OPPF's penge blev faktisk brugt til at støtte biodieselindustrien.

(123) På baggrund af ovenstående var Kommissionen af den opfattelse, at målet med den eksportbegrænsningsordning, som GOI har indført, faktisk er direkte og indirekte at støtte biodieselindustrien, og at dette ikke blot er en »bivirkning« af udøvelsen af almindelige reguleringsbeføjelser. Langt fra at være en regulerende foranstaltning med et statsindtægtsformål blev eksportbegrænsningerne udformet, indført og overvåget af GOI med det specifikke formål at holde priserne på rå palmeolie på et lavt niveau til gavn for downstreamindustrierne ([31]).

(124) Ud over den eksportbegrænsningsordning, som GOI har indført, griber GOI yderligere ind på markedet for faktisk at kontrollere priserne på rå palmeolie gennem den statsejede virksomhed PTPN.

(125) GOI hævder, at PTPN handler som en rationel markedsoperatør, når denne sælger rå palmeolie på hjemmemarkedet, og opererer uafhængigt på markedet. De beviser, der er tilgængelige for Kommissionen, viser imidlertid, at PTPN handler under stærk indflydelse fra GOI, når virksomheden sælger rå palmeolie på hjemmemarkedet, og faktisk fungerer som en prissætter.

([29]) Customs and Excise News Magazine, bind 47, nr. 9, september 2015.
([30]) Export taxes and other restrictions on raw material and their limitation through free trade agreements: Impact on developing countries, 2016.
([31]) Se ligeledes Rettens dom af 10. april 2019, T-300/16, Jindal Saw, ECLI:EU:T:2019:235, præmis 117.

(126) Indledningsvis påpegede Kommissionen, som allerede forklaret i betragtning 93-96, at PTPN ikke samarbejdede i forbindelse med undersøgelsen og ikke fremlagde de ønskede oplysninger. Repræsentanter for PTPN deltog imidlertid i kontrolbesøget hos GOI. Ved den lejlighed gav både PTPN og GOI visse forklaringer vedrørende PTPN's funktion, men uden at underbygge deres påstande. Kommissionen baserede derfor sin analyse på de foreliggende faktiske oplysninger.

(127) Kommissionen indhentede oplysninger om statens ejerskab samt formelle indicier for statslig kontrol med PTPN. Den undersøgte også, om denne kontrol var blevet udøvet på en meningsfuld måde. Til dette formål måtte Kommissionen til dels basere sig på de foreliggende faktiske oplysninger, fordi GOI og PTPN afviste at fremlægge beviser for beslutningsprocessen i PTPN's virksomheder.

(128) PTPN er en 100 % statsejet gruppe af virksomheder, som producerer forskellige råvarer, herunder rå palmeolie. Kommissionen fandt desuden, at GOI direkte kontrollerer PTPN. Under kontrolbesøget forklarede GOI og PTPN, at førstnævnte udnævner alle sidstnævntes virksomhedsorganer. GOI og PTPN forklarede nærmere:

a) GOI udnævner direkte PTPN's bestyrelse.

b) Bestyrelsen er underlagt tilsyn af »regeringskommissærer«, som ligeledes udelukkende udpeges af GOI. Og

c) endelig rapporterer alle virksomheder til GOI.

(129) Ud over ovenstående viste undersøgelsen også, at bestyrelsen er ansvarlig for alle de relevante beslutninger, der træffes af PTPN's virksomhedsgruppe, herunder beslutningen om en prisstrategi for salget af rå palmeolie samt accept af tilbuddene på rå palmeolie i forbindelse med det auktionssystem, der er beskrevet nærmere i betragtning 132. I lyset af det ovenfor beskrevne virksomhedsledelsessystem konkluderede Kommissionen derfor, at GOI reelt styrer hele PTPN's beslutningsproces og dermed udøver en afgørende indflydelse på sidstnævnte.

(130) På grundlag af de foreliggende oplysninger konkluderede Kommissionen derfor, at PTPN kontrolleres af GOI.

(131) I forbindelse med undersøgelsen kom det endvidere frem, at GOI udøvede meningsfuld kontrol med PTPN, når den fastsatte og accepterede priserne på rå palmeolie, og at PTPN handler som prissætter for de indonesiske hjemmemarkedspriser på rå palmeolie.

(132) PTPN arrangerer faktisk daglige auktioner med henblik på sin rå palmeolie. For at få adgang til onlineplatformen skal virksomhederne registrere sig. Det fremgår af den dokumentation, der blev indsamlet i løbet af undersøgelsen, at de eneste krav, som virksomhederne skal opfylde for at kunne registrere sig, er af finansiel art med henblik på at garantere deres solvens. Kommissionen konkluderede, at den pris, hvortil rå palmeolie sælges på disse auktioner, fastsættes af GOI og ikke afspejler ikke-forvredne markedsvilkår.

(133) Kommissionen indtog denne holdning på grund af PTPN's beslutningsproces. Navnlig forklarede GOI, at PTPN, inden den daglige budproces lanceres, peger på en »prisidé« for dagen. Kommissionen har dog efterprøvet, om PTPN er forpligtet til at afvise tilbud, der er lavere end »prisidéen«. Tværtimod, når den pris, der tilbydes af den potentielle køber, er lavere end nævnte »prisidé«, henvises sagen til bestyrelsen, som kan beslutte at acceptere tilbuddet. Kommissionen bekræftede under kontrolbesøget, at det forekommer regelmæssigt, at sådanne tilbud accepteres. Det forhold, at beslutningerne om priser træffes af PTPN's bestyrelse, hvor kun GOI er repræsenteret, viser under alle omstændigheder, at GOI udøver en meningsfuld kontrol med PTPN og dennes adfærd i forbindelse med beslutninger om prisfastsættelse.

(134) På baggrund af, at PTPN's bestyrelse udpeges af og rapporterer til GOI, konkluderede Kommissionen, at sidstnævnte faktisk fastsætter prisen på rå palmeolie på hjemmemarkedet.

(135) Undersøgelsen viste også, at som følge af en meningsfuld kontrol fra GOI's side fungerer PTPN ikke som en rationel aktør på markedet. På grundlag af de foreliggende oplysninger ser det ud til, at PTPN ved at følge GOI's anvisninger, har været tabsgivende i de seneste år. Enhver rationel aktør og så meget desto mere en rationel aktør med så afgørende en betydning på markedet for rå palmeolie, som handlede rationelt, ville have maksimeret sin fortjeneste i stedet for at være tabsgivende.

(136) Undersøgelsen viste også, at GOI ved at pålægge en eksportskat og en eksportafgift på rå palmeolie yderligere bringer PTPN i en økonomisk irrationel situation, som tilskynder virksomheden til at sælge rå palmeolie på hjemmemarkedet til en lavere pris, end den kunne have opnået uden disse eksportbegrænsninger. PTPN fratages derfor et rationelt valg og tilskyndes til at opfylde politikmålet bag eksportskatten og eksportafgiften.

(137) På baggrund af ovenstående konkluderede Kommissionen derfor, at PTPN er et offentligt organ ([32]). De foreliggende oplysninger viser, at PTPN udøver statslige funktioner, når virksomheden sælger rå palmeolie på markedet og sætter den pris, der skal benyttes af alle andre leverandører af rå palmeolie på markedet, og som konsekvent og systematisk benyttes. Som det fremgår af betragtning 142 nedenfor, viste undersøgelsen faktisk, at der ikke var nogen leverandør af rå palmeolie til de eksporterende producenter, som solgte til priser, der var højere end den pris, som blev fastsat af PTPN. Denne prisfastsættelse er i overensstemmelse med omfanget og indholdet af GOI's politikker vedrørende sektoren for rå palmeolie og biodieselsektoren. Da leverandørerne af rå palmeolie ikke fremlagde tilstrækkelige oplysninger om det modsatte, konkluderede Kommissionen, at de tilpassede deres priser til dem, der var fastsat af PTPN, for at overholde de fastsatte politikmål om at holde priserne på rå palmeolie kunstigt lave.

(138) Hvis PTPN skulle betragtes som et privat organ, ville de samme beviser under alle omstændigheder vise, at PTPN i det mindste har fået overdraget eller pålagt af GOI at fastsætte priserne på rå palmeolie på et kunstigt lavt niveau som omhandlet i grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. iv).

(139) Undersøgelsen viste desuden, at den daglige hjemmemarkedspris på rå palmeolie nøje afspejlede den opnåede pris på PTPN's daglige auktioner.

(140) Kommissionen bemærkede, at dataene i udbudsmaterialet er offentligt tilgængelige for alle virksomheder, der er registreret i PTPN-informatiksystemet, uanset om de har afgivet individuelle tilbud, og om de har haft held med deres bud. Kommissionen var i stand til at efterprøve, at PTPN offentliggør resultatet af det daglige udbud på sin onlineplatform, altid kl.15:30 på dagen for udbuddet, med angivelse af den nøjagtige opnåede pris pr. enhed for rå palmeolie.

(141) Alle eksporterende producenter bekræftede, at de har daglige forhandlinger om køb af rå palmeolie med ikke-statsejede leverandører, at disse forhandlinger generelt foregår, når resultaterne af PTPN-udbuddene foreligger, og at startprisen for forhandlingerne er de daglige priser hos PTPN. De eksporterende producenter forklarede også, at prisforskellene mellem PTPN-priserne og den pris, der blev forhandlet med den uafhængige leverandør af rå palmeolie, hovedsagelig skyldes forskellige logistikomkostninger. I den forbindelse forklarede de eksporterende producenter, at PTPN-udbuddene navnlig vedrører leverancer i Dumai (på Sumatra) og i Belawan, som er logistisk set velplacerede. Der kan befinde sig andre uafhængige leverandører i mere fjerntliggende områder som f. eks. Borneo, og derfor stiger de logistiske omkostninger. De eksporterende producenter forklarede således, at PTPN-prisen omfatter en justering for transportomkostninger.

(142) Kommissionen kunne efterprøve, at den enhedspris, som de eksporterende producenter betalte til ikke-statsejede producenter af rå palmeolie, i UP altid var den samme eller lavere end PTPN-prisen for samme dag.

(143) Kommissionen konkluderede derfor på grundlag af alle de foreliggende oplysninger, at alle uafhængige leverandører af rå palmeolie i Indonesien faktisk uanset deres størrelse tilpasser deres priser til de daglige PTPN-priser, og at enhver afvigelse herfra hovedsagelig skyldes logistiske omkostninger.

(144) I WTO's retspraksis er begrebet pålæg af et privat organ blevet forklaret som en regerings myndighedsudøvelse over for et privat organ. Appelorganet forklarede i US — Countervailing Duty on DRAMS, at pålæg faktisk indebærer myndighedsudøvelse fra regeringens side, men præciserede også, at en fortolkning af »pålæg«, som begrænser sig til »ordre« ville være for snæver, da (...) regeringer må formodes at have andre midler til rådighed for at udøve myndighed over for et privat organ. Nogle af disse midler kan være mere subtile end en »ordre« eller ikke indebære samme grad af tvang.

([32]) WT/DS379/AB/R (US – Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China), appelorganets rapport af 11. marts 2011, DS 379, afsnit 318. Jf. også WT/DS436/AB/R (US — Carbon Steel (India)), appelorganets rapport af 8. december 2014, afsnit 4.9-4.10, 4.17-4.20 og WT/DS437/AB/R (United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China), appelorganets rapport af 18. december 2014, afsnit 4.92, og appelorganets rapport, United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China, WT/DS437/AB/RW, afsnit 5.96, vedtaget den 16. juli 2019.

(145) Kommissionen var af den opfattelse, at GOI ved at indføre en gennemsigtig prisfastsættelsesmekanisme gør brug af en af nævnte mere subtile former for pålæg af de indonesiske leverandører af rå palmeolie, som appelorganet henviser til. På grundlag af den foreliggende dokumentation fandt Kommissionen, at GOI ved at offentliggøre den daglige enhedspris på rå palmeolie faktisk fastsætter en højestepris, til hvilken råvaren sælges den pågældende dag. Den eksisterende gennemsigtighed på markedet gør det muligt for køberne i praksis at tilpasse deres adfærd ved ikke at købe rå palmeolie fra leverandører, som sætter en højere pris end den, der er fastsat af GOI.

(146) Undersøgelsen viste også, at markedet med hensyn til forhandlingsstyrke er i betydelig ubalance til fordel for rå palmeolie. Markedet for rå palmeolie er faktisk temmelig fragmenteret, idet 40 % af leverancerne kommer fra individuelle landmænd, mellem 6 % og 9 % fra PTPN, og den resterende del kommer fra »større« leverandører (i forhold til de individuelle landmænd), men stadig med beskedne markedsandele. I modsætning hertil og navnlig med hensyn til biodieselindustrien er køberne større virksomheder med behov for betydelige mængder af råmaterialer, som de generelt ikke fuldt ud kan opfylde i forbindelse med deres interne leverancer. I den forbindelse vil enhver opkøber have en betydelig købekraft, således at denne kan modstå ethvert forsøg fra leverandørens side på at sætte en højere pris end den, der er fastsat af GOI. Kommissionen konkluderede derfor, at GOI ved på gennemsigtig vis at kommunikere de daglige priser på rå palmeolie gennem PTPN faktisk fastsætter de daglige højestepriser på rå palmeolie i Indonesien. En sådan referencepris svarer til vejledning for leverandører af rå palmeolie om at sælge rå palmeolie i Indonesien i overensstemmelse med de forfulgte offentlige mål.

(147) Kommissionen var desuden af den opfattelse, at GOI ved at indføre en eksportskat og en eksportafgift på rå palmeolie bringer indonesiske producenter af rå palmeolie i en økonomisk irrationel situation, som tilskynder dem til at sælge deres varer på hjemmemarkedet til en lavere pris end den, de kunne opnå i en situation uden disse eksportbegrænsninger. De fratages derfor et rationelt valg og tilskyndes til at opfylde politikmålet bag eksportskatten og eksportafgiften.

(148) Der blev opkrævet eksportafgift i UP, men ikke eksportskat. Dette førte til, at leverandørerne af rå palmeolie blev begrænset i deres adfærd, da GOI ved at indføre nævnte eksportafgift effektivt begrænser handlefriheden hos leverandørerne af palmeolie ved faktisk at begrænse deres forretningsbeslutning om, til hvilken pris og hvor de skal sælge deres varer. I en situation uden eksportafgift ville rationelle producenter af rå palmeolie have forsøgt at maksimere deres fortjeneste ved at sælge endnu større mængder af rå palmeolie på eksportmarkedet i stedet for at sælge til hjemmemarkedet.

(149) Ved at indføre disse begrænsninger forhindrer GOI derfor leverandørerne i at maksimere de indtægter, som de ville kunne opnå i en situation uden eksportafgiften.

(150) I overensstemmelse med konklusionen fra appelorganet i US — Countervailing Duty on DRAMS fandt Kommissionen, at GOI giver leverandørerne af rå palmeolie pålæg i den i SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a), nr. (iv), omhandlede betydning. I den sag konkluderede appelorganet nemlig, at det kan være vanskeligt præcist og abstrakt at identificere, hvilke typer af regeringsforanstaltninger der udgør overdragelse eller pålæg, og hvilke der ikke gør. Den særlige betegnelse, der anvendes til at beskrive den statslige foranstaltning, er ikke nødvendigvis afgørende. Som Korea erkender, kan »vejledning« fra en regering faktisk under visse omstændigheder udgøre pålæg. I de fleste tilfælde ville man forvente, at overdragelse til eller pålæg af et privat organ ville indebære en form for trussel eller tilskyndelse, som igen kunne tjene som bevis for overdragelse eller pålæg. Fastlæggelsen af, om der er tale om overdragelse eller pålæg, afhænger af sagens særlige omstændigheder. I dette tilfælde konkluderede Kommissionen også på grundlag af den tilgængelige dokumentation, at GOI indførte en ordning, der tilskynder leverandørerne til at sælge rå palmeolie til en bestemt pris og dermed pålægger dem at gøre det. Som forklaret i betragtning 168-169 nedenfor fastslog Kommissionen, at den pris, der offentliggøres af PTPN, udgør højesteprisen på hjemmemarkedet i Indonesien og faktisk følges af alle producenter af rå palmeolie og biodiesel på markedet. Endelig skal det erindres, at med hensyn til kravet om en vis form for deltagelse fra regeringens side er PTPN et offentligt organ, hvorfor dens aktivitet kan anses for at være GOI's aktivitet på markedet, og at PTPN's aktivitet klart er den »påviselige forbindelse« mellem politikken og adfærden hos de involverede private organer, der fungerer som stedfortrædere for GOI med henblik på at gennemføre dennes politik.

(151) Med nævnte foranstaltninger tilskynder GOI derfor leverandørerne af rå palmeolie til at holde rå palmeolie i Indonesien, fordi de ikke kan sælge til højere priser, som ville være gældende i Indonesien uden nævnte foranstaltninger.

(152) I den forstand »overdrager« eller »pålægger« GOI inputproducenterne at levere varer til de indenlandske brugere af rå palmeolie, dvs. biodieselproducenterne, mod utilstrækkeligt vederlag. Producenterne af rå palmeolie får ansvaret for at skabe et kunstigt lavprishjemmemarked i Indonesien.

(153) Når GOI anvender det beskrevne sæt af foranstaltninger, ved den med andre ord, hvordan producenterne af rå palmeolie vil reagere på foranstaltningerne, og hvilke konsekvenser de vil få. Kommissionen fandt også dokumentation for, at GOI proaktivt griber ind på markedet for rå palmeolie med henblik på at tilskynde private leverandører af rå palmeolie til at opfylde det mandat, de har fået. For eksempel forklares det i en avisartikel, at den indonesiske regering fortsætter sin støtte til bæredygtig forvaltning af palmeolieplantager gennem udbetaling af 6,35 mia. IDR til genbeplantning til 135 asiatiske småbrug i partnerskab med Asian Agri. I nævnte artikel anførte direktøren for OPPF, at palmeolie er en topsektor, der bidrager betydeligt til den indonesiske økonomi. Efter 25 år er det nødvendigt at forny palmeolieindustrien for at sikre en høj produktivitet i overensstemmelse med industriens behov, bæredygtig udvikling og forbedret velfærd for småbrug og samfund ([33]). Denne erklæring viser klart, hvordan GOI støtter producenterne af rå palmeolie i alt væsentligt til fordel for biodieselproducenterne.

(154) Desuden fremgår det af en anden avisartikel, at Indonesien i øjeblikket driver et subsidieret palmegenplantningsprogram for småbrug for at hjælpe dem med at øge udbyttet uden at udvide beplantningsarealet. Regeringen har til hensigt at genbeplante 2,4 mio. hektar palmedyrkningsareal senest i 2025 ([34]), hvilket yderligere viser, hvordan GOI subsidierer producenterne af rå palmeolie for at tilskynde dem til at overholde politikmålene.

(155) Leverandørerne af rå palmeolie sænker muligvis deres indenlandske produktion en smule som reaktion på eksportskatterne og andre restriktive foranstaltninger, men produktionen stoppede ikke eller dalede ikke betydeligt. Tværtimod og bortset fra i 2015 er den indonesiske produktion af rå palmeolie steget konstant med over 5 % om året, og i 2018 nåede den op på 41 500 mio. ton. I den forbindelse fremgår det også af avisartiklen, hvordan B20-programmet ud over at genoprette balancen i de offentlige finanser også har til formål at øge forbruget af palmeolie på hjemmemarkedet som følge af et fald i priserne det år ([35]), hvilket dokumenterer, at GOI for at sikre, at leverandørerne af rå palmeolie overholder det mandat, de er blevet pålagt, støtter dem ved kunstigt at øge deres salg.

(156) Kommissionen konkluderede, at dette er et resultat af, at GOI overdrager og pålægger producenterne af rå palmeolie at levere rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag.

(157) I den forbindelse var Kommissionen af den opfattelse, at alene den kendsgerning, at eksportskatter og/eller eksportafgifter som sådan ikke er udtrykkeligt nævnt i grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), ikke udelukker dem fra at have potentiel karakter af et finansielt bidrag og derfor falde ind under definitionen af et subsidie i henhold til grundforordningen og SCM-aftalen. Kommissionen fremlagde omfattende beviser for, at eksportskatten og eksportafgiften på rå palmeolie blev brugt som et værktøj til at tilskynde producenterne af rå palmeolie til at leve op til statens politikmål på en måde, som udgør et udligningsberettiget subsidie, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a).

3.3.3.3. Overdragelse eller pålæg af funktioner til private organer, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1), litra a), nr. iv)

(158) Kommissionen vurderede dernæst, om producenterne af rå palmeolie i Indonesien er private organer, der er blevet overdraget eller pålagt funktioner af GOI i den i grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. iv), omhandlede betydning.

(159) Undersøgelsen viste, at alle producenter af rå palmeolie i Indonesien bortset fra PTPN er enten uafhængige landmænd eller private virksomheder, der ikke tilknyttet GOI. Uafhængige producenter af rå palmeolie tegner sig for over 90 % af markedet, og alle eksporterende producenter dækkede en del af deres behov for rå palmeolie hos dem.

([33]) https://www.asianagri.com/en/medias/media/press-release/indonesian-oil-palm-estate-fund-agency-bpdpks-handed-the-idr-6-75-billion-of-replanting-fund-to-asian-agri-s-smallholders.
([34]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-palmoil/palm-oil-watchdog-to-create-separate-standards-for-smallholders-indonesia-director-idUSKCN1SU1DL.
([35]) https://www.theborneopost.com/2018/11/18/indonesia-boosts-domestic-palm-oil-consumption-as-currency-pressures-mount/.

(160) Kommissionen fandt derfor ud fra de tilgængelige oplysninger, at alle producenter af rå palmeolie er private organer, der af GOI er blevet overdraget at levere rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag i den i grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. iv), omhandlede betydning.

3.3.3.4. Levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag

(161) I næste fase efterprøvede Kommissionen, om producenterne af rå palmeolie faktisk gennemførte den indonesiske regerings politik om at levere rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag. Dette nødvendiggjorde en nærmere undersøgelse af markedsudviklingen i Indonesien i forhold til et passende benchmark.

(162) Gennem sættet af foranstaltninger tilskyndede GOI producenterne af rå palmeolie til at sælge lokalt til lavere priser end ellers, dvs. at i en situation uden disse foranstaltninger ville producenterne have eksporteret rå palmeolie til den højere verdensmarkedspris, eller de ville ganske enkelt have tilpasset deres udbud og priser til markedsbegrænsningerne.

(163) Kommissionen fandt også, at uanset det forhold, at GOI hævder, at den pris, der er fastsat af PTPN for dens rå palmeolie, er rimelig, fordi prisidéen er baseret på det malaysiske indeks for rå palmeolie, er hjemmemarkedspriserne i Indonesien lavere end markedspriserne. For at nå frem til denne konklusion sammenlignede Kommissionen de indonesiske hjemmemarkedspriser på rå palmeolie med de malaysiske priser. Resultatet af denne undersøgelse viste, at de indonesiske hjemmemarkedspriser på rå palmeolie konsekvent er lavere end de malaysiske priser på rå palmeolie, og at gennemsnitsprisen på rå palmeolie i UP var 540 USD pr. ton i Indonesien mod 599 USD pr. ton i Malaysia.

(164) I den forbindelse fremlagde GOI i sit svar på spørgeskemaet historiske data vedrørende udviklingen i hjemmemarkedspriserne på rå palmeolie i forhold til de internationale priser.

(165) Kommissionen har ikke efterprøvet den cif-justeringsmetode, som GOI anvendte til at udarbejde ovennævnte tabel. Det fremgår imidlertid klart af de fremlagte data, at de indonesiske hjemmemarkedspriser konsekvent har været lavere end de internationale markedspriser, selv om den anvendte metode i det pågældende tilfælde ville være gunstig for GOI.

(166) En tilsvarende konstatering kan også opnås ved at sammenligne udviklingen i hjemmemarkedspriserne på rå palmeolie i UP med udviklingen i prisen på rå palmeolie, der eksporteres fra Indonesien.

(167) De indonesiske hjemmemarkedspriser på rå palmeolie var i UP ud fra oplysningerne fra GOI konsekvent omkring 10 % lavere end de indonesiske eksportpriser på rå palmeolie ud fra de indonesiske eksportstatistikker.

(168) For så vidt angår de priser på rå palmeolie, som de ikke-statslige leverandører krævede, har undersøgelsen også vist, at alle indkøb af rå palmeolie i Indonesien foretages til de daglige PTPN-priser, justeret for transportomkostninger. Navnlig for så vidt angår spotkøb, var PTPN-prisen derfor faktisk højesteprisen på rå palmeolie. Oplysningerne fra de eksporterende producenter i deres spørgeskemabesvarelser bekræftede denne konstatering. Kommissionen undersøgte en række transaktioner og bemærkede for dem alle, at den pris pr. enhed, der blev betalt til den relevante uafhængige leverandør, var lavere eller den samme som den daglige PTPN-pris. I ingen af de efterprøvede transaktioner kunne Kommissionen observere en højere pris end PTPN-prisen for den pågældende dag.

(169) Kommissionen var derfor af den opfattelse, at GOI's foranstaltninger pålægger leverandørerne af rå palmeolie at levere rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag bl.a. til biodieselproducenter ved faktisk at fastsætte en højestepris på det indonesiske hjemmemarked for rå palmeolie.

3.3.3.5. Den funktion, der normalt påhviler regeringen, og den praksis, som egentlig ikke adskiller sig fra de praksisser, der normalt følges af regeringer

(170) For så vidt angår kriteriet om, hvad der »normalt påhviler« regeringen, som endnu ikke var blevet yderligere afklaret af panelet, var Kommissionen af den opfattelse, at levering af råmaterialer, der findes i et land, til nationale virksomheder, er en funktion, der normalt påhviler regeringen. I henhold til almindelig international ret råder stater suverænt over deres naturressourcer. De har en vid skønsmargen med hensyn til at organisere udnyttelsen af deres naturressourcer, men deres suverænitet udmøntes sædvanligvis i regeringens reguleringsbeføjelser hertil. I den henseende er det irrelevant, om en regering sædvanligvis ville påtage sig denne funktion eller ej. Kommissionen fandt derfor, at levering af rå palmeolie, der findes på indonesisk jord, til den indonesiske biodieselindustri er en funktion, som normalt påhviler regeringen.

(171) For så vidt angår kriteriet om, hvad der »egentlig ikke adskiller sig«, bemærkede Kommissionen, at ordlyden havde sin oprindelse i undersøgelsespanelets rapport i henhold til artikel XVI:5 fra 1960, hvor der blev anvendt en lignende ordlyd vedrørende producentfinansierede afgifter, som ansås for egentlig ikke at adskille sig fra regeringspraksisser for beskatning og subsidiering. På den baggrund er det nødvendigt for at opfylde kriteriet, at det bekræftes, at leveringen af varer fra de private organer, der har fået dette overdraget, egentlig ikke adskiller sig fra den hypotese, at regeringen selv havde leveret sådanne varer. Kommissionen anså dette for at være tilfældet. I stedet for at levere input direkte til biodieselindustrien med henblik på at nå GOI's offentlige politikmål om at sætte skub i udviklingen af biodieselindustrien, herunder dens eksportpotentiale, tilskynder GOA gennem et sæt af foranstaltninger private enheder til at gøre dette på sine vegne. I det omfang en sådan statslig levering af varer medfører visse udgifter (som f.eks. ydelse af subsidier til input eller udeblevne indtægter ved at levere varer mod utilstrækkeligt vederlag), skal en sådan foranstaltning desuden forstås som en af de typiske funktioner, der normalt påhviler regeringen ([36]).

3.3.3.6. Konklusion

(172) I lyset af ovenstående konkluderede Kommissionen, at det sæt af foranstaltninger, der blev indført af GOI, førte til et finansielt bidrag i form af statslig levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag til de indonesiske biodieselproducenter, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. iv).

3.3.3.7. Pris- eller indkomststøtte

(173) Ud over ovenstående og af de årsager, der er anført nedenfor, fandt Kommissionen, at det sæt af foranstaltninger, som GOI indførte på markedet for rå palmeolie, også kunne betragtes som en indkomst- og prisstøtte ydet af GOI til fordel for de indonesiske biodieselproducenter, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b).

(174) Kategorierne »finansielt bidrag«/»indkomst- eller prisstøtte« udelukker nemlig ikke hinanden. Appelorganet har faktisk bekræftet, at rækken af regeringsforanstaltninger, der kan yde subsidier [under »finansielt bidrag«], udvides yderligere med begrebet »indkomst- eller prisstøtte« i artikel 1.1, litra (a)(2) ([37]). Denne fortolkning er også i overensstemmelse med målet og hensigten med SCM-aftalen, som er at skærpe og forbedre GATT-reglerne om anvendelsen af både subsidier og udligningsforanstaltninger ([38]). Derfor er en konstatering af, at en foranstaltning udgør et finansielt bidrag, ikke til hinder for, at den samme foranstaltning også kunne betegnes som indkomst- eller prisstøtte. På samme måde kan en konklusion om, at en foranstaltning ikke opfylder de nødvendige krav til at kunne betegnes som overdragelse eller pålæg i henhold til grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra a), nr. iv), falde ind under den bredere kategori af indkomst- eller prisstøtte, jf. grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b).

(175) Oprindelsen til begreberne »indkomst- eller prisstøtte« findes i artikel XVI i GATT, som grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b), krydshenviser til. Artikel XVI i GATT henviser til alle former for subsidier, herunder alle former for indkomst - eller prisstøtte, der direkte eller indirekte bidrager til at øge eksporten af en vare fra eller til at nedbringe importen af en vare til medlemmets territorium. I den forstand er indkomst- eller prisstøtte en anden form for subsidiering ([39]).

(176) Udtrykket »alle former« angiver denne kategoris brede anvendelsesområde, i den forstand at den omfatter alle de former, som regeringen har valgt, og som fører til ydelse af indkomst- eller prisstøtte. Ordbogens betydning af »form« henviser til en af de forskellige måder, hvorpå en ting eksisterer eller manifesterer sig; en art, slags eller sort, også en måde, metode eller facon ([40]). Dermed omfatter »alle former« enhver facon eller måde, hvorpå staten yder indkomst- eller prisstøtte til nogen ([41]).

([36]) Se Panel Report, *United States – Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (Drams) from Korea*, WT/DS296, fodnote 57, 21. februar 2005 (»[W]e consider that the reference to functions »normally vested in the government« should also be understood to mean functions of taxation and revenue expenditure. (…) To the extent that loans and restructuring measures involve taxation or revenue expenditure, they are capable of falling within the scope of that provision«).

([37]) Appelorganets rapport, *United States – Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WT/DS257/AB/R, afsnit 52, s. 571, vedtaget den 17. februar 2004, DSR 2004:II.

([38]) Appelorganets rapport, *United States – Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*, WT/DS213/AB/R and Corr.1, afsnit 73, fodnote 65, vedtaget den 19. december 2002, DSR 2002:IX.

([39]) Se forslag til afgørelse fra generaladvokat Van Gerven af 7. marts 1989, *Fediol mod Kommissionen*, C-70/87, ECLI:EU:C:1989:110, fodnote 33.

([40]) Oxford English Dictionary online, entries I.5.b and I.10.

([41]) GATT Panel on Subsidies and State Trading, Report on Subsidies, L/1160, 23. marts 1960 (The panel agreed that »a system under which a government, by direct or indirect methods, maintains such a price by purchases and resale at a loss is a subsidy«).

(177) »Støtte« betegner det tiltag, der bidrager til et vellykket resultat eller til at opretholde værdien af noget ([42]). Udtrykket »støtte« anvendes ofte i forbindelse med landbrug og henviser til regeringsstøtteprogrammer ([43]). Således henviser betydningen af »støtte« i grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b), til regeringens tiltag, der bidrager til et vellykket resultat eller til at opretholde værdien af priser eller af den indkomst, som en person har modtaget.

(178) Kommissionen erkender, at ethvert tiltag fra regeringens side kan have utilsigtede bivirkninger af et tilfældigt omfang på en persons indkomst eller kan føre til, at priserne på en eller anden måde støttes ([44]). For at en sådan støtte kan falde ind under grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b), skal der være en påviselig forbindelse mellem regeringens tiltag og de deraf følgende virkninger af indkomst- eller prisstøtte til nogen. En sådan forbindelse bør fastlægges på grundlag af den samlede tilgængelige dokumentation, herunder arten, udformningen og den forventede drift af de foranstaltninger, der træffes af regeringen.

(179) Endelig indebærer henvisningen »som omhandlet i artikel XVI i GATT 1994« alle former for indkomst- eller prisstøtte, der direkte eller indirekte øger eksporten af »enhver vare« fra et WTO-medlems territorium eller nedbringer importen af denne vare til dets territorium. Denne virkning, potentiel eller faktisk, er udtrykkeligt omhandlet i artikel XVI:1 i GATT 1994: ...herunder alle former for indkomst- eller prisstøtte, der direkte eller indirekte bidrager til at øge eksporten af en vare fra eller til at nedbringe importen af en vare til dets territorium.

(180) Kort sagt omfatter grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b), i lighed med SCM-aftalens artikel 1.1, litra (b), alle former for statslige foranstaltninger, som fører til ydelse af indkomst- eller prisstøtte til nogen, og som har en virkning, potentiel eller faktisk ([45]), og bidrager til at øge eksporten af en vare fra et WTO-medlems territorium eller til at nedbringe importen af denne vare til dets territorium.

(181) I overensstemmelse med denne fortolkning analyserede Kommissionen også — ud over at undersøge, om det sæt af foranstaltninger, der blev vedtaget af GOI, kunne karakteriseres som »finansielt bidrag« — om GOI's sæt af foranstaltninger også kunne karakteriseres som indkomst- eller prisstøtte, der falder ind under grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b). I den forbindelse undersøgte Kommissionen for det første, om GOI havde til hensigt at støtte etableringen og udviklingen af biodieselindustrien, for det andet, hvilken form for foranstaltninger GOI vedtog for at støtte biodieselindustrien, og for det tredje, om disse foranstaltninger kunne betegnes som »alle former for indkomst-/prisstøtte«, jf. artikel XVI i GATT 1994. Kort sagt vil Kommissionen undersøge, om GOI havde til hensigt som et erklæret politikmål at støtte udviklingen af biodieselindustrien, de instrumenter, som regeringen anvendte til dette formål, og om GOI's instrumenter og foranstaltninger kunne karakteriseres som indkomst- eller prisstøtte i henhold til artikel XVI i GATT 1994.

a) ***GOI's hensigt om at støtte den indenlandske biodieselindustri som et offentligt politikmål***

(182) GOI har ved præsidentiel bekendtgørelse nr. 66/2018 en eksplicit politik til støtte for udviklingen af den indenlandske biodieselindustri. Visse offentlige erklæringer fra GOI, der allerede er omhandlet ovenfor i betragtning 119, viser, at GOI har til hensigt at kontrollere priserne på rå palmeolie til fordel for biodieselproducenterne: Politikmålene vedrørende eksportskatter på råvarer omfatter stabilisering af priser, fremme af udviklingen af downstreamforarbejdningsfaciliteter (...) *eller* målet med eksporttold, (som) er at sikre adgangen til råmaterialer og sætte skub i væksten i den hjemlige downstreampalmeolieindustri (...).

(183) Kommissionen fandt også dokumentation for, at GOI gennem årene har haft en klar politik om at fremme og støtte udvidelsen af biodieselindustrien. I en avisartikel erklærede generaldirektøren for vedvarende energi, at Indonesien har som mål at gøre det obligatorisk at anvende brændstof blandet med biodiesel til alle køretøjer og tunge maskiner fra den 1. september 2018. I denne avisartikel anføres det endvidere, at indonesiske tankstationer ikke vil få tilladelse til at sælge ublandet dieselbrændstof, når de nye regler træder i kraft, og det tilføjes, at

([42]) Oxford English Dictionary online, entry I.3.b.
([43]) SCM-aftalen, artikel 15.4 (»… whether there has been an increased burden on government support programmes«); se også Agreement on Agriculture, artikel 6, og bilag 2 og 3 (»domestic support«).
([44]) Panel Report, *China — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Grain Oriented Adlet- Rolled Electrical Steel from the United States*, WT/DS414/R og Add.1, vedtaget den 16. november 2012, stadfæstet ved appelorganets rapport WT/DS414/AB/R, DSR 2012:XII, s. 6369, afsnit 7.86.
([45]) »Potentielle« virkninger henviser til de virkninger, der naturligt følger af foranstaltningens overordnede arkitektur, udformning og struktur, uden at der er behov for »observerede« eller faktiske virkninger på markedet.

virksomheder, der bliver taget i at sælge ublandet brændstof, vil blive pålagt en bøde ([46]). I en anden avisartikel forklares det i denne forbindelse, at Indonesien planlægger at kræve, at alt dieselbrændstof, der anvendes i landet, skal indeholde biodiesel fra næste måned [september 2018] for at øge forbruget af palmeolie, nedbringe importen af brændstof og mindske det nuværende store underskud på betalingsbalancens løbende poster (fremhævelse tilføjet) ([47]).

(184) I en anden avisartikel blev det endvidere forklaret, at i Indonesien rapporterer Jakarta Post, at regeringen sætter alle kræfter ind i forsøget på at øge efterspørgslen efter palmeoliediesel og nu undersøger muligheden for omdannelse af den statsejede energiudbyder PLN's dieselbaserede faciliteter til biodiesel. Den ser også på muligheden for at tillade privatejede energiudbydere, der bruger biodiesel snarere end fossil diesel, at producere elektricitet direkte til PLN. Regeringen har allerede øget mængden af biodiesel, som iblandes til brug ved jernbanetransport og i tunge maskiner ud over vejtransport ([48]).

(185) Ovennævnte mål om at støtte biodieselindustrien blev yderligere bekræftet ved offentlige erklæringer fra viceministeren for fødevarer og landbrug. I en avisartikel fastslog han, at Indonesiens biodieselproduktion kunne vokse med 40 % og ramme 7 mio. ton i 2019, hvilket er en stigning fra omkring 5 mio. ton i år [2018] som følge af **et nyt program til fremme af lokalt forbrug af biodiesel** (fremhævelse tilføjet) ([49]).

(186) GOI har udtrykkeligt meddelt, at den støtter biodieselindustrien ved at oprette OPPF, hvis politikmandat faktisk udelukkende støtter biodieselindustrien. Denne støtte er fortsat indtil efter UP, idet OPPF i denne periode og indtil august 2018 udbetalte penge til biodieselproducenterne. OPPF's nævnte mål fremgik også klart af offentlige erklæringer. I en avisartikel anførte OPPF, at den er sikker på, at den kan påtage sig yderligere subsidier til producenter i henhold til regeringens nye biodieselpolitik for resten af året, og fondens administrerende direktør anførte endvidere, at fonden har indsamlet 6,4 billioner IDR i eksportafgifter på palmeolie i første halvår af 2018, hvilket svarer til næsten 60 % af dette års mål på 10,9 billioner IDR, hvoraf størstedelen anvendes som incitamenter til at støtte produktionen af vedvarende energi. I samme artikel kunne man læse: Men politikken [blandingsmandatet] vil også øge de subsidier, der udbetales til 19 producenter af biobrændstoffer, herunder Wilmar og Sinar Mas Group. Fonden, der også er kendt som BPDPKS, anslår, at politikken vil fordoble efterspørgslen efter biobrændstof i andet halvår, så den når op på 2,1 mio. kiloliter ([50]).

(187) Derfor konkluderede Kommissionen, at GOI's hensigt om at støtte etableringen og udviklingen af den indonesiske biodieselindustri er åbenlys.

b) ***Regeringstiltag til udvikling af biodieselindustrien***

(188) GOI intervenerer gennem flere instrumenter på markedet for rå palmeolie med henblik på at fremme udviklingen af biodieselindustrien. For det første har GOI indført en ordning med eksportbegrænsninger (gennem eksportskatter og eksportafgifter), der anvendes som et værktøj til at trykke priserne på rå palmeolie i Indonesien til fordel for downstreamindustrierne, herunder biodieselproducenterne. For det andet fastsætter GOI gennem den statsejede virksomhed PTNP faktisk priserne på rå palmeolie på kunstigt lave niveauer, som andre leverandører af rå palmeolie benytter i overensstemmelse med den fastlagte politik til støtte for udviklingen af biodieselindustrien. GOI anvender også andre foranstaltninger som f.eks. direkte subsidier til producenterne af rå palmeolie for at sikre, at producenterne af rå palmeolie opfylder politikmålene.

(189) Alle disse tiltag indgår i en bredere plan om at fremme udviklingen af biodieselindustrien, f.eks. ved hjælp af obligatoriske blandingskrav samt oprettelsen af OPPF til fordel for biodieselproducenterne. GOI har faktisk indført en ordning, som kunstigt skaber en stor efterspørgsel efter biodiesel ved hjælp af blandingsmandatet. GOI har gennemført det såkaldte B20-blandingsmandat ([51]). I henhold til dette program er operatører på en række områder som f.eks. offentlig transport retligt forpligtet til som brændstof at anvende en blanding af mineralsk

([46]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-to-make-biodiesel-use-compulsory-from-september-1-official-idUSKBN1KM4WK, tilgået den 17.7.2019.
([47]) https://www.reuters.com/article/us-indonesia-biodiesel/indonesia-bets-big-on-biodiesel-to-limit-costs-of-oil-imports-idUSKBN1KS0CC, tilgået den 17.7.2019.
([48]) https://www.biofuelsdigest.com/bdigest/2019/01/08/indonesia-wants-to-push-for-power-production-from-palm-oil-biodiesel/, tilgået den 17.7.2019.
([49]) https://www.ofimagazine.com/news/indonesian-biodiesel-production-could-grow-by-40, tilgået den 17.7.2019.
([50]) https://jakartaglobe.id/context/indonesia-oil-palm-estate-fund-adequate-to-support-b20-biodiesel-policy/, tilgået den 17.7.2019.
([51]) Blandingsmandatet blev vedtaget i henhold til bekendtgørelse nr. 12/2015 fra ministeriet for energi- og mineralressourcer.

diesel og biodiesel, som indeholder mindst 20 % biodiesel. Dette blandingsmandat vil uden tvivl stige til 30 % i nær fremtid. I den forbindelse fandt Kommissionen, at der i en situation uden kombinationen af blandingsforpligtelse og OPPF ville være en lavere efterspørgsel efter biodiesel i Indonesien, og indtægterne fra salget af biodiesel ville derfor nødvendigvis være betydeligt lavere.

(190) Kommissionen konkluderede derfor på grundlag af de foreliggende oplysninger, at GOI har iværksat et sæt af foranstaltninger for at gribe ind på markedet og sikre et bestemt resultat, nemlig at biodieselproducenterne kan nyde godt af kunstigt lave priser på rå palmeolie, som tegner sig for omkring 90 % af deres produktionsomkostninger.

c) ***Det sæt af foranstaltninger, som GOI har vedtaget, anses for at være »alle former for indkomst- eller prisstøtte« i henhold til artikel XVI i GATT 1994***

(191) Med det sæt af foranstaltninger, der beskrives ovenfor, yder GOI indkomststøtte til biodieselindustrien. De reguleringsbetingelser, som GOI har vedtaget, har ikke som bivirkning, at leverandørerne af rå palmeolie sælger dette input til biodieselproducenter til lavere priser end dem, der er tilgængelige internationalt. Et sådant resultat er tilsigtet og opnås gennem GOI's foranstaltninger. Det sæt af foranstaltninger, der er indført af GOI, gør det muligt for biodieselproducenterne at få adgang til deres vigtigste råmateriale og selvomkostningsdel til en pris, der ligger under verdensmarkedsprisen, hvilket derefter resulterer i en kunstigt højere fortjeneste, som hovedsagelig skyldes eksport til tredjelandsmarkeder. I den henseende bidrager GOI's foranstaltninger til biodieselproducenternes indkomst. Uden sådanne foranstaltninger ville biodieselproducenterne ikke drage fordel af den konkurrenceforvridende virkning på rå palmeolie, som stammer fra statslig indgriben.

(192) Alle disse foranstaltninger viser, at den indonesiske biodieselindustri støttes og stimuleres kunstigt af GOI. Denne konklusion bekræftes af det stigende antal biodieselproducenter i Indonesien samt af den kraftige stigning i produktionskapaciteten og eksporten i de seneste 10 år, jf. nedenstående tabel:

Tabel 2

Udviklingen i den indonesiske biodieselindustri (mio. l)

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produktionskapacitet (navneplade)	3 128	3 921	3 921	4 881	5 670	5 670	6 887	10 898	11 547	11 357
Kapacitetsudnyttelse (%)	10,5 %	19,9 %	46,2 %	46,5 %	52,0 %	69,9 %	24,0 %	33,5 %	29,6 %	34,3 %
Produktion	330	780	1 812	2 270	2 950	3 962	1 653	3 656	3 416	3 900
Eksport af biodiesel fra Indonesien	204	563	1 440	1 608	1 942	1 569	343	476	187	1 772
Eksport i % af produktionen	62 %	72 %	79 %	71 %	66 %	40 %	21 %	13 %	5 %	45 %
Forbrug	119	223	359	669	1 048	1 845	860	3 008	2 572	3 300
Slutlagre	22	16	29	27	11	559	1 009	1 181	1 839	1 439
Antal producenter	20	22	22	22	26	26	27	30	32	31

Kilde: Spørgeskemabesvarelse fra GOI, Indonesia Biofuels Annual 2018 GAIN Report og eksportstatistikker fra Global Trade Atlas (2018-data, bortset fra eksportstatistikker baseret på beregninger)

(193) Som det fremgår af denne tabel, har biodieselindustrien været en overvejende eksportorienteret sektor. Da eksporten faldt tidligere hovedsagelig på grund af handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger i Unionen, voksede lagerbeholdningerne betydeligt.

(194) Derfor konkluderede Kommissionen, at GOI yder indkomst- eller prisstøtte til biodieselindustrien i henhold til grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b).

3.3.3.8. Fordel

(195) Da de fleste af GOI's foranstaltninger havde til formål kunstigt at sænke hjemmemarkedsprisen på rå palmeolie, undersøgte Kommissionen, om GOI's støtte til biodieselindustrien medførte en fordel med henvisning til forskellen mellem de priser, som de indenlandske biodieselproducenter betalte, når de købte rå palmeolie lokalt, og et benchmark på grundlag af de gældende markedsvilkår for rå palmeolie.

(196) Kommissionen fandt, at en sådan forskel resulterede i en fordel for de indonesiske biodieselproducenter, som kunne købe det vigtigste råmateriale til deres produktionsproces til en pris, der lå under den internationale markedspris. Denne komparative metode sikrede også, at der ikke var nogen dobbelttælling af andre subsidier, der blev udlignet i forbindelse med denne undersøgelse, og som også yder indkomst-/prisstøtte til de indonesiske biodieselproducenter.

(197) Det var nødvendigt at sammenligne indkøbspriserne med et passende benchmark. Om vederlaget er tilstrækkeligt, afgøres på grundlag af gældende markedsvilkår for den pågældende vare i leveringslandet, dvs. Indonesien, herunder pris, kvalitet, disponibilitet, omsættelighed, transport og andre indkøbsbetingelser, jf. grundforordningens artikel 6, litra d) ([52]).

(198) Kommissionen fandt, at fob-priserne ved eksport af rå palmeolie fra Indonesien til resten af verden, som de fremgår af de indonesiske eksportstatistikker, er et passende benchmark, da de er fastsat i henhold til frie markedsprincipper, afspejler de gældende markedsvilkår i Indonesien og ikke forvrides af statslig indgriben. Kommissionen nåede frem til dette synspunkt, da importen af rå palmeolie i Indonesien var marginal og således ikke repræsentativ, og den derfor ikke kunne identificere nogen ikke-forvredet hjemmemarkedspris på rå palmeolie. Desuden fandt Kommissionen, at det benchmark, der blev anvendt, er det, som ligger tættest på en ikke-forvredet indonesisk hjemmemarkedspris i en situation uden GOI's indgriben. Endelig analyserede Kommissionen også andre mulige benchmarks som f.eks. cif-prisen på rå palmeolie i Rotterdam havn. Da dette var prisen på en blanding af rå palmeolie med oprindelse i mange andre lande end Indonesien, anså Kommissionen den for at være et mindre hensigtsmæssigt benchmark, for så vidt angår de gældende markedsvilkår i Indonesien. Under alle omstændigheder bemærkede Kommissionen, at prisforskellen mellem de forskellige benchmarks er minimal.

(199) Kommissionen beregnede gennemsnittet pr. måned i UP for fob-eksportpriserne på verdensmarkedet fra Indonesien og fandt, at de således beregnede priser ligger tættest på ikke-forvredne indonesiske hjemmemarkedspriser på rå palmeolie.

(200) Kommissionen sammenlignede derefter den hjemmemarkedspris på rå palmeolie, som de indonesiske producenter betalte, med et benchmark, der er beregnet som beskrevet i betragtning 199.

(201) Det samlede forskelsbeløb udgør de »besparelser«, som de indonesiske biodieselproducenter, der indkøber rå palmeolie på det forvredne indonesiske marked, opnåede i forhold til den pris, som de havde måttet betale i en situation uden forvridninger. I sidste ende udgør dette samlede beløb den fordel, som GOI lod de indonesiske producenter opnå i UP.

3.3.3.9. Specificitet

(202) GOI's sæt af foranstaltninger var rettet mod visse industrier, herunder den indenlandske biodieselindustri. Selv om forvridningerne, for så vidt angår rå palmeolie, også kommer andre downstreamvarer end biodiesel til gode, er det kun visse industrier i Indonesien, der kan nyde godt af denne fordel, nemlig dem, der er aktive i palmeolieværdikæden. Denne konklusion underbygges af politikerklæringer fra GOI selv og i efterfølgende retsakter om gennemførelse og ændring af eksportskatte- og eksportafgiftsordningen. F.eks. fremgik følgende udtrykkeligt af bekendtgørelse nr. 128/PMK.011/2011: i forbindelse med støtten til den indsats, der gøres af downstreampalmeolieindustrien for at øge downstreamværditilvæksten, er det nødvendigt at tage eksporttariffen op til revision. De er derfor specifikke i henhold til grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra a).

3.3.4. *Konklusion*

(203) Gennem et sæt af foranstaltninger, herunder eksportskatter og eksportafgifter, og ved i praksis at fungere som prissætter på markedet tilskyndede GOI de indenlandske producenter af rå palmeolie til at sælge rå palmeolie lokalt og »overdrog« eller »pålagde« dem at levere dette råmateriale i Indonesien mod utilstrækkeligt vederlag. Med

([52]) Se WT/DS436/AB/R United States — Countervailing Measures on Certain Hot-Rolled Carbon Steel Flat Products From India, 8. december 2014, afsnit 4.244.

de pågældende foranstaltninger opnåedes den ønskede virkning, nemlig at forvride hjemmemarkedet for rå palmeolie i Indonesien og trykke prisen til et kunstigt lavt niveau til fordel for downstreambiodieselindustrien. Den funktion at levere rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag påhviler normalt regeringen med henblik på at nå det offentlige mål om at støtte biodieselindustrien, og praksis hos leverandørerne af rå palmeolie med at udøve den adskiller sig egentlig ikke fra de praksisser, der normalt følges af regeringer, når de forfølger lignende politikmål gennem andre former for støtte (som f.eks. tilskud eller udeblevne indtægter).

(204) Kommissionen konkluderede derfor, at GOI ydede et finansielt bidrag i den i grundforordningens artikel 3, nr. 1), litra a), nr. iv), omhandlede betydning som fortolket og anvendt i overensstemmelse med den relevante WTO-standard i henhold til SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(1), nr. (iv). Subsidiært konkluderede Kommissionen endvidere, at GOI gennem sin intervention på markedet for rå palmeolie yder indkomst- eller prisstøtte til biodieselproducenterne i overensstemmelse med grundforordningens artikel 3, nr. 1, litra b), sammenholdt med SCM-aftalens artikel 1.1, litra (a)(2).

(205) Kommissionen konkluderede endvidere, at et sådant finansielt bidrag medfører en specifik fordel for modtagerne.

(206) I lyset af ovenstående fandt Kommissionen, at GOI gennem et sæt af foranstaltninger ydede støtte til biodieselindustrien, herunder gennem levering af rå palmeolie mod utilstrækkeligt vederlag. GOI gav modtagerne en fordel, som er specifik, og som derfor udgør et udligningsberettiget subsidie.

3.3.5. *Beregning af subsidiebeløbet*

(207) Kommissionen beregnede i henhold til grundforordningens artikel 5 det udligningsberettigede subsidiebeløb for hver enkelt eksporterende producent udtrykt ved den fordel, som det konstateredes, at modtageren havde opnået i UP. Kommissionen vurderede fordelen som summen af forskellene mellem de priser, der blev betalt på hjemmemarkedet for rå palmeolie, og benchmarkprisen på rå palmeolie beregnet pr. måned i UP. I overensstemmelse med grundforordningens artikel 7, stk. 2, fordelte Kommissionen disse subsidiebeløb på den samlede omsætning af den palmeoliebaserede produktion hos de eksporterende producenter i UP som behørig nævner, fordi subsidiet udgjorde en fordel for den samlede produktion af palmeoliebaserede varer og ikke kun for den pågældende vare eller den produktion, der var bestemt til eksport.

(208) Den fastsatte subsidiesats med hensyn til dette sæt af foranstaltninger i UP for de eksporterende producenter er på:

Virksomhed	Subsidiesats
PT Ciliandra Perkasa	0,13 %
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	4,40 %
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	5,15 %
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	3,43 %

3.4. **Statsstøtte gennem indtægter, som staten giver afkald på: Bonded Zones-ordningen**

3.4.1. *Subsidieordningen*

(209) Bonded Zones-ordningen blev indført af GOI ved finansministeriets bekendtgørelse nr. 147/PMK.04/2011 og ændret ved finansministeriets bekendtgørelse nr. 255/PMK.04/2011 og 120/PMK.04/2013.

(210) Bonded Zones defineres som områder inden for Republikken Indonesiens toldområde, hvor importtold og moms på importerede varer er suspenderet (for importtold) eller fritaget (for moms). Både suspensionen og fritagelsen gælder for investeringsgoder, råmaterialer og støttemateriale.

(211) Under kontrolbesøget forklarede GOI, at der ikke er foruddefinerede områder i Republikken Indonesien, som er identificeret som Bonded Zones, hvorimod virksomheder kan ansøge herom, og hvis ansøgningen godkendes, bliver deres lokaler en Bonded Zone.

3.4.1.1. Støtteberettigelse

(212) Under kontrolbesøget forklarede GOI også, at Bonded Zone-ordningen kun er tilgængelig for »eksportorienterede virksomheder«, hvilket vil sige virksomheder, som genererer over 50 % af deres omsætning ved eksport. Under kontrolbesøget forklarede GOI også, at der kan indrømmes en undtagelse i forbindelse med ovennævnte krav i henhold til finansministeriets bekendtgørelse nr. 4/2014, således at også ikke-eksportorienterede virksomheder kan benytte sig af ordningen. De beviser, der blev indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, kunne imidlertid ikke identificere objektive kriterier, der er fastsat i lovgivningen med henblik på at indrømme en sådan undtagelse. I stedet hedder det i en oversættelse af lovgivningen, at *den i artikel 1 omhandlede henstilling kan fremsættes efter overvejelse af*:

a) den ansøgende virksomheds vare, hvis det drejer sig om et erstatningsmarked for direkte import af samme vare, som kan dække efterspørgslen på hjemmemarkedet

b) et fald i eksporten og/eller

c) beskyttelse af indenlandske industrier, der producerer varer af samme art som varerne fra en Bonded Zone, under hensyntagen til den lokale industris evne til at dække den indenlandske efterspørgsel.

(213) Med hensyn til ovenstående forklarede GOI under kontrolbesøget, at virksomheder i biodieselindustrien normalt er fritaget for kravet om at generere over 50 % af deres omsætning ved eksport. Ifølge den forklaring, der blev givet under kontrolbesøget, er dette for at støtte biodieselvirksomhederne med henblik på at opnå de blandingsmandater, der pålægges af GOI.

(214) Kommissionen konkluderede derfor, at det er fuldstændig op til GOI at indrømme ovennævnte fritagelse.

(215) Endelig forklarede GOI, at denne ordning kun gælder for virksomheder, der importerer varer til Republikken Indonesien med henblik på yderligere forarbejdning. Derfor kan rene importører ikke ansøge om at opnå status som Bonded Zone.

3.4.1.2. Fordele ved at være i Bonded Zones

(216) I den pågældende Bonded Zone suspenderes importproceduren, indtil virksomhederne sælger de færdige varer inden for Republikken Indonesiens område. Med andre ord suspenderes importtolden på varer, der importeres til Bonded Zones, indtil de sælges på det indonesiske hjemmemarked. Hvis en vare forbliver i en Bonded Zone (som f.eks. maskiner) eller eksporteres direkte, skal der aldrig betales importtold.

(217) I lighed med importtolden suspenderes betalingen af skyldig moms på importerede varer, indtil de færdige varer sælges på hjemmemarkedet. Hvis en vare forbliver i en Bonded Zone (som f.eks. maskiner) eller eksporteres direkte, skal der aldrig betales moms.

(218) I forbindelse med denne ordning indrømmes der fritagelse for importtold og moms på import af investeringsgoder, såsom maskiner, der anvendes i biodieselproduktionsprocessen, råmaterialer og reservedele.

3.4.1.3. Anvendelse af bestemmelserne i grundforordningens artikel 28, stk. 1

(219) Med hensyn til de oplysninger, som Kommissionen anmodede om i løbet af proceduren vedrørende Bonded Zones-ordningen, samarbejdede Wilmar ikke fuldt ud med Kommissionen. Kommissionen meddelte derfor Wilmar, at den kunne blive nødt til at gøre brug af de foreliggende faktiske oplysninger i henhold til grundforordningens artikel 28, stk. 1, når den undersøgte forekomsten og omfanget af den påståede støtte til biodieselindustrien gennem fritagelse for importtold på maskiner og varer, der importeres til en Bonded Zone.

(220) I mangelskrivelsen, der blev sendt den 15. februar 2019, anmodede Kommissionen Wilmar om at fremlægge visse oplysninger vedrørende importen af input og maskiner siden datoen for oprettelsen af hver enkelt af de forretningsmæssigt forbundne enheder (biodieselproducenter og leverandører af rå palmeolie). I sit svar på mangelskrivelsen gav Wilmar et delvist svar på denne anmodning om oplysninger og gjorde gældende, at denne havde tekniske vanskeligheder med at indsamle hele det datasæt, der anmodedes om. Der blev givet en lignende forklaring under kontrolbesøget. Kommissionen kunne derfor kun efterprøve et begrænset datasæt.

(221) Med hensyn til den påståede støtte til biodieselindustrien gennem fritagelse for importtold på maskiner og varer, der blev importeret til en Bonded Zone, fremlagde Wilmar derfor ikke de nødvendige oplysninger og beviser, som Kommissionen havde anmodet om i sin mangelskrivelse og under kontrolbesøget.

(222) Manglende nødvendige og relevante oplysninger og/eller dokumenter som beskrevet ovenfor vanskeliggør undersøgelsen betydeligt. Det gav faktisk anledning til alvorlige vanskeligheder for Kommissionen at nå frem til nøjagtige og underbyggede resultater med hensyn til denne subsidieordning.

(223) Wilmar bemærkede, at de ønskede oplysninger i første omgang ikke var nødvendige i henhold til grundforordningens artikel 28, og at de delvise oplysninger, som denne havde indgivet, under alle omstændigheder var i overensstemmelse med grundforordningens artikel 28, stk. 3. Wilmar hævdede også, at virksomheden ikke er i besiddelse af de oplysninger, den ikke afgav.

(224) I den forbindelse bemærkede Kommissionen, at påstanden om, at Wilmar ikke kunne spore disse oplysninger, ikke kan accepteres, da det er et teknisk spørgsmål, som angiveligt gør det for besværligt at indhente de pågældende oplysninger. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at Wilmar Group er i besiddelse af disse oplysninger og kunne have indhentet dem for at give et fuldstændigt svar på mangelskrivelsen.

(225) For det andet er de oplysninger, der anmodes om, nødvendige, navnlig i lyset af den omstændighed, at en relevant mængde data vedrørende det toldbeløb, der er fritaget i forbindelse med importen, mangler fuldstændigt. Dette forhindrer derfor Kommissionen i at fastsætte det nøjagtige subsidiebeløb, som Wilmar Group har modtaget i forbindelse med denne ordning.

(226) Kommissionen bemærkede endvidere, at Wilmars påstand om, at den ikke anmodede om yderligere oplysninger, ikke er acceptabel. Under kontrolbesøget spurgte Kommissionen, om de manglende oplysninger var tilgængelige, og tog til efterretning, at det ikke var tilfældet.

(227) Kommissionen benyttede sig derfor delvis af de foreliggende faktiske oplysninger med henblik på sine konklusioner vedrørende disse aspekter af undersøgelsen, jf. grundforordningens artikel 28.

3.4.2. *Analyse*

3.4.2.1. Finansielt bidrag

(228) Af de årsager, der er anført i det følgende, fandt Kommissionen, at den fritagelse for importtold på maskiner, der er indrømmet i henhold til Bonded Zone-ordningen, udgør et finansielt bidrag fra GOI til de eksporterende producenter i form af indtægter, der er givet afkald på.

(229) Som anført ovenfor i betragtning 216-218 er virksomheder i Bonded Zones omfattet af i) fritagelse for importtold på importerede maskiner og råmaterialer og ii) momsfritagelse for importerede maskiner og råmaterialer. Der er fritagelse for både importtold og moms, indtil den importerede vare sælges på hjemmemarkedet. Det betyder, at virksomheder i Bonded Zones måske aldrig kommer til at betale hverken importtold eller moms på varer, der aldrig forlader en Bonded Zone, såsom maskiner, eller varer, der eksporteres direkte.

(230) Kommissionen bemærkede også, at alle eksporterende producenter nød godt af denne ordning, men udelukkende i forbindelse med import af maskiner og reservedele til deres biodieselanlæg. Da det vigtigste råmateriale til produktion af biodiesel faktisk er rå palmeolie, og rå palmeolie fremstilles lokalt, synes de potentielle beløb, der ikke opkræves på importerede råmaterialer, at være ubetydelige.

(231) På baggrund af ovenstående bemærkede Kommissionen derfor, at de eksporterende producenter i alt væsentligt aldrig har betalt importtold og moms på de maskiner, de har importeret. Faktisk importeres maskiner til den relevante Bonded Zone med henblik på at installere produktionsanlægget, og når det er installeret, forlader det aldrig området.

(232) Kommissionen konkluderede derfor, at fritagelsen for importtold på importen af maskiner og udstyr består af de indtægter, der gives afkald på, eller som ikke opkræves i den i grundforordningens artikel 3, nr. 1, nr. ii), omhandlede forstand. Med hensyn til momsfritagelsen fandt Kommissionen, at GOI også giver afkald på offentlige indtægter, da de eksporterende producenter under normale omstændigheder ville betale moms først til staten og derefter kompensere for denne moms ved salg på hjemmemarkedet ([53]).

([53]) Appelorganets rapporter, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/AB/R og Add.1/WT/DS497/AB/R og Add.1, afsnit 5.212-5.221, vedtaget den 11. januar 2019.

3.4.2.2. Fordel

(233) Det fremgik af undersøgelsen, at de maskiner, der anvendes i Bonded Zones, generelt importeres, og at de, når de er installeret, aldrig forlader en Bonded Zone. Derfor skal der i realiteten aldrig betales importtold af sådanne maskiner. Med hensyn til momsfritagelsen for importerede maskiner og reservedele konstaterede Kommissionen, at de eksporterende producenter også nød godt af likviditetsfordelen ([54]).

(234) I lyset af ovenstående mente Kommissionen derfor, at denne ordning medfører en fordel for de eksporterende producenter, da de er i en bedre finansiel situation, end de ville have været uden ordningen. I en situation uden ordningen ville de have betalt told og moms ved import af maskiner og reservedele.

3.4.2.3. Specificitet

(235) Ordningen er specifik, fordi den kun er tilgængelig for visse virksomheder afhængigt af deres eksportresultater og beliggenhed i nærmere bestemte geografiske områder inden for den subsidieydende myndigheds jurisdiktion, jf. grundforordningens artikel 4, stk. 2, litra a), og artikel 4, stk. 3.

3.4.3. *Konklusion*

(236) Kommissionen konstaterede, at GOI gennem et sæt af foranstaltninger ydede støtte til biodieselindustrien, herunder gennem indtægter, som der var givet afkald på vedrørende Bonded Zone-ordningen, og fritagelse for importtold og moms på importerede maskiner og reservedele. GOI gav modtagerne en fordel, som er specifik, og som derfor udgør et udligningsberettiget subsidie.

3.4.4. *Beregning af subsidiebeløbet*

(237) Kommissionen beregnede fordelen for de eksporterende producenter, der var omfattet af denne ordning, med hensyn til fritagelsen for importtold på importerede maskiner som summen af den ikke betalte told fordelt på UP på grundlag af de underliggende aktivers levetid. Med hensyn til momsfritagelsen for importerede maskiner og råmaterialer var fordelen ubetydelig og påvirkede derfor ikke de endelige resultater væsentligt.

(238) Den fastsatte subsidiesats med hensyn til dette sæt af foranstaltninger i UP for de eksporterende producenter er på:

Virksomhed	Subsidiesats
PT Ciliandra Perkasa	0,03 %
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	0,12 %
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	0,16 %
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	0,11 %

3.5. **Andre ordninger**

(239) Klagen identificerede en række yderligere subsidier og subsidieprogrammer, navnlig gennem indtægter, der var givet afkald på, eller som ikke blev opkrævet, som f.eks. indkomstskattefordele for børsnoterede investeringer, subsidier til industriområder, skattefordele for pionerindustrier og ydelse af eksportfinansiering og garantier på præferencevilkår fra den indonesiske Eximbank.

(240) Da Kommissionen ikke fandt beviser for nogen eksporterende producenter, der gjorde brug af dem, vil de alle blive behandlet samlet i dette afsnit.

([54]) Panel Reports, *Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges*, WT/DS472/R, Add.1 og Corr.1/WT/DS497/R, Add.1 og Corr. 1, vedtaget den 11. januar 2019 som ændret ved appelorganets rapport WT/DS472/AB/R/WT/DS497/AB/R, afsnit 7.491–7.494.

3.5.1. *Indkomstskattefordele for børsnoterede investeringer*

(241) Det hævdedes i klagen, at denne ordning giver indkomstskattelettelser for investeringer i visse erhvervssektorer og/eller visse regioner for at fremme direkte udenlandske og indenlandske investeringer i Indonesien. Navnlig hævdes det i klagen, at denne ordning giver mulighed for:

a) et nettoskattefradrag på 30 % af de samlede investeringer over 6 år med 5 % årligt

b) en fremskyndet af- og nedskrivning

c) en indkomstskat for udbytte betalt til udenlandsk skat med en sats på 10 % eller lavere takst i henhold til den effektive dobbeltbeskatningsaftale og

d) en tabskompensation i over 5 år, men højst 10 år.

(242) Undersøgelsen bekræftede generelt påstandene i klagen. Undersøgelsen viste faktisk, at programmet blev etableret den 1. januar 2007 i henhold til regeringens bekendtgørelse nr. 1/2007 og blev fornyet og ændret den 6. april 2015 ved regeringens bekendtgørelse nr. 18/2015, som senere blev ændret ved regeringens bekendtgørelse nr. 9/2016. Selv om regeringens bekendtgørelse nr. 18/2015 ophæver regeringens bekendtgørelse nr.1/2007, kunne virksomheder, der modtager ydelser i henhold til regeringens bekendtgørelse nr. 1/2017, fortsat modtage sådanne ydelser indtil deres oprindelige udløbsdato.

(243) I henhold til denne ordning kan virksomheder, der foretager investeringer i bestemte regioner på Republikken Indonesiens territorium og i en bestemt industrisektor, drage fordel af følgende incitamenter:

a) et nettoskattefradrag på 30 % af de samlede investeringer over 6 år med 5 % årligt

b) en fremskyndet af- og nedskrivning

c) en indkomstskat for udbytte betalt til udenlandsk skat med en sats på 10 % eller lavere takst i henhold til den effektive dobbeltbeskatningsaftale og

d) en tabskompensation i over 5 år, men ikke over 10 år.

(244) Under kontrolbesøget forklarede GOI, at ordningen er tilgængelig for investeringer i andre regioner end Java eller Sulawesi, og at det relevante sted for støtteberettigelse er det sted, hvor investeringen foretages, og ikke hvor den virksomhed, der foretager investeringen, er hjemmehørende. GOI bekræftede også, at værdikæden for rå palmeolie, herunder biodieselproducenterne, er støtteberettigede i forbindelse med denne ordning.

(245) Undersøgelsen viste, at af forskellige grunde var der ingen af de eksporterende producenter, som benyttede denne ordning. Virksomhederne var enten tabsgivende, og de havde derfor ingen indkomstskat, der skulle fratrækkes, eller ikke støtteberettigede på grund af manglende opfyldelse af kravet om en bestemt region for investeringerne.

(246) Da ingen af de eksporterende producenter gjorde brug af ordningen, analyserede Kommissionen ikke denne ordning yderligere.

3.5.2. *Subsidier til industriområder*

(247) Klageren hævder, at GOI i forbindelse med ordningen for industriområder subsidierer de indonesiske biodieselproducenter gennem forskellige incitamenter. Navnlig hævder klageren, at GOI indførte de såkaldte »subsidier til industriområder« i henhold til bekendtgørelse nr. 142/2015. I henhold til denne ordning indrømmes enhver »*industrivirksomhed*«, der er beliggende i et »*industriområde*«, skatteincitamenter og kan desuden indrømmes regionale incitamenter.

(248) Ifølge klagen udgør dette program et finansielt bidrag til de indonesiske biodieselproducenter i form af indtægter, som GOI giver afkald på, og giver en fordel til de indonesiske eksportører af biodiesel, som svarer til skattebesparelsen. Endvidere hævdes det i klagen, at denne ordning er specifik, da kun visse virksomheder inden for et industriområde kan komme i betragtning til ordningen på de betingelser, der er fastsat i bekendtgørelsen.

(249) Det fremgik af undersøgelsen, at denne ordning er blevet indført af GOI for at støtte den industriaktivitet, der er etableret i bestemte geografiske områder som defineret i artikel 1, stk. 4, i regeringsbekendtgørelse nr. 142 af 2015 som en central industriaktivitetszone, der er udstyret med understøttende infrastruktur, som er udviklet og forvaltes af Industrial Estate Company.

(250) Det fremgik også af undersøgelsen, at denne ordning kan udgøre en fordel for modtagerne, da finansministeriets bekendtgørelse nr. 105/2016 giver mulighed for visse fordele i forbindelse med selskabsskat samt fritagelse for moms og importtold.

(251) Undersøgelsen viste dog, at ingen af de eksporterende producenter har anvendt denne ordning, og Kommissionen analyserede derfor ikke denne ordning yderligere.

3.5.3. *Skattefordel til pionerindustrier (Pioneer Industry Tax Benefit)*

(252) Ifølge klagen giver GOI gennem Pioneer Industry Tax Benefit-programmet en række skatteincitamenter for at øge de direkte investeringer til de såkaldte »pionerindustrier«. Navnlig hævdes det i klagen, at denne ordning blev indført i 2011 ved finansministerens bekendtgørelse nr. 130/2011. Denne blev derefter revideret flere gange. Dette program er for nylig blevet revideret den 29. marts 2018 ved finansministerens bekendtgørelse nr. 35/2018.

(253) Ifølge klagen ydes der gennem denne ordning et finansielt bidrag til modtagerne i form af indtægter, som GOI giver afkald på, samt en fordel i form af skattebesparelser.

(254) Det fremgik af undersøgelsen, at den omhandlede ordning i alt væsentligt består af en nedsættelse af selskabsskatten for virksomheder, der udøver visse erhvervsaktiviteter (de såkaldte pionerindustrier), og som er opført i finansministerens bekendtgørelse nr. 159/2015, som ændret ved finansministerens bekendtgørelse nr. 103/2016. Undersøgelsen viste også, at ud over at være aktive i en »pionerindustri« som defineret af finansministeriet skal virksomheder for at være berettigede til denne ordning mindst investere 1 000 000 000 000,00 IDR, hvilket gælder for alle sektorer af pionerindustrier, undtagen informations-, kommunikations- og teknologisektoren (IKT), der indfører højteknologi. Virksomhederne i IKT-sektoren kunne investere mindst 500 000 000 000,00 IDR for at være berettiget til fordelen. Ud over ovenstående gælder der andre kriterier for støtteberettigelse, nemlig deponering af mindst 10 % af investeringsplanen i indonesiske banker, opretholdelse af et gæld-egenkapital-forhold på mindst 4:1 og status som indonesisk juridisk enhed siden den 15. august 2011.

(255) Undersøgelsen viste dog, at ingen af de eksporterende producenter har anvendt denne ordning, og Kommissionen analyserede derfor ikke denne ordning yderligere.

3.5.4. *Ydelse af eksportfinansiering og -garantier på præferencevilkår fra Indonesian Eximbank*

(256) I klagen gøres det gældende, at Lempabaga Pembiyaan Ekspor Indonesia (»Eximbank«), en 100 % statsejet bank, fungerer som et særligt finansieringsinstitut under finansministeriet, der har til formål at støtte Indonesiens udenrigshandel. Ifølge klageren yder Eximbank i denne egenskab præferenceeksportfinansiering til indonesiske downstreampalmeolieindustrier, som omfatter biodieselproducenter.

(257) Ifølge klagen er Eximbanks mål at støtte regeringens politik med hensyn til at fremme det nationale eksportprogram ved hjælp af national eksportfinansiering, og Eximbank anførte endvidere i sin årsberetning for 2017, at den forpligter sig til aktivt at støtte de indonesiske palmeolierelaterede industrier, som udgør hovedparten af dens kundegrundlag.

(258) I klagen hævdes det endvidere, at den brede vifte af finansielle tjenesteydelser som f.eks. eksportfinansiering, eksportgarantier, eksportforsikringstjenester og rådgivningstjenester fra Eximbank kan betragtes som et finansielt bidrag fra GOI. Det tilføjes endvidere i klagen, at det fremgår af lov nr. 2/2009, at Eximbanks funktion er at finansiere transaktioner eller projekter, som ikke er rentable for forretningsbanker, med henblik på at fremme eksporten. I den forbindelse hævdes det i klagen, at ifølge Eximbanks årsberetning for 2017 havde Eximbank finansieret aktiver og tilgodehavender med en nominel rente på helt ned til 0 % i IDR og i fremmede valutaer. Det fremgår derfor af klagen, at trods manglende evne til præcist at identificere den rentesats, som Eximbank anvendte over for biodieselproducenterne, hævdes det ikke desto mindre, at den ville ligge under markedsprisen og dermed udgøre en fordel for dem.

(259) Undersøgelsen viste, at Eximbank er blevet etableret af GOI i henhold til lov nr. 2/2009 og yder finansiering i form af driftskapital og/eller investeringer. Nærmere bestemt viste undersøgelsen, at Eximbank er involveret i følgende aktiviteter:

— garantier til eksportører i Indonesien, oversøiske importører og udbud vedrørende projektresultater

— forsikringsfaciliteter for eksportører i tilfælde af, at eksisterende eksportforsikringsselskaber ikke kan levere tjenesteydelser og

— rådgivningstjenester i form af coaching og rådgivning til banker, finansieringsinstitutter, eksportørproducenter af eksportvarer, navnlig små og mellemstore virksomheder og kooperativer.

(260) Undersøgelsen viste, at kun én af de eksporterende producenter havde et kontraktforhold med Eximbank. Uanset ovenstående efterprøvede Kommissionen alle de lån, der var indgået mellem de eksporterende producenter og statsejede banker. I den forbindelse kunne Kommissionen efterprøve, om den rente, som statsejede banker anvendte på lån, er sammenlignelig med internationale benchmarks, både for lån i IDR og lån i USD. Med hensyn til lån i IDR sammenlignede Kommissionen den rentesats, som de eksporterende producenter skulle betale i lånets løbetid, med afkastet af indonesiske obligationer af samme varighed, jf. Bloomberg. Kommissionen konstaterede, at de to er sammenlignelige.

(261) I betragtning af at Kommissionen ikke kunne godtgøre, at denne ordning medførte en fordel, analyserede den derfor ikke ordningen yderligere.

3.6. **Konklusion vedrørende subsidiering**

(262) Kommissionen beregnede det udligningsberettigede subsidiebeløb for hver enkelt eksporterende producent i henhold til grundforordningens bestemmelser ved at undersøge hvert enkelt subsidie eller subsidieprogram og lagde disse tal sammen med henblik på at beregne et samlet subsidiebeløb for hver enkelt eksporterende producent i UP. Med henblik på at beregne den samlede subsidiering nedenfor beregnede Kommissionen først den procentvise subsidiering, nemlig subsidiebeløbet som en procentsats af virksomhedens samlede omsætning. Denne procentsats blev derefter anvendt til at beregne det subsidie, der blev ydet til eksport af den pågældende vare til Unionen i UP. Derefter blev subsidiebeløbet pr. ton af den pågældende vare, som blev eksporteret til Unionen i UP, beregnet og nedenstående margener beregnet som en procentdel af cif-værdien (omkostninger, forsikring og fragt) af samme eksport pr. ton.

(263) I betragtning af den fuldstændige samarbejdsvilje hos de indonsiske eksporterende producenter blev beløbet for »alle andre virksomheder« foreløbig fastsat til niveauet for det højeste beløb, der var blevet fastsat for virksomhederne i stikprøven.

Virksomhed	Subsidiesats
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle andre virksomheder	18,0 %

4. **SKADE**

4.1. **Definition af EU-erhvervsgrenen og EU-produktionen**

(264) I UP var der 44 producenter i Unionen, som var medlemmer af EBB, og yderligere 196 kendte producenter, som ikke var medlemmer, der fremstillede samme vare. Alle disse producenter udgør »EU-erhvervsgrenen« som omhandlet i grundforordningens artikel 9, stk. 1.

(265) Som anført i betragtning 17-20 udtog Kommissionen en stikprøve på tre EU-producenter, som tegnede sig for 18 % af den samlede EU-produktion af samme vare.

(266) Kommissionen fastsatte den samlede EU-produktion af biodiesel i UP til omkring 13 mio. ton ud fra oplysninger fra EBB vedrørende EU-erhvervsgrenen.

(267) EBB indsamler data om produktion, som den modtager fra sine medlemmer, der tegner sig for omkring 70 % af biodieselproduktionen i Unionen. For så vidt angår producenter, der ikke er medlemmer, og som tegner sig for omkring 30 % af biodieselproduktionen i Unionen, indsamler den oplysninger om produktionen fra de relevante nationale industrisammenslutninger og andre offentligt tilgængelige kilder.

(268) Metoden for og korrektheden af de data, der indsamles af EBB, var genstand for et kontrolbesøg i henhold til grundforordningens artikel 26 hos EBB.

Tabel 3

EU-produktion (ton)

	2015	2016	2017	UP
Samlet EU-produktion	11 789 896	11 958 862	13 071 053	13 140 582
Indeks	*100*	*101*	*111*	*111*

Kilde: EBB

(269) Den samlede EU-produktion voksede gradvis med 11 % mellem 2015 og 2017. Den forblev stabil mellem 2017 og udgangen af UP. For så vidt angår EU-forbruget, jf. tabel 4 nedenfor, kunne EU-erhvervsgrenens produktion af biodiesel ikke følge med efterspørgslen, så resten måtte importeres.

4.2. **EU-forbruget**

(270) Kommissionen fastsatte EU-forbruget af biodiesel ved at lægge importen af biodiesel til Unionen til EU-erhvervsgrenens salg på EU-markedet.

(271) EU-forbruget udviklede sig som følger:

Tabel 4

EU-forbruget (ton)

	2015	2016	2017	UP
Samlet EU-forbrug	11 791 953	11 435 468	14 202 128	15 634 102
Indeks	*100*	*97*	*120*	*133*

Kilde: EBB, EU's import- og eksportstatistikker

(272) EU's forbrug af biodiesel forblev stabilt frem til 2016. Det steg i 2017 med 33 % i forhold til 2015. Forbruget af biodiesel afhænger af to vigtige faktorer, forbruget af dieselbrændstof og indholdet af biodiesel i dette brændstof.

(273) Den stadigt stigende efterspørgsel og EU-produktionen er resultater af Unionens energipolitik. I direktiv 2009/28/EF ([55]) om vedvarende energikilder fastslås det, at »*[h]ver medlemsstat sikrer, at andelen af energi fra vedvarende energikilder inden for alle former for transport i 2020 mindst svarer til 10 % af det endelige energiforbrug på transportområdet i medlemsstaten*« (»blandingsmandatet«). Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte deres egne landespecifikke mandater.

(274) Direktiv 2018/2001, det andet direktiv om vedvarende energi, blev offentliggjort den 21. december 2018 ([56]) efter udløbet af UP. Direktivet viderefører den politik for vedvarende energi, der anvendes i transportsektoren, fastholder målet om 10 % vedvarende energi i transportsektoren og fastsætter bæredygtighedskriterier for biobrændstoffer for alle biobrændstoffer, der produceres eller forbruges i EU.

(275) Det forhold, at der blandes mere biodiesel i mineralsk diesel, er et vigtigt element i analysen af biodieselmarkedstendenserne i Unionen. Produktionsomkostningerne og priserne på biodiesel er generelt højere end produktionsomkostningerne og priserne på mineralsk diesel. EU-lovgivningen pålægger producenter af brændstoffer (raffinaderier) at købe biodiesel og blande den med fossile brændstoffer.

([55]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/28/EF af 23. april 2009 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 140 af 5.6.2009, s. 16).

([56]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/2001 af 11. december 2018 om fremme af anvendelsen af energi fra vedvarende energikilder (EUT L 328 af 21.12.2018, s. 82).

(276) Forbruget af biodiesel er direkte knyttet til foranstaltninger i de enkelte medlemsstater med henblik på at overholde blandingsmandatet om at blande bestemte mængder af biodiesel i fossile brændstoffer. Forbruget af biodiesel forventes at stige, efterhånden som flere medlemsstater gennemfører målene i EU's direktiv i deres nationale lovgivning.

(277) En anden vigtig faktor vedrører forbruget af dieselbrændstof til vejtransport i Unionen. Dette forbrug er drevet af EU's generelle økonomiske situation, som er drivkraften bag behovet for transport af varer og personer.

(278) En anden faktor vedrørende forbruget af dieselbrændstof (og følgelig biodiesel) i Unionen er brændstoføkonomien i diesellastvogne, -busser og -biler. Højere brændstofeffektivitet fører direkte til et lavere dieselforbrug. En anden faktor er en omlægning fra dieselmotorer til motorer, som anvender andre typer af brændstof, f.eks. benzin-, LPG/CNG-, hybrid-motorer og elektriske motorer.

4.3. **Import fra det pågældende land**

4.3.1. *Mængde og markedsandel for importen fra det pågældende land*

(279) Kommissionen fastsatte mængden og markedsandelen for biodieselimporten på grundlag af Surveillance 2 ([57])-databasen.

(280) Importen af biodiesel til Unionen fra det pågældende land udviklede sig som følger. UP er opdelt i kvartaler for at vise virkningen af annulleringen af tolden i marts 2018:

Tabel 5

Importmængde (ton) og markedsandel

	2015	2016	2017	UP
Importmængde fra Indonesien (ton)	13 340	31 115	24 984	516 088
Indeks	*100*	*233*	*187*	*3 869*
Markedsandel	0,1 %	0,3 %	0,2 %	3,3 %
Indeks	*100*	*241*	*156*	*2 918*

Kilde: Surveillance 2-databasen.

Tabel 6

Kvartalsvis importmængde (ton) fra Indonesien i UP

	4. kvartal 2017	1. kvartal 2018	2. kvartal 2018	3. kvartal 2018
Importmængde fra Indonesien (ton)	0	25 275	227 114	263 678

Kilde: Surveillance 2-databasen

(281) På grund af den antidumpingtold over for importen fra Indonesien, som blev indført den 26. november 2013 ved forordning (EU) nr. 1194/2013 ([58]), var der kun en ubetydelig import fra Indonesien til Unionen mellem 2015 og februar 2018.

([57]) Database over specifikke varer under »overvågning« eller monitorering, der er importeret til Unionens toldområde, som forvaltes af Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion.

([58]) Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1194/2013 af 19. november 2013 om indførelse af en endelig antidumpingtold og endelig opkrævning af den midlertidige told på importen af biodiesel med oprindelse i Argentina og Indonesien (EUT L 315 af 26.11.2013, s. 2).

(282) Denne told blev imidlertid annulleret ved en dom afsagt af EU-Domstolen i marts 2018 ([59]), og derfor steg importen drastisk derefter, som det fremgår af tabel 6.

4.3.2. *Priser på importen fra det pågældende land og prisunderbud*

(283) Som anført ovenfor blev der importeret varer fra Indonesien i hele den betragtede periode. Prisudviklingen i den betragtede periode, fra 2015 og til UP, var som følger:

Tabel 7

Importpriser

	2015	2016	2017	UP
Priser på importen fra Indonesien (EUR pr. ton)	853	619	803	671

Kilde: Surveillance 2-databasen

(284) I UP var der en forskel på omkring 15 % mellem disse importpriser og EU-salgspriserne (tabel 10). Fra 2015 til 2017 var forskellen på mellem 5 % og 10 %.

(285) Kommissionen fastsatte prisunderbuddet i UP ved at sammenligne:

1) de tilsvarende vejede gennemsnitlige priser pr. varetype for importen fra de indonesiske producenter ved salg til den første uafhængige kunde på EU-markedet, fastsat ud fra omkostninger, forsikring og fragt (cif-basis) med passende justeringer for importomkostninger og

2) de vejede gennemsnitlige salgspriser pr. varetype, som de stikprøveudtagne EU-producenter forlangte af ikke forretningsmæssigt forbundne kunder på EU-markedet.

(286) Kommissionen foretog prissammenligninger for hver enkelt varetype for transaktioner i samme handelsled, med passende justeringer, hvor det var nødvendigt, og fratrukket nedslag og rabatter.

(287) Sammenligningen for hver enkelt varetype fokuserede på en sammenligning af CFPP, uanset hvilket råstof der blev anvendt. Et andet forhold, som Kommissionen tog højde for, var, om en vare var underlagt »dobbelttælling« i de fleste medlemsstater. For Tyskland, hvor der anvendes en anden måde at beregne effektiviteten ved CO_2-emissionsreduktionen, tog Kommissionen også hensyn til denne specificitet på det tyske marked.

(288) Kommissionen bemærkede, at nogle indonesiske eksportører indberettede eksport til EU uden et certifikat, som kræves i henhold til direktivet om vedvarende energi for at gøre det muligt for biodiesel at tælle med i EU's blandingsmandat. Kommissionen fandt, at dette salg var i direkte konkurrence med EU-erhvervsgrenens salg med et sådant certifikat, da denne import var i fri omsætning, og de tekniske specifikationer for varen er de samme.

(289) Kommissionen fastslog, at i de fleste tilfælde er den endelige kunde, som køber biodiesel, ikke klar over eller ikke interesseret i, hvilke råstoffer der blev anvendt i produktionen, men efterspørger et produkt med et bestemt højesteindhold af CFPP. Dette indhold varierer afhængigt af årstiden og de klimatiske forhold. I sommermånederne og i varmere egne kan der sælges biodiesel med et højere CFPP-indhold, hvorimod der er behov for biodiesel med et lavere CFPP-indhold i vintermånederne og i koldere egne.

([59]) Den 15. september 2016 afsagde Den Europæiske Unions Ret (»Retten«) domme i sag T-80/14, T-111/14 til T-121/14 og T-139/14 (»dommene«) og annullerede artikel 1 og 2 i forordningen om endelig told, i det omfang de vedrører sagsøgerne i de pågældende sager (»de pågældende eksporterende producenter«). Rådet for Den Europæiske Union appellerede først dommene. Efter Rådets afgørelse om at trække sine appeller tilbage blev sagerne dog slettet fra EU-Domstolens register den 2. og 5. marts 2018 (kendelser afsagt af Domstolens præsident den 15. februar 2018 i de forenede sager C-602/16 P og C-607/16 P til C-609/16 P og den 16. februar 2018 i sag C-603/16 P til C-606/16 P). Som følge heraf er dommene blevet endelige og bindende fra datoen for deres afsigelse.

(290) I betragtning af ren PME's højere CFPP-indhold (normalt CFPP +13) blandes den normalt ikke med mineralsk diesel i sig selv, men blandes normalt med andre former for biodiesel med lavere CFPP først for at fremstille en blanding med CFPP +5 eller CFPP 0, som derefter blandes med mineralsk diesel.

(291) Den mængde PME, der anvendes i en blanding, afhænger af sæsonen og placeringen i Europa. I Sydeuropa anvendes CFPP -5 om vinteren og CFPP +5 om sommeren. I Nordeuropa anvendes CFPP -10 om vinteren og CFPP 0 om sommeren. Jo højere CFPP, jo større er den procentdel af PME, der kan anvendes i blandingen af biodiesel ([60]).

(292) For at beregne prisunderbuddet hos hver enkelt eksporterende producent sammenlignede Kommissionen først importen fra Indonesien, som er biodiesel af ren palmeolie, med EU-erhvervsgrenens salg af biodiesel af ren palmeolie.

(293) Følgelig var denne type biodiesel, som blev solgt af EU-erhvervsgrenen, i direkte konkurrence med den biodiesel, der blev importeret fra Indonesien, i overensstemmelse med WTO-panelets rapport om biodiesel fra Indonesien ([61]). Denne sammenligning omfattede omkring 20 % af de stikprøveudtagne EU-producenters samlede salg. Ifølge WTO's retspraksis er der ikke noget krav om, at en bestemt procentdel af hjemmemarkedssalget skal tages i betragtning i analysen af prisvirkningerne ([62]).

(294) Kommissionen udtrykte resultatet af denne direkte sammenligning af importen af PME med salget af PME i procent af de stikprøveudtagne EU-producenters omsætning af PME i UP. Det viste en vejet gennemsnitlig underbudsmargen for importen hos eksportørerne fra det pågældende land til EU-markedet på mellem 6,0 % og 11,6 %.

(295) Resten af salget hos EU-producenterne i stikprøven har et lavere CFPP, som gør det muligt at anvende disse varer ved lavere temperaturer. Da ovennævnte sammenligning mellem importen fra Indonesien og EU-erhvervsgrenens salg kun omfattede omkring 20 % af de stikprøveudtagne EU-producenters salg, foretog Kommissionen to andre typer prissammenligninger for at vurdere pålideligheden af dette underbud.

(296) I den anden type prissammenligning udvidede Kommissionen sammenligningen ved at lade biodiesel med et CFPP på omkring 0 grader (»FAME0«), der er den mest almindelige type biodiesel, som sælges af EU-producenterne i stikprøven, indgå i sammenligningen. Med henblik herpå blev priserne på FAME0 justeret i nedadgående retning under hensyntagen til markedsværdien af forskellen i fysiske egenskaber. Denne markedsværdi blev vurderet på grundlag af prisforskellen mellem FAM10 og FAME0 på EU-markedet. Denne sammenligning dækkede 55 % af EU-erhvervsgrenens samlede salg og viste et underbud på 7,4 %.

(297) Denne sammenligning tager højde for, at biodiesel på CFPP0 — FAME0 — normalt er en blanding af forskellige typer biodiesel, ofte med op til 20 % PME. Kommissionen fandt derfor, at salgsprisen på FAME0 på EU-markedet påvirkes af prisen på den biodiesel, der indgår i den, og derfor er en sammenligning hensigtsmæssig for at kontrollere sammenligningen vare for vare.

(298) I den tredje type prissammenligning sammenlignede Kommissionen al import fra de indonesiske eksporterende producenter med de stikprøveudtagne EU-producenters samlede salg, uanset varetype. Denne sammenligning viste et underbud på 17,5 % ([63]).

(299) Denne sammenligning viste, at importen af PME fra Indonesien til subsidierede priser ville have som virkning at sænke prisen på de fleste blandinger, der sælges på EU-markedet.

(300) Alle tre typer prissammenligninger viste derfor et betydeligt prisunderbud. Uanset den anvendte metode fastslog Kommissionen derfor foreløbig, at priserne på importen fra Indonesien i væsentlig grad underbød EU-erhvervsgrenens priser.

(301) Desuden undersøgte Kommissionen i betragtning 328, om EU-erhvervsgrenens priser blev presset af den subsidierede import.

([60]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, afsnit 7.152.
([61]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, afsnit 7.143-7.161.
([62]) WT/DS480/R European Union - Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, afsnit 7.160.
([63]) I WT/DS480/R, afsnit 7.160, anførte Indonesien, at en sammenligning mellem importen fra Indonesien og blandet CFFP 0-biodiesel, der blev solgt af EU-erhvervsgrenen, og som tegner sig for 37 % af det samlede salg i Unionen, var utilstrækkelig. Indonesien hævdede endvidere, at Kommissionen burde have sammenlignet salgspriserne på de resterende 63 % af EU-salget. Denne sammenligning bekræfter ligesom den prisforskel, der er omhandlet i betragtning 284, at der er et betydeligt underbud i UP.

4.4. **EU-erhvervsgrenens økonomiske situation**

4.4.1. *Generelle bemærkninger*

(302) I overensstemmelse med grundforordningens artikel 8, stk. 5, omfattede undersøgelsen af virkningerne af den subsidierede import for EU-erhvervsgrenen en evaluering af alle de økonomiske indikatorer, der havde en indflydelse på EU-erhvervsgrenens situation i den betragtede periode.

(303) Som nævnt i betragtning 17-20 blev der foretaget stikprøveudtagning i forbindelse med fastlæggelsen skade og den negative indvirkning på EU-erhvervsgrenens salgspriser, salgsmængder, markedsandel og fortjeneste.

(304) Med henblik på fastlæggelsen af skade skelnede Kommissionen mellem makroøkonomiske og mikroøkonomiske skadesindikatorer. Kommissionen evaluerede de makroøkonomiske indikatorer ud fra data i spørgeskemabesvarelserne fra EU-producenterne i stikprøven og ud fra oplysningerne fra EBB.

(305) Kommissionen efterprøvede EBB's metode til indsamling af data, og om oplysningerne blev underbygget af passende dokumentation og forskningsprocedurer.

(306) Begge datasæt blev anset for at være repræsentative for EU-erhvervsgrenens økonomiske situation.

(307) De makroøkonomiske indikatorer er: produktion, produktionskapacitet, kapacitetsudnyttelse, salgsmængde, markedsandel, vækst, beskæftigelse, produktivitet, subsidieringens omfang og genrejsning efter tidligere subsidiering eller dumping.

(308) De mikroøkonomiske indikatorer er: gennemsnitlige enhedspriser, enhedsomkostninger, arbejdskraftomkostninger, lagerbeholdninger, rentabilitet, likviditet, investeringer, investeringsafkast og evne til at rejse kapital.

4.4.2. *Makroøkonomiske indikatorer*

4.4.2.1. Produktionskapacitet og kapacitetsudnyttelse

(309) Den samlede EU-produktionskapacitet og -kapacitetsudnyttelse udviklede sig i perioden som følger:

Tabel 8

Produktionskapacitet og kapacitetsudnyttelse

	2015	2016	2017	UP
Produktionskapacitet (ton)	16 009 878	16 561 814	16 594 853	17 031 230
Indeks	*100*	*103*	*104*	*106*
Kapacitetsudnyttelse	74 %	72 %	79 %	77 %

Kilde: EBB

(310) Produktionskapaciteten voksede langsomt i hele den betragtede periode for at tage hensyn til den stigende efterspørgsel. Da EU-erhvervsgrenen kun var i stand til at udnytte væksten på markedet i meget begrænset omfang som følge af den betydelige stigning i den subsidierede import, navnlig i UP, er stigningen i produktionskapaciteten imidlertid betydeligt lavere end væksten i efterspørgslen.

(311) I lighed med oplysningerne om produktionen i betragtning 309 indsamler EBB data vedrørende kapaciteten hos sine medlemmer, herunder nationale sammenslutninger, og for så vidt angår ikke-medlemmer, indsamler EBB oplysninger vedrørende kapaciteten fra andre offentligt tilgængelige kilder.

(312) Tallene vedrørende produktionskapaciteten omfatter ikke en betydelig del af kapaciteten, der anses for at være uudnyttet. EBB forklarede, at der er et antal etablerede biodieselanlæg, som ikke har været i drift i flere år og burde betragtes som langsigtet ude af drift. Disse anlæg ville skønt formelt etableret kun kunne genoptage produktionen efter investeringer i teknisk tilpasning og efter en rum tid.

(313) EU-erhvervsgrenens kapacitetsudnyttelse voksede med 3 procentpoint fra 74 % til 77 % i den betragtede periode. Erhvervsgrenen opnåede den højeste grad af kapacitetsudnyttelse i 2017 og i UP.

4.4.2.2. Salgsmængde og markedsandel

(314) EU-erhvervsgrenens salgsmængde og markedsandel udviklede sig som følger i den betragtede periode:

Tabel 9

Salgsmængde og markedsandel

	2015	2016	2017	UP
Salgsmængde på EU-markedet (ton)	11 305 117	10 920 665	13 004 462	12 741 791
Indeks	*100*	*97*	*115*	*113*
Markedsandel	95,9 %	95,5 %	91,6 %	81,5 %

Kilde: EBB, import- og eksportstatistikker

(315) EU-erhvervsgrenens salg faldt mellem 2015 og 2016, steg i 2017, men faldt så lidt igen i UP.

(316) De faktorer, der ligger til grund for salget, er de samme faktorer, som ligger til grund for EU-forbruget. Importen påvirkede ikke salgsniveauet i noget betydeligt omfang i årene 2015-2016, hvilket var en grund til de forholdsvis stabile niveauer for både salg og markedsandel.

(317) Afskaffelsen af told på importen fra Indonesien ændrede billedet af markedet i 2018. Efter afskaffelsen af tolden mistede EU-erhvervsgrenen en betydelig markedsandel i forhold til 2016 (næsten 15 %), navnlig mellem 2017 og UP.

4.4.2.3. Vækst

(318) EU-markedet voksede med 33 % i den betragtede periode, hvorimod EU-erhvervsgrenens salg og produktion kun voksede med henholdsvis 13 % og 11 %. EU-erhvervsgrenen var således kun i meget begrænset omfang i stand til at udnytte væksten på markedet i UP, eftersom en betydelig del af denne vækst blev absorberet af stigende mængder af import som f.eks. den subsidierede import fra Indonesien.

4.4.2.4. Beskæftigelse og produktivitet

(319) Beskæftigelsen og produktiviteten udviklede sig i den betragtede periode som følger:

Tabel 10

Beskæftigelse og produktivitet

	2015	2016	2017	UP
Antal ansatte	2 763	2 762	2 733	2 841
Indeks	*100*	*100*	*99*	*103*
Produktivitet (ton pr. ansat)	4 267	4 329	4 782	4 625
Indeks	*100*	*101*	*112*	*108*

Kilde: EBB

(320) EU-erhvervsgrenens beskæftigelse forblev stabil i hele den betragtede periode. Produktiviteten steg mellem 2016 og 2017 og faldt derefter en smule, nemlig med fire procentpoint.

4.4.2.5. Det udligningsberettigede subsidiebeløbs størrelse og genrejsning efter tidligere subsidiering eller dumping

(321) Indvirkningen af den subsidierede import fra Indonesien på EU-erhvervsgrenen bliver sandsynligvis betydelig i betragtning af de markante mængder af og de lave priser på denne import.

(322) Den 26. november 2013 indførte EU en endelig antidumpingtold på importen af biodiesel fra Indonesien. Tolden var på mellem 8,8 % og 20,5 %.

(323) Som anført i betragtning 282 blev denne antidumpingtold annulleret i marts 2018, og som følge heraf begyndte importen fra Indonesien at vokse markant. Som anført i betragtning 280 nåede markedsandelen for importen fra Indonesien op på 3,3 % i UP, næsten udelukkende i anden halvdel af UP.

(324) Som følge af den voksende import til lave priser, der markant underbød eller trykkede EU-erhvervsgrenens priser, mistede EU-erhvervsgrenen markedsandele og var ikke i stand til at udnytte væksten på markedet.

4.4.3. *Mikroøkonomiske indikatorer*

4.4.3.1. Priser og faktorer, som påvirker priserne

(325) De vejede gennemsnitlige enhedssalgspriser hos EU-producenterne i stikprøven ved salg til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder i Unionen udviklede sig i den betragtede periode som følger:

Tabel 11

Salgspriser i Unionen

	2015	2016	2017	UP
Gennemsnitlig enhedssalgspris i Unionen — hele markedet (EUR pr. ton)	715	765	832	794
Indeks	*100*	*107*	*116*	*111*
Enhedsproduktionsomkostninger (EUR pr. ton)	728	767	827	791
Indeks	*100*	*105*	*114*	*109*

Kilde: De stikprøveudtagne EU-producenter

(326) De stikprøveudtagne EU-producenters vejede gennemsnitlige enhedssalgspris ved salg til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder voksede med 16 % mellem 2015 og 2017. Priserne faldt efterfølgende med 5 procentpoint mellem 2017 og UP.

(327) De stikprøveudtagne EU-producenters enhedsproduktionsomkostninger fulgte prisudviklingen og voksede med 14 % mellem 2015 og 2017. Omkostningerne faldt efterfølgende med 5 procentpoint mellem 2017 og UP.

(328) Biodieselmarkedet er et prisfølsomt råvaremarked. På et sådant råvaremarked udøver et prisunderbud på omkring 10 % et betydeligt pristryk. På grund af dette pristryk kunne EU-erhvervsgrenen ikke udnytte de faldende omkostninger i UP, fordi den var nødt til fuldt ud at vælte dette fald i omkostningerne over på sine kunder for at undgå et endnu større tab af markedsandele.

(329) Som følge heraf kunne EU-erhvervsgrenen ikke forbedre sin utilfredsstillende fortjenstmargen på grund af det pristryk, der blev udøvet af betydelige mængder af subsidieret lavprisimport i en ellers gunstig markedssituation.

4.4.3.2. Arbejdskraftomkostninger

(330) De gennemsnitlige arbejdskraftomkostninger hos EU-producenterne i stikprøven udviklede sig således i den betragtede periode:

Tabel 12

Gennemsnitlige arbejdskraftomkostninger pr. ansat

	2015	2016	2017	UP
Gennemsnitlige arbejdskraftomkostninger pr. ansat (EUR)	71 573	65 237	65 874	65 730
Indeks	*100*	*91*	*92*	*92*

Kilde: De stikprøveudtagne EU-producenter

(331) De gennemsnitlige arbejdskraftomkostninger faldt mellem 2015 og 2016 og forblev derefter stabile indtil udgangen af UP.

4.4.3.3. Lagerbeholdninger

(332) Lagerbeholdningerne hos EU-producenterne i stikprøven udviklede sig i den betragtede periode som følger:

Tabel 13

Lagerbeholdninger

	2015	2016	2017	UP
Slutlagre (ton)	85 725	92 291	87 864	88 457
Indeks	*100*	*108*	*102*	*103*

Kilde: De stikprøveudtagne EU-producenter

(333) Lagerbeholdningerne hos EU-producenterne i stikprøven forblev forholdsvis stabile i den betragtede periode. Da den pågældende vare sælges i løs vægt, kan en enkelt leverance omfatte en betydelig mængde på over 10 000 ton og have en betydelig indvirkning på lagerbeholdningerne afhængigt af den nøjagtige transaktionsdato. Derfor er lagerbeholdningerne en mindre relevant indikator for EU-erhvervsgrenen.

4.4.3.4. Rentabilitet, likviditet, investeringer, investeringsafkast og evne til at rejse kapital

(334) Rentabiliteten, likviditeten, investeringerne og investeringsafkastet hos EU-producenterne i stikprøven udviklede sig i den betragtede periode som følger:

Tabel 14

Rentabilitet, likviditet, investeringer og investeringsafkast

	2015	2016	2017	UP
Rentabilitet ved salg i Unionen til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder (% af omsætningen)	– 0,1 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %
Indeks	*– 100*	*900*	*800*	*824*
Likviditet (EUR)	23 004 159	26 458 832	35 102 719	26 286 866
Indeks	*100*	*115*	*153*	*114*

	2015	2016	2017	UP
Investeringer (EUR)	19 697 707	8 039 845	38 946 892	13 265 279
Indeks	*100*	*41*	*198*	*67*
Investeringsafkast	– 3 %	18 %	16 %	17 %
Indeks	*– 100*	*600*	*533*	*573*

Kilde: De stikprøveudtagne EU-producenter

(335) Kommissionen beregnede rentabiliteten hos de tre EU-producenter i stikprøven som nettooverskuddet før skat ved salg af samme vare til ikke forretningsmæssigt forbundne kunder i Unionen udtrykt i procent af omsætningen af dette salg. Rentabiliteten er baseret på omkostninger i forbindelse med solgte varer.

(336) Rentabiliteten lå omkring break-even i hele den betragtede periode og forblev på under 1 % af omsætningen.

(337) Trods lave fortjenstniveauer genererede EU-erhvervsgrenen en positiv likviditet fra driften i hele den betragtede periode. Den var i stand til at selvfinansiere sine aktiviteter.

(338) EU-erhvervsgrenen fortsatte med at investere i hele den betragtede periode. Investeringerne svingede kraftigt i hele perioden og nåede deres højeste niveau i 2017.

(339) Investeringsafkastet er fortjenesten udtrykt i procent af den bogførte nettoværdi af investeringerne. Investeringsafkastet var lavt, men positivt, mens erhvervsgrenen var rentabel, mellem 2016 og slutningen af UP.

(340) EU-erhvervsgrenens økonomiske præstation i form af fortjeneste i UP begrænsede dens evne til at rejse kapital.

4.4.4. *Konklusion vedrørende skade*

(341) Importen fra Indonesien var ubetydelig i hele den betragtede periode indtil marts 2018, hvor den eksisterende antidumpingtold blev annulleret. Som følge heraf steg importen betydeligt i UP og nåede op på 3,3 %.

(342) EU-forbruget steg støt i den betragtede periode og nåede op på en stigning på 33 % i hele perioden. Denne positive udvikling blev kun delvis afspejlet i EU-erhvervsgrenens produktion og salgsmængde, der kun steg med henholdsvis 11 % og 13 % i samme periode. Som følge heraf øgede importen, herunder importen fra Indonesien, sin markedsandel.

(343) I den betragtede periode udviste skadesindikatorerne et broget billede. EU-erhvervsgrenens produktion og salg fulgte i et vist omfang efterspørgslen på markedet, men var kun i meget begrænset omfang i stand til at udnytte væksten på markedet hen imod slutningen af den betragtede periode.

(344) Investeringerne svingede i hele den betragtede periode. Antallet af ansatte i EU-erhvervsgrenen forblev stabilt i hele den betragtede periode, hvilket i kombination med en stigende produktion førte til en stigning i produktiviteten pr. ansat.

(345) EU-erhvervsgrenens rentabilitet forblev lav i hele den betragtede periode. Dette viser, at EU-erhvervsgrenen ikke var i stand til at nå op på et niveau med normal, rentabel drift.

(346) Trods en stigning i salget og produktionen som følge af øget forbrug viste EU-erhvervsgrenen ikke tegn på forbedring af sin økonomiske situation. Kommissionen vil uden at drage konklusioner om forekomsten af væsentlig skade i UP undersøge, om der i det mindste er en trussel om væsentlig skade.

5. **TRUSSEL OM SKADE**

5.1. **Indledning**

(347) I overensstemmelse med grundforordningens artikel 8, stk. 8, undersøgte Kommissionen, om den subsidierede import fra Indonesien udgør en trussel om væsentlig skade for EU-erhvervsgrenen.

(348) I analysen af, om der foreligger trussel om væsentlig skade for EU-erhvervsgrenen i overensstemmelse med grundforordningens artikel 8, stk. 8, andet afsnit, tog Kommissionen hensyn til faktorer såsom:

— arten af den eller de pågældende subsidieydelser og den indvirkning på handelen, de sandsynligvis vil medføre

— en betydelig forøgelse af stigningstakten i den subsidierede indførsel til markedet i Unionen, som indebærer sandsynlighed for en væsentlig stigning i indførslen

— en tilstrækkelig ledig kapacitet hos eksportøren eller en umiddelbart forestående betydelig forøgelse heraf, som indebærer sandsynlighed for en betydelig forøgelse af den subsidierede udførsel til Unionen, idet der tages hensyn til andre eksportmarkeders evne til at absorbere eventuel yderligere udførsel

— om de pågældende varer indføres til priser, som har til følge, at priserne i væsentlig grad trykkes, eller prisforhøjelser, som ellers ville have fundet sted, hindres, samt at det må påregnes, at efterspørgslen efter indførte varer vil blive øget og

— lagerbeholdningernes størrelse.

5.2. **Arten af den eller de pågældende subsidieydelser og den indvirkning på handelen, de sandsynligvis vil medføre**

(349) I betragtning 263 konkluderede Kommissionen foreløbig, for så vidt angår forekomsten af udligningsberettigede subsidier, i overensstemmelse med grundforordningen. Subsidierne viser, at importen af den pågældende vare nyder godt af statsstøtte. Det betydelige underbud og pristryk, der konstateredes i og efter UP, forventes at påvirke EU-erhvervsgrenens vanskelige økonomiske situation, som allerede blev observeret i UP, endnu mere negativt i den nærmeste fremtid.

(350) Som forklaret i betragtning 203 sikrer GOI's foranstaltninger til støtte for den indenlandske biodieselindustri desuden, at biodieseleksporten fortsat er meget konkurrencedygtig på grund af de lavere omkostninger til indkøb af rå palmeolie (i forhold til EU-producenterne, som ikke kan indkøbe til så lave priser). Det er derfor forudsigeligt, at subsidieret import af den pågældende vare på grund af arten af GOI's støtteforanstaltninger fortsat vil have en negativ indvirkning på EU-erhvervsgrenens økonomiske situation.

5.3. **En betydelig forøgelse af stigningstakten i den subsidierede indførsel til markedet i Unionen, som indebærer sandsynlighed for en væsentlig stigning i indførslen**

(351) Der er en klar forbindelse mellem den pludselige og betydelige vækst i importen til EU-markedet fra Indonesien siden marts 2018 og annulleringen af antidumpingtolden samme måned. Dette viser de indonesiske eksporterende producenters evne til at reagere hurtigt på de ændrede markedsvilkår.

(352) I betragtning af EU-markedets tiltrækningskraft for indonesisk eksport fandt Kommissionen derfor, at det forhold, at mængden af import af biodiesel fra Indonesien voksede betydeligt efter ophævelsen af antidumpingtolden i marts 2018, viser sandsynligheden for, at denne import vil fortsætte med at vokse.

5.4. **Tilstrækkelig ledig kapacitet og tredjelandes absorptionsevne**

(353) Ifølge oplysninger fra GOI overstiger de indonesiske biodieselproducenters produktionskapacitet betydeligt den indenlandske efterspørgsel, nemlig med omkring 300 %. Over halvdelen af denne produktionskapacitet er uudnyttet kapacitet, som de indonesiske eksportører skal eksportere, hvis de ønsker at øge deres nuværende lave kapacitetsudnyttelse.

(354) Den uudnyttede kapacitet hos de indonesiske biodieselproducenter i UP beregnes til at være omkring 40 % af EU-forbruget. Dette tal er baseret på efterprøvede oplysninger fra GOI.

(355) I november 2017 indførte USA en midlertidig antidumpingtold og udligningstold over for importen af biodiesel fra Indonesien. Disse blev i vid udstrækning bekræftet ved indførelsen af en endelig told i april 2018 på mellem 92 % og 277 % for antidumpingtolden og på mellem 34 % og 65 % for udligningstolden.

(356) Omfanget af tolden i USA betyder, at dette marked ikke vil kunne absorbere en betydelig del af den indonesiske uudnyttede kapacitet. Der findes ikke andre kendte eksportmarkeder, som kunne absorbere den meget store indonesiske uudnyttede kapacitet, eftersom USA og Unionen tilsammen tegner sig for omkring to tredjedele af det globale forbrug af biodiesel.

(357) Da de indonesiske producenter ikke har adgang til andre betydelige markeder, vil de sandsynligvis styre deres uudnyttede kapacitet mod EU-markedet og påføre EU-erhvervsgrenen yderligere skade.

5.5. **Prisniveauet for den subsidierede import**

(358) Den biodiesel fra Indonesien, som ankom til EU-markedet i UP, blev importeret til væsentlig lavere priser end de priser, som EU-erhvervsgrenen opkrævede. Som forklaret i betragtning 294 konstaterede Kommissionen vejede gennemsnitlige underbudsmargener i UP på mellem 6,0 % og 11,6 %. En sammenligning af alle produktkategorier viser også et underbud på 15 %-17,5 %.

5.6. **Lagerbeholdningernes størrelse**

(359) Udviklingen i lagerbeholdningernes størrelse hos EU-producenterne i stikprøven er nærmere beskrevet i betragtning 332. Som følge af det forhold, at den pågældende vare sælges i løs vægt, er lagerbeholdningernes størrelse som forklaret en mindre relevant indikator for truslen om skade.

5.7. **Konklusion**

(360) På baggrund af analysen af de faktorer vedrørende truslen om skade, der er oplistet i betragtning 348, konkluderede Kommissionen, at EU-erhvervsgrenens sårbare økonomiske situation sandsynligvis forværres af den forestående og vedvarende subsidierede import af biodiesel fra Indonesien, som støtter en foreløbig konklusion om trussel om skade i henhold til grundforordningens artikel 8, stk. 8.

6. ÅRSAGSSAMMENHÆNG

6.1. **Virkningerne af den subsidierede import**

(361) Som anført i betragtning 280 var der kun ubetydelig import til Unionen fra Indonesien i årene 2015-2017 samt i de første måneder af UP. Imidlertid voksede importen betydeligt i anden halvdel af UP. Som anført i betragtning 280 er markedsandelen for importen fra Indonesien i UP på 3,3 %. Det fremgår af betragtning 294, at den indonesiske import af biodiesel underbød EU-erhvervsgrenens priser med mindst 6,0 %-11,6 % i UP, og dette underbud kunne være endnu højere, afhængigt af den fremgangsmåde der skal følges. Kommissionen fastslog også, at den indonesiske import af biodiesel trykkede EU-erhvervsgrenens priser i UP.

(362) Som følge af den betydelige og pludselige stigning i den subsidierede import af indonesisk biodiesel til priser under EU-erhvervsgrenens priser tabte EU-erhvervsgrenen markedsandele i UP og kunne ikke forbedre sin utilfredsstillende fortjenstmargen i en ellers gunstig markedssituation.

(363) Kommissionen konkluderede derfor, at den subsidierede import havde en negativ indvirkning på EU-erhvervsgrenens situation.

(364) Desuden har de indonesiske biodieselproducenter ikke blot en betydelig uudnyttet kapacitet, som kan rettes mod Unionen, men lukningen af Indonesiens næststørste eksportmarked — USA — har rettet en overskudsproduktion fra Indonesien mod Unionen, som tegner sig for 40 % af forbruget på verdensplan. Derfor er Unionen blevet et af de mest attraktive markeder for indonesisk subsidieret import af biodiesel til skade for EU-erhvervsgrenen.

(365) Kommissionen var derfor af den opfattelse, at den subsidierede import af indonesisk biodiesel udgør en trussel om væsentlig skade for EU-erhvervsgrenen.

6.2. **Andre kendte faktorer**

(366) Kommissionen undersøgte også, om andre kendte faktorer enkeltvis eller samlet er i stand til at svække den foreløbigt konstaterede årsagssammenhæng mellem den subsidierede import og forekomsten af en trussel om skade, således at en sådan sammenhæng ikke længere ville være reel og væsentlig.

6.2.1. *Import fra tredjelande*

(367) Ud over importen fra Indonesien var det kun importen fra tre andre lande, Argentina, Malaysia og Folkerepublikken Kina (»Kina«), som havde en betydelig markedsandel i UP. Importmængden fra andre tredjelande udviklede sig som følger i den betragtede periode:

Tabel 15

Import fra tredjelande

Land		2015	2016	2017	UP
Argentina	Mængde (ton)	31 340	0	394 005	1 525 081
	Indeks	*100*	*0*	*1 257*	*4 866*
	Markedsandel	0,3 %	0 %	2,8 %	9,8 %
	Gennemsnitspris	633	0	636	621
Malaysia	Mængde (ton)	349 571	273 427	378 395	404 058
	Indeks	*100*	*78*	*108*	*116*
	Markedsandel	3,0 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
	Gennemsnitspris	880	975	1 007	899
Kina	Mængde (ton)	1 159	38 496	217 313	272 146
	Indeks	*100*	*3 320*	*18 742*	*23 472*
	Markedsandel	0 %	0,3 %	1,5 %	1,7 %
	Gennemsnitspris	818	763	812	778
Alle andre lande end Argentina, Indonesien, Malaysia og Kina	Mængde (ton)	90 620	169 864	181 209	174 938
	Indeks	*100*	*187*	*200*	*193*
	Markedsandel	0,8 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %
	Gennemsnitspris	771	789	894	852

Kilde: Surveillance 2-databasen

(368) Importen fra Argentina nåede op på en markedsandel på 2,8 % i 2017 og steg til næsten 10 % i UP. Denne import var genstand for en tidligere undersøgelse, som førte til indførelse af en endelig udligningstold ([64]) og godtagelse af tilbud om tilsagn ([65]) i februar 2019. Undersøgelsen viste, at den subsidierede import på daværende tidspunkt truede med at forvolde væsentlig skade for EU-erhvervsgrenen ved udgangen af UP i den pågældende sag, dvs. ved udgangen af 2017.

([64]) Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/244 af 11. februar 2019 om indførelse af en endelig udligningstold på importen af biodiesel med oprindelse i Argentina (EUT L 40 af 12.2.2019, s. 1).

([65]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/245 af 11. februar 2019 om godtagelse af tilsagn, der er afgivet efter indførelsen af en endelig udligningstold på importen af biodiesel med oprindelse i Argentina (EUT L 40 af 12.2.2019, s. 71).

(369) Importen fra Argentina var i et vist omfang ansvarlig for den negative udvikling i visse skadesindikatorer som f. eks. EU-erhvervsgrenens tab af markedsandele og dens manglende evne til fuldt ud at udnytte det voksende forbrug i Unionen i UP. Navnlig var den gennemsnitlige importpris fra Indonesien på 671 EUR pr. ton i UP højere end importprisen fra Argentina i UP, som var på 621 EUR pr. ton.

(370) Truslen om skade som følge af den argentinske import tidligere, herunder de meget lave priser, blev imidlertid afhjulpet ved at indføre udligningstold og acceptere tilsagn fra februar 2019. Importen fra Indonesien er derfor blevet den vigtigste årsag til en trussel om skade for EU-erhvervsgrenen siden da, og den argentinske import svækker ikke årsagssammenhængen mellem den subsidierede import og truslen om væsentlig skade i en grad, som gør, at sammenhængen ikke er reel eller væsentlig.

(371) Importen fra Malaysia lå på et stabilt niveau i hele den betragtede periode med en markedsandel på mellem 2,4 % og 3,0 %, og priserne var betydeligt højere (899 EUR pr. ton) end de indonesiske priser (671 EUR pr. ton) og tilmed højere end EU-erhvervsgrenens salgspriser. Den svækker således ikke årsagssammenhængen.

(372) Importen fra Kina voksede støt i den betragtede periode og nåede op på en markedsandel 1,7 % i UP. Importen fra Kina er imidlertid betydeligt lavere i mængde end den fra Indonesien, og priserne på importen fra Kina er betydeligt højere (778 EUR pr. ton) end de indonesiske priser (671 EUR pr. ton). Den svækker således ikke årsagssammenhængen.

(373) Importen fra andre tredjelande end Argentina, Indonesien, Kina eller Malaysia nåede aldrig op over en samlet markedsandel på 1,5 %. Ingen af disse andre lande kunne derfor have haft nogen væsentlig indflydelse på EU-erhvervsgrenen, navnlig i betragtning af de begrænsede mængder af denne import.

(374) På grundlag af ovenstående analyse konkluderede Kommissionen, at importen fra andre lande ikke svækkede årsagssammenhængen mellem den subsidierede import og truslen om skade for EU-erhvervsgrenen i UP.

6.2.2. *EU-erhvervsgrenens eksportresultater*

(375) Ingen af EU-producenterne i stikprøven eksporterede biodiesel i den betragtede periode. Nedenstående eksportstatistikker er derfor baseret på Eurostat-data og giver et skøn over hele EU-erhvervsgrenen. Dataene vedrører den offentliggjorte eksport af biodiesel fra EU under KN-kode 3826 00 10 og 3826 00 90:

Tabel 16

EU-erhvervsgrenens eksportresultater

	2015	2016	2017	UP
Eksportmængde (ton)	199 740	336 394	323 085	462 368
Indeks	*100*	*168*	*162*	*231*

Kilde: Eurostat

(376) Niveauet for EU-erhvervsgrenens eksport var begrænset. Det oversteg ikke 4 % af dens salg noget år i den betragtede periode. EU-erhvervsgrenens eksportresultater kan ikke have svækket årsagssammenhængen mellem den subsidierede import og truslen om skade.

6.3. **Konklusion**

(377) Kommissionen identificerede en sammenhæng mellem den stigende import af subsidierede varer fra Indonesien i den betragtede periode og truslen om væsentlig skade.

(378) Kommissionen skelnede mellem og adskilte virkningerne af alle kendte faktorer på EU-erhvervsgrenens situation og de skadevoldende virkninger af den subsidierede import.

(379) Kommissionen fandt, at de andre identificerede faktorer som f.eks. importen fra andre tredjelande og EU-erhvervsgrenens eksportresultater ikke svækkede årsagssammenhængen, hverken individuelt eller kollektivt. Kommissionen bemærker, at selv om den subsidierede import fra Argentina også var en faktor, der bidrog til truslen om skade under og kort efter UP, var dette problem i mellemtiden blevet afhjulpet ved at indføre udligningstold og acceptere tilsagn i februar 2019.

(380) Faktisk er importen fra Indonesien steget støt efter februar 2019, hvilket viser, at den fortsat er hovedårsagen til truslen om skade:

Tabel 17

Importmængde (ton) fra Indonesien efter UP

	10/2018	11/2018	12/2018	1/2019	2/2019	3/2019	4/2019	5/2019
Import fra Indonesien (ton)	53 204	7 020	78 866	63 409	41 757	129 511	113 831	56 283

Kilde: Surveillance 2-databasen

7. UNIONENS INTERESSER

(381) I overensstemmelse med grundforordningens artikel 31 undersøgte Kommissionen, om den klart kunne konkludere, at det ikke var i Unionens interesse at vedtage udligningsforanstaltninger svarende til det samlede udligningsberettigede subsidiebeløb i dette tilfælde trods konstateringen af skadevoldende subsidiering. Kommissionen baserede fastlæggelsen af Unionens interesser på en analyse af alle de forskellige involverede parters interesser, herunder EU-erhvervsgrenens, importørernes og brugernes interesser.

7.1. EU-erhvervsgrenens interesser

(382) Biodiesel er et vigtigt element i en indsats for at nedbringe drivhusgasemissionerne og forbedre energiforsyningens bæredygtighed i Den Europæiske Union.

(383) EU-erhvervsgrenen anvender hovedsagelig råmaterialer produceret af Unionens landbrug. Upstreamlandbrugsoliesektoren er også i høj grad afhængig af biodieselindustrien. Importen af biodiesel fra Indonesien ville derfor ikke kun påvirke biodieselindustrien, men også Unionens landbrugssektor.

(384) Kommissionen konstaterede, at EU-erhvervsgrenens situation er sårbar, da den ikke har genrejst sig efter tidligere dumping. Kommissionen konkluderede derfor foreløbig, at det ville være i EU-erhvervsgrenens interesse, at der indføres foranstaltninger.

7.2. Ikke forretningsmæssigt forbundne importørers interesser

(385) Som nævnt i betragtning 22 var der kun to ikke forretningsmæssigt forbundne importører, som besvarede spørgeskemaet fra Kommissionen. Begge importører anførte, at de var imod indførelsen af foranstaltninger. Importøren Gunvor bemærkede endvidere, at EU-erhvervsgrenens situation skyldes et ineffektivt produktionssystem og en ineffektiv forvaltning.

(386) Kommissionen bemærker, at importører af biodiesel, herunder de to samarbejdsvillige virksomheder, meget ofte er forhandlere på EU-markedet, som ikke kun importerer og eksporterer biodiesel på verdensplan, men også handler med biodiesel indkøbt hos EU-producenter. Begge samarbejdsvillige importører køber biodiesel i Indonesien, andre tredjelande og hos EU-erhvervsgrenen. De er derfor kun i et vist omfang afhængige af leverancer fra Indonesien til deres forretningsaktiviteter.

(387) EU-producenterne, navnlig de større virksomheder, er imidlertid i betydeligt omfang afhængige af deres egne distributionskanaler. Kommissionen forventer derfor ikke, at importørerne ville være i stand til fuldt ud at erstatte omfanget af den import, som berøres af foranstaltningerne, med biodiesel indkøbt hos EU-producenter.

(388) Kommissionen konkluderede, at det ikke ville være i importørernes interesse, at der indføres told. Den mulige negative indvirkning på importørerne kan imidlertid delvis opvejes af den øgede mængde af handel med biodiesel indkøbt hos EU-erhvervsgrenen.

7.3. **Brugernes/forbrugernes interesser**

(389) Der var ingen brugere eller forbrugere, som samarbejdede i forbindelse med undersøgelsen på trods af den udtrykkelige opfordring hertil i indledningsmeddelelsen.

(390) Producenter af dieselbrændstof, dvs. raffinaderier, indkøber biodiesel, som er importeret eller produceret af EU-erhvervsgrenen. Som følge af de retlige krav, der er omhandlet i betragtning 273-274, skal raffinaderier tilsætte biodiesel til mineralsk diesel, som sælges på markedet.

(391) Det er derfor den endelige forbruger, der vil blive berørt, hvis prisen på diesel ved tanken stiger efter indførelsen af foranstaltninger. Prisen på mineralsk diesel er med få undtagelser lavere end prisen på biodiesel. Da mængden af biodiesel, der blandes med mineralsk diesel, normalt højst udgør 10 %, fortyndes den negative virkning af en eventuel prisstigning på biodiesel, inden den væltes over på forbrugeren.

7.4. **Handelsforvridende virkninger af subsidier/genskabelse af effektiv konkurrence**

(392) I henhold til i grundforordningens artikel 31, stk. 1, blev der taget særligt hensyn til behovet for at bringe den fordrejning af handelen, som skyldes skadevoldende subsidiering, til ophør og at genskabe en situation med effektiv konkurrence.

(393) Undersøgelsen har vist, at de indonesiske producenter sælger betydelige mængder af subsidieret biodiesel til kunstigt lave priser til EU-markedet. Hvis denne situation fortsætter, vil de indonesiske eksportører bevare deres unfair konkurrencefordel, hvilket svækker EU-erhvervsgrenens allerede sårbare situation yderligere. Som følge heraf vil den subsidierede indonesiske import øge sine handelsforvridende virkninger over tid og fortsat nægte EU-erhvervsgrenen lige vilkår.

7.5. **Konklusion vedrørende Unionens interesser**

(394) Kommissionen fandt foreløbig, at indførelsen af told ville have en indvirkning i form af stigende forbrugerpriser. På grund af det begrænsede indhold af biodiesel i den endelige vare, som forbrugerne indkøber (typisk højst 10 %), bliver den negative indvirkning på prisen på dieselbrændstof imidlertid kun en lille del af den direkte ændring i prisen på biodiesel.

(395) På grundlag af ovenstående konkluderede Kommissionen foreløbig, at der ikke var tvingende årsager til, at det ikke var i Unionens interesse at indføre udligningsforanstaltninger svarende til det samlede udligningsberettigede subsidiebeløb for importen af biodiesel med oprindelse i Indonesien.

8. **REGISTRERING**

(396) Den 22. maj 2019 indgav klagerne en anmodning om registrering af importen fra Indonesien i henhold til grundforordningens artikel 24, stk. 5.

(397) Klagerne anmodede om registrering på grund af:

a) dokumentation for massiv subsidiering af den indonesiske biodieselindustri

b) en faktisk og betydelig risiko for alvorlig skade, som det ville være vanskeligt at afhjælpe, hvis importen fortsat stiger med samme tendens, og

c) et behov for at registrere importen så hurtigt som muligt for at hindre, at der igen forvoldes skade som følge af, at importen er sæsonbetonet.

(398) Kommissionen analyserede også anmodningen i lyset af grundforordningens artikel 16, stk. 4, hvori betingelserne for opkrævning af told på registreret import er fastsat. Kommissionens undersøgelse tog også hensyn til de bemærkninger, der blev fremsat vedrørende anmodningen om registrering fra GOI, fra importøren Gunvor og fra Wilmar group af eksporterende producenter.

(399) I henhold til grundforordningens artikel 16, stk. 4, litra c), skal Kommissionen undersøge, om der er tilstrækkelige beviser for, at der er tale om kritiske omstændigheder, hvor der, for så vidt angår den pågældende vare, forårsages skade, der vanskeligt kan afhjælpes, som følge af en omfattende indførsel inden for et forholdsvis kort tidsrum af en vare, hvortil der ydes udligningsberettigede subsidier.

(400) Endvidere hedder det i grundforordningens artikel 16, stk. 4, litra d), at Kommissionen skal vurdere, om »det anses for påkrævet at pålægge denne indførsel udligningstold med tilbagevirkende kraft for at hindre, at der på ny vil blive forvoldt skade.«

(401) Som forklaret i afsnit 4 ovenfor konkluderede Kommissionen ikke, at EU-erhvervsgrenen led væsentlig skade i UP. Som forklaret i afsnit 5 og 6 ovenfor konstaterede Kommissionen snarere, at der er en trussel om skade forårsaget af den subsidierede import.

(402) Kommissionen kunne derfor ikke fastslå, at den subsidierede import forårsagede skade, der vanskeligt kan afhjælpes, jf. grundforordningens artikel 16, stk. 4, litra c).

(403) Kommissionen konkluderede derfor, at betingelserne for registrering ikke var opfyldt.

(404) Da Kommissionen havde tilstrækkelige beviser for, at kravet i artikel 16, stk. 4, litra c), ikke er opfyldt, registrerede Kommissionen ikke importen af biodiesel fra Indonesien i forhåndsfremlæggelsesperioden på tre uger i henhold til grundforordningens artikel 24, stk. 5a.

9. **MIDLERTIDIGE UDLIGNINGSFORANSTALTNINGER**

(405) På grundlag af Kommissionens konklusioner vedrørende subsidiering, skade, årsagssammenhæng og Unionens interesser og i overensstemmelse med grundforordningens artikel 15, stk. 1, bør der indføres en midlertidig udligningstold på importen af biodiesel med oprindelse i Indonesien.

9.1. **Midlertidige foranstaltninger**

(406) Der bør indføres midlertidige udligningsforanstaltninger over for importen af biodiesel med oprindelse i Indonesien i overensstemmelse med bestemmelserne i grundforordningens artikel 12, stk. 1, hvori det hedder, at den midlertidige told skal svare til det samlede midlertidigt fastsatte udligningsberettigede subsidiebeløb.

(407) På grundlag af ovenstående bør de midlertidige udligningstoldsatser, udtrykt i procent af cif-prisen, Unionens grænse, ufortoldet, være som følger:

Virksomhed	Midlertidig udligningstold
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %
Alle andre virksomheder	18,0 %

(408) De udligningstoldsatser for de enkelte virksomheder, der er anført i denne forordning, blev fastsat ud fra denne undersøgelses konklusioner. De afspejlede derfor den situation, der blev konstateret for disse virksomheder i forbindelse med denne undersøgelse. Disse toldsatser finder udelukkende anvendelse på importen af den pågældende vare med oprindelse i det pågældende land, fremstillet af de nævnte retlige enheder. Importen af den pågældende vare, fremstillet af andre virksomheder, som ikke udtrykkeligt er nævnt i denne forordnings dispositive del, herunder enheder, der er forretningsmæssigt forbundet med de udtrykkeligt nævnte enheder, bør være omfattet af toldsatsen for »alle andre virksomheder«. Den bør ikke være underlagt nogen af de individuelle udligningstoldsatser.

(409) En virksomhed kan anmode om, at disse individuelle udligningstoldsatser anvendes, hvis den herefter ændrer navnet på sin enhed. Anmodningen skal rettes til Kommissionen ([66]). Anmodningen skal indeholde alle relevante oplysninger, som gør det muligt at dokumentere, at ændringen ikke påvirker virksomhedens ret til at benytte den toldsats, som finder anvendelse på den. Hvis ændringen af virksomhedens navn ikke påvirker dens ret til at benytte den toldsats, der finder anvendelse på den, offentliggøres der en meddelelse om navneændringen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

10. **OPLYSNINGER I DEN MIDLERTIDIGE FASE**

(410) I overensstemmelse med grundforordningens artikel 29a underrettede Kommissionen de interesserede parter om den påtænkte indførelse af midlertidig told. Disse oplysninger blev også offentliggjort på GD TRADE's websted. Interesserede parter fik tre arbejdsdage til at fremsætte bemærkninger til nøjagtigheden af de beregninger, der var blevet fremlagt specifikt til dem.

(411) Der blev modtaget bemærkninger fra Wilmar Group, Permata Group og P.T. Ciliandra Perkasa. Kommissionen tog hensyn til bemærkningerne, som blev anset for at være rent formelle, og korrigerede margenerne i overensstemmelse hermed.

11. **AFSLUTTENDE BESTEMMELSER**

(412) I overensstemmelse med god forvaltningspraksis vil Kommissionen opfordre de interesserede parter til at fremsætte skriftlige bemærkninger og/eller til at anmode om at blive hørt af Kommissionen og/eller høringskonsulenten i handelsprocedurer inden for en fastsat tidsfrist.

(413) Konklusionerne om indførelsen af en midlertidig told er foreløbige og kan ændres i undersøgelsens endelige fase —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

1. Der indføres en endelig udligningstold på importen af fedtsyremonoalkylestere og/eller paraffinske gasolier fremstillet ved syntese og/eller hydrolyse, af ikke-fossil oprindelse, i ren form eller i blandinger, i øjeblikket henhørende under KN-kode ex 1516 20 98 (Taric-kode 1516 20 98 21, 1516 20 98 29 og 1516 20 98 30), ex 1518 00 91 (Taric-kode 1518 00 91 21, 1518 00 91 29 og 1518 00 91 30), ex 1518 00 95 (Taric-kode 1518 00 95 10), ex 1518 00 99 (Taric-kode 1518 00 99 21, 1518 00 99 29 og 1518 00 99 30), ex 2710 19 43 (Taric-kode 2710 19 43 21, 2710 19 43 29 og 2710 19 43 30), ex 2710 19 46 (Taric-kode 2710 19 46 21, 2710 19 46 29 og 2710 19 46 30), ex 2710 19 47 (Taric-kode 2710 19 47 21, 2710 19 47 29 og 2710 19 47 30), 2710 20 11, 2710 20 15, 2710 20 17, ex 3824 99 92 (Taric-kode 3824 99 92 10, 3824 99 92 12 og 3824 99 92 20), 3826 00 10 og ex 3826 00 90 (Taric-kode 3826 00 90 11, 3826 00 90 19 og 3826 00 90 30) og med oprindelse i Indonesien.

2. De midlertidige udligningstoldsatser fastsættes til følgende af nettoprisen, frit Unionens grænse, ufortoldet, for den i stk. 1 omhandlede vare fremstillet af følgende virksomheder:

Virksomhed	Midlertidig udligningstold	Taric-tillægskode
PT Ciliandra Perkasa	8,0 %	B786
PT Intibenua Perkasatama og PT Musim Mas (Musim Mas Group)	16,3 %	B787
PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo (Permata Group)	18,0 %	B788
PT Wilmar Nabati Indonesia og PT Wilmar Bioenergi Indonesia (Wilmar Group)	15,7 %	B789
Alle andre virksomheder	18,0 %	C999

3. Den i stk. 1 omhandlede vares overgang til fri omsætning i Unionen er betinget af, at der stilles sikkerhed svarende til den midlertidige told.

4. De gældende bestemmelser vedrørende told finder anvendelse, medmindre andet er fastsat.

([66]) Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Handel, Direktorat H, Rue de la Loi 170, 1040 Bruxelles, Belgien.

Artikel 2

1. Interesserede parter skal indgive deres skriftlige bemærkninger til denne forordning til Kommissionen inden for 15 kalenderdage fra datoen for denne forordnings ikrafttræden.

2. Interesserede parter, som ønsker at anmode om en høring med Kommissionen, skal anmode herom inden for fem kalenderdage fra datoen for denne forordnings ikrafttræden.

3. Interesserede parter, som ønsker at anmode om en høring med høringskonsulenten i handelsprocedurer, skal anmode herom inden for fem kalenderdage fra datoen for denne forordnings ikrafttræden. Høringskonsulenten skal undersøge anmodninger, som indgives efter denne frist, og kan beslutte at imødekomme sådanne anmodninger, hvis det er hensigtsmæssigt.

Artikel 3

Denne forordning træder i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 1 anvendes i en periode på fire måneder.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. august 2019.

På Kommissionens vegne

Jean-Claude JUNCKER

Formand